

Ειδική έκθεση

**Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων στην
ΕΕ και οι αντιμονοπωλιακές
διαδικασίες, όπως εφαρμόζονται
από την Επιτροπή: ανάγκη για
ενίσχυση της εποπτείας της αγοράς**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-XI
Εισαγωγή	01-18
Οι κανόνες ανταγωνισμού στην ΕΕ	01-02
Ο ρόλος της Επιτροπής στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού	03-09
Ο ρόλος των αρχών των κρατών μελών στις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες	10-15
Έλεγχος των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο	16-18
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	19-23
Παρατηρήσεις	24-90
Ορισμένοι περιορισμοί στις ικανότητες της Επιτροπής για παρακολούθηση της αγοράς, εντοπισμό και έρευνα	24-38
Οι περιορισμένοι πόροι επηρεάζουν τις ικανότητες εντοπισμού της Επιτροπής	27-36
Η προσέγγιση για την προτεραιοποίηση των υποθέσεων δεν ήταν ιδανική	37-38
Η Επιτροπή αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τις εξουσίες της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις	39-72
Η Επιτροπή έλαβε όλες τις αποφάσεις περί συγκεντρώσεων εντός των νόμιμων προθεσμιών, αλλά ο αυξανόμενος αριθμός τους ασκεί πίεση στους περιορισμένους πόρους της	40-47
Οι αντιμονοπωλιακές αποφάσεις της Επιτροπής διευθέτησαν προβλήματα ανταγωνισμού, αλλά οι διαδικασίες εξακολουθούν να είναι χρονοβόρες	48-56
Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη επιλύσει πλήρως τα νέα σύνθετα προβλήματα που αναδύονται ως προς την επιβολή των κανόνων στις ψηφιακές αγορές	57-63
Η Επιτροπή επέβαλλε υψηλά πρόστιμα, αλλά δεν έχει καμία διαβεβαίωση ως προς το αποτρεπτικό τους αποτέλεσμα	64-72
Η Επιτροπή συνεργαζόταν στενά με τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, αλλά υπάρχει περιθώριο βελτίωσης	73-77

Η Επιτροπή παρέχει περιορισμένες μόνον πληροφορίες σχετικά με την επίτευξη στόχων, όπως είναι η ευημερία των καταναλωτών **78-90**

Η από μέρους της Επιτροπής αξιολόγηση των επιδόσεων της όσον αφορά τις δραστηριότητες επιβολής ενείχε δυσκολίες **80-86**

Οι εκθέσεις της Επιτροπής επικεντρώνονταν περισσότερο στις δραστηριότητες και λιγότερο στον αντίκτυπο αυτών **87-90**

Συμπεράσματα και συστάσεις **91-103**

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Νομικοί στόχοι της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ

Παράρτημα II – Βασικά έγγραφα αναφοράς για τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ

Παράρτημα III – Έρευνες και σχέδια αποφάσεων που κοινοποιήθηκαν από το ΕΔΑ την περίοδο 2010–2019

Παράρτημα IV – Δείκτες επιδόσεων της ΓΔ Ανταγωνισμού για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

Γλωσσάριο

Απαντήσεις της Επιτροπής

Κλιμάκιο ελέγχου

Χρονογραμμή

Σύνοψη

I Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης προστατεύει τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των εταιρειών στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, με γνώμονα το συμφέρον των καταναλωτών. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή διαθέτει σημαντικές εξουσίες διενέργειας ερευνών και λήψης αποφάσεων, βάσει των οποίων μπορεί να απαγορεύει αντανταγωνιστικές συμφωνίες μεταξύ εταιρειών ή να αναλαμβάνει δράση κατά εταιρειών που εκμεταλλεύονται καταχρηστικά τη θέση τους στην εσωτερική αγορά (εφεξής «αντιμονοπωλιακές διαδικασίες»). Η Επιτροπή επίσης εξετάζει μεγαλύτερες συγκεντρώσεις εταιρειών ως προς τον αντίκτυπό τους στην εσωτερική αγορά (εφεξής «έλεγχος συγκεντρώσεων»).

II Τόσο η Επιτροπή όσο και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ) στα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν να επιβάλλουν απευθείας τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού σε υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας οι οποίες επηρεάζουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Η Επιτροπή έχει ορίσει κριτήρια για την κατανομή των υποθέσεων μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής.

III Αυτός είναι ο πρώτος έλεγχος που διενεργήσαμε σχετικά με τον ρόλο της Επιτροπής στην επιβολή της νομοθεσίας στους τομείς του ελέγχου των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων και των αντιμονοπωλιακών πρακτικών. Την τελευταία δεκαετία, η επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού στην ΕΕ λειτουργεί σε ένα περιβάλλον σημαντικών αλλαγών στη δυναμική της αγοράς και έχει βρεθεί στο επίκεντρο του δημοσίου ενδιαφέροντος και διαλόγου. Στο πλαίσιο του ελέγχου μας, διερευνήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή, μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού, εφαρμόζει ορθά τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων στην ΕΕ και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες. Για τον σκοπό αυτό, εξετάσαμε τις ικανότητες εντοπισμού και διεξαγωγής ερευνών της Επιτροπής, καθώς και με ποιον τρόπο χρησιμοποίησε τις εξουσίες της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες. Εξετάσαμε επίσης τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή συνεργάστηκε με τις ΕΑΑ, τον τρόπο με τον οποίο ανέφερε τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων της για την επιβολή της νομοθεσίας και τον τρόπο με τον οποίο λάμβανε ανατροφοδότηση. Η έκθεσή μας αναδεικνύει ζητήματα που ενδέχεται να επηρεάσουν την επιτυχία της Επιτροπής στον τομέα αυτό τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον.

IV Διαπιστώσαμε ότι, σε γενικές γραμμές, η Επιτροπή αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τις εξουσίες της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες και διευθέτησε ζητήματα ανταγωνισμού με τις αποφάσεις της. Ωστόσο, απαιτούνται βελτιώσεις σε αρκετούς τομείς.

V Προκειμένου να μην βασίζεται αποκλειστικά στις καταγγελίες που λαμβάνει, η Επιτροπή ενεργούσε ίδια πρωτοβουλία για να εντοπίσει προβλήματα με αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά. Εντούτοις, δεν επένδυσε επαρκείς πόρους στην παρακολούθηση των αγορών. Τα κίνητρα που δόθηκαν για την ενθάρρυνση των εξ ίδιας πρωτοβουλίας καταγγελιών λειτούργησαν, αλλά ο αριθμός τους έχει μειωθεί από το 2015. Μέσω της ιεράρχησης των υποθέσεων, η Επιτροπή κατένειμε πόρους σε συναφείς έρευνες, χωρίς όμως να βασίζεται σε σαφή στάθμιση των κριτηρίων ώστε να εξασφαλίζεται η επιλογή των υποθέσεων που ενέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο.

VI Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων απορρόφησε σημαντικό μέρος των διαθέσιμων πόρων. Η Επιτροπή εφάρμοσε επιτυχώς μια απλουστευμένη διαδικασία, αλλά πρέπει να αναλάβει δράση για περαιτέρω μέτρα εξορθολογισμού. Εντοπίσαμε, επίσης, ότι τα όρια που έχουν τεθεί ως προς τον κύκλο εργασιών, βάσει των οποίων αποφασίζεται κατά πόσον μια πράξη επηρεάζει τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά, δεν διασφαλίζουν απαραίτητα ότι όλες οι σημαντικές πράξεις αποτελούν αντικείμενο ελέγχου της Επιτροπής.

VII Οι αντιμονοπωλιακές αποφάσεις της Επιτροπής διευθέτησαν προβλήματα ανταγωνισμού, αλλά οι έρευνες ήταν σε γενικές γραμμές χρονοβόρες. Δεδομένου ότι η αντιμονοπωλιακή νομοθεσία τυγχάνει επιβολής μόνον αφότου έχει ανακύψει πρόβλημα ανταγωνισμού, η διάρκεια των διαδικασιών ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων. Η Επιτροπή ανέλαβε δράση για να επιταχύνει τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες της, καλούμενη ωστόσο ταυτόχρονα να διεκπεραιώσει σύνθετες έρευνες. Αυτό αφορούσε ιδίως την περίπτωση των νέων ψηφιακών αγορών, όπου έπρεπε να προσαρμοστούν οι παραδοσιακές παραδοχές περί αποτελεσματικού ανταγωνισμού και να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων νομικών μέσων. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη επικαιροποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές και τις ανακοινώσεις της προκειμένου να βελτιωθεί η ασφάλεια δικαίου για τις εταιρείες που δραστηριοποιούνται σε αυτές τις αγορές και να παρασχεθεί υποστήριξη στις ΕΑΑ κατά τη λήψη των αποφάσεών τους.

VIII Για την αποτελεσματική επιβολή της νομοθεσίας απαιτούνται αποτρεπτικά πρόστιμα. Τα πρόστιμα που επιβάλλει η Επιτροπή σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων ανταγωνισμού συγκαταλέγονται στα υψηλότερα παγκοσμίως. Εντούτοις, ο αντίκτυπος των υψηλών προστίμων εξαρτάται από το μέγεθος των εμπλεκόμενων εταιρειών, την πιθανότητα εντοπισμού των παραβιάσεων, τα δυνητικά κέρδη που σχετίζονται με την παράβαση και τη διάρκεια των ερευνών της Επιτροπής. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή δεν έχει αξιολογήσει το αποτρεπτικό αποτέλεσμα των προστίμων της.

IX Οι ΕΑΑ λαμβάνουν την πλειονότητα των αποφάσεων σε υποθέσεις στις οποίες εφαρμόζονται οι αντιμονοπωλιακοί κανόνες της ΕΕ. Οι ΕΑΑ και η Επιτροπή συνεργάστηκαν επιτυχώς στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού, με εξαίρεση την παρακολούθηση της αγοράς και τις προτεραιότητες σε θέματα επιβολής της νομοθεσίας, όπου δεν υπήρξε στενός συντονισμός. Ένας μηχανισμός που προβλεπόταν για την αποτελεσματική κατανομή των υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας μεταξύ Επιτροπής και ΕΑΑ δεν χρησιμοποιήθηκε κατά τον βέλτιστο τρόπο.

X Η Επιτροπή προσδιόρισε τους προς επίτευξη στόχους κατά πολύ γενικό τρόπο. Αυτό, σε συνδυασμό με την έλλειψη κατάλληλων δεδομένων για την παρακολούθηση των αποτελεσμάτων, δυσχέρανε την αξιολόγηση των επιδόσεων όσον αφορά την επιβολή της νομοθεσίας. Η Επιτροπή δεν πραγματοποίησε τακτικές εκ των υστέρων αξιολογήσεις της αποτελεσματικότητας των εργασιών της, παρόλο που αυτές θα συνέβαλλαν στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της κατανομής πόρων. Τα στοιχεία που παρουσιάζει η Επιτροπή σχετικά με τα αποτελέσματα των δράσεών της για την επιβολή των κανόνων εξακολουθούν να επικεντρώνονται περισσότερο στις δραστηριότητες και λιγότερο στον αντίκτυπό τους, ενώ επί του παρόντος δεν διενεργείται τακτική, ανεξάρτητη αξιολόγηση των επιδόσεων των αρχών ανταγωνισμού στην ΕΕ.

XI Διατυπώνουμε σειρά συστάσεων που στοχεύουν στην ενίσχυση της ικανότητας της Επιτροπής για

- αύξηση των πιθανοτήτων εντοπισμού παραβάσεων·
- αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού·
- καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού· και
- βελτίωση του τρόπου αναφοράς στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις.

Εισαγωγή

Οι κανόνες ανταγωνισμού στην ΕΕ

01 Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) απαγορεύει ορισμένες πρακτικές που είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά¹. Οι εν λόγω πρακτικές περιλαμβάνουν κάθε είδους αθέμιτη σύμπραξη μεταξύ εταιρειών, η οποία έχει ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα τον περιορισμό ή τη νόθευση του διασυνοριακού ανταγωνισμού εντός της εσωτερικής αγοράς. Το ενδεικτικότερο παράδειγμα τέτοιου είδους παράνομης συμπεριφοράς είναι η αθέμιτη σύμπραξη μεταξύ ανταγωνιστών με τη μορφή μυστικών συμπράξεων (καρτέλ), στο πλαίσιο της οποίας οι εταιρείες καθορίζουν τις τιμές ή τα μερίδια αγοράς και, κατ' αυτόν τον τρόπο, αυξάνουν αδικαιολόγητα τα κέρδη τους εις βάρος των καταναλωτών. Η συνεργασία ενδέχεται να επιτρέπεται εφόσον πραγματοποιείται με στόχο τη βελτίωση της παραγωγής ή της διανομής των προϊόντων ή την προώθηση της τεχνικής ή οικονομικής προόδου. Προϋπόθεση είναι να εξασφαλίζεται στους καταναλωτές δίκαιο μερίδιο από το όφελος που προκύπτει, ο αντίκτυπος στον ανταγωνισμό να είναι αναλογικός και ο ανταγωνισμός να μην εξαλείφεται².

02 Η ΣΛΕΕ απαγορεύει επίσης στις εταιρείες που κατέχουν δεσπόζουσα θέση σε συγκεκριμένη αγορά να καταχρώνται τη θέση αυτή με στόχο την εξάλειψη ή τη μείωση του ανταγωνισμού³. Ενδεικτικές τέτοιες πρακτικές είναι οι εξής:

- η απαίτηση από τους αγοραστές να προμηθεύονται συγκεκριμένο προϊόν μόνον από την επιχείρηση που κατέχει δεσπόζουσα θέση (αποκλειστική αγορά)·
- ο καθορισμός τιμών σε ζημιολόγο επίπεδο (εξοντωτική τιμολόγηση)·
- η επιβολή αθέμιτων όρων για να αποτρέπεται η είσοδος ανταγωνιστών στην αγορά (μονοπωλιακός έλεγχος της αγοράς)·

¹ Άρθρο 101, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ (ΕΕ C 326 της 26.10.2012, σ. 47).

² Άρθρο 101, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή μπορεί σε γενικές γραμμές να αναγνωρίζει ορισμένα είδη συμφωνιών ή επιχειρηματικών πρακτικών ως ευνοϊκά για τον ανταγωνισμό και να τα εξαιρεί από τη γενική απαγόρευση («κανονισμοί απαλλαγής κατά κατηγορίες») ή να αξιολογεί σε μεμονωμένες περιπτώσεις κατά πόσον τα οφέλη μιας συμφωνίας για τον ανταγωνισμό υπερτερούν των αντιανταγωνιστικών συνεπειών της.

³ Άρθρο 102 ΣΛΕΕ.

- ο η χρέωση μη δίκαιων (υπερβολικών) τιμών στους αγοραστές· και
- ο περιορισμός της παραγωγής ή της τεχνολογικής ανάπτυξης με αποτέλεσμα τη μείωση των επιλογών του καταναλωτή.

Ο ρόλος της Επιτροπής στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού

03 Σύμφωνα με τις Συνθήκες, η ΕΕ έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι απαραίτητοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή είναι αρμόδια για την ενιαία επιβολή των κανόνων αυτών. Αυτό είναι απαραίτητο για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ, διότι η Επιτροπή διορθώνει ατέλειες στη λειτουργία των αγορών και αναλαμβάνει δράση όταν οι εταιρείες δεν τηρούν τους κανόνες⁴.

04 Η ανεξαρτησία των αρχών ανταγωνισμού αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων. Με άλλα λόγια, οι αρχές ανταγωνισμού πρέπει να αποφασίζουν ανεξάρτητα από οικονομικούς παράγοντες και κυβερνήσεις και ανεξάρτητα από τις πολιτικές προτεραιότητες αυτών ποιες υποθέσεις θα διερευνήσουν και σε ποιες περιπτώσεις απαιτούνται μέτρα επιβολής. Η ανεξαρτησία συνεπάγεται επίσης ότι οι αρχές ανταγωνισμού χρειάζονται επαρκείς πόρους (ανθρώπινους και τεχνικούς) για την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων τους.

05 Η νομοθεσία της ΕΕ⁵ εκχωρεί στην Επιτροπή σειρά σημαντικών εξουσιών έρευνας και λήψης αποφάσεων, όπως η επιθεώρηση εταιρειών, η απαγόρευση συμπράξεων και άλλων αντιανταγωνιστικών πρακτικών ή η επιβολή χρηματικών ποινών σε εταιρείες που παραβιάζουν τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού. Οι έρευνες αυτές αναφέρονται συνήθως ως «αντιμονοπωλιακές διαδικασίες». Οι αποφάσεις της Επιτροπής που απαγορεύουν συγκεκριμένες αντιανταγωνιστικές πρακτικές είναι δεσμευτικές για τις εμπλεκόμενες εταιρείες, και επίσης δημιουργούν προηγούμενο για ανάλογες υποθέσεις. Δυνάμει της ΣΛΕΕ, του κανονισμού 1/2003 και της νομολογίας των δικαστηρίων της ΕΕ, η Επιτροπή απολαύει διακριτικής ευχέρειας στους εξής τομείς:

⁴ Για τους νομικούς στόχους της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ, βλέπε [παράρτημα I](#).

⁵ Άρθρο 105 ΣΛΕΕ και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης (ΕΕ L 1 της 4.1.2003, σ. 1).

- ο τον καθορισμό στόχων και των υποκείμενων οικονομικών εννοιών του «αποτελεσματικού ανταγωνισμού»·
- ο τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον τρόπο χρήσης των ερευνητικών εξουσιών της και τη διεξαγωγή των ερευνών της· και
- ο τον καθορισμό των απαραίτητων διορθωτικών μέτρων για τη διακοπή αντιανταγωνιστικών πρακτικών ή προβληματικών συγκεντρώσεων.

06 Η Επιτροπή στοχεύει στην προστασία της αποτελεσματικής ανταγωνιστικής διάρθρωσης των αγορών, με στόχο την προαγωγή της ευημερίας των καταναλωτών και τη συμβολή στην επίτευξη μιας ενοποιημένης εσωτερικής αγοράς στην ΕΕ⁶. Μολονότι δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός της «ευημερίας των καταναλωτών», με απλά λόγια, σημαίνει ότι η Επιτροπή εξετάζει από οικονομική σκοπιά τον τρόπο λειτουργίας του ανταγωνισμού στις αγορές στην ΕΕ με γνώμονα το συμφέρον των καταναλωτών όσον αφορά τις τιμές, την ποιότητα και το εύρος επιλογής προϊόντων ή υπηρεσιών, καθώς και την καινοτομία.

07 Η Επιτροπή είναι επίσης αρμόδια για την παρακολούθηση της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης, όταν αυτή ενδέχεται να έχει αρνητικό αντίκτυπο στον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά: για παράδειγμα, όταν δύο ανεξάρτητες εταιρείες συγχωνεύονται ή δημιουργούν μια αυτόνομη κοινή οικονομική οντότητα (που αποκαλείται «λειτουργικά αυτόνομη κοινή επιχείρηση»). Οι συνενώσεις αυτές, οι οποίες αποτελούν σύνηθες χαρακτηριστικό της οικονομίας της αγοράς, μπορούν να προαγάγουν την αποτελεσματική κατανομή παραγωγικών περιουσιακών στοιχείων, αλλά ενδέχεται επίσης να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στον ανταγωνισμό. Στην περίπτωση αυτή, ενδέχεται να απαιτείται η παρέμβαση της Επιτροπής για την προστασία της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Πρόκειται για τον «έλεγχο των συγκεντρώσεων στην ΕΕ», ο οποίος ρυθμίζεται με κανονισμό του Συμβουλίου⁷.

08 Παρόλο που ο έλεγχος των συγκεντρώσεων πραγματοποιείται πριν από την υλοποίηση της πράξης και εντός αυστηρών προθεσμιών (σύστημα ελέγχου εκ των προτέρων), η Επιτροπή μπορεί να κινεί αντιμονοπωλιακές διαδικασίες μόνον αφότου προκύψουν υπόνοιες ότι μια επιχείρηση έχει παραβιάσει τους κανόνες

⁶ Στρατηγικό σχέδιο 2016-2020 της Γενικής Διεύθυνσης Ανταγωνισμού https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf.

⁷ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου, της 20ής Ιανουαρίου 2004, για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων («κανονισμός συγκεντρώσεων») (ΕΕ L 24 της 29.1.2004, σ. 1).

ανταγωνισμού(σύστημα ελέγχου εκ των υστέρων). Την τελευταία δεκαετία, η Επιτροπή εξετάζει κατά μέσο όρο περισσότερες από 300 κοινοποιήσεις συγκεντρώσεων και περίπου 200 υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας ετησίως.

09 Στους κόλπους της Επιτροπής, όλες οι σημαντικές αποφάσεις σχετικά με υποθέσεις ανταγωνισμού και ζητήματα πολιτικής, όπως νομοθετικές προτάσεις, ανακοινώσεις και κατευθυντήριες γραμμές, αποτελούν συλλογική ευθύνη του Σώματος των Επιτρόπων. Το Σώμα των Επιτρόπων έχει αναθέσει στον αρμόδιο για τον ανταγωνισμό Επίτροπο την εξουσία να εγκρίνει μονομερώς ορισμένα είδη αποφάσεων ήσσονος σημασίας που δεν εγείρουν ιδιαίτερα ζητήματα πολιτικής. Ο αρμόδιος για τον ανταγωνισμό Επίτροπος επιβλέπει τη Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού (ΓΔ Ανταγωνισμού), η οποία εξετάζει κοινοποιήσεις συγκεντρώσεων, διεξάγει έρευνες συγκεντρώσεων και αντιμονοπωλιακές έρευνες και, σε συνεργασία με άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής, καταρτίζει αποφάσεις και έγγραφα για την ακολουθητέα πολιτική, συμπεριλαμβανομένων νομοθετικών προτάσεων, προς έγκριση από την Επιτροπή.

Ο ρόλος των αρχών των κρατών μελών στις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες

10 Η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ) των κρατών μελών της ΕΕ δύνανται να επιβάλλουν άμεσα τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ σε υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας που επηρεάζουν τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών (βλέπε [πλαίσιο 1](#)).⁸

⁸ Άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

Πλαίσιο 1

Εξουσίες των εθνικών αρχών ανταγωνισμού των κρατών μελών

Οι ΕΑΑ εφαρμόζουν τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ παράλληλα με τους εθνικούς κανόνες ανταγωνισμού. Ενεργούν αυτεπαγγέλτως και οι αποφάσεις τους είναι δεσμευτικές στο οικείο κράτος μέλος. Οι διαδικαστικοί κανόνες και το ύψος των προστίμων εμπίπτουν εξολοκλήρου στο πεδίο αρμοδιοτήτων των κρατών μελών, με την επιφύλαξη των μέτρων εναρμόνισης που προβλέπει η οδηγία 2019/1⁹. Σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία, τα κράτη μέλη μπορούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να εφαρμόζουν αυστηρότερους κανόνες ανταγωνισμού σε περιπτώσεις μονομερών ενεργειών και να επιβάλλουν πρόστιμα υψηλότερα ή χαμηλότερα από εκείνα που επιβάλλει η Επιτροπή.

11 Παρόλο που αυτή η αποκεντρωμένη προσέγγιση «παράλληλης επιβολής» έχει διευρύνει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ, η Επιτροπή εξακολουθεί να είναι τελικά υπεύθυνη για τη διασφάλιση της ομοιόμορφης εφαρμογής των κανόνων από τις ΕΑΑ¹⁰. Η Επιτροπή είναι επίσης αρμόδια για τη λήψη αποφάσεων που εφαρμόζονται σε ολόκληρο τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (κράτη μέλη της ΕΕ, Ισλανδία, Λιχτενστάιν και Νορβηγία)¹¹.

12 Η παράλληλη επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ απαιτεί τη στενή συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των ΕΑΑ. Για τον σκοπό αυτό, η Επιτροπή και οι ΕΑΑ έχουν συστήσει το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (ΕΔΑ)¹², έναν μηχανισμό μέσω του οποίου i) αποφασίζουν ποια αρχή ανταγωνισμού θα διερευνήσει την υπόθεση και ii) ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με ερευνητικά μέτρα και αποφάσεις που σκοπεύουν να λάβουν για την επιβολή των κανόνων. Το ΕΔΑ περιλαμβάνει επίσης συμβουλευτική επιτροπή που απαρτίζεται από εκπροσώπους των ΕΑΑ, την οποία οφείλει να συμβουλευτεί η Επιτροπή πριν από την έγκριση οριστικών αποφάσεων εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού.

⁹ Οδηγία (ΕΕ) 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, ΕΕ L 11 της 14.1.2019, σ. 3.

¹⁰ Άρθρο 16 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

¹¹ Άρθρα 53-65 της Συμφωνίας για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο (ΕΕ L 1 της 3.1.1994, σ. 3).

¹² Άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

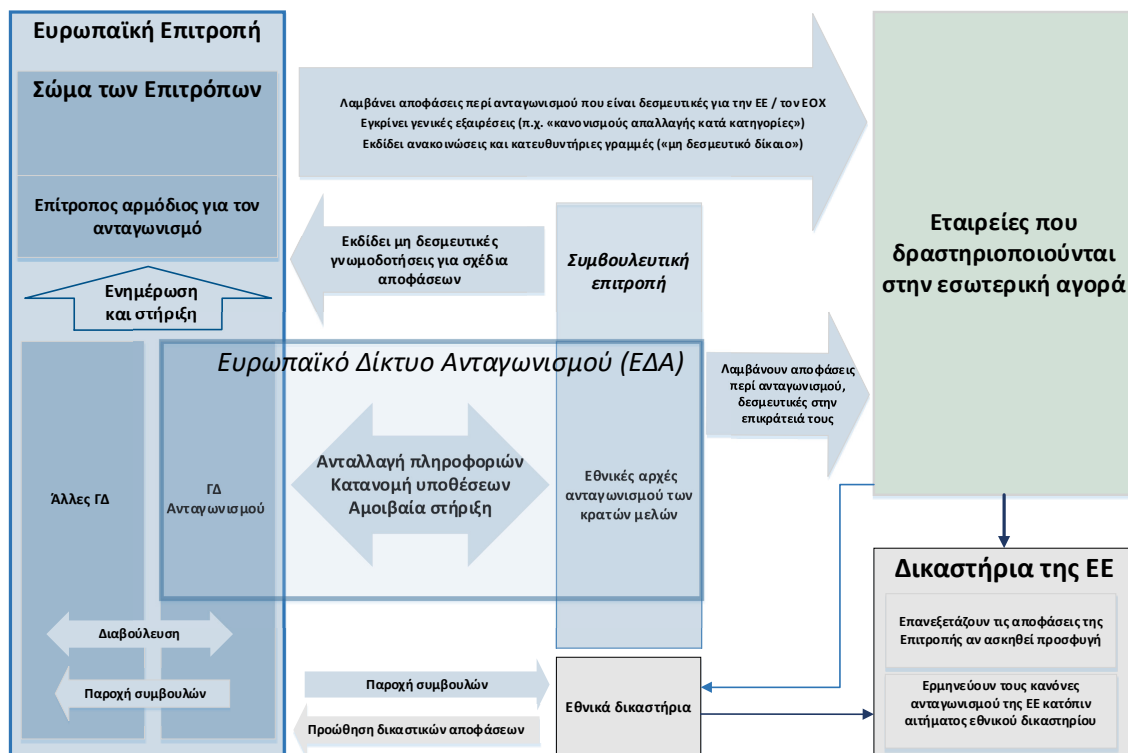
13 Τα εθνικά δικαστήρια διαδραματίζουν συμπληρωματικό ρόλο στην επιβολή των κανόνων, καθώς επιλαμβάνονται διαφορών μεταξύ ιδιωτών οι οποίες αφορούν ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ. Οι αποφάσεις των εθνικών δικαστηρίων δεν μπορούν να συγκρούονται με τις αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή¹³.

14 Οι ΕΑΑ διαθέτουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια να αποφασίζουν κατά πόσον θα διεξαγάγουν έρευνα σχετικά με κάποια παράβαση και τι είδους κυρώσεις θα επιβάλουν. Οι αποφάσεις τους, οι οποίες είναι δεσμευτικές στην επικράτεια του κράτους μέλους, πρέπει να συμμορφώνονται με τις αρχές που καθορίζονται στις αποφάσεις της Επιτροπής ή από δικαστική αρχή. Οι ανακοινώσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την επιβολή της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας δεν είναι δεσμευτικές για τις ΕΑΑ, αλλά επηρεάζουν τις αποφάσεις τους. Τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να ζητούν από την Επιτροπή γνωμοδοτήσεις για την ερμηνεία των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ και μπορούν να υποβάλλουν στο Δικαστήριο της ΕΕ αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης. Όταν η Επιτροπή κινεί δική της έρευνα, οι ΕΑΑ απαλλάσσονται από οποιαδήποτε περαιτέρω ανάμειξη στη συγκεκριμένη υπόθεση.

