

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Hospodářský a měnový výbor

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ
2007/0000(INI)

26. 3. 2007

NÁVRH ZPRÁVY

Zpráva o politice hospodářské soutěže 2005
(2007/0000 (INI))

Hospodářský a měnový výbor

Zpravodajka: Elisa Ferreira

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ	8

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Zpráva o hospodářské politice 2005 (2007/0000 (INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na zprávu Komise o hospodářské politice 2005,
- s ohledem na odvětvová šetření Komise v odvětví energie a drobného bankovníctví,
- s ohledem na cíle Lisabonské strategie,
- s ohledem na diskusní materiál vydaný v prosinci 2005 generálním ředitelstvím pro hospodářskou soutěž, který se týká použití článku 82 Smlouvy na zneužívání s vylučujícím účinkem,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy¹ a nařízení Komise (ES) č. 773/2004 ze dne 7. dubna 2004 o vedení řízení Komise podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES²,
- s ohledem na hlavní směry, které stanoví metody pro stanovování pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení (ES) č. 1/2003³,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (nařízení ES o spojování)⁴,
- s ohledem na studii generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž týkající se opravných prostředků proti fúzi uveřejněnou v říjnu 2005,
- s ohledem na nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES⁵,
- s ohledem na Zelenou knihu o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (KOM(2005)0672) (Zelená kniha),
- s ohledem na Akční plán Komise pro státní podpory s názvem Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009 (KOM(2005)0107),
- s ohledem na nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití

¹ Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1

² Úř. věst. L 123, 27.4.2004, s. 18.

³ Úř. věst. C 210, 1.9.2006, s. 2.

⁴ Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1.

⁵ Úř. věst. L 140, 30.4.2004, s. 1.

článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu¹,

- s ohledem na pracovní dokument Komise ze září 2006 o rámci Společenství pro státní podporu na výzkum, vývoj a inovaci,
 - s ohledem na pokyny Společenství o státní podpoře na ochranu životního prostředí²,
 - s ohledem na návrh pokynů Společenství pro státní podporu a investice rizikového kapitálu do malých a středních podniků,
 - s ohledem na pokyny k vnitrostátní regionální podpoře na období 2007–2013³,
 - s ohledem na rozhodnutí Komise 2005/842/ES ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu⁴, ve znění zaslaném dne 8. září 2004 Parlamentu, který měl na jeho základě vydat své stanovisko,
 - s ohledem na judikaturu Soudního dvora Evropských společenství týkající se služeb obecného hospodářského zájmu, a zejména s ohledem na rozsudek ze dne 24. července 2003 ve věci C-280/00⁵,
 - s ohledem na článek 45 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Hospodářského a měnového výboru a stanoviska Výboru pro zaměstnanost a sociální věci, Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin, Výboru pro průmysl, výzkum a energetiku, Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, Výboru pro dopravu a cestovní ruch (A6-0000/2007),
1. vítá činnost Komise směřující k modernizaci politiky hospodářské soutěže, a zejména její nekompromisní postoj, pokud jde o boj proti kartelům, obnovené zaměření státní podpory a zahájení odvětvových šetření; blahopřeje Komisi k opatřením, které přijala za účelem zlepšení fungování Evropské sítě pro hospodářskou soutěž (ESHS);
 2. vítá, že Komise upřednostňuje, pokud jde o posílení politiky hospodářské soutěže, ekonomický přístup před přístupem založeným na přepisech; vítá přístup založený na odvětvových šetřeních, který je blíže realitě obchodní praxe, zejména pokud jde o finanční trhy a odvětví energie; dále zdůrazňuje, že tato šetření by měla vrhnout světlo na současnou situaci v odvětví a trendy a stimulovat pokrokovou politiku;
 3. vítá snahu Komise zvýšit kvalitu provádění rozhodnutí v rámci ESHS na základě užší spolupráce s/mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž;

¹ Úř. věst. L 302, 1.11.2006, s. 29.

² Úř. věst. C 37, 3.2.2001, s. 3.

³ Úř. věst. C 54, 4.3.2006, s. 13.

⁴ Úř. věst. L 312, 29.11.2005, s. 67.

⁵ Věc C-280/00, *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] ECR I-7747.

4. znovu vyzývá, pokud jde o spolupráci s vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a provádění právních předpisů těmito orgány, k dalšímu pokroku v odstraňování nejistoty způsobené různými výklady práva hospodářské soutěže ES vnitrostátními soudy, jakož i nesrovnalostí, pokud jde o rychlost, obsah a výkon konečných rozhodnutí; vyzývá Komisi, aby zvažila vytvoření sítě soudních orgánů srovnatelné se stávající ESHS;
5. znovu vyzývá, pokud jde o služby obecného hospodářského zájmu (SOHZ), vzhledem ke značným rozdílům, které přetrvávají v politikách a konceptech členských států, k dalšímu pokroku jak ve vyjasňování konceptů, tak v praktickém uplatňování stávajících pravidel hospodářské soutěže;
6. vítá další vyjasňování závazků veřejných služeb a zlepšení výkonu takových závazků v případě SOHZ vzhledem k různým právním tradicím, různému stupni účasti občanské společnosti a nestejným prováděcím kapacitám jednotlivých členských států;
7. vítá vzrůstající počet postupů přijímaných v rámci modelu politiky shovívavosti ESHS; nicméně zdůrazňuje, že je nezbytné zajistit zdokonalení tohoto nástroje, aby se předešlo jeho možnému zneužití, a to zejména na základě nespravedlivého znevýhodňování účastníků tajných dohod;
8. připomíná v tomto ohledu nezbytnost koordinace duálních nástrojů žalob na náhradu škody a postupů shovívavosti, za účelem zajištění přiměřených podnětů pro řádné chování;
9. vyjadřuje znepokojení nad nepřiměřeně dlouhými prodlevami v postupu navrácení nepovolených státních podpor poskytovaných některými členskými státy; zdůrazňuje, že nepřiměřené provádění pravidel v této oblasti může vážně narušit spravedlivou hospodářskou soutěž;
10. upozorňuje na potřebu kontroly nových forem narušování hospodářské soutěže evropskými firmami, mezi něž patří zejména zneužívání spočívající ve využívání levná a vysoce kvalifikované pracovní síly na základě smluv o stážích; prohlašuje, že by bylo vhodné přijmout v této oblasti nové nařízení;
11. potvrzuje potřebu posílit úlohu Parlamentu ve vývoji politiky hospodářské soutěže, včetně podpory spolurozhodovacích pravomocí;
12. vítá snahu posílit ESHS v oblasti antimonopolních pravidel prostřednictvím harmonizace postupů a výkladu norem, jakož i delegování pravomocí a výměnu zkušeností mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž;
13. vyjadřuje své znepokojení nad skutečností, že se do dnešního dne na trzích s energií nepodařilo dosáhnout uspokojivé hospodářské soutěže; uvádí, že v mnoha členských státech se oddělení vlastnictví ukázalo být nedostatečným prostředkem pro zajištění spravedlivé hospodářské soutěže, jelikož vysoký podíl na stávajících trzích je spojen s nedostatečným přístupem na trh a zamezením přístupu na trh;

14. táže se, zda by nemělo být více prosazováno dokončení oddělení vlastnictví v odvětví energie společně s rušením vertikálních konglomerátů, a zajišťování podmínek pro účinný přístup na trh; v této souvislosti uvádí, že by bylo vhodné vyjasnit strategie zastávané na vnitrostátní a evropské úrovni;
15. připomíná závazek Komise přezkoumat „pravidlo dvou třetin“, které je ukazatelem dopadu návrhů fúzí na Společenství; uvádí, že by bylo vhodné učinit v této oblasti pokrok a zaujmout důslednější přístup pokud jde o posuzování srovnatelných fúzí, zejména v případě, že rozhodnutí přijatá na vnitrostátní úrovni mohou mít výrazný dopad na strukturu trhu sousedních členských států;
16. vítá Zelenou knihu Komise a zdůrazňuje, že právo hospodářských subjektů, které se staly obětí protisoutěžního chování a utrpěly v jeho důsledku ztrátu, na získání kompenzace, musí být účinné;
17. chválí snahu Komise posílit nástroje pro kontrolu kartelů, zejména její revizi postupů shovívavosti a zavedení nových hlavních směrů, které stanoví metody pro stanovování pokut a které se zaměřují na dlouhodobé dohody na velkých trzích;
18. věří, že při uplatňování pravidel Společenství a vnitrostátních pravidel pro kontrolu fúzí bude velmi prospěšná spolupráce mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, která povede k vytvoření společné databáze, v níž budou v rámci zvláštní sítě pro výměnu informací zaznamenány všechny prošetřované případy;
19. poznamenává, že podle studie Komise o opravných prostředcích proti fúzím je účinnost strukturálních opravných prostředků často oslabována nesoutěžním chováním dotčených firem, zejména omezováním přístupu na trh; vyzývá proto Komisi ke zvýšené bdělosti, pokud jde o toto možné riziko, které může nastat při uplatňování opravného prostředku proti fúzi;
20. vítá snahu Komise zvýšit transparentnost a veřejnou odpovědnost za stávající režimy státních podpor; vítá další snahy vyvíjené za účelem zvýšení transparentnosti v této souvislosti;
21. připomíná potřebu vyhnout se soutěži a zdvojení režimů státních podpor mezi členskými státy, jakož i jakémukoli narušení, které mohou na vnitřním trhu zapříčinit různé vnitrostátní technické a finanční kapacity na podporu státní podpory; tvrdí, že další snahy Komise směřující k harmonizaci vnitrostátních postupů a podpora výměny informací a nejlepších postupů mají zásadní význam;
22. připomíná zásadu slučitelnosti státní podpory s politikou soudržnosti EU; připomíná, že individuální regionální podpora schválená mimo rámec povolených režimů regionálních podpor s sebou v zásadě nese vyšší riziko narušení hospodářské soutěže;
23. domnívá se, že politika státních podpor ES, zejména podpor směřujících do odvětví, která jsou součástí globalizovaného trhu, se musí zaměřit na praxi vlád třetích zemí ve věci podpory, pokud jde o vztah ke konkurentům; připomíná však, že rovnováhy by mělo být dosaženo na základě spolupráce a vzájemného uznávání, spíše než

prostřednictvím soutěže v oblasti subvencí;

24. zdůrazňuje, že nový obchodní program Komise, v jehož rámci budou s vybranými partnery dojednávány dohody o volném obchodu, vyžaduje navázání úzké spolupráce s komisařem pro hospodářskou soutěž, za účelem zajištění toho, že hlavní otázky týkající se hospodářské soutěže budou v rámci takových dohod správně vyjednány;
25. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

1. OBECNÉ ÚVAHY

V roce 2005 vstoupilo v platnost a bylo sjednoceno několik již dříve stanovených hlavních směrů pro reformu politiky hospodářské soutěže a byla přijata nová opatření za účelem modernizace a posílení účinnosti, transparentnosti a soudržnosti evropské politiky hospodářské soutěže.

Tato zpráva obecně uvádí, že v posledních letech se v politice hospodářské soutěže projevovala povzbudivá tendence napomáhat porozumění současných nebo potencionálních účinků daných postupů nebo změn obchodních struktur a upouštět od uplatňování pravidel hospodářské soutěže v přísně formálním smyslu (tj. přístup založený na pravidlech). Ačkoli je tato volba vítána, její uplatňování v praxi je náročnější než používání metody založené na pravidlech. Větší komplikovanost nového přístupu nesmí mít za následek nejistotu podniků, zejména menších firem, nebo nechuť nést riziko, což by bylo v rozporu s cíly politiky hospodářské soutěže.

Vítán je rovněž trend decentralizace, který se v evropské politice hospodářské soutěže uplatňuje čím dál více; nicméně je třeba učinit výrazný pokrok v oblasti harmonizace kritérií pro výklad a provádění norem v různých členských státech a jednotlivých orgánech. Je nezbytné zajistit soulad v provádění v různých zemích; za tím účelem je třeba do tohoto procesu zapojit kromě orgánů pro hospodářskou soutěž také vnitrostátní právní systémy, a zejména soudy.

Zkoumaná zpráva potvrzuje, že situace týkající se hospodářské soutěže je zcela neuspokojivá na trzích strategického významu (např. na trhu energie) a ve službách (včetně služeb veřejného hospodářského zájmu). Vzhledem k zájmům strategické bezpečnosti a všeobecného pokrytí je nezbytné vyjasnit cíle odvětví, jimiž se řídí pravidla hospodářské soutěže, a úlohu, jež přísluší regulačním orgánům. Kromě toho potřeba skloubit veřejnou regulační kapacitu s rostoucím vlivem tržních subjektů může být jasněji demonstrována na základě analýzy odvětví. Při určování prioritních odvětví tedy Komise a vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž musí stanovit jednoznačná kritéria a jasný rámec pro posouzení dopadu svých činností na blaho spotřebitelů a ochranu jejich zájmů.

2. PRAKTIKY OMEZUJÍCÍ HOSPODÁŘSKOU SOUTĚŽ („ANTIMONOPOLNÍ“ PRAVIDLA)

Mezi nejvýznamnější kroky správným směrem patří Zelená kniha o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES a pokyny pro použití článku 82 na zneužívání s vylučujícím účinkem, uveřejněné v roce 2005. Pokud jde o podniknuté kroky, byl zaveden model politiky shovívavosti, vzhledem k tomu, že bylo zahájeno zkoumání dvou odvětvových šetření a hlavních směrů pro ukládání pokut za kartely. Evropská síť pro hospodářskou soutěž (ESHS) je klíčovým nástrojem k úspěšnému provádění nových pravidel stanovených v nařízení (ES) č. 1/2003. Tato opatření přispívají k účinnější politice hospodářské soutěže.

Pozornost Komise by se však v tomto oddíle měla soustředit na určité oblasti, ve kterých je třeba učinit zlepšení týkající se hospodářské soutěže.

V odvětví financí stále přetrvávají vážné problémy týkající se hospodářské soutěže a regulace. Na evropském trhu se nadále uzavírají výjimečné dohody, které v praxi zvýhodňují vnitrostátní hospodářské subjekty. Rovněž by měly být učiněny další kroky směrem k harmonizaci příslušných kritérií a postupů uplatňovaných regulačními orgány a dozorčími orgány.

Pokud jde o kroky stanovené Komisí v jejím návrhu týkajícím se pokynů pro použití článku 82 na zneužívání s vylučujícím účinkem, doporučení Evropského parlamentu uvedená v dopise zasláném komisaři v březnu 2006 zdůrazňují potřebu zajistit vysoký stupeň bdělosti, pokud jde o zneužívání trhu, a činit důslednější a předvídatelnější rozhodnutí, přičemž se rozumí, že posouzení hospodářské účinnosti postupů musí následovat až po ochraně práv spotřebitelů.

Model politiky shovívavosti Společenství přináší nesporné výhody, vzhledem k tomu, že odhaluje a odsuzuje tajné dohody, ale tento postup by mohl zlepšen, kdyby byla tato politika prováděna na praktické úrovni účinněji. Je velmi důležité zabránit zneužívání této politiky, ať již ze strany žadatelů o shovívavost, tak v relativním slova smyslu prostřednictvím ukládání pokut menším firmám, jelikož soudní řízení zahájené proti takovým subjektům nemá v daném kontextu zásadní význam.

Znovu je třeba zdůraznit, že klíčovou záležitostí je vyvíjet iniciativu za účelem vytvoření jasných a transparentních pokynů určených podnikům, zejména MSP.

Kromě výše uvedené iniciativy Parlament rovněž vítá skutečnost, že praxe „žalob o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES“ je prováděna na základě závěrů Zelené knihy, jelikož tento postup umožní vytvoření podmínek nezbytných pro uplatňování práva na náhradu škody způsobené občanům a firmám, a to zejména MSP. Bude nezbytné omezit riziko případného konfliktu mezi pobídkami poskytnutými v rámci modelu politiky shovívavosti Společenství a povinností ukládat pokuty, jak stanoví Zelená kniha.

Poslední záležitostí, která vzbuzuje obavy, je, že se firmy zapojí do nového typu nekalé hospodářské soutěže spočívající ve vzrůstající tendenci zaměstnávání mladých, vysoce kvalifikovaných pracovníků jakožto stážistů na základě neregulovaných pracovních smluv na dobu neurčitou, které nezajišťují minimální plat a neodpovídají normám pracovního práva.

2. FÚZE A AKVIZICE

Vývoj na jednotném trhu, zejména pokud jde o energetické a finanční služby, ukazuje nedostatečnost současné právní úpravy Společenství týkající se fúzí a akvizicí.

Jak komisař veřejně prohlásil v listopadu 2005, „pravidlo dvou třetin“, které se týká domácího tržního obrátu, již nepředstavuje vhodnou hraniční mez pro pravomoc Komise posuzovat fúze

s dopadem na Společenství. Nesrovnalosti mezi vnitrostátními právními předpisy přispívají k narušování hospodářské soutěže, a na operace se srovnatelným dopadem tak není uplatňován tentýž postup.

Soustředění tržní síly v jednom členském státě může mít výrazný dopad na jeden nebo více členských států, v případě, že domácí trhy těchto států jsou závislé na průmyslových projektech rozvíjených na trzích sousedních zemí. Navíc může dojít ke zhoršení situace v případě, kdy vnitrostátní regulační orgán schválí fúzi podniků, jejichž závazky mají přeshraniční dopad, kdy však neexistuje nezbytná spolupráce s regulačními orgány v sousedních zemích. Tyto problémy se staly obzvláště palčivými na nejodlehlejších trzích Unie, z důvodů obtížného propojení a typicky malé rozlohy trhu.

Parlament proto vyzývá Komisi, aby předložila návrh na přezkoumání regulačního rámce a umožnila tak výstavbu vnitřního trhu na pevných základech.

Další návrh na zlepšení úrovně a důslednosti rozhodovacího postupu spočívá ve vytvoření databáze v rámci ujednání ESHS o spolupráci, která poskytne sjednocený záznam prošetřovaných případů fúzí a akvizic, a usnadní tak komparativní posuzování dopadu závazků, které jsou navrhovány při projednávání plánů na fúzi.

Případ energie

Odvětví energie a řešení, která jsou na něj uplatňována, mohou sloužit jako příklad pro ostatní odvětví. Odvětvové šetření trhu s plynem a elektřinou jasně odhalilo komplexní řadu překážek pro upevnění jednotného trhu a zajištění zcela spravedlivé hospodářské soutěže.

Jedná se zejména o oddělení vlastnictví, které se stále ještě neuskutečnilo na některých vnitrostátních trzích s elektřinou. Situace je ještě závažnější v případech, kdy došlo k oddělení vlastnictví, kdy však výroba a distribuce zůstávají vertikálně spojené. Provádění oddělení vlastnictví, které je stanoveno druhou a třetí směrnicí o elektřině a směrnicí o plynu, by mělo představovat prioritu činnosti Komise.

Zkušenosti z nejrozvinutějších trhů energie v Unii ukazují, že upevnění jednotného trhu nemůže být dosaženo, pokud nebudou dobře fungovat regionální trhy; toto je základní předpoklad. Řádné propojení regionálních trhů je nezbytné, ale nemůže samo o sobě postačit k dosažení sledovaných cílů. Zároveň musí být učiněny další kroky: regulační orgány musí spolupracovat při provádění standardizovaných úkolů; jakákoli forma ochrany trhu musí být zrušena, stejně jako musí být odstraněny rozdíly, které existují v různých členských státech, pokud jde o specifikaci výrobků.

3. STÁTNÍ PODPORY

Akční plán Komise pro státní podpory je vítán, jakož i nové pokyny pro regionální podporu, jejichž vytváření bylo zahájeno v roce 2005, a oznámení o podpoře pro inovaci.

Přes snahy Komise o harmonizaci postupů a zajištění transparentnosti existuje mezi regiony a členskými státy EU skutečná rivalita ohledně pobídek; toto, v kombinaci s nedostatečnou harmonizací ostatních politik, včetně daňové politiky, může mít za účinek zvýšení finanční částky poskytované v rámci podpory a může se tak podporovat umělé přemisťování podniků v evropském prostoru, což má vážné důsledky pro některé regiony a země.

Dalším faktorem, který narušuje zdravou hospodářskou soutěž, jsou rozdíly ve výkonech členských zemí, pokud jde o okamžité navracení neoprávněně vyplacených podpor. Komise si zaslouží uznání za svou snahu o zlepšení této situace.

Hlavní mezinárodní závazky EU týkající se kontroly škodlivých emisí se nesmí stát dalším faktorem, který narušuje v jednotlivých odvětvích hospodářskou soutěž. Rozdílné způsoby přidělování povolenek na emise v rámci jednotlivých odvětví, nestejný rozsah, v němž jsou podniky schopny přenést náklady na získání povolenek na emise na spotřebitele, a různá povaha státních podpor v oblasti životního prostředí představují záležitosti, které musí Komise přezkoumávat.

4. MEZINÁRODNÍ ROZMĚR

Vzhledem k tomu, že hospodářská soutěž v klíčových odvětvích byla globalizována, má mezinárodní rozměr hospodářské politiky Společenství zásadní význam. Komisi je v tomto kontextu třeba poblahopřát k jejím úspěchům v oblasti multilaterální a bilaterální spolupráce s hlavními partnery, mezi něž patří Spojené státy americké, Kanada, Japonsko, Jižní Korea, a především Čína.

Komise by při zavádění režimu podpory pro každé odvětví měla vzít v úvahu výši státních podpor poskytovaných hlavními mezinárodními konkurenty EU, jelikož každý krok by měl být, pokud má sloužit k nastolení rovnováhy a harmonizaci dotčených postupů, opodstatněný.

Pro politiku hospodářské soutěže EU je zásadní, aby byla v souladu s obchodní politikou, a to zejména s ohledem na nový program nazvaný Globální Evropa: konkurenceschopnost na světovém trhu, který je zaměřen na bilaterální a regionální dohody o volném obchodu. Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž by mělo aktivně podporovat snahy o zajištění vzájemného uznávání praktik hospodářské soutěže, a to zejména v oblasti státních podpor, veřejných zakázek, služeb, investic a usnadnění obchodu.