

ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

Комисия по икономически и парични въпроси

НЕОКОНЧАТЕЛЕН
2007/0000(INI)

26.3.2007

ПРОЕКТОДОКЛАД

Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2005 г.
(2007/0000(INI))

Комисия по икономически и парични въпроси

Докладчик: Elisa Ferreira

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
EXPLANATORY STATEMENT.....	8

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Доклад относно политиката в областта на конкуренцията за 2005 г. (2007/0000(INI))

Европейският Парламент,

- като взе предвид доклада на Комисията относно политиката в областта на конкуренцията,
- като взе предвид отрасловите разследвания на Комисията в секторите на енергетиката и банкирането на дребно,
- като взе предвид целите на Лисабонската стратегия,
- като взе предвид дискуссионния материал на Генерална дирекция „Конкуренция“ относно приложението на член 82 от Договора относно злоупотреби, водещи до изключване на предприятия от декември 2005 г.,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора¹ и Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията от 7 април 2004 година относно водените от Комисията производства съгласно член 81 и 82 от Договора за ЕО²,
- като взе предвид насоките за определяне на глоби, наложени съгласно член 23, параграф 2, буква а) от Регламент (ЕО) № 1/2003³,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 година относно контрола върху концентрациите между предприятия (регламент за сливанията на ЕО)⁴,
- като взе предвид проучването на ГД „Конкуренция“ относно мерките при сливания за 2005 г. от октомври 2005 г.,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета относно определянето на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за създаване на Европейската общност⁵,
- като взе предвид Зелената книга на Комисията относно исквете за вреди, произтичащи от нарушаване на антитръстовите правила на ЕО (СОМ(2005)0672) (Зелена книга),

¹ ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1.

² ОВ L 123, 27.4.2004 г., стр. 18.

³ ОВ С 210, 1.9.2006 г., стр. 2.

⁴ ОВ L 24, 29.1.2004 г., стр. 1.

⁵ ОВ L 140, 30.4.2004 г., стр. 1.

- като взе предвид плана за действие на Комисията относно държавните помощи за по-малка и по-добре насочена държавна помощ: пътна карта за реформа на държавните помощи 2005-2009 г. (COM(2005)0107),
 - като взе предвид Регламент (ЕО) № 1628/2006 на Комисията от 24 октомври 2006 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора по отношение на националната регионална инвестиционна помощ¹,
 - като взе предвид материала на службите на Комисията относно рамка на Общността за държавна помощ за изследователска и развойна дейност и новаторство от м. септември 2006 г.,
 - като взе предвид насоките на Общността относно използването на държавна помощ за опазването на околната среда²,
 - като взе предвид проектонасоките на Общността относно държавната помощ и инвестирането на рисков капитал в малки и средни предприятия,
 - като взе предвид насоките за национална регионална помощ за 2007-2013 г.³,
 - като взе предвид Решение 2005/842/ЕО на Комисията от 28 ноември 2005 година относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес⁴, във варианта, изпратен на Парламента за становище на 8 септември 2004 г.,
 - като взе предвид съдебната практика на Съда на Европейските общности относно услугите от общ интерес и по-конкретно решението му от 24 юли 2003 по Дело С-280/00⁵,
 - като взе предвид член 45 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на Комисията по икономически и парични въпроси и становищата на Комисията по заетост и социални въпроси, Комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните, Комисията по промишленост, изследвания и енергетика, Комисията по вътрешния пазар и защита на потребителите и Комисията по транспорт и туризъм (А6-0000/2007),
1. Приветства дейността на Комисията за осъвременяване на политиката в областта на конкуренцията и по-конкретно заздравената ѝ позиция в борбата срещу картелите, определянето на нови цели за държавната помощ и предприемането на отраслови изследвания; поздравява Комисията за предприетите от нея действия

¹ ОВ L 302, 1.11.2006 г., стр. 29.

² ОВ С 37, 3.2.2001 г., стр. 3.

³ ОВ С 54, 4.3.2006 г., стр. 13.

⁴ ОВ L 312, 29.11.2005 г., стр. 67.

⁵ Дело С-280/00, *Altmark Trans GmbH u. Regierungspräsidium Magdeburg срещу Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747.

за подобро функциониране на Европейската мрежа за конкуренция (ЕМК);

2. Приветства изразените от Комисията предпочитания към икономическия подход пред основаващия се на правила подход за осъществяване на политиката в областта на конкуренцията; приветства подхода за отраслови разследвания, който е по-близък до действителността на стопанските практики, особено по отношение на секторите на финансовите услуги и енергетиката; освен това подчертава, че тези разследвания трябва да хвърлят светлина върху настоящото положение на секторите и тенденциите и да стимулират насочена към бъдещето политика;
3. Приветства усилията на Комисията за подобряване качеството на изпълнение на решенията в контекста на ЕМК чрез засилено сътрудничество с и между националните органи по конкуренцията;
4. Във връзка със сътрудничеството и изпълнението от страна на националните органи по конкуренцията подновява призива си за по-голям напредък при намаляване на несигурността, предизвикана от различните тълкувания от националните съдилища на правото на ЕО в областта на конкуренцията, както и несъответствията в скоростта, съдържанието и изпълнението на окончателните решения; призовава Комисията да обмисли създаването на мрежа от съдебни органи, съпоставими със съществуващата ЕМК;
5. Имайки предвид значителните различия в преобладаващите политики и концепции в държавите-членки, подновява призива си във връзка с услугите от общ икономически интерес за по-голям напредък както при изясняване на концепциите, така и при прилагане на практика на съществуващите правила за конкуренцията;
6. Приветства допълнителното разясняване на задълженията за публични услуги и подобреното изпълнение на тези задължения при услугите от общ икономически интерес, имайки предвид различаващите се регулаторни традиции, степента на участие на гражданското общество и възможностите за изпълнение в различните държави-членки;
7. Приветства напредъка в приемането на процедури по програмата модел за търпимост на ЕМК; въпреки това подчертава, че е необходимо допълнително усъвършенстване на този инструмент, за да се избегне възможна злоупотреба, по-конкретно чрез несправедливо лишаване от предимства на по-слабите участници в тайното споразумение;
8. С оглед на това припомня необходимостта от координиране на двойните инструменти при искове за вреди и процедури за търпимост с цел да се гарантира, че съществуват достатъчно стимули за правилно поведение;
9. Изразява загрижеността си във връзка с прекомерното забавяне в процеса на възстановяване на неразрешената държавна помощ, отпусната от някои държави-членки; подчертава, че недостатъчното прилагане на правилата в тази област може сериозно да увреди лоялната конкуренция;

10. Изтъква необходимостта от наблюдение на новите форми на нарушаване на конкуренцията в европейските фирми, по-конкретно чрез злоупотреби при използването на ниско струващ, висококвалифициран труд под формата на договори за стаж; изказва предположение, че нова нормативна уредба в тази област би била навременна;
11. Потвърждава необходимостта от по-голяма роля на Парламента, включително насърчаване на пълномощията за съвместно вземане на решение в разработването на политиката в областта на конкуренцията;
12. Приветства усилията за укрепване на ЕМК в областта на антитръстовите правила чрез хармонизиране на практиките и тълкуване на нормите, както и делегиране на компетенции и обмен на опит между национални органи по конкуренцията;
13. Изразява загрижеността си във връзка с относителния неуспех при постигането на действителна конкуренция на енергийните пазари; отбелязва, че в много държави-членки отделянето на собствеността се е оказало недостатъчно за осигуряването на истинска конкуренция, тъй като много високите настоящи пазарни дялове са свързани с недостатъчен достъп до пазари и възбрана на пазари;
14. Пита се дали не трябва да се даде по-голям приоритет на завършването на отделянето на собствеността в енергийния сектор успоредно с разрушаването на вертикалните конгломерати и гарантирането на условия за ефективен достъп до пазари; в този контекст изказва предположение, че допълнителното разясняване на националните и европейските стратегии за борба биха били навременни;
15. Припомня ангажимента на Комисията да извършва преглед по пълномощие на “правилото за две трети” за въздействието върху Общността на предложенията за сливания; изказва предположение, че напредъкът в тази област, както и последователният подход в оценката на съпоставими дейности биха били навременни, по-конкретно когато приети на национално ниво решения биха могли да окажат силно въздействие върху структурата на пазара на съседни държави-членки;
16. Приветства Зелената книга на Комисията и подчертава, че правото на обезщетение на жертвите, които са понесли загуби в резултат от поведение, нарушаващо конкуренцията, трябва да бъде ефективно;
17. Одобрява усилията на Комисията за заздравяване на инструментите за бдителност срещу картелите, по-конкретно изменението на процедурите за търпимост и новите ръководни насоки за изчисляване на глоби, които са насочени срещу дългосрочни договорености на големи пазари;
18. Вярва, че съвместната дейност между националните органи по конкуренцията за въвеждане на обща база данни, в която да се вписват всички разгледани индивидуални случаи в контекста на специална мрежа за обмен на информация, ще допринесе много за прилагането на националните правила и правилата на ЕО за контрол върху сливанията;

19. Отбелязва, че съгласно извършеното от Комисията проучване на мерките при сливания ефективността на структурните мерки често е подкопавана от неконкурентното поведение на засегнатите предприятия, по-конкретно чрез ограничаване на достъпа до пазара; следователно призовава Комисията да повиши бдителността си по отношение на този вероятен пропуск при прилагането на мерките при сливания;
20. Приветства усилията на Комисията да повиши прозрачността и публичната отчетност на съществуващите механизми за държавна помощ; приветства други мерки за подобряване на прозрачността в този контекст;
21. Припомня необходимостта от избягване на конкуренцията и дублиране на схемите за държавна помощ между държавите-членки, както и евентуалните изкривявания, които националните технически и финансови възможности в подкрепа на държавната помощ могат да създадат на вътрешния пазар; изказва предположението, че допълнителните усилия от страна на Комисията за хармонизиране на практиките и подобряване на обмена на информация и най-добри практики са изключително уместни;
22. Припомня принципа на съответствие между държавната помощ и политиката на сближаване на ЕС; припомня, че отделната регионална помощ, одобрена извън външните разрешени схеми за регионална помощ, е свързана с по-високи присъщи рискове от нарушения за конкуренцията;
23. Счита, че политиката на ЕО в областта на държавна помощ, по-конкретно относно отрасли, които участват в глобализирания пазар, трябва да се съсредоточи върху практиките за помощ на правителства на трети държави спрямо конкурентите; въпреки това допуска, че трябва да се постигне равновесие чрез предоставяне на предимство на усилията за съвместна дейност и взаимно признаване вместо чрез конкуренция за субсидии;
24. Подчертава, че новият дневен ред по търговски въпроси на Комисията, в контекста на който ще се договорят споразумения за свободна търговия с избрани партньори, изисква задълбоченото участие на члена на Комисията, отговарящ за конкуренцията, така че основните въпроси в областта на конкуренцията да се решат по подходящ начин в контекста на тези споразумения.
25. Възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

EXPLANATORY STATEMENT

1. GENERAL CONSIDERATIONS

In 2005 a number of the broad lines previously laid down for competition policy reform entered into force and were consolidated, and important new steps were taken to update, and enhance the effectiveness, transparency, and coherence of, European competition policy.

In general terms this report notes that there has been an encouraging tendency in recent years for competition policy to favour understanding of the actual or potential effects of given practices or changes to business structures and move away from application of competition rules in a strictly formal sense (i.e. the 'rules-based' approach). Though welcome, this option is more challenging than the traditional rules-based method. The greater complexity of the new approach must not be allowed to create uncertainty for business, especially smaller firms, or an aversion to risk that would run counter to the aims of competition policy.

Also to be welcomed is the trend towards decentralisation that has increasingly been making itself felt in European competition policy; however, much more work is needed in order to harmonise the criteria for interpretation and implementation of norms in the various Member States and individual institutions. It is vital to ensure a consistent degree of enforcement in the different countries; to that end, national legal systems and especially courts need to be involved alongside the competition authorities.

The report under review confirms that competition is still severely wanting on markets of strategic importance (energy, for example) and in services (including services of general economic interest). Given the concerns regarding strategic security and universal coverage, it is necessary to clarify the sector objectives governing competition rules and the brief assigned to regulators; furthermore, the need to reconcile public regulation capacity with the growing power of market players can be demonstrated more clearly by sector-based analysis. When determining their priority sectors, therefore, the Commission and the national competition authorities must lay down clear-cut criteria and establish a coherent basis on which to assess the impact of their actions on the well-being of consumers and protection of their interests.

2. PRACTICES RESTRAINING COMPETITION ('ANTITRUST')

Among the most notable new steps, in the right direction, are the Green Paper on Damages actions for breach of the EC antitrust rules and, published back in late 2005, the guidelines on the application of Article 82 to exclusionary abuses; as regards action taken, the Model Leniency Programme has been launched, as have two sector inquiries, and the guidelines for fining cartels have begun to be reviewed. The European Competition Network (ECN) is, in addition, central to successful implementation of the new rules embodied in Regulation (EC) No 1/2003. These measures all make for a more effective competition policy.

However, the Commission's attention should be drawn in this section to certain areas in which there is room for improvement where competition is concerned.

In the financial sector there are still serious competition and regulation problems. The

European market continues to be subject to exceptional arrangements that serve in practice to favour national players. Further steps should also be taken towards general harmonisation of the respective criteria and practices applied by regulators and supervisory bodies.

Regarding the work set in motion by the Commission on the guidelines on the application of Article 82 to exclusionary abuses, the EP's recommendations, set out in a letter sent to the Commissioner in March 2006, emphasised the need to guarantee high standards of vigilance as regards market abuses and make decisions more consistent and predictable, proceeding on the understanding that assessment of the economic efficiency of practices had to take second place to protection of consumers' rights.

The Community Model Leniency Programme brings indisputable advantages from the point of view of detecting and condemning collusion, but they could be improved if the programme were implemented more effectively at the practical level. It is essential to prevent the programme being misused, whether by allowing applicants to artificially exploit leniency applications or by, in relative terms, penalising firms which, as smaller stakeholders, would be less able to add anything of relevance to the proceedings.

Once again, what matters is to produce initiatives enabling clear and transparent guidelines to be passed on to business, especially SMEs.

As a complement to the above initiative, Parliament welcomes the fact that the practice of 'damages actions for breach of the EC antitrust rules' is to be applied as provided for in the conclusions of the Green Paper, since this will create the conditions required in order to exercise the right to compensation for damage caused to citizens and firms, in particular SMEs. It will be necessary to reduce the risk of potential conflict between the incentives granted under the Community Model Leniency Programme and the obligation to make amends, as laid down in the Green Paper.

One final cause for concern is that firms could be drawn into new forms of unfair competition stemming from the fact that highly skilled young workers are increasingly being recruited as trainees under open-ended unregulated arrangements not conforming to minimum wage and employment rights standards.

2. MERGERS AND ACQUISITIONS (M & A)

The latest developments on the single market, especially where energy and financial services are concerned, demonstrate the inadequacy of the current Community regulation applying to mergers and acquisitions.

As the Commissioner publicly admitted in November 2005, the 'two-thirds' rule, referring to domestic market turnover, is no longer an appropriate cut-off point for the Commission's power to assess mergers with Community impact. The disparities among national regulation arrangements add to the distortion, and operations with a comparable impact are thus not treated in a consistent way.

Concentration of market power in one Member State can have significant effects in one or

more other Member States if their domestic markets depend on the industrial design being developed on neighbouring markets. To make matters worse, it can happen that a national regulator approves mergers subject to commitments with a cross-border impact and the necessary link-up with the regulators in neighbouring countries does not exist. These problems become more severe on the more outlying markets of the Union because of the difficulties of interconnection and the typically smaller market size.

Parliament is therefore calling on the Commission to submit a proposal to revise the regulatory framework so as to enable the internal market to be built on foundations of coherence.

A further suggestion, to improve the standard and consistency of decision-making, is to set up a database as part of the ECN cooperation arrangements to provide a centralised record of M & A cases examined in order to assist comparative impact assessment of the commitments proposed when merger plans were dealt with.

The case of energy

The energy sector and the solutions employed could set a pattern for other sectors. The sector inquiry on the gas and electricity markets has clearly revealed a complex set of obstacles to consolidation of the single market and a guarantee of genuinely fair competition.

In particular, ownership unbundling has not yet happened on several national electricity markets. Worse still, there are cases in which unbundling has been carried out, but production and distribution remain vertically integrated. The implementation of unbundling, as called for by the Second and Third Electricity and Gas Directives, should be a priority for the Commission's action.

The experience of the Union's most developed energy markets shows that the single market cannot be consolidated until regional markets are operating smoothly: that is a precondition. Regional markets have to be properly interconnected, but this, though necessary, is not sufficient to achieve the desired aims. Further action is accordingly required: regulators must work together in performing standardised tasks; any form of public market protection must be abolished, as must the differences in product specifications from one Member State to another.

3. STATE AIDS

The Commission's State Aid Action Plan should be welcomed, and the new regional aid guidelines, the drafting of which began in 2005, and the communication on aid for innovation likewise give cause for satisfaction.

Despite the Commission's efforts to harmonise practices and guarantee transparency, there is evidence of de facto incentive rivalry among EU regions and Member States; combined with the fact that other policies, not least fiscal policy, have not been harmonised, this can have the end effect of inflating the amount of aid granted and encouraging artificial company

relocations within the European area, leading to serious consequence for some regions and countries.

Another factor disruptive to healthy competition is the differences in the Member States' performances regarding actual and prompt recovery of aid paid out in error. The Commission should be applauded for its efforts to improve this situation.

The EU's major international commitments as regards noxious emission control must not become a further factor serving to distort competition in sector terms. The different ways in which Member States allocate emission allowances among individual sectors, the differing extent to which companies are able to pass on the cost of acquiring emission allowances to consumers, and the diverse nature of environment-related State aids are all matters that the Commission needs to keep under review.

4. THE INTERNATIONAL DIMENSION

Given that competition in the key sectors has become globalised, the international dimension of Community competition policy is of paramount importance. The Commission should thus be congratulated on its achievements in the area of multilateral cooperation and bilateral cooperation with leading partners, including the United States, Canada, Japan, South Korea, and, above all, China.

The Commission's attention should be drawn to the fact that, when laying down the aid scheme for each sector, it should take into account the level of State aids granted by the EU's main international competitors, as every move should be supported if it is intended to bring balance and harmonisation to the practices in question.

It is essential for EU competition policy to be consistent with commercial policy, especially in view of the new agenda entitled 'Global Europe: competing in the world', which is oriented towards bilateral and regional free trade agreements. The Competition DG needs to be very actively involved so as to bolster the efforts to secure mutual recognition of competitive practices, especially in the areas of State aids, public procurement, services, investment, and trade facilitation.