¹³ Άρθρο 16 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

15 Η παράλληλη επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ απεικονίζεται στο *γράφημα 1*.

Γράφημα 1 – Παράλληλη επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ



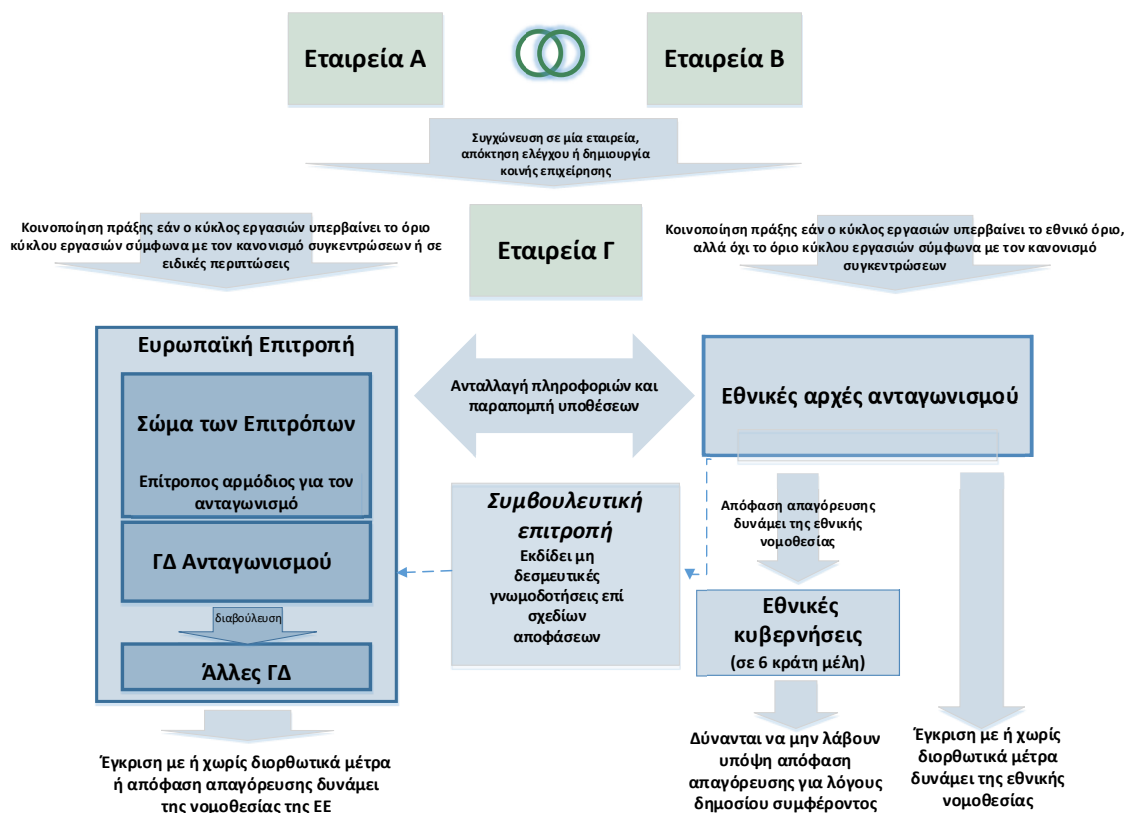
Πηγή: ΕΕΣ.

Έλεγχος των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο

16 Η Επιτροπή είναι αρμόδια για τη διερεύνηση συγκεντρώσεων εταιρειών, όταν ο κύκλος εργασιών των εταιρειών που συμμετέχουν στη συγκέντρωση υπερβαίνει το κατώτατο όριο που ορίζει η ενωσιακή νομοθεσία¹⁴. Στις περιπτώσεις μη υπέρβασης του ορίου αυτού, τα κράτη μέλη ενδέχεται να είναι αρμόδια για την αξιολόγηση των συγκεντρώσεων σύμφωνα με την εθνική τους νομοθεσία. Οι υποθέσεις μπορούν να διαβιβάζονται στο πλαίσιο του συστήματος παραπομπής μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, κάτι που παρέχει έναν βαθμό ευελιξίας: για παράδειγμα, η Επιτροπή μπορεί να αναπέμψει μια υπόθεση σε ένα κράτος μέλος ή αντιστρόφως, υπό ορισμένες προϋποθέσεις (βλέπε [γράφημα 2](#)).

¹⁴ Άρθρο 1 του κανονισμού συγκεντρώσεων. Κατά κανόνα, αυτό συμβαίνει όταν i) ο συνολικός κύκλος εργασιών που πραγματοποιούν παγκοσμίως όλες οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις υπερβαίνει τα 5 δισεκατομμύρια ευρώ και ii) ο κύκλος εργασιών που πραγματοποιούν δύο τουλάχιστον από τις συμμετέχουσες επιχειρήσεις, κάθε μία χωριστά, εντός της Ένωσης, υπερβαίνει τα 250 εκατομμύρια ευρώ. Μία συγκέντρωση υπόκειται επίσης σε έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων όταν οι συμμετέχουσες εταιρείες έχουν i) κύκλο εργασιών που υπερβαίνει τα 2,5 δισεκατομμύρια ευρώ παγκοσμίως, ii) συνολικό κύκλο εργασιών που υπερβαίνει τα 100 εκατομμύρια ευρώ σε καθένα από τρία τουλάχιστον κράτη μέλη, iii) κύκλο εργασιών που υπερβαίνει τα 25 εκατομμύρια για κάθε μία χωριστά από τουλάχιστον δύο συμμετέχουσες εταιρείες σε καθένα από τα κράτη μέλη που λαμβάνονται υπόψη για τους σκοπούς του στοιχείου ii) και iv) κύκλο εργασιών από δύο τουλάχιστον εταιρείες εντός Ένωσης που υπερβαίνει τα 100 εκατομμύρια ευρώ.

Γράφημα 2 – Έλεγχος των συγκεντρώσεων σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο



Πηγή: ΕΕΣ.

17 Εάν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η προτεινόμενη συγκέντρωση θα παρεμπόδιζε σημαντικά τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, μπορεί είτε να την απαγορεύσει είτε να την επιτρέψει εφόσον υλοποιηθούν οι δεσμευτικές υποχρεώσεις που προτείνουν τα συμμετέχοντα μέρη, με στόχο την αποφυγή προβλημάτων ανταγωνισμού στις σχετικές αγορές.

18 Όταν μια συγκέντρωση εταιρειών εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιοτήτων μιας ΕΑΑ, αυτή αποφασίζει αυτόνομα αν θα την εγκρίνει, βάσει αποκλειστικά της εθνικής νομοθεσίας. Ωστόσο, οι κυβερνήσεις έξι κρατών μελών, και συνήθως μέσω των οικείων υπουργείων εθνικής οικονομίας, μπορούν κατ' εξαίρεση να ακυρώνουν αποφάσεις για απαγόρευση συγκεντρώσεων ή να τροποποιούν υποχρεώσεις για λόγους δημοσίου συμφέροντος, για παράδειγμα όταν πιστεύουν ότι οι ανταγωνιστικές επιπτώσεις στις σχετικές αγορές αντισταθμίζονται από την ανάγκη διατήρησης θέσεων εργασίας ή ανάπτυξης συγκεκριμένων εθνικών βιομηχανιών¹⁵.

¹⁵ Γερμανία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Κάτω Χώρες και Πορτογαλία.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου

19 Την τελευταία δεκαετία, ο αριθμός των σχετικών πράξεων συγκέντρωσης στην ΕΕ σημείωσε αύξηση της τάξης του 40 % και η ανάδυση νέων ψηφιακών αγορών δημιούργησε σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού. Δεν είχαμε καταρτίσει μέχρι στιγμής έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής όσον αφορά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες. Κατά τη διενέργεια αυτού του ελέγχου, επιδιώξαμε να διερευνήσουμε τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή διεξάγει αυτές τις δραστηριότητες και να αναδείξουμε ζητήματα τα οποία ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην επιτυχία τους τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον.

20 Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή εφάρμοσε ορθά τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ στον έλεγχο των συγκεντρώσεων και αντιμονοπωλιακές διαδικασίες. Συγκεκριμένα, αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή:

- α) διέθετε επαρκείς ικανότητες εντοπισμού και έρευνας·
- β) αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τις εξουσίες της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες·
- γ) συνεργάστηκε επιτυχώς με τις ΕΑΑ· και
- δ) δημιούργησε ένα πλαίσιο για την αναφορά στοιχείων σχετικά με τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων και τη λήψη ανατροφοδότησης.

21 Για τον σκοπό του ελέγχου, εξετάσαμε την τεκμηρίωση που είχε στη διάθεσή της η Επιτροπή και διενεργήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της. Όσον αφορά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, ελέγξαμε τους φακέλους 13 προτεινόμενων συγκεντρώσεων που κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή κατ' εφαρμογή του κανονισμού συγκεντρώσεων την περίοδο 2010-2017. Όσον αφορά τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες, ελέγξαμε δείγμα 37 υποθέσεων για τις οποίες η Επιτροπή είχε κινήσει έρευνα κατά την ίδια περίοδο, και επίσης εξετάσαμε εκθέσεις και άλλα έγγραφα δραστηριοτήτων της περιόδου 2018-2019. Εξετάσαμε επίσης, με βάση δείγμα 38 υποθέσεων, την ανάλυση στην οποία υπέβαλε η Επιτροπή κοινοποιήσεις των ΕΑΑ δυνάμει του άρθρου 11 του κανονισμού αριθ. 1/2003, δηλαδή όταν μια ΕΑΑ είχε ενημερώσει επίσημα την Επιτροπή σχετικά με την έναρξη εθνικής αντιμονοπωλιακής

έρευνας ή είχε υποβάλει σχέδιο απόφασης σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων. Επιλέξαμε όλες τις υποθέσεις με βάση κριτήρια κινδύνου.

22 Επιπλέον, για να συλλέξουμε πληροφορίες, επισκεφθήκαμε τις ΕΑΑ της Βουλγαρίας, της Γαλλίας, των Κάτω Χωρών και της Πολωνίας, λόγω της μεγάλης διαφοροποίησης των θεσμικών χαρακτηριστικών τους. Πραγματοποιήσαμε, επίσης, συναντήσεις με εκπροσώπους του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ).

23 Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου δεν εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή επιβάλλει τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, καθώς πρόκειται για διαφορετικό τομέα εποπτείας της Επιτροπής σε θέματα ανταγωνισμού¹⁶. Πολλοί παράγοντες σε επίπεδο ΕΕ ή κρατών μελών μπορούν να επηρεάσουν την αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού, μεταξύ άλλων το δίκαιο ευρεσιτεχνίας, η εθνική φορολογική νομοθεσία, οι τομεακές ρυθμίσεις (για παράδειγμα στους τομείς των επιβατικών μεταφορών ή των τηλεπικοινωνιών), συγκεκριμένοι κανόνες για την προστασία των καταναλωτών ή η εμπορική πολιτική σε σχέση με τρίτες χώρες. Όλοι αυτοί οι παράγοντες βαίνουν πέραν της εμβέλειας του ρόλου της Επιτροπής όσον αφορά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού δυνάμει του κανονισμού αριθ. 1/2003 και του κανονισμού συγκεντρώσεων και, ως εκ τούτου, δεν συμπεριλήφθηκαν στην εμβέλεια του ελέγχου.

¹⁶ Πρόσφατα εξετάσαμε τον έλεγχο από την Επιτροπή των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Βλέπε ειδική έκθεση 21/2020, με τίτλο «Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς στην ΕΕ: αναγκαία η διενέργεια ελέγχου καταλληλότητας»: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_EL.pdf. Το 2016 ελέγξαμε τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής. Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 24/2016, με τίτλο «Ανάγκη επίτασης των προσπάθειών τόσο για καλύτερη ενημέρωση σχετικά με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων στον τομέα της πολιτικής συνοχής όσο και για την επιβολή τους», https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_EL.pdf.

Παρατηρήσεις

Ορισμένοι περιορισμοί στις ικανότητες της Επιτροπής για παρακολούθηση της αγοράς, εντοπισμό και έρευνα

24 Η Επιτροπή λαμβάνει πληθώρα περισσότερο ή λιγότερο σημαντικών πληροφοριών από τους φορείς της αγοράς και τις ΕΑΑ σχετικά με δυνητικά προβλήματα ανταγωνισμού ή δυνητικές παραβάσεις των αντιμονοπωλιακών κανόνων. Όσον αφορά τις επίσημες καταγγελίες αντιμονοπωλιακών πρακτικών, η Επιτροπή έχει νομική υποχρέωση να εξετάζει με επιμέλεια τα ζητήματα που περιέρχονται στη γνώση της. Ωστόσο, οι πληροφορίες αυτές, η ποιότητα των οποίων ποικίλλει σημαντικά, ενδέχεται να μην αντικατοπτρίζουν τα σημαντικότερα προβλήματα ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά. Η αρχή ανταγωνισμού θα πρέπει, επομένως, για να είναι πλήρως αποτελεσματική, να μην αντιδρά απλώς στις καταγγελίες που περιέρχονται στη γνώση της, αλλά και να ενθαρρύνει την υποβολή καταγγελιών και να είναι σε θέση να εντοπίζει υποθέσεις παραβίασης των αντιμονοπωλιακών κανόνων που έχουν μεγάλο αντίκτυπο, με δική της πρωτοβουλία.

25 Παρόλο που η ΓΔ Ανταγωνισμού πρέπει να εξετάζει όλες τις κοινοποιηθείσες συγκεντρώσεις (βλέπε σημείο **16**), η λήψη αποφάσεων σχετικά με τη διερεύνηση εικαζόμενων παραβάσεων της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας εναπόκειται στη διακριτική της ευχέρεια. Δεδομένου ότι συνήθως η ΓΔ Ανταγωνισμού λαμβάνει περισσότερες πληροφορίες σχετικά με προβλήματα ανταγωνισμού από όσες μπορεί όντως να ερευνήσει με τους πόρους που έχει στη διάθεσή της, πρέπει να θέτει προτεραιότητες.

26 Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή:

- α) είχε επαρκείς ικανότητες για τον εντοπισμό αντιανταγωνιστικών πρακτικών·
- β) είχε θέσει προτεραιότητες ως προς την επιβολή της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια ώστε να συγκεντρώνει τους πόρους της στις υποθέσεις με τον μεγαλύτερο δυνητικό αντίκτυπο.

Οι περιορισμένοι πόροι επηρεάζουν τις ικανότητες εντοπισμού της Επιτροπής

27 Προκειμένου να κινεί αντιμονοπωλιακές έρευνες με δική της πρωτοβουλία, η Επιτροπή χρειάζεται εμπειρογνώσια επί των οικονομικών κλάδων που είναι σχετικοί με την εσωτερική αγορά, σε συνδυασμό με στοχευμένες πληροφορίες. Προς τούτο, η Επιτροπή μπορεί να χρησιμοποιεί σειρά εργαλείων για την παρακολούθηση των αγορών και τον εντοπισμό παραβάσεων. Για παράδειγμα, μπορεί να συλλέγει και να αναλύει δημοσιοποιημένες πληροφορίες ή δεδομένα της αγοράς, ή να προβαίνει σε εκτιμήσεις σχετικά με συγκεκριμένα θέματα ή υποθέσεις (γνωστές ως διαδικασίες διερεύνησης ή αναλυτικές εξετάσεις). Μπορεί, επίσης, να διενεργεί ενδεδειγμένες αναλύσεις των περιορισμών ανταγωνισμού με τη μορφή μελετών της αγοράς ή επίσημων τομεακών ερευνών¹⁷.

28 Όσον αφορά την κατανομή πόρων για την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού, η ΓΔ Ανταγωνισμού βασίζεται στα ετήσια κονδύλια του προϋπολογισμού της Επιτροπής και, επομένως, συναγωνίζεται με τις υπόλοιπες ΓΔ της Επιτροπής για τους πόρους. Ο συνολικός αριθμός υπαλλήλων έχει παραμείνει σχετικά σταθερός τα τελευταία 10 έτη¹⁸ και οι μετακινήσεις μεταξύ των τριών νομικών τομέων (έλεγχος συγκεντρώσεων, αντιμονοπωλιακές έρευνες και κρατικές ενισχύσεις) υπήρξαν περιορισμένες. Παρατηρήσαμε ότι, μετά το 2010, ο αριθμός των νέων υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας που καταχωρίστηκαν από τη ΓΔ Ανταγωνισμού παρέμεινε σχετικά σταθερός, ενώ ο αριθμός των νέων υποθέσεων συγκεντρώσεων αυξήθηκε σταθερά την ίδια περίοδο. Δεδομένου ότι ο έλεγχος των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων αποτελεί νομική υποχρέωση της Επιτροπής, η ΓΔ Ανταγωνισμού έπρεπε να διαθέτει σημαντικούς πόρους για αυτόν (βλέπε σημείο 41). Με το υπόλοιπο διαθέσιμο προσωπικό, η ΓΔ Ανταγωνισμού δεν είναι σε θέση να διεκπεραιώνει όλες τις καταγγελίες που λαμβάνει, αλλά πρέπει να θέτει προτεραιότητες.

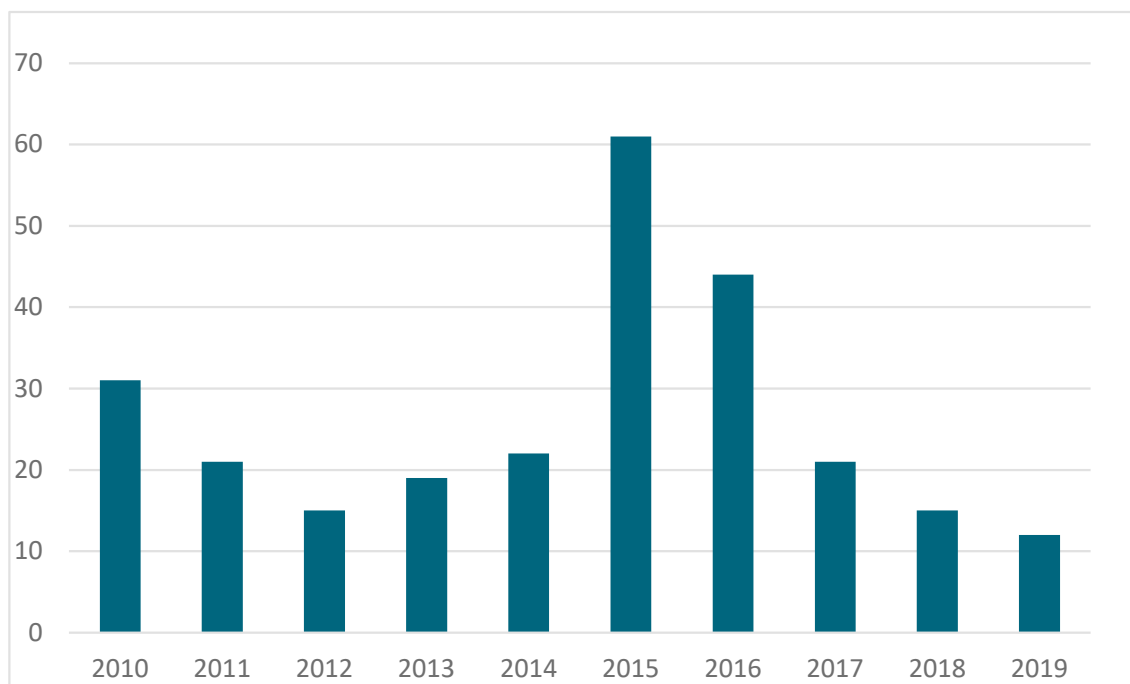
¹⁷ Άρθρο 17 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

¹⁸ Μεταξύ του 2010 και του 2018, ο αριθμός των θέσεων στην ΓΔ Ανταγωνισμού μειώθηκε ελαφρώς από 830 σε 804. Από τις 31.12.2018, η ΓΔ Ανταγωνισμού διέθετε 77 θέσεις στις αρμόδιες για τις συμπράξεις μονάδες, 171 θέσεις σε επιχειρησιακές μονάδες αρμόδιες για την αντιμονοπωλιακή νομοθεσία εκτός των συμπράξεων και 117 θέσεις σε επιχειρησιακές μονάδες αρμόδιες για τις συγκεντρώσεις.

29 Οι πόροι για την παρακολούθηση της αγοράς και την ικανότητα προορατικού εντοπισμού νέων υποθέσεων, όπως βάσει τομεακών ερευνών, είναι, επομένως, περιορισμένοι. Το επίπεδο, η συνέπεια και η ποιότητα της παρακολούθησης της αγοράς εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ανάληψη πρωτοβουλιών, τη διαθεσιμότητα και την πείρα των μεμονωμένων υπαλλήλων της ΓΔ Ανταγωνισμού. Λόγω περιορισμένων πόρων, η Επιτροπή έχει διεξαγάγει από το 2005 μόνο τέσσερις τομεακές έρευνες, στο πλαίσιο των οποίων μπόρεσε να εντοπίσει παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού¹⁹. Για την εκπόνηση της έρευνας του 2015 για το ηλεκτρονικό εμπόριο χρειάστηκε ομάδα περίπου 15 ισοδύναμων πλήρους απασχόλησης για περίοδο 18-24 μηνών.

30 Παρά τις νέες έρευνες που ξεκίνησαν με θέμα το ηλεκτρονικό εμπόριο, μετά από μια κορύφωση που σημειώθηκε το 2015, ο συνολικός αριθμός υποθέσεων που εντοπίζονται αυτεπαγγέλτως από τη ΓΔ Ανταγωνισμού βαίνει μειούμενος (βλέπε [γράφημα 3](#)).

Γράφημα 3 – Εξέλιξη των αυτεπάγγελτων ερευνών



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

¹⁹ Από το 2005, η Επιτροπή διεξήγαγε τομεακές έρευνες για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες (2005), τον τομέα της ενέργειας (2005–2007), τον φαρμακευτικό τομέα (2008) και το ηλεκτρονικό εμπόριο (2015)

https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html.

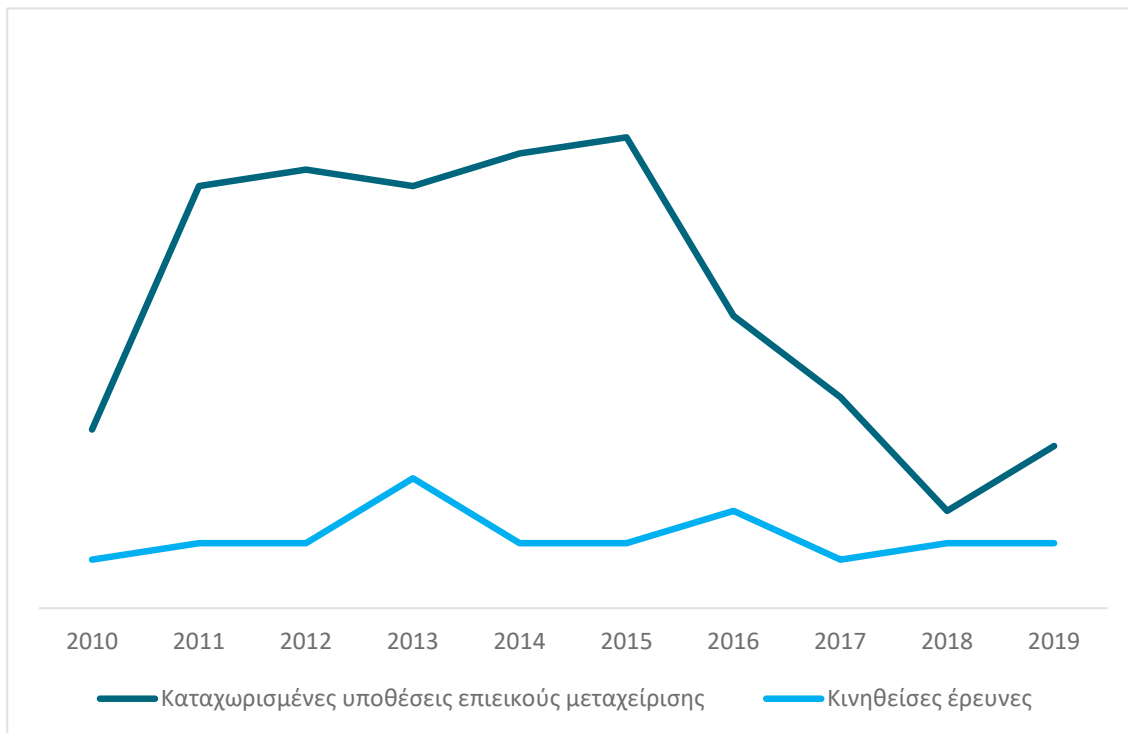
31 Ήδη από το 1996, η Επιτροπή αποφάσισε να παρέχει κίνητρα («πρόγραμμα επιεικούς μεταχείρισης») στις εταιρείες που συμμετέχουν σε συμπράξεις για να γνωστοποιούν εσωτερικές πληροφορίες στην Επιτροπή. Η πρώτη εταιρεία σε μια σύμπραξη που θα το πράξει μπορεί να τύχει πλήρους απαλλαγής από την επιβολή προστίμων. Άλλες εταιρείες που θα ακολουθήσουν ενδέχεται να επωφεληθούν από μείωση τυχόν προστίμων.

32 Η Επιτροπή βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε αυτόν τον μηχανισμό για τον εντοπισμό συμπράξεων. Κατά την περίοδο 2010-2017, 23 από τις 25 συμπράξεις που ερευνήθηκαν ήταν το αποτέλεσμα αιτήσεων επιεικούς μεταχείρισης και μόνο δύο ήταν το αποτέλεσμα εργασιών εντοπισμού της Επιτροπής.

33 Όσον αφορά τον συνολικό αριθμό αντιμονοπωλιακών αποφάσεων της Επιτροπής σχετικά με υποθέσεις που καταγράφηκαν την περίοδο από το 2010 έως το 2017, περιλαμβανομένων υποθέσεων συμπράξεων, το 50 % των αποφάσεων που εγκρίθηκαν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2018 προήλθαν από αιτήσεις επιεικούς μεταχείρισης.

34 Περίπου το 15 % των αιτήσεων επιεικούς μεταχείρισης που ελήφθησαν οδήγησε σε κίνηση επίσημης έρευνας από μέρος της Επιτροπής. Στο 60 % των εν λόγω υποθέσεων, η έρευνα είχε ως αποτέλεσμα την έκδοση αποφάσεων απαγόρευσης και την επιβολή προστίμων. Το χαμηλό ποσοστό του 15 % εξηγείται από το γεγονός ότι συχνά οι αιτούντες δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις, δεν υπήρχαν εκ πρώτης όψεως αποδείξεις τυχόν παραβάσεων, οι υποθέσεις δεν αποτελούσαν προτεραιότητα για την Επιτροπή ή η Επιτροπή δεν ήταν η πλέον ενδεδειγμένη αρχή στους κόλπους του ΕΔΑ για να διερευνήσει την υπόθεση. Στην τελευταία περίπτωση, οι ΕΑΑ μπορούν να κινούν διαδικασίες με βάση την υπόθεση που παραπέμπεται από την Επιτροπή ή με δική τους πρωτοβουλία. Επιπλέον, από το 2015, ο ετήσιος αριθμός υποθέσεων που καταγγέλλονται στην Επιτροπή στο πλαίσιο του προγράμματος επιεικούς μεταχείρισης έχει μειωθεί σημαντικά (βλέπε [γράφημα 4](#)).

Γράφημα 4 – Εξέλιξη του αριθμού των υποθέσεων που αναφέρθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος επεικούς μεταχείρισης την περίοδο 2010-2019



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

35 Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αξιολογήσει λεπτομερώς τους λόγους για τους οποίους ο αριθμός των αιτήσεων επεικούς μεταχείρισης ή ασυλίας παρουσιάζει πτωτική τάση. Η τάση αυτή, που φαίνεται να απηχεί και τις τάσεις αλλού, δυσχεραίνει τη διατύπωση συμπερασμάτων όσον αφορά το κατά πόσον ο αριθμός των συμπράξεων στην εσωτερική αγορά έχει πράγματι μειωθεί, κάτι που είναι θεωρητικά πιθανό, ή κατά πόσον οι εταιρείες φοβούνται ότι μια τέτοια αίτηση θα τις εκθέσει σε αγωγές αποζημίωσης από θύματα παραβάσεων των αντιμονοπωλιακών κανόνων της ΕΕ. Το 2014 εκδόθηκε οδηγία της ΕΕ με σκοπό τη διευκόλυνση των αξιώσεων αποζημίωσης²⁰. Δεν μπορούμε, επομένως, να αποκλείσουμε το ενδεχόμενο οι εταιρείες που συμμετέχουν σε συμπράξεις να μην υποβάλουν αιτήσεις επεικούς μεταχείρισης: ενώ μπορούν να αποφύγουν την επιβολή προστίμου, τα θύματα των συμπράξεων ενδέχεται να αξιώσουν από αυτές υψηλές αποζημιώσεις για ζημίες που

²⁰ Οδηγία 2014/104/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Νοεμβρίου 2014, σχετικά με ορισμένους κανόνες που διέπουν τις αγωγές αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου ανταγωνισμού των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 349 της 5.12.2014, σ. 1).

υπέστησαν. Εναλλακτικά, οι εταιρείες ενδέχεται απλώς να έχουν γίνει αποτελεσματικότερες στην απόκρυψη των συμπράξεων.

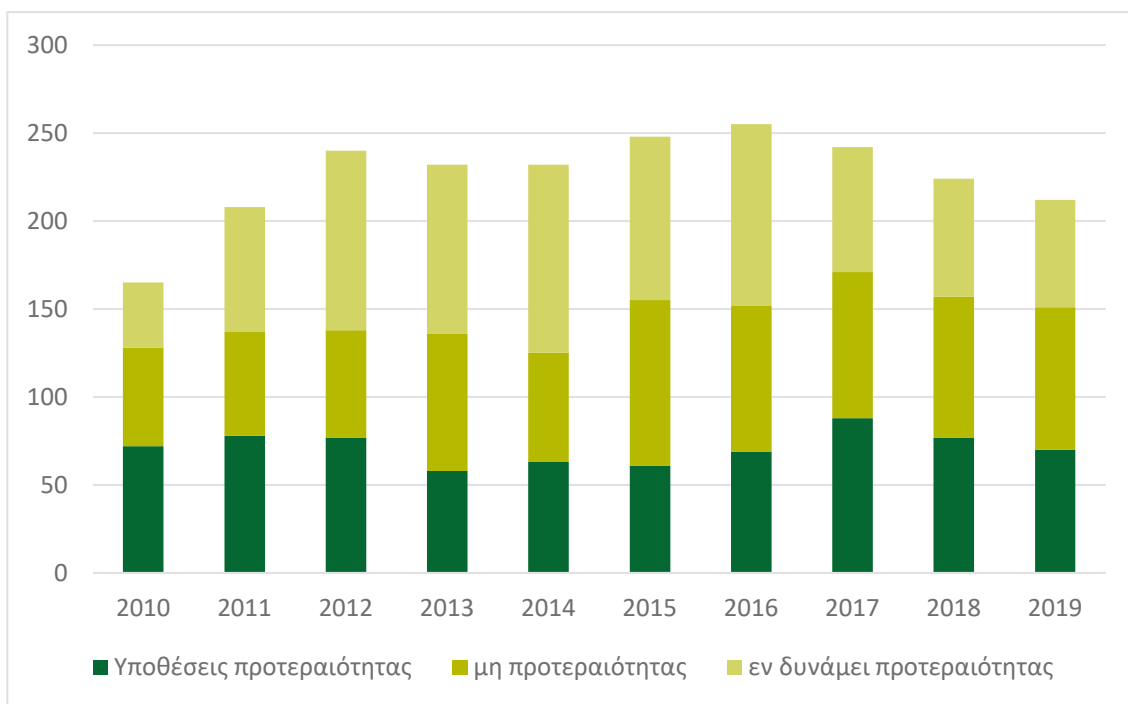
36 Το 2016, η ΓΔ Ανταγωνισμού αποφάσισε να δρομολογήσει εργασίες για την ενίσχυση των μέσων που διαθέτει για τον εντοπισμό δυνητικών υποθέσεων με μεγάλο αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά. Στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας, από το 2017, η Επιτροπή έχει καταστήσει διαθέσιμο στον ιστότοπό της ένα εργαλείο για την καταγγελία δυσλειτουργιών το οποίο μπορεί να χρησιμοποιήσει οποιοσδήποτε για να υποβάλει ανώνυμα πληροφορίες σχετικά με συμπράξεις και άλλες αντανταγωνιστικές πρακτικές. Οι πληροφορίες που έχουν ληφθεί αξιοποιήθηκαν στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της Επιτροπής για την παρακολούθηση της αγοράς, αλλά, κατά τον χρόνο του ελέγχου, είχαν οδηγήσει μόνο σε μία επιτόπια επιθεώρηση, η οποία δεν οδήγησε καν στην κίνηση επίσημης διαδικασίας έρευνας. Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη προτείνει άλλα κίνητρα για να ενθαρρύνει την καταγγελία παραβάσεων, όπως είναι η οικονομική επιβράβευση των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος²¹.

Η προσέγγιση για την προτεραιοποίηση των υποθέσεων δεν ήταν ιδανική

37 Όπως αναφέρεται στο σημείο **28**, λόγω του μεγάλου αριθμού («απόθεμα») δυνητικών υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας εν αναμονή εξέτασης (βλέπε **γράφημα 5**), η ΓΔ Ανταγωνισμού πρέπει να επιλέγει τις υποθέσεις που μπορεί να ερευνησει. Για να αξιοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους της, θα πρέπει να δίνει προτεραιότητα στις υποθέσεις που έχουν τον μεγαλύτερο δυνητικό αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά και στους καταναλωτές.

²¹ Στην ΕΕ των 28, προγράμματα επιβράβευσης μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος υπάρχουν στην Ουγγαρία, τη Λιθουανία, τη Σλοβακία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

Γράφημα 5 – Εξέλιξη του αποθέματος αντιμονοπωλιακών υποθέσεων την περίοδο 2010-2019



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

38 Η ΓΔ Ανταγωνισμού χρησιμοποιούσε σειρά κριτηρίων για την επιλογή των υποθέσεων που θα υπέβαλε σε εξέταση. Για παράδειγμα, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις για δυνητικές παραβάσεις του άρθρου 102 ΣΛΕΕ²², θα πρέπει να εστιάζει μεταξύ άλλων στις συμπεριφορές αποκλεισμού που είναι περισσότερο επιζήμιες για τους καταναλωτές. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι δεν χρησιμοποιούνται σαφή σταθμισμένα κριτήρια τα οποία θα διασφάλιζαν την επιλογή των υποθέσεων που ενέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο για τον ανταγωνισμό ή την ευημερία των καταναλωτών στην εσωτερική αγορά και σε όλους τους σχετικούς οικονομικούς κλάδους.

²² Κατευθύνσεις σχετικά με τις προτεραιότητες της Επιτροπής κατά τον έλεγχο της εφαρμογής του άρθρου 82 της συνθήκης ΕΚ σε καταχρηστικές συμπεριφορές αποκλεισμού που υιοθετούν δεσπόζουσες επιχειρήσεις (ΕΕ C 45 της 24.2.2009, σ. 7).

Η Επιτροπή αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τις εξουσίες της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις

39 Για την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων περί συγκεντρώσεων και των αντιμονοπωλιακών κανόνων, η Επιτροπή πρέπει να ενεργεί με γνώμονα το συμφέρον των πολιτών της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλίζει ότι μπορούν να αγοράζουν αγαθά και υπηρεσίες υψηλής ποιότητας σε δίκαιες τιμές. Συγκεκριμένα, αξιολογήσαμε τους τρόπους με τους οποίους η Επιτροπή:

- α) εφάρμοξε τις διαδικασίες ελέγχου των συγκεντρώσεων·
- β) διενεργούσε τις αντιμονοπωλιακές έρευνες·
- γ) αντιμετώπισε νέες προκλήσεις στην επιβολή των κανόνων· και
- δ) επέβαλλε πρόστιμα με αποτρεπτικό αποτέλεσμα.

Η Επιτροπή έλαβε όλες τις αποφάσεις περί συγκεντρώσεων εντός των νόμιμων προθεσμιών, αλλά ο αυξανόμενος αριθμός τους ασκεί πίεση στους περιορισμένους πόρους της

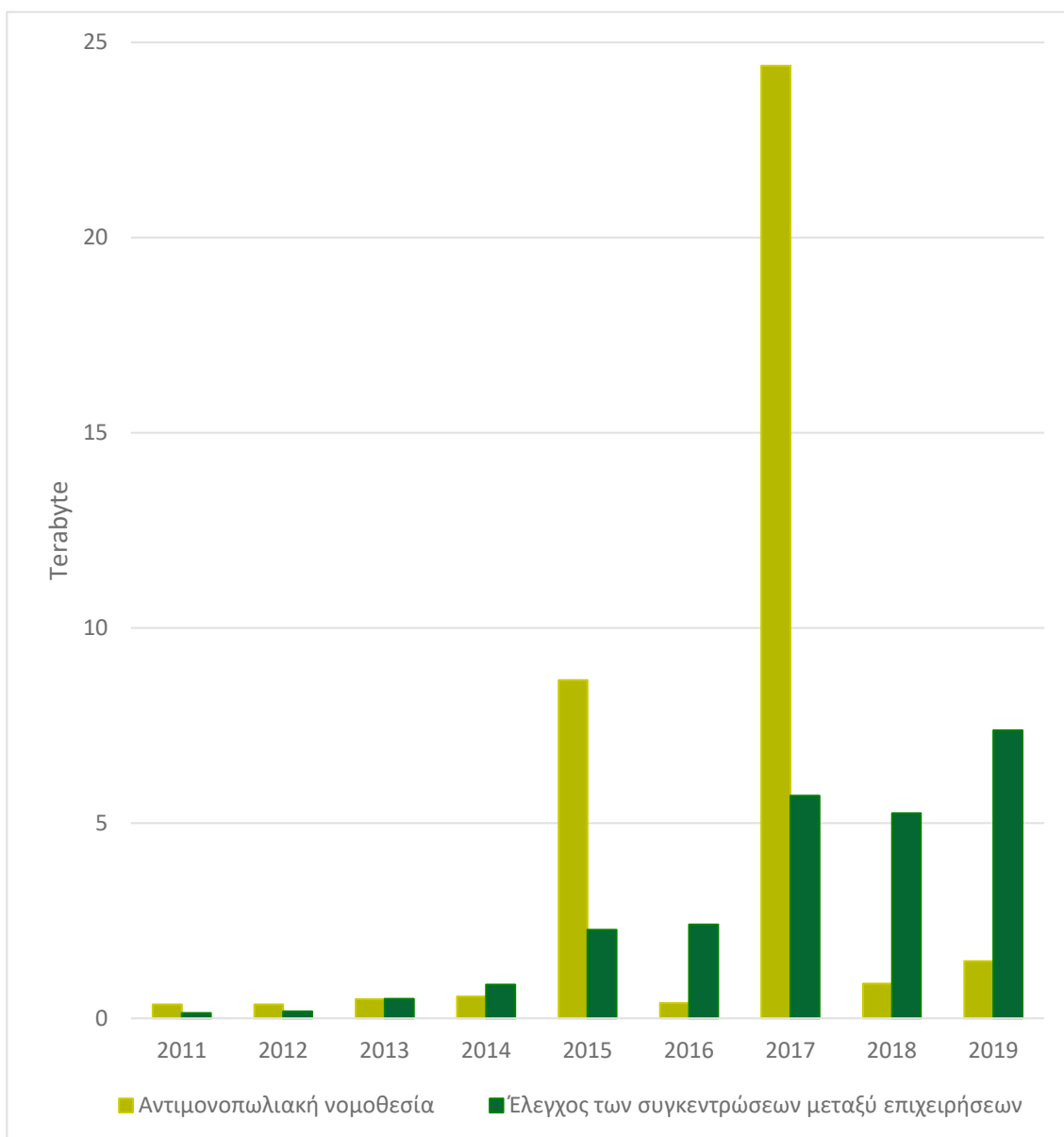
40 Σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες, η Επιτροπή πρέπει γενικά να αξιολογεί τον αντίκτυπο μιας συγκέντρωσης στις σχετικές αγορές εντός 25 εργάσιμων ημερών («έρευνα πρώτου σταδίου») και να αποφασίζει εάν θα την εγκρίνει ή εάν θα κινήσει δεύτερη ενδελεχή «έρευνα δεύτερου σταδίου»²³. Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή, τηρώντας τις προθεσμίες, κάλυπτε όλες τις σχετικές πτυχές μιας κοινοποιηθείσας πράξης πριν από τη λήψη απόφασης και κατά πόσον εφόπτευε αποτελεσματικά όλες τις συγκεντρώσεις που θα μπορούσαν να επηρεάσουν σημαντικά τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά της ΕΕ.

41 Ο έλεγχος των συγκεντρώσεων δημιούργησε σημαντικό φόρτο εργασίας: Σύμφωνα με στοιχεία της ΓΔ Ανταγωνισμού, κατά την περίοδο 2012-2017, ο έλεγχος των συγκεντρώσεων απορρόφησε κατά μέσο όρο περίπου το 28 % του συνολικού χρόνου που δαπανήθηκε για υποθέσεις στο πλαίσιο των τριών νομικών τομέων (έλεγχος συγκεντρώσεων, αντιμονοπωλιακές έρευνες και κρατικές ενισχύσεις) και μεταξύ 11 % και 14 % των συνολικών διαθέσιμων πόρων της ΓΔ Ανταγωνισμού. Παρόλο που το επίπεδο των σχετικών ανθρώπινων πόρων παρέμεινε σχετικά

²³ Η προθεσμία για την ολοκλήρωση της έρευνας πρώτου σταδίου είναι 90 ημέρες και υπάρχουν ορισμένες δυνατότητες για παράταση έως τις 125 εργάσιμες ημέρες.

σταθερό, ο αριθμός των υποθέσεων που κοινοποιούνται στην Επιτροπή έχει αυξηθεί τα τελευταία έτη και το ίδιο έχει συμβεί με τον όγκο των προς ανάλυση δεδομένων (βλέπε [γράφημα 6](#)).

Γράφημα 6 – Εξέλιξη του όγκου των δεδομένων που υποβλήθηκαν σε επεξεργασία στο πλαίσιο ερευνών συγκεντρώσεων και αντιμονοπωλιακών ερευνών



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

42 Διαπιστώσαμε ότι σε 18 κράτη μέλη και σε τρίτες χώρες, όπως η Αυστραλία, ο Καναδάς και οι ΗΠΑ, οι ΕΑΑ επιβάλλουν τέλος στις εταιρείες που κοινοποιούν πράξη συγκέντρωσης. Κατ' αυτόν τρόπο, οι δημόσιοι προϋπολογισμοί μπορούν να ανακτήσουν τουλάχιστον μέρος των εξόδων που συνεπάγεται ο έλεγχος μιας

συγκέντρωσης. Η Επιτροπή αποφάσισε να μην προτείνει την καθιέρωση τελών ως εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων επιβολής, αλλά αυτή η απόφαση δεν βασίστηκε σε ενδελεχή ανάλυση κόστους-οφέλους. Αντίθετα, στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027, η Επιτροπή πρότεινε ειδικό κονδύλιο για την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού εντός του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ, όπως αποτυπώνεται στην πρότασή της του 2018 για μια ενιαία αγορά²⁴. Η πρόταση αυτή στοχεύει, μεταξύ άλλων, στο να δώσει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να αντεπεξέρχεται καλύτερα στις προκλήσεις που προκύπτουν από τη συνεχή αύξηση του όγκου των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των μαζικών δεδομένων, της τεχνητής νοημοσύνης και των αλγορίθμων.

43 Από την εξέταση δείγματος κοινοποιήσεων διαπιστώθηκε ότι η Επιτροπή αξιολογούσε τις σχετικές πτυχές των πράξεων και είχε ολοκληρώσει τους ελέγχους συγκεντρώσεων εντός των νόμιμων προθεσμιών σε όλες τις υποθέσεις. Στη συντριπτική πλειονότητα των κοινοποιήσεων (94 % κατά την περίοδο 2010-2017), η Επιτροπή δεν εντόπισε προβλήματα ανταγωνισμού και κήρυξε τις συγκεντρώσεις συμβατές με την εσωτερική αγορά.

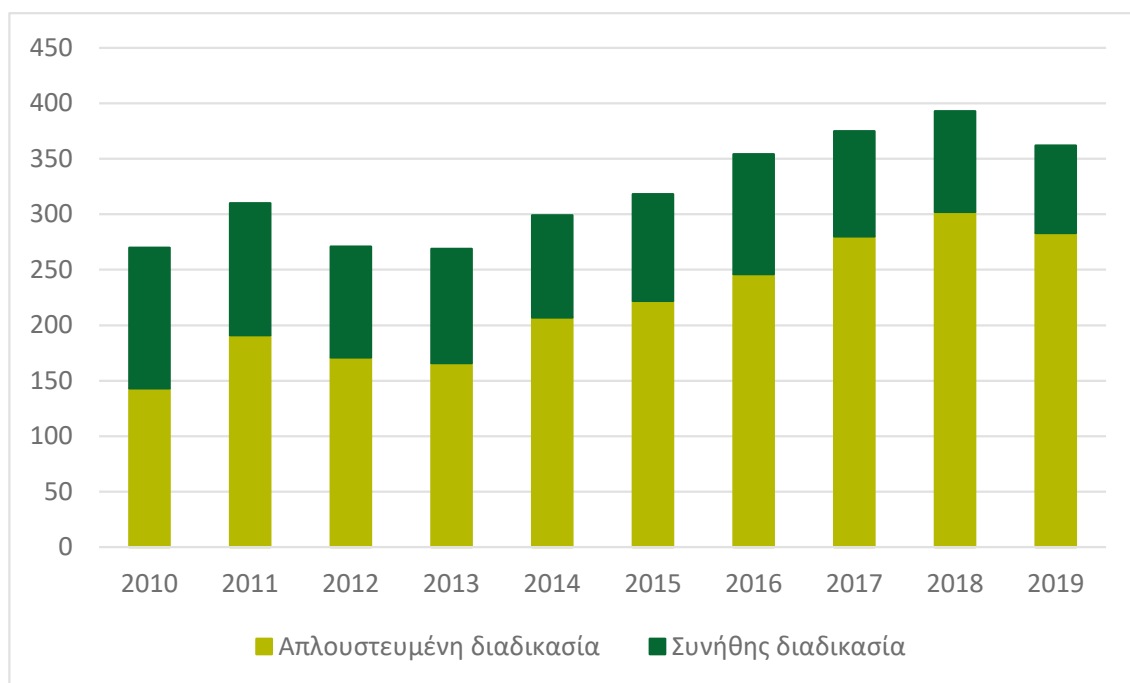
44 Λόγω των αυστηρών νόμιμων προθεσμιών, η ΓΔ Ανταγωνισμού ουσιαστικά βασίστηκε σε δεδομένα και πληροφορίες που παρείχαν τα συμμετέχοντα μέρη, δημοσιοποιημένες πληροφορίες όπως στατιστικές βιομηχανίας ή εμπορίου και στις απαντήσεις τρίτων μερών (δηλαδή φορέων της αγοράς) σε ερωτηματολόγια της Επιτροπής στο πλαίσιο ερευνών αγοράς. Ιδίως στο πλαίσιο σύνθετων ερευνών, η Επιτροπή αντιμετωπίζει δυσκολίες όσον αφορά τη συστηματική διασταύρωση της ακρίβειας των πληροφοριών, δεδομένης της έλλειψης πόρων και του όγκου των προς επαλήθευση πληροφοριών. Επιπλέον, τρίτα μέρη που καλούνται να εκφράσουν τη γνώμη τους σχετικά με τη σχεδιαζόμενη συγκέντρωση δεν είναι απαραίτητα σε θέση να απαντήσουν εντός των σύντομων προθεσμιών, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να συνεκτιμηθεί η γνώμη τους.

45 Για να μειώσει τον φόρτο εργασίας της ίδιας και των εμπλεκόμενων εταιρειών, η Επιτροπή αποφάσισε το 2013 να διευρύνει τις κατηγορίες που εμπίπτουν στην απλουστευμένη διαδικασία, δηλαδή τις συγκεντρώσεις που συνήθως δεν

²⁴ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση προγράμματος για την ενιαία αγορά, την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων, συμπεριλαμβανομένων των μικρομεσαίων, και τις ευρωπαϊκές στατιστικές και για την κατάργηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 99/2013, (ΕΕ) αριθ. 1287/2013, (ΕΕ) αριθ. 254/2014, (ΕΕ) αριθ. 258/2014, (ΕΕ) αριθ. 652/2014 και (ΕΕ) 2017/826, της 18.6.2018.

παρουσιάζουν προβλήματα (βλέπε [γράφημα 7](#)). Μέχρι την πανδημία της COVID-19, δεν είχε καταστεί δυνατή η εξ ολοκλήρου ηλεκτρονική υποβολή κοινοποίησης συγκεντρώσεων εταιρειών, παρόλο που αυτό θα μπορούσε να έχει διευκολύνει την επεξεργασία των δεδομένων.

Γράφημα 7 – Εξέλιξη του αριθμού των αποφάσεων σε θέματα ελέγχου των συγκεντρώσεων το διάστημα 2010-2019



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

46 Το 2016 η Επιτροπή δρομολόγησε αξιολόγηση επιλεγμένων πτυχών του συστήματος συγκεντρώσεων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των δυνατοτήτων περαιτέρω εξορθολογισμού των διαδικασιών της στον τομέα των συγκεντρώσεων. Εντούτοις, διαπιστώσαμε ότι δεν έχει λάβει ακόμη ουσιαστικά μέτρα για να αντιμετωπίσει, για παράδειγμα, τις εξής καταστάσεις:

- Επί του παρόντος οι εταιρείες πρέπει να υποβάλλονται σε μια περίπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία παραπομπής εάν επιθυμούν μια πράξη που δεν υπερβαίνει το όριο του κύκλου εργασιών (βλέπε σημείο [16](#)) να ελεγχθεί από την Επιτροπή, όταν δραστηριοποιούνται σε περισσότερα κράτη μέλη οι ΕΑΑ των οποίων θα έπρεπε σε διαφορετική περίπτωση να ελέγξουν την υπόθεση χωριστά στο κάθε κράτος μέλος.
- Περίπου το 25 % των απλουστευμένων κοινοποιήσεων που υποβλήθηκαν μεταξύ 2010 και 2017 αφορούσε υποθέσεις όπου μεγάλες εταιρείες είχαν αποκτήσει από κοινού έλεγχο άλλης εταιρείας (κοινή επιχείρηση) η οποία ασκούσε περιορισμένη ή δεν ασκούσε ή δεν προέβλεπε να ασκήσει στο μέλλον εμπορική

δραστηριότητα στην ΕΕ. Για παράδειγμα, μια μεγάλη εταιρεία της ΕΕ συστήνει κοινή επιχείρηση με εταιρεία στην Ασία, αλλά η κοινή επιχείρηση θα δραστηριοποιείται μόνο σε αγορές στην Ασία. Ωστόσο, τέτοιου είδους πράξεις δεν εγείρουν συνήθως ανησυχίες όσον αφορά τον ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά.

47 Όπως αναφέρθηκε στο σημείο 16, η ενωσιακή διάσταση μιας συγκέντρωσης εταιρειών ορίζεται με βάση τον ετήσιο κύκλο εργασιών των συμμετεχουσών εταιρειών. Αυτός είναι ένας ικανοποιητικός δείκτης τους μεγέθους της πράξης και, επομένως, του δυνητικού αντικτύπου της στις αγορές. Ενδέχεται, ωστόσο, να μην καλύπτει σημαντικές συγκεντρώσεις. Για παράδειγμα, στη φαρμακευτική βιομηχανία, σε αγορές νέων τεχνολογιών ή στον ψηφιακό τομέα, οι εξαγορές εταιρειών υψηλής αξίας που έχουν ακόμη χαμηλό κύκλο εργασιών μπορούν να εγκυμονούν κινδύνους για τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό στην εσωτερική αγορά. Σε τέτοιου είδους περιπτώσεις, η εξαγορά ενδέχεται να επιτρέψει στον αγοραστή να επιτύχει σύντομα δεσπόμενη θέση σε μια νέα αλλά ακόμη μικρή αγορά ή ο αγοραστής ενδέχεται να αποφασίσει να εγκαταλείψει την ανάπτυξη νέων προϊόντων για να προστατεύσει το δικό του χαρτοφυλάκιο. Επισημαίνουμε ότι η Επιτροπή γνωρίζει ότι, με εξαίρεση λίγες υποθέσεις που παραπέμφθηκαν από τις ΕΑΑ, τέτοιου είδους πράξεις δεν ενέπιπταν στο πεδίο του ελέγχου της επί των συγκεντρώσεων. Η έκθεση που υπέβαλε το 2019 ομάδα εμπειρογνομόνων που συστάθηκε από την Επιτροπή με τίτλο «Competition Policy for the Digital Era» (Πολιτική ανταγωνισμού για την ψηφιακή εποχή)²⁵ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είναι πολύ νωρίς για να αλλάξουν τα νόμιμα κατώτατα όρια. Ως εκ τούτου, και αντίθετα με ορισμένα κράτη μέλη, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αναλάβει δράση για την αντιμετώπιση του προβλήματος²⁶.

Οι αντιμονοπωλιακές αποφάσεις της Επιτροπής διευθέτησαν προβλήματα ανταγωνισμού, αλλά οι διαδικασίες εξακολουθούν να είναι χρονοβόρες

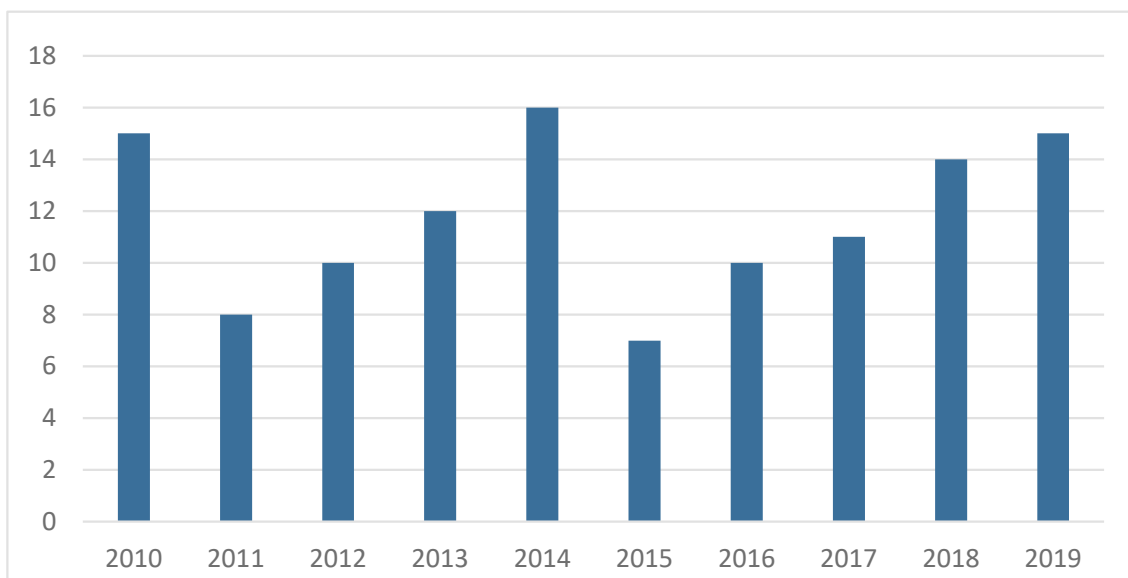
48 Η Επιτροπή ασχολείται με ευρύ φάσμα αντιμονοπωλιακών υποθέσεων, μεταξύ άλλων με υποθέσεις μικρής ή μεγάλης σημασίας από την άποψη του όγκου της αγοράς ή των εμπλεκόμενων γεωγραφικών αγορών. Κατά την περίοδο 2010–2019, η Επιτροπή εξέδωσε 118 επίσημες αποφάσεις απαγόρευσης ή αποδέχθηκε δεσμεύσεις

²⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Competition policy for the digital era», έκθεση των Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye και Heike Schweitzer, 2019, <https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0419345enn.pdf>.

²⁶ Η Γερμανία και η Αυστρία αποφάσισαν το 2017 να τροποποιήσουν την εθνική νομοθεσία τους και να συνυπολογίζουν την αξία της συγκέντρωσης.

εταιρειών για την παύση αντιανταγωνιστικών συμπεριφορών σε αντιμονοπωλιακές υποθέσεις (βλέπε [γράφημα 8](#)).

Γράφημα 8 – Αντιμονοπωλιακές αποφάσεις της Επιτροπής την περίοδο 2010-2019



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

49 Αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή διενεργούσε τις έρευνες της καταλλήλως και εντός εύλογου χρονικού διαστήματος. Διαπιστώσαμε ότι εξελίξεις των τελευταίων ετών επιβάρυναν τη ΓΔ Ανταγωνισμού όσον αφορά τους πόρους και την τεχνική της ικανότητα και συγκεκριμένα:

- ο αυξανόμενος αριθμός αποφάσεων τα τελευταία έτη·
- ο αυξανόμενος όγκος πληροφοριών και δεδομένων προς επεξεργασία και ανάλυση, δεδομένου ότι η Επιτροπή φέρει το βάρος της απόδειξης· και
- η αυξανόμενη πολυπλοκότητα των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν.

50 Στόχος των παρεμβάσεων της Επιτροπής σε αντιμονοπωλιακές υποθέσεις είναι να παύεται τυχόν παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ και να αποκαθίσταται ο θεμιτός και αποτελεσματικός ανταγωνισμός στην αγορά. Βάσει του δείγματος των αποφάσεων της Επιτροπής που εξετάσαμε, διαπιστώσαμε ότι, όταν η Επιτροπή αποφάσιζε να κινήσει επίσημες διαδικασίες, ήταν αποτελεσματική όσον αφορά τη λήψη απόφασης για απαγόρευση ή ανάληψη δεσμεύσεων προκειμένου να αντιμετωπίζονται τα προβλήματα ανταγωνισμού.

51 Σημαντικός παράγοντας για την αποτελεσματικότητα της Επιτροπής στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού είναι η ικανότητά της, σε στενή συνεργασία με τις ΕΑΑ των κρατών μελών, να κινητοποιεί πόρους και ταυτόχρονα να διενεργεί επιτόπιες επιθεωρήσεις σε πολλά κράτη μέλη. Παρατηρήσαμε ότι αυτό επέτρεψε στην Επιτροπή, στη συντριπτική πλειονότητα των υποθέσεων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, να συλλέξει τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία για την αποτελεσματική διεξαγωγή των διαδικασιών της.

52 Πολλές εταιρείες που αποτελούν αντικείμενο έρευνας της Επιτροπής προσφεύγουν κατά των αποφάσεων στα δικαστήρια της ΕΕ. Ο αριθμός των υποθέσεων είναι μεγαλύτερος από τον αριθμό των αποφάσεων εφαρμογής των κανόνων ανταγωνισμού, δεδομένου ότι μία απόφαση της Επιτροπής μπορεί να απευθύνεται σε περισσότερες εταιρείες. Ο δικαστικός έλεγχος περιορίζεται εκ φύσεως στη νομική ορθότητα και την ποιότητα της διαχείρισης. Ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων ενώπιον των δικαστηρίων μειώνεται και, συνολικά, η Επιτροπή ήταν σε θέση να υπερασπιστεί επιτυχώς έναν σταθερά υψηλό αριθμό αποφάσεών της (βλέπε [πίνακα 1](#)).

Πίνακας 1 – Εξέλιξη των υποθέσεων ανταγωνισμού ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Υποθέσεις ανταγωνισμού με οριστική απόφαση	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Συνολικό ποσοστό επιτυχίας της Επιτροπής (πλήρης ή μερική)	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Εκκρεμείς προσφυγές για υποθέσεις ανταγωνισμού	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Νέες προσφυγές για υποθέσεις ανταγωνισμού	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

53 Για την αποτελεσματική επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού, η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει τις αποφάσεις της εντός εύλογου χρονικού διαστήματος, κατά τρόπο ώστε να ελαχιστοποιείται το οικονομικό κόστος για τις εταιρείες και τους καταναλωτές που θίγονται από την παράβαση.

54 Σε αντίθεση με τον έλεγχο των συγκεντρώσεων (βλέπε σημείο [40](#)), η νομοθεσία της ΕΕ δεν ορίζει χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου η Επιτροπή πρέπει να διενεργήσει τις έρευνές της στον τομέα της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας. Κατά μέσο όρο, από την καταχώριση της υπόθεσης, δηλαδή συνήθως τη στιγμή κατά την οποία υπήρχαν αρκετά αποδεικτικά στοιχεία για την κίνηση προκαταρκτικής έρευνας, η Επιτροπή

χρειαζόταν περίπου τέσσερα έτη²⁷ για να ολοκληρώσει μια αντιμονοπωλιακή έρευνα με την έκδοση επίσημης απόφασης. Οι διαδικασίες υπήρξαν ιδιαίτερα μακροχρόνιες για τις έρευνες συμπράξεων, οι οποίες κατά μέσο όρο διαρκούσαν περισσότερο από τέσσερα έτη, και για τις περίπλοκες υποθέσεις κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και της ψηφιακής τεχνολογίας. Για την περίοδο που κάλυψε ο έλεγχός μας, διαπιστώσαμε πολλές υποθέσεις στις οποίες η Επιτροπή χρειάστηκε μέχρι και οκτώ έτη για να λάβει απόφαση.

55 Για ορισμένες καθυστερήσεις σε υποθέσεις, τον άμεσο έλεγχο της κατάστασης είχε η ίδια η Επιτροπή. Σε άλλες περιπτώσεις δεν συνέβαινε το ίδιο: για παράδειγμα, υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες εταιρείες που αποτελούσαν αντικείμενο έρευνας ζητούσαν συστηματικά παράταση των προθεσμιών, ενώ απαντούσαν σε αιτήματα παροχής πληροφοριών με σημαντικές καθυστερήσεις διάρκειας μεταξύ τεσσάρων και οκτώ μηνών, ή μέχρι και 1,5 έτους, ή καθυστερούσαν τις διαδικασίες υποβάλλοντας ανέφικτες προτάσεις σχετικά με δεσμεύσεις που θα αναλάμβαναν. Παράλληλα, δεδομένου ότι τα εμπλεκόμενα μέρη προσφεύγουν συχνά ενώπιον των δικαστηρίων της ΕΕ (βλέπε σημείο 52), αυτό μπορεί να καθυστερήσει σημαντικά την έναρξη ισχύος της απόφασης της Επιτροπής.

56 Από το 2017, η ΓΔ Ανταγωνισμού έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για να επιταχύνει τις διαδικασίες:

- Το 2018 καθιέρωσε νέα «πρακτική συνεργασίας» για εταιρείες που εμπλέκονται σε αντιμονοπωλιακή έρευνα που δεν αφορά συμπράξεις. Η διαδικασία αυτή είναι παρεμφερής με τη «διαδικασία διακανονισμού» που εφαρμόζει η Επιτροπή ήδη από το 2008 σε έρευνες συμπράξεων. Οι εταιρείες που αναγνωρίζουν την παράβαση και την ευθύνη τους για αυτήν, και συνεργάζονται στενά με την Επιτροπή κατά τη διάρκεια της έρευνας μπορούν να τύχουν μείωσης των προστίμων.
- Απλούστευσε την οργάνωσή της καθιερώνοντας απλουστευμένες αλυσίδες έγκρισης εγγράφων που δεν σχετίζονται με υποθέσεις, καλύτερη καθοδήγηση για τους υπαλλήλους που χειρίζονται τις υποθέσεις, περισσότερο ευέλικτη κατανομή προσωπικού στη ΓΔ Ανταγωνισμού και καλύτερο συντονισμό της διαχείρισης υποθέσεων μεταξύ των διάφορων εμπλεκόμενων τμημάτων. Ξεκίνησε επίσης να αναπτύσσει ένα νέο κοινό σύστημα διαχείρισης υποθέσεων που εστιάζει στις διαδικασίες. Σημειώθηκαν, ωστόσο, σημαντικές καθυστερήσεις και το σύστημα δεν θα είναι πλήρως λειτουργικό για αντιμονοπωλιακό έλεγχο και έλεγχο των συγκεντρώσεων πριν από το τέλος του 2020. Μέχρι τότε, ο

²⁷ Λαμβάνοντας υπόψη τη διάμεση τιμή, η διάρκεια ήταν 3,8 έτη.

χειρισμός των υποθέσεων θα συνεχίσει να απορροφά αδικαιολόγητα μεγάλη ποσότητα πόρων.

- ο Το 2018 η ΓΔ Ανταγωνισμού ενέκρινε στρατηγική για τη χρήση τεχνικών τεχνητής νοημοσύνης, προκειμένου να επιταχύνει περαιτέρω τις αναζητήσεις πληροφοριών και να συμβάλλει στην ανάλυση εγγράφων. Δεδομένων των περιορισμών από άποψη προϋπολογισμού και ανθρώπινων πόρων, η πρώτη δέσμη πραγματικών αποτελεσμάτων αναμένεται να είναι διαθέσιμη το 2020 σε πιλοτικό στάδιο μόνο, ενώ προβλέπεται εντατικότερη χρήση της διαδικασίας από το 2021.

Η Επιτροπή δεν έχει ακόμη επιλύσει πλήρως τα νέα σύνθετα προβλήματα που αναδύονται ως προς την επιβολή των κανόνων στις ψηφιακές αγορές

57 Στην ψηφιακή εποχή έχουν αναδυθεί νέες μορφές αγορών, προϊόντων και υπηρεσιών με αποτέλεσμα να πρέπει να προσαρμοστούν οι παραδοσιακές παραδοχές και οι παραδοσιακοί ορισμοί ως προς το τι συνιστά αποτελεσματικό ανταγωνισμό (βλέπε [πλαίσιο 2](#)). Κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, οι αρχές ανταγωνισμού εξετάζουν τρόπους αντιμετώπισης αυτών των προκλήσεων σε διάφορα φόρουμ, όπως στις συναντήσεις στρογγυλής τράπεζας του ΟΟΣΑ και το ΕΔΑ. Βάσει των διαθέσιμων εγγράφων και των αποφάσεων της Επιτροπής που εξετάσαμε, αξιολογήσαμε κατά πόσον τα υφιστάμενα εργαλεία της Επιτροπής επαρκούν για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που ανακύπτουν στις ψηφιακές αγορές.

Πλαίσιο 2

Οι ψηφιακές αγορές θέτουν νέες προκλήσεις στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού

Κατά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού λαμβάνονται παραδοσιακά υπόψη τα μερίδια αγοράς των εταιρειών, οι τιμές των αγαθών ή των υπηρεσιών στις σχετικές αγορές και τα περιθώρια κέρδους των εταιρειών. Οι κλασικές έννοιες, ωστόσο, δεν επαρκούν για να ορίσουν την ισχύ στην αγορά και να αποτιμήσουν τον ανταγωνισμό στις ψηφιακές αγορές. Οι αγορές αυτές είναι συχνά «πολύπλευρες», δηλαδή μια επιχείρηση λειτουργεί ως μεσάζων μεταξύ άλλων παρόχων υπηρεσιών ή προϊόντων και καταναλωτών που ενδέχεται να μπορούν να χρησιμοποιούν τις υπηρεσίες που παρέχει η επιχείρηση δωρεάν («αγορές μηδενικής τιμής»). Η επιχείρηση μπορεί να χρησιμοποιήσει την ισχύ της στην αγορά στη μία πλευρά της αγοράς (για παράδειγμα, τον μεγάλο αριθμό χρηστών)

εις βάρος των φορέων της αγοράς στην άλλη πλευρά (για παράδειγμα, επιβάλλοντας αθέμιτους όρους).

Έτσι, οι επιχειρήσεις θα μπορούσαν να αναπτυχθούν σύντομα σε τέτοιο βαθμό ώστε να υπερβούν ένα «σημείο καμπίς» πέρα από το οποίο σχεδόν αυτόματα θα αποκτούν ολοένα περισσότερους χρήστες ως αποτέλεσμα δικτύου και θα συγκεντρώνουν τεράστιους όγκους δεδομένων, τα οποία θα ενισχύουν περαιτέρω την ισχύ τους στην αγορά και τη δεσπόζουσα θέση τους. Τα δεδομένα αυτά ενδέχεται να περιλαμβάνουν ευαίσθητες πληροφορίες προσωπικού χαρακτήρα των μεμονωμένων χρηστών, πράγμα που καθιστά τους ενωσιακούς κανόνες προστασίας δεδομένων σημαντικούς στο πλαίσιο της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού. Οι εταιρείες ενδέχεται, στη συνέχεια, να χρησιμοποιήσουν την ισχύ τους στην αγορά για να μειώσουν τον ανταγωνισμό και τις επιλογές των καταναλωτών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Προστασίας Δεδομένων, ένα όργανο που εκπροσωπεί τις αρχές προστασίας των δεδομένων στην ΕΕ, ζήτησε από την Επιτροπή και άλλες αρχές ανταγωνισμού να συμπεριλάβουν στην αξιολόγησή τους ζητήματα προστασίας των δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής τα οποία ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στον ανταγωνισμό²⁸. Πράγματι, ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της ψηφιακής εποχής είναι ότι οι εταιρείες ανταγωνίζονται για μία αγορά αντί για μια θέση στην αγορά, με αποτέλεσμα να προκύπτουν καταστάσεις όπου «ο νικητής τα παίρνει όλα»²⁹.

Οι επιχειρήσεις μπορούν, μέσω αλγορίθμων, να προβαίνουν σε σύμπραξη ή να ενεργούν μονομερώς για την αύξηση των τιμών εις βάρος των καταναλωτών (άμεση προσαρμογή των τιμών για να αντιστοιχούν στις τιμές των ανταγωνιστών ή άμεση παρέμβαση των παραγωγών όταν οι έμποροι λιανικής μειώνουν τις τιμές).

58 Παρόλο που η Επιτροπή έχει λάβει σειρά αποφάσεων σε υποθέσεις για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της ψηφιακής οικονομίας, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά προβλήματα προς επίλυση. Παραδείγματος χάριν, διάφορες πρακτικές στις ψηφιακές αγορές μπορούν να αποβούν επιζήμιες για τους καταναλωτές. Ωστόσο, η Επιτροπή δυσκολεύεται να βρει τα κατάλληλα μέτρα για να αντιμετωπίσει ένα πρόδηλο πρόβλημα ανταγωνισμού, καθώς η ζημία του καταναλωτή μπορεί να είναι ιδιαίτερα δύσκολο να διαπιστωθεί³⁰. Αυτό δεν ισχύει

²⁸ Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Προστασίας Δεδομένων της 27.8.2018, https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentration_el.pdf.

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

³⁰ Βλέπε την τελική έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων που συστάθηκε από την Επιτροπή με τίτλο «Competition Policy for the Digital Era», όπου προσδιορίστηκαν προκλήσεις και διατυπώθηκαν συστάσεις.

μόνο για διαδικτυακές εταιρείες, αλλά και για όλους τους υπόλοιπους οικονομικούς κλάδους που υιοθετούν ψηφιακές καινοτομίες, όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και οι μεταφορές.

59 Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ, η επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων από την Επιτροπή μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον εκ των υστέρων, δηλαδή αφού έχει προκύψει πρόβλημα ανταγωνισμού (βλέπε σημείο **08**). Σε αυτή τη φάση, ιδιαίτερα στην ψηφιακή οικονομία, ενδέχεται να είναι πολύ αργά για να αντιμετωπιστεί ένα πρόβλημα ανταγωνισμού. Ωστόσο, πέρα από τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, η Επιτροπή δεν διαθέτει αυτή τη στιγμή εργαλεία με τα οποία θα μπορούσε να παρεμβαίνει εκ των προτέρων, δηλαδή πριν προκύψουν προβλήματα ανταγωνισμού. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνουμε ότι δύο κράτη μέλη έχουν ήδη δρομολογήσει πρωτοβουλίες για να τροποποιήσουν την εθνική τους νομοθεσία.

60 Ενδεχομένως και άλλες εταιρείες που επλήγησαν από παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού από τους ανταγωνιστές τους να υπέστησαν τεράστια μείωση του κύκλου εργασιών τους ή και να αναγκάστηκαν να αποχωρήσουν από την αγορά κατά τη διάρκεια των ετών που εκκρεμούσε η λήψη απόφασης από την Επιτροπή. Η νομοθεσία της ΕΕ εκχωρεί στην Επιτροπή την εξουσία να διατάσσει τη λήψη προσωρινών μέτρων προτού αποφανθεί οριστικά επί της ουσίας μιας υπόθεσης. Αυτό μπορεί να περιορίσει τη ζημία σε συγκεκριμένες υποθέσεις. Ωστόσο, από την έναρξη ισχύος του κανονισμού αριθ. 1/2003 μέχρι το 2019, η Επιτροπή δεν χρησιμοποίησε αυτό το εργαλείο, καθώς την υποχρεώνει να αποδείξει ότι μια εταιρεία προκαλεί «ανεπανόρθωτη βλάβη» στον ανταγωνισμό³¹. Ως εκ τούτου, διέβλεψε τον κίνδυνο τα μέτρα αυτά να επιβραδύνουν περαιτέρω τις διαδικασίες καθώς και τον κίνδυνο πρόκλησης περαιτέρω ζημίας στον ανταγωνισμό από πρόωρα ή μη ενδεδειγμένα προσωρινά μέτρα. Η Επιτροπή χρησιμοποίησε το εργαλείο αυτό κατά μίας εταιρείας για πρώτη φορά τον Οκτώβριο του 2019.

61 Η Επιτροπή αναπτύσσει τις απόψεις της σχετικά με τα προβλήματα ανταγωνισμού κατά περίπτωση, σύμφωνα με τις γενικές αρχές περί αποτελεσματικού ανταγωνισμού και ευημερίας των καταναλωτών (βλέπε σημείο **06**). Για να βελτιώσει την προβλεψιμότητα των αποφάσεων της περί επιβολής των κανόνων, η Επιτροπή εξέδωσε μια σύνθετη δέσμη κατευθυντήριων γραμμών, ανακοινώσεων, αποφάσεων, απαλλακτικών κανονισμών και άλλων εγγράφων (βλέπε [παράρτημα II](#)).

³¹ Άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

62 Διαπιστώσαμε ότι οι κατευθυντήριες γραμμές και οι ανακοινώσεις της Επιτροπής παρείχαν χρήσιμα στοιχεία σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή αντιμετωπίζει ορισμένα ζητήματα ανταγωνισμού. Εντούτοις, δεν έχει επικαιροποιηθεί ακόμη τις κατευθυντήριες γραμμές ή τις ανακοινώσεις ώστε να συνυπολογιστούν οι νέες προκλήσεις, παρόλο που αυτό θα αποσαφήνιζε τη θέση της Επιτροπής, θα βελτίωνε την κατανόηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, καθώς και την προβλεψιμότητα για τις εταιρείες. Για παράδειγμα, η ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά τον ορισμό της σχετικής αγοράς³² χρονολογείται από το 1997, όταν ο ψηφιακός κόσμος ήταν ακόμη σε πολύ πρώιμο στάδιο. Ομοίως, οι κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε η Επιτροπή το 2009 σχετικά με τις προτεραιότητες επιβολής σε καταχρηστικές συμπεριφορές αποκλεισμού που υιοθετούν δεσπόζουσες επιχειρήσεις³³ ή ο κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία κάθετων συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών δεν περιέχουν μνεία σε κανένα από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ψηφιακής εποχής³⁴.

63 Η ανάγκη παροχής καθοδήγησης, και εκ των προτέρων, πριν αναπτυχθεί νομολογία (βλέπε σημείο 61), υπογραμμίστηκε επίσης πρόσφατα, ενδεικτικά i) στην τελική έκθεση ομάδας εμπειρογνομόνων με τίτλο «Competition Policy for the Digital Era» που χρηματοδοτήθηκε από την Επιτροπή και ii) στο έγγραφο με τίτλο «Joint memorandum of the Belgian, Dutch and Luxembourg competition authorities on challenges faced by competition authorities in a digital world» (Κοινό υπόμνημα των αρχών ανταγωνισμού του Βελγίου, των Κάτω Χωρών και του Λουξεμβούργου σχετικά με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αρχές ανταγωνισμού στον ψηφιακό κόσμο)³⁵. Οι κατευθυντήριες γραμμές τέτοιου είδους θα βοηθήσουν τις ΕΑΑ και θα μειώσουν τον κίνδυνο αβεβαιότητας και μη συνεκτικών αποφάσεων σε νέες υποθέσεις ανταγωνισμού.

³² Ανακοίνωση της Επιτροπής όσον αφορά τον ορισμό της σχετικής αγοράς για τους σκοπούς του κοινοτικού δικαίου ανταγωνισμού (ΕΕ C 372 της 9.12.1997, σ. 5).

³³ Κατευθύνσεις σχετικά με τις προτεραιότητες της Επιτροπής κατά τον έλεγχο της εφαρμογής του άρθρου 82 της συνθήκης ΕΚ σε καταχρηστικές συμπεριφορές αποκλεισμού που υιοθετούν δεσπόζουσες επιχειρήσεις (ΕΕ C 45 της 24.2.2009, σ. 7).

³⁴ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 330/2010 της Επιτροπής, της 20ής Απριλίου 2010, για την εφαρμογή του άρθρου 101, παράγραφος 3, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ορισμένες κατηγορίες κάθετων συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών (ΕΕ L 102 της 23.4.2010, σ. 1). Ο εν λόγω κανονισμός λήγει την 31η Μαΐου 2022.

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

Η Επιτροπή επέβαλλε υψηλά πρόστιμα, αλλά δεν έχει καμία διαβεβαίωση ως προς το αποτρεπτικό τους αποτέλεσμα

64 Η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια όταν λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με την επιβολή προστίμων σε εταιρείες για παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού. Αποφασίζει, επίσης, σχετικά με το ύψος των προστίμων σε υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπερβαίνει το καθοριζόμενο στη νομοθεσία ανώτατο όριο του 10 % του ετήσιου παγκόσμιου κύκλου εργασιών της εταιρείας για το έτος πριν από την απόφαση της Επιτροπής³⁶. Ο σκοπός των προστίμων είναι να αποτρέπονται οι εταιρείες από τη συμμετοχή σε αντιανταγωνιστικές πρακτικές.

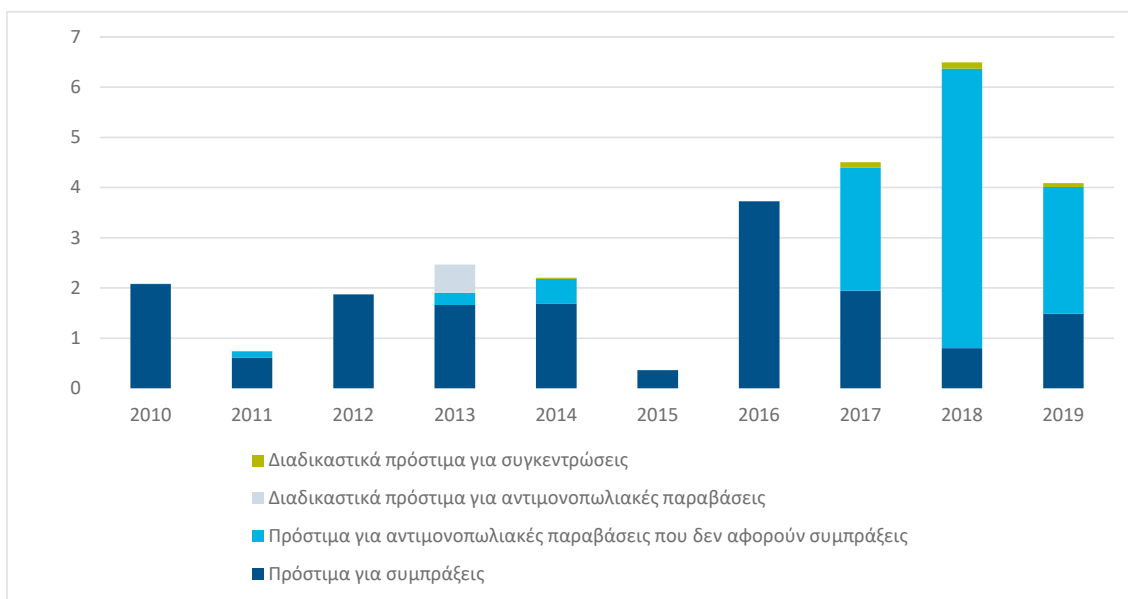
65 Ως εναλλακτική επιλογή αντί της απαγόρευσης της αντιανταγωνιστικής συμπεριφοράς και της επιβολής προστίμου, η Επιτροπή μπορεί επίσης να λάβει απόφαση περί αναλήψεως δεσμεύσεων. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι εταιρείες προτείνουν δεσμεύσεις που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων ανταγωνισμού που εντόπισε η Επιτροπή χωρίς, ωστόσο, να διαπιστώνει τυπικά παράβαση. Η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει πρόστιμο, εάν οι εταιρείες δεν τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους.

66 Μπορούν επίσης να επιβληθούν πρόστιμα για να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με διαδικαστικούς κανόνες, για παράδειγμα όταν οι εταιρείες δεν παρέχουν ορθές και πλήρεις πληροφορίες στο πλαίσιο διαδικασιών ελέγχου των συγκεντρώσεων και αντιμονοπωλιακών διαδικασιών.

67 Κατά την περίοδο 2010-2019, η Επιτροπή επέβαλε πρόστιμα συνολικού ύψους 28,5 δισεκατομμυρίων ευρώ για παραβάσεις των άρθρων 101 και 102 της ΣΛΕΕ ή άλλων κανόνων δυνάμει των κανονισμών 1/2003 και 139/2004 (βλέπε [γράφημα 9](#)). Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα πρόστιμα ήταν πρωτοφανή.

³⁶ Άρθρο 23, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003.

Γράφημα 9 – Πρόστιμα που επιβλήθηκαν από την Επιτροπή την περίοδο 2010-2019 (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

68 Σε υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας, η Επιτροπή καθορίζει το ύψος του προστίμου για κάθε εταιρεία που συμμετείχε σε παράβαση των κανόνων ανταγωνισμού ως ποσοστό επί των πωλήσεων που επηρεάστηκαν από την αντιανταγωνιστική πρακτική. Άλλα κριτήρια που συνεκτιμώνται για τον υπολογισμό του τελικού ποσού του προστίμου είναι η διάρκεια και η σοβαρότητα της παράβασης. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να λάβει υπόψη επιβαρυντικές περιστάσεις, όπως η υποτροπή, ή ελαφρυντικές περιστάσεις όπως η περιορισμένη συμμετοχή στην παράβαση, ή να μειώνει τα πρόστιμα που θα επιβάλλονταν σε άλλη περίπτωση, εφόσον οι εταιρείες συνεργαστούν.

69 Παρόλο που τα πρόστιμα που επιβάλλει η Επιτροπή συγκολληθούν μεταξύ των υψηλότερων στον κόσμο, το ύψος τους δεν αρκεί για τη άντληση συμπερασμάτων σχετικά με τον αποτρεπτικό χαρακτήρα τους. Για να συναχθεί τεκμηριωμένο συμπέρασμα, τα ποσά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε συνάρτηση με τον κύκλο εργασιών των οικείων εταιρειών, τη διάρκεια των παραβάσεων, τη δυνατότητα εντοπισμού σε περίπτωση μυστικών συμπράξεων, τυχόν αδικαιολόγητα κέρδη που η εταιρεία θα μπορούσε να αποκομίσει λόγω της παράβασης και το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της παράβασης και της απόφασης της Επιτροπής για επιβολή προστίμου.

70 Σε σχέση με τυχόν αδικαιολόγητα κέρδη, διαπιστώσαμε ότι ούτε η Επιτροπή ούτε οι τέσσερις ΕΑΑ που επισκεφθήκαμε τα συνυπολόγισαν κατά τον υπολογισμό του ύψους των προστίμων. Αυτό οφείλεται στις αποδεδειγμένες δυσκολίες που ενέχει η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων στις τιμές σε μεμονωμένες υποθέσεις, καθώς και στους σημαντικούς πόρους που θα απαιτούνταν για να γίνει αυτό.

71 Σχεδόν τα δύο τρίτα των προστίμων που είχε επιβάλει η Επιτροπή σε υποθέσεις συμπράξεων μέχρι το 2006 παρέμειναν κάτω του 0,99 % του ετήσιου παγκόσμιου κύκλου εργασιών, δηλαδή πολύ χαμηλότερα του ανωτάτου ορίου του 10 % του ετήσιου παγκόσμιου κύκλου εργασιών (βλέπε σημείο **64**). Το ανώτατο όριο μπορεί αυτό καθαυτό να περιορίσει επίσης το αποτρεπτικό αποτέλεσμα σε σοβαρές υποθέσεις. Για παράδειγμα, διαπιστώσαμε ότι, ήδη το 2014, οι Κάτω Χώρες είχαν τροποποιήσει την εθνική τους νομοθεσία ώστε να μπορούν οι ΕΑΑ να επιβάλλουν, σε σοβαρές υποθέσεις συμπράξεων, πρόστιμα ύψους έως και 40 % του ετήσιου παγκόσμιου κύκλου εργασιών μιας εταιρείας.

72 Κατά τον χρόνο του ελέγχου, η Επιτροπή δεν είχε προβεί σε συνολική αποτίμηση του αποτρεπτικού αποτελέσματος των προστίμων της. Επίσης, παρότι ο αποτρεπτικός χαρακτήρας εξαρτάται από την αυστηρότητα των προστίμων και την πιθανότητα εντοπισμού, η μεθοδολογία βάσει της οποίας καθορίζει η Επιτροπή τα πρόστιμα δεν λάμβανε υπόψη την πιθανότητα εντοπισμού.

Η Επιτροπή συνεργαζόταν στενά με τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, αλλά υπάρχει περιθώριο βελτίωσης

73 Από τότε που με τον κανονισμό αριθ. 1/2003 οι ΕΑΑ εξουσιοδοτήθηκαν να αξιολογούν τις υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας με διασυνοριακή διάσταση σύμφωνα με τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ, οι ΕΑΑ διενέργησαν περισσότερο από το 85 % των αντιμονοπωλιακών ερευνών στην ΕΕ και έλαβαν σχεδόν το 90 % των αποφάσεων (βλέπε **παράρτημα III**). Η οδηγία 2019/1, η οποία εγκρίθηκε τον Ιανουάριο του 2019, στόχευε στην επίρρωση των ΕΑΑ για να μπορέσουν να είναι αποτελεσματικότερες στην επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ.

74 Με βάση διαθέσιμα έγγραφα και δεδομένα του ΕΔΑ και συνεντεύξεις με το προσωπικό των τεσσάρων ΕΑΑ που επισκεφθήκαμε στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου, αξιολογήσαμε κατά πόσον η Επιτροπή και οι ΕΑΑ συνεργάστηκαν αποτελεσματικά όσον αφορά διάφορα θέματα που σχετίζονται με την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού.

75 Στο πλαίσιο του ΕΔΑ (βλέπε σημείο 12), η ΓΔ Ανταγωνισμού συνεργάστηκε στενά με τις ΕΑΑ σε πολλές ομάδες εργασίας. Εντούτοις, παρά τις πολλές επαφές, κατά την περίοδο του ελέγχου, η ΓΔ Ανταγωνισμού και οι ΕΑΑ δεν συντονίστηκαν στενά όσον αφορά την παρακολούθηση της αγοράς και τις τομεακές έρευνες. Η ΓΔ Ανταγωνισμού δεν διέθετε σαφή πληροφόρηση σχετικά με τις συγκεκριμένες αγορές που παρακολουθούσαν οι ΕΑΑ και σχετικά με το κατά πόσον υπήρξαν επικαλύψεις ή κενά αντί για συμπληρωματικότητα με τις δικές της δραστηριότητες παρακολούθησης. Επιπλέον, δεν είχε πλήρη γνώση των προτεραιοτήτων των κρατών μελών όσον αφορά την επιβολή των κανόνων και δεν προσπάθησε να συντονίσει τη δική της ιεράρχηση των προτεραιοτήτων με αυτά. Αυτό οφείλεται, εν μέρει, στο γεγονός ότι ορισμένες ΕΑΑ δεν ήταν εξουσιοδοτημένες να καθορίζουν προτεραιότητες, παρόλο που η οδηγία 2019/1 τους επιτρέπει να το πράττουν στο μέλλον.

76 Οι ΕΑΑ πρέπει να ενημερώνουν την Επιτροπή όταν ξεκινούν «τυπικά μέτρα έρευνας», προκειμένου η υπόθεση να μπορεί να ανατίθεται στην κατάλληλη αρχή ανταγωνισμού (βλέπε σημείο 12). Η Επιτροπή θεωρεί ότι η ίδια είναι η πλέον κατάλληλη, σε περιπτώσεις που οι αντιανταγωνιστικές πρακτικές έχουν επιπτώσεις στον ανταγωνισμό σε περισσότερα από τρία κράτη μέλη, συνδέονται στενά με ενωσιακή νομοθεσία σε άλλους τομείς πολιτικής, ή για νέα ζητήματα ανταγωνισμού που ενδεχομένως προκύψουν³⁷. Στην πράξη, όμως, κάθε αρχή ανταγωνισμού ερευνούσε η ίδια τις υποθέσεις που είχε εντοπίσει και παραπομπές υποθέσεων από τις ΕΑΑ στην Επιτροπή πραγματοποιούνταν μόνον κατ' εξαίρεση. Το αν η διερεύνηση μιας υπόθεσης παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας πραγματοποιείται από την Επιτροπή ή από ΕΑΑ μπορεί να έχει σημαντικό αντίκτυπο στην έκβαση των διαδικασιών, καθώς οι διαδικαστικοί κανόνες και οι κανόνες περί επιβολής προστίμων δεν είναι εναρμονισμένοι. Ωστόσο, με την οδηγία 2019/1 θεσπίστηκαν κοινά ελάχιστα εργαλεία για τον καθορισμό των προστίμων.

77 Εντοπίσαμε ότι 11 ΕΑΑ σε μία υπόθεση και τέσσερις ΕΑΑ σε μία άλλη υπόθεση είχαν ασχοληθεί με παρόμοια προβλήματα ανταγωνισμού που αφορούσαν τις ίδιες εταιρείες οι οποίες δραστηριοποιούνταν στις ψηφιακές αγορές. Οι εμπλεκόμενες ΕΑΑ δεν μπορούσαν να παραπέμψουν τις υποθέσεις στην Επιτροπή, παρόλο που αυτή θα μπορούσε να έχει επιλύσει το ζήτημα αποτελεσματικότερα και οριστικά (δεδομένου ιδίως ότι όταν παρεμφερείς υποθέσεις εξελίσσονται ταυτόχρονα σε πολλά κράτη μέλη, μια εταιρεία μπορεί να επικαλεστεί μια υπέρ της απόφαση σε ένα κράτος μέλος ως προηγούμενο σε άλλα κράτη μέλη). Η διερεύνηση τέτοιων υποθέσεων αποτελούσε ιδιαίτερη πρόκληση για τις ΕΑΑ μικρότερων κρατών μελών, οι οποίες δεν διέθεταν

³⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού (Ανακοίνωση ΕΔΑ), ΕΕ C 101 της 27.4.2004, σ. 43.

τους πόρους και την πείρα που απαιτούνται για τη διερεύνηση αυτών των αγορών. Για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα αυτό, το 2016 η Επιτροπή δρομολόγησε μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, μέσω του οποίου τόσο οι ΕΑΑ όσο και η Επιτροπή μπορούν να αλληλοενημερώνονται σχετικά με νέα ζητήματα ανταγωνισμού σε εκκρεμείς υποθέσεις. Ωστόσο, ο εν λόγω μηχανισμός δεν χρησιμοποιούνταν ακόμα εκτενώς από τις ΕΑΑ για την παραπομπή δυνητικών υποθέσεων σε νωρίτερο χρόνο.

Η Επιτροπή παρέχει περιορισμένες μόνον πληροφορίες σχετικά με την επίτευξη στόχων, όπως είναι η ευημερία των καταναλωτών

78 Η αξιολόγηση των επιδόσεων της Επιτροπής όσον αφορά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά ενισχύει τη διαφάνεια και την τήρηση της υποχρέωσης λογοδοσίας έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, παρέχοντάς τους παράλληλα τη δυνατότητα να παρέχουν ανατροφοδότηση. Η αξιολόγηση προϋποθέτει σαφή ορισμό των προς επίτευξη στόχων, ενώ θα πρέπει να οδηγεί στην αναγνώριση ευκαιριών για βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο μέλλον.

79 Εξετάσαμε κατά πόσον η Επιτροπή:

- α) είχε θεσπίσει πλαίσιο για την αξιολόγηση των επιδόσεων των δραστηριοτήτων της·
- β) είχε εξασφαλίσει διαφάνεια και τήρηση της υποχρέωσης λογοδοσίας έναντι των ενδιαφερόμενων μερών μέσω της υποβολής στοιχείων για τις επιδόσεις της.

Η από μέρους της Επιτροπής αξιολόγηση των επιδόσεών της όσον αφορά τις δραστηριότητες επιβολής ενείχε δυσκολίες

80 Αυτή τη στιγμή δεν υπάρχουν διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα για τη μέτρηση των επιδόσεων των αρχών ανταγωνισμού. Η ΓΔ Ανταγωνισμού μετρά τις επιδόσεις των δραστηριοτήτων της για την επιβολή της νομοθεσίας για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων και της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας στο πλαίσιο της γενικής προσέγγισης της Επιτροπής για την αξιολόγηση των επιδόσεών της.

81 Η αξιολόγηση των επιδόσεων στην Επιτροπή πραγματοποιείται με βάση συγκεκριμένους, μετρήσιμους, εφικτούς, ρεαλιστικούς και χρονικά προσδιορισμένους στόχους και περιλαμβάνει υποχρεωτικούς δείκτες για τη μέτρηση της συμβολής της Επιτροπής στους γενικούς στόχους³⁸. Εντούτοις, το πλαίσιο αυτό δεν είναι απολύτως κατάλληλο για την αξιολόγηση των επιδόσεων της ΓΔ Ανταγωνισμού όσον αφορά τις δραστηριότητες επιβολής των κανόνων.

- Δεδομένου ότι η επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού βασίζεται κατά κύριο λόγο σε παράγοντες που εκφεύγουν του ελέγχου της Επιτροπής (παραδείγματα χάριν, κοινοποιήσεις συγκεντρώσεων, επίσημες καταγγελίες και αιτήσεις επεικούς μεταχείρισης), ο φόρτος εργασίας της ΓΔ Ανταγωνισμού μπορεί να διακυμαίνεται σημαντικά από έτος σε έτος, όπως και ο αριθμός των αποφάσεων που λαμβάνονται. Από την αρχή, ήταν δύσκολο για τη ΓΔ Ανταγωνισμού να καθορίσει ένα βασικό σενάριο βάσει του οποίου θα μετρώνται οι επιδόσεις, θα καθορίζονται σχετικοί δείκτες και στόχοι και θα συγκρίνονται οι επιδόσεις με την πάροδο του χρόνου.
- Η Επιτροπή όρισε το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) της ΕΕ ως δείκτη για τον γενικό στόχο της «αποτελεσματικής επιβολής των αντιμονοπωλιακών κανόνων με στόχο την προστασία της ευημερίας των καταναλωτών» (βλέπε [παράρτημα IV](#)), ο οποίος θεωρείται ότι συμβάλλει στον ευρύτερο στόχο της Επιτροπής για τόνωση της απασχόλησης, της ανάπτυξης και των επενδύσεων. Η απομόνωση του αντικτύπου που είχαν αποκλειστικά οι δραστηριότητες της Επιτροπής σε θέματα ανταγωνισμού στο ΑΕΠ αποτελεί δύσκολο εγχείρημα. Η Επιτροπή πραγματοποίησε προσομοιώσεις βάσει μοντέλων για να αξιολογήσει τον αντίκτυπο των αποφάσεων σε θέματα συμπράξεων και συγκεντρώσεων για το διάστημα μεταξύ 2012 και 2018, αλλά τα αποτελέσματα δεν είχαν ακόμη δημοσιοποιηθεί επίσημα μέχρι την ολοκλήρωση του εν προκειμένω ελέγχου. Επιπλέον, ο δείκτης αυτός δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με την ευημερία των καταναλωτών. Δεν είναι, επίσης, εφικτό να διαπιστωθεί κατά πόσον η απόφαση της Επιτροπής να παρέμβει σε έναν κλάδο της οικονομίας είχε σημαντικότερο αντίκτυπο στην αύξηση του ΑΕΠ από αυτόν που θα είχε τυχόν παρέμβασή της σε άλλον. Τέτοιου είδους πληροφορίες, ωστόσο, θα ήταν πολύτιμες για την κατανομή των πόρων της Επιτροπής με τρόπο αποδοτικό και προσανατολισμένο στις επιδόσεις.

³⁸ Βλέπε κατάλογο των δεικτών επιδόσεων της ΓΔ Ανταγωνισμού σχετικά με τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες στο [παράρτημα IV](#).

82 Η ΓΔ Ανταγωνισμού αποτιμά το επίπεδο των άμεσων οφελών που αναμένεται να αποκομίσουν οι καταναλωτές από τις αποφάσεις της περί απαγόρευσης συμπράξεων και συγκεντρώσεων. Η προσέγγιση αυτή, η οποία αναπτύχθηκε από τον ΟΟΣΑ³⁹, παρέχει μερική μόνον εικόνα του αντικτύπου του έργου της Επιτροπής, διότι η ευημερία των καταναλωτών είναι πολύ περισσότερο περίπλοκη από ό,τι αντικατοπτρίζει η εν λόγω διαδικασία. Η ΓΔ Ανταγωνισμού αναγνωρίζει τους περιορισμούς της προσέγγισης που χρησιμοποιεί, και ιδίως i) τη δυσκολία ποσοτικοποίησης των δυνητικών εξοικονομήσεων που προκύπτουν για τους καταναλωτές από την εφαρμογή της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας (εκτός των συμπράξεων) και ii), εν μέρει λόγω της έλλειψης μεθοδολογίας, τη δυσκολία ποσοτικοποίησης των δυναμικών αποτελεσμάτων των αποφάσεων της Επιτροπής στην καινοτομία, την ποιότητα και την παραγωγικότητα.

83 Δεν υπάρχουν διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με την επίτευξη άλλων συναφών στόχων όσον αφορά την επιβολή της νομοθεσίας από την Επιτροπή, οι οποίοι απορρέουν είτε από τη ΣΛΕΕ είτε από το στρατηγικό σχέδιο, και ορίστηκαν μόνο σε πολύ γενικό επίπεδο, όπως είναι η δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού για τις εταιρείες στην εσωτερική αγορά, η ασφάλεια δικαίου, η ενίσχυση της ολοκλήρωσης της αγοράς ή η εξασφάλιση δικαίου μεριδίου στα οφέλη της ανάπτυξης για τους καταναλωτές και τις εταιρείες.

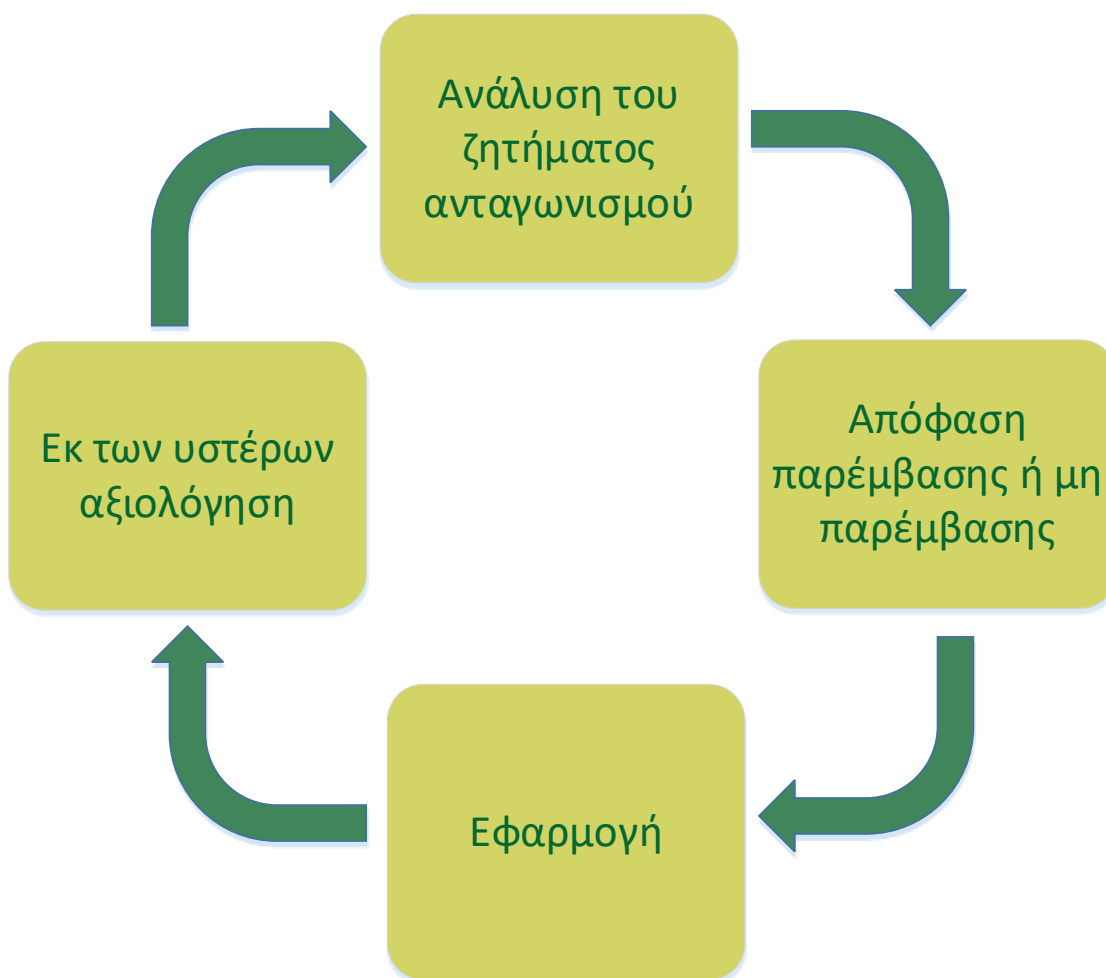
84 Επιπλέον, πολύ λίγες πληροφορίες είναι διαθέσιμες σχετικά με τις επιδόσεις των ΕΑΑ όσον αφορά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ, καθώς δεν υπάρχει κοινή προσέγγιση για την αξιολόγησή τους. Ως εκ τούτου, κανένα όργανο δεν έχει συνολική εικόνα του αντικτύπου της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού στην ΕΕ.

85 Οι περιοδικές εκ των υστέρων αναλύσεις των αποφάσεων περί επιβολής των κανόνων αποτελούν βασικό εργαλείο για την αξιολόγηση της συνολικής αποτελεσματικότητας των εργασιών της Επιτροπής (βλέπε [γράφημα 10](#)). Για παράδειγμα, καθιστούν δυνατή την αξιολόγηση του κατά πόσον οι παραδοχές σχετικά με εξελίξεις της αγοράς μετά την παρέμβαση σε πράξη συγκέντρωσης ήταν ορθές, ή κατά πόσον η απαγόρευση συγκεκριμένης αντιανταγωνιστικής πρακτικής από δεσπόζουσα εταιρεία είχε πράγματι ως αποτέλεσμα περισσότερο ανταγωνιστικές δομές της αγοράς και επέφερε μακροπρόθεσμα οφέλη για τους καταναλωτές όσον αφορά την τιμή, τις εκροές, την ποιότητα, τις επιλογές και την καινοτομία. Τέτοιου

³⁹ «Guide helping competition authorities assess the expected impact of their activities», ΟΟΣΑ, Απρίλιος 2014, <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

είδους αξιολογήσεις, συμπεριλαμβανομένων των αντληθέντων διδαγμάτων, μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο μέλλον και στην ενίσχυση της λογοδοσίας της Επιτροπής⁴⁰. Παρατηρήσαμε ότι η ΕΑΑ των Κάτω Χωρών είχε διενεργήσει εκ των υστέρων αξιολογήσεις σε μικρό αριθμό επιλεγμένων υποθέσεων, ενώ οι άλλες τρεις ΕΑΑ που επισκεφθήκαμε, δεν είχαν διενεργήσει ή είχαν διενεργήσει ελάχιστες τέτοιου είδους αξιολογήσεις.

Γράφημα 10 – Ο ρόλος της εκ των υστέρων αξιολόγησης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων



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

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

86 Κατά την υπό έλεγχο περίοδο, η Επιτροπή διενέργησε περιορισμένες εκ των υστέρων αξιολογήσεις: σχετικά με τον αντίκτυπο των παρεμβάσεων σε επιλεγμένες αγορές ενέργειας και τηλεπικοινωνιών και στην αγορά σκληρών δίσκων⁴¹. Εντούτοις, οι υποθέσεις δεν επιλέχθηκαν στο πλαίσιο στρατηγικής προσέγγισης για τη διενέργεια αξιολογήσεων. Δεδομένου ότι η αξιολόγηση δεν βασίστηκε σε εξέταση αντιπροσωπευτικού δείγματος από το σύνολο των αποφάσεων της Επιτροπής, δεν κατέστη δυνατή η άντληση διδαγμάτων τα οποία θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη στην εξέταση υποθέσεων στο μέλλον.

Οι εκθέσεις της Επιτροπής επικεντρώνονταν περισσότερο στις δραστηριότητες και λιγότερο στον αντίκτυπο αυτών

87 Η Επιτροπή υποβάλλει σε ετήσια βάση εκθέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τις δραστηριότητές της στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού⁴². Σε χωριστή διαδικασία, στο πλαίσιο της υποβολής στοιχείων για τις συνολικές επιδόσεις της Επιτροπής, η ΓΔ Ανταγωνισμού περιλαμβάνει στις ετήσιες εκθέσεις δραστηριοτήτων της πληροφορίες σχετικά με τα βασικά αποτελέσματα των εργασιών της⁴³.

88 Οι εκθέσεις αυτές αποτελούν ενημερωτική αλλά μη εξαντλητική σύνοψη των δραστηριοτήτων που αναλαμβάνει η Επιτροπή στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού και παρέχουν λεπτομερή στοιχεία σε σχέση με τις σημαντικότερες πολιτικές εξελίξεις, καθώς και σημαντικές αποφάσεις επιβολής που εγκρίθηκαν ή τις έρευνες που κινήθηκαν κατά το προηγούμενο έτος. Δεν περιλαμβάνουν, ωστόσο, άλλες σημαντικές πληροφορίες όπως i) τον αριθμό των αντιμονοπωλιακών ερευνών που βρίσκονται εν εξελίξει στο τέλος του έτους αναφοράς και ii) το απόθεμα υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας. Παράλληλα, περιλαμβάνουν πολύ λίγες πληροφορίες σχετικά με τον αντίκτυπο των αποφάσεων και, συνεπώς, σχετικά με την επίτευξη των γενικών στόχων πολιτικής, όπως η επίπτωση στις τιμές ή η ποιότητα των προϊόντων ή των υπηρεσιών.

⁴¹ Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html.

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

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

89 Όπως αναφέρθηκε παραπάνω (σημείο 73), οι ΕΑΑ είναι αυτές που λαμβάνουν τις περισσότερες αποφάσεις επιβολής κατ' εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ. Οι ΕΑΑ, όμως, υποβάλλουν σχετικά με τις δραστηριότητές τους στοιχεία με διαφορετικούς τρόπους, διότι η Επιτροπή και οι ΕΑΑ δεν έχουν συμφωνήσει πρότυπα για την παρουσίαση των δραστηριοτήτων τους ή την περιγραφή των επιδόσεων τους. Ως εκ τούτου, τα ενδιαφερόμενα μέρη διαθέτουν ελάχιστες πληροφορίες σχετικά με την έκταση αυτής της συνεργασίας και το κατά πόσον αυτή λειτούργησε ικανοποιητικά.

90 Παρατηρήσαμε, επίσης, ότι η απουσία πλαισίου για την ανεξάρτητη αξιολόγηση των επιδόσεων των αρχών ανταγωνισμού στην ΕΕ συνεπάγεται ότι δεν υπάρχει ανεξάρτητη και τακτική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της Επιτροπής όσον αφορά τη συμβολή της στην επίτευξη στρατηγικών στόχων επιβολής. Το 2005 ο ΟΟΣΑ διενέργησε αξιολόγηση από ομοτίμους στην Επιτροπή, στο πλαίσιο της οποίας εμπειρογνώμονες αποτίμησαν τον τρόπο με τον οποίο αντιμετώπισε ζητήματα ανταγωνισμού και ρυθμιστικά ζητήματα⁴⁴.

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

Συμπεράσματα και συστάσεις

91 Συνολικά, η Επιτροπή αξιοποίησε σε ικανοποιητικό βαθμό τις εξουσίες της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων κατά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες και διευθέτησε ζητήματα ανταγωνισμού με τις αποφάσεις της. Ωστόσο, οι ικανότητές της για την παρακολούθηση των αγορών και τον εντοπισμό νέων αντιμονοπωλιακών υποθέσεων ήταν περιορισμένες. Ο αυξανόμενος όγκος δεδομένων προς επεξεργασία στο πλαίσιο των διαδικασιών, η ανάδυση ψηφιακών αγορών και οι περιορισμοί στα διαθέσιμα εργαλεία επιβολής υπονομεύουν την ικανότητα της Επιτροπής να επιβάλλει τους κανόνες, και αποτελούν προκλήσεις οι οποίες δεν έχουν ακόμη αντιμετωπιστεί πλήρως. Επιπλέον, παρά τη σε γενικές γραμμές στενή συνεργασία με τις ΕΑΑ, υπάρχει περιθώριο για βελτίωση του συντονισμού. Στις εκθέσεις που δημοσιοποιεί, η Επιτροπή επικεντρώθηκε περισσότερο στις δραστηριότητες και λιγότερο στον αντίκτυπο αυτών, προκειμένου να εξηγήσει και να καταδείξει τα οφέλη για τους πολίτες.

92 Για να εντοπίσει παραβάσεις των αντιμονοπωλιακών κανόνων, η Επιτροπή δεν αναλάμβανε δράση μόνο κατόπιν καταγγελιών ή πληροφοριών για την αγορά που της είχαν περιέλθει, αλλά ενεργούσε και ίδια πρωτοβουλία. Λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη τον σημαντικό αριθμό καταγγελιών και άλλων πληροφοριών που ελήφθησαν, οι πόροι που ήταν διαθέσιμοι για εντοπισμό υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας από την ίδια την Επιτροπή ήταν σχετικά περιορισμένοι. Ο αριθμός των νέων αυτεπάγγελτων ερευνών παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας που δρομολογήθηκαν έχει μειωθεί από το 2015. Η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι ακολουθεί συνεπή προσέγγιση όσον αφορά την παρακολούθηση της αγοράς (σημεία **24** έως **30**).

93 Η Επιτροπή παρείχε κίνητρα για να ενισχύσει την υποβολή καταγγελιών από εξωτερικά μέρη (δηλαδή φορείς της αγοράς ή καταναλωτές) σχετικά με δυνητικές παραβάσεις των αντιμονοπωλιακών κανόνων, αλλά η αξιοποίηση του σημαντικότερου εργαλείου (του «προγράμματος επιεικούς μεταχείρισης») έχει μειωθεί από το 2015 (σημεία **31** έως **36**).

94 Δεδομένου του μεγάλου αριθμού των δυνητικών υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και των περιορισμένων πόρων, η Επιτροπή επιλέγει τις υποθέσεις που είναι σε θέση να διερευνήσει. Εφαρμόζει κριτήρια για την προτεραιοποίηση των υποθέσεων, αλλά τα κριτήρια αυτά δεν ήταν σαφώς σταθμισμένα ούτως ώστε να διασφαλίζεται η επιλογή των εκείνων που ενέχουν τον

υψηλότερο κίνδυνο για τον ανταγωνισμό ή την ευημερία των καταναλωτών στην εσωτερική αγορά (σημεία 37 και 38).

Σύσταση 1 – Αύξηση των πιθανοτήτων εντοπισμού παραβάσεων

Ο κατάλληλος μηχανισμός εντοπισμού παραβάσεων αποτελεί απαραίτητο πρώτο βήμα για να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο συμμόρφωσης με τους κανόνες. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή πρέπει να ακολουθήσει μια περισσότερο προορατική προσέγγιση, μέσω της συγκέντρωσης και επεξεργασίας σχετικών με την αγορά πληροφοριών κατά συνεπή και οικονομικά αποδοτικό τρόπο, καθώς και να επιλέγει υποθέσεις με βάση σαφώς σταθμισμένα κριτήρια, χρησιμοποιώντας, για παράδειγμα, ένα σύστημα βαθμολόγησης.

Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύστασης: έως τα τέλη του 2022

95 Η Επιτροπή απλούστευσε τον έλεγχο των συγκεντρώσεων σε σχέση με πράξεις που ενέχουν μικρότερο κίνδυνο (δηλαδή την πλειονότητα των πράξεων) και εντόπισε περιθώρια για περαιτέρω εξορθολογισμό των διαδικασιών. Δεν έχει, όμως, αναλάβει ακόμη σχετική δράση. Η Επιτροπή ολοκλήρωνε τους ελέγχους συγκεντρώσεων εντός των νόμιμων προθεσμιών. Εντούτοις, λόγω του αυξανόμενου αριθμού συγκεντρώσεων που έπρεπε να χειριστεί και του πολλαπλασιασμού των προς ανάλυση δεδομένων, δεν ήταν σε θέση να υποβάλλει σε ελέγχους ακρίβειας όλες τις πληροφορίες που της παρέχονταν, δεδομένης της έλλειψης πόρων και του πλήθους των προς επαλήθευση πληροφοριών. Μέχρι σήμερα, η Επιτροπή δεν έχει εξετάσει λεπτομερώς το συνολικό κόστος και τα συνολικά οφέλη της επιβολής τελών για την κοινοποίηση συγκεντρώσεων ως αυτόνομη πηγή χρηματοδότησης του ελέγχου των συγκεντρώσεων (σημεία 40 έως 46).

96 Δεδομένου ότι η νομοθεσία της ΕΕ ορίζει την ενωσιακή διάσταση μιας πράξης μόνο με βάση τον ετήσιο κύκλο εργασιών των συμμετεχόντων μερών, ορισμένες πράξεις που είχαν αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά δεν ενέπιπταν στο πεδίο ελέγχου της Επιτροπής (σημείο 47).

97 Παραδοσιακά, η επιβολή των αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας λαμβάνει χώρα μόνον αφότου έχει ανακύψει πρόβλημα ανταγωνισμού. Παρόλο που οι αντιμονοπωλιακές αποφάσεις της Επιτροπής που ελέγξαμε διευθέτησαν προβλήματα ανταγωνισμού, οι διαδικασίες της Επιτροπής είχαν γενικά μεγάλη διάρκεια. Οι χρονοβόρες διαδικασίες ενδέχεται να επηρεάζουν αρνητικά την αποτελεσματικότητα

της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού, ιδίως στις ταχέως αναπτυσσόμενες ψηφιακές αγορές, όπου χρειάζεται ταχεία αντίδραση για την αποφυγή τυχόν ζημιών. Για τις καθυστερήσεις δεν ευθυνόταν μόνο η Επιτροπή αλλά και οι εταιρείες που αποτελούσαν αντικείμενο έρευνας. Παρόλο που η Επιτροπή κατέβαλε σημαντικές προσπάθειες για να επισπεύσει τις διαδικασίες, καθώς και για να επεξεργαστεί τον αυξανόμενο όγκο πληροφοριών και δεδομένων, οι προσπάθειες αυτές δεν έχουν ακόμη ευοδωθεί πλήρως (σημεία 48 έως 56).

98 Σύμφωνα με τους ισχύοντες αντιμονοπωλιακούς κανόνες, δεν επιτρέπονται οι εκ των προτέρων παρεμβάσεις και οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή προσωρινών μέτρων (δηλαδή η διαταγή των εταιρειών προς παύση της ύποπτης συμπεριφοράς κατά τη διάρκεια διερεύνησης της υπόθεσης) καθιστούν δυσχερή τη χρήση τους. Παράλληλα, ενώ η ανάδυση των ψηφιακών αγορών είχε ως αποτέλεσμα, αφενός, να ανακύψουν νέες προκλήσεις για τον ανταγωνισμό και, αφετέρου, την ανάγκη να προσαρμοστούν οι παραδοσιακές παραδοχές για τις αγορές και τον αποτελεσματικό ανταγωνισμό, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη επικαιροποιήσει τις κατευθυντήριες γραμμές της, τις ανακοινώσεις ή τους κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία προκειμένου να λάβει υπόψη αυτά τα νέα χαρακτηριστικά και να βελτιώσει την ασφάλεια δικαίου για τις εταιρείες, καθώς και να στηρίξει τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των ΕΑΑ (σημεία 57 έως 63).

99 Τέλος, η αποτελεσματική επιβολή εξαρτάται από τον αποτρεπτικό χαρακτήρα των προστίμων που επιβάλλονται. Παρόλο που, σε απόλυτα ποσά, τα πρόστιμα που επιβάλλει η Επιτροπή συγκαταλέγονται στα υψηλότερα στον κόσμο, η Επιτροπή δεν έχει ακόμη αξιολογήσει το αποτρεπτικό τους αποτέλεσμα (σημεία 64 έως 72).

Σύσταση 2 – Αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού

Για να αντιμετωπίσει όλα τα ζητήματα ανταγωνισμού στο πλαίσιο του ελέγχου των συγκεντρώσεων στην ΕΕ με αποτελεσματικό τρόπο και να ανταποκρίνεται ταχύτερα στην εξέλιξη των αγορών, και ιδίως των ψηφιακών αγορών, η Επιτροπή πρέπει να προβεί στις ακόλουθες ενέργειες:

- α) Να βελτιστοποιήσει περαιτέρω τις διαδικασίες συγκεντρώσεων και τη διαχείριση των υποθέσεων με στόχο την κάλυψη όλων των πράξεων που αφορούν την εσωτερική αγορά και να διεξαγάγει ενδελεχή ανάλυση του κόστους και των οφελών της επιβολής τελών στην κοινοποίηση συγκεντρώσεων.
- β) Να ενισχύσει τα εργαλεία παρέμβασης σε υποθέσεις παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και να επικαιροποιήσει τις ανακοινώσεις, τις κατευθυντήριες γραμμές και τους κανονισμούς απαλλαγής κατά κατηγορία κατά τη λήξη ισχύος τους, προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τα νέα χαρακτηριστικά των αγορών (και ιδίως όσα αποτελούν απόρροια των ψηφιακών αγορών).
- γ) Να εκπονήσει έρευνα με αντικείμενο το αποτρεπτικό αποτέλεσμα των προστίμων της και να επικαιροποιήσει τις μεθόδους υπολογισμού τους, κατά περίπτωση.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: έως τα μέσα του 2024 ή κατά τη λήξη ισχύος των σχετικών κανονισμών απαλλαγής κατά κατηγορία για το β)

100 Οι ΕΑΑ είναι αυτές που λαμβάνουν την πλειονότητα των αποφάσεων σε υποθέσεις στις οποίες εφαρμόζονται οι κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ. Η συνεργασία μεταξύ αυτών και της Επιτροπής υπήρξε καλή, αλλά δεν υπήρξε στενός συντονισμός της παρακολούθησης της αγοράς και η Επιτροπή δεν ήταν επαρκώς ενήμερη για τις προτεραιότητες των ΕΑΑ όσον αφορά την επιβολή των κανόνων. Η παραπομπή υποθέσεων ήταν σπάνια και ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης που καθιερώθηκε το 2016 για την αμοιβαία πληροφόρηση σχετικά με ζητήματα σε εκκρεμείς υποθέσεις δεν έχει ακόμη αξιοποιηθεί εκτενώς από τις ΕΑΑ, και, επομένως, δεν ήταν δυνατό να χρησιμοποιηθεί για την καλύτερη κατανομή των υποθέσεων (σημεία 73 έως 77).

Σύσταση 3 – Καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού

Προκειμένου να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό του ΕΔΑ, η Επιτροπή πρέπει να συντονίσει καλύτερα την παρακολούθηση της αγοράς με τις ΕΑΑ και να ενισχύσει την ανταλλαγή πληροφοριών εντός του ΕΔΑ σχετικά με τις προτεραιότητες, προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια και να προαχθεί η συμπληρωματικότητα, καθώς και να προαγάγει i) την καλύτερη χρήση του μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης και ii) την κατανομή υποθέσεων (ιδίως όταν αφορούν σύνθετες ψηφιακές αγορές) κατά τρόπο που να αποφεύγεται το ενδεχόμενο πολλές αρχές ανταγωνισμού να ερευνούν παρεμφερή συμπεριφορά της ίδιας εταιρείας.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 2022

101 Η νομοθεσία της ΕΕ ορίζει μόνο γενικούς στόχους για την πολιτική ανταγωνισμού στην ΕΕ. Η ΓΔ Ανταγωνισμού πρέπει να μετρά τις επιδόσεις των δραστηριοτήτων της όσον αφορά την επιβολή των κανόνων σύμφωνα με τη συνολική προσέγγιση που ακολουθεί η Επιτροπή για την αξιολόγηση των επιδόσεών της. Εντούτοις, η φύση της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού και η έλλειψη κατάλληλων δεδομένων κατέστησε δύσκολο για τη ΓΔ Ανταγωνισμού τον καθορισμό βάσης αναφοράς, σύμφωνα με την οποία θα μετρούσε τις επιδόσεις της, θα όριζε ουσιαστικούς δείκτες και στόχους και θα σύγκρινε τις επιδόσεις στην πορεία του χρόνου (σημεία 78 έως 84).

102 Η Επιτροπή δεν διενεργούσε τακτικά εκ των υστέρων αξιολογήσεις της αποτελεσματικότητας των αποφάσεών της, παρόλο που αυτές θα συνέβαλλαν στη βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και της κατανομής πόρων στο μέλλον (σημεία 85 και 86).

103 Η Επιτροπή παρουσιάζει τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων επιβολής στην ετήσια έκθεσή της για την πολιτική ανταγωνισμού και η ΓΔ Ανταγωνισμού σε χωριστή ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων. Ωστόσο, και οι δύο εκθέσεις επικεντρώνονται στις δραστηριότητες και όχι στον αντίκτυπό τους, ενώ απουσιάζουν σημαντικές πληροφορίες ακόμη και για αυτές τις δραστηριότητες (π.χ. εν εξελίξει έρευνες στο τέλος του έτους αναφοράς, απόθεμα υποθέσεων κ.ά.). Τέλος, οι επιδόσεις των αρχών ανταγωνισμού στην ΕΕ δεν υπόκεινται τακτικά σε ανεξάρτητες αξιολογήσεις, όπως αξιολογήσεις από ομοτίμους (σημεία 87 έως 90).

Σύσταση 4 – Βελτίωση του τρόπου αναφοράς στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις

Προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια και η λογοδοσία έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των πολιτών, η Επιτροπή πρέπει:

- α) να διενεργεί τακτικά εκ των υστέρων αξιολογήσεις επιδόσεων όσον αφορά τις αποφάσεις περί επιβολής των κανόνων, περιλαμβανομένου του αντικτύπου τους·
- β) να αναπτύξει, από κοινού με τις ΕΑΑ, μια προσέγγιση για τακτικές ανεξάρτητες αξιολογήσεις της επίτευξης των στρατηγικών στόχων επιβολής, για παράδειγμα με τη μορφή αξιολογήσεων από ομοτίμους.

Χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της σύστασης: 2023 για τη σύσταση α) και 2024 για τη σύσταση β)

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, στις 6 Οκτωβρίου 2020.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Νομικοί στόχοι της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ

Άρθρο 101 ΣΛΕΕ	Άρθρο 102 ΣΛΕΕ	Κανονισμός συγκεντρώσεων
Απαγόρευση συμφωνιών μεταξύ εταιρειών οι οποίες ενδέχεται να παρεμποδίσουν, να περιορίσουν ή να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό γενικά	Προστασία της διάρθρωσης των αγορών και επομένως του ανταγωνισμού Απαγόρευση της καταχρηστικής εκμετάλλευσης δεσπόζουσας θέσης από επιχειρήσεις μέσω της επιβολής μη δίκαιων τιμών ή άλλων όρων συναλλαγής ή μέσω του περιορισμού της παραγωγής, της διαθέσεως ή της τεχνολογικής αναπτύξεως επί ζημία των καταναλωτών	Διασφάλιση ότι οι συγκεντρώσεις είναι συμβατές με την εσωτερική αγορά λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη διατήρησης και ανάπτυξης συνθηκών αποτελεσματικού ανταγωνισμού
Επίτευξη ολοκληρωμένης εσωτερικής αγοράς στην ΕΕ		

Παράρτημα II – Βασικά έγγραφα αναφοράς για τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ

Αντιμονοπωλιακή νομοθεσία (Άρθρα 101-102 ΣΛΕΕ)	Συμπράξεις (Άρθρο 101 ΣΛΕΕ)	Έλεγχος συγκεντρώσεων
Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου		Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 139/2004 του Συμβουλίου
Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 773/2004 της Επιτροπής		Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 802/2004 της Επιτροπής
Ανακοίνωση όσον αφορά τον ορισμό της σχετικής αγοράς		
Ανακοίνωση σχετικά με τις συμφωνίες ήσσονος σημασίας οι οποίες δεν περιορίζουν σημαντικά τον ανταγωνισμό (ανακοίνωση de minimis)		Κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των οριζόντιων συγκεντρώσεων
Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1217/2010 της Επιτροπής για συμφωνίες έρευνας και ανάπτυξης	Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την διεξαγωγή διαδικασιών διευθέτησης διαφορών	Κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση των μη οριζόντιων συγκεντρώσεων
Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1218/2010 της Επιτροπής για συμφωνίες εξειδίκευσης	Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 622/2008 της Επιτροπής σχετικά με τις διαδικασίες διευθέτησης διαφορών	Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τα διορθωτικά μέτρα
Κατευθυντήριες γραμμές για τις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας		Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τους περιορισμούς
Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 330/2010 της Επιτροπής για τις κάθετες συμφωνίες	Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη μη επιβολή και τη μείωση των προστίμων σε υποθέσεις συμπράξεων (καρτέλ) («ανακοίνωση επικεύς μεταχείρισης»)	Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με απλοποιημένη διαδικασία
Κατευθυντήριες γραμμές για τους κάθετους περιορισμούς		Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την παραπομπή υποθέσεων
Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 316/2014 της Επιτροπής σχετικά με τη μεταφορά τεχνολογίας		
Κατευθυντήριες γραμμές για τη μεταφορά τεχνολογίας		
Ανακοίνωση: Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την έννοια του επηρεασμού του εμπορίου		
Ανακοίνωση: Κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 81 παράγραφος 3 της Συνθήκης		
Κατευθύνσεις σχετικά με τις προτεραιότητες της Επιτροπής κατά τον έλεγχο της εφαρμογής του άρθρου 82 της Συνθήκης		
Κατευθυντήριες γραμμές για τη μέθοδο υπολογισμού των προστίμων		
Ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με την αδυναμία πληρωμής		
Ανακοίνωση για την ποσοτικοποίηση της ζημίας σε αγωγές αποζημίωσης		
Ανακοίνωση σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού		
Ανακοίνωση σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των δικαστηρίων των κρατών μελών της ΕΕ		
Οδηγία 2014/104/ΕΕ σχετικά με τις αγωγές αποζημίωσης βάσει του εθνικού δικαίου για παραβάσεις των διατάξεων του δικαίου ανταγωνισμού		
Οδηγία (ΕΕ) 2019/1 για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς («οδηγία ΕΔΑ+»)		
Ανακοίνωση περί των κανόνων πρόσβασης στον φάκελο υπόθεσης της Επιτροπής		
Απόφαση σχετικά με τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα του συμβούλου ακρόασης σε ορισμένες διαδικασίες ανταγωνισμού		

Παράρτημα III – Έρευνες και σχέδια αποφάσεων που κοινοποιήθηκαν από το ΕΔΑ την περίοδο 2010–2019

Κράτος μέλος	Έρευνες	σε %	Σχέδια αποφάσεων	σε %
Βέλγιο	40	2,6 %	15	1,7 %
Βουλγαρία	13	0,8 %	4	0,4 %
Τσεχική Δημοκρατία	28	1,8 %	14	1,6 %
Δανία	33	2,1 %	35	3,9 %
Γερμανία	117	7,6 %	77	8,5 %
Ιρλανδία	13	0,8 %	1	0,1 %
Ελλάδα	38	2,5 %	32	3,5 %
Ισπανία	112	7,3 %	100	11,1 %
Εσθονία	3	0,2 %	1	0,1 %
Γαλλία	120	7,8 %	100	11,1 %
Κροατία	9	0,6 %	2	0,2 %
Ιταλία	124	8,1 %	117	13,0 %
Κύπρος	28	1,8 %	10	1,1 %
Λετονία	14	0,9 %	2	0,2 %
Λιθουανία	21	1,4 %	12	1,3 %
Λουξεμβούργο	28	1,8 %	7	0,8 %
Ουγγαρία	66	4,3 %	32	3,5 %
Μάλτα	7	0,5 %	3	0,3 %
Κάτω Χώρες	51	3,3 %	25	2,8 %
Αυστρία	105	6,8 %	35	3,9 %
Πολωνία	21	1,4 %	8	0,9 %
Πορτογαλία	69	4,5 %	26	2,9 %
Ρουμανία	65	4,2 %	54	6,0 %
Σλοβακία	32	2,1 %	20	2,2 %
Σλοβενία	21	1,4 %	19	2,1 %
Σουηδία	52	3,4 %	12	1,3 %
Φινλανδία	23	1,5 %	11	1,2 %
Ηνωμένο Βασίλειο	69	4,5 %	33	3,7 %
Σύνολο	1 322	86,1 %	807	89,5 %
Επιτροπή	213	13,9 %	95	10,5 %
Γενικό σύνολο	1 535	100 %	902	100 %

Παράρτημα IV – Δείκτες επιδόσεων της ΓΔ Ανταγωνισμού για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες

Αριθ.	Σχετικός γενικός στόχος	Δείκτης αποτελέσματος	Σκεπτικό	Πηγή δεδομένων
1	Αποτελεσματική επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων για την προστασία της ευημερίας των καταναλωτών	Αύξηση ΑΕΠ	Αύξηση ΑΕΠ μέσω των παρεμβάσεων επιβολής	Eurostat
Ειδικοί στόχοι για αντιμονοπωλιακές υποθέσεις (περιλαμβανομένων των συμπράξεων)				
1	Αποτελεσματική επιβολή των αντιμονοπωλιακών κανόνων για την προστασία της ευημερίας των καταναλωτών	Αποτίμηση των οφελών για τους καταναλωτές που απορρέουν από αποφάσεις της Επιτροπής για την απαγόρευση συμπράξεων	Ποσοτικός δείκτης για τη διασφάλιση του θετικού αντικτύπου της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού στην ευημερία των καταναλωτών	Υπολογισμοί της ΓΔ Ανταγωνισμού
		Αποτρεπτικό αποτέλεσμα των προστίμων της Επιτροπής	Ποιοτικός δείκτης για τη μέτρηση της αντίληψης των ενδιαφερόμενων μερών όσον αφορά τον αποτρεπτικό χαρακτήρα των προστίμων σε αντιμονοπωλιακές υποθέσεις και συμπράξεις	Έρευνα μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών
2	A. Αποτελεσματική και συνεκτική εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού	Αριθμός υποθέσεων που αναφέρθηκαν στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (ΕΔΑ) Αριθμός σχεδιαζόμενων αποφάσεων επιβολής και διαβουλεύσεων για παρεμφερείς υποθέσεις στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (ΕΔΑ)	Κριτήριο αναφοράς για το επίπεδο δράσης του ΕΔΑ με σκοπό τη διασφάλιση της συνεπούς εφαρμογής της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ	Σύστημα υποθέσεων του ΕΔΑ
	B. Αποτελεσματική και συνεκτική εφαρμογή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ από τα εθνικά δικαστήρια	Ποσοστό συμμόρφωσης των εθνικών δικαστικών αποφάσεων με απαντήσεις της Επιτροπής σε αιτήσεις γνωμοδοτήσεων [άρθρο 15, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003] Ποσοστό συμμόρφωσης των εθνικών δικαστικών αποφάσεων με παρατηρήσεις <i>amicus curiae</i> της Επιτροπής [άρθρο 15, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003]	Κριτήριο αναφοράς για τη συνέπεια των δραστηριοτήτων των δικαστηρίων και της Επιτροπής ώστε να διασφαλίζεται η συνεπής επιβολή της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ σε ιδιωτικές διαφορές	Στατιστικά της ΓΔ Ανταγωνισμού βάσει εθνικών δικαστικών αποφάσεων που διαβιβάστηκαν
		Αριθμός των κρατών μελών που έχουν εφαρμόσει πλήρως την οδηγία που διασφαλίζει το δικαίωμα αποζημίωσης των θυμάτων παραβάσεων της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ μέσω εθνικών δικαστηρίων	Κριτήριο αναφοράς για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών όσον αφορά την αξίωση αποζημίωσης για παραβάσεις της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού σε όλα τα κράτη μέλη	Στατιστικά της ΓΔ Ανταγωνισμού βάσει αξιολόγησης
Ειδικοί στόχοι για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων				
4	Διευκόλυνση της ομαλής αναδιάρθρωσης της αγοράς μέσω της αξιολόγησης μη επιζήμιων συγκεντρώσεων με ορθολογικό τρόπο	Αναλογία των αποφάσεων περί συγκεντρώσεων που εκδόθηκαν με απλοστευμένη διαδικασία	Ποσοτικός δείκτης που καταδεικνύει ότι η μειωμένη ρυθμιστική επιβάρυνση διευκολύνει την ομαλή αναδιάρθρωση της αγοράς	Υπολογισμοί της ΓΔ Ανταγωνισμού
5	Πρόληψη των αντιανταγωνιστικών επιπτώσεων των συγκεντρώσεων με στόχο την προστασία της ευημερίας των καταναλωτών	Εκτίμηση των οφελών που απορρέουν από τις παρεμβάσεις σε θέματα συγκεντρώσεων για τους καταναλωτές (πριν το 2017, μόνο οφέλη από παρεμβάσεις σε οριζόντιες συγκεντρώσεις)	Ποσοτικός δείκτης για τη διασφάλιση του θετικού αντικτύπου της επιβολής των κανόνων ανταγωνισμού στην ευημερία των καταναλωτών	
Ειδικοί στόχοι για αντιμονοπωλιακές υποθέσεις και τον έλεγχο συγκεντρώσεων				
3 και 6	Διατήρηση της εναρμόνισης της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού της ΕΕ με τις συνθήκες της αγοράς και τις σύγχρονες οικονομικές και νομικές αντιλήψεις	Διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τους νέους κανόνες	Κριτήριο αναφοράς για βασικές ποιοτικές παραμέτρους που σχετίζονται με τις εργασίες της ΓΔ Ανταγωνισμού	Τακτική ποιοτική μελέτη του Ευρωβαρομέτρου Έρευνα ενδιαφερόμενων μερών της ΓΔ Ανταγωνισμού
15	Προαγωγή της διεθνούς συνεργασίας και της σύγκλισης στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού, καθώς και μεγαλύτερη διαφάνεια και καθιέρωση βασικών αρχών στον έλεγχο των επιδοτήσεων διεθνώς	Προαγωγή του πνεύματος ανταγωνισμού και της σύγκλισης των πολιτικών σε διεθνές επίπεδο		
16	Διασφάλιση των υψηλότερων προτύπων όσον αφορά την επιβολή της πολιτικής ανταγωνισμού	Νομική ορθότητα των αποφάσεων της Επιτροπής σε υποθέσεις ανταγωνισμού Ποιότητα της οικονομικής ανάλυσης Γνώση της αγοράς Αντίκτυπος στις αγορές Έγκαιρη έκδοση αποφάσεων Έγκαιρη πληροφόρηση		

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΓΔ Ανταγωνισμού: Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού

ΕΑΑ: Εθνική αρχή ανταγωνισμού

ΕΔΑ: Ευρωπαϊκό Δίκτυο Ανταγωνισμού (δίκτυο της Επιτροπής και των εθνικών αρχών ανταγωνισμού των κρατών μελών)

ΟΟΣΑ: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γλωσσάριο

Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν: Καθιερωμένος τρόπος μέτρησης του πλούτου μιας χώρας: η νομισματική αξία όλων των αγαθών και των υπηρεσιών που παράγονται σε μια συγκεκριμένη περίοδο εντός της οικονομίας.

Ανταγωνισμός: Κατάσταση στην αγορά όπου πολλαπλοί ανεξάρτητοι προμηθευτές αγαθών ή πάροχοι υπηρεσιών ανταγωνίζονται για την προσέλκυση πελατών.

Αντιμονοπωλιακή νομοθεσία: Τομέας του δικαίου και της πολιτικής περί ανταγωνισμού που αποσκοπεί στην πάταξη αντιανταγωνιστικών πρακτικών (όπως οι συμπράξεις) και της κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης στην αγορά.

Αστική αγωγή αποζημίωσης: Η άσκηση από ιδιώτη ή εταιρεία ένδικου βοηθήματος για ζημίες που προέκυψαν από παραβίαση των κανόνων ανταγωνισμού.

Διορθωτικά μέτρα: Τα μέσα με τα οποία επιλύεται ένα ζήτημα ανταγωνισμού που προκύπτει από συγχώνευση εταιρειών ή σε υπόθεση παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας.

Επιεικής μεταχείριση: Αρχή σύμφωνα με την οποία τα πρόστιμα που επιβάλλονται σε εταιρείες που συμμετέχουν σε σύμπραξη μπορούν να ανακληθούν ή να μειωθούν υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, εάν η εταιρεία συνεργαστεί με τις αντιμονοπωλιακές αρχές κατά την έρευνά τους.

Επιχείρηση: Οποιαδήποτε οντότητα, όπως εταιρεία, παρέχει αγαθά ή υπηρεσίες σε συγκεκριμένη αγορά.

Κανονισμοί απαλλαγής κατά κατηγορία: Κανονισμοί της ΕΕ που επιτρέπουν ορισμένα είδη περιοριστικών συμφωνιών, οι οποίες διαφορετικά θα απαγορεύονταν. Οι κανονισμοί απαλλαγής κατά κατηγορία έχουν περιορισμένη διάρκεια ισχύος και η Επιτροπή τους αναθεωρεί σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Καταναλωτής: Τελικός χρήστης αγαθού ή υπηρεσίας, ή έμμεσος χρήστης όπως παραγωγός ή έμπορος λιανικής πώλησης.

Προσωρινά μέτρα: Μέτρα που επιτρέπουν στην Επιτροπή να υποχρεώσει μια εταιρεία να παύσει συμπεριφορά την οποία θεωρεί εκ πρώτης όψης παράνομη.

Συγχώνευση (ή συγκέντρωση): Η συνένωση εταιρειών μέσω της απορρόφησης της μίας από την άλλη ή μέσω της δημιουργίας νέας οντότητας, με αποτέλεσμα τη συγκέντρωση της αγοράς.

Σύμπραξη (καρτέλ): Ομάδα κατασκευαστών ή προμηθευτών που αναλαμβάνει συντονισμένη δράση για να διατηρήσει τις τιμές της αγοράς σε συγκεκριμένο επίπεδο ή για να περιορίσει τον ανταγωνισμό με άλλους τρόπους, όπως μέσω του περιορισμού της παραγωγής ή της κατανομής αγορών ή πελατών.

**ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**«ΟΙ ΕΝΩΣΙΑΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΙ
ΑΝΤΙΜΟΝΟΠΩΛΙΑΚΕΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ: ΑΝΑΓΚΗ ΓΙΑ ΕΝΙΣΧΥΣΗ
ΤΗΣ ΕΠΟΠΤΕΙΑΣ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ»**

ΣΥΝΟΨΗ

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία I έως IX.

Οι ενωσιακοί κανόνες ανταγωνισμού παραμένουν σήμερα εξίσου επίκαιροι όπως όταν θεσπίστηκαν στη Συνθήκη πριν από 60 και πλέον έτη. Αυτές οι διατάξεις που καθορίζουν τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού στην ΕΕ έχουν παραμείνει σε αξιοσημείωτο βαθμό σταθερές, ενώ το οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον αλλάζει ενίοτε σημαντικά.

Στο πέρασμα των δεκαετιών, η Επιτροπή έχει αναπτύξει και επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο ανταγωνισμού έτσι ώστε να αντανakλά τα χαρακτηριστικά των αγορών, υπό το άγρυπνο βλέμμα των δικαστηρίων της ΕΕ και με βάση την εξέλιξη της νομολογίας. Προσαρμόζει τακτικά τους κανόνες και τις διαδικασίες ανταγωνισμού ώστε να συμβαδίζουν με τις εξελίξεις των αγορών και να τα εναρμονίζει με τη σύγχρονη οικονομική και νομική σκέψη.

Η Επιτροπή και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ) έχουν από κοινού αρμοδιότητα να επιβάλλουν απευθείας τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού (άρθρα 101-109 της ΣΛΕΕ) ώστε οι αγορές της ΕΕ να λειτουργούν αποτελεσματικότερα, διασφαλίζοντας ότι όλες οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται ισότιμα και δίκαια σε αξιοκρατική βάση. Στόχος των κανόνων ανταγωνισμού είναι να συμβάλλουν στην εγκαθίδρυση και την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Στον τομέα του ελέγχου των συγκεντρώσεων, η Επιτροπή διατηρεί τις ανταγωνιστικές δομές της αγοράς μη επιτρέποντας στις μεγάλες συγχωνεύσεις να προκαλούν στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Αυτό ωφελεί τους καταναλωτές, τις επιχειρήσεις και την ευρωπαϊκή οικονομία στο σύνολό της. Στο πλαίσιο της Επιτροπής, ο Επίτροπος και η Γενική Διεύθυνση Ανταγωνισμού είναι κατά κύριο λόγο αρμόδιοι για την άσκηση αυτών των άμεσων εκτελεστικών εξουσιών.

Τόσο ο αντιμονοπωλιακός έλεγχος όσο και ο έλεγχος των συγκεντρώσεων συνεπάγονται εργασίες για την Επιτροπή, οι οποίες υπόκεινται σε νομικές υποχρεώσεις. Παρά τους περιορισμούς όσον αφορά τους πόρους, οι εν λόγω νομικές υποχρεώσεις πρέπει πρωτίστως να πληρούνται, ενώ η επιβολή τους πρέπει να πραγματοποιείται με δίκαιο τρόπο, βάσει γεγονότων, στοιχείων και ενδελεχούς ανάλυσης, τηρουμένης παράλληλα της δέουσας διαδικασίας. Πρέπει να τονιστεί ότι τα δικαστήρια της ΕΕ διαθέτουν απεριόριστη δικαιοδοσία να επανεξετάζουν τις αποφάσεις της Επιτροπής όσον αφορά την επιβολή της νομοθεσίας κατά των οποίων ασκούν προσφυγή τα μέρη ενώπιόν τους ως προς την ουσία, τη διαδικασία και, ανάλογα με την περίπτωση, το ποσό του επιβαλλόμενου προστίμου.

Η Επιτροπή σημειώνει ότι χρησιμοποιεί διάφορες πηγές για να εντοπίζει παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού: σε αυτές συγκαταλέγονται επίσημες καταγγελίες, αιτήσεις απαλλαγής και επεικούς μεταχείρισης, συναντήσεις με ενδιαφερόμενα μέρη, εργαλείο υποβολής καταγγελιών, συνεργασία εντός της Επιτροπής, συνεργασία με τις ΕΑΑ και λοιπούς εθνικούς ρυθμιστικούς φορείς και αρχές, μελέτες της αγοράς, εξειδικευμένος και γενικός Τύπος και άλλες πηγές και βάσεις δεδομένων διαθέσιμες στο κοινό. Η προορατική παρακολούθηση της αγοράς αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των εργασιών εντοπισμού της Επιτροπής, και η σχετική ικανότητα αναπτύσσεται συνεχώς περισσότερο.

Όσον αφορά τις δυνητικές παραβάσεις που περιέρονται σε γνώση της, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση, λόγω των περιορισμένων πόρων που διαθέτει, να κινεί όλες τις δυνητικές διαδικασίες επί παραβάσει των ενωσιακών αντιμονοπωλιακών κανόνων· κάθε προτεινόμενη νέα έρευνα υποβάλλεται σε λεπτομερή εσωτερική αξιολόγηση προτεραιότητας σε διάφορα στάδια. Για τον καθορισμό προτεραιοτήτων εφαρμόζονται ποσοτικά και ποιοτικά κριτήρια (συμπεριλαμβανομένης της πιθανής πρόκλησης ζημιών για την αγορά και τους καταναλωτές, το προηγούμενο που δημιουργεί η υπόθεση κ.λπ.) και παρέχεται μια καλή βάση για τον καθορισμό προτεραιοτήτων της Επιτροπής, και ιδίως των υποθέσεων στις οποίες θα παρέμβει. Η Επιτροπή εφαρμόζει ιδιαίτερα διαφανείς διαδικασίες όσον αφορά τη δημοσίευση της κίνησης αντιμονοπωλιακών διαδικασιών και την παροχή επαρκών λεπτομερών στοιχείων ώστε τα μέσα ενημέρωσης και το γενικό κοινό να είναι ενήμερα για το σκεπτικό στο οποίο βασίζεται η εκάστοτε έρευνα. Όσον αφορά τη διεξαγωγή αντιμονοπωλιακών ερευνών, η Επιτροπή τονίζει ότι η ποιότητα, η συνάφεια και η ταχύτητα των ερευνών είναι όλες σημαντικές παράμετροι όταν πρόκειται για την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού. Οι έρευνες θα πρέπει να είναι ταχείες, ιδίως δεδομένου του ρυθμού με τον οποίο εξελίσσονται οι οικονομίες και οι κοινωνίες. Εντούτοις, οι έρευνες καθίστανται επίσης πιο σύνθετες. Η ταχύτητα αποτελεί βασική συμπληρωματική συνιστώσα της ποιότητας και της συνάφειας, αλλά δεν μπορεί να τις υποκαταστήσει ούτε να διακυβεύσει την ποιότητα ή τη συνάφεια. Ωστόσο, η Επιτροπή αναζητά διαρκώς τρόπους ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών της. Η διασφάλιση της ποιότητας των αποφάσεων της Επιτροπής και του πλήρους σεβασμού των δικαιωμάτων υπεράσπισης είναι καθοριστικής σημασίας σε μια Ένωση που βασίζεται στο κράτος δικαίου και διέπεται από αυτό.

Η Επιτροπή αναθεωρεί επίσης το πλαίσιο πολιτικής της για διάφορους κανονισμούς, ανακοινώσεις και κατευθυντήριες γραμμές και έχει ένα σημαντικό εν εξελίξει θεματολόγιο αναθεωρήσεων πολιτικών όσον αφορά τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες, ώστε να εξασφαλίζει ότι οι νέοι και επικαιροποιημένοι κανόνες αντανακλούν τα χαρακτηριστικά της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των επιπτώσεων της ψηφιοποίησης. Οι εν εξελίξει αναθεωρήσεις περιλαμβάνουν επίσης σημαντική αξιολόγηση στον τομέα του ελέγχου των συγκεντρώσεων, στο πλαίσιο της οποίας εξετάζονται ζητήματα δυνατοτήτων απλούστευσης και ζητήματα δικαιοδοσίας, και το αποτέλεσμα της οποίας δεν μπορεί να προδικαστεί. Οι αναθεωρήσεις πολιτικών είναι μια εκτενής διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει δημόσιες διαβουλεύσεις, αξιολογήσεις και εκτιμήσεις επιπτώσεων σύμφωνα με το θεματολόγιο της Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας, και μπορεί να διαρκέσουν αρκετά έτη.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει τις εμφανείς επιπτώσεις της επιμερισμένης αρμοδιότητας επιβολής της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας της ΕΕ από την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ). Η Επιτροπή διοργανώνει και κατευθύνει μεγάλο αριθμό συνεδριάσεων με τις ΕΑΑ σχετικά με θέματα πολιτικής και υποθέσεις, με στόχο την αύξηση της κοινής εμπειρογνώσις και την εξασφάλιση συμμετοχής σε κοινές λύσεις. Ωστόσο, ο κανονισμός 1/2003 δεν παρέχει αφ' εαυτού κανένα ρόλο ή εξουσία στην Επιτροπή όσον αφορά τον συντονισμό της παρακολούθησης της αγοράς ή των προτεραιοτήτων επιβολής στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού (ΕΔΑ).

Η Επιτροπή συμμετέχει και συμβάλλει επίσης ενεργά στις εργασίες του ΟΟΣΑ και του Διεθνούς Δικτύου Ανταγωνισμού (ΔΔΑ), με στόχο τη βελτίωση της μέτρησης των επιδόσεων και της αποτελεσματικότητας των οργανισμών μεταξύ των αρχών ανταγωνισμού παγκοσμίως. Η Επιτροπή συμφωνεί με το ΕΕΣ ότι η μεγαλύτερη επένδυση σε εκ των υστέρων αξιολογήσεις θα είναι επωφελής για τις ενέργειες επιβολής της Επιτροπής στο μέλλον, ωστόσο απαιτεί επίσης τη διαθεσιμότητα επαρκών πόρων (ανθρώπινων και τεχνικών) προς αυτόν τον σκοπό. Η Επιτροπή συμφωνεί με το ΕΕΣ ότι οι αρχές ανταγωνισμού χρειάζονται επαρκείς πόρους (τόσο ανθρώπινους όσο και τεχνικούς) για να ενεργούν ως αποτελεσματικοί φορείς επιβολής των κανόνων.

Η Επιτροπή αποδέχεται τις συστάσεις 2β, 2γ, 3 και 4α, αποδέχεται εν μέρει τις συστάσεις 1 και 2α και δεν αποδέχεται τη σύσταση 4β.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

06. Η Επιτροπή παραπέμπει στο πρωτόκολλο αριθ. 26 της ΣΛΕΕ και στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση C-501/06, GlaxoSmithKline, σκέψεις 61-63) και επισημαίνει ότι η ευημερία των καταναλωτών δεν συνιστά χωριστό, αυτόνομο πρότυπο που πρέπει να πληρούται με δράσεις επιβολής βάσει των κανόνων ανταγωνισμού.

08. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, από το 2016, ο αριθμός των κοινοποιήσεων συγχωνεύσεων που εξετάζονται προσεγγίζει τις 400 και όχι τις 300 ετησίως (και ενίοτε υπερβαίνει τις 400, όπως συνέβη το 2018).

Πλαίσιο 1

Εξουσίες των εθνικών αρχών ανταγωνισμού των κρατών μελών

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η οδηγία 2019/1¹ θέσπισε κοινές ελάχιστες εξουσίες για τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ), καθώς και κανόνες που εξασφαλίζουν ότι όλες οι ΕΑΑ μπορούν να επιβάλλουν αποτρεπτικά πρόστιμα. Επιπλέον, θέσπισε μια σχεδόν πλήρως εναρμονισμένη διαδικασία για τις αιτήσεις επεικούς μεταχείρισης.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Ορισμένοι περιορισμοί στις ικανότητες της Επιτροπής για παρακολούθηση της αγοράς, εντοπισμό και έρευνα

24. Η Επιτροπή τονίζει ότι η προορατική παρακολούθηση της αγοράς συνιστά αναπόσπαστο μέρος των εργασιών εντοπισμού που διεξάγει, καθώς και ότι αναπτύσσει διαρκώς την εν λόγω ικανότητα, βασισμένη σε συνδυασμό διαφόρων πηγών. Η προορατική παρακολούθηση περιλαμβάνει, για παράδειγμα, διαδικασίες διερεύνησης, τομεακές έρευνες, αντεπάγγελτες έρευνες και εργαλείο υποβολής καταγγελιών. Ο τρόπος εντοπισμού παραβάσεων κατ' ανάγκη διαφέρει μεταξύ των τομέων: σε ορισμένους τομείς, οι επίσημες καταγγελίες είναι ο κανόνας, ενώ άλλοι τομείς βασίζονται περισσότερο σε άτυπες επαφές και ειδικές ανά τομέα πηγές πληροφοριών. Η Επιτροπή βασίζεται στα εργαλεία και τις πηγές που θεωρεί ότι παρέχουν τις μεγαλύτερες πιθανότητες εύρεσης στοιχείων και εντοπισμού δυνητικών παραβάσεων, εξασφαλίζοντας ισορροπία μεταξύ του κόστους που συνεπάγονται περαιτέρω δραστηριότητες παρακολούθησης της αγοράς και των δυνητικών οφελών των εν λόγω δραστηριοτήτων.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι διαδικασίες και οι πρακτικές της παρέχουν μια καλή βάση ώστε να συνεχίσει τις προσπάθειές της για εξασφάλιση προορατικού εντοπισμού παραβάσεων που σχετίζονται με τον ανταγωνισμό, ανάλογα με τη διαθεσιμότητα επαρκών πόρων.

Οι περιορισμένοι πόροι επηρεάζουν τις ικανότητες εντοπισμού της Επιτροπής

29. Οι τομεακές έρευνες αποτελούν ένα μόνο εργαλείο (το οποίο απορροφά τους περισσότερους πόρους) από την πληθώρα των εργαλείων που χρησιμοποιούνται για τη διενέργεια ελέγχου για σκοπούς παρακολούθησης/εντοπισμού. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ΓΔ Ανταγωνισμού πάντοτε διαθέτει (και εξακολουθεί να διαθέτει) καταρτισμένο και ικανό προσωπικό για την εκτέλεση των

¹ Οδηγία (ΕΕ) 2019/1 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2018, για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ) PE/42/2018/REV/1, EE L 11 της 14.1.2019, σ. 3-33.

καθηκόντων της, ωστόσο συμφωνεί ότι οι πρόσθετοι πόροι είναι καθοριστικής σημασίας για τη διευκόλυνση της διεξαγωγής πρόσθετων δραστηριοτήτων εντοπισμού και επιβολής.

30. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο αριθμός των νέων αυτεπάγγελτων ερευνών που καταγράφονται ετησίως τείνει να παρουσιάζει σημαντική απόκλιση και πρέπει να εξετάζεται τόσο σε σχέση με τις ήδη εν εξελίξει υποθέσεις όσο και σε σχέση με τον αριθμό νέων καταγγελιών που υποβάλλονται (έπειτα από μια περίοδο αιχμής όσον αφορά τον αριθμό νέων υποθέσεων, δίδεται ασφαλώς προτεραιότητα και στην πρόοδο των εν λόγω ερευνών). Ένδειξη της αποτελεσματικότητας των αυτεπάγγελτων ερευνών της Επιτροπής είναι ότι αποτελούν τη σαφή πλειονότητα του συνόλου των αντιμονοπωλιακών αποφάσεων που δεν αφορούν συμπράξεις.

Η προσέγγιση για την προτεραιοποίηση των υποθέσεων δεν ήταν ιδανική

38. Κάθε νέα έρευνα υποβάλλεται σε λεπτομερή εσωτερική αξιολόγηση πολιτικής σε διάφορα στάδια, με βάση καθιερωμένα κριτήρια. Στα ζητήματα που πρέπει να αξιολογούνται περιλαμβάνονται οι ενδείξεις πιθανών ζημιών για την αγορά και τους καταναλωτές, καθώς και ζητήματα όπως το προηγούμενο που δημιουργείται και το κατά πόσον το δίκαιο ανταγωνισμού είναι η αποτελεσματικότερη απάντηση, και εάν ναι, αν αυτό ισχύει σε ενωσιακό ή σε εθνικό επίπεδο. Ομοίως, η επιβολή των κανόνων σε τομείς προτεραιότητας, όπως προσδιορίζονται στο ετήσιο σχέδιο διαχείρισης της Επιτροπής, πρέπει να εναρμονίζεται με την ανάγκη για επιβολή των κανόνων σε ένα ευρύ φάσμα τομέων. Πρόκειται για ζητήματα που δεν μπορούν να εξισορροπηθούν αριθμητικά, αλλά για τα οποία οι ισχύοντες κανόνες και η τρέχουσα διαδικασία για τον καθορισμό προτεραιοτήτων παρέχουν μια στέρεη βάση.

44. Η Επιτροπή βασίζεται σε διάφορα σύνολα δεδομένων και πληροφοριών για τη διενέργεια της αξιολόγησης των συγκεντρώσεων πέραν των πληροφοριών που παρέχουν τα μέρη που κοινοποιούν τη συγκέντρωση. Βασιζόμενη σε αυτές τις διαφορετικές πηγές στοιχείων, η Επιτροπή είναι σε θέση να διενεργεί τη δική της αξιολόγηση (συμπεριλαμβανομένων, όταν είναι απαραίτητο, διαδικασιών ανασύνθεσης της αγοράς όταν υπάρχει κίνδυνος τα δεδομένα που παρέχει το «κοινοποιούν μέρος» να είναι ελλιπή ή ανακριβή) και να διασταυρώνει και να επαληθεύει τις πληροφορίες που παρέχει και τις δηλώσεις που κάνει το κοινοποιούν μέρος (και, όπου ενδείκνυται, να αποδεικνύει ότι δεν υποστηρίζονταν με στοιχεία).

Επίσης, ο κανονισμός συγκεντρώσεων προβλέπει τη δυνατότητα επιβολής προστίμων όταν οι επιχειρήσεις παρέχουν εσφαλμένες, παραπλανητικές ή ελλιπείς πληροφορίες, η οποία χρησιμοποιήθηκε προσφάτως σε δύο υποθέσεις (Facebook/WhatsApp και GE/LM Wind).

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα τρίτα μέρη που έχουν σημαντικές παρατηρήσεις σχετικά με την προτεινόμενη πράξη είναι πιθανό να απαντήσουν εγκαίρως ή να ζητήσουν παράταση της προθεσμίας για την απάντηση. Παρατάσεις χορηγούνται συχνά.

45. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, στο πλαίσιο των μέτρων που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, η Επιτροπή αποφάσισε να επιτρέψει προσωρινά στις επιχειρήσεις να υποβάλλουν τις κοινοποιήσεις συγκεντρώσεων ηλεκτρονικά.

46. Δεύτερη περίπτωση – Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η παράγραφος 5 στοιχείο α) της απλουστευμένης κοινοποίησης προβλέπει δύο κατηγορίες υποθέσεων: i) κοινοπραξίες χωρίς δραστηριότητες στον ΕΟΧ (κοινοπραξίες εκτός ΕΟΧ) και ii) κοινοπραξίες με ελάχιστες δραστηριότητες στον ΕΟΧ (που δημιουργούν κύκλο εργασιών μικρότερο από 100 εκατ. στον ΕΟΧ).

47. Από το 2016, βρίσκεται σε εξέλιξη αξιολόγηση από την Επιτροπή επιλεγμένων πτυχών του ενωσιακού ελέγχου των συγκεντρώσεων, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων θεμάτων, την αποτελεσματικότητα των ορίων βάσει του κύκλου εργασιών ώστε να παρακολουθούνται οι σχετικές πράξεις επαρκώς βάσει του κανονισμού συγκεντρώσεων της ΕΕ.

Ειδικότερα, σκοπός της αξιολόγησης είναι να εκτιμηθεί κατά πόσον υφίσταται επί του παρόντος κενό στην επιβολή των κανόνων (και εάν ναι, τι μεγέθους) ως αποτέλεσμα του σχεδιασμού του κανονισμού συγκεντρώσεων ή κατά πόσον τα υφιστάμενα εργαλεία (για παράδειγμα το σύστημα παραπομπής) καθιστούν δυνατή την επαρκή κάλυψη και εξέταση των σχετικών πράξεων, ακόμη και αν αυτές δεν εμπίπτουν στα κατώτατα όρια του κανονισμού συγκεντρώσεων βάσει του κύκλου εργασιών.

Οι αντιμονοπωλιακές αποφάσεις της Επιτροπής διευθέτησαν προβλήματα ανταγωνισμού, αλλά οι διαδικασίες εξακολουθούν να είναι χρονοβόρες

52. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι τα δικαστήρια της ΕΕ διαθέτουν πλήρη δικαιοδοσία να επανεξετάζουν τις αποφάσεις της Επιτροπής περί επιβολής των κανόνων κατά των οποίων ασκούν προσφυγή τα μέρη ενώπιόν τους ως προς την ουσία και τη διαδικασία, ανάλογα δε με την περίπτωση, διαθέτουν απεριόριστη δικαιοδοσία όσον αφορά το ποσό του επιβαλλόμενου προστίμου.

58. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, και κατά τον προσδιορισμό παραβάσεων της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας στον τομέα της ψηφιακής οικονομίας, η Επιτροπή δεν οφείλει να προσδιορίζει τις ζημιές για τους καταναλωτές, σύμφωνα με το ισχύον νομικό πρότυπο.

59. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μέρος του σκεπτικού της εκτίμησης επιπτώσεων για ένα πιθανό νέο εργαλείο για τον ανταγωνισμό, η οποία ξεκίνησε στις 2 Ιουνίου 2020,² θα αφορά την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών κινδύνων για τον ανταγωνισμό που ενδέχεται να απαιτούν έγκαιρη παρέμβαση ώστε να αποτρέπεται το ενδεχόμενο δημιουργίας ισχυρών παραγόντων της αγοράς με καλά εδραιωμένη θέση στην αγορά και/ή θέση ρυθμιστών της πρόσβασης. Αυτά τα σενάρια δεν μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο των ισχυόντων κανόνων ανταγωνισμού, ωστόσο θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν μέσω ενός νέου εργαλείου έρευνας της αγοράς που θα παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αποκαθιστά τυχόν δυσμενείς επιπτώσεις στον ανταγωνισμό που οφείλονται σε τέτοια διαρθρωτικά προβλήματα ανταγωνισμού.

60. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, μετά την επιτυχή έκδοση απόφασης για προσωρινά μέτρα το 2019, είναι έτοιμη να συνεχίσει να εφαρμόζει προσωρινά μέτρα σε ενδεδειγμένες περιπτώσεις.

62. Η Επιτροπή έχει ενεργήσει προορατικά όσον αφορά την αντιμετώπιση νέων προκλήσεων που προέκυψαν από τις εξελίξεις στις ψηφιακές αγορές. Το 2019, διοργάνωσε διάσκεψη με θέμα «*Shaping competition policy in the era of digitisation*» (Διαμόρφωση της πολιτικής ανταγωνισμού στην εποχή της ψηφιοποίησης), στην οποία συμμετείχε μεγάλος αριθμός ενδιαφερόμενων μερών και μελών της ακαδημαϊκής κοινότητας, ενώ παράλληλα δημοσίευσε έκθεση τριών εξωτερικών συμβούλων της επιτροπής ανταγωνισμού³.

Από το 2018 έως το 2020, η Επιτροπή έχει δρομολογήσει ένα θεματολόγιο εκτενούς αξιολόγησης και αναθεώρησης της πολιτικής, το οποίο περιλαμβάνει διάφορους κανονισμούς, κατευθυντήριες γραμμές και ανακοινώσεις στον τομέα της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας και των συγκεντρώσεων, ώστε να διασφαλίσει ότι οι κανόνες αντανάκλουν τη σημερινή επιχειρηματική πραγματικότητα, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των επιπτώσεων της ψηφιοποίησης⁴. Οι αναθεωρήσεις διενεργούνται με

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

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

⁴ Το πρόγραμμα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την ανακοίνωση της Επιτροπής για τον ορισμό της αγοράς τόσο για υποθέσεις παράβασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας όσο και για υποθέσεις συγκεντρώσεων σε διάφορους κλάδους· τον κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία για τις κάθετες συμφωνίες της Επιτροπής και τις συνοδευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τους κάθετους περιορισμούς, τον κανονισμό για την έρευνα και την ανάπτυξη και τον κανονισμό απαλλαγής κατά κατηγορία για την εξειδίκευση της Επιτροπής, καθώς και τις συνοδευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τις οριζόντιες συμφωνίες· τον κανονισμό

βάση τις αρχές βελτίωσης της νομοθεσίας της Επιτροπής και σύμφωνα με την επιστολή ανάθεσης καθηκόντων της εκτελεστικής αντιπροέδρου Vestager⁵ και το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής⁶.

Πρόκειται για μια συμμετοχική διαδικασία, η οποία περιλαμβάνει δημόσιες διαβουλεύσεις και μπορεί να διαρκέσει αρκετά έτη. Για παράδειγμα, ο κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία για τις κάθετες συμφωνίες⁷ και οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές, καθώς και ο κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία για τις συμφωνίες οριζόντιας συνεργασίας⁸ και οι σχετικές κατευθυντήριες γραμμές, τελούν επί του παρόντος υπό αναθεώρηση ενόψει της λήξης ισχύος τους το 2022. Η σχετική ανακοίνωση για την αγορά τελεί επί του παρόντος υπό αναθεώρηση. Στον ιστότοπο της ΓΔ COMP δημοσιεύεται χρονοδιάγραμμα των διαδικαστικών σταδίων των διαφόρων αναθεωρήσεων, ώστε να εξασφαλίζεται διαφάνεια για το κοινό⁹.

Η Επιτροπή επέβαλλε υψηλά πρόστιμα, αλλά δεν είναι βέβαιη για τον αποτρεπτικό τους χαρακτήρα

64. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, παρότι διαθέτει ορισμένη διακριτική ευχέρεια κατά τον προσδιορισμό του προστίμου για παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού, πρέπει να τηρεί τη νομολογία των δικαστηρίων της ΕΕ και δεσμεύεται από τις κατευθυντήριες γραμμές της σχετικά με τα πρόστιμα.

70. Από την πείρα που έχουν αποκτήσει οι περιορισμένες σε αριθμό ΕΑΑ οι οποίες διέθεταν κανόνες βάσει των οποίων υποχρεούνταν να ποσοτικοποιούν τα παράνομα κέρδη για σκοπούς επιβολής προστίμων προέκυψε ότι η εκτέλεση αυτού του καθήκοντος συνεπάγεται τεράστιες πρακτικές δυσκολίες, συμπεριλαμβανομένης της δυσκολίας προσδιορισμού μιας υποθετικής «ανταγωνιστικής τιμής» με την οποία θα μπορούσε να συγκριθεί με ακρίβεια η επιπλέον επιβάρυνση. Ακόμη κι αν υποθέσουμε ότι είναι εφικτός ο υπολογισμός της τιμής αυτής, ο υπολογισμός των αδικαιολόγητων κερδών για σκοπούς επιβολής προστίμου όχι μόνο θα απαιτούσε σημαντικούς πόρους (όπως αναγνωρίζει το ΕΕΣ), αλλά επίσης θα παρέτεινε πιθανότατα πολλές έρευνες κατά σημαντικό χρονικό διάστημα και θα αύξανε τον αριθμό και τον βαθμό πολυπλοκότητας των προσφυγών. Αυτό θα επηρέαζε εν συνεχεία την ικανότητα της Επιτροπής να εξετάζει μεγαλύτερο αριθμό υποθέσεων σε μια συγκεκριμένη χρονική στιγμή, γεγονός που θα έτεινε να περιορίσει τον αποτρεπτικό χαρακτήρα. Επιπλέον, το πρότυπο ιδιαίτερα χρονοβόρων ερευνών ενδέχεται να έχει καθαυτό δυσμενή αντίκτυπο στον αποτρεπτικό χαρακτήρα.

72. Όσον αφορά τη συνολική αξιολόγηση του αποτρεπτικού χαρακτήρα των προστίμων, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, πράγματι, δεν έχει διεξαγάγει συνολική αξιολόγηση, ωστόσο έχει ήδη εξετάσει εναλλακτικές προσεγγίσεις που προτείνονται στη βιβλιογραφία προκειμένου να αξιολογήσει τον αποτρεπτικό χαρακτήρα των πολιτικών στον τομέα επιβολής των κανόνων όσον αφορά τις συμπράξεις και τις συγκεντρώσεις.

απαλλαγής κατά κατηγορία της Επιτροπής στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας, το νέο εργαλείο για τον ανταγωνισμό, το έγγραφο «Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control» (Αξιολόγηση δικονομικών και δικαιοδοτικών πτυχών του ενωσιακού ελέγχου των συγκεντρώσεων) και τη λευκή βίβλο σχετικά με τις ξένες επιδοτήσεις.

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_en.

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

⁸ Βλ. <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.

Η Επιτροπή συνεργάστηκε στενά με τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, αλλά υπάρχει περιθώριο βελτίωσης

75. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι ο κανονισμός 1/2003 δεν παρέχει στην Επιτροπή καμία εξουσία να συντονίζει την παρακολούθηση της αγοράς ή τις προτεραιότητες όσον αφορά την επιβολή των κανόνων στο πλαίσιο του ΕΔΑ. Επιπλέον, όπως αναγνωρίζεται στην παρούσα έκθεση, επί του παρόντος δεν διαθέτουν όλες οι ΕΑΑ την εξουσία να θέτουν προτεραιότητες όσον αφορά τις υποθέσεις. Η εν λόγω εξουσία θα παρασχεθεί μέσω της εφαρμογής της οδηγίας 2019/1, η οποία προβλέπεται να ξεκινήσει τον Φεβρουάριο του 2021. Ωστόσο, ακόμη και μετά την εφαρμογή της οδηγίας 2019/1, ο συντονισμός αυτός θα εξαρτηθεί από τη σύμφωνη γνώμη των ΕΑΑ. Οι περισσότερες ΕΑΑ συνεκτιμούν συγκεκριμένα ζητήματα στο εθνικό πλαίσιο κατά την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων τους και οι εθνικές προτεραιότητες δεν συμπίπτουν απαραίτητα με τις προτεραιότητες της Επιτροπής.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι έχει εντείνει σε εθελοντική βάση την ανταλλαγή πληροφοριών με τις ΕΑΑ σχετικά με τομεακές έρευνες και χρησιμοποιεί συγκεκριμένη εφαρμογή ΤΠ προς αυτόν τον σκοπό. Από την 1η Νοεμβρίου 2018 (ημερομηνία κυκλοφορίας του εργαλείου) έως τις 29 Ιουνίου 2020, υπήρξε ανταλλαγή πληροφοριών για 22 τομεακές έρευνες στο πλαίσιο του ΕΔΑ. Ακόμη και πριν από την ανταλλαγή πληροφοριών, προγραμματισμένες ή εν εξελίξει τομεακές έρευνες αποτελούσαν συχνά αντικείμενο συζήτησης τόσο σε συνεδριάσεις τομεακών υποομάδων όσο και στην ομάδα εργασίας για τις κάθετες συμφωνίες, την ομάδα εργασίας για τις οριζόντιες συμφωνίες και την κατάχρηση, καθώς και στην ομάδα εργασίας για τις ψηφιακές αγορές.

76. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η οδηγία 2019/1 θεσπίζει κοινά ελάχιστα εργαλεία και εξασφαλίζει ότι όλες οι ΕΑΑ μπορούν να επιβάλλουν αποτελεσματικά πρόστιμα.

77. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι σε υποθέσεις όπου η γεωγραφική αγορά είναι εθνική, όπως οι υποθέσεις που αναφέρονται, δεν είναι δεδομένο ότι η έρευνα που διεξάγει η Επιτροπή θα μπορούσε να έχει επιλύσει το ζήτημα με πιο αποτελεσματικό τρόπο.

Η Επιτροπή παρέχει περιορισμένες μόνον πληροφορίες σχετικά με την επίτευξη στόχων, όπως είναι η ευημερία των καταναλωτών

80. Η Επιτροπή συμφωνεί με τη δήλωση ότι αυτή τη στιγμή δεν υπάρχουν διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα για τη μέτρηση των επιδόσεων των αρχών ανταγωνισμού. Εντούτοις, θα πρέπει να αναγνωριστεί το σημαντικό έργο που επιτελούν ο ΟΟΣΑ και το Διεθνές Δίκτυο Ανταγωνισμού (ΔΔΑ) στον εν λόγω τομέα, στο οποίο συνεισφέρει επίσης η Επιτροπή.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει δείκτες για τη μέτρηση της ισχύος και της εμβέλειας των καθεστώτων της πολιτικής ανταγωνισμού σε 34 δικαιοδοσίες του ΟΟΣΑ και σε 15 δικαιοδοσίες που δεν υπάρχουν στον ΟΟΣΑ¹⁰.

Επιπλέον, η μέτρηση των επιδόσεων της Επιτροπής κατά την επιβολή των κανόνων όσον αφορά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων και τις αντιμονοπωλιακές διαδικασίες (ως μέρος του γενικού πλαισίου της Επιτροπής) περιλαμβάνει επίσης την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τους δείκτες επιδόσεων σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που έχει αναπτύξει ο ΟΟΣΑ για τις αρχές ανταγωνισμού ως βοήθημα στην αξιολόγηση του αναμενόμενου αντίκτυπου των δραστηριοτήτων τους¹¹.

¹⁰ Βλ. έγγραφο εργασίας: Alemani, E., et al. (2013), «New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries», Έγγραφο εργασίας του Τμήματος Οικονομικών του ΟΟΣΑ, αριθ. 1104, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>.

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

Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι η αποστολή της Ομάδας Εργασίας για την Αποτελεσματικότητα των Αρχών Ανταγωνισμού (Agency Effectiveness Working Group – AEWG) του Διεθνούς Δικτύου Ανταγωνισμού (ΔΔΑ) είναι να προσδιορίζει τα βασικά στοιχεία για την εύρυθμη λειτουργία μιας αρχής ανταγωνισμού, καθώς και ορθές πρακτικές για τη στρατηγική και τον σχεδιασμό, τις δραστηριότητες, τα εργαλεία επιβολής και τις διαδικασίες. Η εντολή της AEWG έγκειται στην ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των μελών του ΔΔΑ και των ΕΑΑ (> 130 μέλη παγκοσμίως), καθώς και στην ανάπτυξη και τη διάδοση ορθών πρακτικών για την αποτελεσματικότητα των αρχών ανταγωνισμού¹².

81. Δεύτερη περίπτωση – Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι προσομοιώσεις μοντέλων για την αξιολόγηση του αντικτύπου των παρεμβάσεων της Επιτροπής σε πράξεις συγκέντρωσης και των απαγορεύσεων συμπράξεων κατά την περίοδο 2012-2018 δημοσιεύτηκαν το 2020. Αυτές οι προσομοιώσεις μοντέλων δεν λαμβάνουν υπόψη μόνο τον μακροοικονομικό αντίκτυπο στην αύξηση του ΑΕΠ, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και τις επενδύσεις, αλλά και τα δευτερογενή αποτελέσματα των μειώσεων των τιμών που σχετίζονται με τις παρεμβάσεις των πολιτικών στον τομέα του ανταγωνισμού. Πέντε κλάδοι (αυτοκινητοβιομηχανία, χρηματοοικονομικά, τηλεπικοινωνίες, βασικά μέταλλα και ηλεκτρονική) ήταν υπεύθυνοι για τα δύο τρίτα του συνόλου των δευτερογενών αποτελεσμάτων που δημιουργήθηκαν¹³.

82. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η προσέγγιση, την οποία έχει αναπτύξει ο ΟΟΣΑ, παρέχει τη μεθοδολογία βέλτιστων πρακτικών που συνιστά ο ΟΟΣΑ στα κράτη μέλη και, κατά συνέπεια, είναι αποδεκτή η εφαρμογή της από τις αρχές ανταγωνισμού. Περαιτέρω εργασίες διεξήχθησαν πρόσφατα από την Επιτροπή σχετικά με τον αποτρεπτικό χαρακτήρα της πολιτικής ανταγωνισμού, όπως έχει ήδη αναφερθεί.

83. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ΓΔ Ανταγωνισμού υποβάλλει ετησίως έκθεση σχετικά με τις εκροές και τα αποτελέσματά της εντός του πλαισίου επιδόσεων της Επιτροπής σύμφωνα με τους ειδικούς της στόχους και τη συμβολή στους γενικούς στόχους που καθορίζονται σε επίπεδο Επιτροπής, που θεωρείται ότι έχουν πιο μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στην κοινωνία. Παρά τη δυσκολία του καθορισμού από την Επιτροπή της συμβολής των εκροών και των αποτελεσμάτων στις επιπτώσεις, η σύνδεση πρέπει να γίνεται στο σκεπτικό του σχεδίου διαχείρισης και της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων και, από το 2016, και στο στρατηγικό σχέδιο. Η ΓΔ Ανταγωνισμού το έχει πράξει.

84. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι ΕΑΑ συμμετέχουν στις εργασίες που διεξάγονται σε αυτόν τον τομέα σε επίπεδο ΟΟΣΑ και Διεθνούς Δικτύου Ανταγωνισμού (ΔΔΑ).

Στην Ομάδα Εργασίας Υπεράσπισης και Επικοινωνίας του ΕΔΑ, η Επιτροπή έχει κοινοποιήσει και συζητήσει τα αποτελέσματα σφυγμομετρήσεων «flash» του Ευρωβαρόμετρου (2009, 2014 και 2019) σχετικά με τις αντιλήψεις των πολιτών της ΕΕ σχετικά με βασικούς στόχους της πολιτικής ανταγωνισμού και προβλήματα ανταγωνισμού στα κράτη μέλη και στην ΕΕ. Η Επιτροπή έχει κοινοποιήσει και συζητήσει επίσης στην εν λόγω ομάδα εργασίας τα αποτελέσματα έρευνας ενδιαφερομένων στο πλαίσιο του Ευρωβαρόμετρου (2009 και 2014), τα οποία έχει χρησιμοποιήσει για τη μέτρηση των επιδόσεων.

Η ομάδα εργασίας έχει επίσης ανταλλάξει απόψεις σχετικά με διαρθρωτικές αλλαγές σε επίπεδο κρατών μελών (συμπεριλαμβανομένης της ενίσχυσης του ανταγωνισμού σε αγορές προϊόντων και

¹² Η πιο πρόσφατη έκθεσή του σχετικά με την αποτελεσματικότητα των αρχών ανταγωνισμού δημοσιεύτηκε το 2019: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf>.

¹³ Βλ. Pzkovitz et al. (2020), «The macroeconomic and sectoral impact of competition policy», κεφάλαιο 13 στο «Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience», Wolters Kluwer.

υπηρεσιών και σε συγκεκριμένους τομείς), στο πλαίσιο του κύκλου του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για τον συντονισμό της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής.

Επιπλέον, η Επιτροπή έχει καταρτίσει και δημοσιεύσει, σε συνεργασία με τις ΕΑΑ, εκθέσεις σχετικά με ζητήματα ανταγωνισμού και ενέργειες επιβολής των κανόνων στον τομέα των τροφίμων και των φαρμάκων, οι οποίες αφορούν τόσο την ΕΕ στο σύνολό της όσο και τα επιμέρους κράτη μέλη.

85. Οι αξιολογήσεις αποτελούν βασική συνιστώσα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής σχετικά με πολιτικές και νομοθετικές πρωτοβουλίες (θεματολόγιο για τη βελτίωση της νομοθεσίας). Οι σημαντικές προτάσεις για μείζονα αναθεώρηση της νομοθεσίας/των κατευθυντήριων γραμμών θα πρέπει να βασίζονται σε αξιολόγηση του ήδη υφιστάμενου πλαισίου πολιτικής. Η εκ των υστέρων ανάλυση μεμονωμένων αποφάσεων περί επιβολής των κανόνων συμπληρώνει τις αξιολογήσεις που σχετίζονται με αναθεώρηση πλαισίων πολιτικής υπό το πρίσμα της βελτίωσης της νομοθεσίας.

Η Επιτροπή έχει διενεργήσει επίσης εκ των υστέρων επισκόπηση των ενεργειών της για την επιβολή των κανόνων, ωστόσο επισημαίνει ότι η περιοδική εκ των υστέρων ανάλυση παρέμβασης της πολιτικής ανταγωνισμού σε συγκεκριμένους τομείς, ή συγκεκριμένων αποφάσεων, προϋποθέτει περαιτέρω επενδύσεις και πιο ειδικούς πόρους, τους οποίους δεν διαθέτει επί του παρόντος η ΓΔ Ανταγωνισμού.

86. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι, κυρίως λόγω έλλειψης πόρων, δεν διενεργεί εκ των υστέρων αξιολογήσεις σε συστηματική ή τακτική βάση.

Ωστόσο, όταν καλείται να αξιολογήσει μέσα πολιτικής, η Επιτροπή εφαρμόζει το πλαίσιο αξιολόγησης υπό το πρίσμα της βελτίωσης της νομοθεσίας της Επιτροπής.

Επιπλέον, έχει αξιολογήσει διάφορες παρεμβάσεις σε πράξεις συγκεντρώσεων και αντιμονοπωλιακές πράξεις σε στοχευμένους τομείς όπως η ενέργεια και οι τηλεπικοινωνίες. Οι εν λόγω τομείς προσδιορίστηκαν ως τομείς προτεραιότητας στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής. Παρά το γεγονός ότι αυτές οι αξιολογήσεις δεν βασιζόνταν απαραίτητως σε αντιπροσωπευτικό δείγμα υποθέσεων, θα μπορούσαν να αντληθούν ορισμένα διδάγματα για μελλοντικές ενέργειες επιβολής των κανόνων.

Η Επιτροπή διενέργησε σειρά εκ των υστέρων αξιολογήσεων: 1) δύο υποθέσεις συγκέντρωσης στην αγορά σκληρών δίσκων HDD (στο πλαίσιο της μελέτης σκοπιμότητας του 2017)· 2) μία υπόθεση συγκέντρωσης και μία υπόθεση παράβασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας στο πλαίσιο της μελέτης της αγοράς τηλεπικοινωνιών του 2017· 3) μία υπόθεση συγκέντρωσης και μία υπόθεση παράβασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας στο πλαίσιο της μελέτης της αγοράς ενέργειας του 2016· και 4) δύο υποθέσεις συγκέντρωσης στο πλαίσιο της μελέτης της αγοράς τηλεπικοινωνιών του 2015.

Οι εκθέσεις της Επιτροπής επικεντρώνονταν περισσότερο στις δραστηριότητες και λιγότερο στον αντίκτυπο αυτών

88. Λόγω του μεγάλου αριθμού αποφάσεων που εκδίδει η Επιτροπή ετησίως, δεν είναι δυνατή η πλήρης παράθεση όλων των πληροφοριών σχετικά με τις υποθέσεις σε αυτές τις εκθέσεις. Η διαφάνεια εξασφαλίζεται, ωστόσο, και μέσω των δελτίων Τύπου που δημοσιεύονται όταν η Επιτροπή κινεί ή περατώνει διαδικασίες έρευνας. Όταν τα ζητήματα που αφορούν την τιμή και την ποιότητα προϊόντων ή υπηρεσιών βρίσκονται στο επίκεντρο του προβληματισμού της Επιτροπής, αυτά εν γένει αναφέρονται, ενώ στις υποσημειώσεις περιλαμβάνονται αναφορές σε πιο λεπτομερή στοιχεία της απόφασης.

Περισσότερα στοιχεία σχετικά με τις επιπτώσεις των αποφάσεων της Επιτροπής μπορούν να ληφθούν μόνο μέσω περισσότερων εκ των υστέρων αξιολογήσεων των επιμέρους αποφάσεων επιβολής των κανόνων, οι οποίες μπορεί να διενεργούνται μερικά έτη μετά την απόφαση της Επιτροπής και,

συνεπώς, είναι λιγότερο συναφείς γι' αυτές τις δύο ετήσιες εκθέσεις αλλά μάλλον παρέχουν καθοδήγηση για μελλοντικές δράσεις επιβολής των κανόνων.

89. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι για τη συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΔΑ υποβάλλονται στοιχεία σε ετήσια βάση τόσο στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης ελέγχου όσο και στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης δραστηριοτήτων.

Ωστόσο, η Επιτροπή μπορεί να θέσει προς συζήτηση στο πλαίσιο του ΕΔΑ το ζήτημα της χαρτογράφησης των βέλτιστων πρακτικών για την υποβολή εκθέσεων από το ΕΔΑ και των επιδόσεων όσον αφορά την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας ανταγωνισμού. Επισημαίνει, ωστόσο, ότι οι ΕΑΑ υποβάλλουν έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητες και τις επιδόσεις τους σύμφωνα με τις προτιμήσεις τους και ότι η Επιτροπή δεν διαδραματίζει κανένα ρόλο ούτε έχει τον τελευταίο λόγο επί του θέματος.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

91. Η Επιτροπή λαμβάνει υπό σημείωση το συμπέρασμα του ΕΕΣ και είναι έτοιμη να αναπτύσσει συνεχώς την ήδη εδραιωμένη ικανότητά της όσον αφορά τον εντοπισμό παραβάσεων. Παράλληλα, όπως επισήμανε το ΕΕΣ, για ορισμένα είδη παρακολούθησης απαιτείται μεγάλη ποσότητα πόρων και η ενίσχυσή τους είναι δυνατή μόνο εάν καταστούν διαθέσιμοι οι αντίστοιχοι πόροι. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι αντιμετωπίζει ενεργά τις προκλήσεις που σχετίζονται με ζητήματα όπως οι ψηφιακές αγορές και ότι διενεργεί επί του παρόντος σημαντικές αξιολογήσεις και αναθεωρήσεις¹⁴ ώστε να διασφαλίσει ότι τα εργαλεία της είναι κατάλληλα για τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά και ότι για πολλές από αυτές τις διαδικασίες (νομοθεσία, ΤΠ κ.λπ.) υπάρχει ορισμένο υποχρεωτικό χρονικό περιθώριο περάτωσης. Ζητείται από τη ΓΔ Ανταγωνισμού να υποβάλλει στην ετήσια έκθεσή της στοιχεία σχετικά με σημαντικές πολιτικές εξελίξεις και σημαντικά επιτεύγματα (εκροές και αποτελέσματα). Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, κατά τον χρόνο έγκρισης κάθε σημαντικής παρέμβασής της σε θέματα αντιμονοπωλιακού ελέγχου και ελέγχου των συγκεντρώσεων, ο αντίκτυπος της παρέμβασης στους πολίτες της ΕΕ αναλύεται στο δελτίο Τύπου. Η Επιτροπή έχει συμπεριλάβει στην ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της την εκτιμώμενη εξοικονόμηση για τους καταναλωτές υπό τη μορφή δεικτών αποτελεσμάτων.

92. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι οι αυτεπάγγελτες έρευνες συνιστούν τη σαφή πλειονότητα του συνόλου των αντιμονοπωλιακών αποφάσεων που δεν αφορούν συμπράξεις. Ο αριθμός των νέων αυτεπάγγελτων ερευνών που καταγράφονται ετησίως τείνει να παρουσιάζει σημαντική απόκλιση και πρέπει να εξετάζεται τόσο σε σχέση με τις ήδη εν εξελίξει υποθέσεις όσο και σε σχέση με τον αριθμό των νέων καταγγελιών που υποβάλλονται.

¹⁴ Το πρόγραμμα περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την ανακοίνωση της Επιτροπής για τον ορισμό της αγοράς τόσο για υποθέσεις παράβασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας όσο και για υποθέσεις συγκεντρώσεων σε διάφορους κλάδους· ο κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία για τις κάθετες συμφωνίες της Επιτροπής και τις συνοδευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τους κάθετους περιορισμούς, ο κανονισμός για την έρευνα και την ανάπτυξη και ο κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία για την εξειδίκευση της Επιτροπής, καθώς και οι συνοδευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τις οριζόντιες συμφωνίες· ο κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας της Επιτροπής, το νέο εργαλείο για τον ανταγωνισμό, το έγγραφο «Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control» (Αξιολόγηση δικονομικών και δικαιοδοτικών πτυχών του ενωσιακού ελέγχου των συγκεντρώσεων) και η λευκή βίβλος σχετικά με τις ξένες επιδοτήσεις.

93. Μείωση των αιτήσεων επεικούς μεταχείρισης παρατηρείται επίσης και από άλλες αρχές ανταγωνισμού παγκοσμίως.

94. Η Επιτροπή εφαρμόζει λεπτομερή ιεράρχηση προτεραιοτήτων, στο πλαίσιο της οποίας εξισορροπούνται διάφορα κριτήρια. Αυτά τα κριτήρια δεν επιδέχονται μαθηματική στάθμιση, διότι καλύπτουν επίσης ζητήματα όπως το προηγούμενο που δημιουργείται και το κατά πόσον το δίκαιο ανταγωνισμού είναι η αποτελεσματικότερη απάντηση, και εάν ναι, αν αυτό ισχύει σε ενωσιακό ή σε εθνικό επίπεδο.

Σύσταση 1 – Αύξηση των πιθανοτήτων εντοπισμού παραβάσεων

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση.

Το πρώτο μέρος της σύστασης γίνεται αποδεκτό, ωστόσο η Επιτροπή σημειώνει ότι περαιτέρω επενδύσεις σε ικανότητες προορατικής αυτεπάγγελτης συγκέντρωσης και επεξεργασίας πληροφοριών προϋποθέτουν τη διαθεσιμότητα επαρκών πόρων.

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το δεύτερο μέρος της σύστασης. Θεωρεί ότι η μεθοδολογία της για την ιεράρχηση προτεραιοτήτων όσον αφορά τον αντιμονοπωλιακό έλεγχο, συμπεριλαμβανομένης της επανεξέτασης σειράς αναγκαίων κριτηρίων, είναι επαρκώς ισόρροπη ώστε να δίδεται προτεραιότητα στις δυνητικές παραβάσεις που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά. Θεωρεί επίσης ότι δεν είναι σκόπιμο να συμπεριληφθεί αριθμητική στάθμιση στη μεθοδολογία ιεράρχησης προτεραιοτήτων.

95. Όσον αφορά τα περιθώρια για περαιτέρω εξορθολογισμό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι βρίσκεται επί του παρόντος σε εξέλιξη αξιολόγηση επιλεγμένων πτυχών του κανονισμού συγκεντρώσεων. Τα αποτελέσματα της εν λόγω αξιολόγησης αναμένονται στις αρχές του 2021.

Όσον αφορά την ακρίβεια των παρεχόμενων πληροφοριών, η Επιτροπή επισημαίνει ότι βασίζεται σε διάφορα σύνολα δεδομένων και πληροφοριών. Η Επιτροπή εξέτασε το ενδεχόμενο θέσπισης τελών κοινοποίησης το 2018. Καθώς αυτό δεν φάνηκε να αποτελεί ελπιδοφόρα πηγή σημαντικών οικονομικών πόρων, επέλεξε το πρόγραμμα για τον ανταγωνισμό στο πλαίσιο του προγράμματος για την ενιαία αγορά, στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για την περίοδο 2021-2027.

96. Σε εξέλιξη βρίσκεται αξιολόγηση από την Επιτροπή επιλεγμένων πτυχών του ενωσιακού ελέγχου των συγκεντρώσεων, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων θεμάτων, την αποτελεσματικότητα των ορίων βάσει κύκλου εργασιών για την αξιοποίηση όλων των σχετικών πράξεων στο πλαίσιο του κανονισμού συγκεντρώσεων της ΕΕ.

97. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ποιότητα, η συνέπεια και η ταχύτητα των ερευνών είναι όλες σημαντικές παράμετροι κατά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού. Οι έρευνες θα πρέπει να είναι άμεσες, αλλά και διεξοδικές, με πλήρη σεβασμό του δικαιώματος της υπεράσπισης. Η Επιτροπή καταβάλλει συνεχώς προσπάθειες για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών (π.χ. μέσω της νέας πρακτικής για τη συνεργασία), ωστόσο οι έρευνες καθίστανται παράλληλα πιο σύνθετες. Τα δικαστήρια της ΕΕ επιβάλλουν στην Επιτροπή πολύ υψηλά πρότυπα ως προς την ουσία και τη διαδικασία.

98. Όπως εξηγείται περαιτέρω στην απάντησή της στο σημείο 62, η Επιτροπή αναθεωρεί επί του παρόντος διάφορους κανονισμούς, ανακοινώσεις και κατευθυντήριες γραμμές. Οι αναθεωρήσεις διενεργούνται με βάση τις αρχές βελτίωσης της νομοθεσίας της Επιτροπής και το χρονοδιάγραμμα των διαδικαστικών σταδίων δημοσιεύεται στον ιστότοπο της ΓΔ COMP. Στις 2 Ιουνίου 2020, η Επιτροπή δρομολόγησε επίσης εκτίμηση επιπτώσεων για ένα πιθανό νέο εργαλείο ανταγωνισμού, με

σκοπό την αντιμετώπιση ορισμένων διαρθρωτικών κινδύνων για τον ανταγωνισμό που ενδέχεται να απαιτούν έγκαιρη παρέμβαση¹⁵.

99. Στόχος της μεθοδολογίας της Επιτροπής όσον αφορά την επιβολή προστίμων είναι η επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις και η αποτροπή μελλοντικών παραβάσεων. Η Επιτροπή έχει διενεργήσει ήδη επισκόπηση εναλλακτικών προσεγγίσεων ώστε να αξιολογήσει τον αποτρεπτικό χαρακτήρα των πολιτικών επιβολής των κανόνων όσον αφορά τις συμπράξεις και τις συγκεντρώσεις.

Σύσταση 2 – Αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού

Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει το στοιχείο α) της σύστασης 2.

Η Επιτροπή δέχεται να εξετάσει πιθανούς τρόπους βελτιστοποίησης των διαδικασιών στον τομέα των συγκεντρώσεων και της διαχείρισης των υποθέσεων, ωστόσο δεν μπορεί να προδικάσει την έκβαση της εν εξελίξει αξιολόγησης από την Επιτροπή επιλεγμένων πτυχών του ελέγχου των συγκεντρώσεων στην ΕΕ. Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το δεύτερο μέρος της σύστασης σχετικά με τα τέλη κοινοποίησης των συγκεντρώσεων.

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 2.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει τις ήδη δρομολογηθείσες αναθεωρήσεις διαφόρων κανονισμών, κατευθυντήριων γραμμών και ανακοινώσεων, ακολουθώντας τα στάδια που αναφέρονται στο χρονοδιάγραμμα στο οποίο γίνεται αναφορά στην απάντησή της στα σημεία 62 και 98. Θα συνεχίσει επίσης να εξετάζει την ανάγκη για περαιτέρω αναθεωρήσεις.

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο γ) της σύστασης 2.

Σύσταση 3 – Καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση 3

Ωστόσο, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι ορισμένες ΕΑΑ δεν διαθέτουν ακόμη την εξουσία να θέτουν προτεραιότητες όσον αφορά τις υποθέσεις, διότι δεσμεύονται από την αρχή της νομιμότητας. Ωστόσο, η εξουσία αυτή θα ανατεθεί με την οδηγία 2019/1.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, σε υποθέσεις όπου η γεωγραφική αγορά είναι εθνική, δεν είναι δεδομένο ότι η έρευνα που διεξάγει η Επιτροπή είναι η πλέον αποτελεσματική λύση.

101. Όπως άλλες αρχές ανταγωνισμού, η Επιτροπή δημοσιοποιεί επίσης, στις εκθέσεις της, πληροφορίες σχετικά με τις εκροές, μεταξύ άλλων για αποφάσεις, πρόστιμα, ενστάσεις και κίνηση διαδικασιών, επιπλέον των καθημερινών σχεδόν δελτίων Τύπου για σημαντικές δράσεις επιβολής των κανόνων. Το γεγονός αυτό είναι σημαντικό, δεδομένου ότι οι δραστηριότητες και οι δράσεις επιβολής των κανόνων, συμπεριλαμβανομένων των προστίμων, έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα όσον αφορά τη συμπεριφορά των οικονομικών φορέων. Η ΓΔ Ανταγωνισμού δεν ορίζει ποσοτικούς στόχους για τις δραστηριότητες επιβολής των κανόνων, δεδομένου ότι η επιβολή συνιστά εξ ορισμού αντίδραση σε καταστάσεις της αγοράς, και δεν μπορεί να προγραμματίσει τον αριθμό των υποθέσεων ή των αποφάσεων.

Σύσταση 4 – Βελτίωση του τρόπου αναφοράς στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις

Η Επιτροπή αποδέχεται το στοιχείο α) της σύστασης 4.

¹⁵ Βλέπε δελτίο Τύπου στη διεύθυνση https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_977.

Η Επιτροπή σημειώνει ότι οι πρόσθετοι πόροι είναι καθοριστικής σημασίας ώστε να καταστεί δυνατή η διενέργεια πιο τακτικών εκ των υστέρων αξιολογήσεων των αποφάσεων επιβολής. Ως εκ τούτου, η υλοποίηση της σύστασης εξαρτάται από τη διαθεσιμότητα επαρκών πόρων.

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το στοιχείο β) της σύστασης 4.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, από το 1998, ο ΟΟΣΑ έχει πραγματοποιήσει εμπειριστατωμένες επισκοπήσεις της νομοθεσίας και των πολιτικών ανταγωνισμού σε διάφορες δικαιοδοσίες (συμπεριλαμβανομένης της Ευρωπαϊκής Ένωσης) Ο ΟΟΣΑ είναι σε θέση να διενεργήσει τέτοιες αξιολογήσεις από ομοτίμους και στο μέλλον, διότι είναι ανεξάρτητος οργανισμός και διαθέτει την απαραίτητη εμπειρογνώσια. Η Επιτροπή δεν έχει την εξουσία να υποχρεώσει τις ΕΑΑ να συμμετέχουν σε τέτοιες αξιολογήσεις από ομοτίμους. Επισημαίνει, ωστόσο, ότι οι ΕΑΑ συμμετέχουν στις εργασίες της Ομάδας Εργασίας για την Αποτελεσματικότητα των Αρχών Ανταγωνισμού του ΔΔΑ.

Κλιμάκιο ελέγχου



Alex Brenninkmeijer (Μέλος του ΕΕΣ)

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Η εν προκειμένω έκθεση καταρτίστηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV, του οποίου προεδρεύει ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της ρύθμισης των αγορών και της ανταγωνιστικής οικονομίας. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Raphael Debets, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του και την Di Hai, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, και την Marion Coloneus, ανώτερο διοικητικό στέλεχος.

Υπεύθυνος έργου ήταν ο Sven Kölling. Το κλιμάκιο ελέγχου απαρτιζόταν από τους Agnieszka Plebanowicz, Aleksandar Latinov και Γιώργο Τσίκκο. Γλωσσική υποστήριξη παρείχε ο Richard Moore.

Χρονογραμμή

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	24.4.2018
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλο ελεγχόμενο)	17.6.2020
Έγκριση της οριστικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	6.10.2020
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (και άλλου ελεγχόμενου) σε όλες τις γλώσσες	26.10.2020

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2020.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Γράφημα 10: © ΟΟΣΑ (2016), «Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies' enforcement decisions»,

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

Η μετάφραση δεν εκπονήθηκε από τον ΟΟΣΑ και δεν θεωρείται επίσημη μετάφρασή του. Ο ΟΟΣΑ δεν ευθύνεται για τα όσα αναφέρονται ή εσφαλμένως αναφέρονται στην εν λόγω μετάφραση.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα europa.eu, παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν τους ελέγχει, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

PDF	ISBN 978-92-847-5382-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/613588	QJ-AB-20-022-EL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5364-2	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/771408	QJ-AB-20-022-EL-Q

Στο πλαίσιο των αντιμονοπωλιακών διαδικασιών της, η Επιτροπή επιβάλλει τους ενωσιακούς κανόνες ανταγωνισμού, σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ). Η Επιτροπή είναι επίσης αρμόδια να εξετάζει συγκεντρώσεις εταιρειών με σημαντικό αντίκτυπο στην εσωτερική αγορά της ΕΕ.

Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, εξετάσαμε πόσο αποτελεσματικά προέβαινε η Επιτροπή στον εντοπισμό παραβάσεων των ενωσιακών κανόνων ανταγωνισμού σχετικά με συγκεντρώσεις και αντιμονοπωλιακές πρακτικές και τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με αυτούς, καθώς και τον τρόπο συνεργασίας της με τις ΕΑΑ. Εξετάσαμε επίσης τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή αξιολογούσε τις επιδόσεις της και ανέφερε τα σχετικά στοιχεία.

Διαπιστώσαμε ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής διευθετούσαν προβλήματα ανταγωνισμού. Ωστόσο, λόγω περιορισμένων πόρων, οι ικανότητές της για την παρακολούθηση των αγορών και τον εντοπισμό υποθέσεων παραβίασης της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας ήταν περιορισμένες. Ο αυξανόμενος όγκος δεδομένων προς επεξεργασία και η ανάπτυξη ψηφιακών αγορών περιέπλεκαν τις έρευνες ενώ δεν έχουν ακόμη αντιμετωπιστεί όλες οι προκλήσεις. Η συνεργασία με τις ΕΑΑ ήταν καλή, αλλά ορισμένες πτυχές θα ωφελούνταν από τη βελτίωση του συντονισμού. Επίσης, ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή αξιολογεί τις επιδόσεις των δραστηριοτήτων της καθώς και ο τρόπος αναφοράς των σχετικών στοιχείων χρήζουν βελτίωσης.

Διατυπώνουμε συστάσεις που σκοπό έχουν να βοηθήσουν την Επιτροπή να βελτιώσει την ικανότητά της να εντοπίζει παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού και να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με αυτούς, να συνεργάζεται στενότερα με τις ΕΑΑ και να βελτιώσει τον τρόπο αναφοράς στοιχείων σχετικά με τις επιδόσεις.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors