



Förslag till direktiv om stärkta befogenheter för nationella konkurrensmyndigheter

Näringsdepartementet

2017-04-24

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 142

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

Sammanfattning

Både EU-kommissionen (kommissionen) och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter har befogenhet att tillämpa EU:s konkurrensregler i artiklarna 101 och 102 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) på avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Förslaget syftar till att säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna har nödvändiga garantier i fråga om oberoende och tillsyns- och bötesbefogenheter så att de på ett effektivt sätt kan tillämpa förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i artikel 101 och förbudet mot missbruk av dominerade ställning i artikel 102 i EUF-fördraget.

Regeringen ställer sig generellt positiv till åtgärder som kan effektivisera och förbättra tillsynen av konkurrensreglerna i syfte att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden utan skapar förutsättningar för en öppen, konkurrenskraftig och innovativ inre marknad som i sin tur kan skapa arbetstillfällen och tillväxt. Regeringen kommer att bevaka i vilken mån förslaget skulle kunna komma att angränsa till andra viktiga intressen, såsom nationellt styrelseskick och grundläggande processuella regler, och eftersträva en balanserad lösning gentemot svensk rättstradition.

1.1 Ärendets bakgrund

Under 2013 och 2014 gjorde kommissionen en utvärdering av hur rådets förordning (EG) nr 1/2003 om modernisering av systemet för tillämpning av artiklarna 81 och 82 (numera artiklarna 101 och 102) i fördraget hade fungerat. Baserat på utvärderingen publicerade kommissionen meddelandet Tio år av antitrustregler enligt rådets förordning 1/2003 (COM (2014) 453) där det identifierades ett antal områden där man skulle kunna agera för att få en ännu effektivare konkurrenstillsyn i medlemsländerna. Som uppföljning genomförde kommissionen därefter ett offentligt samråd mellan november 2015 och februari 2016. Den 19 april 2016 anordnade Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor och kommissionens generaldirektorat för konkurrensfrågor en offentlig utfrågning om hur de nationella konkurrensmyndigheterna kan utöva en effektivare tillsyn.

Det aktuella förslaget presenterades den 22 mars 2017.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Förslagets syfte och tillämpningsområde (artikel 1)

Förslaget syftar till att säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna har nödvändiga garantier i fråga om oberoende och tillsyns- och bötesbefogenheter så att de på ett effektivt sätt kan tillämpa förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i artikel 101 och förbudet mot missbruk av dominerade ställning i artikel 102 i EUF-fördraget. Förslaget omfattar nationella konkurrensmyndigheters tillämpning av artiklarna 101 och 102 och nationella konkurrensbestämmelser som tillämpas parallellt med dessa artiklar i samma ärende.

1.2.2 Grundläggande rättigheter (artikel 3)

Kommissionen vill säkerställa att medlemsstaterna tillhandahåller lämpliga skyddsåtgärder när de nationella konkurrensmyndigheterna utövar sina befogenheter enligt förslaget.

1.2.3 Oberoende och resurser (artiklarna 4 och 5)

Förslaget syftar till att säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter utför sitt uppdrag och utövar sina befogenheter opartiskt och med hänsyn till en effektiv och enhetlig tillämpning av EU:s konkurrensregler och utan att det påverkar det samarbete som bedrivs av nationella konkurrensmyndigheter inom ramen för European Competition Network (ECN). Förslaget behandlar bl.a. frågor om oberoende från regering eller annat offentligt eller privat

organ. Det behandlar även förutsättningarna för avsättning av konkurrensmyndigheternas beslutande organ.

2016/17:FPM8484

Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna har de personella, ekonomiska och tekniska resurser som är nödvändiga för att effektivt kunna utföra sitt uppdrag och utöva sina befogenheter vid denna tillämpning. Det fastställs även vad de nationella konkurrensmyndigheternas tillämpning av artiklarna 101 och 102 innebär.

