

Īpašais ziņojums

Komisijas īstenotā ES uzņēmumu apvienošanās kontrole un pretmonopola procedūras: jāpaplašina tirgus uzraudzība



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

Saturs

	Punkts
Kopsavilkums	I–XI
Ievads	01–18
Konkurences noteikumi Eiropas Savienībā	01–02
Komisijas kā konkurences noteikumu izpildes nodrošinātājas funkcijas	03–09
Dalībvalstu iestāžu funkcijas pretmonopola procedūrās	10–15
ES un dalībvalstu īstenotā apvienošanās kontrole	16–18
Revīzijas tvērums un pieeja	19–23
Apsvērumi	24–90
Komisijas spējas tirgus uzraudzībā, pārkāpumu atklāšanā un izmeklēšanā ir zināmā mērā ierobežotas	24–38
Ierobežotie resursi ietekmē Komisijas spēju atklāt pārkāpumus	27–36
Pieeja prioritāro lietu noteikšanai nebija optimāla	37–38
Komisija efektīvi izmantoja tai piešķirtās izpildes panākšanas pilnvaras, tomēr problēmas joprojām pastāv	39–72
Komisija visus lēmumus apvienošanās lietās pieņēma tiesību aktos noteiktajos termiņos, taču to arvien pieaugošais skaits rada spiedienu uz Komisijas ierobežotajiem resursiem	40–47
Komisijas lēmumi pretmonopola lietās nodrošināja risinājumus ar konkurenci saistītiem jautājumiem, taču izmeklēšanas darbības bija ilgas	48–56
Komisija līdz šim nav pilnībā atrisinājusi sarežģītās jaunās problēmas izpildes panākšanas jomā digitālajos tirgos	57–63
Komisija piemēroja lielus naudas sodus, taču tai nav pārlicības par to preventīvo ietekmi	64–72
Komisija cieši sadarbojās ar valstu konkurences iestādēm, taču joprojām iespējami uzlabojumi	73–77
Komisija sniedz vien ierobežotu informāciju par mērķu, tādu kā patērētāju labklājība, sasniegšanu	78–90

Komisijas izpildes panākšanas darbību rezultātu izvērtēšanā radās problēmas	80–86
Komisijas ziņojumos uzmanība bija koncentrēta uz darbībām, nevis uz ietekmi	87–90
Secinājumi un ieteikumi	91–103

Pielikumi

I pielikums. ES konkurences noteikumu izpildes panākšanas tiesību aktos noteiktie mērķi

II pielikums. Galvenās atsauces uz ES konkurences noteikumiem

III pielikums. EKT paziņotās izmeklēšanas un lēmumu projekti 2010.–2019. gadā

IV pielikums. COMP ĢD darbības rezultātu rādītāji attiecībā uz apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūrām

Akronīmi un saīsinājumi

Glosārijs

Komisijas atbildes

Revīzijas darba grupa

Laika grafiks

Kopsavilkums

I Līgums par Eiropas Savienības darbību aizsargā uzņēmumu godīgu konkurenci ES iekšējā tirgū, kā arī patērētāju intereses. Šim nolūkam Komisijai ir ievērojamas izmeklēšanas un lēmumu pieņemšanas pilnvaras, ko tā var īstenot, lai aizliegtu pret konkurenci vērstas vienošanās uzņēmumu starpā vai lai vērstos pret uzņēmumiem, kas ļaunprātīgi izmanto savu stāvokli iekšējā tirgū (zināmas kā “pretmonopola procedūras”). Komisija vērtē arī uzņēmumu lielāku koncentrāciju, lai noteiktu tās ietekmi uz konkurenci iekšējā tirgū (zināma kā “apvienošanās kontrole”).

II Gan Komisija, gan arī valsts konkurences iestādes (VKI) ES dalībvalstīs var tieši piemērot ES konkurences noteikumus pretmonopola lietās, kas ietekmē tirdzniecību starp dalībvalstīm. Komisija ir noteikusi kritērijus lietu sadalei starp dalībvalstīm un Komisiju.

III Šī ir pirmā revīzija, ko veicām saistībā ar Komisijas lomu nodrošināt noteikumu izpildi uzņēmumu apvienošanās un pretmonopola jomā. Pēdējo desmit gadu laikā ES konkurences noteikumu izpildes panākšanā ir būtiski mainījies tirgus dinamika, turklāt jautājums par konkurences noteikumu izpildi ir nonācis sabiedrības interešu un debašu lokā. Veicot revīziju, mēs vērtējam, vai Komisija ar tās Konkurences ģenerāldirektorāta starpniecību, īstenojot apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūras, ir efektīvi panākusi ES konkurences noteikumu izpildi. Tāpēc mēs pārbaudījām Komisijas spējas pārkāpumu atklāšanā un izmeklēšanā un to, kā Komisija izmantoja savas noteikumu izpildes panākšanas pilnvaras apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūrās. Mēs pārbaudījām arī to, kā Komisija sadarbojās ar VKI, kā tā ziņoja par izpildes panākšanas darbību rezultātiem un ieguva atgriezenisko saiti. Mūsu ziņojumā uzsvērti aspekti, kuriem var būt ietekme uz Komisijas panākumiem patlaban un nākotnē.

IV Mēs konstatējam, ka kopumā Komisija efektīvi izmantoja savas izpildes panākšanas pilnvaras apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūrās un risināja ar konkurenci saistītos jautājumus savos lēmumos. Tomēr vairākās jomās ir jāpanāk uzlabojumi.

V Lai Komisijas darbs nebūtu atkarīgs tikai no saņemtajām sūdzībām, tā rīkojās pēc savas iniciatīvas, nosakot problēmas, kas var potenciāli ietekmēt iekšējo tirgu. Taču tās ieguldītie resursi tirgu uzraudzībā nebija atbilstīgi. Ieviestie stimuli brīvprātīgas ziņošanas veicināšanai bija noderīgi, taču rādītāji kopš 2015. gada ir pazeminājušies. Komisija, nosakot prioritārās lietas, piešķir resursus būtiskām izmeklēšanas darbībām,

taču resursu piešķiršanas pamatā nebija skaidru kritēriju, kas nodrošinātu lietu ar augstāko risku atlasī.

VI Apvienošanās kontrolei tika novirzīta ievērojama daļa pieejamo resursu. Komisija veiksmīgi piemēroja vienkāršoto procedūru, taču tai jāturpina darbs, lai pasākumus racionalizētu. Mēs konstatējam arī, ka uz apgrozījumu balstītās robežvērtības, kas tiek izmantotas, lai pieņemtu lēmumu par to, vai darījums ietekmēs konkurenci iekšējā tirgū, var nenodrošināt, ka Komisija pārbauda visus nozīmīgos darījumus.

VII Komisijas lēmumi pretmonopola lietās nodrošināja risinājumus ar konkurenci saistītiem jautājumiem, taču izmeklēšanas darbības parasti bija ilgas. Tā kā pretmonopola noteikumu izpildes panākšana tiek veikta tikai pēc tam, kad ir radusies ar konkurenci saistīta problēma, procedūras ilgums var negatīvi ietekmēt lēmumu efektivitāti. Komisija īstenoja pasākumus, lai savas pretmonopola procedūras paātrinātu, taču tai bija jāveic arī sarežģīta izmeklēšana. Tas it īpaši attiecās uz jaunajiem digitālajiem tirgiem, kuros bija jāpielāgo tradicionālie pieņēmumi par efektīvu konkurenci un jāizvērtē pieejamo intervences juridisko instrumentu efektivitāte. Komisija vēl nav aktualizējusi arī savas pamatnostādnes un paziņojumus, lai uzlabotu juridisko noteiktību uzņēmumiem, kuri veic darbību šajos tirgos, un sniegtu atbalstu valsts konkurences iestādēm to lēmumu pieņemšanā.

VIII Lai nodrošinātu efektīvu izpildi, ir nepieciešams atturošs naudas sods. Komisijas piemērotā naudas soda līmenis par konkurences noteikumu pārkāpumiem ir viens no augstākajiem pasaulē. Tomēr lielu naudas sodu ietekme ir atkarīga no attiecīgo uzņēmumu lieluma, pārkāpumu atklāšanas iespējamības, ar pārkāpumiem saistītās peļņas potenciāla un Komisijas veiktās izmeklēšanas ilguma. Līdz šim Komisija nav izvērtējusi savu naudas sodu preventīvo ietekmi.

IX Valsts konkurences iestādes pieņem lielāko daļu lēmumu lietās, kurās piemēro ES pretmonopola noteikumus. VKI un Komisija veiksmīgi sadarbojās Eiropas Konkurences tīkla ietvaros, izņemot sadarbību jautājumos, kas saistīti ar tirgu uzraudzību un izpildes prioritātēm, kuri netika cieši koordinēti. Optimāli netika izmantots mehānisms pretmonopola lietu efektīvai nosūtīšanai Komisijai un VKI.

X Komisija sasniedzamos mērķus noteica tikai ļoti vispārīgi. Tas kopā ar piemērotu datu trūkumu rezultātu uzraudzīšanai apgrūtināja izpildes panākšanas darbību rezultātu izvērtēšanu. Lai gan Komisijas darba efektivitātes *ex post* novērtējumi veicinātu labāku lēmumu pieņemšanu un efektīvāku resursu sadali, Komisija tos neveica regulāri. Komisijas ziņojumi par tās izpildes panākšanas darbību rezultātiem

joprojām ir vērsti uz pašām darbībām, nevis uz to ietekmi, un patlaban ES netiek veikta konkurences iestāžu darbības rezultātu regulāra un neatkarīga izvērtēšana.

XI Mēs sniedzam vairākus ieteikumus ar mērķi uzlabot Komisijas spējas

- palielināt pārkāpumu atklāšanas iespējamību,
- uzlabot konkurences noteikumu izpildes efektivitāti,
- labāk izmantot Eiropas Konkurences tīkla potenciālu, kā arī
- uzlabot ziņojumus par darbības rezultātiem.

Ievads

Konkurences noteikumi Eiropas Savienībā

01 Līgums par Eiropas Savienības darbību (LESD) aizliedz konkrētu praksi, kas nav saderīga ar iekšējo tirgu¹. Šāda prakse cita starpā ietver jebkāda veida slepenas vienošanās starp uzņēmumiem, ja šādu vienošanos sekas vai mērķis ir ierobežot vai izkropļot pārrobežu konkurenci iekšējā tirgū. Šādas nelikumīgas rīcības spilgtākais piemērs ir slepena vienošanās konkurentu starpā, veidojot slepenas kartēļus, kuru ietvaros uzņēmumi nosaka cenas vai tirgus daļas, nepamatoti palielinot savu peļņu un kaitējot patērētājiem. Sadarbība ir atļauta, ja tā tiek īstenota ar mērķi uzlabot preču ražošanu vai izplatīšanu vai veicināt tehnisku vai saimniecisku attīstību. Tas ir ar nosacījumu, ka patērētāji saņem taisnīgu daļu no iegūtajiem labumiem un ka ietekme uz konkurenci ir samērīga un nenovērš to².

02 LESD arī aizliedz uzņēmumiem, kam ir dominējošs stāvoklis konkrētā tirgū, ļaunprātīgi izmantot šādu stāvokli, lai izskaustu vai mazinātu konkurenci³. Šādas rīcības piemēri cita starpā ir:

- o prasība pircējiem iegādāties konkrētu preci tikai no dominējošā uzņēmuma (ekskluzīvā pirkšana);
- o tāda cenu līmeņa noteikšana, kas rada zaudējumus (plēsonīgu cenu noteikšana);
- o netaisnīgu nosacījumu piemērošana, lai konkurentiem liegtu iespēju iekļūt tirgū (tirgus ierobežošana);
- o negodīgu (pārmērīgu) cenu piemērošana pircējiem; kā arī
- o ražošanas vai tehniskās attīstības ierobežošana, tādējādi samazinot patērētāju izvēli.

¹ LESD, 101. panta 1. punkts, OV C 326, 26.10.2012., 47. lpp.

² LESD, 101. panta 3. punkts. Komisijai ir tiesības konkrētu veidu nolīgumus vai uzņēmējdarbības praksi atzīt par konkurenci veicinošiem un atbrīvot tos no vispārējā aizlieguma (grupu atbrīvojuma regula) vai atsevišķos gadījumos izvērtēt, vai nolīguma konkurenci veicinošā ietekme atsver pret konkurenci vērsto ietekmi.

³ LESD 102. pants.

Komisijas kā konkurences noteikumu izpildes nodrošinātājas funkcijas

03 Saskaņā ar Līgumiem ES ir ekskluzīva kompetence pieņemt konkurences noteikumus, kas nepieciešami iekšējā tirgus darbībai. Komisija ir atbildīga par šo noteikumu vienādas izpildes panākšanu. Tas ir ļoti svarīgi ES iekšējā tirgus darbībai, jo Komisija novērš nepilnības tirgu darbībā un veic pasākumus, ja uzņēmumi noteikumus neievēro⁴.

04 Konkurences iestāžu neatkarība ir efektīvas izpildes panākšanas priekšnosacījums. Citiem vārdiem sakot, konkurences iestādei neatkarīgi no ekonomikas dalībniekiem un valdībām un to politikas prioritātēm jāpieņem lēmumi par to, kurās lietās jāveic izmeklēšana un jāpanāk izpilde. Neatkarība paredz arī to, ka, lai konkurences iestādes būtu efektīvas izpildes nodrošinātājas, tām nepieciešami pietiekami resursi (gan cilvēkresursi, gan tehniskie resursi).

05 ES tiesību akti⁵ paredz Komisijai vairākas būtiskas pilnvaras izmeklēšanas un lēmumu pieņemšanas jomā, piemēram, pilnvaras pārbaudīt uzņēmumus, aizliegt karteļus vai citas pret konkurenci vērstas darbības vai piemērot finansiālas sankcijas uzņēmumiem, kas pārkāpj ES konkurences noteikumus. Šādas izmeklēšanas plašāk zināmas kā pretmonopola procedūras. Komisijas lēmumi, ar ko aizliedz konkrētu pret konkurenci vērstu praksi, ir ne tikai saistoši iesaistītajiem uzņēmumiem, bet tie ir arī precedents analogās lietās. Saskaņā ar LESD, Regulu (EK) Nr. 1/2003 un ES tiesu judikatūru Komisijai ir rīcības brīvība šādās jomās:

- efektīvas konkurences mērķu un pamatjēdzienu noteikšana;
- lēmumu pieņemšana par to, kā izmantot tai piešķirtās izmeklēšanas pilnvaras un veikt izmeklēšanas; kā arī
- tiesiskās aizsardzības līdzekļu noteikšana, kas nepieciešami, lai izbeigtu pret konkurenci vērstu praksi vai problemātisku uzņēmumu koncentrāciju.

⁴ ES konkurences noteikumu izpildes panākšanas juridiskos mērķus skatīt [1 pielikumā](#).

⁵ LESD 105. pants un Padomes 2002. gada 16. decembra Regula (EK) Nr. 1/2003 par to konkurences noteikumu īstenošanu, kas noteikti Līguma 81. un 82. pantā, OV L 1, 4.1.2003., 1. lpp.

06 Komisijas mērķis ir aizsargāt efektīvu tirgu konkurences struktūru, lai uzlabotu patērētāju labklājību un palīdzētu izveidot integrētu ES iekšējo tirgu⁶. Nav vispārēji pieņemtas termina “patērētāju labklājība” definīcijas, taču, vienkārši sakot, tas nozīmē, ka Komisija no ekonomiskā viedokļa vērtē to, kā ES tirgos tiek īstenota konkurence patērētāju interesēs preču un pakalpojumu cenas, kvalitātes un izvēles ziņā, kā arī inovācijas ziņā.

07 Komisija ir atbildīga arī par nozares pārstrukturēšanas pārraudzību, ja tai ir potenciāli pret konkurenci vērsta ietekme uz iekšējo tirgu, piemēram, ja divi neatkarīgi uzņēmumi apvienojas vai izveido neatkarīgu kopīgu saimniecisku vienību (tā dēvēto “pilnfunkciju kopuzņēmumu”). Šādas apvienošanas, kas ir tirgus ekonomikas parasta iezīme, var veicināt ražošanas aktīvu efektīvu sadali, taču tām var būt arī negatīva ietekme uz konkurenci. Šādā gadījumā var rasties nepieciešamība Komisijai iejaukties, lai aizsargātu iekšējā tirgus darbību. Šādas darbības ir zināmas kā ES apvienošanās kontrole, un tās reglamentē Padomes regula⁷.

08 Lai gan apvienošanās kontrole tiek veikta pirms darījuma īstenošanas un stingri noteiktos termiņos (*ex ante* kontroles sistēma), Komisijai ir tiesības uzsākt pretmonopola procedūru tikai pēc tam, kad ir radušās aizdomas, ka uzņēmums ir pārkāpis konkurences noteikumus (*ex post* kontroles sistēma). Pēdējos desmit gados Komisija gadā pārbauda vidēji vairāk nekā 300 paziņojumus par apvienošanās un aptuveni 200 pretmonopola lietas.

09 Komisijā par visiem būtiskākajiem lēmumiem konkurences lietās un par politikas jautājumiem, tādiem kā tiesību aktu priekšlikumi, paziņojumi un pamatnostādnes, kolektīva atbildība ir komisāru kolēģijai. Kolēģija ir deleģējusi par konkurenci atbildīgajam Komisijas loceklim pilnvaras vienpusēji pieņemt konkrētu veidu lēmumus, kas ir mazāk nozīmīgi un nav saistīti ar konkrētiem politikas jautājumiem. Konkurences komisārs uzrauga Konkurences ģenerāldirektorātu (COMP ĢD), kas pārbauda apvienošanās paziņojumus, veic pretmonopola un apvienošanās izmeklēšanas un sadarbībā ar citiem Komisijas dienestiem sagatavo lēmumus un politikas dokumentus, tostarp tiesību aktu priekšlikumus, pieņemšanai Komisijā.

⁶ Konkurences ģenerāldirektorāta stratēģiskais plāns 2016.–2020. gadam, pieejams šeit: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/comp_sp_2016_2020_en.pdf.

⁷ Padomes 2004. gada 20. janvāra Regula (EK) Nr. 139/2004 par kontroli pār uzņēmumu koncentrāciju (Apvienošanās regula), OV L 24, 29.1.2004., 1. lpp.

Dalībvalstu iestāžu funkcijas pretmonopola procedūrās

10 Gan Komisija, gan arī valsts konkurences iestādes (VKI) ES dalībvalstīs var tieši piemērot ES konkurences noteikumus pretmonopola lietās, kas ietekmē tirdzniecību starp dalībvalstīm (sk. [1. izcēlumu](#))⁸.

1. izcēlums

Dalībvalstu valsts konkurences iestāžu pilnvaras

VKI piemēro ES konkurences noteikumus paralēli valsts konkurences noteikumiem. VKI veic darbības pēc savas iniciatīvas, un to lēmumi ir saistoši attiecīgajā dalībvalstī. Procesuālie noteikumi un naudas sodu apmērs pilnībā paliek dalībvalstu kompetencē, un uz tām attiecas Direktīvā 2019/1 paredzētie saskaņošanas pasākumi⁹. Saskaņā ar valsts tiesību aktiem dalībvalstis konkrētos apstākļos var piemērot stingrākus konkurences noteikumus, lai vienpusēji noteiktu un piemērotu augstāku vai zemāku naudas sodu, nekā noteikusi Komisija.

11 Lai gan šāda decentralizēta paralēla izpildes panākšanas pieeja ir būtiski paplašinājusi ES pretmonopola noteikumu piemērošanas jomu, Komisijai joprojām ir galvenā atbildība nodrošināt, ka VKI noteikumus piemēro vienādi¹⁰. Komisija ir arī kompetenta pieņemt lēmumus, kas attiecas uz visu Eiropas Ekonomikas zonas (ES dalībvalstis, Islande, Lihtenšteina un Norvēģija) teritoriju¹¹.

12 ES pretmonopola noteikumu paralēla izpildes panākšana nosaka Komisijas un VKI ciešas sadarbības nepieciešamību. Šai sakarā Komisija un VKI ir izveidojušas Eiropas Konkurences tīklu (EKT)¹² — mehānismu, ar kura palīdzību tās i) nosaka, kura konkurences iestāde izmeklē konkrēto lietu, un ii) apmainās ar informāciju par izmeklēšanas darbībām un izpildes panākšanas lēmumiem, ko tās plāno pieņemt. EKT

⁸ Regula (EK) Nr. 1/2003, 5. pants.

⁹ Eiropas Parlamenta un Padomes 2018. gada 11. decembra Direktīva (ES) 2019/1 par apstākļu nodrošināšanu nolūkā dot dalībvalstu konkurences iestādēm iespēju efektīvāk izpildīt konkurences noteikumus un par iekšējā tirgus pienācīgas darbības nodrošināšanu, OV L 11, 14.1.2019., 3. lpp.

¹⁰ Regula (EK) Nr. 1/2003, 16. pants.

¹¹ Līgums par Eiropas Ekonomikas zonu, 53.–65. pants, OV L 1, 3.1.1994., 3. lpp.

¹² Regula (EK) Nr. 1/2003, 11. pants.

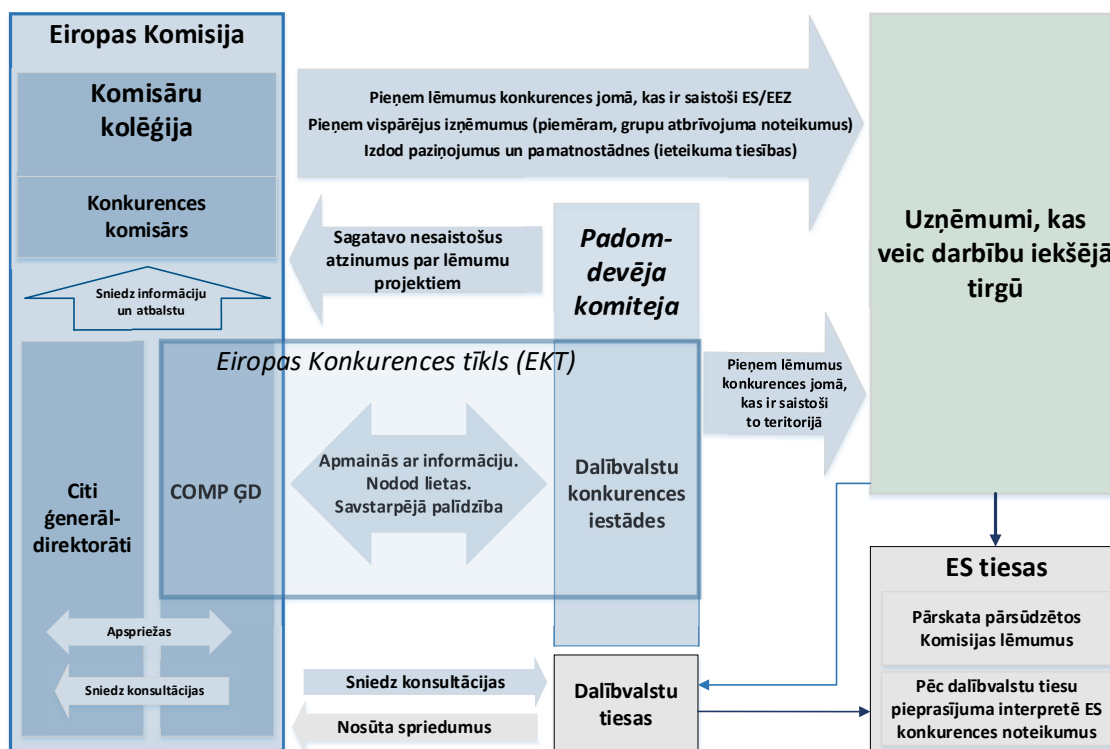
ietvaros ir izveidota arī padomdevēja komiteja, kurā ir VKI pārstāvji, un Komisijai ir pienākums ar to apspriesties pirms galīgo lēmumu par konkurenci pieņemšanas.

