

Särskild rapport

Kommissionens koncentrationskontroller och antitrustförfaranden i EU: marknadstillsynen behöver utökas



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–XI
Inledning	01–18
Konkurrensregler i EU	01–02
Kommissionens roll som verkställare av konkurrensreglerna	03–09
De nationella myndigheternas roll vid antitrustförfaranden	10–15
Koncentrationskontroll i EU och nationellt	16–18
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	19–23
Iakttagelser	24–90
Kommissionens marknadsövervaknings-, detektions- och utredningskapacitet är till viss del begränsad	24–38
Begränsade resurser påverkar kommissionens detektionsförmåga	27–36
Strategin för prioritering av ärenden var inte optimal	37–38
Kommissionen utnyttjade sina verkställighetsbefogenheter väl men utmaningar kvarstår	39–72
Kommissionen fattade alla beslut om koncentrationer inom de lagstadgade tidsfristerna, men det ökande antalet sätter kommissionens begränsade resurser under press	40–47
Kommissionen tog itu med konkurrensproblem genom sina antitrustbeslut men förfarandena tar fortfarande lång tid	48–56
Kommissionen har ännu inte fullt ut tagit itu med de nya komplexa utmaningarna för efterlevnadskontrollen på digitala marknader	57–63
Kommissionen utfärdade höga böter men den vet inte säkert om de har en avskräckande effekt	64–72
Kommissionen har haft ett nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna men det finns utrymme för förbättring	73–77
Kommissionen lämnar endast begränsad information om måluppfyllelsen, till exempel när det gäller konsumentvälfärd	78–90
Kommissionen hade svårt att bedöma prestationen när det gällde de egna verkställighetsåtgärderna	80–86

Kommissionens rapportering var inriktad på åtgärder snarare än effekter 87–90

Slutsatser och rekommendationer 91–103

Bilagor

Bilaga I – Rättsliga mål för verkställandet av EU:s konkurrensregler

Bilaga II – Hänvisningar till EU:s viktigaste konkurrensregler

Bilaga III – Utredningar och förslag till beslut som tillkännagivits genom Europeiska konkurrensnätverket 2010–2019

Bilaga IV – GD Konkurrens prestationsindikatorer för koncentrationskontroll och antitrustförfaranden

Akronymer och förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska det råda sund konkurrens för företag på EU:s inre marknad och i konsumenternas intresse. Därför har kommissionen stora utrednings- och beslutsbefogenheter som innebär att den kan förbjuda konkurrensbegränsande avtal mellan företag eller vidta åtgärder mot företag som missbrukar sin ställning på den inre marknaden (s.k. "antitrustförfaranden"). Kommissionen undersöker också större företagskoncentrationer och hur de påverkar konkurrensen på den inre marknaden (s.k. "koncentrationskontroll").

II Både kommissionen och EU-medlemsstaternas nationella konkurrensmyndigheter kan tillämpa EU:s konkurrensregler direkt i antitrustärenden som påverkar handeln mellan medlemsstater. Kommissionen har fastställt kriterier för att fördela ärenden mellan medlemsstaterna och kommissionen.

III Detta är vår första revision av kommissionens roll som verkställande myndighet inom områdena företagskoncentration och antitrust. Under de senaste tio åren har tillämpningen av EU:s konkurrensregler påverkats av betydande förändringar i marknadsdynamiken och varit en central fråga för allmänintresset och i den offentliga debatten. Vid granskningen undersökte vi om kommissionen, genom generaldirektoratet för konkurrens, tillämpade EU:s konkurrensregler väl vid sina koncentrationskontroller och antitrustförfaranden. Vi undersökte därför kommissionens detektions- och utredningsförmåga samt hur den använde sina verkställighetsbefogenheter vid koncentrationskontroller och antitrustförfaranden. Vi tittade även på hur kommissionen samarbetade med de nationella konkurrensmyndigheterna, hur den rapporterade resultaten av sina verkställighetsåtgärder och hur den fick feedback. Vår rapport belyser frågor som skulle kunna vara av betydelse för kommissionens framgångar nu och framöver.

IV Vi kom fram till att kommissionen generellt sett utnyttjade sina verkställighetsbefogenheter väl vid koncentrationskontroller och antitrustförfaranden och att den tog itu med konkurrensproblem genom sina beslut. Men det krävs förbättringar inom ett antal områden.

V För att inte enbart förlita sig på mottagna klagomål vidtog kommissionen åtgärder på eget initiativ för att upptäcka problem som skulle kunna påverka den inre marknaden. Den investerade dock inte tillräckliga resurser i marknadsövervakning. Incitament som infördes för att uppmuntra till egenrapportering av ärenden fungerade, men antalet sådana ärenden har minskat sedan 2015. Kommissionen prioriterade ärenden och fördelade resurser till relevanta utredningar, men

fördelningen gjordes inte utifrån någon tydlig viktning av kriterier för att säkerställa att de mest riskfyllda ärendena valdes ut.

VI En stor del av de tillgängliga resurserna användes till koncentrationskontroll. Kommissionen tillämpade ett förenklat förfarande på ett bra sätt men den måste rationalisera åtgärderna ytterligare. Vi konstaterade även att de omsättningsbaserade tröskelvärden som används för att avgöra om en transaktion kan komma att påverka konkurrensen på den inre marknaden inte nödvändigtvis garanterar att alla betydande transaktioner omfattas av kommissionens granskning.

VII Kommissionen tog itu med konkurrensproblem genom sina antitrustbeslut men utredningarna drog ofta ut på tiden. Eftersom antitrustreglerna inte verkställs förrän efter det att ett konkurrensproblem har uppstått finns det risk att de utdragna förfarandena påverkar ändamålsenligheten i besluten negativt. Kommissionen vidtog åtgärder för att påskynda sina antitrustförfaranden men var samtidigt tvungen att hantera komplexa utredningar. Detta gällde framför allt de nya digitala marknaderna, där man behövde anpassa de traditionella antagandena om effektiv konkurrens och utvärdera ändamålsenligheten i de befintliga rättsliga verktygen för ingripande. Dessutom hade kommissionen ännu inte uppdaterat sina riktlinjer och tillkännagivanden för att öka rättssäkerheten för företag som är verksamma inom dessa marknader och för att stödja de nationella konkurrensmyndigheterna i deras eget beslutsfattande.

VIII För att garantera en ändamålsenlig tillämpning av konkurrensreglerna krävs det avskräckande böter. De bötesbelopp som kommissionen utfärdar för överträdelser av konkurrensregler är bland de högsta i världen. Men hur stor effekten av höga bötesbelopp blir beror på de berörda företagens storlek, hur stor sannolikheten är för att överträdelserna upptäcks, vilka vinstmöjligheter som kan kopplas till överträdelserna och hur länge kommissionens utredningar pågår. Kommissionen har hittills inte gjort någon bedömning av vilken avskräckande effekt dess bötesbelopp har.

IX De nationella konkurrensmyndigheterna fattar de flesta besluten i ärenden som omfattas av EU:s antitrustregler. De nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen hade ett gott samarbete inom ramen för det Europeiska konkurrensnätverket, förutom när det gällde marknadsövervakning och verkställighetsprioriteringar som inte hade samordnats noga. Det fanns en mekanism för effektiv fördelning av antitrustärenden mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna som inte utnyttjades optimalt.

X Kommissionens definition av målen som skulle uppnås var väldigt allmänt formulerad. Detta ihop med bristen på lämpliga uppgifter för att övervaka resultat gjorde det svårt att bedöma prestationen i fråga om verkställighetsåtgärder. Kommissionen utförde inte regelbundet efterhandskontroller av ändamålsenligheten i sitt arbete, trots att sådana kontroller skulle ha bidragit till bättre beslutsfattande och bättre resursfördelning. Kommissionens rapportering om resultatet av verkställighetsåtgärderna är fortfarande inriktad på åtgärder snarare än effekter, och det görs i nuläget inga regelbundna, oberoende bedömningar av hur konkurrensmyndigheterna i EU presterar.

XI Vi lämnar ett antal rekommendationer som syftar till att stärka kommissionens kapacitet att

- öka sannolikheten för att upptäcka överträdelser,
- göra tillämpningen av konkurrensreglerna mer ändamålsenlig,
- utnyttja Europeiska konkurrensnätverkets potential bättre,
- förbättra prestationsrapporteringen.

Inledning

Konkurrensregler i EU

01 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) förbjuder vissa förfaranden som är oförenliga med den inre marknaden¹. Till dessa förfaranden hör alla former av otillåten samverkan mellan företag som resulterar i eller syftar till begränsning eller snedvridning av den gränsöverskridande konkurrensen på den inre marknaden. Det tydligaste exemplet på en sådan olaglig handling är otillåten samverkan mellan konkurrenter i form av hemliga karteller, där företag fastställer priser eller delar upp marknader, vilket leder till en omotiverad ökning av deras vinster på konsumenternas bekostnad. Samarbete kan vara tillåtet om det syftar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande. Detta förutsätter att konsumenterna får en skälig andel av den vinst som uppnås och att konkurrensen påverkas proportionellt och inte sätts ur spel².

02 Enligt EUF-fördraget är det också förbjudet för företag som har en dominerande ställning på en viss marknad att missbruka denna ställning i syfte att eliminera eller minska konkurrensen³. Exempel på detta är om ett företag

- kräver att kunderna köper en viss produkt enbart av det dominerande företaget (exklusiv inköpsskyldighet),
- sätter priser på en förlustbringande nivå (underprissättning),
- inför orättvisa villkor för att hindra konkurrenter från att ta sig in på marknaden (avskärmning),
- tar ut oskäliga (alltför höga) priser från köparna,

¹ Artikel 101.1 EUF-fördraget, EUT C 326, 26.10.2012, s. 47.

² Artikel 101.3 i EUF-fördraget. Kommissionen kan i allmänhet känna igen vissa typer av avtal eller affärsmetoder som konkurrensfrämjande och undanta dem från det allmänna förbudet ("gruppundantagsförordningar") eller i enskilda fall bedöma om de konkurrensfrämjande effekterna av ett avtal överväger de konkurrensbegränsande effekterna.

³ Artikel 102 i EUF-fördraget.

- o begränsar produktionen eller den tekniska utvecklingen och därmed minskar konsumenternas valfrihet.

Kommissionens roll som verkställare av konkurrensreglerna

03 I enlighet med fördragen har EU exklusiv befogenhet att fastställa de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion. Kommissionen ansvarar för att reglerna tillämpas enhetligt. Detta är avgörande för att EU:s inre marknad ska fungera, eftersom kommissionen korrigerar ofullkomligheter i marknadsfunktionen och vidtar åtgärder när företagen bryter mot reglerna⁴.

04 För att reglerna ska tillämpas ändamålsenligt krävs det att konkurrensmyndigheterna är oberoende. En konkurrensmyndighet ska med andra ord, oberoende av ekonomiska aktörer och regeringar och deras politiska prioriteringar, fatta beslut om vilka ärenden de ska utreda och vidta åtgärder mot. För att vara oberoende behöver konkurrensmyndigheterna även tillräckliga resurser (såväl mänskliga som tekniska) för att kunna verkställa konkurrensreglerna på ett ändamålsenligt sätt.

05 Enligt EU:s lagstiftning⁵ har kommissionen ett antal viktiga utrednings- och beslutsbefogenheter, såsom att inspektera företag, förbjuda karteller eller andra konkurrensbegränsande beteenden eller påföra böter på företag som bryter mot EU:s konkurrensregler. Denna typ av utredningar brukar kallas "antitrustförfaranden". Kommissionens beslut att förbjuda en viss konkurrensbegränsande verksamhet är bindande för de inblandade företagen, men de utgör även prejudikat för liknande ärenden. Inom ramen för EUF-fördraget, förordning nr 1/2003 och EU-domstolens rättspraxis åtnjuter kommissionen egen bestämmanderätt när det gäller att

- o fastställa målen och de bakomliggande ekonomiska begreppen för "effektiv konkurrens",
- o besluta om hur den ska använda sina utredningsbefogenheter och genomföra sina utredningar,

⁴ Se *bilaga I* med de rättsliga målen för verkställandet av EU:s konkurrensregler.

⁵ Artikel 105 i EUF-fördraget och rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 4.1.2003, s. 1).

- o definiera de korrigerande åtgärder som behövs för att stoppa konkurrensbegränsande verksamheter eller tvivelaktiga koncentrationer.

06 Kommissionen har som mål att skydda en effektiv konkurrensstruktur på marknaderna i syfte att främja konsumenternas välfärd och bidra till att uppnå en integrerad inre EU-marknad⁶. Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet konsumentvälfärd, men det innebär i enkla ordalag att kommissionen ur en ekonomisk synvinkel undersöker hur konkurrensen på marknaderna i EU ser ut i förhållande till konsumenternas intressen i fråga om priser, kvalitet och urval av varor och tjänster samt innovation.

07 Kommissionen ansvarar även för att övervaka industriella omstruktureringar när det finns risk att dessa kan ha en konkurrensbegränsande inverkan på den inre marknaden. Detta kan till exempel vara när två oberoende företag går samman eller upprättar en självständig gemensam ekonomisk aktör (ett s.k. "självständigt fungerande gemensamt företag"). Sådana konsolideringar, som är normalt förekommande i en marknadsekonomi, kan leda till en effektivare fördelning av produktionstillgångarna, men de kan även ha en negativ inverkan på konkurrensen. I så fall kan kommissionen behöva ingripa för att skydda den inre marknads funktion. Detta kallas för "EU:s koncentrationskontroll" och regleras genom en av rådets förordningar⁷.

08 Koncentrationskontroller görs innan transaktionen genomförs och inom snäva tidsramar (förhandskontrollsystem), men när det gäller antitrustförfaranden får kommissionen inte inleda något sådant förrän efter att ett företag misstänks ha överträtt konkurrensreglerna (efterhandskontrollsystem). Under de senaste tio åren har kommissionen i genomsnitt undersökt över 300 anmälningar om koncentrationer och runt 200 antitrustärenden per år.

09 Inom kommissionen ansvarar kommissionskollegiet gemensamt för alla centrala beslut om konkurrensärenden och policyfrågor, såsom lagstiftningsförslag, tillkännagivanden och riktlinjer. Kollegiet har gett den kommissionsledamot som ansvarar för konkurrensfrågor befogenhet att ensidigt fatta vissa typer av mindre viktiga beslut som inte ger upphov till särskilda policyproblem. Den kommissionsledamot som ansvarar för konkurrensfrågor övervakar

⁶ Generaldirektoratet för konkurrens, *Strategic Plan 2016–2020*
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer ("EG:s koncentrationsförordning"), EUT L 24, 29.1.2004, s. 1.

generaldirektoratet för konkurrens (GD Konkurrens), som granskar anmälningar om koncentrationer, utreder antitrust- och koncentrationsärenden samt, i samarbete med andra kommissionsavdelningar, utarbetar beslut och policydokument, däribland lagstiftningsförslag, som ska antas av kommissionen.

De nationella myndigheternas roll vid antitrustförfaranden

10 Såväl kommissionen som EU-medlemsstaternas nationella konkurrensmyndigheter har behörighet att direkt tillämpa EU:s konkurrensregler i antitrustärenden som påverkar handeln mellan medlemsstater (se [ruta 1](#))⁸.

Ruta 1

De nationella konkurrensmyndigheternas behörighet

De nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar EU:s konkurrensregler parallellt med de nationella konkurrensreglerna. De vidtar åtgärder på eget initiativ och deras beslut är bindande i respektive medlemsstat. Vilka förfaranderegler och bötesbelopp som tillämpas faller helt inom medlemsstaternas behörighet med reservation för de harmoniseringsåtgärder som fastställs i direktiv 2019/1⁹. Medlemsstaterna kan, i enlighet med den nationella lagstiftningen och under vissa omständigheter, tillämpa strängare konkurrensregler mot företags ensidiga uppträdande och ålägga högre eller lägre böter än kommissionen.

11 Den decentraliserade strategin med ”parallell tillämpning” har inneburit att EU:s antitrustregler tillämpas i betydligt större omfattning, men kommissionen är fortfarande ytterst ansvarig för att se till att de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar reglerna enhetligt¹⁰. Kommissionen har också behörighet att fatta beslut som gäller inom hela EES-området (EU:s medlemsstater, Island, Liechtenstein och Norge)¹¹.

⁸ Artikel 5 i förordning (EG) nr 1/2003.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad, EUT L 11, 14.1.2019, s. 3.

¹⁰ Artikel 16 i förordning (EG) nr 1/2003.

¹¹ Artiklarna 53–65 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EGT L 1, 3.1.1994, s. 3).

12 Den parallella tillämpningen av EU:s antitrustregler kräver ett nära samarbete mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna. Därför har kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna inrättat det Europeiska konkurrensnätverket¹² som en mekanism genom vilken de kan (i) besluta om vilken konkurrensmyndighet som ska utreda ett ärende, och (ii) utbyta information om vilka utredningsåtgärder som ska vidtas och vilka verkställighetsbeslut som ska fattas. I det Europeiska konkurrensnätverket ingår även en rådgivande kommitté bestående av företrädare för nationella konkurrensmyndigheter som kommissionen måste samråda med innan den fattar slutgiltiga konkurrensrelaterade beslut.

13 De nationella domstolarna utgör ett komplement i verkställandet eftersom de behandlar tvister mellan privata aktörer i ärenden som rör EU:s antitrustregler. De nationella domstolarna får inte fatta beslut som strider mot kommissionens beslut¹³.

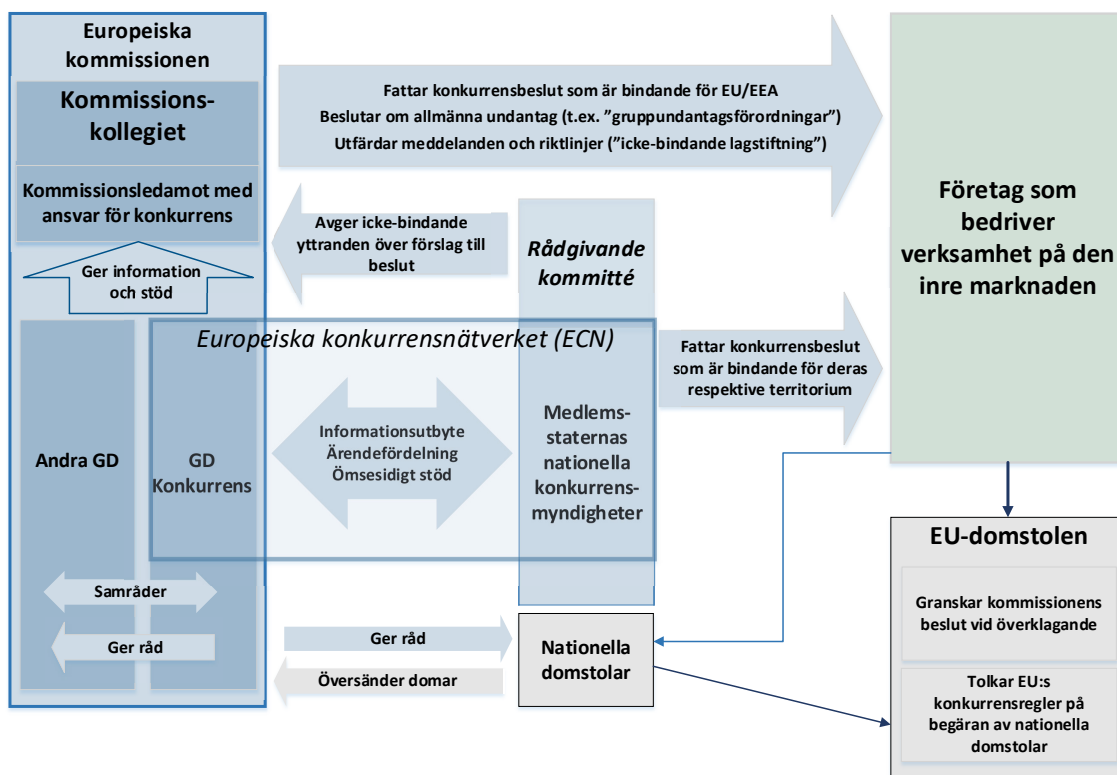
14 De nationella konkurrensmyndigheterna har stor frihet att besluta om huruvida de ska utreda en överträdelse eller inte och om vilka böter som ska åläggas. Deras beslut är bindande för medlemsstatens territorium och måste ta hänsyn till de principer som fastställts genom beslut som fattats av kommissionen själv eller av en domstol. Kommissionens tillkännagivanden och riktlinjer om verkställandet av beslut som fattats i antitrustärenden är inte bindande för de nationella konkurrensmyndigheterna men kan påverka deras beslut. De nationella domstolarna kan be kommissionen om synpunkter på tolkningen av EU:s konkurrensregler och hänskjuta ärendet till EU-domstolen för ett förhandsavgörande. Så snart kommissionen inleder en egen utredning fråntas nationella konkurrensmyndigheter sin fortsatta roll i det aktuella ärendet.

