EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.11.2024
COM(2024) 558 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

over de omzetting van Richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt

1. ECN+-RICHTLIJN: ONTSTAANSGESCHIEDENIS EN DOELSTELLINGEN

Met de antitrustregels van de EU wordt beoogd daadwerkelijke mededinging op de interne markt te waarborgen. Artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("VWEU") verbiedt mededingingsbeperkende overeenkomsten tussen twee of meer ondernemingen, zoals kartels tussen concurrenten om prijzen vast te stellen. Artikel 102 VWEU verbiedt ondernemingen met een machtspositie op de markt misbruik te maken van die positie, bijvoorbeeld door ongeoorloofde kortingen toe te kennen of afbraakprijzen toe te passen.

Sinds 2004 hebben mededingingsautoriteiten in de EU-lidstaten ("nationale mededingingsautoriteiten") op grond van Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad([1]) de bevoegdheid om de antitrustregels van de EU naast de Europese Commissie toe te passen.

De Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten handhaven de antitrustregels van de EU in nauwe samenwerking binnen het Europees Mededingingsnetwerk ("ECN"). De Commissie onderzoekt doorgaans concurrentieverstorende praktijken of overeenkomsten die gevolgen hebben voor de mededinging in drie of meer lidstaten of wanneer het nuttig is om op EU-niveau een precedent te scheppen. De nationale mededingingsautoriteiten zijn gewoonlijk goed geplaatst om op te treden wanneer de mededinging op hun grondgebied ernstig wordt aangetast([2]).

Voor het toekennen van bevoegdheden aan de nationale mededingingsautoriteiten werd bij Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad een gedecentraliseerd systeem voor de handhaving van de antitrustregels van de EU in het leven geroepen, zonder evenwel gedetailleerde middelen en instrumenten vast te stellen voor de toepassing van deze regels op nationaal niveau. Dit betekende dat, hoewel de nationale mededingingsautoriteiten dezelfde materiële regels toepasten, hun onderzoeks- en besluitvormingsbevoegdheden onder het nationale recht vielen.

([1]) Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj) ("Verordening (EG) nr. 1/2003").

([2]) Zie punt 2.1 "Toewijzingsbeginselen" van de mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten (PB C 101 van 27.4.2004, blz. 43).

De Commissie heeft, na tien jaar ervaring met het gedecentraliseerde handhavingssysteem te hebben opgedaan, vastgesteld op welke gebieden verdere actie nodig was([3]). Op 22 maart 2017 heeft de Commissie een richtlijn voorgesteld tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt([4]).

Op 11 december 2018 hebben het Europees Parlement en de Raad Richtlijn (EU) 2019/1([5]) ("de ECN+-richtlijn") op gedegen wijze vastgesteld. De richtlijn had tot doel ervoor te zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten beschikken over: i) basiswaarborgen voor onafhankelijkheid en middelen; ii) kernbevoegdheden op het gebied van onderzoek, besluitvorming en de oplegging van geldboeten; iii) clementieregelingen; en iv) mechanismen voor wederzijdse bijstand.

De ECN+-richtlijn is op 3 februari 2019 in werking getreden. De lidstaten hadden tot 4 februari 2021 de tijd om de ECN+-richtlijn in hun nationale wetgeving om te zetten.

2. REIKWIJDTE VAN HET VERSLAG

Overeenkomstig artikel 35 van de ECN+-richtlijn moet de Commissie uiterlijk op 12 december 2024 aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de omzetting en uitvoering van de richtlijn. In voorkomend geval kan de Commissie een evaluatie van de ECN+-richtlijn verrichten en, indien nodig, een wetgevingsvoorstel indienen.

In dit verslag wordt ingegaan op de wijze waarop de belangrijkste bepalingen van de ECN+-richtlijn zijn omgezet in de lidstaten die het omzettingsproces hebben afgerond. Gewezen wordt op de belangrijkste verbeteringen die de ECN+-richtlijn in deze lidstaten tot stand heeft gebracht en op de belangrijkste problemen die zijn vastgesteld ten aanzien van de omzetting van de richtlijn. Tevens wordt nader ingegaan op de verwachte ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ("het Hof") die bepaalde aspecten van de ECN+-richtlijn verder kunnen vormgeven.

Aangezien tal van lidstaten de omzettingstermijn van twee jaar niet hebben gehaald, is het nog te vroeg om verslag uit te brengen over de wijze waarop de ECN+-richtlijn is uitgevoerd of een zinvolle evaluatie ervan te verrichten.

3. ROL VAN DE COMMISSIE TIJDENS EN NA HET OMZETTINGSPROCES

3.1. Technische bijstand van de Commissie aan de lidstaten

Kort na de vaststelling van de ECN+-richtlijn heeft de Commissie met alle lidstaten vergaderd om de bepalingen te bespreken. Als follow-up en tijdens de nationale wetgevingsprocessen heeft de Commissie vragen van de lidstaten over de uitlegging van de bepalingen van de ECN+-richtlijn beantwoord, mogelijke opties voor de omzetting

([3]) Mededeling van de Commissie getiteld "Tien jaar handhaving van de mededingingsregels op grond van Verordening (EG) nr. 1/2003: Resultaten en toekomstperspectieven" (COM(2014) 453 final van 9 juli 2014).

([4]) COM(2017) 142 final van 22 maart 2017.

([5]) Richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt (PB L 11 van 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj) ("ECN+-richtlijn").

ervan besproken en informele opmerkingen over ontwerpen van nationale omzettingsmaatregelen gemaakt([6]).

3.2. Inbreuken wegens niet-mededeling van omzettingsmaatregelen

22 lidstaten hebben de omzettingstermijn van twee jaar niet gehaald([7]). De Commissie heeft in maart 2021 inbreukprocedures wegens niet-mededeling van omzettingsmaatregelen tegen deze lidstaten ingeleid. In 2022 en 2023 ondernam de Commissie de volgende stappen in de inbreukprocedures tegen lidstaten die haar nog steeds geen omzettingsmaatregelen hadden meegedeeld: in september 2022 heeft zij Estland, Luxemburg, Polen en Slovenië een met redenen omkleed advies gestuurd wegens niet-omzetting; in juli 2023 bracht zij een met redenen omkleed advies uit tegen Roemenië en verwees zij Estland naar het Hof.

In december 2023 hadden alle lidstaten, met uitzondering van Estland, de ECN+-richtlijn omgezet. De inbreukprocedure tegen Estland wegens niet-omzetting is aanhangig bij het Hof([8]).

3.3. Nalevingsbeoordelingen van omzettingsmaatregelen door de Commissie

Overeenkomstig haar richtsnoeren voor betere regelgeving([9]) heeft de Commissie toezicht gehouden op de omzetting van de ECN+-richtlijn in de lidstaten door nalevingsbeoordelingen van zowel de volledigheid als de conformiteit van de nationale omzettingsmaatregelen uit te voeren.

4. BELANGRIJKSTE BEPALINGEN VAN DE ECN+-RICHTLIJN EN OMZETTING ERVAN

4.1. Onafhankelijkheid en middelen

Hoofdstuk III van de ECN+-richtlijn zorgt ervoor dat de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten gewaarborgd is bij de handhaving van de antitrustregels van de EU en dat zij over de nodige middelen beschikken om hun werkzaamheden uit te voeren. Dit zijn namelijk essentiële voorwaarden voor een doeltreffende handhaving van de antitrustregels van de EU.

Artikel 4 voorziet in een minimum aan waarborgen van onafhankelijkheid voor de nationale mededingingsautoriteiten. Het staat de lidstaten vrij aanvullende waarborgen voor onafhankelijkheid vast te stellen. De richtlijn voorziet in operationele onafhankelijkheid, dat wil zeggen onafhankelijkheid bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden (zie de overwegingen 17, 18 en 22). De lidstaten moeten ervoor zorgen dat het personeel van de nationale mededingingsautoriteiten geen instructies van overheidsinstanties of enige andere publieke of private entiteiten vraagt of aanvaardt, en

([6]) De Commissie is bijvoorbeeld geraadpleegd over de conformiteit van een financieringssysteem van een nationale mededingingsautoriteit in het licht van de onafhankelijkheidsvereisten van de ECN+-richtlijn (zie artikel 4 en overweging 17).

([7]) Alleen Denemarken, Duitsland, Hongarije, Litouwen en Nederland hebben de Commissie uiterlijk (of kort na) 4 februari 2021 in kennis gesteld van hun nationale omzettingsmaatregelen, zoals vereist op grond van artikel 34 van de ECN+-richtlijn.

([8]) Zie zaak C-577/23, Commissie/Estland (ECN+-richtlijn).

([9]) SWD(2021) 305 final, beschikbaar op https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, blz. 39 en 40.

zich onthoudt van elk optreden dat niet verenigbaar is met zijn taken en bevoegdheden; besluitvormers kunnen niet worden ontslagen om redenen die verband houden met de goede uitvoering van hun taken en bevoegdheden en moeten worden geselecteerd, aangeworven of benoemd op grond van duidelijke en transparante procedures. Tot slot moeten de nationale mededingingsautoriteiten de bevoegdheid hebben om hun prioriteiten volledig te bepalen en formele klachten om prioriteitsredenen kunnen afwijzen.

Artikel 5 verplicht de lidstaten i) ervoor te zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten over de personele, financiële, technische en technologische middelen beschikken die nodig zijn om hun kerntaken uit hoofde van de antitrustregels van de EU uit te voeren; en ii) deze autoriteiten onafhankelijkheid toe te kennen bij de besteding van het hun toegekende budget voor deze taken. In overweging 17 staat dat de geldboeten die de nationale mededingingsautoriteiten wegens inbreuken op de antitrustregels van de EU opleggen, niet mogen worden gebruikt voor de rechtstreekse financiering van deze autoriteiten. Dit is bedoeld om hun onpartijdigheid te waarborgen.

Bijna alle lidstaten beschikken momenteel in hun nationale wetgeving over het door de ECN+-richtlijn vereiste minimum aan waarborgen van onafhankelijkheid, met inbegrip van een uitdrukkelijke bepaling die de operationele onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten waarborgt. De overgrote meerderheid van de lidstaten garandeert ook dat de nationale mededingingsautoriteiten over voldoende middelen beschikken om hun taken te kunnen uitvoeren. Dit wordt ofwel expliciet gewaarborgd in de nationale wetgeving, ofwel is er sprake van een impliciete waarborg omdat de nationale mededingingsautoriteiten invloed kunnen uitoefenen op de middelen waarover zij in het kader van de begrotingstoewijzing beschikken. Andere nationale mededingingsautoriteiten zijn voornamelijk zelffinancierend via verplichte bijdragen van ondernemingen.

De omzetting van dit hoofdstuk van de ECN+-richtlijn heeft de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten in de meeste lidstaten versterkt. Dit is gedaan door de vaststelling van uitdrukkelijke bepalingen die hun operationele en budgettaire onafhankelijkheid waarborgen, de afschaffing van eerdere ministeriële controles, de invoering van nieuwe regels om belangenconflicten te voorkomen, betere bescherming van hun besluitvormers tegen onredelijk ontslag en de invoering van duidelijke selectiecriteria voor deze besluitvormers. Een aanzienlijke verbetering in sommige lidstaten is ook de bevoegdheid om handhavingsprioriteiten vast te stellen en formele klachten om prioriteitsredenen af te wijzen.

Sommige lidstaten hebben uitdrukkelijke bepalingen vastgesteld op grond waarvan de nationale mededingingsautoriteit over voldoende middelen moet beschikken om haar taken uit te voeren. In enkele lidstaten heeft de nationale mededingingsautoriteit na de omzetting van de richtlijn aanvullende budgettaire of personele middelen ontvangen.

Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat in enkele lidstaten overheidsfunctionarissen op grond van het nationale recht aan procedures van nationale mededingingsautoriteiten kunnen deelnemen.

In één lidstaat is de door artikel 4, lid 3, van de richtlijn vereiste bescherming tegen ongerechtvaardigde ontslagen van besluitvormers niet van toepassing op alle besluitvormers bij de nationale mededingingsautoriteit. Bovendien bepaalt het nationale recht in verschillende lidstaten niet duidelijk wat de toegestane redenen tot ontslag zijn, en met name wat de definitie van “ ernstig wangedrag” is dat tot ontslag kan leiden. Eén

lidstaat heeft ook een aanvullende reden tot ontslag vastgesteld die verder gaat dan de redenen die in de richtlijn zijn opgenomen.

In enkele lidstaten ontbreekt het aan een transparante benoemingsprocedure en duidelijke selectiecriteria voor de besluitvormers binnen hun nationale mededingingsautoriteiten.

In één lidstaat heeft de nationale mededingingsautoriteit geen uitdrukkelijke bevoegdheid om formele klachten om prioriteitsredenen af te wijzen.

In enkele lidstaten zijn er geen waarborgen om ervoor te zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten over voldoende middelen beschikken.

Ten slotte zijn in enkele lidstaten de nationale mededingingsautoriteiten bij de besteding van hun toegekende budget aan bepaalde goedkeuringen van de overheid onderworpen.

4.2. Onderzoeks- en besluitvormingsbevoegdheden

In hoofdstuk IV van de ECN+-richtlijn worden de minimale doeltreffende bevoegdheden vastgesteld waarover de nationale mededingingsautoriteiten moeten beschikken om onderzoek te verrichten en besluiten te nemen. Het doel is ervoor te zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten niet worden belet een inbreuk op de antitrustregels van de EU daadwerkelijk te beëindigen wegens het ontbreken van dergelijke bevoegdheden of beperkingen van de reikwijdte ervan.

De artikelen 6 tot en met 9 zorgen ervoor dat de nationale mededingingsautoriteiten over doeltreffende onderzoeksinstrumenten beschikken. Op grond van de artikelen 6 en 7 hebben de autoriteiten de bevoegdheid om onaangekondigde inspecties in bedrijfsruimten en andere ruimten uit te voeren. Uit hoofde van artikel 8 hebben zij de bevoegdheid om verzoeken om informatie in te dienen en krachtens artikel 9 hebben zij de bevoegdheid vertegenwoordigers van ondernemingen, vertegenwoordigers van andere rechtspersonen dan ondernemingen en natuurlijke personen te ontbieden voor een verhoor.

De artikelen 10 tot en met 12 voorzien in een minimum aan besluitvormingsbevoegdheden waarover de nationale mededingingsautoriteiten moeten beschikken. Op grond van artikel 10 hebben deze autoriteiten de bevoegdheid om een inbreuk vast te stellen, de onderneming te verplichten deze te beëindigen en structurele en gedragsmaatregelen op te leggen. Zij kunnen ook vaststellen dat een inbreuk in het verleden is begaan. Krachtens artikel 11 hebben zij de bevoegdheid om op eigen initiatief (ambtshalve) voorlopige maatregelen vast te stellen. Op grond van artikel 12 kunnen zij toezeggingen van ondernemingen aanvaarden.

Wat de onderzoeksbevoegdheden betreft, hebben bijna alle lidstaten hun nationale wetgeving in overeenstemming gebracht met de richtlijn. In sommige lidstaten heeft dit geleid tot de invoering van nieuwe bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om inspecties van andere dan bedrijfsruimten uit te voeren, inspecties met de hulp van de politie uit te voeren, de inspectie in haar eigen of aangewezen ruimten voort te zetten, verzoeken om informatie naar andere rechts- en natuurlijke personen te sturen en relevante personen voor een verhoor te ontbieden. Sommige lidstaten zijn verder gegaan dan de minimumvereisten van de richtlijn door nationale mededingingsautoriteiten de bevoegdheid te geven vragen te stellen tijdens inspecties van andere dan bedrijfsruimten en dergelijke ruimten en relevante documentatie te verzegelen.

In verschillende lidstaten blijkt uit de nalevingsbeoordelingen echter dat de bevoegdheid van de nationale mededingingsautoriteit om onaangekondigde inspecties in bedrijfsruimten en andere ruimten uit te voeren, onderworpen is aan bepaalde beperkingen. Meestal bestaat de beperking erin dat de autoriteit moet voldoen aan wettelijke normen die niet in overeenstemming zijn met de normen van de richtlijn. Ook zijn bepaalde beperkingen vastgesteld met betrekking tot de bevoegdheid van de nationale mededingingsautoriteit om elektronische documenten in bedrijfsruimten te doorzoeken en te kopiëren en de inspectie in haar eigen of aangewezen ruimten voort te zetten. Niet alle lidstaten hebben de door de ECN+-richtlijn vereiste voorafgaande gerechtelijke machtiging voor inspecties van andere dan bedrijfsruimten omgezet.

Bovendien kan de nationale mededingingsautoriteit in enkele lidstaten geen informatie bij andere natuurlijke en rechtspersonen opvragen.

In enkele andere lidstaten kan de nationale mededingingsautoriteit vertegenwoordigers van andere rechtspersonen en/of natuurlijke personen niet voor een verhoor ontbieden.

Wat de besluitvormingsbevoegdheden betreft, beschikken alle lidstaten in hun nationale wetgeving nu over het minimum aan bevoegdheden waarin de ECN+-richtlijn voorziet. In sommige lidstaten waar de nationale mededingingsautoriteit nog niet de bevoegdheid had om gedrags- en structurele maatregelen op te leggen, en in enkele lidstaten waar de nationale mededingingsautoriteiten voorheen niet op eigen initiatief voorlopige maatregelen konden nemen, zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd. In enkele lidstaten werd in de procedure voor toezeggingsbesluiten een markttoets vastgesteld. Sommige lidstaten hebben de omzetting van de ECN+-richtlijn gebruikt om hun nationale mededingingsautoriteit de bevoegdheid te verlenen schikkingsbesluiten te nemen, hoewel deze bevoegdheid niet onder de richtlijn valt.

Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat de nationale mededingingsautoriteit in enkele lidstaten een “gerechtvaardigd belang” moet aantonen om een in het verleden gepleegde inbreuk vast te stellen, wat een vereiste is waarin de ECN+-richtlijn niet voorziet.

4.3. Geldboeten en dwangsommen

Op grond van hoofdstuk V van de ECN+-richtlijn kunnen de nationale mededingingsautoriteiten ondernemingen afschrikkende geldboeten opleggen.

Artikel 13 bepaalt dat nationale mededingingsautoriteiten geldboeten in hun eigen administratieve procedures kunnen opleggen of de oplegging van geldboeten aan ondernemingen wegens inbreuken op de antitrustregels van de EU in niet-strafrechtelijke gerechtelijke procedures kunnen vorderen. Het zorgt er ook voor dat zij boeten wegens niet-naleving van onderzoeksmaatregelen of besluiten kunnen opleggen.

Bij artikel 14 worden kernparameters ingevoerd waarmee de nationale mededingingsautoriteiten rekening moeten houden bij het bepalen van het bedrag van de geldboete. Het artikel voorziet ook in de mogelijkheid om aan ondernemersverenigingen geldboeten op basis van de omzet van hun leden op te leggen. Artikel 15 voorziet in een gemeenschappelijke minimumgrondslag voor de wettelijke maximumboete die voor inbreuken op de antitrustregels van de EU kan worden opgelegd. Het staat de lidstaten vrij om een hogere wettelijke maximumboete in te voeren.

Artikel 16 voorziet in de bevoegdheid om dwangsommen op te leggen om de naleving van onderzoeksmaatregelen en besluiten te waarborgen.

Na de omzetting van de ECN+-richtlijn zijn de nationale mededingingsautoriteiten in bijna alle lidstaten bevoegd om doeltreffende, evenredige en afschrikkende geldboeten alsook dwangsommen aan ondernemingen en ondernemersverenigingen op te leggen.

In een aantal lidstaten zijn aanzienlijke verbeteringen aangebracht, waar de uitvoering van de ECN+-richtlijn tot aanzienlijke wijzigingen in hun handhavingssysteem heeft geleid. Twee lidstaten zijn overgestapt van een louter strafrechtelijk handhavingssysteem op een gemengd burger-/strafrechtelijk systeem, waarbij nu ook geldboeten door een burgerlijke rechtbank kunnen worden opgelegd of bevestigd. Twee andere lidstaten die al beschikten over een handhavingssysteem dat in overeenstemming was met de richtlijn, hebben de gelegenheid aangegrepen om hun systeem efficiënter te maken: in de ene lidstaat is de nationale mededingingsautoriteit niet langer verplicht zich tot een rechter te wenden, maar kan zij geldboeten in het kader van haar eigen administratieve procedure opleggen; in de andere lidstaat hoeft de nationale mededingingsautoriteit geen strafrechtelijke procedure meer te volgen om aan ondernemingen geldboeten op te leggen.

Bovendien hebben sommige lidstaten de maximumbedragen van de geldboeten verhoogd, terwijl andere het mogelijk hebben gemaakt geldboeten voor procedurele inbreuken op te leggen. In een andere lidstaat is het begrip “onderneming” vastgesteld, zodat nu geldboeten aan moedermaatschappijen en rechtsopvolgers kunnen worden opgelegd. In andere lidstaten hebben de nationale mededingingsautoriteiten nu de bevoegdheid om aan ondernemersverenigingen geldboeten op basis van de omzet van hun leden op te leggen en om de vereniging te verplichten bijdragen van haar leden te vragen om de geldboete te dekken.

Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat in verschillende lidstaten nog steeds bepaalde beperkingen bestaan waardoor de nationale mededingingsautoriteiten geen procedurele boeten wegens niet-naleving van onderzoeksmaatregelen en/of besluiten kunnen opleggen, of dergelijke geldboeten alleen voor bepaalde soorten niet-naleving kunnen opleggen. Bovendien zou in een bepaalde lidstaat de nationale mededingingsautoriteit eerst een natuurlijke persoon in een leidende functie aansprakelijk moeten stellen alvorens aan de onderneming een geldboete voor die inbreuk op te leggen. In een andere lidstaat is het maximumbedrag van de boete die de nationale mededingingsautoriteit wegens inbreuken op de antitrustregels van de EU kan opleggen, niet in overeenstemming met de vereisten van de ECN+-richtlijn.

4.4. Clementie

Hoofdstuk VI van de ECN+-richtlijn bevat geharmoniseerde regels voor nationale clementieregelingen. Clementieregelingen zijn belangrijke instrumenten voor het opsporen van kartels. Het doel is de rechtszekerheid te vergroten voor ondernemingen die om clementie wensen te verzoeken, zodat zij worden gestimuleerd om de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten hun medewerking te verlenen, door de verschillen tussen de clementieregelingen in de lidstaten te verminderen.

Artikel 17 bevat eenvormige voorwaarden voor de verlening van immuniteit tegen geldboeten aan ondernemingen die melden aan geheime kartels te hebben deelgenomen. In artikel 18 worden de voorwaarden vastgesteld voor het toekennen van een vermindering van geldboeten aan ondernemingen die niet voor volledige immuniteit in aanmerking komen, maar die bewijsmateriaal verstrekken dat een significante toegevoegde waarde

vormt om het bestaan van een geheim kartel aan te tonen. Artikel 19 beschrijft de algemene voorwaarden waaraan elke verzoeker die om clementie verzoekt, moet voldoen, waarbij wordt gewaarborgd dat hij volledig meewerkt en dat zijn betrokkenheid bij het kartel wordt beëindigd. Artikel 20 bevat uniforme regels voor de vorm, indiening en taal van clementieverklaringen.

Met artikel 21 worden geharmoniseerde regels ingevoerd voor "markers" voor verzoeken om immuniteit tegen geldboeten. Dankzij deze verkorte verzoeken om immuniteit kunnen ondernemingen een plaats in de rij voor clementie krijgen, terwijl zij voldoende informatie en bewijzen verzamelen om voor immuniteit tegen geldboeten in aanmerking te komen. Artikel 22 voorziet in een gestroomlijnd systeem voor beknopte verzoeken. Het biedt verzoekers die bij de Commissie om clementie hebben verzocht, de mogelijkheid om bij de nationale mededingingsautoriteiten beknopte verzoeken in te dienen met betrekking tot hetzelfde geheime kartel.

Tot slot voorziet artikel 23 in bescherming tegen administratieve en strafrechtelijke sancties voor huidig en voormalig personeel van verzoekers om immuniteit, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Alle lidstaten beschikken nu over clementieregelingen waarvoor uniforme regels en procedures worden gevolgd. De omzetting van de ECN+-richtlijn heeft geleid tot de invoering van administratieve clementieregelingen in twee lidstaten. In andere lidstaten zijn de clementieregelingen in primaire of secundaire wetgeving omgezet. Meer in het algemeen heeft de omzetting tot een grotere harmonisatie van de clementieregelingen in de hele EU geleid. In sommige lidstaten heeft de omzetting ook tot de invoering van markers en beknopte verzoeken geleid. Andere lidstaten hebben bescherming tegen strafrechtelijke sancties voor het personeel van verzoekers om immuniteit ingevoerd.

Alle lidstaten hebben de kernbepalingen van de ECN+-richtlijn inzake clementie uitgevoerd. Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat de nationale mededingingsautoriteiten in enkele lidstaten niet worden belet ondernemingen om aanvullende informatie te verzoeken nadat zij een beknopt verzoek hebben ingediend en/of niet alleen in uitzonderlijke omstandigheden een volledig verzoek hoeven te verlangen voordat de Commissie een besluit heeft genomen of zij gevolg zal geven aan de zaak.

In enkele lidstaten voorziet het nationale recht niet in bescherming tegen administratieve en/of strafrechtelijke sancties voor het personeel van verzoekers om immuniteit of zou het personeelslid daartoe bovendien een afzonderlijk verzoek om immuniteit moeten indienen. In een andere lidstaat kent het nationale recht de officier van justitie een ruime discretionaire bevoegdheid toe om te beslissen over de vervolging of bestraffing van deze personen.

Een verwante kwestie is dat verschillende lidstaten de nationale mededingingsautoriteiten niet specifiek verplichten te zorgen voor de nodige contacten tussen de met vervolging of sanctionering belaste autoriteiten in hun lidstaat en de mededingingsautoriteiten van andere lidstaten om te waarborgen dat het personeel van verzoekers om immuniteit in grensoverschrijdende situaties tegen administratieve en/of strafrechtelijke sancties wordt beschermd.

4.5. Wederzijdse bijstand

Hoofdstuk VII van de ECN+-richtlijn bevat geharmoniseerde regels die wederzijdse bijstand tussen de nationale mededingingsautoriteiten vergemakkelijken. Deze

mechanismen voor wederzijdse bijstand stellen de nationale mededingingsautoriteiten in staat het mededingingsrecht over hun grenzen heen doeltreffend te handhaven, waardoor het gedecentraliseerde systeem voor de handhaving van de antitrustregels van de EU als een samenhangend geheel kan functioneren.

Op grond van artikel 24 mogen ambtenaren van de nationale mededingingsautoriteiten inspecties en verhoren die namens hen door een andere nationale mededingingsautoriteit worden verricht, bijwonen en bijstaan. Het artikel verleent de nationale mededingingsautoriteiten ook de bevoegdheid gebruik te maken van hun onderzoeksbevoegdheden om de niet-naleving van maatregelen en besluiten van andere nationale mededingingsautoriteiten vast te stellen. Op grond van de artikelen 25 en 26 kunnen de nationale mededingingsautoriteiten elkaar verzoeken documenten ter kennis te brengen en namens hen besluiten ten uitvoer te leggen door middel van een uniform instrument.

De artikelen 27 en 28 bevatten algemene beginselen voor samenwerking, bijvoorbeeld met betrekking tot het toepasselijke recht, de inhoud van het uniforme instrument, taalvoorschriften, dekking van kosten, de mogelijkheid om bijstand te weigeren en de behandeling van geschillen over verzoeken om wederzijdse bijstand.

De ECN+-richtlijn heeft de samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteiten versterkt. Zij heeft deze autoriteiten een nieuwe bevoegdheid verleend om hun onderzoeksmaatregelen te gebruiken voor het vaststellen van niet-naleving van onderzoeksmaatregelen en besluiten van andere nationale mededingingsautoriteiten. Ook is hierbij het “uniforme instrument” ingevoerd, waardoor het voor de nationale mededingingsautoriteiten nu gemakkelijker wordt hun handelingen in andere lidstaten ter kennis te brengen of ten uitvoer te leggen.

Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat de nationale mededingingsautoriteiten in verschillende lidstaten niet uitdrukkelijk bevoegd zijn om onderzoeksmaatregelen te gebruiken voor het controleren van de naleving van onderzoeksmaatregelen en besluiten van andere nationale mededingingsautoriteiten, voor het verzoeken om dergelijke wederzijdse bijstand of voor het uitwisselen van in dat verband verzamelde informatie om als bewijsmateriaal in hun handhavingsprocedures te worden gebruikt.

In verschillende lidstaten bestaat geen uitdrukkelijke bevoegdheid om te verzoeken om kennisgeving van handelingen of tenuitvoerlegging van besluiten door andere nationale mededingingsautoriteiten ofwel is deze bevoegdheid onderworpen aan strengere voorwaarden dan die waarin de richtlijn voorziet. Ten slotte sluiten enkele lidstaten de mogelijkheid niet uit om nationale verjaringstermijnen toe te passen op door andere nationale mededingingsautoriteiten genomen besluiten tot oplegging van geldboeten, hetgeen deze autoriteiten zou kunnen beletten de gevraagde wederzijdse bijstand te verlenen.

4.6. Verjaringstermijnen

Hoofdstuk VIII van de ECN+-richtlijn bevat regels inzake verjaringstermijnen voor de oplegging van geldboeten en dwangsommen door de nationale mededingingsautoriteiten.

Krachtens artikel 29, lid 1, moeten de nationale verjaringstermijnen worden opgeschort of onderbroken voor de duur van de handhavingsprocedures inzake dezelfde inbreuk op de antitrustregels van de EU bij een andere nationale mededingingsautoriteit of de Commissie . Dit zorgt ervoor dat het stelsel van parallelle bevoegdheden binnen het ECN doeltreffend

functioneert en dat andere nationale mededingingsautoriteiten niet worden belet het betrokken gedrag later te onderzoeken of een besluit te nemen.

Op grond van artikel 29, lid 2, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun verjaringstermijnen worden opgeschort of onderbroken terwijl de besluiten tot oplegging van geldboeten van hun nationale mededingingsautoriteiten aan rechterlijke toetsing worden onderworpen. Dit voorkomt dat langdurige beroepsprocedures afbreuk doen aan de bevoegdheid van de nationale mededingingsautoriteiten om geldboeten of dwangsommen op te leggen.

Een belangrijke verbetering als gevolg van de ECN+-richtlijn is dat alle lidstaten nu een regel hebben om ervoor te zorgen dat hun nationale mededingingsautoriteiten niet worden belet geldboeten en dwangsommen op te leggen wanneer de Commissie of een andere nationale mededingingsautoriteit dezelfde inbreuk behandelt.

Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat enkele nationale wetten dubbelzinnig zijn over de vraag of de opschorting of onderbreking zich uitstrekt tot alle ondernemingen die bij de inbreuk betrokken zijn. Andere nationale wetten staan de opschorting of onderbreking alleen toe indien bepaalde stappen zijn genomen (bijvoorbeeld formele inleiding van een procedure).

4.7. Algemene bepalingen

Hoofdstuk IX van de ECN+-richtlijn bevat algemene bepalingen betreffende de rol van nationale administratieve mededingingsautoriteiten bij nationale rechterlijke instanties, toegang tot dossiers voor partijen, beperkingen op de toegang tot en het gebruik van informatie, en de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal bij nationale mededingingsautoriteiten.

Artikel 30 waarborgt dat nationale administratieve mededingingsautoriteiten de bevoegdheid hebben om hun zaken bij nationale rechterlijke instanties aanhangig te maken en/of te verdedigen.

Artikel 31 beoogt het gebruik van bepaalde categorieën informatie die ondernemingen tijdens handhavingsprocedures aan de nationale mededingingsautoriteiten verstrekken, te beperken. Door de rechtszekerheid over de bescherming van deze informatie te vergroten, beoogt de ECN+-richtlijn de doeltreffendheid van de handhavingsprocedures en van clementie- en schikkingsregelingen te waarborgen.

Artikel 31, lid 2, voorziet in een algemene geheimhoudingsplicht voor de nationale mededingingsautoriteiten en hun personeel. Artikel 31, lid 3, voorziet in het beperken van de toegang tot clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking in alle relevante procedures waarin deze documenten terecht kunnen komen, bijvoorbeeld in strafprocedures wanneer de nationale mededingingsautoriteiten verplicht zijn hun dossiers aan de officier van justitie over te dragen. Artikel 31, lid 4, beperkt de wijze waarop partijen die toegang hebben gekregen tot het dossier van de handhavingsprocedures van de nationale mededingingsautoriteiten, de informatie uit clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking kunnen gebruiken. Op grond van artikel 31, lid 5, wordt het partijen verboden bepaalde categorieën informatie te gebruiken in procedures voor nationale rechterlijke instanties in afwachting van handhavingsprocedures door de nationale mededingingsautoriteit. Ten slotte bevat artikel 31, lid 6, specifieke

voorwaarden voor de uitwisseling van clementieverklaringen tussen de nationale mededingingsautoriteiten.

Artikel 32 waarborgt dat alle soorten bewijsmateriaal bij de nationale mededingingsautoriteiten toelaatbaar zijn, ongeacht de vorm ervan en het medium waarop zij zijn opgeslagen.

Na de omzetting van de ECN+-richtlijn hebben de nationale mededingingsautoriteiten in alle lidstaten de bevoegdheid om hun zaken bij nationale rechterlijke instanties aanhangig te maken en/of te verdedigen. Uit de nalevingsbeoordelingen blijkt echter dat de nationale mededingingsautoriteiten in sommige lidstaten niet het recht hebben om beroep in te stellen tegen een weigering van een nationale rechterlijke instantie om voorafgaande toestemming voor inspecties te verlenen.

In alle lidstaten zijn de nationale mededingingsautoriteiten en hun personeel onderworpen aan een geheimhoudingsplicht. Bovendien voorzien alle lidstaten in hun nationale wetgeving in een aantal beperkingen op het gebruik van bepaalde categorieën informatie, met name clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking.

Uit de nalevingsbeoordelingen komen echter bepaalde beperkingen naar voren. In de overgrote meerderheid van de lidstaten voorziet het nationale recht niet in het beperken van de toegang tot clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking in alle relevante procedures waarin deze documenten terecht kunnen komen. In enkele lidstaten is het gebruik van informatie die is verkregen uit clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking via toegang tot de dossiers niet uitdrukkelijk beperkt tot de specifieke omstandigheden die in de ECN+-richtlijn worden beschreven. Bovendien is in sommige lidstaten de beperking van het gebruik van bepaalde categorieën informatie in afwachting van handhavingsprocedures van de nationale mededingingsautoriteit niet vastgesteld dan wel niet van toepassing op alle nationale gerechtelijke procedures.

In alle lidstaten zijn alle soorten bewijsmateriaal bij de nationale mededingingsautoriteiten toelaatbaar, ongeacht de vorm ervan en het medium waarop zij zijn opgeslagen.

5. VERWACHTE ONTWIKKELINGEN IN DE RECHTSPRAAK MET BETREKKING TOT DE ECN+-RICHTLIJN

Na de vaststelling van de ECN+-richtlijn is bij het Hof een aantal verzoeken om een prejudiciële beslissing met betrekking tot verplichtingen uit hoofde van de ECN+-richtlijn ingediend.

Zaak C-2/23 FL und KM Baugesellschaft en S betreft een verzoek van Oostenrijk om richtsnoeren over de vraag of strafrechtelijke aanklagers op grond van het nationale recht toegang kunnen krijgen tot en gebruik kunnen maken van clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking. Het arrest van het Hof zal naar verwachting richtsnoeren bieden voor het veiligstellen van clementieverklaringen en verklaringen met het oog op een schikking (artikel 31, lid 3) in het kader van de samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteiten en andere met regelgeving of vervolging belaste autoriteiten.

De gevoegde zaken C-258/23 tot en met C260/23 Imagens Médicas Integradas e.a., en de zaken C-132/24 Apap e.a. en C-195/24 Blueotter e.a. betreffen verzoeken van Portugal

met de wens te vernemen of e-mailcorrespondentie tijdens inspecties in bedrijfsruimten zonder voorafgaande rechterlijke toestemming in beslag kan worden genomen. Zaak C-619/23 Ronos betreft een verzoek van Bulgarije om richtsnoeren over de vraag of grondwettelijke waarborgen de bevoegdheid kunnen beperken voor het doorzoeken van correspondentie in een applicatie op een laptop die tijdens inspecties van bedrijfsruimten is aangetroffen. Deze arresten van het Hof zullen naar verwachting duidelijkheid verschaffen over de inspectiebevoegdheden (artikel 6), de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal (artikel 32) en de verplichting van de lidstaten om procedurele waarborgen zodanig te ontwerpen dat een evenwicht wordt bereikt tussen de naleving van de grondrechten van ondernemingen en de plicht om te waarborgen dat de antitrustregels van de EU doeltreffend worden gehandhaafd (overweging 14).

Zaak C-511/23 Caronte & Tourist SpA betreft een verzoek van Italië om richtsnoeren over de vraag of de termijnen voor het vooronderzoek van klachten door de nationale mededingingsautoriteiten verenigbaar zijn met de doeltreffende handhaving van de antitrustregels van de EU. Het arrest van het Hof zal mogelijk ook ingaan op de gevolgen die dergelijke termijnen kunnen hebben voor de bevoegdheid van de nationale mededingingsautoriteiten om handhavingsprioriteiten vast te stellen (artikel 4, lid 5).

Ten slotte betreft zaak C-588/24 Imballaggi Piemontesi een verzoek van Italië met de wens te vernemen of een nationale bepaling op grond waarvan de mededingingsautoriteit onder bepaalde voorwaarden en met een met redenen omklede verklaring de termijnen waarbinnen de handhavingsprocedure moet worden beëindigd, kan verlengen, verenigbaar is met de verplichting om de procedure binnen een redelijke termijn uit te voeren (artikel 3, lid 3).

6. CONCLUSIE

De ECN+-richtlijn heeft tot doel de nationale mededingingsautoriteiten in staat te stellen doeltreffender toe te zien op de handhaving van de antitrustregels van de EU door een minimum aan waarborgen van onafhankelijkheid en aan bevoegdheden op het gebied van onderzoek, besluitvorming en de oplegging van geldboeten in te voeren, clementieregelingen te harmoniseren en de samenwerking tussen de nationale mededingingsautoriteiten te verbeteren. De ECN+-richtlijn vormt aldus een aanvulling op het gedecentraliseerde handhavingssysteem dat is ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 1/2003, op grond waarvan de nationale mededingingsautoriteiten de antitrustregels van de EU konden handhaven zonder hun geharmoniseerde handhavingsbevoegdheden te verlenen.

Op één lidstaat na hebben alle lidstaten de belangrijkste bepalingen van de richtlijn omgezet, hoewel de meeste lidstaten dit met vertraging hebben gedaan.

De Commissie zal de naleving van de ECN+-richtlijn door de lidstaten blijven beoordelen en monitoren en zal passende maatregelen nemen, zo nodig met inbegrip van inbreukprocedures, om de volledige en correcte omzetting ervan in de hele EU te waarborgen. De Commissie zal ook de ontwikkelingen in de lidstaten op dit gebied blijven volgen met het oog op de herziening van de ECN+-richtlijn zodra voldoende ervaring met de toepassing van de nieuwe regels is opgedaan.