13 Dalībvalstu tiesām ir papildinoša loma izpildes panākšanā, jo tās veic tiesvedību privāto pušu starpā, izskatot lietas saistībā ar ES pretmonopola noteikumiem. Dalībvalstu tiesu lēmumi nedrīkst prevalēt pār Komisijas lēmumu¹³.

14 Valsts konkurences iestādēm ir ievērojama rīcības brīvība lēmumu pieņemšanā par to, vai veikt vai neveikt pārkāpuma izmeklēšanu un kādas sankcijas piemērot. VKI, pieņemot lēmumus, kas ir saistoši attiecīgās dalībvalsts teritorijā, jāņem vērā principi, kas noteikti Komisijas lēmumos vai tiesas nolēmumos. Komisijas paziņojumi un pamatnostādnes par izpildes panākšanu pretmonopola lietās VKI nav saistoši, taču tie ietekmē VKI lēmumus. Dalībvalstu tiesas var pieprasīt Komisijai atzinumus par ES konkurences noteikumu interpretēšanu, kā arī var iesniegt lūgumus ES Tiesai sniegt prejudiciālus nolēmumus. Ja Komisija ierosina savu izmeklēšanu, VKI tiek atbrīvotas no turpmākas dalības attiecīgajā lietā.

15 ES pretmonopola noteikumu paralēlā izpildes panākšana ir parādīta [1. attēlā](#).

1. attēls. ES pretmonopola noteikumu paralēlā izpildes panākšana



Avots: Eiropas Revīzijas palāta.

¹³ Regula (EK) Nr. 1/2003, 16. pants.

ES un dalībvalstu īstenotā apvienošanās kontrole

16 Komisija ir atbildīga par uzņēmumu koncentrācijas gadījumu izmeklēšanu, ja apvienoto uzņēmumu apgrozījums pārsniedz ES tiesību aktos noteikto robežvērtību¹⁴. Ja apgrozījums ir zem šīs robežvērtības, apvienošanās gadījumus var izvērtēt dalībvalstis saskaņā ar valsts tiesību aktiem. Atbilstīgi lietu nodošanas sistēmai lietas var nodot izskatīšanai Komisijai un dalībvalstīm, izmantojot zināmu rīcības brīvību, piemēram, konkrētos apstākļos Komisija var nodot lietu dalībvalstij vai otrādi (sk. [2. attēlu](#)).

¹⁴ Apvienošanās regula, 1. pants. Parasti tās ir šādas robežvērtības: i) visu attiecīgo uzņēmumu apvienotais kopējais apgrozījums pasaulē pārsniedz 5 miljardus EUR un ii) katra no vismaz diviem attiecīgajiem uzņēmumiem kopējais apgrozījums ES pārsniedz 250 miljonus EUR. Attiecībā uz darījumiem tiek īstenota ES apvienošanās kontrole arī tad, ja uzņēmumu, kuri apvienojas, i) apgrozījums pasaulē pārsniedz 2,5 miljardus EUR, ii) visu attiecīgo uzņēmumu apvienotais kopējais apgrozījums katrā no vismaz trijām dalībvalstīm pārsniedz 100 miljonus EUR, iii) katrā no vismaz trijām dalībvalstīm, kas minētas ii) punkta sakarā, katra no vismaz diviem uzņēmumiem kopējais apgrozījums pārsniedz 25 miljonus EUR, kā arī iv) katra no vismaz diviem attiecīgajiem uzņēmumiem kopējais apgrozījums ES pārsniedz 100 miljonus EUR.

Revīzijas tvērums un pieeja

19 Pēdējo desmit gadu laikā attiecīgo apvienošanās darījumu skaits ES ir palielinājies par aptuveni 40 %, un jaunu digitālo tirgu izveidošanās ir radījusi būtiskas problēmas konkurences noteikumu izpildes panākšanas jomā. Mēs līdz šim vēl neesam gatavojuši ziņojumus par Komisijas darbībām saistībā ar apvienošanās kontroli un pretmonopola procedūrām. Veicot šo revīziju, mēs centāties noskaidrot, kā Komisija veic šīs darbības, un uzsvērt aspektus, kas var ietekmēt šo darbību panākumus patlaban un nākotnē.

20 Mēs centāties rast atbildi uz jautājumu, vai Komisija efektīvi panāca ES konkurences noteikumu izpildi apvienošanās kontrolē un pretmonopola procedūrās. Konkrētāk, mēs vērtējam, vai

- a) Komisijai bija atbilstīgas pārkāpumu atklāšanas un izmeklēšanas spējas;
- b) Komisija efektīvi izmantoja savas izpildes panākšanas pilnvaras apvienošanās kontrolē un pretmonopola procedūrās;
- c) Komisija veiksmīgi sadarbojās ar valsts konkurences iestādēm; un vai
- d) Komisija bija izveidojusi sistēmu, lai ziņotu par tās izpildes panākšanas darbību rezultātiem un saņemtu atgriezenisko saiti.

21 Revīzijas veikšanas nolūkā mēs pārbaudījām pieejamos dokumentus Komisijā un veicām intervijas ar Komisijas darbiniekiem. Saistībā ar apvienošanās kontroli mēs revidējām 13 ierosinātās apvienošanās lietas, kas bija paziņotas Komisijai saskaņā ar Apvienošanās regulu laikposmā no 2010. līdz 2017. gadam. Pretmonopola jomā mēs revidējām izlasi, kurā bija iekļautas 37 lietas, ko Komisija sāka izmeklēt minētajā periodā, taču mēs pārbaudījām arī ziņojumus un citus dokumentus saistībā ar darbībām 2018. un 2019. gadā. Pamatojoties uz 38 lietu izlasi, mēs pārbaudījām arī to, kā Komisija analizēja VKI paziņojumus saskaņā ar Regulas (EK) Nr. 1/2003 11. pantu, proti, gadījumos, kad VKI bija oficiāli informējusi Komisiju par valsts pretmonopola izmeklēšanas uzsākšanu vai iesniegusi izpildes panākšanas lēmuma projektu. Visas lietas mēs izraudzījāmies, pamatojoties uz riska kritērijiem.

22 Turklāt, lai iegūtu informāciju, mēs apmeklējām valsts konkurences iestādes Bulgārijā, Francijā, Nīderlandē un Polijā, jo šajās valstīs bija būtiskas institucionālās atšķirības. Mēs arī tikāmies ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) pārstāvjiem.

23 Veicot šo revīziju, mēs nepārbaudījām, kā Komisija panāca valsts atbalsta noteikumu izpildi, jo tā ir cita Komisijas veiktās konkurences uzraudzības joma¹⁶. Konkurences efektivitāti var ietekmēt daudzi faktori ES vai dalībvalstu līmenī, tostarp patentu tiesības, valsts nodokļu tiesību akti, konkrētu nozaru regulējums (piemēram, pasažieru pārvadājumu vai telekomunikāciju jomā), īpaši noteikumi par patērētāju tiesību aizsardzību vai tirdzniecības politika, ja iesaistītas trešās valstis. Šie faktori nav Komisijas konkurences noteikumu izpildes panākšanas īpašajā kompetencē saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 1/2003 un Apvienošanās regulu un tādēļ revīzijas tvērumā nav iekļauti.

¹⁶ Mēs nesen pārbaudījām, kā Komisija kontrolē valsts atbalstu finanšu iestādēm. Sk. īpašo ziņojumu Nr. 21/2020 “ES finanšu iestādēm piešķirtā valsts atbalsta kontrole: vajadzīga atbilstības pārbaude”

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_21/SR_state_aid_LV.pdf.

2016. gadā mēs veicām revīziju par valsts atbalsta noteikumiem kohēzijas politikas jomā. Sk. īpašo ziņojumu Nr. 24/2016 “Jāpastiprina centieni, lai uzlabotu informētību par valsts atbalsta noteikumiem kohēzijas politikas jomā un panāktu atbilstību tiem”, pieejams šeit: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_LV.pdf.

Apsvērumi

Komisijas spējas tirgus uzraudzībā, pārkāpumu atklāšanā un izmeklēšanā ir zināmā mērā ierobežotas

24 Komisija saņem lielu apjomu vairāk vai mazāk oficiālas informācijas no tirgus dalībniekiem un valsts konkurences iestādēm par iespējamajām problēmām konkurences jomā vai pretmonopola noteikumu iespējamajiem pārkāpumiem. Attiecībā uz oficiālām pretmonopola sūdzībām Komisijai ir tiesību aktos noteikts pienākums rūpīgi izskatīt jautājumus, kas nonāk tās uzmanības lokā. Taču šīs informācijas kvalitāte ievērojami atšķiras, turklāt tā ne vienmēr norāda uz būtiskākajām konkurences problēmām iekšējā tirgū. Tādēļ, lai nodrošinātu darbības pilnīgu efektivitāti, konkurences iestādei būtu ne tikai jāreaģē uz tai iesniegtajām sūdzībām, bet arī pēc savas iniciatīvas jāveicina gadījumu paziņošana un jāspēj atklāt pretmonopola lietas ar būtisku ietekmi.

25 COMP ĢD ir jāpārbauda visi paziņotie apvienošanās gadījumi (sk. 16. punktu), tam ir rīcības brīvība lemt par nepieciešamību izmeklēt pretmonopola noteikumu iespējamus pārkāpumus. Tā kā COMP ĢD parasti saņem vairāk informācijas par konkurences problēmām, nekā tas ar pieejamajiem resursiem var reāli izmeklēt, COMP ĢD ir jānosaka prioritātes.

26 Mēs vērtējam, vai

- a) Komisijai bija atbilstīgas spējas, lai atklātu pret konkurenci vērstu praksi;
- b) Komisija bija noteikusi prioritātes pretmonopola noteikumu izpildes panākšanas jomā atbilstīgi objektīviem kritērijiem, lai tās resursus novirzītu lietām ar lielāko potenciālo ietekmi.

Ierobežotie resursi ietekmē Komisijas spēju atklāt pārkāpumus

27 Lai Komisija pēc savas iniciatīvas varētu uzsākt pretmonopola izmeklēšanu, tai nepieciešamas zināšanas par iekšējam tirgum būtiskām ekonomikas nozarēm, kā arī mērķtiecīga operatīvā informācija. Šai sakarā Komisija var izmantot vairākus instrumentus, lai uzraudzītu tirgus un atklātu pārkāpumus. Piemēram, tā var vākt un analizēt publiski pieejamo informāciju vai tirgus datus, vai arī veikt konkrētu jautājumu vai lietu izvērtēšanu (zināmi kā darbības jomas pētījumi vai pārbaudes). Komisija var

veikt arī konkurences ierobežojumu padziļinātu analīzi tirgus pētījumu vai nozares oficiālas izmeklēšanas veidā¹⁷.

28 Piešķirot resursus konkurences noteikumu izpildes panākšanai, COMP ĢD ir atkarīgs no Komisijas ikgadējiem budžeta piešķirumiem, un tādējādi tam, lai saņemtu resursus, nākas konkurēt ar citiem Komisijas ģenerāldirektorātiem. Pēdējos desmit gados darbinieku kopējais skaits ir saglabājies relatīvi stabils¹⁸ un finansējuma pārvedumi triju instrumentu starpā (apvienošanās kontrole, pretmonopola izmeklēšanas un valsts atbalsts) bija ierobežoti. Mēs novērojām, ka kopš 2010. gada COMP ĢD reģistrēto jauno pretmonopola lietu skaits ir bijis relatīvi stabils, savukārt jaunu apvienošanās lietu skaits šajā laikposmā ir pakāpeniski palielinājies. Tā kā apvienošanās kontrole ir tiesību aktos noteikts Komisijas pienākums, COMP ĢD nākas šai darbības jomai atvēlēt ievērojamus resursus (sk. **41.** punktu). COMP ĢD ar atlikušajiem darbiniekiem nespēj izmeklēt visas saņemtās sūdzības, un tam ir jānosaka prioritātes.

29 Tādējādi tirgus uzraudzībai nepieciešamie resursi un spējas jaunu lietu aktīvai atklāšanai, piemēram, veicot nozaru izmeklēšanas, ir ierobežoti. Tirgus uzraudzības līmenis, atbilstība un kvalitāte ir lielā mērā atkarīgi no COMP ĢD atsevišķu darbinieku iniciatīvas, pieejamības un pieredzes. Ierobežoto resursu dēļ Komisija kopš 2005. gada ir veikusi tikai četru nozaru izmeklēšanas, kas deva iespēju atklāt konkurences noteikumu pārkāpumus¹⁹. Lai 2015. gadā veiktu e-komercijas izmeklēšanu, 18–24 mēnešu laikposmā bija nepieciešami aptuveni 15 pilnslodzes ekvivalenti.

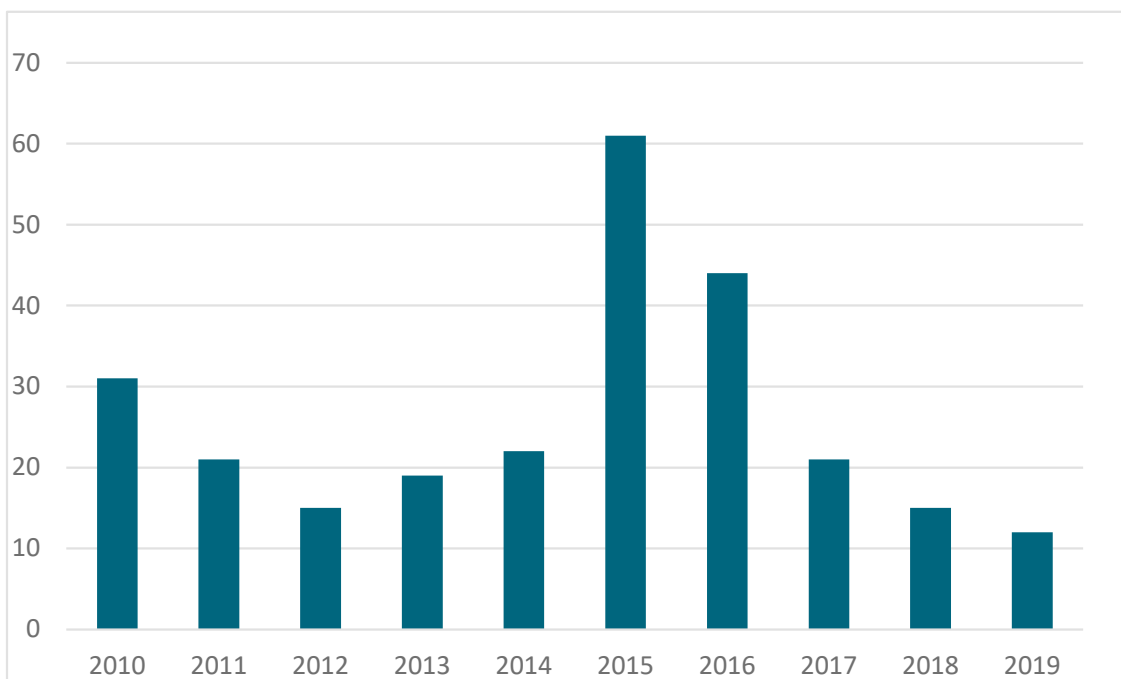
30 Lai gan ir uzsākta jaunu lietu izmeklēšana e-komercijas jomā, pēc lielākā rādītāja sasniegšanas 2015. gadā kopējais lietu skaits, ko COMP ĢD uzsācis pēc savas iniciatīvas, pastāvīgi samazinās (sk. **3. attēlu**).

¹⁷ Regula (EK) Nr. 1/2003, 17. pants.

¹⁸ Laikposmā no 2010. līdz 2018. gadam COMP ĢD darbinieku skaits nedaudz samazinājās no 830 uz 804 darbiniekiem. 2018. gada 31. decembrī COMP ĢD bija 77 darbinieki ar kartelēm saistītās struktūrvienībās, 171 darbinieks operatīvajās pretmonopola struktūrvienībās, kas nebija saistītas ar kartelju darbību, un 117 darbinieki operatīvajās struktūrvienībās, kas risināja ar apvienošanos saistītus jautājumus.

¹⁹ Komisija kopš 2005. gada ir veikusi nozaru izmeklēšanas finanšu pakalpojumu nozarē (2005. g.), enerģētikas nozarē (2005.–2007. g.), farmācijas nozarē (2008. g.) un e-komercijas nozarē (2015. g.); sk. šeit: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/sector_inquiries.html.

3. attēls. Pēc COMP ĢD iniciatīvas veikto jauno izmeklēšanu skaita izmaiņas



Avots: Eiropas Komisija.

31 Komisija jau 1996. gadā nolēma piedāvāt stimulus karteļos iesaistītiem uzņēmumiem (“Iecietības programma”), lai tie Komisijai ziņotu iekšējo informāciju. Pirmais kartelī iesaistītais uzņēmums, kas to dara, var saņemt pilnīgu atbrīvojumu no naudas soda. Citi uzņēmumi, kas šādi rīkojas, var saņemt jebkura naudas soda samazinājumu.

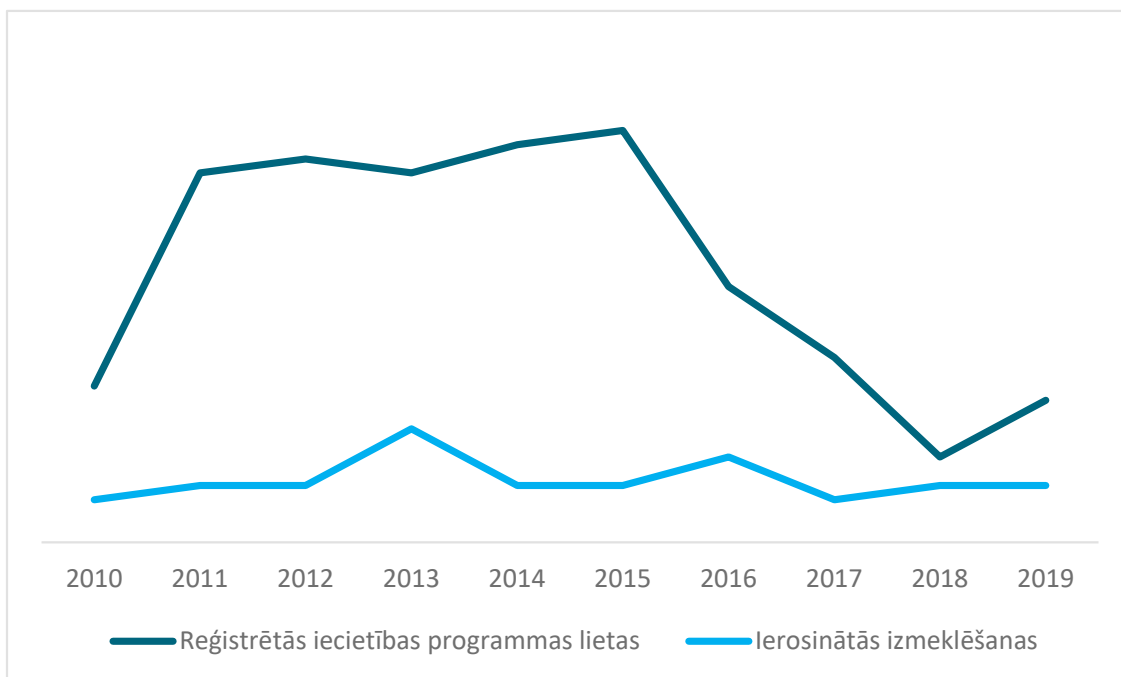
32 Komisija savā karteļu atklāšanas darbībā ir lielā mērā atkarīga no šā mehānisma. Laikposmā no 2010. gada līdz 2017. gadam 23 no 25 izmeklēto karteļu lietām tika izskatītas, pamatojoties uz pieteikumiem Iecietības programmai; tikai divu lietu izskatīšana bija Komisijas veiktā atklāšanas darba rezultāts.

33 Vērtējot Komisijas kopējo pretmonopola lēmumu skaitu, kas attiecās uz 2010.–2017. gadā reģistrētajām lietām, tostarp karteļu lietām, 50 % no visiem lēmumiem, kas tika pieņemti līdz 2018. gada 31. decembrim, bija saistīti ar pieteikumiem Iecietības programmai.

34 Aptuveni 15 % no Iecietības programmai saņemtajiem pieteikumiem deva pamatojumu Komisijai uzsākt oficiālu izmeklēšanu. No šīm lietām 60 % gadījumu izmeklēšanas rezultātā tika pieņemti aizlieguma lēmumi un piemērots naudas sods. Zemais (15 %) rādītājs ir skaidrojams ar to, ka pieteikumu iesniedzēji bieži vien nebija

ievērojuši atbilstības nosacījumus, netika iegūti *prima facie* pierādījumi par pārkāpumiem, lietas nebija Komisijas prioritāte vai arī Komisija nebija piemērotākā iestāde EKT, lai izmeklētu šo lietu. Ja lieta nav Komisijas prioritāte, VKI var uzsākt procedūru, pamatojoties uz Komisijas nodoto lietu vai pēc savas iniciatīvas. Turklāt kopš 2015. gada Komisijai paziņoto lecieības programmas lietu ikgadējais skaits ir būtiski samazinājies (sk. [4. attēlu](#)).

4. attēls. Iecietības programmas lietu skaita izmaiņas 2010.–2019. gadā



Avots: Eiropas Komisija.

35 Komisija vēl nav padziļināti izvērtējusi, kāpēc ir vērojama skaita samazināšanās tendence attiecībā uz pieteikumiem lecieības programmai vai pieteikumiem par atbrīvojumu no soda. Šī tendence, kas, šķiet, atspoguļo arī tendenci citur, apgrūtina secinājumu izdarīšanu par to, vai karteļu skaits iekšējā tirgū faktiski ir samazinājies, kas teorētiski ir iespējams, vai arī uzņēmumi baidās, ka, iesniedzot šādu pieteikumu, pret tiem tiks vērstas ES pretmonopola noteikumu pārkāpumos cietušo privātā sektora dalībnieku zaudējumu atlīdzināšanas prasības. ES 2014. gadā pieņemtās direktīvas mērķis ir veicināt prasību iesniegšanu šādu kompensācijas maksājumu saņemšanai²⁰. Tādējādi mēs nevaram izslēgt, ka kartelī iesaistītie uzņēmumi atturas iesniegt pieteikumus lecieības programmai, jo, lai gan šādā veidā uzņēmumi var izvairīties no

²⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 26. novembra Direktīva 2014/104/ES par atsevišķiem noteikumiem, kuri valstu tiesībās reglamentē zaudējumu atlīdzināšanas prasības par dalībvalstu un Eiropas Savienības konkurences tiesību pārkāpumiem, OV L 349, 5.12.2014., 1. lpp.

naudas soda, karteļa nodarījumos cietušie no šiem uzņēmumiem var pieprasīt lielas kompensācijas par ciestajiem zaudējumiem. Pastāv arī iespēja, ka uzņēmumi ir sākuši veiksmīgāk slēpt karteļu darbību.