¹² Artikel 11 i förordning (EG) nr 1/2003.

¹³ Artikel 16 i förordning (EG) nr 1/2003.

15 Den parallella tillämpningen av EU:s antitrustregler illustreras i *figur 1*.

Figur 1 – Parallell tillämpning av EU:s antitrustregler



Källa: Revisionsrätten.

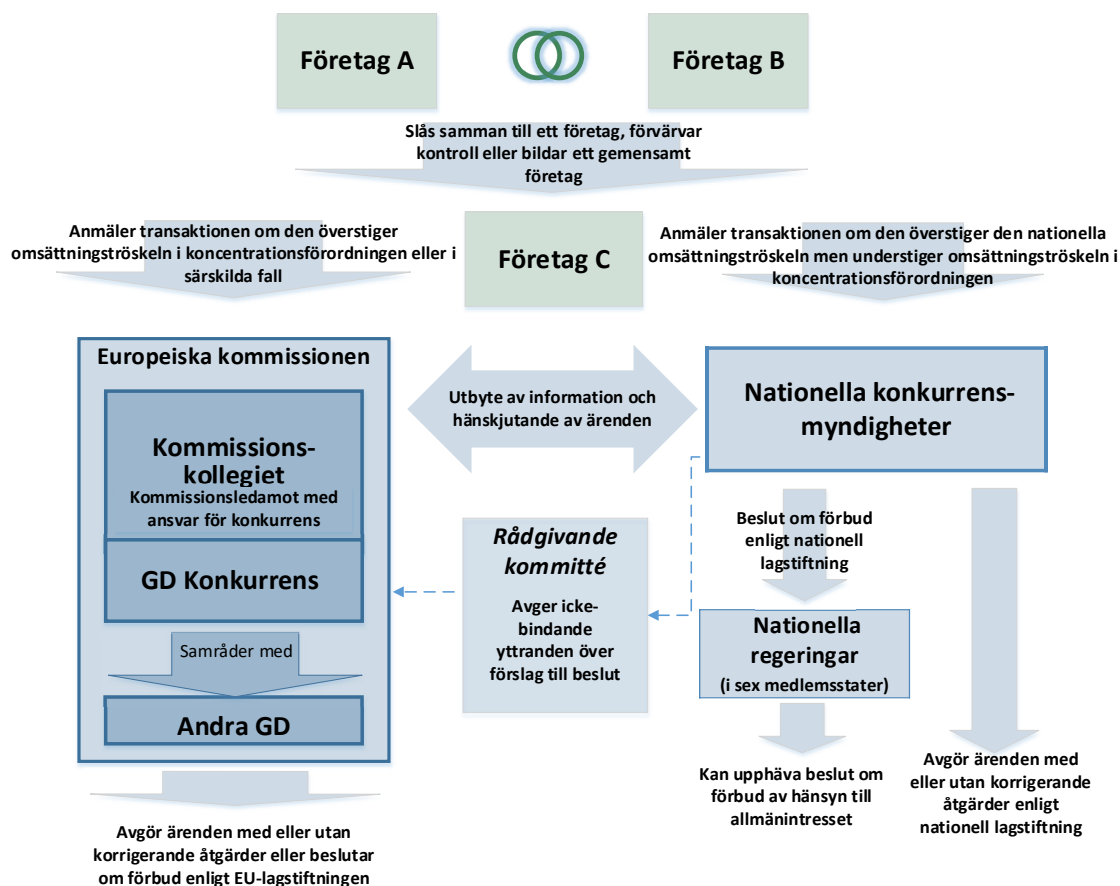
Koncentrationskontroll i EU och nationellt

16 Kommissionen ansvarar för utredningen av företagskoncentrationer när omsättningen för de samgående företagen överstiger ett tröskelvärde som fastställts i EU:s lagstiftning¹⁴. Om omsättningen ligger under tröskelvärdet kan medlemsstaterna ansvara för att bedöma koncentrationer i enlighet med den nationella lagstiftningen. Ärenden kan överföras enligt systemet för hänskjutande mellan kommissionen och medlemsstaterna, vilket innebär en viss flexibilitet. Till exempel kan kommissionen

¹⁴ Artikel 1 i koncentrationsförordningen. Detta motsvarar i regel (i) en sammanlagd omsättning i hela världen för samtliga berörda företag på mer än 5 miljarder euro, eller (ii) en sammanlagd omsättning inom unionen för vart och ett av minst två av de berörda företagen på 250 miljoner euro. Transaktionerna omfattas även av EU:s koncentrationskontroll när de berörda företagen har (i) en sammanlagd omsättning i hela världen på mer än 2,5 miljarder euro, (ii) en sammanlagd omsättning i var och en av åtminstone tre medlemsstater på mer än 100 miljoner euro, (iii) i var och en av medlemsstaterna i punkt ii, en omsättning för vart och ett av åtminstone två av de berörda företagen på mer än 25 miljoner euro, och (iv) en omsättning inom unionen för vart och ett av åtminstone två av de berörda företagen på mer än 100 miljoner euro.

under vissa omständigheter återhänvisa ett ärende till en medlemsstat och vice versa (se [figur 2](#)).

Figur 2 – Koncentrationskontroll i EU och nationellt



Källa: Revisionsrätten.

17 Om kommissionen anser att en föreslagen koncentration skulle innebära ett påtagligt hinder för effektiv konkurrens kan den antingen förbjuda koncentrationen eller tillåta den under förutsättning att de samgående parterna gör vissa bindande åtaganden som de själva föreslagit och som syftar till att förhindra konkurrensproblem på de berörda marknaderna.

18 Om en koncentration omfattas av en nationell konkurrensmyndighets behörighet får denna myndighet självständigt fatta beslut om huruvida koncentrationen ska godkännas eller inte enbart enligt den nationella lagstiftningen. I sex medlemsstater har dock de nationella regeringarna, oftast genom näringsministern, möjlighet att i undantagsfall upphäva ett beslut om koncentrationsförbud eller ändra åtaganden av hänsyn till allmänintresset, till exempel om de tror att den konkurrensbegränsande effekten på de berörda marknaderna vägs upp av behovet av att bevara arbetstillfällena eller utveckla särskilda nationella industrier¹⁵.

¹⁵ Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Portugal.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

19 Under de senaste tio åren har antalet EU-relevanta företagskoncentrationer ökat med runt 40 % och framväxten av nya digitala marknader har inneburit stora utmaningar när det gäller verkställandet av konkurrensreglerna. Vi har inte rapporterat om kommissionens insatser inom koncentrationskontroll och antitrustförfaranden tidigare. Med denna revision har vi försökt belysa hur kommissionen genomför dessa åtgärder och lyfta fram frågor som kan påverka resultatet av åtgärderna nu och i framtiden.

20 Vi ställde oss frågan om kommissionen tillämpade EU:s konkurrensregler väl vid koncentrationskontroller och antitrustförfaranden. Närmare bestämt bedömde vi om kommissionen

- a) hade tillräcklig detektions- och utredningskapacitet,
- b) utnyttjade sina verkställighetsbefogenheter väl vid koncentrationskontroller och antitrustförfaranden,
- c) hade ett bra samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna,
- d) hade upprättat ett ramverk för att rapportera om resultaten av verkställighetsåtgärderna och erhålla feedback.

21 För revisionen undersökte vi dokument från kommissionen och intervjuade anställda vid kommissionen. När det gäller koncentrationskontroll granskade vi handlingarna från 13 förslag till koncentrationer som anmälts till kommissionen enligt koncentrationsförordningen mellan 2010 och 2017. När det gäller antitrust granskade vi ett urval av 37 ärenden som kommissionen börjat utreda under samma period, men vi granskade även rapporter och andra dokument över verksamheter från 2018 och 2019. Med hjälp av ett urval på 38 ärenden granskade vi dessutom kommissionens analys av anmälningar från nationella konkurrensmyndigheter enligt artikel 11 i förordning nr 1/2003, det vill säga där en nationell konkurrensmyndighet formellt hade informerat kommissionen om att den inlett en nationell antitrustutredning eller lagt fram ett förslag till verkställighetsbeslut. Samtliga ärenden valdes ut på grundval av riskkriterier.

22 För att samla in information besökte vi dessutom de nationella konkurrensmyndigheterna i Bulgarien, Frankrike, Nederländerna och Polen, på grund av de stora skillnaderna i deras institutionella särdrag. Vi höll även möten med företrädare för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

23 Vid denna revision undersökte vi inte hur kommissionen kontrollerar efterlevnaden av reglerna för statligt stöd, vilket är ett annat område där kommissionen övervakar konkurrensen¹⁶. Det finns många faktorer på EU- eller medlemsstatsnivå som kan påverka hur effektiv konkurrensen är, däribland patenträtt, nationell skattelagstiftning, sektorsspecifik lagstiftning (t.ex. om persontransport eller telekommunikation), särskilda bestämmelser om konsumentskydd eller handelspolitik om det gäller länder utanför EU. Dessa faktorer ligger utanför kommissionens specifika roll som verkställare av konkurrensregler enligt förordning nr 1/2003 och koncentrationsförordningen och omfattades därför inte av vår revision.

¹⁶ Vi undersökte nyligen kommissionens kontroll av statligt stöd till finansinstitut. Se särskild rapport 21/2020 *Kontroll av statligt stöd till finansinstitut i EU: ändamålsenligheten behöver ses över* https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_SV.pdf. År 2016 granskade vi reglerna för statligt stöd inom sammanhållningspolitiken. Se särskild rapport 24/2016 *Mer behöver göras för att öka medvetenheten om och åstadkomma efterlevnad av reglerna för statligt stöd inom sammanhållningspolitiken*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_sv.pdf.

Iakttagelser

Kommissionens marknadsövervaknings-, detektions- och utredningskapacitet är till viss del begränsad

24 Kommissionen erhåller en mängd mer eller mindre formella uppgifter från marknadsaktörer och nationella konkurrensmyndigheter angående möjliga konkurrensproblem eller eventuella överträdelser av antitrustreglerna. När det gäller formella antitrustklagomål är kommissionen skyldig enligt lag att noggrant beakta de ärenden som den får kännedom om. Men uppgifterna kan variera stort i fråga om kvalitet och återspeglar inte nödvändigtvis den inre marknads största konkurrensproblem. För att vara fullt ändamålsenlig bör en konkurrensmyndighet därför inte enbart behandla klagomål som den blir uppmärksam på, utan även främja rapportering av ärenden och klara av att på eget initiativ upptäcka potentiella antitrustärenden som har stor inverkan.

25 Generaldirektoratet för konkurrens måste undersöka alla koncentrationer som anmäls (se punkt 16) men det bestämmer själv om påstådda överträdelser av antitrustreglerna ska utredas. GD Konkurrens erhåller ofta mer information om konkurrensproblem än vad det faktiskt kan utreda med de resurser det har och måste därför prioritera.

26 Vi bedömde om kommissionen

- a) hade den kapacitet som krävs för att upptäcka konkurrensbegränsande verksamhet,
- b) hade fastställt prioriteringar för verkställandet av antitrustregler enligt objektiva kriterier för att koncentrera sina resurser på ärendena med störst potentiell inverkan.

Begränsade resurser påverkar kommissionens detektionsförmåga

27 För att kunna inleda antitrustutredningar på eget initiativ måste kommissionen ha ingående kännedom om de ekonomiska sektorer som är relevanta för den inre marknaden och bedriva riktad undersökningsverksamhet. Till sin hjälp har kommissionen ett antal verktyg som den kan använda för att övervaka marknader och upptäcka överträdelser. Den kan till exempel samla in och analysera offentligt tillgängliga uppgifter eller marknadsdata, eller göra bedömningar av specifika ämnen

eller ärenden (s.k. sondering eller kartläggning). Den kan även utföra mer ingående analyser av konkurrenshinder i form av marknadsundersökningar eller formella branschutredningar¹⁷.

28 När det gäller fördelningen av resurser till efterlevnadskontrollen av konkurrenslagstiftningen måste GD Konkurrens rätta sig efter kommissionens årliga budgetanslag och konkurrerar således om resurserna med kommissionens övriga generaldirektorat. Det totala antalet anställda har varit förhållandevis stabilt de senaste tio åren¹⁸ och antalet förflyttningar mellan de tre instrumenten (koncentrationskontroller, antitrustutredningar och statligt stöd) har varit begränsat. Vi noterade att antalet nya antitrustärenden som registrerats av GD Konkurrens sedan 2010 hade varit relativt stabilt, medan antalet nya koncentrationsärenden hade ökat stadigt under samma period. Eftersom kommissionen är skyldig enligt lag att genomföra koncentrationskontroller behövde GD Konkurrens avsätta betydande resurser till detta (se punkt **41**). Med den personal som återstår har GD Konkurrens inte möjlighet att följa upp alla klagomål som kommer in utan måste prioritera.

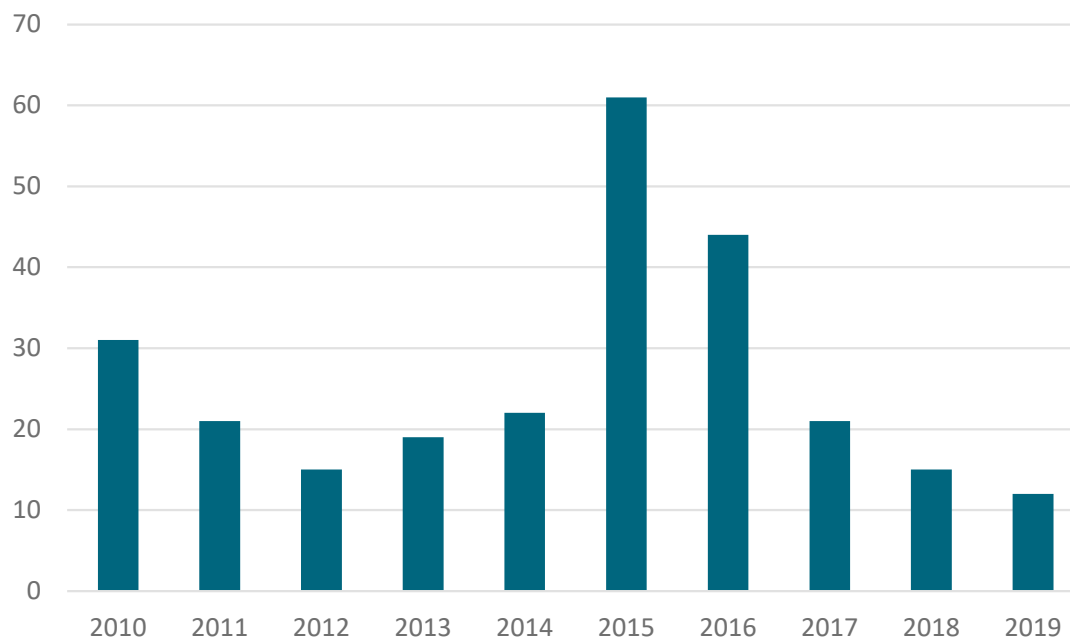
29 Därför är resurserna begränsade när det gäller marknadsövervakning och möjligheten att proaktivt upptäcka nya ärenden, till exempel genom branschutredningar. Marknadsövervakningens nivå, överensstämmelse och kvalitet berodde i hög grad på initiativförmågan, tillgängligheten och erfarenheten hos enskilda anställda vid GD Konkurrens. På grund av begränsade resurser har kommissionen sedan 2005 endast utfört fyra branschutredningar som lett till att man kunnat upptäcka brott mot konkurrensreglerna¹⁹. Till utredningen av e-handelssektorn 2015 krävdes ett team på omkring 15 heltidsekvivalenter under en period på 18–24 månader.

30 Trots att nya utredningar inletts om e-handel har det totala antalet ärenden som GD Konkurrens upptäckt efter att ha agerat på eget initiativ minskat konstant sedan den högsta noteringen 2015 (se *figur 3*).

¹⁷ Artikel 17 i förordning (EG) nr 1/2003.

¹⁸ Mellan 2010 och 2018 minskade antalet tjänster vid GD Konkurrens något från 830 till 804. Per den 31 december 2018 hade GD Konkurrens 77 tjänster vid kartellenheterna, 171 tjänster vid de operativa enheterna för antitrustärenden som inte rör karteller och 117 tjänster vid de operativa enheterna för koncentrationskontroll.

¹⁹ Sedan 2005 har kommissionen genomfört branschutredningar av finansiella tjänster (2005), energisektorn (2005–2007), läkemedelsektorn (2008) och e-handelssektorn (2015). https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html.

Figur 3 – Utveckling av antalet nya utredningar på eget initiativ

Källa: Europeiska kommissionen.

31 Redan 1996 beslutade kommissionen att ge företag som var inblandade i karteller incitament (ett "eftergiftsprogram") att rapportera insiderinformation till kommissionen. Det första företaget i en kartell som gör detta kan beviljas total immunitet mot böter. Andra företag som följer exemplet kan beviljas nedsatta böter.

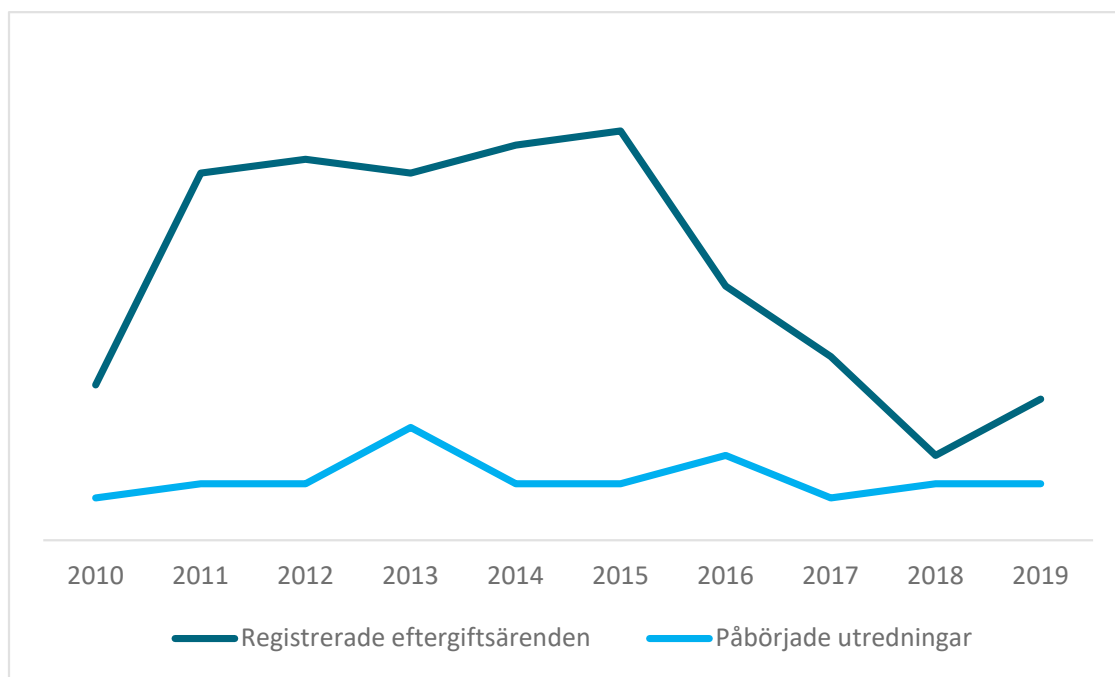
32 Kommissionen är i hög grad beroende av denna mekanism för att upptäcka karteller. Under perioden 2010–2017 gjordes 23 av 25 kartellutredningar till följd av ansökningar om eftergift. Kommissionens eget detektionsarbete resulterade endast i två utredningar.

33 Av det totala antal antitrustbeslut som kommissionen fattade om ärenden registrerade mellan 2010 och 2017, inklusive kartellärenden, härrörde 50 % av besluten som antogs fram till den 31 december 2018 från ansökningar om eftergift.

34 Ungefär 15 % av ansökningarna om eftergift som togs emot ledde till en formell utredning av kommissionen. I 60 % av dessa fall resulterade utredningen i beslut om förbud samt böter. Den låga andelen på 15 % berodde på att ansökningarna ofta inte uppfyllde villkoren, att det saknades *prima facie*-bevis på överträdelse, att ärendena inte prioriterades av kommissionen eller att kommissionen inte var den myndighet inom det Europeiska konkurrensnätverket som var bäst lämpad att utreda ärendet. I det sistnämnda fallet har de nationella konkurrensmyndigheterna möjlighet att inleda förfaranden baserat på ärenden som kommissionen hänskjutit eller på eget initiativ.

Vidare har antalet eftergiftsärenden som varje år rapporteras till kommissionen minskat betydligt sedan 2015 (se [figur 4](#)).

Figur 4 – Utveckling av antalet eftergiftsärenden 2010–2019



Källa: Europeiska kommissionen.

35 Kommissionen har ännu inte i detalj undersökt varför antalet ansökningar om eftergift eller immunitet visar en fallande trend. Denna trend, som även verkar återspegla trenden inom andra områden, gör det svårt att dra slutsatser om huruvida antalet karteller på den inre marknaden verkligen har minskat, vilket är teoretiskt möjligt, eller huruvida företagen är rädda att de med en sådan ansökan skulle riskera skadeståndsanspråk från dem som drabbats av överträdelser av EU:s antitrustregler. År 2014 antogs ett EU-direktiv som syftade till att underlätta anspråk på sådana ersättningar²⁰. Vi kan således inte utesluta att företag som är inblandade i en kartell avstår från att ansöka om eftergift. De kan visserligen undvika böter, men de som drabbas av kartellen kan kräva företagen på höga ersättningar för de skador som orsakats dem. Eller så har företagen helt enkelt blivit bättre på att dölja karteller.

36 År 2016 beslutade GD Konkurrens att det skulle satsa på att förbättra sina metoder för att upptäcka potentiella fall som har stor inverkan på den inre marknaden. Som en del av detta initiativ har kommissionen sedan 2017 en visselblåsarfunktion på

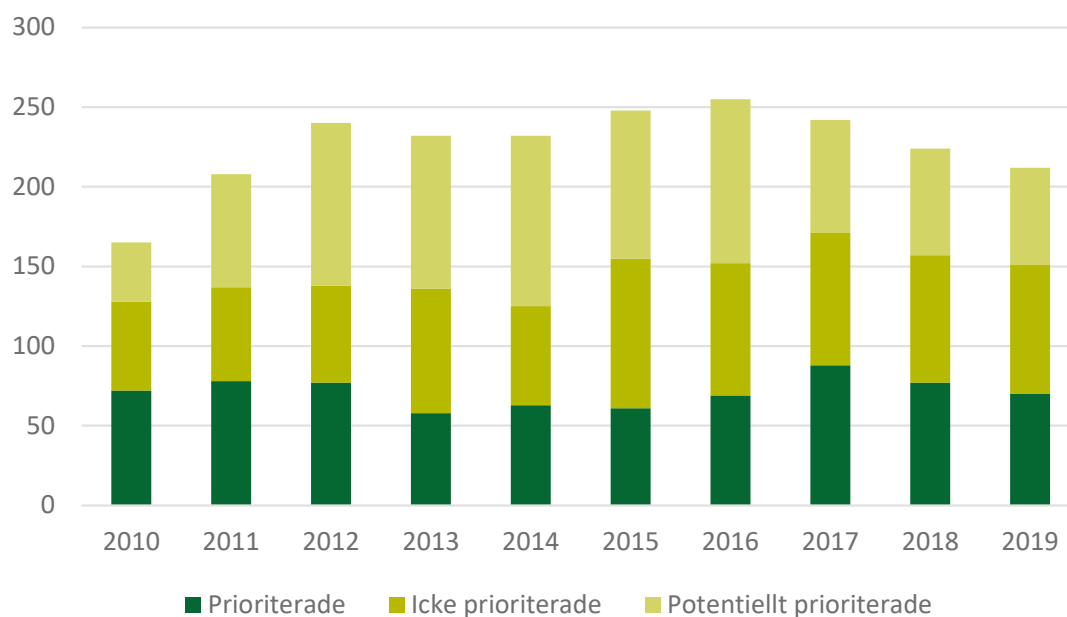
²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/104/EU av den 26 november 2014 om vissa regler som styr skadeståndstalan enligt nationell rätt för överträdelser av medlemsstaternas och Europeiska unionens konkurrensrättsliga bestämmelser (EUT L 349, 5.12.2014, s. 1).

sin webbplats som vem som helst kan använda för att anonymt skicka information om karteller och annan konkurrensbegränsande verksamhet. Uppgifterna som har tagits emot har använts i kommissionens arbete med marknadsövervakning, men när revisionen genomfördes hade de bara resulterat i en inspektion på plats och denna ledde inte till att något formellt förfarande inleddes. Kommissionen har ännu inte föreslagit några andra incitament för att främja rapportering av överträdelser, till exempel ekonomisk belöning till visselblåsare²¹.

Strategin för prioritering av ärenden var inte optimal

37 Såsom nämndes i punkt 28 måste GD Konkurrens, på grund av det stora antalet potentiella antitrustärenden som väntar på att behandlas (se *figur 5*), välja ut vilka ärenden det kan utreda. För att utnyttja sina resurser på ett ändamålsenligt sätt bör det prioritera de ärenden som har störst potentiell inverkan på den inre marknaden och på konsumenterna.

Figur 5 – Utveckling av antalet antitrustärenden som väntar på utredning 2010–2019



Källa: Europeiska kommissionen.

²¹ I EU-28 finns belöningssystem för visselblåsare i Ungern, Litauen, Slovakien och Förenade kungariket.

38 GD Konkurrens använde ett antal kriterier för att välja ut ärenden att behandla. Enligt vägledningen för potentiella överträdelser av artikel 102 i EUF-fördraget²² ska det till exempel bland annat koncentreras på de utestängande åtgärder som medför störst skada för konsumenterna. Vi såg dock inte att det fanns några tydliga viktade kriterier för att säkerställa att GD Konkurrens valde ut de ärenden som utgjorde störst risk för konkurrensen eller konsumentvälfärden på den inre marknaden och inom alla berörda ekonomiska sektorer.

Kommissionen utnyttjade sina verkställighetsbefogenheter väl men utmaningar kvarstår

39 För att tillämpa reglerna om koncentrationer och antitrust på ett ändamålsenligt sätt måste kommissionen agera i EU-medborgarnas intresse för att säkerställa att de kan köpa varor och tjänster av hög kvalitet till rättvisa priser. Därför bedömde vi hur kommissionen

- a) utförde sina koncentrationskontroller,
- b) utförde sina antitrustutredningar,
- c) hanterade nya utmaningar vad gällde tillämpningen av reglerna,
- d) utfärdade böter i avskräckande syfte.

Kommissionen fattade alla beslut om koncentrationer inom de lagstadgade tidsfristerna, men det ökande antalet sätter kommissionens begränsade resurser under press

40 Enligt gällande regler har kommissionen vanligtvis 25 arbetsdagar på sig att bedöma inverkan av en koncentration på de berörda marknaderna ("fas I-utredning") och fatta beslut om att tillåta den eller om att inleda en andra, fördjupad "fas II-utredning"²³. Vi bedömde om kommissionen, inom de angivna tidsfristerna, hade behandlat alla relevanta aspekter av en anmäld transaktion innan den fattade ett

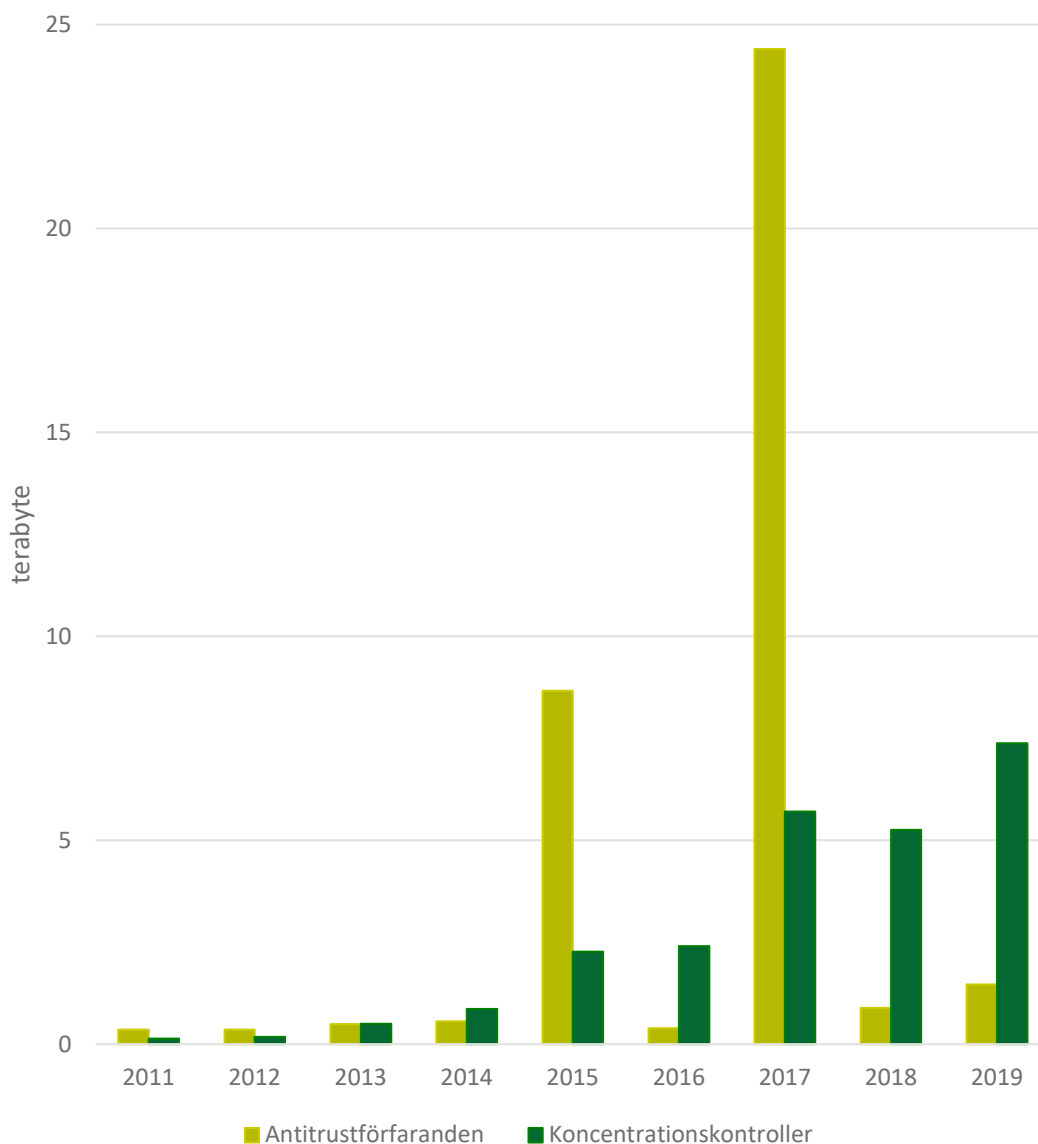
²² *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder* (EUT C 45, 24.2.2009, s. 7).

²³ Tidsfristen för att göra en fas II-utredning är 90 dagar med vissa möjligheter till förlängning upp till högst 125 arbetsdagar.

beslut samt om den hade en ändamålsenlig överblick över alla koncentrationer som skulle kunna ha en betydande inverkan på konkurrensen på EU:s inre marknad.

41 Koncentrationskontroller medförde en stor arbetsbörda: Enligt uppgifter från GD Konkurrens upptog koncentrationskontroller mellan 2012 och 2017 i genomsnitt 28 % av den sammanlagda tid som ägnades åt de tre instrumenten (koncentrationskontroller, antitrust och statligt stöd) och mellan 11 och 14 % av GD Konkurrens sammanlagda tillgängliga resurser. Samtidigt som den berörda personalstyrkan har legat på en relativt stabil nivå har antalet ärenden som anmälts till kommissionen ökat de senaste åren, liksom mängden uppgifter som ska analyseras (se [figur 6](#)).

Figur 6 – Utveckling av mängden uppgifter som behandlas vid koncentrationskontroller och antitrustutredningar



Källa: Europeiska kommissionen.

42 Vi noterade att de nationella konkurrensmyndigheterna i 18 medlemsstater samt i länder utanför EU, såsom Australien, Kanada och USA, tar ut en avgift från företag som gör en anmälan om koncentrationer. På så sätt täcks åtminstone en del av de offentliga kostnaderna för granskningen av en koncentration. Kommissionen beslutade att inte föreslå att avgifter skulle införas som en alternativ finansieringskälla till sina verkställighetsåtgärder, men beslutet baserades inte på någon grundlig kostnadsnyttoanalys. Inom ramen för den fleråriga budgetramen för 2021–2027 har kommissionen i stället föreslagit en särskild budget för efterlevnadskontroll av konkurrenslagstiftningen inom EU:s allmänna budget, vilket återspeglas i dess förslag till ett program för den inre marknaden²⁴ från 2018. Syftet med detta förslag är bland annat att kommissionen bättre ska kunna hantera utmaningarna till följd av den ständigt ökande mängden elektronisk information, stordata, artificiell intelligens och algoritmer.

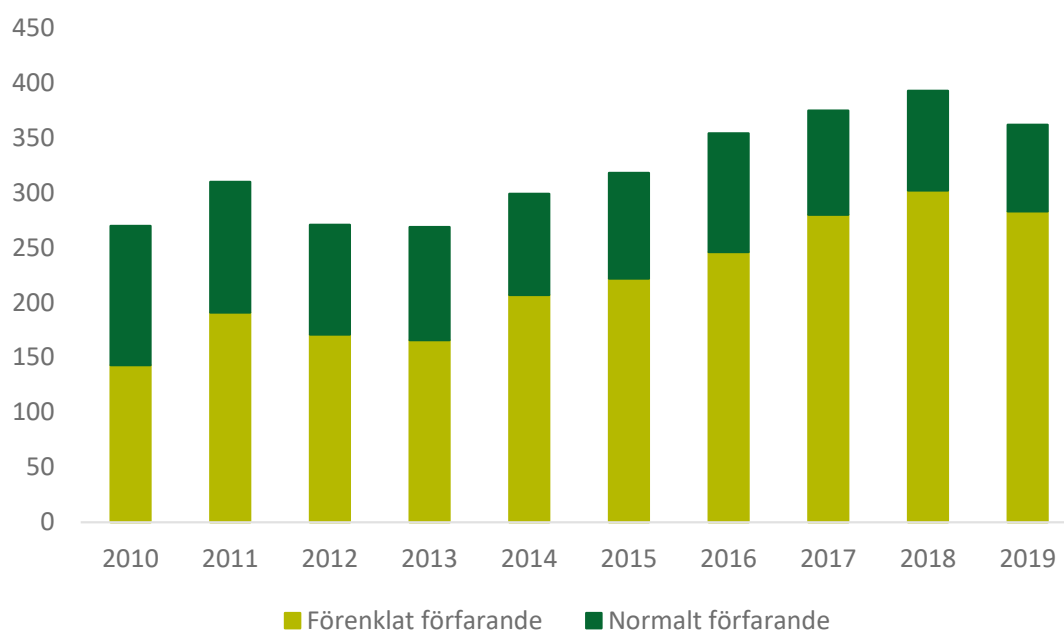
43 Vår granskning av ett urval anmälningar visade att kommissionen bedömde de relevanta aspekterna av transaktionerna och slutförde sina koncentrationskontroller inom de lagstadgade tidsfristerna i samtliga ärenden. I de allra flesta fallen (94 % av anmälningarna under perioden 2010–2017) bedömde kommissionen att det inte förelåg några konkurrensproblem och meddelade att koncentrationerna var förenliga med den inre marknaden.

44 På grund av de snäva föreskrivna tidsfristerna förlitade sig GD Konkurrens i hög grad på uppgifter och information från de samgående parterna, offentliga uppgifter såsom bransch- eller handelsstatistik samt svar från tredje parter (dvs. marknadsaktörer) på kommissionens frågeformulär inom ramen för marknadsundersökningar. Med tanke på bristen på resurser och mängden uppgifter som ska kontrolleras är det svårt för kommissionen att systematiskt dubbelkontrollera om uppgifterna är korrekta, i synnerhet i komplexa utredningar. Dessutom är det inte säkert att tredje parter som ombeds uttala sig om den planerade koncentrationen har möjlighet att svara inom de korta tidsfristerna, varför deras ståndpunkt inte alltid kan beaktas.

²⁴ Lagstiftningsförslag om inrättande av programmet för den inre marknaden, konkurrenskraft för företag, inklusive små och medelstora företag, och europeisk statistik samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 99/2013, (EU) nr 1287/2013, (EU) nr 254/2014, (EU) nr 258/2014, (EU) nr 652/2014 och (EU) 2017/826, 18.6.2018.

45 För att minska arbetsbördan för kommissionen och de berörda företagen beslutade kommissionen 2013 att utöka de kategorier som omfattas av det förenklade förfarandet, det vill säga de koncentrationer som vanligtvis är oproblematiske (se [figur 7](#)). Fram till covid-19-pandemins utbrott har det inte varit möjligt för samgående företag att lämna in anmälningar om koncentrationer helt elektroniskt, trots att detta skulle ha kunnat underlätta behandlingen av uppgifter.

Figur 7 – Utveckling av beslut efter EU:s koncentrationskontroller 2010–2019



Källa: Europeiska kommissionen.

46 Under 2016 inledde kommissionen en utvärdering av valda delar av EU:s system för koncentrationskontroll, bland annat möjligheterna att effektivisera koncentrationskontrollerna ytterligare. Vi konstaterade dock att den ännu inte har vidtagit några konkreta åtgärder för att behandla exempelvis följande situationer:

- I nuläget måste företagen genomgå ett komplext och tidskrävande hänskjutningsförfarande om de vill få en transaktion som ligger under omsättningströskeln (se punkt [16](#)) granskad av kommissionen när de har verksamhet i flera medlemsstater vars nationella konkurrensmyndigheter annars var och en skulle behöva granska ärendet.

- Omkring 25 % av de förenklade anmälningar som gjordes mellan 2010 och 2017 avsåg ärenden där stora företag fick gemensam kontroll över ett annat företag (gemensamt företag) som antingen hade begränsad kommersiell verksamhet i EU eller inte hade eller i framtiden planerade att ha någon sådan. Ett exempel är om ett stort EU-företag bildar ett gemensamt företag med ett företag i Asien men det gemensamma företaget endast kommer att vara verksamt på marknader i Asien. Sådana transaktioner brukar dock inte orsaka några konkurrensproblem på den inre marknaden.

