



POLITIKA VARSTVA KONKURENCE

Glavni cilj pravil Evropske unije o konkurenci je omogočiti pravilno delovanje notranjega trga Unije kot ključnega gonila za dobrobit državljanov, podjetij in celotne družbe Evropske unije. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) v ta namen vsebuje določbe, katerih cilj je preprečiti omejitve in izkrivljanje konkurence na notranjem trgu. Bolj konkretno prepoveduje protikonkurenčne sporazume med podjetji in zlorabe tržnega položaja prevladujočih podjetij, ki bi lahko negativno vplivali na trgovino med državami članicami. Poleg tega so združitve in prevzemi podjetij na ravni Unije pod nadzorom Evropske komisije, ki jih lahko tudi prepove, če bi prišlo do znatnega zmanjšanja konkurence. Državna pomoč, dodeljena v korist posameznega podjetja ali izdelka, ki povzroča izkrivljanje konkurence, je sicer na splošno prepovedana, vendar se lahko v nekaterih posebnih primerih vseeno odobri. Določbe o konkurenci, razen v nekaterih izjemah, veljajo tudi za javna podjetja, javne storitve in storitve splošnega pomena.

PРАВNA PODLAGA

- Členi 101 do 109 PDEU ter Protokol št. 27 o notranjem trgu in konkurenci, ki pojasnjuje, da je sistem za preprečevanje izkrivljanja konkurence sestavni del notranjega trga, kot je določeno v tretjem odstavku člena 3 PEU;
- uredba o združitvah (Uredba Sveta (ES) št. 139/2004) in njeni izvedbeni predpisi (Uredba Komisije (ES) št. 802/2004);
- členi 37, 106 in 345 PDEU za javna podjetja ter členi 14, 59, 93, 106, 107, 108 in 114 PDEU za javne storitve, storitve splošnega pomena in storitve splošnega gospodarskega pomena; Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena; člen 36 Listine o temeljnih pravicah.

CILJI

Temeljni cilj predpisov EU o konkurenci je zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga. Učinkovita konkurenca podjetjem omogoča, da lahko v vseh državah članicah tekmujejo pod enakimi pogoji, obenem pa jih prisili, da se neprestano trudijo ponuditi najboljše izdelke po najboljši ceni za potrošnike, kar vodi k inovacijam in dolgoročni gospodarski rasti. Tako je politika varstva konkurence ključen instrument za doseganje prostega in dinamičnega notranjega trga in za spodbujanje splošne gospodarske blaginje. Politika varstva konkurence EU velja tudi za podjetja, ki niso iz EU in poslujejo na notranjem trgu.



Družbene, gospodarske, geopolitične in tehnološke spremembe nenehno ustvarjajo nove izzive za varstvo konkurence v Evropski uniji. Zaradi tovrstnih novosti morajo oblikovalci politik oceniti, ali sedanja zbirka orodij za varstvo konkurence še vedno zagotavlja učinkovita orodja za doseganje splošnega cilja ali pa je zbirko treba prilagoditi. Nova Evropska komisija, ki je z delom začela decembra 2019, pripravlja celovit pregled protimonopolnih pravil ter pravil o združitvah in o državni pomoči^[1]. Poleg tega je pandemija bolezni covid-19 pomenila posebne izzive za podjetja, potrošnike in gospodarstvo kot celoto ter zahtevala vrsto ukrepov na področju konkurence, da bi se lahko ustrezno odzvali na te izzive.

ORODJA ZA VARSTVO KONKURENCE

Na splošno politika EU na področju varstva konkurence vključuje predpise o preprečevanju monopolov, nadzoru nad združitvami, državni pomoči ter javnih podjetjih in storitvah. Cilj protimonopolne veje politike je ponovna vzpostavitev konkurenčnih pogojev, če neustrezno ravnanje podjetij (npr. oblikovanje kartelov ali zloraba prevladujočega položaja) povzroči izkrivljanje konkurence. Preventivna veja varstva konkurence zajema predpise o nadzoru nad združitvami in o državni pomoči. Namen nadzora nad združitvami je preprečiti morebitno izkrivljanje konkurence z vnaprejšnjim ocenjevanjem, ali bi lahko morebitna združitev ali prevzem škodil konkurenci. Pravila o državni pomoči so namenjena preprečevanju neupravičenega državnega posredovanja, kjer preferencialna obravnava določenih podjetij ali sektorjev izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco in negativno vpliva na trgovino med državami članicami. Storitve splošnega gospodarskega pomena so za državljane še posebej pomembne, zanje pa veljajo posebna pravila v okviru državne pomoči, da bi spodbudili družbeno in ozemeljsko celovitost, visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti ter enakopravno obravnavo.

A. Celovita prepoved sporazumov, ki omejujejo konkurenco (člen 101 PDEU)

Če bi družbe soglasno zmanjšale konkurenco, namesto da si konkurirajo med seboj, bi to izkrivilo enake konkurenčne pogoje in posledično povzročilo škodo potrošnikom in drugim podjetjem. Vsi sporazumi med podjetji, katerih cilj ali posledica je izkrivljanje konkurence in ki bi lahko prizadeli trgovino med državami članicami, so prepovedani (odstavek 1) in nični (odstavek 2). Med njimi najdemo recimo izrecne sporazume (kot so karteli) in usklajena ravnanja za določanje cen ali omejevanje proizvodnje, pa tudi delitev trga med podjetji (imenovane tudi klavzule o ozemeljski zaščiti). Za te vrste sporazumov vedno velja, da omejujejo konkurenco, zato so brez izjeme prepovedani.

Iz te prepovedi pa so lahko izvzeti sporazumi, ki prispevajo k izboljšanju proizvodnje ali distribucije blaga oziroma k pospeševanju tehničnega ali gospodarskega napredka. Tako bi lahko recimo sporazumi o delitvi stroškov ali tveganj med podjetji ali o pospeševanju inovacij s sodelovanjem na področju raziskav in razvoja prinesli znatne gospodarske koristi. Izvzetje iz prepovedi se odobri pod pogojem, da gre pravičen delež doseženih koristi potrošnikom, da sporazum ne uvaja nepotrebnih omejitev oziroma

[1] Za javno posvetovanje o politiki konkurence in evropskem zelenem dogovoru glej: https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html. Za pregled načrtovanega časovnega razporeda za preglede združitvev in protimonopolne politike za obdobje 2019–2022 glej https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf



da med njegovimi cilji ni izključitve konkurence za znaten del izdelkov (odstavek 3). Namesto da bi bile take izjeme odobrene za vsak primer posebej, jih najpogosteje urejajo uredbe o skupinskih izjemah.

Te uredbe urejajo skupine vsebinsko podobnih sporazumov, ki imajo po navadi primerljiv vpliv na konkurenco. Komisija trenutno pregleduje [uredbo o skupinski izjemi za vertikalne sporazume](#)^[2] in dve [horizontalni uredbi o skupinskih izjemah](#)^[3] skupaj z ustreznimi smernicami. Namen pregleda je ugotoviti, ali te uredbe še vedno ustrezno upoštevajo razvoj trga in ali še vedno ustrezajo svojemu namenu.

Poleg tega se nekateri sporazumi ne štejejo kot kršitve, če so manjšega pomena in nimajo večjega vpliva na trg (načelo de minimis), čeprav ne izpolnjujejo pogojev za izjemo po členu 101(3) PDEU (tako imenovani sporazumi manjšega pomena). Tovrstni sporazumi so pogosto smiselni za sodelovanje med malimi in srednjimi podjetji. Sporazumov, katerih namen je omejevanje konkurence, pa ni mogoče obravnavati kot [sporazume manjšega pomena](#)^[4].

Po izbruhu pandemije bolezni covid-19 je Komisija aprila 2020 sprejela [sporočilo o začasnem okviru](#), ki podjetjem, ki sodelujejo pri povečanju proizvodnje in optimizaciji preskrbe, zlasti z nujno potrebnimi bolnišničnimi zdravili v odziv na krizo, zagotavlja protimonopolne smernice.

B. Prepoved zlorabe prevladujočega položaja (člen 102 PDEU)

Če bi podjetje, ki ima na določenem trgu velik delež (prevladujoči položaj), ta položaj zlorabilo (npr. z zaračunavanjem previsokih cen strankam), bi s tem škodovalo tako potrošnikom kot tudi konkurentom, zato je tovrstno ravnanje v skladu s konkurenčnim pravom EU prepovedano. Eden najvidnejših primerov zlorabe prevladujočega položaja se je končal z odločbo [Microsoft iz leta 2004](#)^[5]. Komisija je ugotovila, da je družba Microsoft zlorabila svoj prevladujoči položaj na trgu operacijskih sistemov za osebne računalnike, tako da konkurentom ni dala na voljo kritičnih podatkov o interoperabilnosti, kar pomeni, da ponudniki konkurenčnih operacijskih sistemov niso mogli učinkovito konkurirati.

Prevladujoči položaj pomeni, da „ima podjetje tolikšno gospodarsko moč, da lahko na določenem trgu onemogoči dejansko konkurenco in tako v veliki meri deluje neodvisno od svojih konkurentov, strank [in tudi potrošnikov](#)“^[6]. Pri ocenjevanju prevladujočega položaja se upošteva ves notranji trg ali vsaj njegov pretežni del. Dejanski obseg trga, ki se upošteva, je odvisen od narave izdelka, razpoložljivosti alternativnih izdelkov in vedenja oziroma pripravljenosti potrošnikov, da začnejo uporabljati alternativne

[2]Uredba Komisije (EU) št. 330/2010 z dne 20. aprila 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za skupine vertikalnih sporazumov in usklajenih ravnanj (UL L 102, 23.4.2010, str. 1).

[3]Uredba Komisije (EU) št. 1217/2010 z dne 14. decembra 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za skupine sporazumov o raziskavah in razvoju (UL L 335, 18.12.2010, str. 36) in Uredba Komisije št. 1218/2010 z dne 14. decembra 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe za skupine sporazumov o specializaciji (UL L 335, 18.12.2010, str. 43).

[4]Sporočilo Komisije – Obvestilo o sporazumih manjšega pomena, ki neznatno omejujejo konkurenco v skladu s členom 101(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije (obvestilo de minimis) (UL C 291, 30.8.2014, str. 1).

[5]Zadeva št. COMP/C-3/37.792 – Microsoft.

[6]Zadeva Sodišča EU 27/76, United Brands Company.



izdelke. Komisija trenutno pripravlja celovit pregled svojega pristopa k opredelitvi pojma upoštevnega trga^[7].

Prevladujoč položaj sam po sebi ni kršitev konkurenčnega prava EU in tudi podjetja v takšnem položaju lahko pošteno konkurirajo drugim podjetjem. Vendar pa ima podjetje s prevladujočim položajem posebno odgovornost, da zagotovi, da njegovo poslovanje ne izkrivlja konkurence. To pomeni, da če bi tako ravnalo podjetje, ki nima prevladujočega položaja, to ne bi bilo nujno nezakonito. Primeri ravnanja, ki bi pomenilo zlorabo prevladujočega položaja, so določanje cen pod ravno stroškov (plenjenje), zaračunavanje previsokih cen, vezava in prodaja v paketu ter zavrnitev sodelovanja z določenimi podjetji. Neizčrpen seznam primerov zlorab je naveden v členu 102 PDEU.

C. Postopek nadzora nad združitvami

Združitve ali prevzemi so lahko koristni za podjetja in za gospodarstvo kot celoto, saj lahko ustvarijo večjo učinkovitost, sinergije in ekonomije obsega. Če pa imajo za posledico krepitev tržne moči ali povečanje tržne koncentracije, lahko tudi oslabijo konkurenco. Zato je treba nekatere združitve in prevzeme pregledati in jih ni mogoče zaključiti brez izdanega dovoljenja.

V skladu z Uredbo (ES) št. 139/2004 se koncentracije, ki lahko bistveno ovirajo učinkovito konkurenco na skupnem trgu ali njegovem znatnem delu, zlasti zaradi ustvarjanja ali krepitev prevladujočega položaja, razglasijo za nezdržljive s skupnim trgom (člen 2(3)). Komisija mora biti obveščena o načrtovanih združitvah, če bi nastala družba prekoračila določen prag (tako imenovana koncentracija z razsežnostjo Skupnosti). Pod tem pragom lahko združitve pregledajo tudi nacionalni organi, pristojni za konkurenco. Pravila o nadzoru nad združitvami veljajo tudi za podjetja s sedežem zunaj EU, če poslujejo na notranjem trgu.

Postopek pregleda se aktivira s pridobitvijo nadzora nad drugim podjetjem (člen 3(1)). Po opravljeni oceni verjetnega učinka združitve na konkurenco lahko Komisija združitev odobri ali zavrne oziroma jo odobri pod določenimi pogoji in obveznostmi (člen 8). Sistematičnih naknadnih nadzorov ali razcepov povezanih podjetij ni.

Komisija je leta 2014 opravila posvetovanje o morebitnih spremembah [pravil Evropske unije o nadzoru nad združitvami](#)^[8], da bi dosegli večjo skupno učinkovitost pravil na ravni EU in na nacionalni ravni. Ta postopek se še ni zaključil.

D. Prepoved državne pomoči (člen 107 PDEU)

Pogodba o delovanju Evropske unije prepoveduje državno pomoč na splošno (odstavek 1), da bi preprečili izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, do katerega bi lahko prišlo zaradi dodeljevanja selektivnih prednosti nekaterim podjetjem. Prepovedana je vsakršna neposredna pomoč držav članic (npr. subvencije v obliki nepovratnih sredstev, posojila pod ugodnimi pogoji, carinske in davčne ugodnosti ter jamstva za posojila). Prav tako so prepovedane vse druge prednosti v obliki preferencialne obravnave določenih podjetij ali sektorjev, ki izkrivljajo ali bi lahko izkrivljale konkurenco in negativno vplivale na trgovino med državami članicami.

[7]https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html

[8]Bela knjiga Komisije z naslovom „Za učinkovitejši nadzor EU nad združitvami“ (COM(2014)0449).



PDEU dopušča nekatere primere, ki so izvzeti iz te splošne prepovedi, če jih je mogoče utemeljiti s posebnimi cilji iz krovnih politik (odstavka 2 in 3), kot so odpravljanje resnih gospodarskih motenj ali zaradi skupnega evropskega interesa. Nedavni primer je začasni okvir za ukrepe državne pomoči v podporo gospodarstvu ob izbruhu bolezni covid-19^[9], ki je bil sprejet za odpravljanje resnih gospodarskih motenj, ki jih je povzročila pandemija^[10]. V preteklosti so bili zaradi [svetovne finančne krize](#)^[11] narejeni podobni koraki, da bi preprečili večje negativne učinke preliivanja na celotni finančni sistem zaradi propada posameznih finančnih institucij.

Države članice morajo obvestiti Komisijo o vseh načrtovanih državnih pomočeh, razen če zanje velja splošna skupinska izjema (kot je določeno v Uredbi (ES) št. 800/2008) ali če se uporablja načelo de minimis. Ukrepi državne pomoči se lahko izvede le, če ga je Komisija odobrila. Komisija je pooblaščenca tudi za izterjavo nezdružljive državne pomoči. Evropska komisija je v več sklepih ocenila, da gre pri prednostni davčni obravnavi posameznih podjetij v nekaterih državah članicah za prepovedano državno pomoč, ki jo je treba vrniti. Leta 2016 je tako Komisija odločila, da mora Irska od družbe Apple zahtevati plačilo davkov v višini 13 milijard EUR. Sklep sta izpodbijala tako družba Apple kot Irska, postopek na sodišču pa še vedno traja.

E. Javne storitve splošnega gospodarskega pomena

V nekaterih državah članicah določene osnovne storitve (npr. električna energija, pošta in železniški prevoz) še vedno opravljajo javna podjetja ali podjetja, ki so pod nadzorom javnih organov. Te storitve veljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena, zanje pa veljajo posebna pravila v okviru pravil Evropske unije za državno pomoč. Storitve splošnega gospodarskega pomena so gospodarske dejavnosti posebnega pomena za državljane, ki jih tržne sile ne bi opravljale same oziroma vsaj ne v obliki cenovno dostopne storitve, ki je na voljo vsem. V PDEU so poudarjeni pomen teh storitev, njihova raznolikost, široka diskrecijska pravica državnih, regionalnih in lokalnih organov ter načelo univerzalnega dostopa. Tudi v členu 36 Listine o temeljnih pravicah je državljanom Unije priznan dostop do storitev splošnega gospodarskega pomena za spodbujanje socialne in teritorialne kohezije v Uniji.

IZVRŠEVANJE

Temeljito in učinkovito izvrševanje predpisov EU o konkurenci je nujno za doseganje ciljev politike varstva konkurence. Komisija je glavni organ, odgovoren za zagotavljanje pravilne uporabe teh pravil, ter ima široka pooblastila za inšpekcijske preglede in izvrševanje.

Poleg tega so od 1. maja 2004 v okviru protimonopolne zakonodaje (člena 101 in 102 PDEU) organi držav članic, pristojni za konkurenco, prevzeli nekatere funkcije varstva konkurence. Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 je nacionalnim protimonopolnim organom in

[9][Konsolidirana različica okvira](#).

[10]Za več informacij glej: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

[11]Npr. sporočilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za podporne ukrepe v korist bank v okviru finančne krize od 1. avgusta 2013 dalje (sporočilo o bančništvu) (UL C 216, 30.7.2013, str. 1). Pred tem sporočilom je prišlo še šest drugih sporočil o ostalih ukrepih v zvezi z državno pomočjo v okviru krize (krizna sporočila).



sodiščem omogočila pomembnejšo izvršilno vlogo, ki je bila z [Direktivo \(EU\) 2019/1](#)^[12] še okrepljena. V tako decentraliziranem okviru izvrševanja je učinkovito usklajevanje med nacionalnimi in evropskimi organi za varstvo konkurence ključnega pomena. Tako Evropska mreža za konkurencu, ki jo sestavljajo Komisija in nacionalni organi, pristojni za konkurencu, služi kot platforma za izmenjavo informacij, namenjenih boljšemu usklajevanju pri izvrševanju pravil varstva konkurence.

Na področju protimonopolnih ukrepov je bila leta 2014 sprejeta [direktiva o odškodninskih tožbah](#)^[13], da bi podjetja še bolj odvrnili od sklepanja prepovedanih sporazumov (karteli in zloraba prevladujočega položaja) in izboljšali varstvo potrošnikov. Z direktivo je bil poenostavljen postopek za pridobitev odškodnine za škodo, povzročeno državljanom ali drugim podjetjem zaradi kršitve konkurenčnega prava.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Pri varstvu konkurence je osrednja naloga Evropskega parlamenta nadzor nad izvršilnimi organi. Komisar, pristojen za konkurencu, se večkrat letno udeleži seje Odbora za ekonomske in monetarne zadeve (ECON), kjer spregovori o politiki, ki jo vodi, in posameznih odločitvah.

Evropski parlament je pri sprejemanju zakonodaje na področju varstva konkurence udeležen večinoma le v okviru postopka posvetovanja. V primerjavi s Komisijo in Svetom ima zato le omejen vpliv. Parlament je, recimo v svojih resolucijah k letnemu poročilu Komisije o politiki konkurence, že večkrat pozval, naj se redni zakonodajni postopek razširi tudi na konkurenčno pravo.

Pred nedavnim je bil tako za sprejetje zgoraj navedenih direktiv o odškodninskih tožbah in ukrepov za okrepitev organov držav članic za varstvo konkurence dejansko uporabljen redni zakonodajni postopek. V obeh primerih je Parlament deloval kot sozakonodajalec (z Odborom za ekonomske in monetarne zadeve kot pristojnim odborom). Poslanci so si prizadevali, da bi za potrošnike dosegli popolno odškodnino za škodo, ki jo utrpijo, in obenem zagotovili, da ne bi prišlo do čezmernih povračil. V interesu potrošnikov so dosegli, da se odločitve nacionalnih organov, pristojnih za varstvo konkurence, v primeru kršitev zakonodaje o konkurenci upoštevajo kot dokaz prima facie. Prav tako so poudarili, kako pomembno je, da lahko organi, pristojni za varstvo konkurence, v postopkih o konkurenci odredijo začasne odredbe.

V osmem zakonodajnem obdobju so trije posebni odbori za davčne odločbe in druge ukrepe podobne narave ali s podobnim učinkom (TAXE 1, TAXE 2, TAXE 3) preučili ukrepe za oceno skladnosti davčnih odločb v državah članicah s pravili o državni pomoči in možnosti za natančnejšo določitev pravil o medsebojni izmenjavi podatkov.

Parlament še naprej spremlja razvoj politike varstva konkurence in delo Komisije na tem področju. Posebna delovna skupina Odbora za ekonomske in monetarne zadeve za politiko varstva konkurence in resolucije Parlamenta o letnih poročilih Komisije o politiki

[12]UL L 11, 14.1.2019, str. 3. Direktiva velja od 3. februarja 2019, države članice pa jo morajo uzakoniti do 4. februarja 2021.

[13]Direktiva 2014/104/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. novembra 2014 o nekaterih pravilih, ki urejajo odškodninske tožbe po nacionalnem pravu za kršitve določb konkurenčnega prava držav članic in Evropske unije (UL L 349, 5.12.2014, str. 1).



varstva konkurence zagotavljajo prispevek in smernice za stališče Parlamenta glede obravnave izzivov naše družbe na področju varstva konkurence.

Radostina Parenti
12/2020