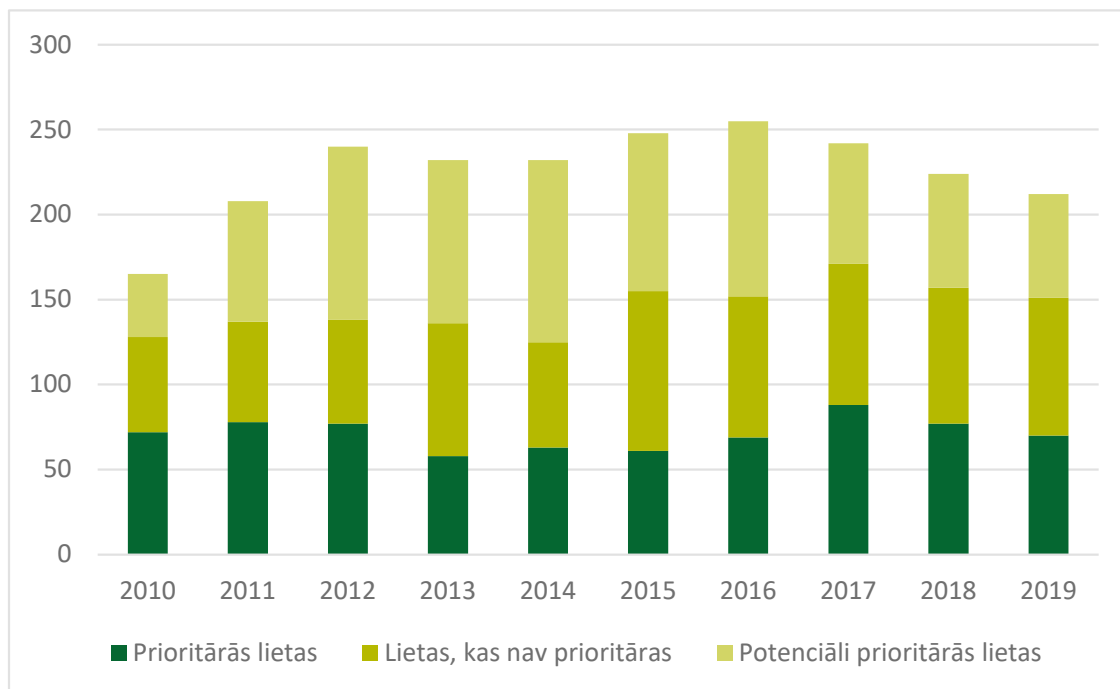
36 COMP ĢD 2016. gadā nolēma rīkoties, lai uzlabotu tā rīcībā esošos instrumentus, kas ļauj atklāt potenciālās lietas ar būtisku ietekmi uz iekšējo tirgu. Šīs iniciatīvas ietvaros kopš 2017. gada Komisija savā tīmekļa vietnē ir darījusi pieejamu ziņošanas rīku, ko ikviens var izmantot, lai anonīmi iesniegtu informāciju par karteļiem un cita veida pret konkurenci vērstu praksi. Saņemtā informācija ir izmantota Komisijas tirgus uzraudzības darbībās, taču revīzijas laikā pēc šādas informācijas saņemšanas bija veikta tikai viena pārbaude uz vietas, un tā nebija pamats oficiālas procedūras uzsākšanai. Komisija līdz šim nav ierosinājusi citus stimulus, lai veicinātu ziņošanu par pārkāpumiem, piemēram, finansiālu atlīdzību ziņotājiem (trauksmes cēlējiem)²¹.

Pieeja prioritāro lietu noteikšanai nebija optimāla

37 Kā minēts 28. punktā, ņemot vērā potenciālo pretmonopola lietu lielo skaitu (kopumu), kas jāizskata (sk. 5. attēlu), COMP ĢD ir jāveido tādu lietu izlase, ko tas var izmeklēt. Lai efektīvi izmantotu savus resursus, COMP ĢD jāpiešķir prioritāte lietām, kurām var būt lielākā potenciālā ietekme uz iekšējo tirgu un patērētājiem.

²¹ ES 28 dalībvalstīs trauksmes cēlēju atalgojuma shēmas pastāv Ungārijā, Lietuvā, Slovākijā un Apvienotajā Karalistē.

5. attēls. Pretmonopola lietu skaita izmaiņas 2010.–2019. gadā



Avots: Eiropas Komisija.

38 Lai atlasītu izskatāmās lietas, COMP ĢD piemēroja vairākus kritērijus. Piemēram, saskaņā ar norādījumiem attiecībā uz potenciālajiem pārkāpumiem, kas minēti LESD 102. pantā²², COMP ĢD cita starpā jāpievēršas tādiem izslēdzošas rīcības veidiem, kas rada lielāko kaitējumu patērētājiem. Tomēr mēs neuzgājām skaidri izsvērtus kritērijus, kas nodrošinātu tādu lietu atlasīšanu, kuras varētu radīt lielāko risku konkurencei vai patērētāju labklājībai iekšējā tirgū un visās attiecīgajās ekonomikas nozarēs.

Komisija efektīvi izmantoja tai piešķirtās izpildes panākšanas pilnvaras, tomēr problēmas joprojām pastāv

39 Apvienošanās un pretmonopola noteikumu efektīvas izpildes panākšana nosaka nepieciešamību Komisijai rīkoties ES iedzīvotāju interesēs, lai nodrošinātu, ka viņi var iegādāties augstas kvalitātes preces un pakalpojumus par godīgām cenām. Tādēļ mēs novērtējām, kā Komisija

- a) īstenoja apvienošanās kontroles procedūras;
- b) veica pretmonopola izmeklēšanas;

²² Norādījumi par Komisijas izpildes panākšanas prioritātēm, piemērojot EK līguma 82. pantu dominējošu uzņēmumu ļaunprātīgai, izslēdzošai rīcībai, OV C 45, 24.2.2009., 7. lpp.

- c) risināja jaunas problēmas izpildes panākšanas jomā; kā arī
- d) piemēroja naudas sodu ar preventīvu funkciju.

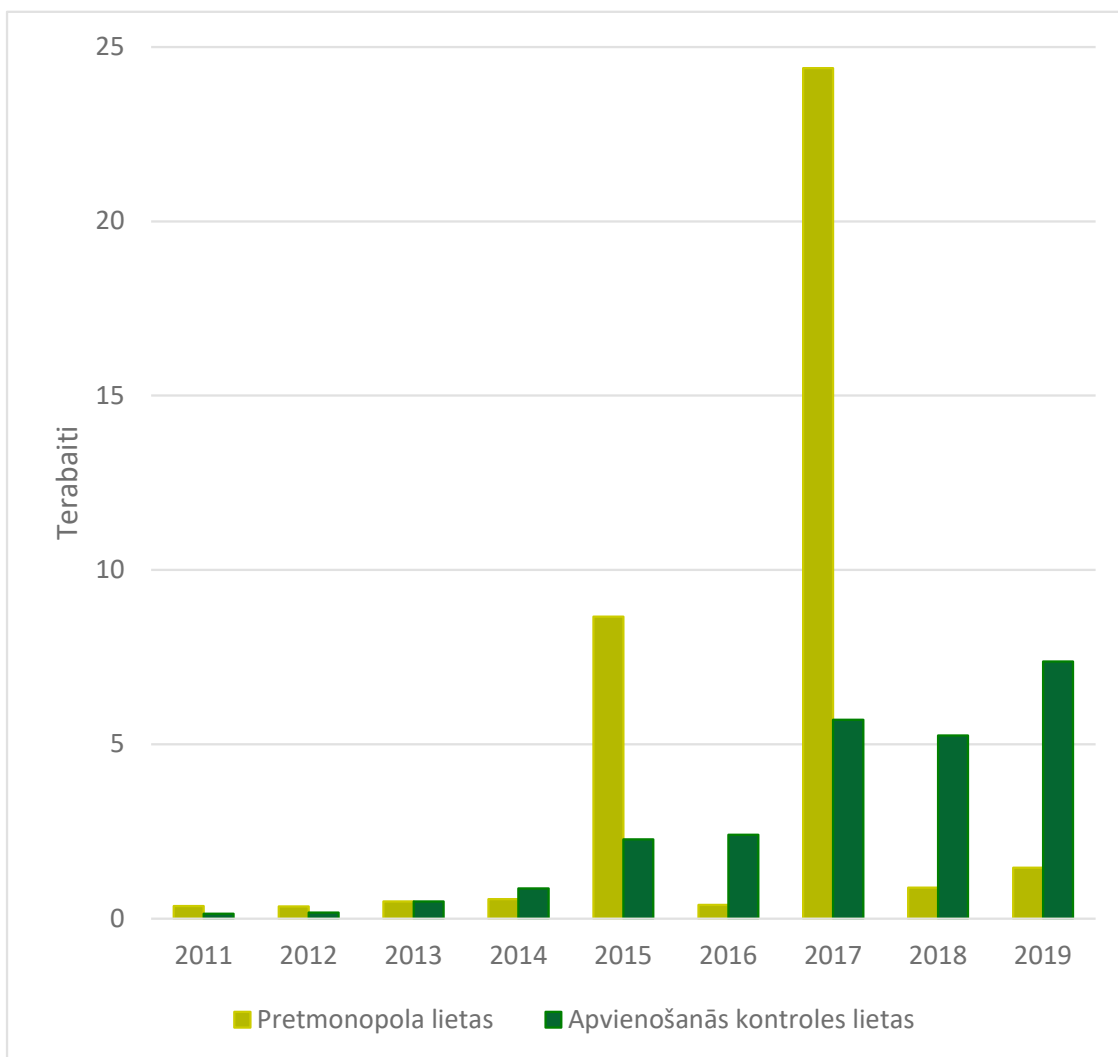
Komisija visus lēmumus apvienošanās lietās pieņēma tiesību aktos noteiktajos termiņos, taču to arvien pieaugošais skaits rada spiedienu uz Komisijas ierobežotajiem resursiem

40 Saskaņā ar spēkā esošajiem noteikumiem Komisijai apvienošanās ietekme uz attiecīgajiem tirgiem parasti ir jāizvērtē 25 dienu laikā (1. posma izmeklēšana) un jāpieņem lēmums atļaut apvienošanu vai uzsākt padziļinātu 2. posma izmeklēšanu²³. Mēs vērtējam, vai Komisija pirms lēmuma pieņemšanas, ievērojot termiņus, ir ņēmusi vērā visus paziņotā darījuma attiecīgos aspektus un vai tā ir efektīvi uzraudzījusi visas apvienošanās, kuras varēja radītu būtisku ietekmi uz konkurenci ES iekšējā tirgū.

41 Apvienošanās kontrole radīja ievērojamu darba slodzi — saskaņā ar COMP ĢD datiem laikposmā no 2012. līdz 2017. gadam apvienošanās kontrolei tika atvēlēti vidēji 28 % no kopējā laika, kas veltīts lietām atbilstīgi trim instrumentiem (apvienošanās kontrole, pretmonopola darbība un valsts atbalsts), un 11–14 % no COMP ĢD pieejamajiem kopējiem resursiem. Lai gan iesaistīto cilvēkresursu līmenis saglabājās relatīvi stabils, Komisijai paziņoto lietu skaits pēdējos gados ir palielinājies un attiecīgi ir pieaudzis arī analizējamo datu apjoms (sk. [6. attēls](#)).

²³ Termiņš 2. posma izmeklēšanas pabeigšanai ir 90 dienas, taču ir paredzētas vairākas iespējas pagarināt šo termiņu līdz ne vairāk kā 125 darba dienām.

6. attēls. Apvienošanās un pretmonopola izmeklēšanās apstrādāto datu apjoma izmaiņas



Avots: Eiropas Komisija.

42 Mēs konstatējam, ka 18 dalībvalstīs, kā arī trešās valstīs, piemēram, Austrālijā, Kanādā un ASV, valsts konkurences iestādes piemēro maksu uzņēmumiem, kas iesniedz paziņojumu par apvienošanos. Tādējādi valsts budžetā vismaz daļēji iespējams segt izmaksas, kas radušās saistībā ar koncentrācijas pārbaudi. Komisija pieņēma lēmumu neierosināt maksas ieviešanu kā alternatīvu finansējuma avotu tās izpildes panākšanas darbībām, taču lēmuma pamatā nebija sīki izstrādāta izmaksu un ieguvumu analīze. Tā vietā Komisija ir ierosinājusi 2021.–2027. gada daudzgadu finanšu shēmā paredzēt konkrētu finansējumu konkurences noteikumu izpildes panākšanai no ES vispārējā budžeta — tas paredzēts Komisijas 2018. gada priekšlikumā par Vienotā

tirgus programmu²⁴. Šā priekšlikuma mērķis citā starpā ir nodrošināt iespēju Komisijai efektīvāk risināt problēmas, kas rodas, pastāvīgi palielinoties elektroniskās komunikācijas, lielo datu, mākslīgā intelekta un algoritmu izmantošanas apjomam.

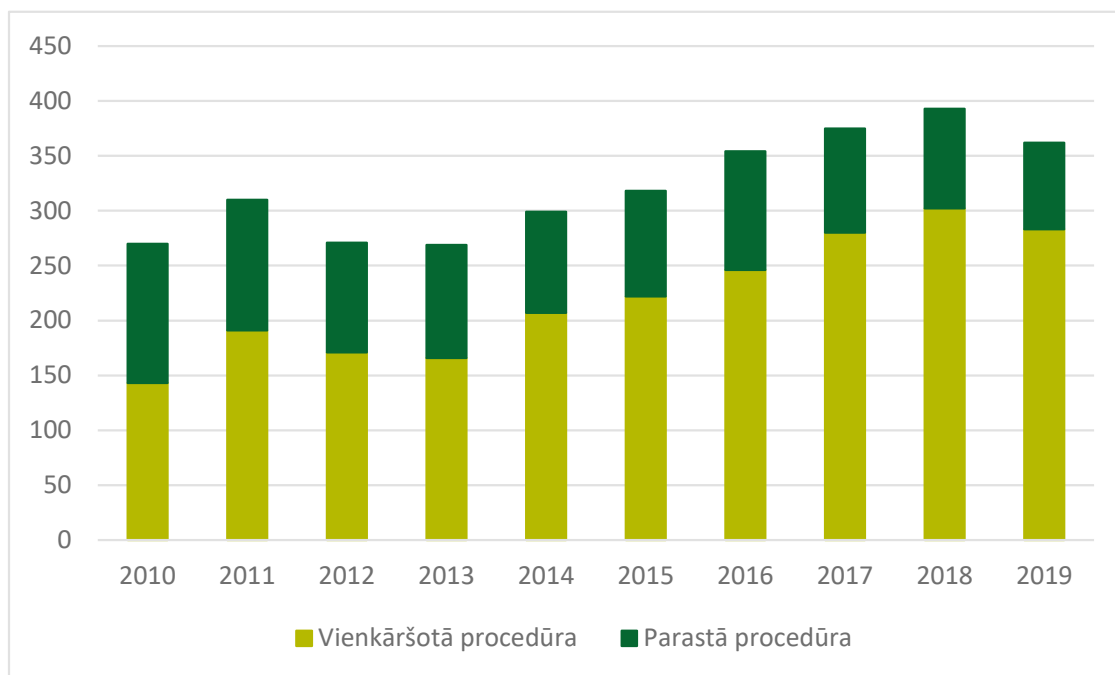
43 Pārbaudot izlasē iekļautos paziņojumus, konstatējām, ka Komisija visos gadījumos darījumu būtiskos aspektus izvērtēja un apvienošanās gadījumu pārbaudes veica tiesību aktos noteiktajos termiņos. Izskatot lielāko daļu paziņojumu (94 % 2010.–2017. gadā), Komisijai neradās bažas par konkurenci, un tā atzina, ka apvienošanās bija saderīga ar iekšējo tirgu.

44 Ņemot vērā tiesību aktos noteiktos īsos termiņus, COMP ĢD lielā mērā palāvās uz datiem un informāciju, ko sniedza puses, kuras apvienojās, kā arī uz publiski pieejamo informāciju, piemēram, nozares vai tirdzniecības statistiku, un trešo pušu (proti, tirgus dalībnieku) sniegtajām atbildēm Komisijas rīkotajās aptaujās, kas tika veiktas saistībā ar tirgus izmeklēšanas pasākumiem. Jo īpaši sarežģītās izmeklēšanās Komisija saskaras ar grūtībām veikt sistemātiskas sasaistu pārbaudes par informācijas precizitāti, ņemot vērā resursu trūkumu un pārbaudāmās informācijas apjomu. Turklāt trešās puses, kurām tiek lūgts sniegt atzinumu par plānoto apvienošanos, ne vienmēr var sniegt atbildi noteiktajā īsajā termiņā, un šādā gadījumā to atzinumu nevar ņemt vērā.

45 Lai samazinātu Komisijas un iesaistīto uzņēmumu darba slodzi, Komisija 2013. gadā pieņēma lēmumu paplašināt darījumu kategorijas, kurām piemēro vienkāršoto procedūru, attiecinot to arī uz apvienošanās darījumiem, kuri parasti nav problemātiski (sk. [7. attēlu](#)). Līdz Covid-19 pandēmijai uzņēmumi, kuri apvienojas, nevarēja apvienošanās paziņojumus iesniegt pilnībā elektroniski, lai gan tas būtu atvieglojis datu apstrādi.

²⁴ Priekšlikums tiesību aktam, ar ko izveido Vienotā tirgus, uzņēmumu, tostarp mazo un vidējo uzņēmumu, konkurētspējas un Eiropas statistikas programmu un atceļ Regulu (ES) Nr. 99/2013, Regulu (ES) Nr. 1287/2013, Regulu (ES) Nr. 254/2014, Regulu (ES) Nr. 258/2014, Regulu (ES) Nr. 652/2014 un Regulu (ES) 2017/826; 2018. gada 18. jūnijs.

7. attēls. ES uzņēmumu apvienošanās kontroles lēmumu skaita izmaiņas 2010.–2019. gadā



Avots: Eiropas Komisija.

46 Komisija 2016. gadā uzsāka ES uzņēmumu apvienošanās sistēmas konkrētu aspektu izvērtēšanu, cita starpā izskatot iespējas labāk racionalizēt savas procedūras apvienošanās jomā. Taču mēs konstatējam, ka tā līdz šim nav veikusi būtiskus pasākumus, lai risinātu, piemēram, turpmāk izklāstītās situācijas.

- Patlaban uzņēmumiem ir jāveic sarežģīta un laikietilpīga pārvērtēšanas procedūra, ja tie vēlas, lai darījumu, kura apmērs ir mazāks par apgrozījuma robežvērtību (sk. 16. punktu), pārbaudītu Komisija, ja tie veic darbību vairākās dalībvalstīs, kuru valsts konkurences iestādēm katrai atsevišķi būtu jāizskata lieta.
- Aptuveni 25 % no 2010.–2017. gadā iesniegtajiem vienkāršotajiem paziņojumiem bija saistīti ar lietām, kurās lieli uzņēmumi ieguva kopīgu kontroli pār citu uzņēmumu (kopuzņēmums) ar ierobežotu pašreizējo vai plānoto komercdarbību Eiropas Savienībā vai bez tās. Piemēram, liels ES uzņēmums izveido kopuzņēmumu ar uzņēmumu Āzijā, taču kopuzņēmums plāno veikt darbību tikai Āzijas tirgos. Tomēr šādi darījumi parasti nerada bažas par konkurenci iekšējā tirgū.

47 Kā minēts 16. punktā, uzņēmumu koncentrācijas ietekme uz ES tiek noteikta, izmantojot uzņēmumu, kuri apvienojas, gada apgrozījumu. Tas ir labs rādītājs attiecībā uz darījuma apmēru un tādējādi tā potenciālo ietekmi uz tirgiem. Taču ar šo rādītāju

var nepietikt, lai atklātu būtiskus apvienošanās darījumus. Piemēram, farmācijas nozarē, jauno tehnoloģiju tirgos vai digitālajā sektorā uzņēmumu ar nelielu apgrozījumu iegāde, kurai ir liela vērtība, var apdraudēt efektīvu konkurenci iekšējā tirgū. Šādos gadījumos uzņēmumu iegāde var nodrošināt iespēju pircējam strauji iegūt dominējošu stāvokli jaunā, taču joprojām nelielā tirgū, vai arī pircējs var pieņemt lēmumu pārtraukt jaunu produktu attīstību, lai aizsargātu savus produktus vai pakalpojumus. Mēs konstatējam, ka Komisija apzinās to, ka, ar dažiem valsts konkurences iestāžu minētiem izņēmumiem, šādi darījumi palika ārpus Komisijas veiktās apvienošanās kontroles. Komisijas izveidotas ekspertu grupas 2019. gada ziņojumā "Konkurences politika digitālajam laikmetam"²⁵ bija secināts, ka ir pārāgri mainīt tiesību aktos noteiktās robežvērtības. Tādēļ un atšķirībā no vairākām dalībvalstīm Komisija līdz šim nav rīkojusies, lai atrisinātu šo jautājumu²⁶.

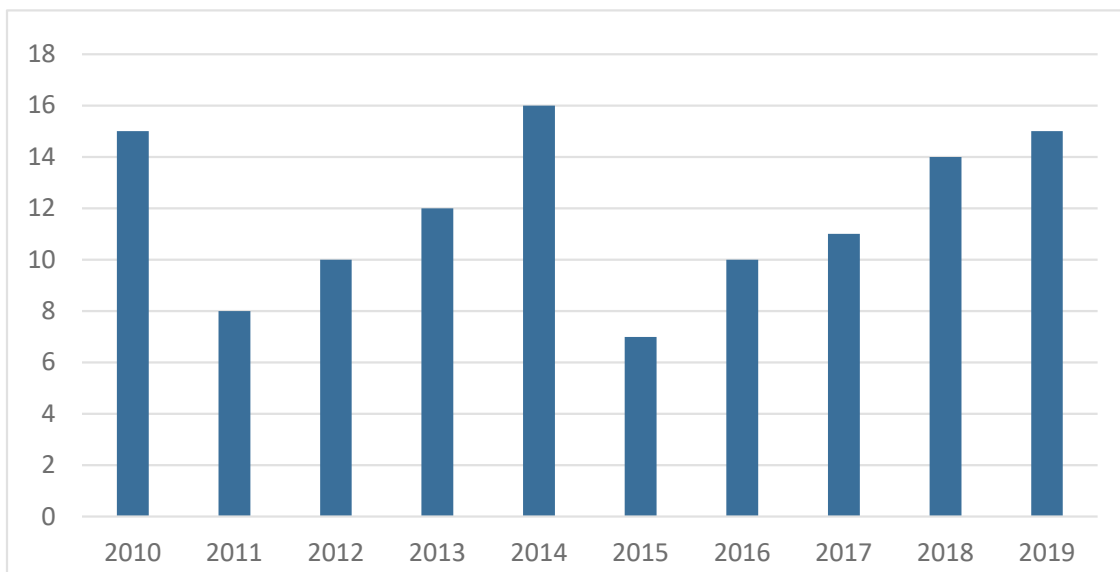
Komisijas lēmumi pretmonopola lietās nodrošināja risinājumus ar konkurenci saistītiem jautājumiem, taču izmeklēšanas darbības bija ilgas

48 Komisija izskata ļoti dažādas pretmonopola lietas – gan lielāka, gan mazāka apmēra –, ņemot vērā tirgus apjomu vai attiecīgo ģeogrāfisko tirgu lielumu. Komisija laikposmā no 2010. līdz 2019. gadam pieņēma 118 oficiālus aizlieguma lēmumus vai apstiprināja uzņēmumu saistības izbeigt pret konkurenci vērstu darbību pretmonopola lietās (sk. [8. attēlu](#)).

²⁵ Eiropas Komisija, "Competition policy for the digital era", ziņojuma autori Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye un Heike Schweitzer, 2019, https://ec.europa.eu/competition/publications/reports/kd0_419_345enn.pdf.