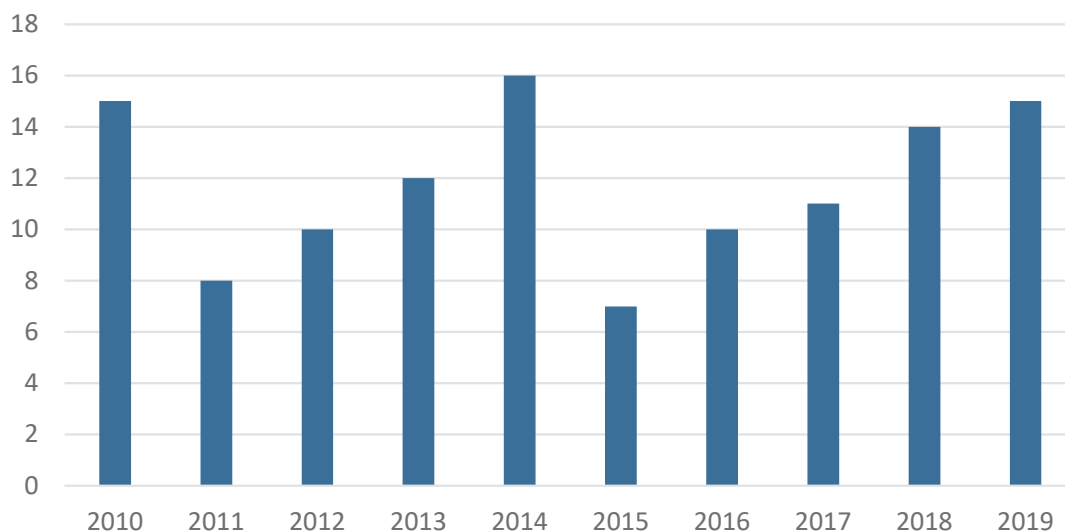
47 Såsom nämndes i punkt **16** fastställs en företagskoncentrations EU-dimension utifrån de samgående företagens sammanlagda årsomsättning. Detta ger en bra bild av hur stor en transaktion är och därmed hur stor potentiell inverkan den har på marknaderna. Men det finns risk för att man missar vissa stora koncentrationer. Inom till exempel läkemedelsindustrin, marknaderna för ny teknik eller den digitala sektorn kan förvärv till ett högt värde av företag som fortfarande har en låg omsättning medföra risker för en effektiv konkurrens på den inre marknaden. I sådana fall kan förvärvet leda till att köparen snabbt får en dominerande ställning på en ny men fortfarande liten marknad, eller att köparen beslutar att avbryta utvecklingen av nya produkter för att skydda sitt eget utbud. Vi noterade att kommissionen är medveten om att sådana transaktioner har fallit utanför dess koncentrationskontroll, med undantag av ett fåtal ärenden som hänskjutits från nationella konkurrensmyndigheter. I en rapport om konkurrenspolitik för den digitala tidsåldern²⁵ från 2019 drog kommissionens expertgrupp slutsatsen att det är för tidigt att ändra de lagstadgade tröskelvärdena. Därför har kommissionen, i motsats till vissa medlemsstater, ännu inte vidtagit åtgärder för att lösa problemet²⁶.

Kommissionen tog itu med konkurrensproblem genom sina antitrustbeslut men förfarandena tar fortfarande lång tid

48 Kommissionen behandlar olika typer av antitrustärenden, däribland såväl stora som små ärenden i fråga om hur stor marknadsvolymen är eller vilka geografiska marknader som berörs. Mellan 2010 och 2019 fattade kommissionen formella beslut om förbud eller godkände åtaganden från företag om att upphöra med konkurrensbegränsande beteende i 118 antitrustärenden (se **figur 8**).

²⁵ Europeiska kommissionen, *Competition policy for the digital era*, rapport av Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye och Heike Schweitzer, 2019, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.

²⁶ År 2017 beslutade Tyskland och Österrike att ändra den nationella lagstiftningen och även ta hänsyn till en koncentrations värde.

Figur 8 – Kommissionens antitrustbeslut 2010–2019

Källa: Europeiska kommissionen.

49 Vi bedömde om kommissionen genomförde sina utredningar på ett lämpligt sätt och inom rimlig tid. Vi fann följande trender i de senaste årens utveckling som satte GD Konkurrens resurser och tekniska kapacitet på prov:

- Det ökande antalet beslut under de senaste åren.
- Den ökande mängden information och uppgifter som ska behandlas och analyseras, eftersom kommissionen har "beviskyldighet".
- Den ökande komplexiteten i de juridiska frågor som ska behandlas.

50 Målet med kommissionens interventioner i antitrustärenden är att få stopp på alla överträdelser av EU:s konkurrensregler och att återskapa en sund och effektiv konkurrens på marknaden. Utifrån vårt urval av kommissionsbeslut drar vi slutsatsen att kommissionen, i de fall då den beslutade att inleda formella förfaranden, löste konkurrensproblem genom att uppnå resultat i form av ett förbud eller ett beslut om åtagande.

51 En viktig faktor för att kommissionens tillämpning av konkurrensreglerna ska bli ändamålsenlig är dess förmåga att i nära samarbete med medlemsstaternas nationella konkurrensmyndigheter mobilisera resurser och genomföra utredningar på plats i flera medlemsstater samtidigt. Vi såg att kommissionen på detta sätt i de allra flesta granskade ärendena hade kunnat samla in de bevis som den behövde för att kunna utföra sitt arbete på ett framgångsrikt sätt.

52 Många av företagen som utretts av kommissionen överklagar besluten till EU-domstolen. Antalet ärenden är större än antalet konkurrensbeslut eftersom ett kommissionsbeslut kan riktas mot flera företag. Domstolen prövar bara den juridiska korrektheten hos och kvaliteten på hanteringen av ärendet. Antalet ärenden som tas upp vid domstolen minskar och kommissionen har totalt sett lyckats försvara ett konstant stort antal av sina beslut (se [tabell 1](#)).

Tabell 1 – Utveckling av konkurrens mål vid EU-domstolen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Konkurrensärenden där beslut fattats	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Kommissionens totala framgångsgrad (helt eller delvis)	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Pågående överklaganden av konkurrensärenden	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Nya överklaganden av konkurrensärenden	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Källa: Europeiska kommissionen.

53 För att kunna tillämpa konkurrensreglerna ändamålsenligt måste kommissionen fatta sina beslut inom rimlig tid och på ett sätt som gör att de ekonomiska kostnaderna för företagen och konsumenterna som drabbas av en överträdelse blir så låga som möjligt.

54 När det gäller antitrustärenden finns det, till skillnad från vid koncentrationskontroller (se punkt [40](#)), ingen fastställd tidsfrist i EU-lagstiftningen inom vilken kommissionen måste utföra sina utredningar. Det tog kommissionen i genomsnitt cirka fyra år²⁷ att avsluta en antitrustutredning med ett formellt beslut från det att ärendet registrerades, vilket vanligtvis sker när det finns tillräckligt med bevis för att inleda en preliminär utredning. Särskilt långdragna var förfarandena vid kartellutredningar, som tog i genomsnitt mer än fyra år, och vid komplexa ärenden gällande missbruk av en dominerande ställning inom transport- och energisektorn och den digitala sektorn. Under den period som omfattades av vår granskning fann vi flera fall där det hade tagit kommissionen upp till åtta år att komma fram till ett beslut.

55 Vissa förseningar av ärenden kunde kommissionen själv påverka direkt men inte andra. Exempelvis har det förekommit fall där företag som utreddes systematiskt begärde förlängda tidsfrister, svarade på informationsförfrågningar med stora förseningar på mellan fyra till åtta månader och upp till 1,5 år eller drog ut på förfarandena genom att skicka in verkningslösa förslag på åtaganden som de skulle

²⁷ Medianvärdet är 3,8 år.

göra. Och eftersom parterna dessutom ofta överklagar till EU-domstolen (se punkt 52) kan ytterligare omfattande förseningar uppstå innan kommissionens beslut träder i kraft.

56 GD Konkurrens har sedan 2017 lagt ner mycket arbete på att påskynda förfarandena, bland annat följande:

- År 2018 införde det en ny "samarbetspraxis" för företag inblandade i antitrustutredningar som inte rör karteller. Detta förfarande liknar "förlikningsförfarandet" som kommissionen redan tillämpar vid kartellutredningar sedan 2008. Företag som erkänner överträdelsen och tar på sig skulden för den samt samarbetar nära med kommissionen under utredningen kan beviljas sänkta böter.
- Det effektiviserade sin organisation genom att införa förenklade tillståndsförfaranden för handlingar som inte rör ärenden, bättre vägledning för handläggare, flexiblare personalfördelning inom GD Konkurrens och bättre samordning av ärendehantering mellan de olika berörda avdelningarna. Det började även utveckla en ny, processororienterad gemensam ärendehantering. Systemet drabbades dock av stora förseningar och kommer inte att vara i fullt bruk för antitrustförfaranden och koncentrationskontroller förrän i slutet av 2020. Fram till dess kommer ärendehanteringens fortsatt vara onödigt resurskrävande.
- Under 2018 antog GD Konkurrens en strategi för att använda artificiell intelligens i syfte att ytterligare påskynda informationssökningen och underlätta dokumentanalysen. Med tanke på de begränsade budget- och personalresurserna förväntas de första resultaten finnas tillgängliga enbart i pilotform 2020, och en utökning planeras till 2021.

Kommissionen har ännu inte fullt ut tagit itu med de nya komplexa utmaningarna för efterlevnadskontrollen på digitala marknader

57 Med den digitala tidsåldern har nya marknadsformer, produkter och tjänster vuxit fram där traditionella antaganden om och definitioner på effektiv konkurrens har behövt anpassas (se [ruta 2](#)). Under de senaste åren har konkurrensmyndigheterna funderat över hur de ska ta sig an dessa utmaningar i olika forum, till exempel vid rundabordsamtal inom OECD eller Europeiska konkurrensnätverket. Mot bakgrund av vår granskning av tillgängliga dokument och kommissionens beslut bedömde vi om kommissionens nuvarande verktyg är tillräckliga för att hantera utmaningarna från de digitala marknaderna.

Ruta 2

Digitala marknader har gett upphov till nya utmaningar när det gäller efterlevnadskontrollen av konkurrensregler

Vid efterlevnadskontrollen av konkurrensregler tar man traditionellt sett hänsyn till företags marknadsandelar, priser på varor och tjänster på de berörda marknaderna samt företags vinstmarginaler. Men de klassiska koncepten räcker inte till för att fastställa marknadsinflytande och bedöma konkurrensen på digitala marknader. Dessa marknader är ofta "flersidiga" vilket innebär att ett företag fungerar som mellanhand mellan andra tjänste- eller varuleverantörer och konsumenter, som kan använda företagets tjänster utan kostnad ("nollprismarknader"). Företaget kan utnyttja sitt marknadsinflytande på en sida av marknaden (t.ex. det stora antalet användare) för att skada marknadsaktörer på den andra sidan (t.ex. genom att tillämpa orättvisa villkor).

Företagen kan snabbt växa förbi "brytpunkten" där de nästan automatiskt vinner fler och fler användare tack vare nätverkseffekter och samlar ihop enorma mängder uppgifter som kan stärka deras marknadsinflytande och dominerande ställning ytterligare. Dessa uppgifter kan innehålla känsliga personuppgifter från enskilda användare vilket gör att EU:s regler om skydd av personuppgifter är relevanta för verkställandet av konkurrenspolitiken. Företag kan sedan utnyttja sitt marknadsinflytande för att minska konkurrensen och begränsa valfriheten för konsumenterna. Europeiska dataskyddsstyrelsen, som företräder dataskyddsmyndigheter i EU, begärde att kommissionen och andra konkurrensmyndigheter i sina bedömningar skulle inkludera frågor gällande skydd av personuppgifter och den personliga integriteten som kan påverka konkurrensen²⁸. Ett typiskt kännetecken för den digitala tidsåldern är förvisso att företag konkurrerar om en marknad i stället för på en marknad, vilket leder till resultat där "vinnaren får allt"²⁹.

Företag kan också, med hjälp av algoritmer, samverka eller agera på egen hand för att höja priserna på konsumenternas bekostnad (snabba prisjusteringar för att mäta sig med konkurrenter, eller tillverkare som snabbt ingriper när återförsäljare sänker priserna).

²⁸ Uttalande från Europeiska dataskyddsstyrelsen av den 27 augusti 2018, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentration_en.pdf.

²⁹ *Big data: Bringing competition policy to the digital era*, DAF/COMP(2016)14, OECD, 2016.

58 Även om kommissionen har fattat ett antal beslut för att tackla utmaningarna från den digitala ekonomin återstår betydande utmaningar som behöver lösas. Exempelvis kan metoder som används på digitala marknader orsaka skada för konsumenterna. Det är dock svårt för kommissionen att finna lämpliga sätt att ta itu med ett uppenbart konkurrensproblem, eftersom det kan vara synnerligen komplicerat att avgöra om konsumenterna har lidit skada³⁰. Detta gäller inte bara för internetföretag utan även för alla andra ekonomiska sektorer som utnyttjar digital innovation, såsom energi, telekommunikation, finansiella tjänster och transport.

59 Enligt EU:s gällande lagstiftning får kommissionen endast verkställa antitrustreglerna i efterhand, det vill säga efter att ett konkurrensproblem har uppstått (se punkt **08**). Då kan det, i synnerhet inom den digitala ekonomin, vara för sent att åtgärda ett konkurrensproblem. Men förutom koncentrationskontroll har kommissionen i dagsläget inga verktyg som gör det möjligt för den att ingripa i förväg, det vill säga innan konkurrensproblem uppstår. Vi noterar i detta avseende att två medlemsstater redan har inlett initiativ i syfte att ändra den nationella lagstiftningen.

60 Andra företag som påverkats av konkurrenternas överträdelser av konkurrensreglerna kan ha drabbats av kraftigt minskad omsättning eller kanske till och med tvingats lämna marknaden under de år som det tagit kommissionen att nå ett beslut. Enligt EU:s lagstiftning får kommissionen genom beslut förordna om interimistiska åtgärder innan den fattar ett slutgiltigt beslut om sakfrågan i ärendet. Detta kan i tillämpliga fall begränsa skadan. Från det att förordning nr 1/2003 trädde i kraft och fram till 2019 hade kommissionen dock inte utnyttjat detta verktyg eftersom den måste bevisa att ett företag orsakar ”irreparabel skada” avseende konkurrensen³¹. Kommissionen såg följaktligen en risk att sådana åtgärder skulle kunna fördröja förfarandena ytterligare och att för tidiga eller olämpliga interimistiska åtgärder skulle kunna skada konkurrensen ännu mer. Första gången kommissionen utnyttjade verktyget mot ett företag var i oktober 2019.

61 Kommissionen utarbetar sina synpunkter på konkurrensproblem från fall till fall enligt de allmänna principerna om effektiv konkurrens och konsumentvälfärd (se punkt **06**). För att förbättra förutsägbarheten hos sina verkställighetsbeslut har kommissionen offentliggjort en komplex uppsättning riktlinjer, tillkännagivanden, beslut, undantagsförordningar och andra meddelanden (se *[bilaga II](#)*).

³⁰ Se den slutliga rapporten *Competition policy for the digital era* där kommissionens expertgrupp identifierar utmaningar och lämnar rekommendationer.

³¹ Artikel 8 i förordning (EG) nr 1/2003.

62 Vi konstaterade att kommissionens riktlinjer och tillkännagivanden gav en god inblick i hur kommissionen ser på vissa konkurrensproblem. Men den har ännu inte uppdaterat några riktlinjer eller tillkännagivanden för att ta hänsyn till nya utmaningar, trots att detta skulle förtydliga kommissionens ställning, ge bättre inblick i beslutsprocessen och förbättra förutsägbarheten för företagen. Till exempel är kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad³² från 1997, när den digitala världen fortfarande var i sin linda. Inte heller i kommissionens vägledning från 2009 om prioriteringar vid tillämpningen på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder³³, eller i gruppundantagsförordningen om grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden nämns något av det som är typiskt för den digitala tidsåldern³⁴.

63 Behovet av vägledning, även i förväg, innan en rättspraxis har vuxit fram (se punkt 61), belystes också nyligen i till exempel (i) den slutliga rapporten från kommissionens expertgrupp, *Competition Policy for the Digital Era*, och (ii) i ett gemensamt memorandum från konkurrensmyndigheterna i Belgien, Nederländerna och Luxemburg om utmaningar för konkurrensmyndigheter i en digital värld³⁵. En sådan vägledning skulle vara till hjälp för de nationella konkurrensmyndigheterna och minska risken för osäkerhet och inkonsekventa beslut när de ställs inför nya konkurrensärenden.

³² Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning (EGT C 9.12.1997, s. 5).

³³ *Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder* (EUT C 45, 24.2.2009, s. 7).

³⁴ Kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 av den 20 april 2010 om tillämpningen av artikel 101.3 i EUF-fördraget, EUT L 102, 23.4.2010, s. 1. Förordningen upphör att gälla den 31 maj 2022.

³⁵ Memorandum från oktober 2019, <https://www.belgiancompetition.be/en/about-us/publications/joint-memorandum-belgian-dutch-and-luxembourg-competition-authorities>.

Kommissionen utfärdade höga böter men den vet inte säkert om de har en avskräckande effekt

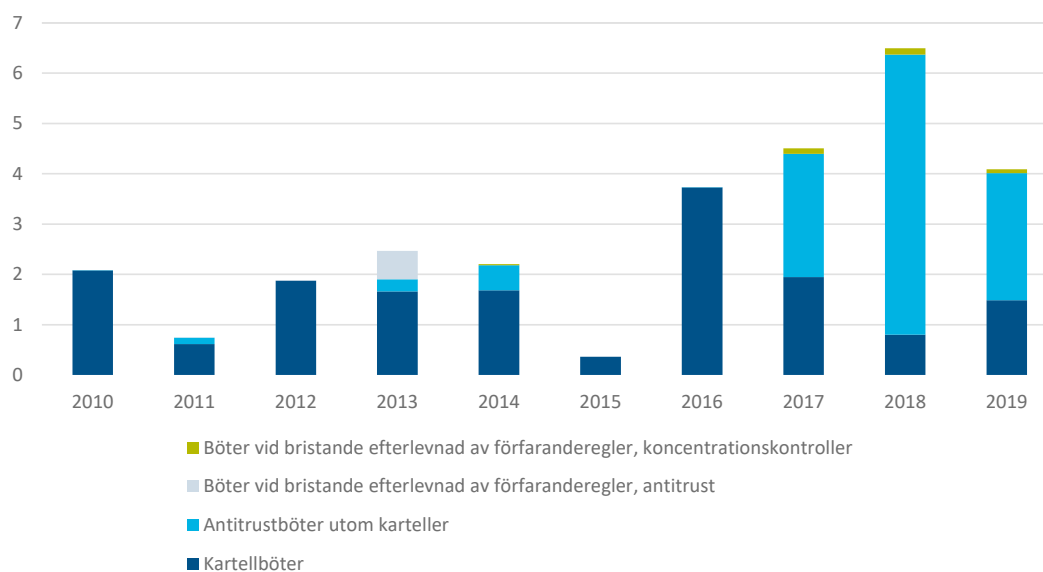
64 Kommissionen har stort handlingsutrymme när den ska besluta om den ska bötfälla ett företag som överträder konkurrensreglerna. Den beslutar även om storleken på böterna i antitrustärenden så länge som den ligger under det lagstadgade taket på 10 % av ett företags årsomsättning i hela världen under det räkenskapsår som föregår kommissionens beslut³⁶. Syftet med böterna är att avskräcka företag från att inleda konkurrensbegränsande verksamhet.

65 Som ett alternativ till förbud mot konkurrensbegränsande verksamhet och åläggande av böter kan kommissionen även fatta ett bindande ”beslut om åtagande”. I sådana fall gör företagen åtaganden som ska åtgärda de konkurrensproblem som kommissionen identifierat men utan att någon formell överträdelse har konstaterats. Kommissionen kan utfärda böter om företagen inte fullgör sina åtaganden.

66 Böter kan även utfärdas för att säkerställa att förfarandereglerna efterlevs, till exempel om företag inte lämnar in korrekta och fullständiga uppgifter vid koncentrationskontroller eller antitrustförfaranden.

67 Under perioden från 2010 till 2019 har kommissionen utfärdat böter på sammanlagt 28,5 miljarder euro för överträdelser av artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget eller andra bestämmelser i förordningarna 1/2003 och 139/2004 (se [figur 9](#)). I vissa fall var böterna rekordhöga.

³⁶ Artikel 23.4 i förordning (EG) nr 1/2003.

Figur 9 – Böter utfärdade av kommissionen 2010–2019 (miljarder euro)

Källa: Europeiska kommissionen.

68 I antitrustärenden fastställer kommissionen bötesbeloppet för de olika företag som är inblandade i en överträdelse av konkurrensreglerna som en procentandel av den försäljning som påverkats av en konkurrensbegränsande verksamhet. Andra kriterier för det slutliga bötesbeloppet är hur länge överträdelsen har pågått och hur allvarlig den är. Kommissionen kan även ta hänsyn till försvårande omständigheter, till exempel om ett företag bryter mot reglerna upprepade gånger, förmildrande omständigheter, till exempel om företaget har varit begränsat delaktigt i överträdelsen, eller sänka det normalt tillämpliga bötesbeloppet om ett företag samarbetar.

69 De böter som kommissionen utfärdar är bland de högsta i världen, men man kan inte dra slutsatser om huruvida de har en avskräckande effekt enbart utifrån deras storlek. För att kunna dra en korrekt slutsats måste beloppen ställas mot de berörda företagets omsättning, överträdelsens varaktighet, möjligheten till upptäckt vid hemliga karteller, de eventuella otillbörliga vinster ett företag skulle kunna göra till följd av överträdelsen samt den tid som har förflutit från det att överträdelsen gjordes tills kommissionen beslutade om böter.

70 När det gäller eventuella otillbörliga vinster konstaterade vi att varken kommissionen eller de fyra nationella konkurrensmyndigheter som vi besökte tog hänsyn till sådana när de beräknade sina bötesbelopp. Detta berodde på att det är så svårt att kvantifiera priseffekter i enskilda fall, och på att det skulle krävas betydande resurser för att göra det.

71 Nästan två tredjedelar av de böter som kommissionen utfärdat i kartellärenden sedan 2006 var lägre än 0,99 % av den sammanlagda årsomsättningen och alltså klart under taket på 10 % av ett företags årsomsättning i hela världen (se punkt [64](#)). Själva taket kan också i sig begränsa den avskräckande effekten i allvarliga fall. Vi fann till exempel att Nederländerna redan under 2014 hade ändrat den nationella lagstiftningen så att landets nationella konkurrensmyndighet skulle kunna utfärda böter i allvarliga kartellärenden på upp till 40 % av ett företags årsomsättning i hela världen.

72 När revisionen genomfördes hade kommissionen inte gjort någon övergripande utvärdering av böternas avskräckande effekt. Och även om den avskräckande effekten avgörs både av hur stränga böterna är och hur stor sannolikheten för upptäckt är tog kommissionen inte hänsyn till sannolikheten för upptäckt i sin metod för fastställande av böter.

Kommissionen har haft ett nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna men det finns utrymme för förbättring

73 Sedan de nationella konkurrensmyndigheterna genom förordning 1/2003 fick behörighet att bedöma gränsöverskridande antitrustärenden inom ramen för EU:s konkurrenslagstiftning har de genomfört mer än 85 % av alla antitrustutredningar i EU och fattat nästan 90 % av besluten (se [bilaga III](#)). Direktiv (EU) 2019/1 som antogs i januari 2019 syftade till att stärka de nationella konkurrensmyndigheternas roll genom att göra det möjligt för dem att mer ändamålsenligt kontrollera efterlevnaden av EU:s konkurrensregler.

74 Med hjälp av tillgängliga dokument och uppgifter från Europeiska konkurrensnätverket samt intervjuer med personal vid de fyra nationella konkurrensmyndigheter vi besökte bedömde vi om samarbetet mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna var ändamålsenligt med hänsyn till olika aspekter som är relevanta för kontroll av konkurrensreglernas efterlevnad.

75 Inom ramen för Europeiska konkurrensnätverket (se punkt [12](#)) hade GD Konkurrens ett nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna i olika arbetsgrupper. Men trots att de hade mycket kontakt hade GD Konkurrens och de nationella konkurrensmyndigheterna under den granskade perioden inte samordnat sin marknadsövervakning eller sina branschutredningar noga. GD Konkurrens hade inga tydliga uppgifter om vilka marknader som de nationella

konkurrensmyndigheterna specifikt övervakade eller huruvida deras övervakning innebar överlappningar eller luckor snarare än komplement i förhållande till GD Konkurrens egna övervakningsåtgärder. GD Konkurrens hade inte heller full kännedom om medlemsstaternas verkställighetsprioriteringar och hade inte försökt samordna sina egna prioriteringar med dem. Detta berodde delvis på att vissa nationella konkurrensmyndigheter inte hade befogenhet att fastställa prioriteringar, även om de kommer att ha det framöver genom direktiv 2019/1.

76 De nationella konkurrensmyndigheterna måste informera kommissionen så snart de har inlett en "formell utredningsåtgärd" så att ärendet kan fördelas till en lämplig konkurrensmyndighet (se punkt 12). Kommissionen anser att den själv är bäst lämpad om den konkurrensbegränsande verksamheten påverkar konkurrensen i mer än tre medlemsstater eller har nära anknytning till EU-lagstiftning inom andra politiska områden, eller om en ny fråga uppstår som är av betydelse för konkurrensen³⁷. Men i praktiken utredde varje konkurrensmyndighet de ärenden som den själv hade upptäckt, och omfördelning av ärenden från nationella konkurrensmyndigheter till kommissionen gjordes bara i några få undantagsfall. Eftersom förfarandereglerna och reglerna för fastställande av böter inte är harmoniserade kan det ha stor betydelse för resultatet av förfarandet om det är kommissionen eller en nationell konkurrensmyndighet som utreder ett antitrustärende. Men genom direktiv (EU) 2019/1 infördes gemensamma minimiverktyg för fastställande av böter.

77 I ett fall behandlades liknande konkurrensproblem gällande samma företag som var aktiva på digitala marknader av elva nationella konkurrensmyndigheter, och i ett annat fall av fyra nationella konkurrensmyndigheter. De berörda nationella konkurrensmyndigheterna kunde inte hänvisa ärendena till kommissionen, trots att denna kunde ha löst frågan på ett effektivare och mer slutgiltigt sätt (i synnerhet när liknande ärenden drivs parallellt i flera medlemsstater: en dom till förmån för ett företag i en medlemsstat kan åberopas som prejudikat i andra medlemsstater). Att utreda dessa ärenden var särskilt utmanande för de nationella konkurrensmyndigheterna i mindre medlemsstater som saknade resurser till och erfarenhet av att utreda dessa marknader. Till följd av detta inrättade kommissionen 2016 en mekanism för tidig varning som både nationella konkurrensmyndigheter och kommissionen kan använda för att informera varandra om nya konkurrensproblem i pågående ärenden. Mekanismen hade dock inte använts tidigare i någon större utsträckning av de nationella konkurrensmyndigheterna för att rapportera om potentiella ärenden.

³⁷ Kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (tillkännagivandet om Europeiska konkurrensnätverket), EUT C 101, 27.4.2004, s. 43.

Kommissionen lämnar endast begränsad information om måluppfyllelsen, till exempel när det gäller konsumentvälfärd

78 Genom att bedöma kommissionens prestation när det gäller verkställandet av konkurrensreglerna på den inre marknaden förstärks öppenheten och ansvarsskyldigheten gentemot Europaparlamentet och andra berörda parter och de får möjlighet att lämna feedback. Detta kräver att de mål som ska uppnås är tydligt definierade och bör leda till att man hittar möjligheter till att förbättra det framtida beslutsfattandet.

79 Vi undersökte om kommissionen

- a) hade fastställt en ram för att bedöma prestationen i fråga om sina åtgärder,
- b) hade garanterat öppenhet och ansvarsskyldighet gentemot de berörda parterna genom att rapportera om sin prestation på ett lämpligt sätt.

Kommissionen hade svårt att bedöma prestationen när det gällde de egna verkställighetsåtgärderna

80 För närvarande finns det inga internationellt erkända standarder för att mäta en konkurrensmyndighets prestation. GD Konkurrens mäter prestationen i fråga om sina verkställighetsåtgärder vid koncentrationskontroll och antitrustärenden inom ramen för kommissionens allmänna strategi för att bedöma den egna prestationen.

81 Kommissionens prestationsbedömning görs utifrån specifika, mätbara, uppnåbara, relevanta och tidsbundna mål och inbegriper obligatoriska indikatorer för att mäta bidraget till kommissionens allmänna mål³⁸. Denna ram är dock inte helt lämplig för att bedöma prestationen när det gäller GD Konkurrens verkställighetsåtgärder.

- Eftersom verkställandet av konkurrensregler främst styrs av faktorer som ligger utanför kommissionens kontroll (t.ex. anmälningar om koncentrationer, formella klagomål eller ansökningar om eftergift) kan GD Konkurrens arbetsbörda, liksom antalet beslut, variera stort från år till år. Detta gjorde att GD Konkurrens från början hade svårt att definiera ett utgångsvärde att jämföra prestationen med, fastställa meningsfulla indikatorer och mål samt jämföra prestation över tid.

³⁸ *Bilaga IV* innehåller en förteckning över GD Konkurrens prestationsindikatorer för koncentrationskontroll och antitrustförfaranden.

- o Den indikator som kommissionen fastställt för det allmänna målet om "ändamålsenlig tillämpning av antitrustregler i syfte att skydda konsumenternas välfärd" (se *bilaga IV*), och som anses bidra till kommissionens mer omfattande mål att främja sysselsättning, tillväxt och investeringar, är EU:s bruttonationalprodukt (BNP). Men det är svårt att isolera BNP:s effekt på kommissionens konkurrensverksamhet. Kommissionen utförde modellsimuleringar för att bedöma kartell- och koncentrationsbeslutens inverkan på tillväxten under perioden 2012–2018 men resultaten hade ännu inte offentliggjorts när revisionen slutfördes. Denna indikator ger inte heller någon information om konsumentvälfärden. Dessutom går det inte att avgöra om kommissionens beslut att ingripa i en viss ekonomisk sektor ledde till att BNP-tillväxten påverkades mer än om den hade ingripit i en annan sektor. Denna typ av information hade dock varit av värde för en effektiv och prestationsorienterad fördelning av kommissionens resurser.

82 GD Konkurrens beräknar hur stora de direkta fördelarna förväntas bli för konsumenterna till följd av dess beslut om kartell- och koncentrationsförbud. Denna strategi, som har utvecklats av OECD³⁹, ger bara en begränsad bild av vilken effekt kommissionens insatser har eftersom konsumentvälfärd är mycket mer komplext än vad som framgår av den här processen. GD Konkurrens erkänner självt att den strategi som det använder är begränsad: Framför allt är det svårt att kvantifiera (i) de potentiella besparingarna för konsumenterna till följd av verkställandet av antitrustreglerna (förutom karteller) och (ii) de dynamiska effekterna av kommissionens beslut på innovation, kvalitet och produktivitet (vilket delvis beror på avsaknaden av en metod).

83 Det finns inga tillgängliga uppgifter om uppfyllelsen av andra relevanta verkställighetsmål för kommissionen som anges i EUF-fördraget eller den strategiska planen och som endast beskrivs i väldigt allmänna ordalag, till exempel "skapa lika villkor för företag på den inre marknaden", "rättslig säkerhet", "förbättrad marknadsintegration" eller "säkerställa en rättvis fördelning av tillväxtens fördelar bland konsumenter och företag".

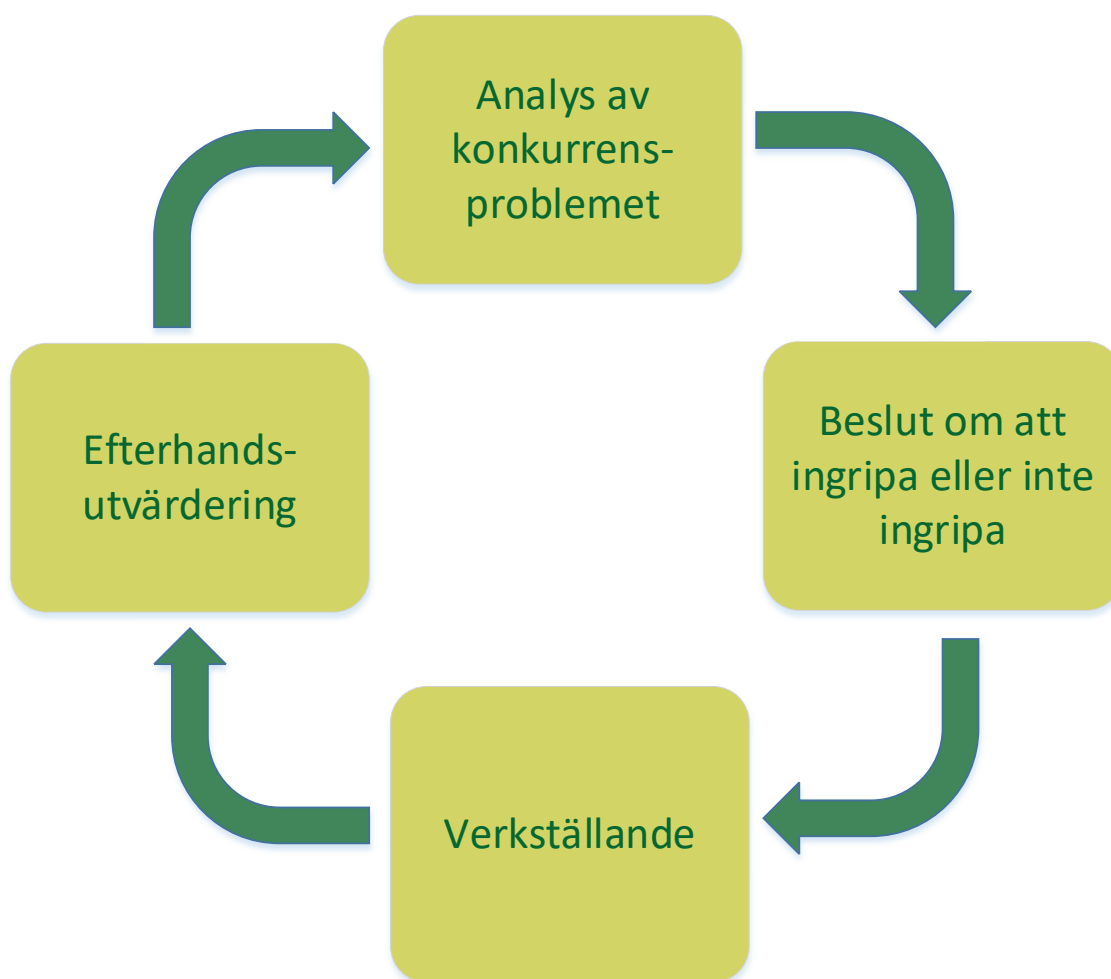
³⁹ *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*, OECD, april 2014; <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

84 Dessutom finns det endast begränsade uppgifter om hur de nationella konkurrensmyndigheterna presterar när det gäller verkställandet av EU:s konkurrensregler, eftersom det inte finns någon gemensam strategi för att bedöma de nationella konkurrensmyndigheternas prestation. Därför har inget enskilt organ överblick över vilken effekt verkställandet av konkurrensreglerna har i EU.

85 Regelbundna efterhandsanalyser av verkställighetsbeslut är ett viktigt verktyg för att bedöma hur ändamålsenligt kommissionens arbete är totalt sett (se *figur 10*). De gör till exempel att det går att bedöma om antagandena om marknadsutvecklingen efter en intervention i en företagsfusion var korrekta, eller om förbudet mot en viss konkurrensbegränsande verksamhet som bedrevs av ett marknadsdominerande företag verkligen resulterade i mer konkurrenskraftiga marknadsstrukturer och ledde till långsiktiga fördelar för konsumenterna i fråga om pris, output, kvalitet, valfrihet eller innovation. Sådana bedömningar kan, ihop med de lärdomar som dras av dem, bidra till förbättrat framtida beslutsfattande och öka kommissionens ansvarsskyldighet⁴⁰. Vi noterade att den nationella konkurrensmyndigheten i Nederländerna hade gjort efterhandsutvärderingar i några utvalda fall. De övriga tre nationella konkurrensmyndigheter vi besökte hade gjort sådana utvärderingar i väldigt begränsad omfattning eller inte alls.

⁴⁰ OECD (2016), *Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions*, <http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>.

Figur 10 – Efterhandsutvärderingars roll i beslutsprocessen



© OECD (2016), *Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions*.

86 Under den granskade perioden gjorde kommissionen ett begränsat antal efterhandsutvärderingar: om effekterna av interventioner på utvalda energi- och telekommärnader och på hårddiskmarknaden⁴¹. Men ärendena valdes inte ut inom ramen för en strategisk metod för utvärderingar. Eftersom utvärderingarna inte byggde på en undersökning av ett representativt urval av kommissionens beslut kunde de inte användas för att dra lärdomar inför framtida ärenden.

⁴¹ Se http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html för ytterligare uppgifter.

Kommissionens rapportering var inriktad på åtgärder snarare än effekter

87 Kommissionen rapporterar varje år till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om sina åtgärder inom konkurrenspolitiken⁴². I ett separat förfarande, som ett led i kommissionens övergripande prestationsrapportering, lämnar GD Konkurrens uppgifter i sina årliga verksamhetsrapporter om de viktigaste resultaten av sitt arbete⁴³.

88 Båda rapporterna sammanfattar på ett informativt, men icke uttömmande sätt de åtgärder som kommissionen vidtagit inom det konkurrenspolitiska området. De innehåller detaljerade uppgifter om såväl den viktigaste politiska utvecklingen som viktiga verkställighetsbeslut som antagits eller utredningar som påbörjats under det föregående året. I rapporterna saknas dock annan viktig information, såsom (i) antalet pågående antitrustutredningar i slutet av rapporteringsåret och (ii) antalet antitrustärenden som väntar på utredning. Dessutom innehåller de väldigt lite information om vilken effekt besluten har haft, och följaktligen om hur väl de allmänna politiska målen, såsom effekten på priser eller på kvaliteten på varor och tjänster, har uppfyllts.

89 Som påpekats ovan (punkt **73**) är det de nationella konkurrensmyndigheterna som fattar de flesta verkställighetsbesluten utifrån EU:s konkurrensregler. Men de nationella konkurrensmyndigheternas sätt att rapportera om sin verksamhet skiljer sig åt, eftersom kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna inte har kommit överens om några standarder för hur deras verksamhet ska presenteras eller hur deras prestation ska beskrivas. Därför har intressenterna nästan ingen information alls om hur omfattande samarbetet är och hur väl det har fungerat.

90 Vi noterade också att det faktum att det saknas ett ramverk för oberoende bedömningar av hur konkurrensmyndigheterna i EU presterar innebär att det inte görs någon oberoende och regelbunden bedömning av kommissionens ändamålsenlighet när det gäller att bidra till uppnåendet av de strategiska verkställighetsmålen. År 2005 gjorde OECD en sakkunnigbedömning (*peer review*) av kommissionen där experter bedömde hur den behandlade konkurrens- och regleringsfrågor⁴⁴.

⁴² https://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html

⁴³ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2018-competition_en

⁴⁴ *OECD Country Studies - European Commission - Peer Review of Competition Law and Policy*, <http://www.oecd.org/eu/35908641.pdf>.

Slutsatser och rekommendationer

91 Kommissionen utnyttjade generellt sett sina verkställighetsbefogenheter väl vid koncentrationskontroller och antitrustförfaranden och tog itu med konkurrensproblem genom sina beslut. Men den hade begränsad kapacitet att övervaka marknader och upptäcka nya potentiella antitrustärenden. Den ökande mängden uppgifter att behandla vid förfarandena, framväxten av digitala marknader och begränsningarna i de tillgängliga kontrollverktügen har gjort det svårt för kommissionen att utöva sina verkställighetsbefogenheter och har ännu inte åtgärdats helt och hållet. Utöver detta finns det, trots ett generellt nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna, utrymme för bättre samordning. I syfte att förklara och visa fördelarna för medborgarna har kommissionen i sin offentliga rapportering fokuserat mer på åtgärder än på effekter.

92 Kommissionen agerade inte bara på klagomål eller marknadsinformation som den mottog utan också på eget initiativ för att upptäcka överträdelser av antitrustreglerna. Men med tanke på det stora antalet klagomål och annan information som kom in hade den relativt begränsade resurser över för att själv upptäcka potentiella antitrustärenden. Antalet nya antitrustärenden som inlets på eget initiativ har minskat sedan 2015. Kommissionen kunde inte visa att den hade en konsekvent strategi för marknadsövervakning (punkterna [24–30](#)).

93 Kommissionen införde incitament för att främja rapportering från externa parter (t.ex. marknadsaktörer eller konsumenter) om möjliga överträdelser av antitrustreglerna, men utnyttjandet av det viktigaste verktyget ("eftergiftsprogrammet") hade minskat sedan 2015 (punkterna [31–36](#)).

94 På grund av det stora antalet potentiella antitrustärenden och de begränsade resurserna väljer kommissionen ut ärenden som den kan utreda. Kommissionen tillämpar kriterier för att prioritera ärenden, men kriterierna var inte tydligt viktade för att säkerställa att kommissionen valde ut de antitrustärenden som utgjorde störst risk för konkurrensen eller konsumentvälfärden på den inre marknaden (punkterna [37](#) och [38](#)).

Rekommendation 1 – Öka sannolikheten för att överträdelser upptäcks

För att säkerställa en hög grad av verkställighet krävs i första skedet att tillräckligt många överträdelser upptäcks. Därför bör kommissionen följa en mer proaktiv strategi genom att samla in och behandla marknadsrelevanta uppgifter på ett konsekvent och kostnadseffektivt sätt och välja ut ärenden utifrån tydligt viktade kriterier, till exempel med hjälp av ett poängsystem.

Tidsram: Före slutet av 2022.

95 Kommissionen har förenklat koncentrationskontrollen för mindre riskfyllda transaktioner (dvs. majoriteten av alla transaktioner) och även sett att det finns utrymme att effektivisera förfarandena ytterligare. Men den har ännu inte vidtagit några åtgärder i detta syfte. Kommissionen slutförde sina koncentrationskontroller inom de lagstadgade tidsfristerna. Men eftersom den har behövt behandla allt fler företagskoncentrationer och analysera allt fler uppgifter har den inte alltid kunnat kontrollera om all information som lämnats har varit korrekt på grund av de bristande resurserna och mängden uppgifter som måste kontrolleras. Kommissionen har hittills inte i detalj undersökt kostnaderna och fördelarna med att införa anmälningsavgifter för koncentrationsärenden som en fristående finansieringskälla till sina koncentrationskontroller (punkterna [40–46](#)).

96 Eftersom en transaktions EU-dimension enligt EU-lagstiftningen endast definieras utifrån de samgående parternas årsomsättning var det vissa transaktioner med relevans för den inre marknaden som inte omfattades av kommissionens kontroller (punkt [47](#)).

97 Antitrustregler verkställs traditionellt sett inte förrän efter det att ett konkurrensproblem har uppstått. De antitrustbeslut som kommissionen fattat och som vi granskade var inriktade på konkurrensproblem, men kommissionens förfaranden drog ofta ut på tiden. Utdragna förfaranden kan påverka ändamålsenligheten när det gäller verkställandet av konkurrensreglerna negativt, särskilt på snabbt växande digitala marknader där det krävs snabba åtgärder för att undvika eventuella skador. Förseningarna berodde inte enbart på kommissionen utan även på de företag som var under utredning. Trots att kommissionen gjorde stora ansträngningar för att påskynda förfarandena, även i syfte att hantera en ökande mängd information och uppgifter, har den ännu inte lyckats fullt ut med detta (punkterna [48–56](#)).

98 Enligt de nuvarande antitrustreglerna är det inte tillåtet att ingripa i förväg, och villkoren för att få använda interimistiska åtgärder (dvs. beordra företag att upphöra med misstänkt verksamhet medan ärendet utreds) gör det svårt att tillämpa sådana åtgärder. Dessutom har framväxten av digitala marknader lett till nya utmaningar när det gäller konkurrensen där traditionella antaganden om marknader och effektiv konkurrens har behövt anpassas, men kommissionen har ännu inte uppdaterat sina riktlinjer, tillkännagivanden eller gruppundantagsförordningar för att hantera dessa nya företeelser, öka rättssäkerheten för företag och stödja de nationella konkurrensmyndigheterna i deras beslutsfattande (punkterna [57–63](#)).

99 Till sist, för att tillämpningen av konkurrensreglerna ska bli ändamålsenlig måste de böter som utfärdas ha en avskräckande effekt. Trots att de absoluta bötesbelopp som kommissionen utfärdar är bland de högsta i världen har den ännu inte bedömt vilken avskräckande effekt de har (punkterna [64–72](#)).

Rekommendation 2 – Gör tillämpningen av konkurrensreglerna mer ändamålsenlig

För att kunna behandla alla konkurrensproblem inom EU:s koncentrationskontroll på ett effektivt sätt, och för att kunna reagera snabbare på marknadsutvecklingen, i synnerhet på de digitala marknaderna, bör kommissionen vidta följande åtgärder:

- a) Optimera företagskontrollerna och ärendehanteringens ytterligare så att de omfattar alla transaktioner som är relevanta för den inre marknaden och noggrant analysera kostnaderna och fördelarna med anmälningsavgifter för koncentrationsärenden.
- b) Stärka sina verktyg för ingripande i antitrustärenden och uppdatera sina tillkännagivanden och riktlinjer samt gruppundantagsförordningar när dessa löper ut för att ta hänsyn till nya marknadsförhållanden (främst de som uppstår p.g.a. de digitala marknaderna).
- c) Undersöka vilken avskräckande effekt böterna har och på lämpligt sätt uppdatera sin metod för fastställande av böter.

Tidsram: Före mitten av 2024, eller, för (b), innan den aktuella gruppundantagsförordningen upphör att gälla.

100 De nationella konkurrensmyndigheterna fattar de flesta besluten i ärenden som omfattas av EU:s konkurrensregler. De hade ett gott samarbete med kommissionen men marknadsövervakningen var inte noga samordnad och kommissionen kände inte så väl till de nationella konkurrensmyndigheternas verkställighetsprioriteringar. Ärenden omfördelades sällan, och en mekanism för tidig varning, som infördes 2016 för ömsesidig information om pågående ärenden, användes ännu inte i någon större utsträckning av de nationella konkurrensmyndigheterna och kunde således inte användas för att fördela ärendena bättre (punkterna **73–77**).

Rekommendation 3 – Utnyttja Europeiska konkurrensnätverkets potential bättre

För att kunna utnyttja Europeiska konkurrensnätverkets fulla potential bör kommissionen samordna marknadsövervakningen bättre med de nationella konkurrensmyndigheterna och förbättra informationsutbytet om prioriteringar inom Europeiska konkurrensnätverket för att öka insynen och sträva efter komplementaritet samt främja (i) en bättre användning av sin mekanism för tidig varning liksom (ii) en fördelning av ärenden (i synnerhet på komplexa digitala marknader) så att inte flera konkurrensmyndigheter undersöker liknande beteende hos samma företag.

Tidsram: 2022.

101 I EU:s lagstiftning anges endast generella mål för konkurrenspolitiken i EU. GD Konkurrens måste mäta prestationen i fråga om sina verkställighetsåtgärder i enlighet med kommissionens övergripande strategi för att bedöma den egna prestationen. Sättet på vilket konkurrensreglerna tillämpades och avsaknaden av lämpliga uppgifter gjorde dock att GD Konkurrens hade svårt att definiera ett utgångsvärde att jämföra prestationen med, fastställa meningsfulla indikatorer och mål samt jämföra prestation över tid (punkterna **78–84**).

102 Kommissionen utförde inte regelbundna efterhandskontroller av ändamålsenligheten i sina beslut, trots att detta skulle ha bidragit till bättre framtida beslutsfattande och bättre resursfördelning (punkterna **85** och **86**).

103 Kommissionen rapporterar om resultatet av sina verkställighetsåtgärder i sin årsrapport om konkurrenspolitiken och dessutom i GD Konkurrens årliga verksamhetsrapport. Båda rapporterna är dock inriktade på åtgärder snarare än effekter, men även när det gäller åtgärderna saknas en del viktiga uppgifter (t.ex. pågående utredningar i slutet av rapporteringsåret eller antal ärenden som väntar på utredning). Slutligen görs inga regelbundna oberoende bedömningar av hur konkurrensmyndigheterna i EU presterar, såsom sakkunnigbedömningar (*peer review*) (punkterna **87–90**).

Rekommendation 4 – Förbättra prestationsrapporteringen

För att öka öppenheten och ansvarsskyldigheten gentemot Europaparlamentet och medborgarna bör kommissionen

- a) regelbundet utföra efterhandskontroller av prestationen i fråga om sina verkställighetsbeslut, inklusive deras effekt,
- b) tillsammans med nationella konkurrensmyndigheter utarbeta en strategi för regelbundna oberoende bedömningar av hur väl de strategiska verkställighetsmålen har uppnåtts, till exempel genom sakkunnigbedömningar (*peer review*).

Tidsram: 2023 för (a) och 2024 för (b).

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Alex Brenninkmeijer som ordförande, i Luxemburg den 6 oktober 2020.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Rättsliga mål för verkställandet av EU:s konkurrensregler

Artikel 101 i EUF-fördraget	Artikel 102 i EUF-fördraget	Koncentrationsförordningen
<p>Förbud avtal mellan företag som kan hindra, begränsa eller snedvräta konkurrensen i allmänhet</p>	<p>Skydda marknadsstrukturen och därmed själva konkurrensen</p> <p>Förhindra att företag missbrukar sin dominerande ställning genom att påtvinga någon oskäligen låga priser eller andra oskäligen affärsvillkor eller genom att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna</p>	<p>Säkerställ att koncentrationer är förenliga med den inre marknaden när det gäller behovet av att upprätthålla och utveckla en effektiv konkurrens</p>
<p>Uppnå en integrerad inre marknad i EU</p>		

Bilaga II – Hänvisningar till EU:s viktigaste konkurrensregler

Antitrust (art. 101–102 i EUF-fördraget)	Karteller (art. 101 i EUF-fördraget)	Koncentrationskontroller	
Rådets förordning (EG) nr 1/2003		Rådets förordning (EG) nr 139/2004	
Kommissionens förordning (EG) nr 773/2004		Kommissionens förordning (EG) nr 802/2004	
Tillkännagivande om definitionen av relevant marknad			
Tillkännagivande om avtal av mindre betydelse som inte märkbart begränsar konkurrensen		Riktlinjerna för bedömning av horisontella koncentrationer	
Kommissionens förordning (EU) nr 1217/2010 om forsknings- och utvecklingsavtal	Kommissionens tillkännagivande om förlikningsförfaranden	Riktlinjerna för bedömning av icke-horisontella koncentrationer	
Kommissionens förordning (EU) nr 1218/2010 om specialiseringsavtal	Kommissionens förordning (EG) nr 622/2008 om förlikningsförfaranden	Kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder	
Riktlinjer för horisontella samarbetsavtal		Kommissionens tillkännagivande om begränsningar	
Kommissionens förordning (EU) nr 330/2010 om vertikala avtal	Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden ("tillkännagivandet om förmånlig behandling")	Kommissionens tillkännagivande om ett förenklat förfarande	
Riktlinjer om vertikala begränsningar		Kommissionens tillkännagivande om hänskjutande	
Kommissionens förordning (EU) nr 316/2014 om tekniköverföring			
Riktlinjer om tekniköverföring			
Tillkännagivande: Riktlinjer om begreppet påverkan på handeln			
Tillkännagivande: Riktlinjer för tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget			
Vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget			
Riktlinjer för beräkning av böter			
Informationsmeddelande om oförmåga att betala			
Meddelande om beräkning av skada vid skadeståndstalan			
Tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter			
Tillkännagivande om samarbete mellan kommissionen och EU-medlemsstaternas domstolar			
Direktiv 2014/104/EU om skadeståndstalan enligt nationell rätt för överträdelse av konkurrensrättsliga bestämmelser			
Direktiv (EU) 2019/1 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad ("ECN+")			
Tillkännagivande om reglerna för tillgång till kommissionens handlingar			
Beslut om förhørsombudets funktion och kompetensområde i vissa konkurrensförfaranden			

Bilaga III – Utredningar och förslag till beslut som tillkännagivits genom Europeiska konkurrensnätverket 2010–2019

Medlemsstat	Utredningar	i %	Förslag till beslut	i %
Belgien	40	2,6 %	15	1,7 %
Bulgarien	13	0,8 %	4	0,4 %
Tjeckien	28	1,8 %	14	1,6 %
Danmark	33	2,1 %	35	3,9 %
Tyskland	117	7,6 %	77	8,5 %
Irland	13	0,8 %	1	0,1 %
Grekland	38	2,5 %	32	3,5 %
Spanien	112	7,3 %	100	11,1 %
Estland	3	0,2 %	1	0,1 %
Frankrike	120	7,8 %	100	11,1 %
Kroatien	9	0,6 %	2	0,2 %
Italien	124	8,1 %	117	13,0 %
Cypern	28	1,8 %	10	1,1 %
Lettland	14	0,9 %	2	0,2 %
Litauen	21	1,4 %	12	1,3 %
Luxemburg	28	1,8 %	7	0,8 %
Ungern	66	4,3 %	32	3,5 %
Malta	7	0,5 %	3	0,3 %
Nederländerna	51	3,3 %	25	2,8 %
Österrike	105	6,8 %	35	3,9 %
Polen	21	1,4 %	8	0,9 %
Portugal	69	4,5 %	26	2,9 %
Rumänien	65	4,2 %	54	6,0 %
Slovakien	32	2,1 %	20	2,2 %
Slovenien	21	1,4 %	19	2,1 %
Sverige	52	3,4 %	12	1,3 %
Finland	23	1,5 %	11	1,2 %
Förenade kungariket	69	4,5 %	33	3,7 %
Totalt	1 322	86,1 %	807	89,5 %
Kommissionen	213	13,9 %	95	10,5 %
Totalsumma	1 535	100 %	902	100 %

Bilaga IV – GD Konkurrens prestationsindikatorer för koncentrationskontroll och antitrustförfaranden

Nr	Relevant allmänt mål	Resultatindikator	Motivering	Uppgiftskälla
1	Ändamålsenlig tillämpning av antitrustregler i syfte att skydda konsumenternas välfärd	BNP-tillväxt	Öka BNP med hjälp av brottsbekämpande interventioner	Eurostat
Särskilda mål för antitrustbekämpning (inkl. karteller)				
1	Ändamålsenlig tillämpning av antitrustregler i syfte att skydda konsumenternas välfärd	Uppskattning av vinsterna för kunden tack vare kommissionens beslut om förbud mot karteller	Kvantitativ indikator för att säkerställa att tillämpningen av konkurrensreglerna har en positiv inverkan på konsumenternas välfärd	Beräkning av GD konkurrens
		Avskräckande effekt hos kommissionens böter	Kvalitativ indikator för att mäta berörda parter uppfattning om våra böters avskräckande effekt i antitrust- och kartellärenden	Enkät till berörda parter
2	A. Ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av EU:s konkurrenslagstiftning av nationella konkurrensmyndigheter	Antal ärenden som rapporteras till Europeiska konkurrensnätverket	Riktmarke för nivån på Europeiska konkurrensnätverkets åtgärder för att säkerställa enhetlig tillämpning av EU:s konkurrenslagstiftning	Europeiska konkurrensnätverkets ärendesystem
		Antal planerade verkställighetsbeslut och undersökningar av liknande fall inom Europeiska konkurrensnätverket		
	B. Ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av EU:s konkurrenslagstiftning av nationella domstolar	Nationella domars efterlevnadsgrad avseende kommissionens svar på begäran om yttranden (artikel 15.1 i förordning 1/2003)	Riktmarke för överensstämmelse mellan domstolarnas och kommissionens åtgärder för att säkerställa enhetlig privat tillämpning av EU:s konkurrenslagstiftning	Statistik från GD konkurrens baserad på nationella domar som rapporterats
Nationella domars efterlevnadsgrad avseende kommissionens <i>amicus curiae</i> -inlagor (artikel 15.3 i förordning 1/2003)				
		Antal medlemsstater som fullt ut har införlivat direktivet som ska säkerställa rätten för den som drabbats av överträdelse av EU:s konkurrenslagstiftning att erhålla ersättning genom nationell domstol	Riktmarke för att säkerställa lika möjligheter att erhålla ersättning för överträdelse av konkurrenslagstiftningen i alla medlemsstater	Statistik från GD konkurrens baserad på utvärdering
Särskilda mål för koncentrationskontroll				
4	Underlätta en smidig omstrukturering av marknaden genom att bedöma icke-skadliga koncentrationer på ett enhetligt sätt	Andelen beslut om koncentrationer som antas genom ett förenklat förfarande	Kvantitativ indikator som visar att minskad regelbörda underlättar en smidig omstrukturering av marknaden	Beräkning av GD konkurrens
5	Förebyggande av konkurrensbegränsande effekter av koncentrationer i syfte att skydda konsumenternas välfärd	Uppskattning av kundernas vinster till följd av interventioner mot koncentrationer (<i>före 2017 endast vinster från interventioner mot horisontella koncentrationer</i>)	Kvantitativ indikator för att säkerställa att tillämpningen av konkurrensreglerna har en positiv inverkan på konsumenternas välfärd	
Särskilda mål som rör både antitrustbekämpning och koncentrationskontroll				
3 och 6	Behålla EU:s nuvarande konkurrensrättsliga instrument men anpassa dem efter marknadsförhållandena och aktuella ekonomiska och rättsliga principer	Samråd med berörda parter om nya regler		Eurobarometers Standard Qualitative Study GD Konkurrens enkät till berörda parter
15	Främja internationellt samarbete och internationell samstämmighet inom det konkurrenspolitiska området samt större öppenhet och striktare grundläggande bestämmelser om kontroll av subventioner på internationell nivå	Främja konkurrenskultur och politisk konvergens på internationell nivå	Riktmarke för viktiga kvalitetsparametrar med anknytning till GD konkurrens arbete	
16	Säkerställa högsta standard vid verkställandet av konkurrenspolitiken	Juridisk korrekthet i kommissionens beslut i konkurrensärenden Kvaliteten på ekonomiska analyser Marknadskännedom Inverkan på marknaderna Skyndsamhet vid beslut Information i rätt tid		

Akronymer och förkortningar

BNP: bruttonationalprodukt.

Europeiska konkurrensnätverket: nätverk bestående av kommissionen och medlemsstaternas nationella konkurrensmyndigheter.

FEUF: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

GD Konkurrens: Europeiska kommissionens generaldirektorat för konkurrens.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Ordförklaringar

antitrustlagstiftning: ett område inom konkurrenslagstiftningen och konkurrenspolitiken som ska motverka konkurrensbegränsande verksamhet (t.ex. karteller) och missbruk av en marknadsdominerande ställning.

bruttonationalprodukt: ett standardmått på ett lands välstånd: det monetära värdet av samtliga varor och tjänster som produceras under en specifik period i ekonomin.

eftergift/förmånlig behandling: en princip genom vilken företag i en kartell på vissa villkor kan slippa böter eller beviljas sänkta böter om de samarbetar med antitrustmyndigheterna i deras utredning.

företag: en enhet som tillhandahåller varor eller tjänster på en viss marknad.

företagskoncentration: en sammanslagning av företag genom att ett företag tas över av ett annat eller genom att ett nytt företag bildas, vilket får till följd att marknaden koncentreras.

gruppundantagsförordningar: EU-förordningar som tillåter vissa typer av konkurrensbegränsande avtal som annars är förbjudna; gruppundantagsförordningar har en begränsad giltighetstid och kommissionen ser över dem regelbundet.

interimistiska åtgärder: åtgärder som gör det möjligt för kommissionen att beordra ett företag att upphöra med verksamhet som den tycker verkar olaglig vid en första anblick.

kartell: en grupp tillverkare eller leverantörer som vidtar samordnade åtgärder för att hålla marknadspriserna på en särskild nivå eller på annat sätt begränsa konkurrensen, till exempel genom att begränsa produktionen eller dela upp marknader och kundkretsar.

konkurrens: en situation på en marknad där flera oberoende varu- eller tjänsteleverantörer tävlar om att locka till sig kunder.

konsument: en slutanvändare av en vara eller tjänst, eller en indirekt användare såsom en tillverkare eller återförsäljare.

korrigering åtgärd: sättet på vilket man löser ett konkurrensproblem till följd av en företagskoncentration eller i ett antitrustärende.

privat skadeståndstalan: när enskilda individer eller företag väcker talan vid domstol för skador som uppstått till följd av konkurrensbrott.

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

KOMMISSIONENS KONCENTRATIONSKONTROLLER OCH ANTITRUSTFÖRFARANDEN I EU: MARKNADSTILLSYVEN BEHÖVER UTÖKAS

SAMMANFATTNING

Kommissionens gemensamma svar på punkterna I–XI.

EU:s konkurrensregler är lika relevanta idag som när de fastställdes i fördraget för över 60 år sedan. I dessa bestämmelser regleras Europeiska kommissionens befogenheter och ansvar inom ramen för EU:s konkurrenspolitik och de har inte ändrats nämnvärt, till skillnad från det ekonomiska och politiska klimatet som tidvis har genomgått stora förändringar.

Under tidens gång har kommissionen utvecklat och verkställt EU:s konkurrenslagstiftning för att den ska återspegla marknadsförhållandena under överinseende av EU-domstolarna genom den rättspraxis som utvecklats. Kommissionen anpassar regelbundet konkurrensregler och förfaranden så att de avspeglar utvecklingen på marknaden och så att de anpassas till samtida ekonomiskt och juridiskt tänkande.

Kommissionen har tillsammans med de nationella behöriga myndigheterna delade befogenheter att direkt verkställa EU:s konkurrensregler (artiklarna 101–109 i EUF-fördraget) för att EU:s marknader ska fungera bättre, genom att se till att konkurrensen mellan alla företag är jämlik och rättvis och bygger på deras kvalifikationer. Konkurrensreglernas syfte är att hjälpa till att upprätta och se till att den inre marknaden fungerar väl. När det gäller koncentrationskontroller upprätthåller kommissionen konkurrenskraftiga marknadsstrukturer genom att förhindra att större koncentrationer skadar konkurrensen. Detta gynnar såväl konsumenter och företag som EU:s ekonomi som helhet. Inom kommissionen har kommissionären och generaldirektoratet för konkurrens huvudansvaret för den direkta konkurrenstillsynen.

Både antitrust- och koncentrationskontroller medför arbete för kommissionen och omfattas av rättsliga skyldigheter. Trots begränsade resurser krävs först och främst att dessa rättsliga skyldigheter fullgörs och att verkställigheten genomförs rättvist och på ett sätt som grundas på fakta, belägg och noggrann analys samtidigt som ett korrekt förfarande iakttas. Det ska framhållas att EU-domstolarna har obegränsad behörighet att pröva verkställighetsbeslut fattade av kommissionen som parterna har överklagat vad gäller sakfrågor, förfarandet och, i förekommande fall, det bötesbelopp som ålagts.

Kommissionen noterar att den har en rad olika källor för att identifiera överträdelser av konkurrensreglerna, såsom formella klagomål, ansökningar om immunitet eller eftergift, möten med berörda parter, en visselblåsarfunktion på webben, samarbete inom kommissionen, med de nationella behöriga myndigheterna och andra nationella tillsynsmyndigheter och myndigheter, marknadsundersökningar, fackpress och allmänna medier samt andra källor och databaser som är tillgängliga för allmänheten. Proaktiv marknadsövervakning utgör en väsentlig del av kommissionens detektionsarbete, och denna funktion vidareutvecklas kontinuerligt.

Vad gäller de potentiella överträdelser som kommer till kommissionens kännedom, har den på grund av sina begränsade resurser inte möjlighet att utreda alla potentiella överträdelser av EU:s antitrustregler, och varje föreslagen ny utredning underkastas en detaljerad intern prioriteringsbedömning i flera steg. Denna prioritering omfattar kvantitativa och kvalitativa kriterier (inbegripet möjliga skador för marknaden och konsumenterna, ärendets prejudicerande karaktär etc.)

och utgör en bra grund för att kommissionen ska kunna prioritera vilka ärenden den ska gå vidare med. Kommissionen är särskilt öppen när det gäller offentliggörandet av antitrustförfaranden och tillhandahållande av tillräckligt detaljerade uppgifter för att media och allmänheten ska kunna få kännedom om skälen bakom en viss utredning. Vad gäller genomförandet av antitrustutredningar betonar kommissionen att kvalitet, relevans och snabbhet är viktiga faktorer när konkurrensreglerna tillämpas. Utredningarna bör vara snabba, inte minst med tanke på den takt som ekonomin och samhället utvecklas i. Utredningarna blir emellertid även alltmer komplicerade. Snabbhet är ett viktigt komplement till kvalitet och relevans, men får inte ersätta eller äventyra dessa. Kommissionen försöker emellertid ständigt hitta lösningar för att effektivisera sina förfaranden. Det är av största vikt att kvaliteten från kommissionens beslut säkerställs och rätten till försvar respekteras fullt ut, eftersom unionen grundas på och styrs av rättsstatsprincipen.

Kommissionen ser även över sin politiska ram, som består av olika förordningar, meddelanden och riktlinjer, och har en betydande fortgående agenda för översyn av antitrustpolitiken för att säkerställa att nya och uppdaterade regler återspeglar marknadsförhållandena, särskilt påverkan från digitaliseringen. Den pågående översynen omfattar även en stor utvärdering inom området för koncentrationskontroller där möjligheter till förenklingar och behörighetsfrågor utreds och vars resultat inte kan föregripas. En sådan översyn av politiken utgör en omfattande process som inkluderar offentligt samråd, utvärderingar och konsekvensbedömningar i enlighet med kommissionens agenda för bättre lagstiftning och kan pågå under flera år.

Kommissionen framhåller de uppenbara effekter som medförs av den delade tillsynen från kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter (nationella behöriga myndigheter) av efterlevnaden av antitrustreglerna inom EU. Kommissionen organiserar och styr ett stort antal möten med de nationella behöriga myndigheterna om strategiska frågor och ärenden i syfte att öka den gemensamma expertisen och säkerställa gemensamma lösningar. I förordning nr 1/2003 föreskrivs emellertid inte i sig någon funktion eller behörighet för kommissionen att samordna marknadsövervakning eller verkställighetsprioriteringar inom Europeiska konkurrensnätverket.

Kommissionen deltar i och bidrar även aktivt vid det arbete som OECD och det internationella konkurrensnätverket genomför för att förbättra resultatmätningen och effektiviteten från konkurrensmyndigheter i hela världen. Kommissionen instämmer med revisionsrätten att kommissionens framtida kontroll av efterlevnaden skulle gynnas av fler efterhandsutvärderingar, men för detta krävs även att det finns tillräckligt med resurser tillgängliga (såväl mänskliga som tekniska) för denna funktion. Kommissionen instämmer med revisionsrätten att konkurrensmyndigheterna behöver tillräckliga resurser (såväl mänskliga som tekniska) för att effektivt kunna kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna.

Kommissionen godtar rekommendationerna 2b, 2c, 3 och 4a, godtar delvis rekommendationerna 1 och 2a och godtar inte rekommendation 4b.

INLEDNING

06. Kommissionen hänvisar till protokoll nr 26 till EUF-fördraget och till EU-domstolens rättspraxis (mål C-501/06 GlaxoSmithKline, punkterna 61–63) och framhåller att konsumenternas välfärd inte utgör en separat, självständig standard som ska fullgöras genom verkställighetsåtgärder enligt konkurrensreglerna.

08. Kommissionen noterar att man sedan 2016 har granskat närmare 400 (inte 300) koncentrationer per år (eller till och med över 400 såsom år 2018).

Ruta 1

De nationella konkurrensmyndigheternas behörighet

Kommissionen noterar att man har infört gemensamma minimibefogenheter för nationella behöriga myndigheter samt bestämmelser som garanterar att alla nationella behöriga myndigheter kan utfärda böter med avskräckande effekt genom direktiv 2019/1¹. Dessutom infördes ett nästan fullständigt harmoniserat förfarande för ansökningar om eftergift.

IAKTTAGELSER

Kommissionens marknadsövervaknings-, detektions- och utredningsförmåga är till viss del begränsad

24. Kommissionen betonar att proaktiv marknadsövervakning utgör en väsentlig del av dess detektionsarbete samt att den kontinuerligt utvecklar denna förmåga, genom att förlita sig på en blandning av olika källor. Detta omfattar exempelvis sonderingar, branschutredningar, undersökningar på eget initiativ och en visselblåsarfunktion. Hur man identifierar överträdelser skiljer sig nödvändigtvis åt mellan olika sektorer. Inom vissa sektorer är det vanligast med formella klagomål, medan man inom andra sektorer mer förlitar sig på informella kontakter och sektorspecifika informationskällor. Kommissionen förlitar sig på de verktyg och källor som anses medföra störst chans att ge ledtrådar och upptäcka möjliga överträdelser, genom en avvägning mellan kostnaderna för ytterligare marknadsövervakning och den potentiella nyttan från sådana åtgärder.

Kommissionen anser att dess förfaranden och praxis utgör en bra grund för dess fortsatta strävan att säkerställa en proaktiv detektion av överträdelser av konkurrensrätten i den utsträckning det finns tillräckliga resurser.

Begränsade resurser påverkar kommissionens detektionsförmåga

29. Branschutredningar utgör endast ett (det mest resursintensiva) av många verktyg som används för kartläggning i övervaknings- eller detektionssyfte. Kommissionen påpekar att GD Konkurrens alltid har haft (och har) kvalificerad och kompetent personal för att utföra sina uppgifter, men instämmer att ytterligare resurser är avgörande för att möjliggöra ytterligare detektion och verkställighet.

30. Kommissionen noterar att antalet nya registrerade ärenden som inletts på eget initiativ ofta varierar betydligt från år till år och måste betraktas både i förhållande till redan pågående ärenden och antalet nya klagomål som utreds (efter en topp i antalet nya ärenden ligger fokus även naturligtvis på att främja dessa utredningar). En indikator på effektiviteten för ärenden som kommissionen inlett på eget initiativ är att de utgör en klar majoritet av alla antitrustbeslut som inte rör karteller.

Strategin för prioritering av ärenden var inte optimal

38. För varje ny utredning görs en detaljerad intern prioriteringsbedömning i flera steg på grundval av väletablerade kriterier. De frågor som ska bedömas omfattar indikatorer på möjliga skador för marknaden och konsumenterna, samt frågor såsom ärendets prejudicerande karaktär och huruvida konkurrenslagstiftningen – och i så fall på EU-nivå eller på nationell nivå – utgör den mest effektiva lösningen. På ett liknande sätt krävs det att verkställandet inom prioriterade områden, som har identifierats i kommissionens årliga verksamhetsplan, stäms av mot behovet av verkställande inom ett stort antal sektorer. I dessa frågor är det omöjligt att göra en avvägning i siffror, men däremot utgör de nuvarande bestämmelserna och förfarandena för prioritering en stadig grund.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad (Text av betydelse för EES.) PE/42/2018/REV/1, EUT L 11, 14.1.2019, s. 3.

44. Vid sin bedömning av koncentrationer förlitar sig kommissionen på olika uppsättningar av uppgifter och information utöver den information som erhålls av de parter som anmäler en koncentration. Genom att förlita sig på dessa olika källor kan kommissionen genomföra sin egen bedömning (inbegripet vid behov analyser för rekonstruktion av marknaden om det föreligger risk att de uppgifter som den anmälande parten tillhandahåller är ofullständiga eller felaktiga) och dubbelkontrollera och verifiera den information som tillhandahållits och de uppgifter som har lämnats av den anmälande parten (och i tillämpliga fall visa att de inte har styrkts med bevis).

I koncentrationsförordningen föreskrivs vidare en möjlighet att bötfälla företag som tillhandahåller oriktiga, vilseledande eller ofullständiga uppgifter. Förordningen har nyligen använts i två ärenden (Facebook/WhatsApp och GE/LM Wind).

Kommissionen påpekar att tredje part som har viktiga synpunkter på den föreslagna transaktionen sannolikt kommer att svara i tid eller begära förlängning av tidsfristen för att svara. Sådana förlängningar beviljas ofta.

45. Kommissionen noterar att den i samband med de åtgärder som vidtagits under covid-19-pandemin beslutade att tillfälligt tillåta företag att lämna in anmälningar om koncentrationer elektroniskt.

46. Andra strecksatsen – kommissionen noterar att punkt 5 a) i tillkännagivandet om ett förenklat förfarande omfattar två kategorier av ärenden, nämligen i) gemensamma företag som inte har någon verksamhet inom EES (gemensamma företag utanför EES) och ii) gemensamma företag med liten verksamhet inom EES (med en omsättning på mindre än 100 miljoner inom EES).

47. Sedan 2016 genomför kommissionen en utvärdering av utvalda aspekter av koncentrationskontroller i EU, inbegripet bland annat hur effektiva de omsättningsbaserade trösklarna är för att relevanta transaktioner i tillräcklig utsträckning ska omfattas av EU:s koncentrationsförordning.

Syftet med denna utvärdering är särskilt att bedöma huruvida det för närvarande finns brister vad gäller verkställandet (och i så fall hur stora) på grund av koncentrationsförordningens utformning och huruvida befintliga verktyg (exempelvis systemet för hänskjutande) gör att relevanta transaktioner omfattas och kan granskas i tillräcklig utsträckning, även om dessa inte omfattas av de omsättningsbaserade trösklarna i koncentrationsförordningen.

Kommissionen tog itu med konkurrensproblem genom sina antitrustbeslut men förfarandena tar fortfarande lång tid

52. Kommissionen påpekar att EU-domstolarna har obegränsad behörighet att pröva verkställighetsbeslut från kommissionen som parterna har överklagat till dem vad gäller sakfrågor, förfarandet och, i förekommande fall, det bötesbelopp som ålagts.

58. Kommissionen påpekar att den, i enlighet med den tillämpliga rättsliga normen, inte heller är skyldig att fastställa skada för konsumenterna vid fastställandet av antitrustöverträdelser från företag inom den digitala ekonomin.

59. Kommissionen noterar att en del av syftet med konsekvensbedömningen om ett möjligt nytt konkurrensverktyg, som inleddes den 2 juni 2020,² är att åtgärda strukturella risker för konkurrensen som kan kräva ett tidigt ingripande för att hindra att det uppstår mäktiga marknadsaktörer som har en befäst ställning på marknaden eller ställning som grindvakt. Sådana scenarier kan inte åtgärdas med de nuvarande konkurrensreglerna, men skulle kunna rättas till genom ett nytt marknadsundersökningsverktyg som kommissionen kunde använda för att avhjälpa eventuella negativa effekter på konkurrensen till följd av denna typ av strukturella konkurrensproblem.

² Se <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12416-New-competition-tool>

60. Kommissionen klargör att den, sedan den väl antagit ett beslut om interimistiska åtgärder år 2019, är beredd att fortsätta att vidta interimistiska åtgärder när så är lämpligt.

62. Kommissionen har varit proaktiv när det gäller att ta itu med nya utmaningar till följd av utvecklingen på de digitala marknaderna. År 2019 organiserade kommissionen konferensen *Shaping competition policy in the era of digitisation* med ett stort antal berörda parter och deltagare från den akademiska världen. Kommissionen offentliggjorde även en rapport från tre externa rådgivare till kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor³.

Mellan 2018 och 2020 har kommissionen inlett en omfattande agenda för utvärdering och översyn av politiken, vilken omfattar ett antal förordningar, riktlinjer och meddelanden som rör antitrust och koncentrationer för att säkerställa att reglerna återspeglar den aktuella företagsvärlden, särskilt digitaliseringens påverkan⁴. Översynen genomförs i enlighet med kommissionens principer om bättre lagstiftning och överensstämmer med uppdragsbeskrivningen från verkställande vice ordförande Vestager⁵ och kommissionens arbetsprogram⁶.

Detta utgör en inkluderande process som kan pågå under flera år. Till exempel ser man för närvarande över den vertikala gruppundantagsförordningen⁷ och dess riktlinjer samt den horisontala gruppundantagsförordningen⁸ och dess riktlinjer, eftersom de löper ut 2022. Även tillkännagivandet av relevant marknad ses för närvarande över. En tidsplan över skedena i förfarandet från de olika granskningarna har offentliggjorts på GD Konkurrens webbplats för att ge allmänheten insyn⁹.

Kommissionen utfärdade höga böter men det finns inga garantier för att de har avskräckande effekt

64. Kommissionen noterar att även om den har ett visst bedömningsutrymme vid fastställandet av böter för överträdelse av konkurrensreglerna har den en skyldighet att respektera EU-domstolarnas rättspraxis och är bunden av sina riktlinjer om böter.

70. Erfarenheterna från det fåtal nationella behöriga myndigheter som har haft regler enligt vilka de varit skyldiga att kvantifiera otillbörliga vinster vid utfärdandet av böter visade att denna uppgift orsakar mycket stora praktiska svårigheter, inbegripet svårigheten att identifiera ett hypotetiskt ”konkurrenskraftigt pris” med vilket överpriset exakt ska jämföras. Förutsatt att det över huvud taget är möjligt att göra detta på korrekt sätt, skulle beräkningen av otillbörliga vinster för utfärdandet av böter inte enbart kräva betydande resurser (vilket revisionsrätten har uppmärksammat), utan sannolikt även leda till att många utredningar förlängs väsentligen och att antalet överklaganden ökar och blir mer komplicerade. Detta skulle i sin tur påverka kommissionens förmåga att behandla ett större antal

³ Se https://ec.europa.eu/competition/scp19/conference_en.html

⁴ Detta omfattar, bland annat, kommissionens tillkännagivande om marknadsdefinition för både antitrust- och koncentrationsärenden inom olika branscher, kommissionens vertikala gruppundantagsförordning och de bifogade vertikala riktlinjerna, kommissionens särskilda gruppundantagsförordning för forskning och utveckling och om specialiseringsavtal (tillsammans kallade de horisontella gruppundantagsförordningarna) och de bifogade horisontella riktlinjerna, kommissionens gruppundantagsförordning för motorfordon, det nya konkurrensverktyget, utvärdering av processuella och rättsliga aspekter från EU:s koncentrationskontroller och vitboken om utländskt stöd.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-margrethe-vestager_2019_en.pdf

⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_sv

⁷ Se <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1936-Evaluation-of-the-Vertical-Block-Exemption-Regulation>

⁸ Se <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11886-Evaluation-of-EU-competition-rules-on-horizontal-agreements/public-consultation>

⁹ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf

ärende vid en viss tidpunkt, vilket skulle minska den avskräckande effekten. Om mycket långdragna utredningar blir standard skulle detta i sig motverka den avskräckande effekten.

72. Vad gäller kravet på en övergripande utvärdering av böternas avskräckande effekt framhåller kommissionen att den inte har gjort någon sådan utvärdering, men att den redan har utvärderat alternativa tillvägagångssätt för att bedöma den avskräckande effekten från strategier för tillsyn av efterlevnaden av bestämmelserna om karteller och koncentrationer som föreslagits i litteraturen.

Kommissionen har haft ett nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna men det finns utrymme för förbättring

75. Kommissionen framhåller att förordning nr 1/2003 inte ger kommissionen någon behörighet att samordna marknadsövervakningen eller verkställighetsstrategier inom Europeiska konkurrensnätverket. Såsom erkänns i denna rapport har dessutom inte alla nationella behöriga myndigheter för närvarande befogenhet att prioritera mellan ärenden. De kommer att erhålla en sådan befogenhet vid genomförandet av direktiv 2019/1, som är planerat till februari 2021. Dock kommer en sådan eventuell samordning även efter genomförandet av direktiv 2019/1 att vara beroende av att de nationella behöriga myndigheterna godkänner en sådan samordning. De flesta nationella behöriga myndigheter påverkas av särskilda nationella aspekter när de fastställer sina prioriteringar, och de nationella prioriteringarna överensstämmer inte nödvändigtvis med kommissionens prioriteringar.

Kommissionen understryker att den har utökat informationsutbytet om branschutredningar med de nationella behöriga myndigheterna på frivillig basis och tillämpar en särskild IT-applikation för detta. Från och med den 1 november 2018 (det datum som verktyget infördes) till den 29 juni 2020 har 22 branschutredningar delats inom Europeiska konkurrensnätverket. Även dessförinnan har planerade eller pågående branschutredningar ofta diskuterats såväl på sektoriella undergruppsmöten som i arbetsgruppen för vertikala avtal, arbetsgruppen för horisontella avtal och missbruk samt arbetsgruppen för de digitala marknaderna.

76. Kommissionen påpekar att direktiv 2019/1 inför gemensamma minimiverktyg och säkerställer att alla nationella behöriga myndigheter kan utfärda böter med avskräckande effekt.

77. Kommissionen påpekar att i fall där den geografiska marknaden är nationell, såsom de fall man hänvisat till, är det inte säkert att ärendet kunde ha lösts på ett mer effektivt sätt genom en utredning från kommissionen.

Kommissionen lämnar endast begränsad information om hur väl målen, såsom konsumentvälfärd, har uppfyllts

80. Kommissionen instämmer med uttalandet att det för närvarande inte finns några internationellt erkända standarder för att mäta en konkurrensmyndighets prestation. Emellertid bör man erkänna det viktiga arbete som OECD och det internationella konkurrensnätverket utför på detta område och som även kommissionen bidrar till.

Kommissionen påpekar att OECD har utvecklat indikatorer som mäter konkurrensordningarnas styrka och omfattning i 34 jurisdiktioner i OECD och 15 utanför OECD¹⁰.

Dessutom mäts kommissionens prestation när det gäller verkställande inom koncentrationskontroller och antitrustförfaranden (som del av kommissionens allmänna ram) även genom rapportering om resultatindikatorer i enlighet med den vägledning som OECD har utvecklat för att hjälpa konkurrensmyndigheterna att bedöma de förväntade effekterna från deras verksamhet¹¹.

¹⁰ Se arbetsdokument: Alemani, E., m.fl. (2013), *New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, nr 1104, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>

¹¹ OECD 2014, <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

Kommissionen påpekar även att det internationella konkurrensnätverkets arbetsgrupp för effektiva myndigheter har i uppdrag att identifiera viktiga inslag från en välfungerande konkurrensmyndighet och god praxis för strategi och planering, verksamhet, och verktyg och förfaranden för kontroll av efterlevnaden. Arbetsgruppens uppgift är att möjliggöra ett utbyte av erfarenheter mellan det internationella konkurrensnätverkets medlemmar och icke-statliga rådgivare (> 130 medlemmar från hela världen) samt att utveckla och sprida god praxis för effektiva myndigheter¹².

81. Andra strecksatsen – kommissionen påpekar att de modellsimuleringar som gjorts för att bedöma dess interventioner vid koncentrationer och förbud mot karteller under perioden 2012–2018 offentliggjordes 2020. Vid dessa modellsimuleringar beaktas inte bara den makroekonomiska påverkan på BNP-tillväxten, skapandet av sysselsättning och investeringar, utan även spridningseffekter från prisminskningar i samband med konkurrenspolitiska interventioner från en sektor till en annan. Två tredjedelar av de totala spridningseffekterna härstammade från fem branscher (motorfordon, finans, telekommunikationer, stål och metall och elektronisk utrustning)¹³.

82. Kommissionen påpekar att denna strategi som OECD har utvecklat utgör den metod för bästa praxis som OECD rekommenderar till sina medlemmar och därför får tillämpas av konkurrensmyndigheter. Såsom redan angetts har kommissionen nyligen genomfört ytterligare arbete inom konkurrenspolitikens avskräckande effekt.

83. Kommissionen påpekar att GD Konkurrens årligen rapporterar output och resultat inom kommissionens resultatram i överensstämmelse med sina särskilda mål och bidrag till de allmänna mål som fastställts på kommissionsnivå, vilka definieras som mer långfristig påverkan på samhället. Medan det kan utgöra en utmaning att definiera vilka effekter kommissionens bidrag får när det gäller output och resultat, krävs det en koppling i den berättande delen från verksamhetsplanen och den årliga verksamhetsrapporten och sedan 2016 även i den strategiska planen. GD Konkurrens har uppfyllt detta krav.

84. Kommissionen påpekar att de nationella behöriga myndigheterna deltar i arbetet inom detta område vid OECD och det internationella konkurrensnätverket.

Kommissionen har delat med sig av och diskuterat resultaten från Flash Eurobarometerundersökningar (2009, 2014 och 2019) beträffande EU-medborgarnas uppfattning om konkurrenspolitikens centrala mål och konkurrensproblem i medlemsstaterna och i EU i Europeiska konkurrensnätverkets arbetsgrupp om opinionsbildning och kommunikation. Kommissionen har även delat med sig av och utbytt resultat från Eurobarometerundersökningar för berörda parter (2009 och 2014), som den har använt för resultatmätning.

Ett utbyte har även skett i arbetsgruppen om strukturella reformer på medlemsstaternas nivåer (inbegripet ökning av konkurrensen på marknaderna för produkter och tjänster och särskilda sektorer), inom ramen för den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken.

Dessutom har kommissionen tillsammans med de nationella behöriga myndigheterna upprättat och offentliggjort rapporter om konkurrensfrågor och verkställighetsåtgärder inom området för livsmedel och läkemedel och redogjort såväl för EU-nivå som för medlemsstatsnivå.

85. Utvärderingar utgör en central del av kommissionens beslutsförfarande när det gäller politiska initiativ och lagstiftningsinitiativ (agendan för bättre lagstiftning). Viktiga förslag för större

¹² Arbetsgruppens senaste rapport om effektiva myndigheter offentliggjordes 2019: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf>

¹³ Se Ilzkovitz m.fl. (2020), ”The macroeconomic and sectoral impact of competition policy”, kapitel 13 i *Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience*, Wolters Kluwer.

omarbetning av lagstiftning/riktlinjer bör baseras på en utvärdering av den befintliga politiska ramen. Efterhandsanalyser av individuella verkställighetsbeslut kompletterar de utvärderingar som har samband med översynen av politiska ramar för bättre lagstiftning.

Kommissionen har även genomfört efterhandsgranskningar av sina verkställighetsåtgärder, men noterar att det för en periodisk efterhandsanalys av konkurrenspolitiska interventioner inom vissa sektorer, eller av särskilda beslut, krävs ytterligare investeringar och mer särskilda resurser, vilka för närvarande inte är tillgängliga vid GD Konkurrens.

86. Kommissionen erkänner att den, främst på grund av resursbrist, inte genomför efterhandsutvärderingar på en systematisk och regelbundet sätt.

Vid en granskning av politiska instrument tillämpar kommissionen emellertid utvärderingsramen i kommissionens initiativ för bättre lagstiftning.

Dessutom har den utvärderat ett antal koncentrations- och antitrustinterventioner i målsektorer såsom energi och telekommunikationer. Dessa sektorer ska enligt kommissionens arbetsprogram vara prioriterade. Trots att dessa utvärderingar inte nödvändigtvis grundas på ett representativt urval av ärenden kan vissa lärdomar dras för framtida verkställande.

Kommissionen har utfört ett antal efterhandsutvärderingar, nämligen (1) två koncentrationer på marknaden för hårddiskar (i 2017 års genomförbarhetsstudie), (2) en koncentration och ett antitrustärende i 2017 års studie om telekommunikationsmarknaden, (3) en koncentration och ett antitrustärende i 2016 års studie om energimarknaden och (4) två koncentrationer i 2015 års studie om telekommunikationsmarknaden.

Kommissionens rapportering var inriktad mot åtgärder snarare än effekter

88. Med hänsyn till det stora antalet beslut som kommissionen fattar varje år är det inte möjligt att redogöra fullt ut för all ärederelaterad information i dessa rapporter. Öppenhet garanteras emellertid även när kommissionen inleder eller avslutar förfaranden i en utredning i pressmeddelanden. När kommissionens farhågor har rört frågor om produkters eller tjänsters pris och kvalitet anges dessa i allmänhet och hänvisningar till mer detaljer i ärendet inkluderas i fotnoterna.

Mer rapportering om effekter från kommissionens beslut kan endast uppnås genom mer efterhandsutvärderingar av individuella verkställighetsbeslut, vilka kan göras några år efter kommissionens beslut och därför är mindre lämpade för dessa två årsrapporter utan snarare tillhandahåller vägledning för framtida verkställighet.

89. Kommissionen framhåller att samarbetet inom Europeiska konkurrensnätverket rapporteras årligen såväl i den årliga kontrollrapporten som i den årliga verksamhetsrapporten.

Kommissionen kan emellertid diskutera kartläggning av bästa praxis för Europeiska konkurrensnätverkets rapportering och resultat vid tillämpning av EU:s konkurrenslagstiftning inom nätverket. Den påpekar emellertid att de nationella behöriga myndigheterna rapporterar om sina åtgärder och resultat såsom de anser lämpligt och att kommissionen inte har någon roll eller sista ordet i detta avseende.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

91. Kommissionen noterar revisionsrättens slutsatser och är beredd att kontinuerligt utveckla sin redan väletablerade förmåga att upptäcka överträdelser. Såsom revisionsrätten har påpekat är vissa typer av övervakning samtidigt mycket resurskrävande och kan enbart utökas om motsvarande resurser tillgängliggörs. Kommissionen understryker att den aktivt hanterar utmaningar i samband med frågor

såsom digitala marknader och att betydande utvärderingar och granskningar pågår¹⁴ för att säkerställa att dess verktyg är ändamålsenliga, men att många av dessa processer (lagstiftning, IT, etc.) har en viss obligatorisk ledtid. DG Konkurrens ska rapportera viktig strategisk utveckling och de viktigaste resultaten i sina årliga rapporter (output och resultat). Kommissionen påpekar att för varje större intervention från kommissionen inom antitrust och koncentrationskontroller förklaras interventionens effekter för EU-medborgarna i pressmeddelandet. Kommissionen har inkluderat uppskattade besparingar för konsumenterna som resultatindikatorer i sin årliga verksamhetsrapport.

92. Kommissionen påpekar att dess utredningar på eget initiativ utgör majoriteten av alla antitrustbeslut som inte rör karteller. Antalet ärenden som inlets på eget initiativ som nyligen registrerats per år ofta varierar betydligt och måste betraktas både i förhållande till redan pågående ärenden och antalet nya klagomål som utreds.

93. En minskning av antalet ansökningar om eftergift har även observerats av andra konkurrensmyndigheter över hela världen.

94. Kommissionen tillämpar en detaljerad prioriteringsordning, där en avvägning mellan ett antal kriterier görs. Dessa kriterier är inte lämpade för någon matematisk viktning, eftersom de även omfattar frågor såsom ärendets prejudicerande värde och huruvida konkurrenslagstiftningen – och i så fall på EU-nivå eller nationell nivå – utgör den mest effektiva lösningen.

Rekommendation 1 – Öka sannolikheten för att överträdelser upptäcks

Kommissionen godtar delvis rekommendationen.

Den första delen av rekommendationen godtas, även om kommissionen noterar att ytterligare investeringar i proaktiv kapacitet vad gäller information och behandling på eget initiativ kräver att tillräckliga resurser görs tillgängliga.

Kommissionen godtar inte den andra delen av rekommendationen. Den anser att dess prioriteringsmetod vid antitrustförfaranden, inbegripet en granskning av ett antal viktiga kriterier, är väl avvägd när det gäller att prioritera de potentiella överträdelser som har betydande inverkan på den interna marknaden. Kommissionen anser vidare att det inte är lämpligt att prioriteringsmetoden omfattar någon numerisk viktning.

95. Vad gäller utrymmet för ytterligare rationalisering noterar kommissionen att utvalda aspekter av koncentrationsförordningen för närvarande är föremål för översyn. Resultaten från utvärderingen förväntas vara klara i början av 2021.

Vad gäller frågan huruvida den information som tillhandahållits är korrekt noterar kommissionen att den förlitar sig på olika uppsättningar av uppgifter och information. 2018 övervägde kommissionen alternativet att införa anmälningsavgifter. Eftersom det inte bedömdes medföra några betydande ekonomiska resurser valde den konkurrensprogrammet inom programmet för den inre marknaden i samband med den fleråriga budgetramen för 2021–2027.

¹⁴ Detta omfattar, bland annat, kommissionens tillkännagivande om marknadsdefinition för både antitrust- och koncentrationsärenden inom olika branscher, kommissionens vertikala gruppundantagsförordning och de bifogade vertikala riktlinjerna, kommissionens särskilda gruppundantagsförordning för forskning och utveckling och om specialiseringsavtal (tillsammans kallade de horisontella gruppundantagsförordningarna) och de bifogade horisontella riktlinjerna, kommissionens gruppundantagsförordning för motorfordon, det nya konkurrensverktyget, utvärdering av processuella och rättsliga aspekter från EU:s koncentrationskontroller och vitboken om utländskt stöd.

96. Kommissionen genomför en utvärdering av utvalda aspekter av EU:s koncentrationskontroller, vilken bland annat omfattar de omsättningsbaserade tröskelvärdenas effektivitet när det gäller att alla relevanta transaktioner ska omfattas av koncentrationsförordningen.

97. Kommissionen påpekar att kvalitet, relevans och snabbhet är viktiga faktorer när det gäller verkställandet av konkurrensreglerna. Utredningar bör vara snabba, men behöver även vara grundliga och fullt ut respektera rätten till försvar. Kommissionen försöker ständigt öka förfarandenas effektivitet (t.ex. genom dess nya samarbetspraxis), men samtidigt blir utredningarna även mer komplicerade. EU-domstolarna finner att kommissionen håller en mycket hög standard när det gäller sakfrågor och förfarandet.

98. Såsom förklarats vidare i dess svar på punkt 62, genomför kommissionen för närvarande en översyn av ett antal olika förordningar, meddelanden och riktlinjer. Översynen genomförs i enlighet med kommissionens principer för bättre lagstiftning och en tidsplan för de olika delarna i förfarandet har offentliggjorts på GD Konkurrens webbplats. Den 2 juni 2020 inledde kommissionen även en konsekvensbedömning om ett eventuellt nytt konkurrensverktyg för att hantera vissa strukturella risker för konkurrensen som kan kräva tidiga ingripanden¹⁵.

99. Kommissionens metod för att utfärda böter har i huvudsak i syfte att sanktionera överträdelser och avskräcka från framtida överträdelser. Kommissionen har redan genomfört en utvärdering av alternativa strategier för att bedöma vilken avskräckande effekt tillsynsmetoderna har på karteller och koncentrationer.

Rekommendation 2 – Gör verkställandet av konkurrensreglerna mer ändamålsenligt

Kommissionen godtar delvis rekommendation 2 a.

Kommissionen åtar sig att undersöka möjliga sätt att optimera koncentrationsförfaranden och ärendehantering, men kan inte föregripa resultaten från sin pågående utvärdering av utvalda delar av koncentrationskontroller i EU. Kommissionen godtar inte den andra delen av rekommendationen om anmälningsavgifter för koncentrationsärenden.

Kommissionen godtar rekommendation 2 b.

Kommissionen kommer att fortsätta den översyn som redan påbörjats av ett antal förordningar, riktlinjer och meddelanden, i enlighet med de steg som anges i den tidsplan som hänvisas till i svaret på punkterna 62 och 98. Kommissionen kommer även att fortsätta identifiera ett behov av ytterligare översyn.

Kommissionen godtar rekommendation 2 c.

Rekommendation 3 – Utnyttja Europeiska konkurrensnätverkets potential bättre

Kommissionen godtar rekommendation 3.

Kommissionen understryker emellertid att ett visst antal nationella behöriga myndigheter ännu inte har någon behörighet att prioritera mellan ärenden, eftersom de är bundna av legalitetsprincipen. De kommer emellertid att erhålla en sådan behörighet genom direktiv 2019/1.

Kommissionen noterar att det inte är säkert att en utredning från kommissionen är den effektivaste lösningen i fall där den geografiska marknaden är nationell.

¹⁵ Se pressmeddelandet på https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_977

101. I likhet med andra konkurrensmyndigheter offentliggör kommissionen resultatinformation, bland annat om beslut, böter, meddelanden om invändningar och inledande av förfaranden i sin rapportering, utöver sina nästan dagliga pressmeddelanden om viktiga verkställighetsåtgärder. Detta är viktigt, eftersom verkställighetsåtgärder, bl.a. böter, har en avskräckande effekt på ekonomiska aktörers beteende. GD Konkurrens fastställer inte några kvantitativa mål för sina verkställighetsåtgärder, eftersom verkställighet per definition utlöses av marknadssituationer och antalet ärenden eller beslut därför inte kan planeras.

Rekommendation 4 – Förbättra prestationsrapporteringen

Kommissionen godtar rekommendation 4 a.

Kommissionen noterar att det är avgörande med ytterligare resurser för mer regelbundna efterhandskontroller av verkställighetsbeslut. Genomförandet av rekommendationen är därför beroende av att tillräckligt med resurser är tillgängliga.

Kommissionen godtar inte rekommendation 4 b.

Kommissionen noterar att OECD sedan 1998 har genomfört djupgående granskningar av konkurrenslagstiftningen och konkurrenspolitiken i olika jurisdiktioner (inbegripet Europeiska unionen). OECD är väl lämpad att genomföra sådana sakkunnigbedömningar även i framtiden, eftersom det är frågan om en självständig organisation som har de nödvändiga expertkunskaperna. Kommissionen har inte befogenhet att kräva att de nationella behöriga myndigheterna deltar vid sådana sakkunnigbedömningar. Kommissionen noterar emellertid att nationella behöriga myndigheter deltar i arbetet via det internationella konkurrensnätverkets arbetsgrupp för effektiva myndigheter.

Granskningsteam



Alex Brenninkmeijer (ledamot av revisionsrätten)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport producerades av revisionsrättens avdelning IV – där ledamoten Alex Brenninkmeijer är ordförande – som är inriktad på områdena marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Alex Brenninkmeijer med stöd av Raphael Debets (kanslichef), Di Hai (attaché) och Marion Colonerus (förstechef).

Sven Kölling var uppgiftsansvarig och revisorer var Agnieszka Plebanowicz, Aleksandar Latinov och Giorgos Tsikkos. Richard Moore gav språkligt stöd.

Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	24.4.2018
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	17.6.2020
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	6.10.2020
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	26.10.2020

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2020.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar tillämpas genom [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna:

Figur 10: © OECD (2016), *Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions*,

<http://www.oecd.org/daf/competition/Ref-guide-expost-evaluation-2016web.pdf>

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp:

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-5390-1	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/448448	QJ-AB-20-022-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-5365-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/654325	QJ-AB-20-022-SV-Q

I sina antitrustförfaranden verkställer kommissionen EU:s konkurrensregler tillsammans med de nationella konkurrensmyndigheterna. Kommissionen ansvarar även för att kontrollera företagskoncentrationer som är betydande för EU:s inre marknad.

Vid denna revision undersökte vi hur ändamålsenligt kommissionen upptäckte överträdelser och verkställde EU:s konkurrensregler i koncentrations- och antitrustärenden och hur den samarbetade med de nationella konkurrensmyndigheterna. Vi tittade även på hur kommissionen bedömde och rapporterade om sin egen prestation.

Vi kom fram till att kommissionen tog itu med konkurrensproblem genom sina beslut, men eftersom den hade begränsade resurser hade den även begränsad kapacitet att övervaka marknader och själv upptäcka potentiella antitrustärenden. Den ökande mängden uppgifter att behandla och framväxten av digitala marknader har lett till komplexa utredningar och man har ännu inte tagit itu med alla utmaningar. Samarbetet med de nationella konkurrensmyndigheterna fungerade bra men vissa aspekter skulle gynnas av en bättre samordning. Dessutom behöver kommissionen bli bättre på att bedöma och rapportera om prestationen i fråga om sina åtgärder.

Vi lämnar rekommendationer som syftar till att hjälpa kommissionen att förbättra kapaciteten att upptäcka överträdelser och verkställa konkurrensreglerna, stärka samarbetet med de nationella konkurrensmyndigheterna och förbättra prestationsrapporteringen.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors