



6.5.2019

СЪОБЩЕНИЕ ЗА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ЕП

Относно: Петиция № 0300/2017, внесена от Ришард Флорек, с полско гражданство, относно несъгласие с третирането от страна на Комисията на неговия случай във връзка с политиката на ЕС в областта на конкуренцията

1. Резюме на петицията

Вносителят на петицията е председател на управителния съвет на полско дружество. Той приканва да се изиска от Комисията да проучи надеждно и безпристрастно същността на случая на посоченото полско дружество.

Според вносителя на петицията Комисията трябва да приложи забрана за злоупотреба с господстващо положение, като по този начин ще се попречи на предприемачите с времето да упражняват монопол. За тази цел службите на Комисията получават оплаквания от предприемачите. Вносителят счита, че използвайки неформални актове, например насоки или съобщения, Комисията отказва да разследва случаите на злоупотреба с господстващо положение, например като прави заключението, че ЕС не е заинтересован да проучи в достатъчна степен даден случай. Следователно според вносителя, Комисията не разглежда случаи, които са повдигнати от по-малки предприятия или произхождат от не толкова интересни пазари. Вносителят дава за пример случая с посоченото полско дружество, който е продължил повече от четири години и е бил приключен от Комисията.

2. Допустимост

Обявена за допустима на 14 юли 2017 г. Комисията е приканена да предостави сведения (член 216, параграф 6 от Правилника за дейността).

3. Отговор на Комисията, получен на 22 септември 2017 г.

В петицията се повдигат два основни въпроса:

- в петицията се твърди, че понятието „интересите на ЕС“ (което позволява да се определят приоритети) дава на Комисията твърде голяма свобода на преценката и че възприетото в момента разделяне на отговорностите за прилагането на правото в областта на конкуренцията между националните органи по конкуренцията и Комисията означава, че дружествата са лишени от правото случаят им да бъде разгледан. Освен това се твърди, че жалбите от дружества от държави членки, присъединили се към ЕС след 2004 г., биват отхвърляни значително по-често;
- в петицията се твърди, че Комисията не е разгледала надлежно жалбата на FAKRO срещу VELUX.

Забележки на Комисията

А. Относно определянето на приоритетите и разделянето на отговорностите между националните органи по конкуренцията и Комисията

Подобно на всички органи по конкуренцията, Комисията разполага с ограничени средства. Поради тази причина Комисията трябва да решава как да разполага с ресурсите си за разследване, като избира по важност кои разследвания да продължи и кои да прекрати. Правото на ЕС дава на Комисията право на преценка за определяне на приоритетите в това отношение. Тази преценка обаче се извършва съобразно обективни критерии, например последици от предполагаемото нарушение на общия пазар, вероятност да бъде установено нарушение или ниво на ресурсите, необходими за продължаване на разследването. Съдебният контрол също е важна гаранция, като се има предвид, че упражняването на това право на преценка и прилагането на обективните критерии подлежи на редовен преглед от съдилищата на ЕС.

Колкото до разделянето на отговорностите за прилагането на правото в областта на конкуренцията между националните органи по конкуренцията (НОК) и Комисията, членове 4 и 5 от Регламент 1/2003¹ дават на Комисията и на НОК пълни паралелни компетенции да прилагат член 102 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Освен това посоченият регламент предоставя на органите по конкуренцията, в това число на Комисията, отговорността за ефикасно разделяне на работата по отношение на случаите, за които се прецени, че е нужно разследване.

Индикативни, необвързващи принципи за разпределянето на случаите са зададени в Известието на Комисията относно сътрудничеството в рамките на мрежата.² В по-голямата част от случаите органът, получил жалбата, продължава действията си по случая. По принцип Комисията винаги е в състояние да се занимава с всяко едно нарушение на член 102 от ДФЕС, което би могло да има последици за търговията. Както е разяснено в Известието относно сътрудничеството в рамките на мрежата, Комисията е в особено добра позиция да предприеме действия, когато нарушението има последици за повече от три държави членки или когато има връзка с други разпоредби на ЕС, които се прилагат изключително или по-ефикасно от Комисията, ако интересът на Съюза налага приемането на решение на Комисията за развиване на политиката на ЕС в областта на конкуренцията, когато се появи нов проблем с

¹ Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1 – 25).

² Известие на Комисията относно сътрудничеството в рамките на мрежата от органите по конкуренцията (2004/C 101/03)

конкуренцията, или за да се осигури ефективно изпълнение. Това обаче не изключва възможността даден случай да бъде преразпределен от Комисията, включително когато нарушението може да има последици за повече от три държави членки. Нещо повече, Комисията по принцип не е задължена да предприема действия, дори когато даден случай има последици в повече от три държави членки.

Равното третиране е централен принцип в правото на ЕС и Комисията е длъжна да го спазва. Комисията прилага законодателството по напълно безпристрастен начин. Тя се базира единствено на прилагането на факти и закони и прилага правилата еднакво за всички случаи, независимо от това за коя държава членка или дружество става въпрос. Що се отнася до доклада на Polityka Insight, Комисията решително отхвърля неговите констатации, включително всякакъв намек за липса на безпристрастност. Докладът се базира на неточни и непълни данни. Например, въпреки че повечето действия на Комисията по прилагане на законодателството се основават на член 101 от ДФЕС, в доклада се разглеждат единствено случаите по член 102 от ДФЕС. Дори и в тази излишно намалена извадка определен брой решения липсват. Същото важи и за решенията за отхвърляне на жалби, разгледани в доклада: отчитат се само публикуваните решения за отхвърляне (при това някои от тях се пропускат), докато в изследвания от доклада период реалният брой на решенията за отхвърляне е около четири пъти по-висок. Нещо повече – самият подход на доклада да се разглежда гражданството на жалбоподателя или гражданството на нарушителите е погрешен: важното е Комисията да защитава еднакво потребителите и предприятията във всички държави членки на ЕС. В резултат на това констатациите на доклада са съмнителни в самата си основа. Комисията е обсъдила оценката си на доклада с неговите автори.

Б. Относно направената от Комисията оценка на жалбата на FAKRO

По отношение на внесената от FAKRO жалба, Комисията задълбочено е направила оценка на твърденията на FAKRO, че VELUX нарушава член 102 от ДФЕС. Комисията е събрала и внимателно анализирала значителен обем информация от двете страни, включително икономически данни за определен брой държави членки.

В съответствие с процедурата, определена в Известието на Комисията относно разглеждането на жалби¹, след тази оценка Комисията е възприела предварителното становище, че жалбата не трябва да се разглежда по-нататък поради ниската вероятност от установяване на наличието на нарушение и обхвата на необходимото разследване. Комисията е информирала FAKRO за намерението си да отхвърли жалбата с писмо, в което се излагат основанията, довели Комисията до това предварително заключение, и е предоставила на FAKRO възможност да подаде допълнителна информация или възражения.

Такива допълнителни възражения действително са били подадени от FAKRO, наред с други документи, които Комисията внимателно проучва. Именно това е довело до изискването на допълнителна информация както от FAKRO, така и от VELUX. След това проучване Комисията очаква да е в състояние да заеме окончателна позиция по жалбата в кратък срок.

¹ Известие на Комисията относно разглеждането от Комисията на жалби по членове 81 и 82 от Договора за ЕО (2004/С 101/05)

По отношение на продължителността на разследването, времето за всяко решение зависи от обстоятелствата при всеки отделен случай. В случая с *VELUX* сред обстоятелствата, които обясняват защо толкова време е било необходимо, за да се стигне до решение, са обхватът на твърденията, многобройните въпроси, изискващи оценка, и особено обемистата документация по досието, включително подаваните последователно на няколко пъти нови документи (някои от които съвсем наскоро), съдържащи нови искове и включващи още обемисти документи.

Заклучение

Комисията е в процес на финализиране на оценката си по допълнителните възражения и допълнително подадените документи по жалбата на FAKRO и очаква да бъде в състояние скоро да заеме окончателна позиция по жалбата. Решенията на Комисията подлежат на преразглеждане от съдилищата на ЕС.

4. Отговор на Комисията (REV), получен на 28 март 2018 г.

Както е посочено в първоначалния отговор на Комисията, същата е продължила своята оценка на жалбата на FAKRO с цел да заеме окончателна позиция.

Комисията се е срещнала с FAKRO през октомври 2017 г., за да обсъди жалбата и допълнителните забележки. Впоследствие, в началото на януари 2018 г., от FAKRO са предоставили допълнителна информация. Комисията е оценила внимателно информацията, предоставена от FAKRO, и в допълнение е поискала информация от VELUX, на която към момента извършва оценка.

След като приключи с оценката, Комисията очаква да е в състояние да заеме окончателна позиция по жалбата. Решенията на Комисията подлежат на преразглеждане от съдилищата на ЕС.

5. Отговор на Комисията (REV II), получен на 30 юли 2018 г.

Както е посочено в предходните съобщения, Комисията задълбочено е направила оценка на твърденията на FAKRO, че VELUX нарушава член 102 от ДФЕС. Комисията внимателно анализира значителното количество информация както от FAKRO, така и от VELUX, и предостави няколко възможности на страните да предоставят допълнителна информация и да коментират мненията на другата страна, както и предварителната оценка на Комисията. Въз основа на безпристрастна оценка на фактите и закона Комисията стигна до заключението, че по-нататъшното разследване е малко вероятно да доведе до установяване на нарушение на правилата за конкуренция. Поради това на 14 юни 2018 г. Комисията отхвърли антитръстовата жалба на FAKRO (съгласно член 7, параграф 2 от Регламента относно антитръстовите производства) (Регламент (ЕО) № 773/2004). Неповерителна версия на решението е публикувана на уебсайта http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_40026 на Комисията

6. Отговор на Комисията (REV III), получен на 6 май 2019 г.

Комисията направи оценка на допълнителната кореспонденция, предоставена от

вносителя на петицията. Кореспонденцията се съсредоточава върху първоначалното твърдение на вносителя на петицията, че понятието „интересите на ЕС“, което позволява на Комисията да отдава приоритет на действията си за правоприлагане съгласно правилата на конкуренция на ЕС, предоставя на Комисията свобода да прави преценки непропорционално; че възприетото в момента поделение на отговорностите за прилагането на правото в областта на конкуренцията между националните органи по конкуренцията и Комисията означава, че дружествата са лишени от правото случаят им да бъде разгледан; и че жалбите от дружества от държави членки, присъединили се към ЕС след 2004 г., биват отхвърляни значително по-често, както се твърди в доклада на Polityka Insight¹.

С оглед на допълнителната кореспонденция първоначалните виждания на Комисията относно настоящата петиция остават непроменени, тъй като вносителят на петицията не е представил нова информация, която да промени първоначалните заключения на Комисията. Въпреки това Комисията би искала да разгледа някои твърдения в допълнителната кореспонденция на вносителя на петицията.

Вносителят на петицията твърди, че основните актове от правото на ЕС относно прилагането на правилата в областта на конкуренцията не съдържат разпоредби, които дават възможност на Комисията да отдава приоритет на делата си, и че това правомощие произтича само от известие на Комисията, което не е задължителен акт на правото на ЕС. В тази връзка Комисията би искала да припомни, че съдилищата на ЕС последователно поддържат, че за да изпълни своята задача за ефективно прилагане на заложените в Договора за ЕС правила относно конкуренцията, Комисията има право да отдаде различни степени на приоритет на подадените до нея оплаквания в областта конкуренцията (вж. например Дело C-119/97 P *Ufex*, EU:C:1999:116, параграф 88).

Във връзка с жалбата му до Комисията в Дело АТ.40026 вносителят на петицията също така твърди, че вече няма възможност ефективно да приложи правата си поради продължителността на процедурата на Комисията, тъй като националните органи по конкуренция и националните съдилища вече не могат да разгледат твърденията, с оглед на приложимите давностни срокове. На първо място Комисията би искала да отбележи, че Общият съд ще има възможност да се произнесе по този въпрос, тъй като вносителят на петицията е изказал същото твърдение в контекста на обжалването си срещу решението на Комисията да отхвърли жалбата (дело T-515/18). Комисията поддържа своето становище, изразено в първоначалните ѝ наблюдения относно настоящата петиция, че времето за всяко решение зависи от обстоятелствата при всеки отделен случай. В разглеждания тук случай сред факторите, които обясняват защо толкова време е било необходимо, за да се стигне до решение, са обхватът на твърденията, многобройните въпроси, изискващи оценка, и обемистата документация по досието, включително подаваните от жалбоподателя последователно на няколко пъти нови документи, съдържащи нови искове и включващи още обемисти документи. Във всеки случай както националните органи по конкуренция, така и националните съдилища имат правомощия да прилагат правото на ЕС в областта на конкуренцията. Тъй като в случая Комисията не е започнала производства официално (съгласно член 2 от

¹ Достъпен тук: https://www.politykainsight.pl/_resource/multimedia/20114428

Регламент (ЕО) № 773/2004¹), компетентните национални органи по конкуренцията са разполагали с възможността да предявят същите претенции. По подобен начин фактът, че жалба предстои да бъде разгледана от Комисията, не изключва възможността дружество да упражни правата си чрез предявяване на иск в компетентен национален съд на държава членка². Обратно, решението на национален орган по конкуренцията, което не съдържа никаква преценка относно нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, не може да застави Комисията да започне разследване³ и не накърнява правото на Комисията да отдава приоритет на действията си за правоприлагане. Освен това изискването за ефективност не може да доведе до възникване на задължение за Комисията, когато тя установи липса на интерес за Съюза от започването на разследване, да проверява дали националният орган за защита на конкуренцията разполага с институционалните, финансовите и техническите средства, за да изпълнява възложената му с Регламент № 1/2003 на Съвета задача^{4 5}.

Що се отнася до доклада на Polityka Insight, вносителят на петицията твърди, че Комисията е отхвърлила две искания за публична информация, изпратени от авторите на доклада, и че тя следва да разкрива действителните данни, свързани със следени и отхвърлени дела.

Комисията е разгледала този въпрос в отговора си на исканията на вносителя на петицията за достъп до документи. В отговор на първото искане Комисията уведоми заявителя, че правото на достъп, определено в Регламент (ЕО) № 1049/2001⁶, се прилага само за съществуващи документи в притежание на институцията. Комисията информира, че не разполага с документ, съдържащ поисканата информация, до който може да предостави достъп, като насочи заявителя към публично достъпни статистически данни. Второто дело се отнася до текущо дело. Комисията уведоми заявителя, че поради това исканият документ попада в обхвата на изключенията на член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно текущи дела. Следователно Комисията не може да предостави достъп до искания документ и даде подробна обосновка. Заявителят не е предприел действия във връзка с двете си искания за достъп до документи чрез потвърдително заявление, искащо Комисията да преразгледа позицията си.

По отношение на действителните данни относно решенията на Комисията и на това как те се различават от данните, представени в доклада на Polityka Insight, комисията отбелязва, че решението за установяване на нарушение не се отнася толкова до „наказване“ на съответното дружество, а е основно предназначено за създаването на

¹ Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията от 7 април 2004 г. относно водените от Комисията производства съгласно членове 81 и 82 от Договора за ЕО (текст от значение за ЕИП), *ОВ L 123*, 27.4.2004 г., стр. 18 – 24.

² Дело Т- 480/15 *Agria Polska и други срещу Комисията*, решение на Общия съд от 16 май 2017 г., ECLI:EU:T:2017:339, параграф 82.

³ Дело Т- 480/15 *Agria Polska и други срещу Комисията*, решение на Общия съд от 16 май 2017 г., ECLI:EU:T:2017:339, параграф 77 и цитираната в него съдебна практика.

⁴ Дело С-373/17 Р – *Agria Polska и други срещу Комисията*, ECLI:EU:C:2018:586, параграф 84.

⁵ Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 г. относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (текст от значение за ЕИП), *ОВ L 1*, 4.1.2003 г., стр. 1 – 25.

⁶ Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, *ОВ L 145*, 31.5.2001 г., стр. 43 – 48.

ползи за потребителите и всички предприятия, участващи в единния пазар – големи и малки. В този контекст действията за правоприлагане на Комисията срещу заварените участници в по-новите държави членки (например тези, които са се присъединили от 2004 г. насам) създават възможности за предприятия в тези държави членки, които предоставят по-богат избор, по-високо качество и по-ниски цени на потребителите. Докладът на Polityka Insight се съсредоточава само върху действия на Комисията съгласно член 102 от Договора за ЕС (злоупотреба с господстващо положение), докато действията за правоприлагане съгласно член 101 от Договора за ЕС (забрана на споразумения, които ограничават конкуренцията) съставляват по-голямата част от действията за правоприлагане на Комисията.

Комисията би желала да увери комисията по петиции и вносителя на петицията, че системата на Комисията за прилагане и определяне на приоритети се основава стриктно на безпристрастност. Тя се базира единствено на фактите по разглеждания въпрос и на правото. Жалбите, представени на вниманието на Комисията, са третирани еднакво, независимо от самоличността или произхода на жалбоподателя, предполагаемия нарушител или съответната държава членка. В действителност това е основната причина, поради която Комисията не е събрала статистически данни за произхода на жалбоподателите или предполагаемите нарушители.

Основната цел на антитръстовото законодателство на Комисията също зависи от тенденциите на икономическото развитие и поради това е циклична сама по себе си. В резултат на това някои сектори и дружества с определен произход може да бъдат засегнати по-често в определени моменти. През последните години е имало (и все още има) редица дела за информационни технологии, водещи до санкции на американски дружества, които преобладават в сектора. По подобен начин редица дела за финансови картели са довели до санкции на банките, по-специално на тези с германски или швейцарски произход.

И накрая, основната цел на антитръстовото законодателство на Комисията е повлияна от усилията ѝ за гарантиране на либерализацията на бивши държавни монополи в по-новите държави членки. Ето защо изглежда, че през последните години има сравнително по-висок брой на дела, свързани например с енергийни и телекомуникационни дружества в по-новите държави членки. Това отразява действията за правоприлагане на Комисията, които са били предприети в по-старите държави членки (т.е. тези, които са се присъединили преди 2004 г.), например в пощенските, телекомуникационните и енергийните дружества. Потребителите в по-новите държави членки следва също да се ползват от намесата на Комисията в либерализираните пазари, както се случи в по-старите държави членки.

Комисията припомня, че трябва да определи приоритети за правоприлагането на базата на наличните си ресурси. Тя не може да проследи всяко дело, което попадне на вниманието ѝ. От това следва, че редица получени жалби не могат да бъдат разгледани от Комисията. Докато в по-новите държави членки са били предприети действия по-малко на брой оплаквания от дружества, в по-старите държави членки са били отхвърлени около два пъти повече жалби (подадени след 1 май 2004 г.) от дружества с решение съгласно член 17 от ДФЕС, независимо дали се разглежда като цяло обхванатият от доклада период (2005 – 2016 г.) или периодът 2012 – 2016 г. Съществуват няколко примера за жалби от по-нови държави членки, по които

Комисията е предприела мерки, например жалбата на полското предприятие PKN Orlen, извършващо рафиниране на нефт, в резултат на която на литовските железници е била наложена глоба в размер на 28 милиона евро за блокиране на достъпа на Orlen до алтернативен оператор на железопътни товарни превози. Допълнителна информация относно действията за правоприлагане на Комисията от 2004 г. насам могат да бъдат намерени и в общия ѝ отговор на писмени въпроси E-004543/17 и E-004546/17 (достъпни тук: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-004543-ASW_EN.html).

Заклучение

С оглед на гореизложеното първоначалните виждания на Комисията относно настоящата петиция остават непроменени, тъй като вносителят на петицията не е представил нова информация, която да промени първоначалните заключения на Комисията.