²⁶ Vācija un Austrija 2017. gadā pieņēma lēmumu grozīt valsts tiesību aktus un ņemt vērā arī apvienošanās darījuma vērtību.

8. attēls. Komisijas lēmumi pretmonopola lietās 2010.–2019. gadā



Avots: Eiropas Komisija.

49 Mēs vērtējam, vai Komisija ir veikusi izmeklēšanu pienācīgā veidā un saprātīgā termiņā. Mēs konstatējam tendences, kas pēdējos gados negatīvi ietekmēja COMP ĢD resursus un tehniskās spējas; tās ir:

- lēmumu skaita pieaugums pēdējos gados;
- arvien lielāks informācijas un datu apjoms, kas jāapstrādā un jāizanalizē, jo Komisijai ir pierādīšanas pienākums; kā arī
- risināmo juridisko jautājumu arvien pieaugoša sarežģītība.

50 Komisijas intervences pretmonopola lietās mērķis ir izbeigt jebkādas ES konkurences noteikumu pārkāpumus un tirgū atjaunot godīgu un efektīvu konkurenci. Pamatojoties uz mūsu izveidoto Komisijas lēmumu izlasi, mēs secinājam: ja Komisija pieņēma lēmumu uzsākt oficiālu procedūru, tā sasniedza rezultātu aizlieguma vai saistību lēmuma veidā, ar ko tika risinātas problēmas konkurences jomā.

51 Lai Komisija nodrošinātu konkurences noteikumu izpildes panākšanas efektivitāti, būtiska nozīme ir tās spējai ciešā sadarbībā ar dalībvalstu valsts konkurences iestādēm mobilizēt resursus un vienlaikus veikt pārbaudes uz vietas dažādās dalībvalstīs. Mēs novērojām, ka šādas darbības nodrošināja to, ka lielākajā daļā revidēto lietu Komisija ieguva nepieciešamos pierādījumus, lai sekmīgi īstenotu savas procedūras.

52 Daudzi uzņēmumi, kuros Komisija veic izmeklēšanu, pārsūdz lēmumus ES tiesās. Lietu skaits ir lielāks nekā konkurences lēmumu skaits, jo viens Komisijas lēmums var

attiekties uz vairākiem uzņēmumiem. Izskatīšana tiesā pēc būtības aprobežojas ar juridiskās pamatotības un pārvaldības kvalitātes izvērtēšanu. Tiesās izskatāmo lietu skaits samazinās, un kopumā Komisijas lēmumu skaits, ko tā ir varējusi veiksmīgi aizstāvēt, pastāvīgi ir bijis augsts (sk. [1. tabulu](#)).

1. tabula. ES tiesās skatīto konkurences lietu skaita izmaiņas

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Izlemtās konkurences lietas	57	127	110	133	113	91	69	82	70	49
Komisijai par labu izlemto lietu īpatsvars	85 %	90 %	93 %	75 %	95 %	72 %	90 %	84 %	92 %	88 %
Iesniegtās pārsūdzības konkurences lietās	337	325	275	215	172	148	129	106	103	119
Jaunās pārsūdzības konkurences lietās	107	117	79	76	69	65	52	56	46	59

Avots: Eiropas Komisija.

53 Lai panāktu konkurences noteikumu efektīvu izpildi, Komisijai tās lēmumi jāpieņem saprātīgā termiņā tādā veidā, lai pēc iespējas samazinātu ekonomiskās izmaksas, kas rodas uzņēmumiem un patērētājiem, kuri ir cietušie jebkādos pārkāpumos.

54 Atšķirībā no apvienošanās kontroles (sk. [40.](#) punktu) ES tiesību akti neparedz termiņu, kurā Komisijai jāveic izmeklēšana pretmonopola jomā. Vidēji no lietas reģistrācijas — parasti tas ir brīdis, kad ir iegūti pierādījumi, lai sāktu sākotnējo izmeklēšanu, — Komisijai bija nepieciešami aptuveni četri gadi²⁷, lai pretmonopola darbību izmeklēšanu noslēgtu ar oficiālu lēmumu. Īpaši ilgstošas bija procedūras karteļu izmeklēšanā — to veikšanai vidēji bija nepieciešami vairāk nekā četri gadi — un sarežģītās lietās saistībā ar dominējošā stāvokļa ļaunprātīgu izmantošanu transporta, enerģētikas un digitālajā nozarē. Revīzijas periodā mēs konstatējām vairākas lietas, kad Komisijai bija nepieciešami pat astoņi gadi, lai pieņemtu lēmumu.

55 Dažu lietu izskatīšanā Komisija kavēšanos varēja tieši kontrolēt. Savukārt citu lietu izskatīšanā kavēšanās bija ārpus tās kontroles, piemēram, bija gadījumi, kad uzņēmumi, kuros tika veikta izmeklēšana, sistemātiski pieprasīja termiņu pagarinājumus un sniedza atbildes uz informācijas pieprasījumiem ar ievērojamu — četru līdz astoņu mēnešu un pat pusotra gada — kavēšanos, vai arī tie pagarināja procedūras, iesniedzot neatbilstīgus priekšlikumus saistībām, ko varētu uzņemties. Turklāt, tā kā puses bieži vien pārsūdz lēmumus ES tiesās (sk. [52.](#) punktu), tas var ievērojami aizkavēt Komisijas lēmumu stāšanos spēkā.

²⁷ Vidējais rādītājs ir 3,8 gadi.

56 COMP ĢD kopš 2017. gada ir īstenojis ievērojamus centienus, lai paātrinātu procedūras.

- COMP ĢD 2018. gadā ieviesa jaunu sadarbības praksi uzņēmumiem, kuri iesaistīti ar karteļu darbību nesaistītā pretmonopola izmeklēšanā. Tā ir līdzīga izlīguma procedūrai, ko Komisija jau kopš 2008. gada piemēro karteļu izmeklēšanā. Uzņēmumiem, kuri atzīst pārkāpumu un savu atbildību par to un cieši sadarbojas ar Komisiju izmeklēšanas laikā, var tikt samazināts naudas sods.
- COMP ĢD racionalizēja sava darba organizēšanu, ieviešot vienkāršotas apstiprināšanas plūsmas ar lietām nesaistītiem dokumentiem, izstrādājot labākus norādījumus lietu izskatītājiem, kā arī nodrošinot personāla elastīgāku norīkošanu COMP ĢD un labāk koordinējot lietu pārvaldību dažādu iesaistīto struktūrvienību starpā. Tas arī sāka izstrādāt jaunu un uz procesiem orientētu kopīgu lietu pārvaldību. Tomēr notika ievērojama kavēšanās, un pilnvērtīgi izmantot sistēmu pretmonopola un apvienošanās kontrolei varēs tikai 2020. gada beigās. Līdz tam lietu apstrāde paliks nevajadzīgi resursietilpīga.
- COMP ĢD 2018. gadā pieņēma stratēģiju par mākslīgā intelekta tehnoloģiju izmantošanu, lai paātrinātu informācijas meklēšanu un sniegtu atbalstu dokumentu analizē. Ņemot vērā budžeta un cilvēkresursu ierobežojumus, sagaidāms, ka pirmie reālie rezultāti būs pieejami tikai 2020. gadā izmēģinājuma režīmā, un pilnvērtīga ieviešana tiek plānota no 2021. gada.

Komisija līdz šim nav pilnībā atrisinājusi sarežģītās jaunās problēmas izpildes panākšanas jomā digitālajos tirgos

57 Digitālajā laikmetā ir radušies jauni tirgi, produkti un pakalpojumi, un ir jāpielāgo tradicionālie pieņēmumi par efektīvu konkurenci un tās definīcijas (sk. [2. izcēlumu](#)). Pēdējos gados konkurences iestādes dažādos forumos, piemēram, ESAO apaļā galda sanāksmēs un EKT ietvaros, apsver šo problēmu risinājumus. Pamatojoties uz mūsu veiktajām pieejamo dokumentu pārbaudēm un Komisijas lēmumiem, mēs vērtējam, vai Komisijas pašreizējie instrumenti ir pietiekami, lai risinātu ar digitālajiem tirgiem saistītās problēmas.

2. izcēlums

Digitālie tirgi ir radījuši jaunas problēmas konkurences noteikumu izpildes panākšanas jomā

Konkurences noteikumu izpildes panākšanā tradicionāli tiek ņemtas vērā uzņēmumu tirgus daļas, preču vai pakalpojumu cena attiecīgajos tirgos un uzņēmumu peļņas daļa. Taču klasiskās koncepcijas nav pietiekamas, lai noteiktu ietekmi tirgū un izvērtētu konkurenci digitālajos tirgos. Šie tirgi bieži vien ir daudzpusēji, proti, uzņēmums ir starpnieks citiem pakalpojumu sniedzējiem vai produktu piegādātājiem un patērētājiem, kuri uzņēmuma sniegtos pakalpojumus var izmantot bez maksas (“nulles cenas tirgi”). Uzņēmums var izmantot savu ietekmi uz tirgu vienā tā segmentā (piemēram, segmentā, kurā ir liels lietotāju skaits), lai kaitētu tirgus dalībniekiem citā tirgus segmentā (piemēram, izvirzot negodīgus nosacījumus).

Uzņēmumi var strauji paplašināties, pārsniedzot kritisko punktu, pēc kura tie gandrīz automātiski iegūst arvien vairāk lietotāju tīkla efekta dēļ un uzkrāj milzīgu datu apjomu, kas var turpināt stiprināt to tirgus varu un dominējošo stāvokli. Šādi dati cita starpā var būt individuālu lietotāju sensitīvi personas dati, un tādēļ konkurences politikas īstenošanā būtiska nozīme ir ES noteikumiem par datu aizsardzību. Uzņēmumi pēc tam var izmantot savu tirgus varu, lai mazinātu konkurenci un ierobežotu patērētāju izvēli. Eiropas Datu aizsardzības kolēģija, struktūra, kas pārstāv ES datu aizsardzības iestādes, pieprasīja Komisijai un citām kompetentajām iestādēm to novērtējumos iekļaut datu aizsardzības un personu privātuma apsvērumus, kas var ietekmēt konkurenci²⁸. Digitālā laikmeta īpaša iezīme ir tā, ka uzņēmumi konkurē par tirgu, nevis tirgū, kā rezultātā “uzvarētājs paņem visu”²⁹.

Izmantojot algoritmus, uzņēmumi var arī slepeni vienoties vai rīkoties pastāvīgi, lai paaugstinātu cenas, kaitējot patērētājiem (cenu ātra pielāgošana, lai panāktu atbilstību konkurentu cenām, vai ražotāju ātra iejaukšanās, ja mazumtirgotāji pazemina cenas).

58 Lai gan Komisija vairākās lietās ir pieņēmusi lēmumus, risinot digitālās ekonomikas radītos izaicinājumus, joprojām nav atrisinātas būtiskas problēmas. Piemēram, prakse digitālajos tirgos var radīt kaitējumu patērētājiem. Tomēr Komisijai ir grūti rast piemērotus tiesiskās aizsardzības līdzekļus, lai risinātu acīmredzamu konkurences problēmu, jo patērētājiem nodarītā kaitējuma noteikšana var būt īpaši

²⁸ Eiropas Datu aizsardzības kolēģijas 2018. gada 27. augusta paziņojums, pieejams šeit: https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_economic_concentration_en.pdf.

²⁹ ESAO, “Big data: Bringing competition policy to the digital era”, DAF/COM(2016)14, 2016.

sarežģīta³⁰. Tas attiecas ne tikai uz interneta uzņēmumiem, bet arī uz visām pārējām ekonomikas nozarēm, kurās izmanto digitālās inovācijas, piemēram, enerģētikas, telekomunikācijas, finanšu pakalpojumu un transporta nozari.

59 Saskaņā ar spēkā esošajiem ES tiesību aktiem Komisija pretmonopola noteikumu izpildes panākšanu var veikt tikai *ex post* kārtībā, proti, pēc tam, kad ir radusies konkurences problēma (sk. **08** . punktu). It īpaši digitālajā ekonomikā tas varētu būt par vēlu, lai risinātu konkurences problēmu. Taču, izņemot apvienošanās kontroles jomu, Komisijas rīcībā patlaban nav instrumentu, kas tai ļautu iejaukties *ex ante* kārtībā, proti, pirms konkurences problēmu rašanās. Šai sakarā mēs konstatējam, ka divas dalībvalstis jau ir uzsākušas iniciatīvas ar mērķi grozīt savus valsts tiesību aktus.

60 Vairāku gadu laikā, kamēr Komisija pieņem lēmumu, citiem uzņēmumiem, ko ietekmē konkurentu pieļautie konkurences noteikumu pārkāpumi, var ievērojami samazināties apgrozījums vai tie pat var būt spiesti pamest tirgu. ES tiesību akti pilnvaro Komisiju noteikt pagaidu pasākumus, pirms tiek pieņemts galīgais lēmums par lietas būtību. Tas attiecīgos gadījumos var ierobežot kaitējumu. Taču kopš Regulas (EK) Nr. 1/2003 stāšanās spēkā līdz pat 2019. gadam Komisija šo instrumentu nav izmantojusi, jo tas uzliek pienākumu pierādīt, ka uzņēmums rada “nelabojamu kaitējumu konkurencei”³¹. Līdz ar to Komisija uzskatīja, ka pastāv risks, ka šādi pasākumi varētu vēl vairāk palēnināt procedūras un ka priekšlaicīgi vai nepiemēroti pagaidu pasākumi varētu vēl vairāk kaitēt konkurencei. Komisija pirmo reizi šo instrumentu izmantoja pret vienu uzņēmumu 2019. gada oktobrī.

61 Komisija veido viedokli par konkurences problēmām, izskatot katru lietu, atbilstīgi efektīvas konkurences un patērētāju labklājības vispārējiem principiem (sk. **06** . punktu). Komisija, lai uzlabotu tās izpildes panākšanas lēmumu paredzamību, ir publicējusi pamatnostādņu, paziņojumu, lēmumu, atbrīvojuma regulu un citu paziņojumu kopumu, kas ir visai komplicēts (sk. **II pielikumu**).

62 Mēs konstatējam, ka Komisijas pamatnostādnes un paziņojumi sniedza labu ieskatu par Komisijas skatījumu uz vairākiem konkurences jautājumiem. Taču tā līdz šim nav atjauninājusi nedz pamatnostādnes, nedz arī paziņojumus, lai ņemtu vērā jaunās problēmas, lai gan tas izskaidrotu Komisijas nostāju, sniegtu labāku ieskatu lēmumu pieņemšanas procesā un uzlabotu paredzamību uzņēmumiem. Piemēram,

³⁰ Sk. Komisijas izveidotās ekspertu grupas galīgo ziņojumu “*Competition Policy for the Digital Era*”, kurā noteiktas problēmas un sniegti ieteikumi.

³¹ Regula (EK) Nr. 1/2003, 8. pants.

Komisijas paziņojums par jēdziena “konkrētais tirgus” definīciju³² pieņemts 1997. gadā, kad digitālā vide tikai sāka veidoties. Tāpat arī Komisijas 2009. gada norādījumos par prioritātēm, piemērojot noteikumus par dominējošu uzņēmumu ļaunprātīgu, izslēdzošu rīcību³³, vai grupu atbrīvojuma regulā par vertikālu nolīgumu un saskaņotu darbību kategorijām nav minēti nekādi digitālajam laikmetam raksturīgi aspekti³⁴.

63 Nepieciešamība sniegt norādījumus, tostarp *ex ante* norādījumus, pirms ir attīstījusies tiesu prakse (sk. 61. punktu), nesēn uzsvērta arī, piemēram, i) Komisijas finansētās ekspertu grupas galīgajā ziņojumā “Konkurences politika digitālajam laikmetam” un ii) Beļģijas, Nīderlandes un Luksemburgas konkurences iestāžu kopīgajā memorandā par konkurences iestāžu problēmām digitālajā vidē³⁵. Šādi norādījumi palīdzētu valsts konkurences iestādēm un mazinātu neskaidrības risku un nesaskaņotu lēmumu pieņemšanu, risinot jaunas konkurences lietas.

Komisija piemēroja lielus naudas sodus, taču tai nav pārlicības par to preventīvo ietekmi

64 Komisijai ir ievērojama rīcības brīvība, pieņemot lēmumu par naudas soda piemērošanu uzņēmumiem, kuri pārkāpj konkurences noteikumus. Tā lemj arī par naudas soda apmēru pretmonopola lietās, taču tas nevar pārsniegt tiesību aktā noteikto robežvērtību, kas ir 10 % no uzņēmuma gada apgrozījuma pasaulē gadā pirms Komisijas lēmuma pieņemšanas³⁶. Naudas soda mērķis ir atturēt uzņēmumus no iesaistīšanās pret konkurenci vērstā praksē.

65 Kā alternatīvu pret konkurenci vērstas rīcības aizliegumam un naudas soda piemērošanai Komisija var pieņemt arī saistošu saistību lēmumu. Šādos gadījumos uzņēmumi ierosina saistības, kuru mērķis ir risināt konkurences problēmas, ko atklājusi

³² Komisijas paziņojums par jēdziena “konkrētais tirgus” definīciju Kopienas konkurences tiesību aktos, OV C 372, 9.12.1997., 5. lpp.

³³ Norādījumi par Komisijas prioritātēm, piemērojot EK līguma 82. pantu dominējošu uzņēmumu ļaunprātīgai, izslēdzošai rīcībai, OV C 45, 24.2.2009., 7. lpp.

³⁴ Komisijas 2010. gada 20. aprīļa Regula (ES) Nr. 330/2010 par LESD 101. panta 3. punkta piemērošanu, OV L 102, 23.4.2010., 1. lpp. Šīs regulas termiņš beidzas 2022. gada 31. maijā.

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

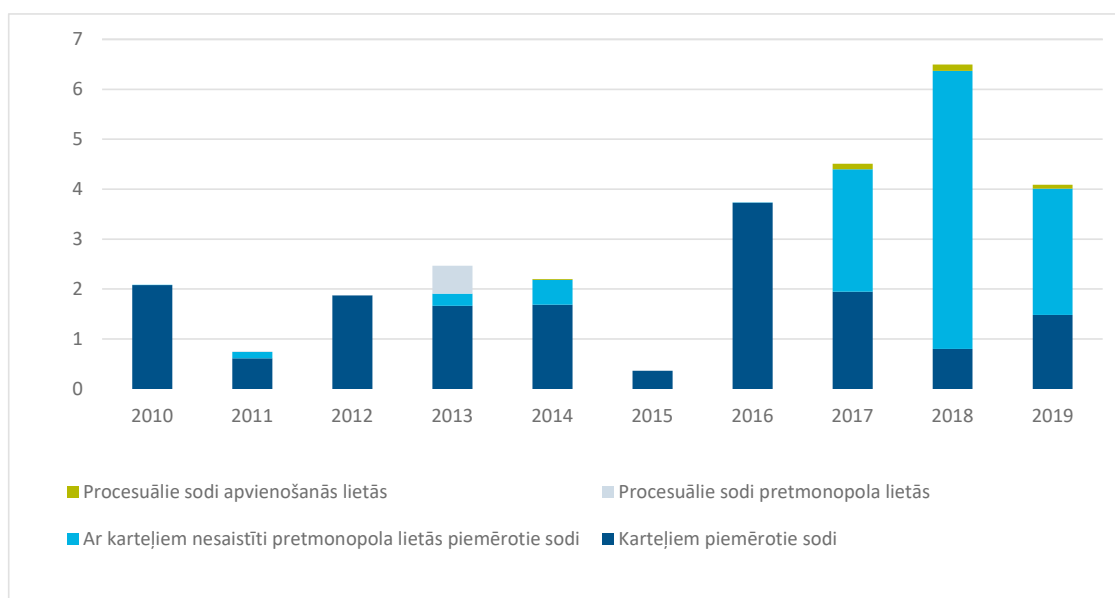
³⁶ Regula (EK) Nr. 1/2003, 23. panta 4. punkts.

Komisija, lai gan oficiāli tā pārkāpumu nav atzinusi. Komisija var piemērot naudas sodu, ja uzņēmumi nepilda uzņemtās saistības.

66 Naudas sodu var piemērot arī, lai nodrošinātu atbilstību procesuāliem noteikumiem, piemēram, ja uzņēmumi nesniedz pareizu un pilnīgu informāciju apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūrās.

67 Laikposmā no 2010. līdz 2019. gadam Komisija ir piemērojusi naudas sodus 28,5 miljardu EUR apmērā par LESD 101. un 102. panta pārkāpumiem vai citu noteikumu pārkāpumiem saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 1/2003 un Regulu (EK) Nr. 139/2004 (sk. [9. attēlu](#)). Dažos gadījumos naudas sods bija rekordliels.

9. attēls. Komisijas piemērotais naudas sods 2010.–2019. gadā (miljardi EUR)



Avots: Eiropas Komisija.

68 Pretmonopola lietās Komisija katram uzņēmumam, kas iesaistīts konkurences noteikumu pārkāpumā, nosaka naudas sodu kā procentuālo daļu no ieņēmumiem, ko skar pret konkurenci vērstā prakse. Papildu kritēriji naudas soda galīgās summas noteikšanai ir pārkāpuma ilgums un smagums. Komisija var ņemt vērā arī atbildību pastiprinošus apstākļus, piemēram, ja uzņēmumi pārkāpumus izdara atkārtoti, atbildību mīkstinošus apstākļus, piemēram, ierobežotu dalību pārkāpumā, vai samazināt naudas sodus, kas citādi piemērojami, ja uzņēmumi sadarbojas.

69 Lai gan Komisijas piemēroto naudas sodu līmenis ir viens no augstākajiem pasaulē, to apmērs vien neļauj izdarīt secinājumus par to, vai šiem naudas sodiem ir

efektīva preventīva ietekme. Lai izdarītu pārdomātus secinājumus, konkrētās summas jāvērtē, ņemot vērā attiecīgo uzņēmumu apgrozījumu, pārkāpumu ilgumu, slepenu karteļu atklāšanas iespējamību, potenciālo nepamatoto peļņu, ko uzņēmums varētu gūt, veicot pārkāpumu, un laikposmu, kas pagājis no pārkāpuma izdarīšanas līdz Komisijas galīgā lēmuma pieņemšanai.

70 Attiecībā uz iespējamo nepamatoto peļņu konstatējām, ka nedz Komisija, nedz arī četras valsts konkurences iestādes, ko apmeklējām, naudas soda aprēķinos šo aspektu neņēma vērā. Tā iemesls ir zināmas grūtības atsevišķos gadījumos noteikt cenas ietekmi, kā arī ievērojamie resursi, kas būtu nepieciešami, lai to veiktu.

71 Gandrīz divas trešdaļas naudas sodu, ko Komisija piemēroja karteļu lietās kopš 2006. gada, bija zem 0,99 % no gada apgrozījuma pasaulē un krietni zem 10 % robežvērtības no uzņēmuma gada apgrozījuma pasaulē (sk. 64. punktu). Arī robežvērtība kā tāda var ierobežot preventīvo ietekmi smagu pārkāpumu lietās. Piemēram, mēs konstatējām, ka jau 2014. gadā Nīderlande bija grozījusi valsts tiesību aktus, lai paredzētu iespēju valsts konkurences iestādēm smagās karteļu lietās piemērot naudas sodu līdz 40 % no uzņēmuma gada apgrozījuma pasaulē.

72 Līdz revīzijai Komisija nebija veikusi nekādu vispārēju savu naudas sodu preventīvās iedarbības novērtējumu. Turklāt, lai gan preventīvās iedarbības efektivitāti nosaka naudas sodu bargums un atklāšanas iespējamība, Komisijas naudas sodu noteikšanas metodikā nav ņemta vērā atklāšanas iespējamība.

Komisija cieši sadarbojās ar valstu konkurences iestādēm, taču joprojām iespējami uzlabojumi

73 Kopš Regula (EK) Nr. 1/2003 piešķīra pilnvaras valsts konkurences iestādēm izvērtēt pretmonopola lietas ar pārrobežu ietekmi saskaņā ar ES konkurences noteikumiem, tās ir veikušas vairāk nekā 85 % no visām pretmonopola izmeklēšanas darbībām ES un pieņēmušas gandrīz 90 % lēmumu (sk. III pielikumu). 2019. gada janvārī pieņemtās Direktīvas 2019/1 mērķis bija stiprināt valsts konkurences iestādes, lai dotu tām iespēju efektīvāk izpildīt ES konkurences noteikumus.

74 Pamatojoties uz pieejamajiem Eiropas Konkurences tīkla dokumentiem un datiem, kā arī uz intervijām ar darbiniekiem četrās valsts konkurences iestādēs, ko apmeklējām šīs revīzijas ietvaros, mēs vērtējām, vai Komisijas un VKI sadarbība dažādos aspektos, kas ir būtiski konkurences noteikumu izpildes panākšanai, bija efektīva.

75 EKT ietvaros (sk. 12. punktu) COMP ĢD cieši sadarbojās ar valsts konkurences iestādēm dažādās darba grupās. Tomēr, neraugoties uz daudzajiem kontaktiem, revidētajā periodā COMP ĢD un VKI cieši nesaskaņoja savu tirgus uzraudzību un nozaru izpēti. COMP ĢD rīcībā nebija skaidras informācijas par valsts konkurences iestāžu uzraudzītajiem tirgiem, par VKI darbību iztrūkumu vai gadījumiem, kad tās pārklājās ar COMP ĢD uzraudzības darbībām, nevis papildināja tās. COMP ĢD arī nebija pilnīgas informācijas par dalībvalstu izpildes panākšanas prioritātēm, un tas nebija centies savu prioritāšu noteikšanu saskaņot ar dalībvalstu prioritātēm. Daļēji tas bija tāpēc, ka dažām valsts konkurences iestādēm nebija pilnvaru noteikt prioritātes, lai gan Direktīva (ES) 2019/1 paredz iespēju to darīt nākotnē.

76 Valsts konkurences iestādēm ir pienākums informēt Komisiju par oficiāla izmeklēšanas pasākuma uzsākšanu, lai nodrošinātu lietas nodošanu atbilstīgai konkurences iestādei (sk. 12. punktu). Komisija uzskata sevi par īpaši atbilstīgu, ja pret konkurenci vērsta prakse ietekmē konkurenci vairāk nekā trijās dalībvalstīs, ja šāda prakse ir cieši saistīta ar ES tiesību aktiem citās politikas jomās vai ir jārisina jaunas konkurences problēmas, kas var rasties³⁷. Taču praksē katra konkurences iestāde pati izmeklēja lietas, ko uzsākusi, un lietu nodošana no VKI Komisijai tika veikta vien izņēmuma gadījumos. Tam, vai pretmonopola lietu izmeklē Komisija vai valsts konkurences iestāde, var būt ļoti ievērojama ietekme uz procedūras iznākumu, jo nedz procesuālie noteikumi, nedz arī noteikumi par naudas soda noteikšanu nav saskaņoti. Tomēr ar Direktīvu 2019/1 tika ieviesti kopēji minimālie instrumenti naudas sodu noteikšanai.

77 Mēs konstatējam, ka vienā lietā vienpadsmit valsts konkurences iestādēm un vēl citā lietā četrām VKI bija jārisina līdzīgas konkurences problēmas saistībā ar vieniem un tiem pašiem uzņēmumiem, kuri veic darbību digitālajos tirgos. Attiecīgās VKI šīs lietas varēja nenodot Komisijai, lai gan tā lietas būtu atrisinājusi efektīvāk un saskaņotāk (it īpaši, ja vairākās dalībvalstīs vienlaikus tiek skatītas līdzīgas lietas, — spriedums par labu uzņēmumam vienā dalībvalstī var tikt izmantots kā precedents citās valstīs). Šādu lietu izmeklēšana bija īpaši sarežģīta mazāku dalībvalstu valsts konkurences iestādēm, kurām trūka resursu izmeklēšanas darbību veikšanai šādos tirgos. Lai risinātu šo situāciju, Komisija 2016. gadā ieviesa agrīnas brīdināšanas mehānismu, kuru VKI un Komisija var izmantot, lai informētu cita citu par jaunu konkurences lietu ierosināšanu. Tomēr VKI šo mehānismu vēl plaši neizmantoja, lai agrāk ziņotu par iespējamām lietām.

³⁷ Komisijas paziņojums par sadarbību konkurences iestāžu tīklā (Paziņojums par EKT), OV C 101, 27.4.2004., 43. lpp.

Komisija sniedz vien ierobežotu informāciju par mērķu, tādu kā patērētāju labklājība, sasniegšanu

78 Komisijas darbības rezultātu izvērtēšana saistībā ar konkurences noteikumu izpildes panākšanu iekšējā tirgū veicina pārredzamību un pārskatatbildību pret Eiropas Parlamentu un citām ieinteresētajām personām un nodrošina tām iespēju sniegt atgriezenisko saiti. Lai varētu izvērtēt darbības rezultātus, ir skaidri jādefinē sasniedzamie mērķi, un izvērtēšanā būtu jānosaka iespējas labākai lēmumu pieņemšanai nākotnē.

79 Mēs vērtējam, vai Komisija

- a) bija izveidojusi satvaru sava darbības rezultātu izvērtēšanai;
- b) bija nodrošinājusi pārredzamību un pārskatatbildību pret ieinteresētajām personām, atbilstīgi ziņojot par tās darbības rezultātiem.

Komisijas izpildes panākšanas darbību rezultātu izvērtēšanā radās problēmas

80 Patlaban nav starptautiski atzītu standartu konkurences iestādes darbības rezultātu izvērtēšanai. COMP ĢD savu izpildes panākšanas darbību rezultātus apvienošanās kontroles un pretmonopola jomā vērtē kā daļu no Komisijas vispārējās pieejas tās darbības rezultātu izvērtēšanai.

81 Darbības rezultātu izvērtēšana Komisijā ir balstīta uz konkrētiem, izmērāmiem, sasniedzamiem, atbilstošiem un savlaicīgiem mērķiem un ietver obligātus rādītājus, ko izmanto, lai vērtētu ieguldījumu Komisijas vispārīgo mērķu sasniegšanā³⁸. Taču šis satvars nav pilnībā piemērots, lai vērtētu COMP ĢD izpildes panākšanas darbību rezultātus.

- Tā kā konkurences noteikumu izpildes panākšana galvenokārt ir atkarīga no faktoriem, kurus Komisija nevar ietekmēt (piemēram, no apvienošanās paziņojumu, oficiālu sūdzību un pieteikumu leciecības programmai iesniegšanas), COMP ĢD darba slodze katru gadu var būtiski mainīties un līdz ar to var mainīties arī lēmumu skaits. Šis apstāklis jau no paša sākuma apgrūtināja iespēju COMP ĢD noteikt atsauces scenāriju, ko tas varētu izmantot darbības rezultātu izvērtēšanai,

³⁸ COMP ĢD darbības rezultātu rādītāji saistībā ar apvienošanās kontroli un pretmonopola darbībām ir iekļauti *IV pielikumā*.

noteikt jēgpilnus rādītājus un mērķus, kā arī salīdzināt darbības rezultātus laika gaitā.

- o Rādītājs, ko Komisija noteikusi vispārīgajam mērķim “efektīva pretmonopola noteikumu izpildes panākšana, lai aizsargātu patērētāju labklājību” (sk. **IV pielikumu**), un kas, kā tiek uzskatīts, veicina plašāka Komisijas mērķa, proti, veicināt nodarbinātību, izaugsmi un ieguldījumus, sasniegšanu, ir ES iekšzemes kopprodukts (IKP). Atsevišķi noteikt Komisijas darbību konkurences jomā ietekmi uz IKP ir sarežģīts uzdevums. Komisija veica modeļu simulācijas, lai izvērtētu karteļu un apvienošanās lēmumu ietekmi uz izaugsmi laikposmā no 2012. līdz 2018. gadam, taču līdz šīs revīzijas beigām rezultāti vēl nebija oficiāli publicēti. Turklāt šis rādītājs nesniedz informāciju par patērētāju labklājību. Nav arī iespējams pārbaudīt, vai Komisijas lēmums iejaukties kādā konkrētā ekonomikas nozarē nodrošināja lielāku ietekmi uz IKP, nekā, ja tā būtu iejaukusies citā ekonomikas nozarē. Taču šāda informācija būtu noderīga, lai nodrošinātu Komisijas resursu efektīvu un uz rezultātiem orientētu sadali.

82 COMP ĢD nosaka tiešo ieguvumu līmeni, ko patērētājiem varētu nodrošināt tā lēmumi par karteļu un apvienošanās aizliegumu. Šī ESAO izstrādātā pieeja³⁹ sniedz tikai daļēju priekšstatu par Komisijas darba ietekmi, jo patērētāju labklājības novērtēšana ir daudz sarežģītāka, nekā iespējams šā procesa ietvaros. COMP ĢD pats atzīst, ka tā izmantotā pieeja ir ierobežota un ir īpaši sarežģīti noteikt i) potenciālos ietaupījumus patērētājiem, ko nodrošina pretmonopola noteikumu (citu noteikumu, nevis to, kas attiecas uz karteļiem) izpilde, un ii) daļēji metodikas trūkuma dēļ — Komisijas lēmumu dinamisko ietekmi uz inovāciju, kvalitāti un produktivitāti.

83 Nav pieejama informācija par citu būtisku mērķu sasniegšanu Komisijas īstenotās izpildes panākšanas jomā, proti, par to mērķu sasniegšanu, kas izriet no LESD vai stratēģiskā plāna un kas noteikti tikai ļoti vispārīgā līmenī, piemēram, “nodrošināt vienlīdzīgus konkurences apstākļus uzņēmumiem iekšējā tirgū”, “panākt juridisko noteiktību”, “uzlabot tirgus integrāciju” vai “nodrošināt izaugsmes nodrošināto ieguvumu taisnīgu sadali patērētāju un uzņēmumu starpā”.

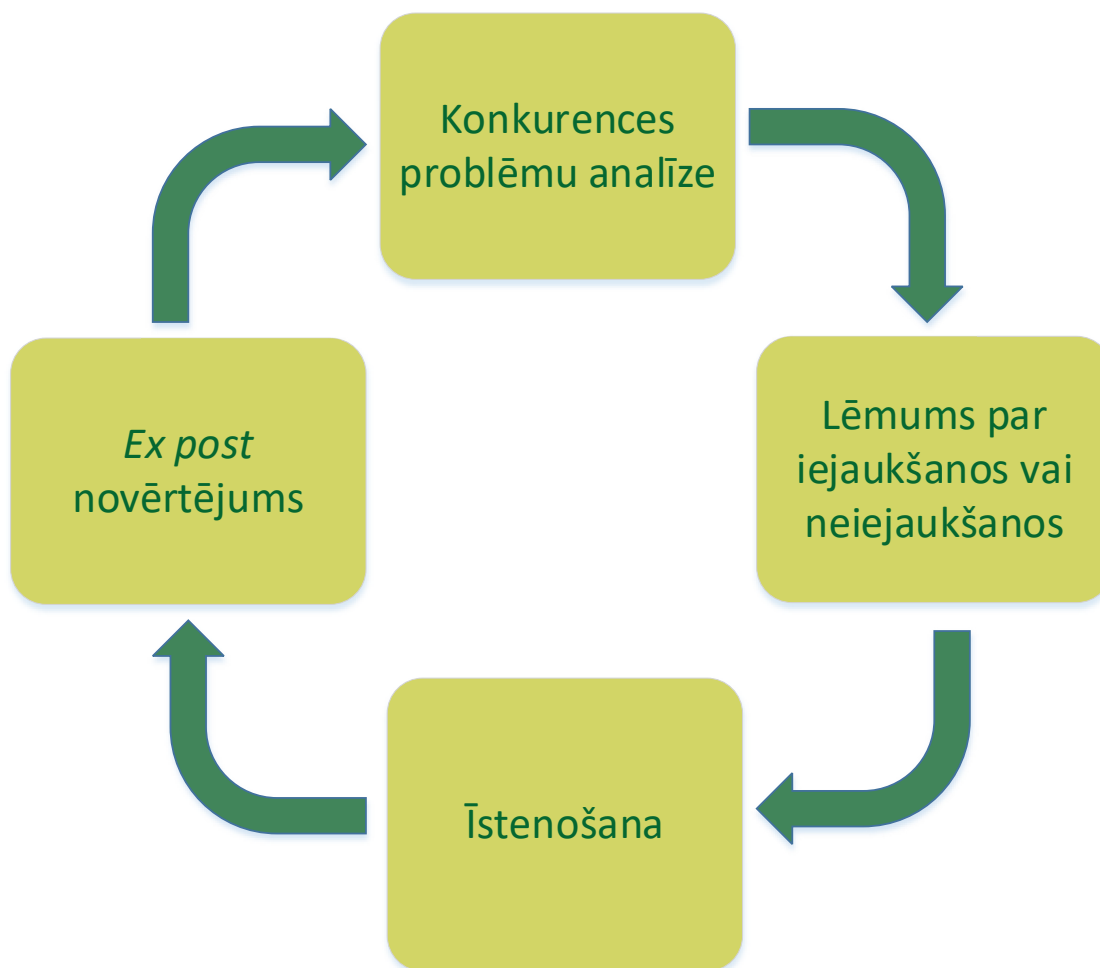
³⁹ ESAO, “Guide helping competition authorities assess the expected impact of their activities”, April 2014, <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>.

84 Turklāt ir pieejama vien ierobežota informācija par valsts konkurences iestāžu darbības rezultātiem ES konkurences noteikumu izpildes panākšanā, jo nav vienotas pieejas VKI darbības rezultātu izvērtēšanai. Tādējādi neviena struktūra nav sagatavojusi pārskatu par konkurences noteikumu izpildes panākšanas ietekmi ES.

85 Periodiski *ex post* novērtējumi par izpildes panākšanas lēmumiem ir būtisks instruments, lai izvērtētu Komisijas darba vispārējo efektivitāti (sk. **10. attēlu**). Piemēram, tie dod iespēju novērtēt, vai pieņemumi par tirgus norisēm pēc iejaukšanās apvienošanās darījumā ir bijuši pareizi un vai konkrētas dominējoša uzņēmuma pret konkurenci vērstas prakses aizliegums faktiski ir nodrošinājis konkurētspējīgākas tirgus struktūras un ilgāka termiņa ieguvumus patērētājiem cenas, iznākuma, kvalitātes, izvēles un inovācijas ziņā. Šādi novērtējumi, tostarp gūtā pieredze, var palīdzēt uzlabot lēmumu pieņemšanu nākotnē, kā arī uzlabot Komisijas pārskatatbildību⁴⁰. Mēs konstatējam, ka Nīderlandes valsts konkurences iestāde dažās izraudzītās lietās ir veikusi *ex post* novērtējumus. Pārējās trijās VKI, ko apmeklējām, šādas darbības ir bijušas ļoti ierobežotas vai pat nav veiktas.

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

10. attēls. *Ex post* novērtējuma nozīme lēmumu pieņemšanā



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

86 Revīzijas periodā Komisija veica vien dažus *ex post* novērtējumus par iejaukšanās pasākumu ietekmi konkrētos enerģijas un elektronisko sakaru tirgos un vienu par ietekmi uz cieto disku tirgu⁴¹. Taču lietas netika izvēlētas, īstenojot stratēģisku pieeju novērtējumu veikšanai. Tā kā vērtēšanas pamatā nebija Komisijas pieņemto lēmumu kopuma reprezentatīvas izlases pārbaude, tās gaitā nebija iespējams izdarīt secinājumus, ko varētu ņemt vērā turpmākajā darbā ar lietām.

⁴¹ Plašāka informācija pieejama šeit:
http://ec.europa.eu/competition/publications/reports_en.html.

Komisijas ziņojumos uzmanība bija koncentrēta uz darbībām, nevis uz ietekmi

87 Komisija katru gadu sniedz paziņojumu Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai par tās darbībām konkurences politikas jomā⁴². Atsevišķa uzdevuma ietvaros, kas ir daļa no Komisijas vispārējā darbības rezultātu paziņošanas procesa, COMP ĢD savos gada darbības pārskatos iekļauj informāciju par svarīgākajiem rezultātiem tā darbā⁴³.

88 Abi ziņojumi ir informatīvs, taču nepilnīgs kopsavilkums par Komisijas veiktajām darbībām konkurences politikas jomā; tajos sniegta detalizēta informācija par būtiskākajām politikas norisēm, kā arī par svarīgiem izpildes panākšanas lēmumiem, kas pieņemti iepriekšējā gadā, vai par izmeklēšanām, kas sāktas iepriekšējā gadā. Taču tajos nav iekļauta cita svarīga informācija, piemēram, i) pārskata beigās notiekošo pretmonopola izmeklēšanu skaits un ii) neizskatītās pretmonopola lietas. Ziņojumos arī sniegta ļoti ierobežota informācija par lēmumu ietekmi un attiecīgi par ietekmi uz vispārējo politikas mērķu sasniegšanu, piemēram, ietekmi uz cenām vai uz produktu vai pakalpojumu kvalitāti.

89 Kā minēts iepriekš (73. punkts), tieši valsts konkurences iestādes pieņem lielāko daļu izpildes panākšanas lēmumu, pamatojoties uz ES konkurences noteikumiem. Taču VKI par savām darbībām ziņo atšķirīgos veidos, jo Komisija un VKI nav vienojušās par standartiem attiecībā uz informēšanu par darbībām vai to darbības rezultātu aprakstu. Minēto iemeslu dēļ ieinteresētajām personām nav pieejama gandrīz nekāda informācija par šīs sadarbības apmēru un tās efektivitāti.

90 Mēs arī konstatējam — tā kā trūkst satvara konkurences iestāžu darbības rezultātu neatkarīgai izvērtēšanai ES, netiek neatkarīgi un regulāri izvērtēta arī Komisijas efektivitāte, veicinot stratēģisko mērķu sasniegšanu izpildes panākšanas jomā. ESAO 2005. gadā Komisijā veica profesionālizvērtēšanu, kurā eksperti vērtēja, kā Komisija risina ar konkurenci un regulējumu saistītus jautājumus⁴⁴.

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

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

⁴⁴ ESAO, valstu pētījumi — Eiropas komisija, “Peer Review of Competition Law and Policy”, http://www.oecd.org/eu/35_908_641.pdf.

Secinājumi un ieteikumi

91 Komisija kopumā efektīvi izmantoja savas izpildes panākšanas pilnvaras apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūrās un risināja ar konkurenci saistītus jautājumus savos lēmumos. Taču tās spējas uzraudzīt tirgus un atklāt jaunas pretmonopola lietas bija ierobežotas. Procedūru ietvaros apstrādājamo datu apjoma pieaugums, digitālo tirgu veidošanās un pieejamo izpildes panākšanas instrumentu ierobežojumi apgrūtināja Komisijas spēju panākt izpildi, un šīs problēmas līdz šim nav pilnībā atrisinātas. Turklāt, lai gan kopumā ir izveidojusies cieša sadarbība ar valsts konkurences iestādēm, joprojām pastāv iespēja uzlabot koordinēšanu. Lai skaidrotu un pierādītu ieguvumus iedzīvotājiem, Komisija savos publiskotajos ziņojumos koncentrēja uzmanību uz darbībām, nevis uz ietekmi.

92 Lai atklātu pretmonopola noteikumu pārkāpumus, Komisija ne tikai reaģēja uz sūdzībām vai saņemto informāciju par tirgu, bet arī rīkojās pēc savas iniciatīvas. Taču, ņemot vērā sūdzību lielo skaitu un citas saņemtās informācijas daudzumu, pieejamo resursu apjoms pretmonopola lietu atklāšanai pēc Komisijas iniciatīvas bija salīdzinoši neliels. Pēc Komisijas iniciatīvas uzsākto pretmonopola lietu skaits kopš 2015. gada ir samazinājies. Komisija nevarēja nodemonstrēt, ka tai ir bijusi saskaņota pieeja tirgus uzraudzībai (**24.–30.** punkts).

93 Komisija īstenoja iniciatīvas, lai veicinātu ārējo pušu (proti, tirgus dalībnieku vai patērētāju) ziņošanu par pretmonopola noteikumu iespējamiem pārkāpumiem, taču svarīgākā instrumenta (“Iecietības programmas”) izmantošana kopš 2015. gada ir samazinājusies (**31.–36.** punkts).

94 Ņemot vērā iespējamo pretmonopola lietu lielo skaitu un pietiekamu resursu trūkumu, Komisija atlasa lietas, kuras var izmeklēt. Komisija piemēro kritērijus, lai noteiktu prioritārās lietas, taču tie nebija izstrādāti tā, lai nodrošinātu, ka tiek atlasītas tās pretmonopola lietas, kuras rada lielāko risku konkurencei vai patērētāju labklājībai iekšējā tirgū (**37.** un **38.** punkts).

1. ieteikums — palielināt pārkāpumu atklāšanas iespējamību

Lai nodrošinātu augstu izpildes panākšanas līmeni, nepieciešams pirmais solis ir atbilstīga pārkāpumu atklāšana. Tādēļ Komisijai jāizmanto proaktīvāka pieeja, saskaņotā un izmaksu ziņā efektīvā veidā apkopojot un apstrādājot ar tirgu saistīto informāciju, un jāatlasa lietas, pamatojoties uz skaidri noteiktiem kritērijiem, piemēram, izmantojot punktu vērtēšanas sistēmu.

Termiņš: līdz 2022. gada beigām.

95 Komisija vienkāršoja apvienošanās kontroles procedūras mazāka riska darījumiem (proti, lielākajai daļai darījumu), kā arī noteica iespējas, kā turpmāk racionalizēt procedūras. Taču šajā jomā tā līdz šim nav neko darījusi. Komisija apvienošanās lietu pārbaudes pabeidza tiesību aktos noteiktajā termiņā. Taču, tā kā Komisijai bija jāvērtē arvien lielāks skaits uzņēmumu koncentrācijas gadījumu un jāanalizē arvien lielāks datu apjoms, tā ne vienmēr spēja veikt visas sniegtās informācijas pareizības pārbaudes, ņemot vērā resursu trūkumu un pārbaudāmās informācijas apjomu. Līdz šim Komisija nav padziļināti izvērtējusi izmaksas un ieguvumus, kas saistīti ar apvienošanās pieteikumu iesniegšanas maksas ieviešanu kā apvienošanās darījumu kontroles, ko tā veic, autonomu finansēšanas avotu (40.–46. punkts).

96 Tā kā ES tiesību aktos darījuma ES dimensija ir noteikta, atsaucoties tikai uz pušu, kas apvienojas, gada apgrozījumu, Komisija nepārbaudīja vairākus darījumus, kuri bija būtiski iekšējam tirgum (47. punkts).