1.2.4 Behörighet (artiklarna 6–11), administrativa böter och viten (artiklarna 12–15)

Förslaget omfattar en lägsta nivå av effektiva befogenheter i fråga om att utreda och fatta beslut. Utredningsbefogenheterna avser platsundersökningar och begäran om upplysningar från företag. Beslutsbefogenheterna omfattar möjligheten att besluta om förbud och att ålägga strukturella och beteendemässiga åtgärder, besluta om åtaganden och om interimistiska åtgärder. Befogenheterna avser också möjligheten att besluta eller begära administrativa böter för företag som underlåter att underkasta sig en platsundersökning eller som lämnar oriktiga, ofullständiga eller vilseledande uppgifter som svar på en begäran om upplysningar. Även den som inte följer beslut om interimistiska åtgärder eller om åtaganden föreslås kunna åläggas administrativa böter.

1.2.5 Eftergift (artiklarna 16–22)

Förslaget syftar till att öka den rättsliga säkerheten för företag som vill ansöka om eftergift och därigenom behålla företagets incitament att samarbeta med kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna. För att uppnå detta avser förslaget införliva huvudprinciperna i ECN:s modellprogram om eftergift. Därigenom säkerställs att alla nationella konkurrensmyndigheter kan bevilja eftergift och nedsättning av administrativa böter på samma villkor och att skillnaderna mellan medlemsstaternas eftergiftsprogram minskar.

1.2.6 Ömsesidigt bistånd (artiklarna 23–26)

Förslaget innehåller regler om ömsesidigt bistånd med att utföra platsundersökningar åt andra nationella konkurrensmyndigheter och om delgivning och verkställighet av beslut.

1.2.7 Preskriptionsfrister (artikel 27)

I förslaget finns bestämmelser om preskriptionsavbrott för att ålägga administrativa böter eller viten när ett förfarande pågår vid en nationell konkurrensmyndighet i en annan medlemsstat rörande en överträdelse som

1.2.8 Allmänna bestämmelser (artiklarna 28–31)

Förslaget innehåller bestämmelser som syftar till att säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter har befogenhet att väcka talan eller försvara sin sak vid domstol. Vidare föreslås bestämmelser om hur viss information som inhämtats med stöd av direktivet ska få användas eller utbytas med andra konkurrensmyndigheter. Det gäller även när nationella domstolar agerar i förfaranden mot verkställighetsbeslut.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Oberoende och resurser (artiklarna 4 och 5)

Statliga myndigheter lyder under regeringen i enlighet med 12 kap. 1 § regeringsformen (RF). Av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår vidare att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen. På ett övergripande plan är de statliga myndigheterna därför att betrakta som fristående snarare än oberoende. Vid myndighetsutövning mot en enskild eller en kommun eller vid tillämpning av lag finns dock bestämmelser om förvaltningens självständighet i 12 kap. 2 § RF. Vidare ska, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. När det gäller myndighetens oberoende finns också bestämmelser om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) och straffrättslig mutlagstiftning i 10 kap. brottsbalken. Direktivet är avgränsat till de nationella myndigheternas tillämpning av EU:s konkurrensregler och som riktar sig till företag. Genom bestämmelserna i bl.a. 12 kap. 2 § RF bör svensk rätt uppfylla de krav som direktivet ställer vid myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Eventuella ytterligare krav i direktivet, exempelvis hur myndigheternas ska organiseras, ledas eller styras, riskerar emellertid att strida mot den svenska förvaltningsmodellen. Skrivningar om ”oberoende myndigheter” m.m. bör därför undvikas och i stället preciseras att handla om sådana åtgärder som faller inom 12 kap. 2 § RF.

När det gäller bestämmelserna om när myndigheternas beslutande organ ska kunna avsättas om de inte längre uppfyller villkoren för att utöva sitt uppdrag eller har gjort sig skyldiga till en allvarlig försummelse, gäller för en myndighetschef som är anställd för en bestämd tid att en sådan anställning inte är möjlig att säga upp i förtid, varken av arbetstagaren eller av arbetsgivaren. Det finns dock inga lagliga hinder mot att anställningen upphör i förtid, om parterna är överens om detta. Det kan dock vara nödvändigt att låta en myndighetschef lämna chefskapet i förtid. Myndighetschefen kan då förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, se 33 § lagen (1994:260) om offentlig anställning

(LOA). Sådan förflyttning får ske av organisatoriska skäl eller annars av hänsyn till myndighetens bästa. Regeringens beslut om att förflytta en myndighetschef ska enligt reglerna i 1 kap. 9 § regeringsformen alltid präglas av opartiskhet och objektivitet. I fall då myndighetschefen grovt har åsidosatt sina skyldigheter mot arbetsgivaren, kan vederbörande avskedas. Enligt 32 § LOA ska då bl.a. föreskrifterna om grunden för avskedande i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) tillämpas på myndighetschefer. Frågan om avskedande prövas av Statens ansvarsnämnd. Övriga beslutsfattare kan avskedas enbart i enlighet med regleringen i LAS. Om de svenska reglerna uppfyller direktivets krav får analyseras närmare under förhandlingens gång.

När det gäller medlemsstaternas åtaganden att säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna har tillräckliga resurser för att tillämpa EU:s konkurrensregler ligger de närmare besluten för dessa inom ramen för regeringens befogenhet att styra sina myndigheter genom instruktioner, regleringsbrev och anslagstilldelning. I sin nuvarande generella utformning synes förslaget inte påverka svensk lagstiftning.

Det bör analyseras om en reglering inom dessa områden går utöver det som enligt artikel 2 i EUF-fördraget ger EU exklusiv kompetens att lagstifta om.

1.3.2 Behörighet (artiklarna 6–11)

Förslaget om att den nationella myndigheten ska kunna ta med sig elektroniskt lagrat material till sina lokaler bedöms gå längre än motsvarande bestämmelse i 5 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579) som föreskriver att företagets samtycke krävs för en sådan åtgärd.

Förslaget om att de nationella konkurrensmyndigheterna ska kunna ålägga strukturella åtgärder saknar motsvarighet i svensk rätt.

1.3.4 Administrativa böter och viten (artiklarna 12–15)

Artikel 12 innebär att det ska finnas möjlighet att besluta om administrativa böter när företag uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att underkasta sig en platsundersökning eller vid en sådan undersökning bryter mot förseglingar, lämnar oriktigt eller vilseledande svar eller underlåter eller vägrar att lämna ett fullständigt svar. Det gäller även när företag uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga, ofullständiga eller vilseledande upplysningar som svar på en begäran att lämna upplysningar. Administrativa böter ska även kunna beslutas för företag som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte följer beslut om interimistiska åtgärder eller beslut grundade på åtaganden från företag. De administrativa böterna ska fastställas i

proportion till företagets totala (eng. version "worldwide") omsättning. Någon möjlighet att i motsvarande fall besluta om administrativa böter finns inte enligt den nu gällande konkurrenslagen. Administrativa böter kan endast beslutas av domstol för företag som uppsåtligt eller av oaktsamhet har överträtt förbudet i artikel 101 eller artikel 102. Däremot kan beslut i ovan nämnda fall förenas med vite enligt 6 kap. 1 § konkurrenslagen.

Artikel 13 p. 2 reglerar hur administrativa böter ska beräknas när de åläggs en företagssammanslutning. Bestämmelser om hur administrativa böter ska beräknas när de åläggs en företagssammanslutning saknas i svensk rätt.

1.3.5 Eftergift (artiklarna 16–22)

Av förslaget följer att ECN:s modellprogram för eftergift ska genomföras i medlemsstaterna. Bestämmelser som motsvarar modellprogrammet finns i 3 kap. 12–15 §§ konkurrenslagen och preciseras i övriga delar av Konkurrensverkets allmänna råd (2015:1) om eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift.

1.3.6 Ömsesidigt bistånd (artiklarna 23–26)

Det föreslås att tjänstemän och andra medföljande personer som är bemyndigade av en ansökande nationell konkurrensmyndighet ska ha rätt att närvara och aktivt bistå den anmodade nationella konkurrensmyndigheten under en platsundersökning. En motsvarande befogenhet finns för EU-kommissionens tjänstemän enligt artikel 22.2 i förordning (EG) nr 1/2003, men däremot inte för tjänstemän från andra medlemsstaters myndigheter.

Förslaget i artikel 25 innebär att de nationella konkurrensmyndigheterna på begäran av en annan nationell konkurrensmyndighet ska kunna delge och verkställa beslut om åläggande av administrativa böter eller förelägganden om vite när företaget ifråga inte har rättslig närvaro i den medlemsstat där beslutet fattas eller när det är uppenbart att företaget ifråga inte har tillräckliga tillgångar i denna medlemsstat. Enligt 3 kap. 2 § utsökningsbalken (1981:774) gäller att i vad mån verkställighet på grund av utländsk exekutionstitel får äga rum här i riket framgår av särskilda föreskrifter. Några sådana föreskrifter finns inte för de beslut som avses i artikel 25.

Någon lagstadgad skyldighet för Konkurrensverket att bistå en utländsk konkurrensmyndighet med delgivning finns inte idag.

1.3.7 Allmänna bestämmelser (artiklarna 28–31)

I artikel 29 föreslås bestämmelser om hur den information som samlas in med stöd av direktivet ska få användas och utbytas med andra nationella konkurrensmyndigheter. Förslaget kan komma i konflikt med grundläggande

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Konsekvensanalys

Bedömningen av fördelarna med förslaget, både i kvalitativa och kvantitativa termer (t.ex. den positiva inverkan på total faktorproduktivitet - hur effektivt ekonomins produktionsmedel används - en central bestämningsfaktor för BNP-tillväxt) visar, enligt kommissionen, att fördelarna i hög grad överstiger kostnaderna för genomförandet. Förslaget gynnar alla konsumenter och företag, från små och medelstora till stora företag, genom att främja en effektiv tillsyn av konkurrensreglerna och genom att skapa mer likvärdiga konkurrensvillkor. Tillsammans med företagen kommer de nationella konkurrensmyndigheterna att vara de som vinner mest på initiativet och som påverkas mest direkt eftersom det ger dem ett tydligare mandat och underlättar för dem att utföra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt. Förslaget kommer att säkerställa att det system med gränsöverskridande insamling och utbyte av information som införts genom förordning (EG) nr 1/2003 fungerar effektivt. Detta kan medföra vissa extra kostnader för vissa offentliga myndigheter, om t.ex. nya it-verktyg måste tillhandahållas, men dessa kostnader väntas bli försumbara.

Företagen kommer också, enligt kommissionen, att påverkas väsentligt av initiativet. Förslaget kommer att skapa mer likvärdiga konkurrensvillkor där en konkurrenskultur råder till förmån för alla företag, både stora och små. Det ger dem möjlighet att konkurrera mer rättvist på egna meriter och växa på hela den inre marknaden. Detta kommer att stimulera företag att bedriva innovation och erbjuda ett större urval av varor och tjänster av högre kvalitet som uppfyller konsumenternas förväntningar. Förslaget kommer i viss mån att gynna företag som är föremål för utredning för påstådda överträdelse av EU:s konkurrensregler. Införandet av grundläggande effektiva medel och instrument för nationella konkurrensmyndigheter kommer att minska skillnader i resultat för företag, göra tillämpningen av EU:s konkurrensregler mer förutsägbar och öka den rättsliga säkerheten i hela EU. Företag kan också dra nytta av ökade processuella rättigheter särskilt i de jurisdiktioner där det finns utrymme för förbättringar samt av bättre rättslig säkerhet vid ansökan om eftergift. Företag kan drabbas av anpassningskostnader i ett inledande skede. På det hela taget kommer dock kostnaderna för att anpassa sig till olika rättsliga ramar sannolikt att minska för företag som utövar gränsöverskridande verksamhet på den inre marknaden. För de företag som bryter mot lagen i vissa jurisdiktioner kommer det dock att bli svårare att undanhålla bevisning, att undkomma administrativa böter eller att komma i åtnjutande av låga administrativa böter.

Konsumenterna kommer att gynnas i form av ett bredare urval och bättre produkter. Förslaget kommer att tillförsäkra konsumenterna ett likvärdigt skydd i hela Europa mot affärsmetoder som håller priserna på varor och tjänster på en konstgjort hög nivå, vilket förbättrar urvalet av innovativa varor och tjänster till rimliga priser som står till buds för dem.

1.4.2 Budgetära konsekvenser

Enligt kommissionens förslag bedöms de budgetära konsekvenserna för de nationella konkurrensmyndigheterna generellt avse merkostnader som uppstår till följd av utökade befogenheter (utbildning m.m.) och kostnader för de nationella konkurrensmyndigheternas tillsyn (kostnader jämfört med det ålagda bötesbeloppet). Alla konkurrensmyndigheter kommer dock inte att påverkas på samma sätt eftersom de ändringar som krävs kommer att vara beroende av den nuvarande nivån på varje nationellt regelverk. Den svenska konkurrensmyndighetens befogenheter bedöms ligga förhållandevis väl i nivå med förslaget från EU-kommissionen. Förslaget bedöms därför inte, enligt vad regeringen nu kan överblicka, få några statsfinansiella effekter.

Villkoren för förslagets budgetkonsekvenser efter 2020 kommer att bli föremål det slutliga resultatet av förhandlingarna om den fleråriga budgetramen efter 2020. Ett vägledande belopp på 1 miljon euro per år planeras för att upprätthålla, utveckla, hysa, driva och stödja ett centralt informationssystem (Europeiska konkurrensnätverkssystemet). Övriga administrativa kostnader i samband med driften av Europeiska konkurrensnätverket, t.ex. anordnande av möten, utveckling och tillhandahållande av utbildningsprogram samt utfärdande av riktlinjer och gemensamma principer beräknas uppgå till 500 000 euro per år. Vad gäller personal är lagstiftningsförslaget budgetneutralt och kräver inga ytterligare personalresurser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig generellt positiv till åtgärder som kan effektivisera och förbättra tillsynen av konkurrensreglerna i syfte att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden utan skapar förutsättningar för en öppen, konkurrenskraftig och innovativ inre marknad som i sin tur kan skapa arbetstillfällen och tillväxt. Regeringen kommer att bevaka i vilken mån förslaget skulle kunna komma att angränsa till andra viktiga intressen, såsom nationellt styrelseskick och grundläggande processuella regler, och eftersträva en balanserad lösning gentemot svensk rättstradition.

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

EU-kommissionens inställning återspeglas i förslaget. Det finns för närvarande inte någon känd ståndpunkt från övriga institutioner.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på både artikel 103 och artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Åtgärder bör vidtas på EU-nivå eftersom de nationella konkurrensmyndigheterna tillämpar EU-regler som har en gränsöverskridande dimension och då tillsynsåtgärder eller bristande möjligheter att vidta sådana kan påverka konkurrens, företag och konsumenter i andra medlemsstater.

Syftet med direktivet är att förbättra effektiviteten hos de nationella konkurrensmyndigheterna samtidigt som det tas hänsyn till medlemsstaternas rättsliga traditioner och institutionella särprägel. Genom att i huvudsak föreslå miniminormer i rättsakten anser sig kommissionen tillgodose proportionalitetskravet. Direktivformen är bästa sättet för att säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna har de garantier som de behöver för att bli mer effektiva tillsynsmyndigheter utan att i onödan ingripa i nationella särdrag och traditioner. Till skillnad från en förordning kommer ett direktiv att ge medlemsstaterna möjligheten att välja den mest lämpliga åtgärden för att genomföra bestämmelserna i direktivet. Därutöver är ett direktiv ett flexibelt redskap för att säkerställa syftet medan det ges utrymme för medlemsstaterna att gå längre om de så önskar.

Regeringen delar i allt väsentligt kommissionens bedömning när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen men

behöver analysera denna fråga vidare i fråga om vissa enskilda bestämmelser, särskilt i kapitlen III Oberoende och resurser och VII Ömsesidigt bistånd. Regeringen stödjer kommissionens val att lägga fram förslaget i form av ett direktiv.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas vid ett första möte i rådsarbetsgrupp den 12 maj 2017.

Tidplanen för förslagets behandling i rådet är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

Eftergift: Innebär att en deltagare i en hemlig kartell som samarbetar med en konkurrensmyndighet i en utredning hos denna kan beviljas immunitet eller nedsättning av böter för sin inblandning i kartellen. ECN har tagit fram ett *modellprogram för eftergift* som närmare beskriver vilka regler och former som gäller för eftergift.

European Competition Network (ECN): Ett nätverk bestående av de nationella konkurrensmyndigheterna i EU:s medlemsstater samt EU-kommissionen som fungerar som ett samarbetsforum vid tillämpningen och tillsynen av artiklarna 101 och 102 EUF-fördraget.

Nationell konkurrensmyndighet: En myndighet som har utsetts att ansvara för tillämpningen av EU:s konkurrensregler i artikel 101 och 102 EUF-fördraget.

Platsundersökning (inspektion enligt direktivets benämning): Innebär att konkurrensmyndigheterna kan utföra oanmälda besök hos företag eller företagssammanslutningar i syfte att inhämta bevisning inom ramen för en konkurrensutredning.