97 Pretmonopola noteikumu izpildes panākšana parasti tiek veikta pēc tam, kad ir radusies konkurences problēma. Lai gan Komisijas lēmumi pretmonopola lietās, kurus revidējām, risināja konkurences problēmas, Komisijas procedūras parasti bija ilgstošas. Ilgstošas procedūras var negatīvi ietekmēt konkurences noteikumu izpildes panākšanas efektivitāti, un it īpaši tas attiecas uz strauji augošajiem digitālajiem tirgiem, kuros nepieciešama ātra reakcija, lai izvairītos no iespējamā kaitējuma. Kavēšanās iemesli bija saistīti ne tikai ar Komisiju, bet arī ar izmeklētajiem uzņēmumiem. Lai gan Komisija īstenoja ievērojamus centienus, lai paātrinātu procedūras un lai apstrādātu arvien pieaugošo informācijas un datu apjomu, šie centieni līdz šim nav bijuši pilnībā sekmīgi (48.–56. punkts).

98 Saskaņā ar spēkā esošajiem pretmonopola noteikumiem *ex ante* iejaukšanās pasākumi nav atļauti, turklāt nosacījumi, kas izvirzīti, lai varētu piemērot pagaidu pasākumus (proti, uzdot uzņēmumiem pārtraukt aizdomīgo rīcību lietas izmeklēšanas laikā), apgrūtinā to izmantošanu. Turklāt, lai gan digitālo tirgu veidošanās ir radījusi

jaunas problēmas konkurences jomā un ir jāpielāgo tradicionālie pieņēmumi par tirgiem un efektīvu konkurenci, Komisija līdz šim nav atjauninājusi savas pamatnostādnes, paziņojumus vai grupu atbrīvojuma regulas, lai ņemtu vērā šīs jaunās tendences un uzlabotu juridisko noteiktību uzņēmumiem, kā arī sniegtu atbalstu valsts konkurences iestādēm lēmumu pieņemšanā (57.–63. punkts).

99 Visbeidzot, efektīva izpildes panākšana ir atkarīga no piemēroto naudas sodu preventīvā rakstura. Lai gan Komisijas piemērotā naudas soda absolūtais līmenis ir viens no augstākajiem pasaulē, tā līdz šim nav izvērtējusi naudas soda preventīvo ietekmi (64.–72. punkts).

2. ieteikums — uzlabot konkurences noteikumu izpildes panākšanas efektivitāti

Lai efektīvi risinātu visas konkurences problēmas apvienošanās kontrolē ES un lai ātrāk reaģētu uz tirgu un it īpaši digitālo tirgu attīstību, iesakām Komisijai veikt šādus pasākumus:

- a) turpināt optimizēt apvienošanās procedūras un lietu pārvaldību, lai aptvertu darījumus, kas ir būtiski iekšējā tirgū, un veikt izdevumu un ieguvumu, kas saistīti ar apvienošanās pieteikumu iesniegšanas maksas ieviešanu, sīki izstrādātu analīzi;
- b) stiprināt tās pretmonopola iekšējās instrumentus un aktualizēt paziņojumus un pamatnostādnes, kā arī grupu atbrīvojuma regulas pēc to termiņa beigām, lai ņemtu vērā jaunās norises tirgū (galvenokārt tās, kas saistītas ar digitālajiem tirgiem);
- c) veikt pētījumu par naudas sodu preventīvo ietekmi un vajadzības gadījumā atjaunināt naudas sodu noteikšanas metodiku.

Termiņš: līdz 2024. gada vidum vai b) daļai — līdz attiecīgo grupu atbrīvojuma regulu termiņa beigām.

100 Valsts konkurences iestādes pieņem lielāko daļu lēmumu lietās, kurās piemēro ES pretmonopola noteikumus. Komisijas un VKI sadarbība bija sekmīga, taču tirgus uzraudzība netika cieši koordinēta un Komisijas rīcībā bija ierobežota informācija par VKI prioritātēm izpildes panākšanas jomā. Lietas tika nodotas tikai retumis, un VKI aktīvi neizmantoja agrīnas brīdināšanas mehānismu, kas tika ieviests 2016. gadā savstarpējai informācijas apmaiņai par jautājumiem saistībā ar izskatītajām lietām, un tādēļ to nevarēja izmantot efektīvākai lietu nodošanai (73.–77. punkts).

3. ieteikums — labāk izmantot Eiropas Konkurences tīkla potenciālu

Lai pilnībā izmantotu EKT potenciālu, Komisijai labāk jākoordinē tirgus uzraudzība ar VKI un jāuzlabo informācijas apmaiņa par prioritātēm EKT, lai palielinātu pārredzamību un panāktu papildināmību, kā arī jāveicina i) tās agrīnas brīdināšanas mehānisma efektīvāka izmantošana un ii) lietu sadale (it īpaši sarežģītos digitālajos tirgos), tādējādi izvairoties no tā, ka vairākas konkurences iestādes vērtē viena uzņēmuma līdzīgas darbības.

Termiņš: 2022. gads.

101 ES tiesību aktos noteikti tikai vispārīgi ES konkurences politikas mērķi. COMP ĢD jāvērtē tā izpildes panākšanas darbību rezultāti atbilstīgi Komisijas vispārējai tās darbības rezultātu izvērtēšanas pieejai. Taču konkurences noteikumu izpildes panākšanas īpatnības un piemērotu datu trūkums apgrūtināja COMP ĢD iespējas noteikt atsauces scenāriju, ko tas varētu izmantot darbības rezultātu izvērtēšanai, noteikt jāpildīnus rādītājus un mērķrādītājus, kā arī salīdzināt darbības rezultātus laika gaitā (78.–84. punkts).

102 Komisija regulāri neveica *ex post* novērtējumus par savu lēmumu efektivitāti, lai gan tas būtu palīdzējis uzlabot lēmumu pieņemšanu nākotnē un veicinājis resursu efektīvāku sadali (85. un 86. punkts).

103 Komisija sava izpildes panākšanas darba rezultātus paziņo tās gada ziņojumā par konkurences politiku un atsevišķi arī COMP ĢD gada darbības pārskatā. Tomēr abi ziņojumi ir vērsti uz darbībām, nevis uz ietekmi, taču arī par šīm darbībām trūkst svarīgas informācijas (piemēram, par pārskata gada beigās notiekošajām izmeklēšanām, neizskatītajām lietām u. c.). Visbeidzot, netiek veikti regulāri un neatkarīgi novērtējumi par ES konkurences iestāžu darbības rezultātiem, piemēram, profesionālizvērtēšana (87.–90. punkts).

4. ieteikums — uzlabot ziņojumus par darbības rezultātiem

Lai uzlabotu pārredzamību un pārskatatbildību pret Eiropas Parlamentu un iedzīvotājiem, iesakām Komisijai:

- a) regulāri veikt tās izpildes panākšanas lēmumu rezultātu, tostarp to ietekmes, *ex post* novērtējumus;
- b) kopā ar valsts konkurences iestādēm izstrādāt pieeju, lai regulāri un neatkarīgi izvērtētu stratēģisko izpildes panākšanas mērķu sasniegšanu, piemēram, profesionālizvērtēšanas veidā.

Termiņš: a) daļai – 2023. gads, b) daļai – 2024. gads.

Šo ziņojumu 2020. gada 6. oktobrī Luksemburgā pieņēma IV apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Alex Brenninkmeijer*.

Revīzijas palātas vārdā –

priekšsēdētājs
Klaus-Heiner Lehne

Pielikumi

I pielikums. ES konkurences noteikumu izpildes panākšanas tiesību aktos noteiktie mērķi

LESD 101. pants	LESD 102. pants	Apvienošanās regula
Aizliegt nolīgumus uzņēmumu starpā, kuru mērķis ir nepieļaut, ierobežot vai izkropļot konkurenci kopumā.	Aizsargāt tirgu struktūru un tādējādi arī konkurenci kā tādu. Novērst to, ka uzņēmumi ļaunprātīgi izmanto savu dominējošo stāvokli, uzspiežot netaisnīgas cenas vai citus tirdzniecības nosacījumus vai ierobežojot ražošanu, tirgus vai tehnikas attīstību, kaitējot patērētājiem.	Nodrošināt koncentrācijas saderību ar iekšējo tirgu, ņemot vērā nepieciešamību saglabāt un veicināt efektīvu konkurenci.
Izveidot integrētu iekšējo tirgu Eiropas Savienībā		

II pielikums. Galvenās atsauces uz ES konkurences noteikumiem

Pretmonopola noteikumi (LESD 101.–102. pants)	Karteji (LESD 101. pants)	Apvienošanās kontrole	
Padomes Regula (EK) Nr. 1/2003		Padomes Regula (EK) Nr. 139/2004	
Komisijas Regula (EK) Nr. 773/2004		Komisijas Regula (EK) Nr. 802/2004	
Paziņojums par jēdziena "konkrētais tirgus" definīciju			
Paziņojums par maznozīmīgiem nolīgumiem, kas būtiski neierobežo konkurenci (<i>De minimis</i> paziņojums)		Pamatnostādnes par horizontālo apvienošanas novērtēšanu	
Komisijas Regula (ES) Nr. 1217/2010 par pētniecības un izstrādes nolīgumiem	Komisijas paziņojums par izlīguma procedūras kārtību	Pamatnostādnes par nehorizontālo apvienošanas novērtēšanu	
Komisijas Regula (ES) Nr. 1218/2010 par specializācijas nolīgumiem	Komisijas Regula (ES) Nr. 622/2008 par izlīguma procedūrām	Komisijas paziņojums par aizsardzības līdzekļiem	
Pamatnostādnes par horizontālās sadarbības nolīgumiem		Komisijas paziņojums par ierobežojumiem	
Komisijas Regula (ES) Nr. 330/2010 par vertikālajiem nolīgumiem	Komisijas paziņojums par atbrīvojumu no naudas soda un naudas soda samazināšanu karteļu gadījumos ("Paziņojums par iecietības programmu")	Komisijas paziņojums par vienkāršoto procedūru	
Pamatnostādnes vertikālo ierobežojumu jomā		Komisijas paziņojums par lietu nodošanu	
Komisijas Regula (ES) Nr. 316/2014 par tehnoloģiju nodošanu			
Pamatnostādnes par tehnoloģiju nodošanu			
Paziņojums — pamatnostādnes par ietekmi uz tirdzniecības koncepciju			
Paziņojums — pamatnostādnes par Līguma 81. panta 3. punkta piemērošanu			
Norādījumi par Komisijas prioritātēm, piemērojot Līguma 82. pantu			
Pamatnostādnes naudas soda aprēķināšanai			
Informatīva piezīme par nespēju samaksāt			
Paziņojums par kaitējuma apmēra noteikšanu zaudējumu atlīdzināšanas prasībās			
Paziņojums par sadarbību konkurences iestāžu tīklā			
Paziņojums par Komisijas un ES dalībvalstu tiesu sadarbību			
Direktīva 2014/104/ES par valstu tiesību aktu noteikumiem par zaudējumu atlīdzināšanas prasībām par konkurences tiesību pārkāpumiem			
Direktīva (ES) 2019/1 par apstākļu nodrošināšanu nolūkā dot dalībvalstu konkurences iestādēm iespēju efektīvāk izpildīt konkurences noteikumus un par iekšējā tirgus pienācīgas darbības nodrošināšanu ("EKT+")			
Paziņojums par noteikumiem attiecībā uz piekļuvi Komisijas lietas materiāliem			
Lēmums par uzklaušanās amatpersonas amatu un darba uzdevumiem noteiktu konkurences lietu izskatīšanā			

III pielikums. EKT paziņotās izmeklēšanas un lēmumu projekti 2010.–2019. gadā

Dalībvalsts	Izmeklēšanas	%	Lēmumu projekti	%
Beļģija	40	2,6 %	15	1,7 %
Bulgārija	13	0,8 %	4	0,4 %
Čehija	28	1,8 %	14	1,6 %
Dānija	33	2,1 %	35	3,9 %
Vācija	117	7,6 %	77	8,5 %
Īrija	13	0,8 %	1	0,1 %
Grieķija	38	2,5 %	32	3,5 %
Spānija	112	7,3 %	100	11,1 %
Igaunija	3	0,2 %	1	0,1 %
Francija	120	7,8 %	100	11,1 %
Horvātija	9	0,6 %	2	0,2 %
Itālija	124	8,1 %	117	13,0 %
Kipra	28	1,8 %	10	1,1 %
Latvija	14	0,9 %	2	0,2 %
Lietuva	21	1,4 %	12	1,3 %
Luksemburga	28	1,8 %	7	0,8 %
Ungārija	66	4,3 %	32	3,5 %
Malta	7	0,5 %	3	0,3 %
Nīderlande	51	3,3 %	25	2,8 %
Austrija	105	6,8 %	35	3,9 %
Polija	21	1,4 %	8	0,9 %
Portugāle	69	4,5 %	26	2,9 %
Rumānija	65	4,2 %	54	6,0 %
Slovākija	32	2,1 %	20	2,2 %
Slovēnija	21	1,4 %	19	2,1 %
Zviedrija	52	3,4 %	12	1,3 %
Somija	23	1,5 %	11	1,2 %
Apvienotā Karaliste	69	4,5 %	33	3,7 %
Kopā	1 322	86,1 %	807	89,5 %
Komisija	213	13,9 %	95	10,5 %
Pavisam kopā	1 535	100 %	902	100 %

IV pielikums. COMP ĢD darbības rezultātu rādītāji attiecībā uz apvienošanās kontroles un pretmonopola procedūrām

Nr.	Attiecīgais vispārīgais mērķis	Rezultāta rādītājs	Pamatojums	Datu avots
1	Efektīva pretmonopola noteikumu izpildes panākšana, lai aizsargātu patērētāju labklājību	IKP pieaugums	IKP pieaugums, veicot ieviešanas pasākumus izpildes panākšanai	Eurostat
Konkrēti mērķi pretmonopola jomā (tostarp attiecībā uz karteljiem)				
1	Efektīva pretmonopola noteikumu izpildes panākšana, lai aizsargātu patērētāju labklājību	Tādu patērētāju ieguvumu noteikšana, ko nodrošina Komisijas lēmumi par aizliegumu veidot karteljus	Kvantitatīvs rādītājs, lai nodrošinātu konkurences noteikumu izpildes panākšanas pozitīvu ietekmi uz patērētāju labklājību	Konkurences ĢD aprēķini
		Komisijas piemērotā naudas soda preventīva ietekme	Kvalitatīvs rādītājs, ko izmanto, lai noskaidrotu ieinteresēto personu viedokli par mūsu sodu preventīvo ietekmi pretmonopola un kartelju lietās	Ieinteresēto personu aptauja
2	A. Valsts konkurences iestāžu veikta efektīva un saskaņota ES konkurences tiesību aktu piemērošana	Eiropas Konkurences tīklā (EKT) pazinoto lietu skaits	EKT darbības līmeņa kritērijs, lai nodrošinātu ES konkurences tiesību aktu saskaņotu piemērošanu	EKT lietu sistēma
		Plānoto konsultāciju par izpildes panākšanas lēmumiem un līdzīgām lietām skaits Eiropas Konkurences tīklā (EKT)		
		B. ES konkurences tiesību aktu efektīva un saskaņota piemērošana	Dalībvalstīs pieņemto spriedumu skaita un Komisijas sniegto atbilstu uz atzinumu pieprasījumiem attiecība (Regulas (EK) Nr. 1/2003 15. panta 1. punkts)	Tiesu un Komisijas darbības saskaņotības kritērijs, lai nodrošinātu ES konkurences tiesību aktu saskaņotu piemērošanu privātajā sektorā
		Dalībvalstīs pieņemto spriedumu skaita un Komisijas <i>amicus curiae</i> informatīvo piezīmju attiecība (Regulas (EK) Nr. 1/2003 15. panta 3. punkts)		
		Tādu dalībvalstu skaits, kuras pilnībā īstenojušas direktīvu, nodrošinot ES konkurences tiesību aktu pārkāpumus cietušajiem tiesības vērsties dalībvalstu tiesās, lai saņemtu kompensāciju	Kritērijs, lai nodrošinātu vienlīdzīgas iespējas saņemt kompensāciju par konkurences tiesību aktu pārkāpumiem visās dalībvalstīs	Konkurences ĢD statistika, kas balstīta uz novērtējumu
Apvienošanās kontroles konkrētie mērķi				
4	Netraucētas tirgus pārstrukturēšanas veicināšana, racionāli izvērtējot apvienošanās darījumu, kas nerada kaitējumu	Vienkāršotajā procedūrā pieņemto apvienošanās lēmumu attiecība	Kvantitatīvs rādītājs, kurš liecina par samazinātu regulējuma slogu, kas veicina netraucētu tirgus pārstrukturēšanu	Konkurences ĢD aprēķini
5	Apvienošanās darījumu pret konkurenci vērstas ietekmes novērtšana, lai aizsargātu patērētāju labklājību	Ieviešanas apvienošanās darījumos nodrošināto ieguvumu patērētājiem noteikšana (<i>līdz 2017. gadam tika noteikti tikai ieguvumi, ko nodrošināja ieviešanas horizontālās apvienošanās darījumos</i>)	Kvantitatīvs rādītājs, lai nodrošinātu konkurences noteikumu izpildes panākšanas pozitīvu ietekmi uz patērētāju labklājību	
Pretmonopola un apvienošanās kontroles kopējie konkrētie mērķi				
3. un 6. rād.	ES konkurences tiesību aktu saskaņotības ar tirgus situāciju un mūsdienu ekonomisko un juridisko domāšanu saglabāšana	Apspriedes ar ieinteresētajām personām par jauniem noteikumiem	Kritērijs būtiskiem kvalitātes parametriem, kas saistīti ar Konkurences ĢD darbu	Eiobarometra standarta kvalitātes pētījums Konkurences ĢD ieinteresēto personu aptauja
15	Starptautiskās sadarbības un konverģences veicināšana konkurences politikas jomā un labākas pārredzamības un būtiskāko subsīdiju aspektu kontroles nodrošināšana starptautiskā līmenī	Konkurences kultūras un politikas konverģences veicināšana starptautiskā līmenī		
16	Augstāko standartu nodrošināšana konkurences politikas izpildes panākšanas jomā	Komisijas lēmumu juridiskā pamatotība konkurences lietās Ekonomikas analīzes kvalitāte Zināšanas par tirgu Ietekme uz tirgiem Lēmumu savlaicīga pieņemšana Savlaicīga informēšana		

Akronīmi un saīsinājumi

COMP ĢD: Eiropas Komisijas Konkurences ģenerāldirektorāts.

EKT: Eiropas Konkurences tīkls (Komisijas un dalībvalstu konkurences iestāžu tīkls).

ESAO: Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija.

IKP: iekšzemes kopprodukts.

LESD: Līgums par Eiropas Savienības darbību.

VKI: valsts konkurences iestāde.

Glosārijs

Apvienošanās: uzņēmumu apvienošana, kad viens uzņēmums pārņem otru vai tiek radīta jauna struktūra, veidojot koncentrāciju tirgū.

Grupu atbrīvojuma regulas: ES noteikumi, kas pieļauj konkrētu veidu ierobežojošas vienošanās, kas citādi ir aizliegtas. Grupu atbrīvojuma regulām ir ierobežots piemērošanas termiņš, un Komisija tās regulāri pārskata.

Iecietība: princips, kas paredz, ka karteļa uzņēmumiem piemērotais naudas sods noteiktos apstākļos var tikt atcelts vai samazināts, ja uzņēmumi sadarbojas ar pretmonopola iestādēm to veiktās izmeklēšanas ietvaros.

Iekšzemes kopprodukts: valsts bagātības standarta mērvienība — tā ir konkrētā laikposmā visu tautsaimniecībā saražoto preču un sniegto pakalpojumu vērtība naudas izteiksmē.

Kartelis: ražotāju vai piegādātāju grupa, kas rīkojas saskaņoti, lai nodrošinātu konkrētu tirgus cenu līmeni vai citādi ierobežotu konkurenci, piemēram, ierobežojot ražošanu vai kopīgojot tirgus vai klientus.

Konkurence: situācija tirgū, kad vairāki neatkarīgi preču piegādātāji vai pakalpojumu sniedzēji sacenšas, lai piesaistītu klientus.

Pagaidu pasākumi: tādi pasākumi, kas dod iespēju Komisijai uzdot uzņēmumam pārtraukt rīcību, ko tā sākotnēji uzskata par nelikumīgu.

Patērētājs: preces vai pakalpojuma gala lietotājs vai netiešais lietotājs, piemēram, ražotājs vai mazumtirgotājs.

Pretmonopola politika: konkurences tiesību akti un politika, ar ko vēršas pret praksi, kas vērsta pret konkurenci (piemēram, karteļu darbību), un dominējoša stāvokļa tirgū ļaunprātīgu izmantošanu.

Privātā sektora dalībnieku prasību celšana par zaudējumu atlīdzināšanu: privātpersonu un uzņēmumu prasību celšana par tādu zaudējumu atlīdzināšanu, kas radušies, pārkāpjot konkurences noteikumus.

Tiesiskās aizsardzības līdzeklis: veids, kādā tiek atrisinātas apvienošanās vai pretmonopola lietā radušās konkurences problēmas.

Uzņēmums: jebkura struktūra, piemēram, sabiedrība, kas piedāvā preces vai pakalpojumus konkrētā tirgū.

EIROPAS KOMISIJAS ATBILDES UZ EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTAS ĪPAŠO ZIŅOJUMU

“KOMISIJAS ĪSTENOTĀ ES UZŅĒMUMU APVIENOŠANĀS KONTROLE UN PRETMONOPOLA PROCEDŪRAS: JĀPAPLAŠINA TIRGUS UZRAUDZĪBA”

KOPSAVILKUMS

Komisijas kopējā atbilde uz I–XI punktu.

ES konkurences noteikumi šobrīd ir tikpat svarīgi kā pirms vairāk nekā 60 gadiem, kad tie tika noteikti Līgumā. Šie noteikumi, kas paredz Eiropas Komisijas pilnvaras un pienākumus ES konkurences politikas jomā, būtībā ir palikuši tādi paši, kamēr ekonomiskā un politiskā vide ir piedzīvojusi reizēm pat būtiskas pārmaiņas.

Desmitgadi pēc desmitgades Komisija ir attīstījusi un piemērojusi ES konkurences tiesības atbilstoši tirgus realitātei, ievērojot ES Tiesu īstenoto uzraudzību un judikatūras attīstību. Tā regulāri pielāgo konkurences noteikumus un procedūras, lai tie atbilstu situācijai tirgos un jaunākajām atziņām ekonomikā un jurisprudencē.

Komisijai un valstu konkurences iestādēm (VKI) ir dalīta kompetence ES konkurences noteikumu (LESD 101.–109. panta) tiešajā izpildes panākšanā, kas ļauj ES tirgiem darboties labāk, nodrošinot, ka uzņēmumi konkurē vienlīdzīgi un godīgi, balstoties uz to objektīvajām spējām. Konkurences noteikumu mērķis ir palīdzēt izveidot iekšējo tirgu un nodrošināt tā pienācīgu darbību. Apvienošanās kontroles jomā Komisija aizsargā konkurenci nodrošinot tirgu struktūras, novēršot, ka lielu uzņēmumu apvienošanās kaitē konkurencei. Tas nāk par labu patērētājiem, uzņēmumiem un Eiropas ekonomikai kopumā. Komisijā par šīm tiešās izpildes panākšanas pilnvarām primāri ir atbildīga šīs jomas komisāre un Konkurences ģenerāldirektorāts.

Komisijas darbam pretmonopola un apvienošanās kontroles jomā ir piemērojami noteikti juridiskie pienākumi. Šie juridiskie pienākumi, neraugoties uz resursu ierobežojumiem, ir obligāti jāpilda, un izpildes panākšanai jānotiek taisnīgi, balstoties uz faktiem, pierādījumiem un rūpīgu analīzi un ievērojot pienācīgu procesu. Jāuzsver, ka ES Tiesām ir neierobežota kompetence pušu celto prasību ietvaros pārskatīt Komisijas pieņemtus izpildes lēmumus pēc būtības, procedūras ziņā un attiecīgā gadījumā – attiecībā uz uzliktā naudas soda apmēru.

Komisija atzīmē, ka konkurences noteikumu pārkāpumi tās uzmanības lokā nonāk ļoti dažādos veidos, piemēram, balstoties uz oficiālām sūdzībām, pieteikumiem par atbrīvojumu no naudas soda, iecietības pieteikumiem, sadarbību ar ieinteresētajām personām, trauksmes celšanas rīku, sadarbību ar Komisiju, VKI un citiem valsts regulatoriem un iestādēm, tirgus apsekojumiem, specializēto un vispārīgo presi, citiem publiski pieejamiem avotiem un datubāzēm. Komisijas darbā pie pārkāpumu atklāšanas neatņemama sastāvdaļa ir proaktīva tirgus uzraudzība, un šīs spējas tiek pastāvīgi pilnveidotas.

Attiecībā uz potenciālajiem pārkāpumiem, kuri darīti zināmi Komisijai, jāatzīmē, ka tā savu ierobežoto resursu dēļ nespēj izskatīt visus potenciālos ES pretmonopola noteikumu pārkāpumus, tāpēc katrs jaunas izmeklēšanas priekšlikums iziet sīku vairākposmu iekšējo novērtējumu no prioritātes viedokļa. Prioritāšu noteikšanā tiek izmantoti kvantitatīvie un kvalitatīvie kritēriji (tostarp iespējamais kaitējums tirgum un patērētājiem, lietas potenciāls kļūt par precedentu utt.), un tā kalpo par labu pamatu Komisijas lēmumam par to, kuras lietas izskatīt. Komisija rīkojas ļoti pārredzami – tā publicē paziņojumu par pretmonopola procedūras sākšanu un sniedz pietiekami daudz informācijas, lai mediji un sabiedrība varētu izprast konkrētās izmeklēšanas pamatojumu. Attiecībā uz

pretmonopola izmeklēšanas procedūrām Komisija uzsver, ka konkurences noteikumu piemērošanā kvalitāte, aktualitāte un ātrums ir vienlīdz svarīgi parametri. Izmeklēšanai vajadzētu būt ātrai, jo īpaši ņemot vērā ekonomikas un sabiedrības attīstības tempu. Tomēr jāatzīst, ka izmeklējamās lietas kļūst arvien sarežģītākas. Ātrums ir būtisks kvalitātes un aktualitātes papildelements, taču nevar būt vienīgais parametrs un nevar tikt prioritārizēts uz kvalitātes vai aktualitātes rēķina. Lai vai kā, Komisija pastāvīgi cenšas padarīt procedūras efektīvākas. Savienībā, kuras pamatā ir likts un kurā valda tiesiskums, ir ārkārtīgi būtiski, ka tiek nodrošināta Komisijas lēmumu kvalitāte un tiesību uz aizstāvību pilnīga ievērošana.

Komisija arī pārskata šīs jomas satvaru, ko veido dažādas regulas, paziņojumi un pamatnostādnes, un pašlaik pretmonopola jomā notiek vairāku aktu pārskatīšana, lai nodrošinātu, ka jaunie un atjauninātie noteikumi atspoguļo tirgus realitāti, tostarp jo īpaši digitalizācijas ietekmi. Šī pārskatīšana ietver arī plašu izvērtējumu apvienošanās kontroles jomā, kurā tiek skatīti tādi jautājumi kā vienkāršošanas iespējas un jurisdikcijas problēmjasautājumi un kura iznākumu nevar iepriekš prognozēt. Rīcībpolitikas pārskatīšana ir ietilpīgs process, kas ietver sabiedriskās apspriešanas, izvērtējumus un ietekmes novērtējumus saskaņā ar Komisijas labāka regulējuma programmu un var ilgt vairākus gadus.

Komisija vēlas uzsvērt sekas, kas neizbēgami izriet no tā, ka ES pretmonopola noteikumu izpildes panākšanā Komisijai un VKI ir dalītas pilnvaras. Komisija organizē un vada daudzas sanāksmes ar VKI par rīcībpolitikas jautājumiem un lietām, lai palielinātu kopīgās zināšanas un panāktu atbalstu kopīgiem risinājumiem. Tomēr Regula 1/2003 neparedz Komisijai nekādu lomu, ne pilnvaras koordinēt tirgus uzraudzības vai izpildes panākšanas prioritātes Eiropas Konkurences tīklā (EKT).

Komisija turklāt aktīvi piedalās un sniedz ieguldījumu ESAO un Starptautiskā konkurences tīkla (SKT) darbā ar mērķi visas pasaules konkurences iestādēs uzlabot snieguma novērtēšanu un aģentūru efektivitāti. Komisija piekrīt Revīzijas palātai, ka lielāki ieguldījumi *ex post* izvērtējumā nāk par labu Komisijas īstenotajai izpildes panākšanai priekšdienās, taču prasa arī, lai šai funkcijai būtu pieejami pietiekami resursi (cilvēkresursi un tehniskie resursi). Komisija piekrīt Revīzijas palātai, ka, lai konkurences iestādes varētu efektīvi panākt izpildi, tām nepieciešami pietiekami resursi (cilvēkresursi un tehniskie resursi).

Komisija pieņem 2.b, 2.c, 3. un 4.a ieteikumu, daļēji pieņem 1. un 2.a ieteikumu un nepieņem 4.b ieteikumu.

IEVADS

06. Komisija atsauca uz LESD 26. protokolu un Tiesas judikatūru (lieta C-501/06 *GlaxoSmithKline*, 61.–63. punkts) un norāda, ka patērētāju labklājība nav atsevišķs un savrups standarts, kas būtu jāievēro, īstenojot izpildes panākšanas pasākumus saskaņā ar konkurences noteikumiem.

08. Komisija atzīmē, ka kopš 2016. gada izskatīto koncentrācijas darījumu skaits gadā ir bijis tuvāk 400 nekā 300 (vai pat vairāk nekā 400, kā tas bija 2018. gadā).

1. ielaidums

Dalībvalstu valsts konkurences iestāžu pilnvaras

Komisija norāda, ka ar Direktīvu 2019/1¹ tika ieviests kopīgs valstu konkurences iestāžu (VKI) pilnvaru minimums, kā arī noteikumi, kas nodrošina, ka visas VKI var uzlikt atturošus naudas sodus. Turklāt ar to tika ieviesta gandrīz pilnībā saskaņota procedūra attiecībā uz iecietības pieteikumiem.

¹ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2019/1 (2018. gada 11. decembris) par apstākļu nodrošināšanu nolūkā dot dalībvalstu konkurences iestādēm iespēju efektīvāk izpildīt konkurences

APSVĒRUMI

Komisijas spējas tirgus uzraudzībā, pārkāpumu atklāšanā un izmeklēšanā ir zināmā mērā ierobežotas

24. Komisija uzsver, ka darbā pie pārkāpumu atklāšanas proaktīva tirgus uzraudzība ir neatņemama sastāvdaļa un ka tā pastāvīgi pilnveido šīs spējas, izmantojot dažādus avotus. To vidū ir, piemēram, problēmu apzināšanas pētījumi, nozaru apsekojumi, *ex officio* izmeklēšanas un trauksmes celšanas rīks. Ir pašsaprotami, ka dažādās nozarēs pārkāpumu atklāšanas veidi atšķiras: dažās nozarēs tās parasti ir oficiālās sūdzības, savukārt citās nozarēs – drīzāk neformāli kontakti un nozares speciālie informācijas avoti. Komisija izmanto tos rīkus un avotus, kuri tās ieskatā dod lielākās iespējas atklāt pārkāpumus un iespējamus pārkāpumus, un cenšas rast pareizo līdzsvaru starp izmaksām, ko radītu papildu tirgus uzraudzības darbības, un potenciālajiem ieguvumiem no šādām darbībām.

Komisija uzskata, ka tās procedūras un prakse ir labs pamats tās turpmākajam darbam pie konkurences pārkāpumu proaktīvas atklāšanas, ja vien tai būs pieejami pietiekami resursi.

Ierobežotie resursi ietekmē Komisijas spēju atklāt pārkāpumus

29. Nozaru apsekojumi ir tikai viens (un resursietilpīgākais) no daudzajiem instrumentiem, ko izmanto izvērtēšanai uzraudzības / pārkāpumu atklāšanas nolūkā. Komisija norāda, ka Konkurences ģenerāldirektorātam vienmēr ir bijis (un joprojām ir) kvalificēts un spējīgs personāls tā uzdevumu veikšanai, taču piekrīt, ka, lai varētu īstenot papildu atklāšanas un izpildes panākšanas darbības, svarīgi ir papildu resursi.

30. Komisija norāda, ka gada laikā no jauna reģistrēto pašiniciatīvas lietu skaits var ievērojami mainīties un ka tas jāskata gan kontekstā ar jau izskatītā esošajām lietām, gan jauno izskatāmo sūdzību skaitu (ja ir reģistrēts daudz jaunu lietu, ir loģiski, ka pēc tam jāpievēršas arī attiecīgo izmeklēšanu virzīšanai). Par Komisijas pašiniciatīvas lietu efektivitāti liecina tas, ka šīs lietas nepārprotami veido vairākumu no visiem pretmonopola lēmumiem, kuri neattiecas uz karteljiem.

Pieeja prioritāro lietu noteikšanai nebija optimāla

38. Par katru jaunu izmeklēšanu tiek veikts detalizēts vairākposmu iekšējais novērtējums no prioritātes viedokļa, kurš balstās uz skaidri noteiktiem kritērijiem. Cita starpā tiek novērtētas norādes par iespējamo kaitējumu tirgum un patērētājiem, kā arī tādi aspekti kā lietas potenciāls kļūt par precedentu un tas, vai efektīvāko risinājumu dotu tieši konkurences tiesības un, ja jā, tad kādā līmenī – ES vai valsts. Turklāt izpildes panākšanā ir jārod līdzsvars starp Komisijas ikgadējā pārvaldības plānā noteiktajām prioritārajām jomām un nepieciešamību skatīt lietas daudzās dažādās nozarēs. Šie ir jautājumi, kurus nevar skaitliski līdzsvarot, bet attiecībā uz kuriem pašreizējie prioritāšu noteikšanas noteikumi un procedūra nodrošina stabilu pamatu.

44. Papildus informācijai, kuru sniedz par apvienošanas paziņojušās puses, Komisija koncentrācijas darījumu novērtēšanā izmanto dažādus datus un informācijas kopumus. Izmantojot šos dažādos faktu avotus, Komisija var veikt pati savu novērtējumu (tostarp vajadzības gadījumā modelēt tirgus rekonstrukciju, ja ir risks, ka “paziņotājas puses” sniegtie dati varētu būt nepilnīgi vai nepareizi) un salīdzinoši kontrolēt un pārbaudīt paziņotājas puses sniegto informāciju un paziņojumus (un attiecīgā gadījumā pierādīt, ka tiem nav seguma faktos).

noteikumus un par iekšējā tirgus pienācīgas darbības nodrošināšanu (Dokuments attiecas uz EEZ). OV L 11, 14.1.2019., 3.–33. lpp.

Turklāt jāatzīmē, ka Apvienošanās regulā ir paredzēta iespēja piemērot naudas sodus, ja uzņēmumi ir snieguši nepareizu, maldinošu vai nepilnīgu informāciju. Šī iespēja nesen izmantota divās lietās (*Facebook/WhatsApp* un *GE/LM Wind*).

Komisija norāda, ka trešās personas, kurām ir būtiskas piezīmes par ierosināto darījumu, parasti atbild noteiktajā termiņā vai pieprasa atbildes termiņa pagarinājumu. Šādi pagarinājuma pieprasījumi visbiežāk tiek apmierināti.

45. Komisija atzīmē, ka Covid-19 pandēmijas laikā noteikto pasākumu ietvaros tā nolēma pagaidu kārtā atļaut uzņēmumiem apvienošanās paziņojumus iesniegt elektroniski.

46. Attiecībā uz otro ievilkumu – Komisija norāda, ka vienkāršotā paziņojuma 5. punkta a) apakšpunktā ir paredzētas divas lietu kategorijas: i) kopuzņēmumi, kas neveic darbību EEZ (kopuzņēmumi ārpus EEZ), un ii) kopuzņēmumi, kas veic ierobežotu darbību EEZ (apgrozījums EEZ nepārsniedz 100 miljonus EUR).

47. Komisijā kopš 2016. gada notiek izvērtējums par noteiktiem ES apvienošanās kontroles aspektiem, un daudzu tematu vidū tiek izvērtēts arī, cik efektīvi ir ES Apvienošanās regulā noteiktie apgrozījuma sliekšņi, vērtējot pēc tā, vai pietiekamā mērā tiek aptverti būtiskie darījumi.

Šā izvērtējuma mērķis ir cita starpā novērtēt, vai pašlaik izpildes panākšanā ir trūkumi Apvienošanās regulas satvara dēļ (ja ir – cik lieli) un vai esošie rīki (piemēram, lietu nodošanas sistēma) ļauj pietiekamā mērā aptvert un izskatīt būtiskos darījumus, pat ja to vērtība nesasniedz Apvienošanās regulā noteiktos apgrozījuma sliekšņus.

Komisijas lēmumi pretmonopola lietās nodrošināja risinājumus ar konkurenci saistītiem jautājumiem, taču izmeklēšanas darbības bija ilgas

52. Komisija uzsver, ka ES Tiesām ir pilna kompetence pušu celto prasību ietvaros pārskatīt Komisijas pieņemtos izpildes lēmumus pēc būtības, procedūras ziņā un attiecīgā gadījumā – arī neierobežota kompetence attiecībā uz uzliktā naudas soda apmēru.

58. Komisija norāda, ka arī attiecībā uz pretmonopola noteikumu pārkāpumiem, kurus uzņēmumi izdara digitālās ekonomikas jomā, Komisijai saskaņā ar piemērojamo tiesisko standartu nav izvirzīta prasība noteikt patērētājiem nodarīto kaitējumu.

59. Komisija atzīmē, ka viens no mērķiem, saistībā ar kuriem tā 2020. gada 2. jūnijā sāka ietekmes novērtējumu par iespējamu jaunu konkurences rīku², ir pievērsties konkurences strukturālajiem apdraudējumiem, attiecībā uz kuriem var būt vajadzīga agrīna iejaukšanās, kas ļautu novērst, ka izveidojas spēcīgi tirgus dalībnieki, kuri tirgū ieņem nostiprinājušos un/vai vārtziņa pozīciju. Saskaņā ar pašreizējiem konkurences noteikumiem šādus gadījumus nav iespējams risināt, bet to varētu izdarīt ar jaunu tirgus izmeklēšanas rīku, kas Komisijai ļautu novērst šādu strukturālu konkurences problēmu negatīvo ietekmi.

60. Komisija precizē, ka, ņemot vērā 2019. gadā sekmīgi pieņemto lēmumu par pagaidu pasākumiem, tā ir gatava turpināt pagaidu pasākumu piemērošanu lietās, kurās tas ir lietderīgi.

62. Komisija ir proaktīvi risinājusi jaunās problēmas, ko radījusi digitālo tirgu attīstība. 2019. gadā tā noorganizēja konferenci “Konkurences politikas veidošana digitalizācijas laikmetā”, kurā piedalījās daudz ieinteresēto personu un akadēmiskās aprindas, kā arī publicēja triju ārējo konsultantu ziņojumu, kas bija adresēts konkurences komisārei³.

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

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

2018.–2020. gadā Komisija ir sākusi īstenot plašu konkurences politikas izvērtējuma un pārskatīšanas programmu, kurā tiek vērtētas arī vairākas pretmonopola un apvienošanās jomas regulas, pamatnostādnes un paziņojumi, lai pārliecinātos, vai noteikumi atspoguļo pašreizējo tirgus realitāti, tostarp jo īpaši digitalizācijas ietekmi⁴. Pārskatīšana tiek veikta saskaņā ar Komisijas labāka regulējuma principiem un atbilstoši priekšsēdētājas izpildvietnieces Vestageres pilnvarojuma vēstulei⁵ un Komisijas darba programmai⁶.

Šis ir iekļaujošs process, kas ietver sabiedriskās apspriešanas un var ilgt vairākus gadus. Piemēram, tagad pārskatīšanas procesā ir Vertikālo nolīgumu grupu atbrīvojuma regula⁷ un attiecīgās pamatnostādnes un horizontālo nolīgumu grupu atbrīvojuma regulas⁸ un attiecīgās pamatnostādnes, kas zaudēs spēku 2022. gadā. Pārskatīšanas procesā ir arī Paziņojums par konkrētā tirgus definīciju. Katras pārskatīšanas attiecīgo procedūras posmu grafiks ir publicēts COMP ĢD vietnē un tādējādi ļauj sabiedrībai pārredzēt šo procesu⁹.

Komisija piemēroja lielus naudas sodus, taču tai nav pārliecības par to preventīvo ietekmi

64. Komisija norāda, ka, lai gan tai ir zināma rīcības brīvība, nosakot naudas sodus par konkurences noteikumu pārkāpumiem, tai ir jāievēro ES Tiesu judikatūra un tai ir saistošas pamatnostādnes par naudas sodiem.

70. Pieredze, ko guvušas tās nedaudzās VKI, kurām noteikumi liek naudas soda noteikšanas nolūkā kvantificēt nelikumīgo peļņu, liecina, ka šis pienākums rada milzīgas praktiskās grūtības, ieskaitot to, ka ir grūti noteikt hipotētisko “cenu konkurences apstākļos”, pēc kuras precīzi noteikt pārmaksu. Pat pieņemot, ka to vispār būtu iespējams precīzi noteikt, nepamatotās peļņas aprēķināšana naudas soda noteikšanas nolūkā ne tikai prasītu ievērojamus resursus (ko atzīst arī Revīzijas palāta), bet arī, visticamāk, ievērojami pagarinātu daudzas izmeklēšanas un palielinātu pārsūdzību skaitu un sarežģītību. Tas savukārt ietekmētu Komisijas spēju noteiktā laikā izskatīt vairāk lietu, kas drīzāk mazinātu atturošo iedarbību. Turklāt kopumā ļoti ilgas izmeklēšanas kā tādas varētu negatīvi ietekmēt atturošo iedarbību.

72. Attiecībā uz naudas sodu atturošās iedarbības vispārīgu izvērtējumu Komisija norāda, ka tā patiešām nav veikusi šādu vispārīgu izvērtējumu, taču jau ir izskatījusi citas, specializētajā literatūrā ierosinātas pieejas, kā novērtēt kartelu un apvienošanās noteikumu izpildes jomā īstenotās rīcībpolitikas atturošo iedarbību.

Komisija cieši sadarbojās ar valstu konkurences iestādēm, taču joprojām iespējami uzlabojumi

⁴ To vidū cita starpā ir: Komisijas Paziņojums par tirgus definīciju, kas piemērojams gan pretmonopola, gan apvienošanās lietās neatkarīgi no nozares; Komisijas Vertikālo nolīgumu grupu atbrīvojuma regula un saistītās Vertikālo nolīgumu pamatnostādnes; Komisijas grupu atbrīvojuma regulas pētniecības un izstrādes un specializācijas jomā (abas kopā: “HNGAR”) un saistītās Horizontālo nolīgumu pamatnostādnes; Komisijas Mehānisko transportlīdzekļu grupu atbrīvojuma regula; jaunais konkurences rīks; ES apvienošanās kontroles procesuālo un jurisdikcijas aspektu izvērtējums; Baltā grāmata par ārvalstu subsīdijām.

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

⁸ Skatīt <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

75. Komisija uzsver, ka Regula 1/2003 neparedz Komisijai nekādas pilnvaras koordinēt tirgus uzraudzības vai izpildes panākšanas prioritātes EKT. Turklāt, kā atzīts ziņojumā, ne visām VKI šobrīd ir pilnvaras noteikt lietu prioritātes. Šādas pilnvaras tiek ieviestas ar Direktīvu 2019/1, kura jātransponē līdz 2021. gada februārim. Tomēr pat pēc Direktīvas 2019/1 transponēšanas šāda koordinācija būs atkarīga no tā, vai VKI tai piekrīt. Vairākums VKI savu prioritāšu noteikšanā vadās pēc konkrētajiem problēmjautājumiem valsts kontekstā, un valsts prioritātes ne vienmēr sakrīt ar Komisijas prioritātēm.

Komisija uzsver, ka tā ir pastiprinājusi brīvprātīgo informācijas apmaiņu ar VKI par nozaru apsekojumiem un šajā nolūkā izmanto speciālu IT lietojumprogrammu. No 2018. gada 1. novembra (rīka darbības sākuma datums) līdz 2020. gada 29. jūnijam EKT ietvaros ir notikusi informācijas apmaiņa par 22 nozaru apsekojumiem. Arī pirms tam par plānotiem vai notiekošiem nozaru apsekojumiem bieži notika apspriedes gan nozares apakšgrupas sanāksmēs, gan darba grupā vertikālo nolīgumu jomā, darba grupā horizontālo nolīgumu un ļaunprātīgas izmantošanas jomā, kā arī digitālo tirgu darba grupā.

76. Komisija norāda, ka ar Direktīvu 2019/1 tiek ieviests kopīgo rīku minimums un nodrošināts, ka visas VKI var uzlikt atturošos naudas sodus.

77. Komisija norāda, ka gadījumos, kad runa ir par valsts mēroga ģeogrāfisko tirgu, kā tas bija minētajās lietās, nav garantijas, ka Komisijas veikta izmeklēšana jautājumus būtu varējusi atrisināt efektīvāk.

Komisija sniedz vien ierobežotu informāciju par mērķu, tādu kā patērētāju labklājība, sasniegšanu

80. Komisija piekrīt apgalvojumam, ka patlaban nav starptautiski atzītu standartu konkurences iestādes darbības rezultātu izvērtēšanai. Tomēr būtu jāatzīst ESAO un Starptautiskā konkurences tīkla (ICN) nozīmīgais darbs šajā jomā, kurā ieguldījumu sniedz arī Komisija.

Komisija norāda, ka ESAO ir izstrādājusi rādītājus, ar kuriem mēra konkurences politikas satvaru spēcīgumu un darbības jomu 34 ESAO jurisdikcijās un 15 jurisdikcijās ārpus ESAO¹⁰.

Turklāt, novērtējot Komisijas sniegumu attiecībā uz izpildes panākšanu apvienošanās kontroles un pretmonopola jomā (Komisijas vispārējā satvarā), tiek iekļauti arī snieguma rādītāji, kurus ESAO sniegusi norādījumos konkurences iestādēm, lai palīdzētu tām novērtēt darbību paredzamo ietekmi¹¹.

Komisija arī atzīmē, ka Starptautiskā konkurences tīkla Aģentūru efektivitātes darba grupas (AEWG) uzdevums ir apzināt labi funkcionējošu konkurences aģentūru galvenos elementus un labu praksi attiecībā uz stratēģiju, plānošanu, darbībām un izpildes panākšanas instrumentiem un procedūrām. AEWG ir pilnvarota organizēt ICN dalībnieku un NGA (vairāk nekā 130 dalībnieku pasaulē) pieredzes apmaiņu un izstrādāt un izplatīt labu praksi aģentūru efektivitātes jomā¹².

81. Attiecībā uz otro ievilkumu – Komisija norāda, ka rezultāti, kas gūti modelēšanā par ietekmi, kāda 2012.–2018. gadā bijusi Komisijas lēmumiem par apvienošanās darījumiem un karteļu aizliegumiem, tika publicēti 2020. gadā. Šajā modelēšanā tiek skatīta ne tikai makroekonomiskā ietekme uz IKP pieaugumu, darbvietu radīšanu un investīcijām, bet arī blakusietekme uz citām nozarēm, ko radījuši cenu samazinājumi, kas izriet no iejaukšanās konkurences politikas ietvaros. Piecas nozares

¹⁰ Skatīt šo darba dokumentu: *Alemani, E., et al. (2013), "New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 1104, OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>.*

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

¹² Jaunākais ziņojums par aģentūru efektivitāti publicēts 2019. gadā: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/05/AEWG-Organisational-design-2019-report.pdf>.

(mehāniskie transportlīdzekļi, finanses, telekomunikācijas, parastie metāli un elektronika) radīja divas trešdaļas no kopējās blakusietekmes¹³.

82. Komisija atzīmē, ka ESAO izstrādātā pieeja ir uzskatāma par paraugprakses metodiku, kuru ESAO iesaka tās dalībvalstīm, un tāpēc ir pieņemami, ka konkurences iestādes to piemēro. Kā jau norādīts, Komisija nesen ir veikusi papildu darbu attiecībā uz konkurences politikas atturošo iedarbību.

83. Komisija norāda, ka Konkurences ĢD katru gadu ziņo par sasniegtajiem iznākumiem un rezultātiem Komisijas snieguma satvarā, sniedzot informāciju par tā konkrētajiem mērķiem un pienesumu Komisijas vispārīgo mērķu sasniegšanā, kuri vērsti uz ilgtermiņa ietekmi uz sabiedrību. Lai gan noteikt iznākumu un rezultātu pienesumu Komisijas panāktajā ietekmē var būt grūti, šī saikne ir jāuzrāda pārvaldības plāna un gada darbības pārskata tekstuālajā daļā un kopš 2016. gada – arī stratēģiskajā plānā. Un to Konkurences ĢD ir darījis.

84. Komisija norāda, ka šajā jomā VKI piedalās ESAO un Starptautiskā konkurences tīkla darbā.

Komisija EKT Skaidrošanas darba un komunikācijas darba grupā ir darījusi zināmus un apspriedusi rezultātus, kas Eiropas Komisijas ziņojumā (2009., 2014. un 2019. g.) gūti par to, kādi ir ES iedzīvotāju priekšstati par konkurences politikas galvenajiem mērķiem un konkurences problēmām dalībvalstīs un ES. Komisija šajā darba grupā ir arī darījusi zināmus un apspriedusi rezultātus, kuri gūti Eiropas Komisijas ieinteresēto personu aptaujā (2009. un 2014. g.) un kurus tā izmantoja snieguma novērtējumā.

Darba grupa ir arī apmainījusies ar informāciju par strukturālajām reformām (tostarp par konkurenci preču un pakalpojumu tirgos un konkrētās nozarēs) dalībvalstu līmenī Eiropas ekonomikas un fiskālās politikas koordinēšanas pusgada ievaros.

Turklāt Komisija kopā ar VKI ir sagatavojusi un publicējusi ziņojumus par konkurences jautājumiem un izpildes panākšanas pasākumiem pārtikas un zāļu jomā, kuros sniegums vērtēts gan ES, gan dalībvalstu līmenī.

85. Novērtējumi ir būtisks komponents Komisijas lēmumu pieņemšanas procesā par rīcībpolitikas un likumdošanas iniciatīvām (atbilstoši labāka regulējuma programmai). Svarīgiem priekšlikumiem par tiesību aktu / pamatnostādņu būtisku pārskatīšanu jābalstās uz attiecīgās rīcībpolitikas esošā satvara novērtējumu. Atsevišķu izpildes lēmumu *ex post* analīze papildina novērtējumus, kurus veic, lai atbilstoši labāka regulējuma principiem pārskatītu rīcībpolitikas satvarus.

Arī Komisija ir veikusi savu izpildes panākšanas pasākumu *ex post* novērtējumus, taču atzīmē, ka, lai periodiski *ex post* analizētu ietekmi, ko konkrētās nozarēs radījusi ieviešana konkurences politikas ietvaros vai ko radījuši konkrēti lēmumi, nepieciešami papildu ieguldījumi un lielāki speciāli tam paredzēti resursi, kādu Konkurences ĢD pašlaik nav.

86. Komisija atzīst, ka – galvenokārt resursu trūkuma dēļ – tā neveic sistemātiskus vai regulārus *ex post* izvērtējumus.

Taču, kad jāpārskata rīcībpolitiku instrumenti, Komisija piemēro izvērtēšanas satvaru atbilstoši Komisijas labāka regulējuma principiem.

Turklāt tā ir izvērtējusi vairākus apvienošanās un pretmonopola pasākumus tādās mērķtiecīgi izraudzītās nozarēs kā enerģētika un telekomunikācijas. Šīs nozares bija noteiktas par prioritārām Komisijas darba programmā. Kaut arī šie izvērtējumi īsti nebalstījās uz lietu reprezentatīvu izlasi, tika gūtas atziņas, kuras varēs izmantot turpmākajā izpildes panākšanas darbā.

¹³ Skatīt šo avotu: Ilzkovitz et al. (2020), "The macroeconomic and sectoral impact of competition policy", Chapter 13 in *Ex post economic evaluation of competition policy: The EU experience*, Wolters Kluwer.

Komisija veica vairākus *ex post* izvērtējumus par: 1) diviem apvienošanās darījumiem cieta disku tirgū (2017. gada priekšizpētē); 2) vienu apvienošanās un vienu pretmonopola lietu 2017. gada telekomunikāciju tirgus apsekojumā; 3) vienu apvienošanās un vienu pretmonopola lietu 2016. gada enerģētikas tirgus apsekojumā; 4) diviem apvienošanās darījumiem 2015. gada telekomunikāciju tirgus apsekojumā.

Komisijas ziņojumos uzmanība bija koncentrēta uz darbībām, nevis uz ietekmi

88. Tā kā Komisija ik gadu pieņem ļoti daudz lēmumu, šajos ziņojumos nav iespējams pilnībā iekļaut visu informāciju par lietām. Tomēr pārredzamība tiek nodrošināta arī, publicējot paziņojumu presei, kad Komisija sāk vai pabeidz izmeklēšanas procedūru. Gadījumos, kad preču vai pakalpojumu cenas vai kvalitātes jautājumi ir bijuši Komisijas uzmanības centrā, tie parasti ir pieminēti un sīkāka informācija tiek iekļauta attiecīgā lēmuma zemsvītras piezīmēs.

Izvērstāku ziņošanu par Komisijas lēmumu ietekmi var panākt, tikai veicot vairāk atsevišķu izpildes lēmumu *ex post* novērtējumu, kuri var kļūt pieejami vairākus gadus pēc Komisijas lēmuma pieņemšanas un tādējādi mazāk noderētu minētajiem diviem gada ziņojumiem, bet drīzāk derētu ievirzei turpmākajā izpildes panākšanas darbā.

89. Komisija norāda, ka par sadarbību EKT ietvaros ik gadu tiek ziņots gan gada konkurences ziņojumā, gan gada darbības pārskatā.

Tomēr Komisija var EKT organizēt apspriešanu, lai apzinātu EKT paraugpraksi attiecībā uz ziņojumu sniegšanu un sniegumu saistībā ar ES konkurences tiesību piemērošanu. Taču Komisija uzsver, ka VKI par savām darbībām un sniegumu ziņo pēc saviem ieskatiem un ka Komisijai šajā jautājumā nav nekādu funkciju un ietekmes.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

91. Komisija pieņem zināšanai šo Revīzijas palātas secinājumu un ir gatava pastāvīgi pilnveidot savas jau labi izkoptās spējas atklāt pārkāpumus. Vienlaikus ir skaidrs – to atzīmē arī Revīzijas palāta –, ka atsevišķi uzraudzības veidi ir ļoti resursietilpīgi, tāpēc to izmantojumu var palielināt tikai tad, ja tiek iedalīti atbilstoši resursi. Komisija uzsver, ka tā aktīvi risina problēmas tādos jautājumos kā digitālie tirgi, un pašlaik veic nozīmīgus novērtējumus un pārskatīšanas¹⁴, lai panāktu tās rīku atbilstību paredzētajiem mērķiem, taču daudziem no šiem procesiem (likumdošanai, IT u. c.) neizbēgami ir ilgāks iestrādes periods. Konkurences ĢD ir pienākums savos gada ziņojumos (par iznākumiem un rezultātiem) ziņot par nozīmīgākajām norisēm konkurences politikas jomā un galvenajiem sasniegumiem. Komisija norāda, ka ikreiz, kad tā veic kādu būtisku pasākumu pretmonopola un apvienošanās kontroles jomā, šā pasākuma ietekme uz ES iedzīvotājiem tiek izskaidrota paziņojumā presei. Lēstos ietaupījumus patērētājiem Komisija iekļauj tās gada darbības pārskatā kā rezultātu rādītājus.

92. Komisijas norāda, ka pašiniciatīvas lietas nepārprotami veido vairākumu no visiem pretmonopola lēmumiem, kuri neattiecas uz karteljiem. Gada laikā no jauna reģistrēto pašiniciatīvas lietu skaits var

¹⁴ To vidū cita starpā ir: Komisijas Paziņojums par tirgus definīciju, kas piemērojams gan pretmonopola, gan apvienošanās lietās neatkarīgi no nozares; Komisijas Vertikālo nolīgumu grupu atbrīvojuma regula un saistītās Vertikālo nolīgumu pamatnostādnes; Komisijas grupu atbrīvojuma regulas pētniecības un izstrādes un specializācijas jomā (abas kopā: “HNGAR”) un saistītās Horizontālo nolīgumu pamatnostādnes; Komisijas Mehānisko transportlīdzekļu grupu atbrīvojuma regula; jaunais konkurences rīks; ES apvienošanās kontroles procesuālo un jurisdikcijas aspektu izvērtējums; Baltā grāmata par ārvalstu subsīdijām.

ievērojami mainīties un ir jāskata gan kontekstā ar jau izskatīšanā esošajām lietām, gan jauno izskatāmo sūdzību skaitu.

93. Iecietības pieteikumu skaita samazināšanās tiek novērota arī citās konkurences iestādēs visā pasaulē.

94. Prioritāšu noteikšanā Komisija izmanto detalizētu procedūru, kurā tiek izsvērti vairāki kritēriji. Šiem kritērijiem nav iespējams matemātiski piekārtot svērumu, jo tie ietver arī tādus aspektus kā lietas potenciāls kļūt par precedentu un tas, vai efektīvāko risinājumu dotu tieši konkurences tiesības un, ja jā, tad kādā līmenī – ES vai valsts.

1. ieteikums – palielināt pārkāpumu atklāšanas iespējamību

Komisija daļēji pieņem šo ieteikumu.

Komisija pieņem šā ieteikuma pirmo daļu, kaut arī norāda, ka, lai papildus ieguldītu proaktīvā *ex officio* informācijas vākšanā un apstrādē, būtu nepieciešams iedalīt pietiekamus resursus.

Komisija nepieņem šā ieteikuma otro daļu. Komisija uzskata, ka tās metodika prioritāšu noteikšanai pretmonopola jomā, kas ietver vairāku būtisku kritēriju izvērtēšanu, ir labi kalibrēta un ļauj piešķirt prioritāti tiem potenciālajiem pārkāpumiem, kuri visbūtiskāk ietekmē iekšējo tirgu. Tā turklāt uzskata, ka nav lietderīgi prioritāšu noteikšanas metodikā ieviest skaitlisku svērumu.

95. Attiecībā uz turpmākas racionalizācijas iespējām Komisija norāda, ka pašlaik tiek novērtēti atsevišķi Apvienošanās regulas aspekti. Šā novērtējuma rezultāti ir gaidāmi 2021. gada sākumā.

Attiecībā uz sniegtās informācijas pareizības pārbaudēm Komisija norāda, ka tā izmanto dažādus datu un informācijas kopumus. 2018. gadā Komisija apsvēra iespēju ieviest pieteikumu iesniegšanas maksu. Tā kā tā nešķīta daudzsolos nozīmīgu finanšu resursu avots, Komisija deva priekšroku Konkurences programmai Vienotā tirgus programmas ietvaros, kas iekļauta daudzgadu finanšu shēmā 2021.–2027. gadam.

96. Komisijā notiek izvērtējums par noteiktiem ES apvienošanās kontroles aspektiem, un daudzu tematu vidū tiek izvērtēti arī, cik efektīvi ir ES Apvienošanās regulā noteiktie apgrozījuma sliekšņi, vērtējot pēc tā, vai tiek aptverti visi būtiskie darījumi.

97. Komisija norāda, ka konkurences noteikumu piemērošanā izmeklēšanas kvalitāte, aktualitāte un ātrums ir vienlīdz svarīgi parametri. Izmeklēšanai ir jābūt ātrai, taču tai jābūt arī rūpīgai, un ir pilnībā jāievēro tiesības uz aizstāvību. Komisija pastāvīgi cenšas padarīt procedūras efektīvākas (piemēram, ar jauno sadarbības praksi), taču vienlaikus izmeklēšanas arī kļūst arvien sarežģītākas. ES Tiesas liek Komisijai ievērot ļoti augstus materiāltiesiskos un procesuālos standartus.

98. Kā sīkāk skaidrots atbildē uz 62. apsvērumu, Komisija pašlaik pārskata vairākas regulas, paziņojumus un pamatnostādnes. Pārskatīšana tiek veikta saskaņā ar Komisijas labāka regulējuma principiem, un attiecīgo procedūras posmu grafiks ir publicēts COMP ĢD vietnē. Papildus tam 2020. gada 2. jūnijā tā sāka ietekmes novērtējumu par iespējamu jaunu konkurences rīku, kura mērķis būtu pievērsties noteiktiem konkurences strukturālajiem apdraudējumiem, attiecībā uz kuriem var būt vajadzīga agrīna iejaukšanās¹⁵.

99. Komisijas naudas sodu noteikšanas metodikas galvenie mērķi ir sodīt par pārkāpumiem un atturēt no turpmākiem pārkāpumiem. Komisija jau ir izskatījusi citas pieejas, kā novērtēt karteļu un apvienošanās noteikumu izpildes jomā īstenotās rīcībpolitikas atturošo iedarbību.

¹⁵ Skatīt paziņojumu presei: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lv/ip_20_977.

2. ieteikums – uzlabot konkurences noteikumu izpildes panākšanas efektivitāti

Komisija daļēji pieņem 2.a ieteikumu.

Komisija piekrīt apsvērt, kā optimizēt apvienošanās procedūras un lietu pārvaldību, taču nenonākot pretrunā iznākumam, kāds būs Komisijas pašreizējā izvērtējumā par noteiktiem ES apvienošanās kontroles aspektiem. Komisija nepieņem šā ieteikuma otro daļu par apvienošanās pieteikumu iesniegšanas maksu.

Komisija pieņem 2.b ieteikumu.

Komisija turpinās jau iesāktās vairāku regulu, pamatnostādņu un paziņojumu pārskatīšanas atbilstoši atbildē uz 62. un 98. punktu minētajam procedūras posmu grafikam. Tā turpinās arī apzināt nepieciešamību veikt citas pārskatīšanas.

Komisija pieņem 2.c ieteikumu.

3. ieteikums – labāk izmantot Eiropas Konkurences tīkla potenciālu

Komisija pieņem 3. ieteikumu.

Tomēr Komisija uzsver, ka vairākām VKI vēl nav pilnvaru noteikt lietu prioritātes, jo tām ir saistošs likumības princips. Taču šādas pilnvaras tiks piešķirtas ar Direktīvu 2019/1.

Komisija norāda, ka gadījumos, kad runa ir par valsts mēroga ģeogrāfisko tirgu, nav garantijas, ka Komisijas veikta izmeklēšana būtu efektīvāks risinājums.

101. Tāpat kā citas konkurences iestādes, arī Komisija savos ziņojumos publiski sniedz informāciju cita starpā par lēmumiem, naudas sodiem, iebildumu paziņojumiem un sāktajām procedūrām papildus tam, ka gandrīz ik dienu publicē paziņojumus presei par nozīmīgām izpildes panākšanas darbībām. Tas ir svarīgi, jo izpildes panākšanas darbībām un pasākumiem, tostarp naudas sodiem, ir atturoša iedarbība uz ekonomikas dalībnieku rīcību. Konkurences ĢD savām izpildes panākšanas darbībām neizvirza kvantitatīvus mērķrādītājus, jo izpildes panākšana pēc definīcijas nozīmē reaģēšanu uz tirgus situācijām, tāpēc lietu vai lēmumu skaitu plānot nevar.

4. ieteikums – uzlabot ziņojumus par darbības rezultātiem

Komisija pieņem 4.a ieteikumu.

Komisija norāda, ka, lai varētu regulārāk *ex post* novērtēt izpildes lēmumus, ir vajadzīgi papildu resursi. Tādējādi šā ieteikuma īstenošana ir atkarīga no pietiekamu resursu pieejamības.

Komisija nepieņem 4.b ieteikumu.

Komisija atzīmē, ka ESAO kopš 1998. gada veic padziļinātus izvērtējumus par konkurences tiesību aktiem un rīcībpolitikām dažādās jurisdikcijās (tostarp Eiropas Savienībā). ESAO ir piemērota šādu salīdzinošo izvērtējumu veikšanai arī turpmāk, jo tā ir neatkarīga un tai ir vajadzīgās speciālās zināšanas. Komisijai nav pilnvaru uzdot VKI veikt šādus salīdzinošos izvērtējumus. Tomēr tā atzīmē, ka VKI piedalās ICN Aģentūru efektivitātes darba grupas darbā.

Revīzijas darba grupa



Alex Brenninkmeijer (ERP loceklis)

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti, revidējot ES politikas jomas un programmas vai vadības aspektus konkrētās budžeta jomās. ERP atlasa un izstrādā revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, konkrēti, tiek ņemts vērā risks, kādam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzami notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo ziņojumu sagatavoja IV revīzijas apakšpalāta, kuru vada ERP loceklis *Alex Brenninkmeijer* un kura revidē tirgu regulējumu un konkurētspējīgu ekonomiku. Revīziju vadīja ERP loceklis *Alex Brenninkmeijer*, atbalstu sniedza locekļa biroja vadītājs *Raphael Debets*, biroja atašējs *Di Hai* un atbildīgā vadītāja *Marion Colonerus*.

Darbuzdevuma vadītājs bija *Sven Kölling*. Revīzijas darba grupā strādāja *Agnieszka Plebanowicz*, *Aleksandar Latinov* un *Giorgos Tsikkos*. Lingvistisko atbalstu sniedza *Richard Moore*.

Laika grafiks

Notikums	Datums
Revīzijas plāna pieņemšana / revīzijas sākums	24.4.2018.
Ziņojuma projekta oficiāla nosūtīšana Komisijai (vai citai revidējamai vienībai)	17.6.2020.
Galīgā ziņojuma pieņemšana pēc revīzijas konstatējumu saskaņošanas procedūras	6.10.2020.
Komisijas (vai citas revidējamās vienības) oficiālo atbilžu saņemšana visās valodās	26.10.2020.

AUTORTIESĪBAS

© Eiropas Savienība, 2020.

Eiropas Revīzijas palātas (ERP) atkalizmantošanas politiku īsteno ar [Eiropas Revīzijas palātas Lēmumu Nr. 6–2019](#) par atvērto datu politiku un dokumentu atkalizmantošanu.

Ja vien nav norādīts citādi (piem., individuālās autortiesību norādēs), ERP saturs, kurš pieder ES, ir licencēts saskaņā ar šādu starptautisku licenci: [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Tas nozīmē, ka atkalizmantošana ir atļauta, ja tiek sniegtas pienācīgas atsauces un norādītas izmaiņas. Atkalizmantošana nedrīkst sagrozīt dokumentu sākotnējo nozīmi vai jēgu. ERP nav atbildīga par atkalizmantošanas sekām.

Jums ir jānoskaidro papildu tiesības, ja konkrētā saturā attēlotas identificējamas privātpersonas, piem., attiecībā uz ERP darbinieku fotoattēliem, vai ja tas ietver trešās personas darbu. Ja atļauja ir saņemta, tā atceļ iepriekš minēto vispārējo atļauju un skaidri norāda uz visiem izmantošanas ierobežojumiem.

Lai izmantotu vai reproducētu saturu, kas nepieder ES, jums var būt jāprasa atļauja tieši autortiesību īpašniekiem.

10. attēls: © ESAO (2016), *“Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions”*.

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

Šo tulkojumu ESAO nav izstrādājusi, un to nevajadzētu uzskatīt par oficiālu ESAO tulkojumu. ESAO nav atbildīga par jebkādu saturu vai kļūdu šajā tulkojumā.

Programmatūra vai dokumenti, uz kuriem attiecas rūpnieciskā īpašuma tiesības, proti, patenti, preču zīmes, reģistrēti dizainparaugi, logotipi un nosaukumi, nav iekļauti ERP atkalizmantošanas politikā un jums nav licencēti.

Eiropas Savienības iestāžu un struktūru tīmekļa vietnēs, kas izvietotas domēnā europa.eu, ir atrodamas saites uz trešo personu vietnēm. Tā kā ERP šīs vietnes nekontrolē, iesakām rūpīgi iepazīties ar to privātuma un autortiesību politiku.

Eiropas Revīzijas palātas logotipa izmantošana

Eiropas Revīzijas palātas logotipu nedrīkst izmantot bez Eiropas Revīzijas palātas iepriekšējas piekrišanas.

PDF	ISBN 978-92-847-5391-8	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/107207	QJ-AB-20-022-LV-N
HTML	ISBN 978-92-847-5362-8	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/374370	QJ-AB-20-022-LV-Q

Pretmonopola procedūrās Komisija kopā ar valstu konkurences iestādēm (VKI) īsteno ES konkurences noteikumus. Komisija ir atbildīga arī par ES iekšējam tirgum nozīmīgu uzņēmumu apvienošanās procesu pārskatīšanu.

Šajā revīzijā mēs pārbaudījām, cik efektīvi Komisija atklāja un piespieda labot ES konkurences noteikumu pārkāpumus attiecībā uz apvienošanās un pretmonopola pasākumiem un kā tā sadarbojās ar VKI. Mēs arī apskatījām, kā Komisija novērtēja savas darbības rezultātus un ziņoja par tiem.

Mēs konstatējām, ka Komisijas lēmumos ir risinātas konkurences problēmas. Tomēr nepietiekamo resursu dēļ tirgus uzraudzības un pretmonopola lietu atklāšanas pēc Komisijas iniciatīvas spējas bija ierobežotas. Arvien pieaugošais apstrādājamo datu apjoms un digitālo tirgu parādīšanās sarežģīja izmeklēšanu, un visas problēmas vēl nav atrisinātas. Sadarbība ar VKI bija laba, tomēr daži aspekti būtu uzlabojami ar labāku koordināciju. Jāuzlabo arī veids, kā Komisija novērtē savas darbības rezultātus un ziņo par tiem.

Mēs sniedzam ieteikumus, kuru mērķis ir palīdzēt Komisijai uzlabot spēju atklāt konkurences noteikumu pārkāpumus un sodīt par tiem, ciešāk sadarboties ar VKI un uzlabot ziņošanu par darbības rezultātiem.

ERP īpašais ziņojums saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu.



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Eiropas Savienības
Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/Pages/ContactForm.aspx

Timekļa vietne: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors