

EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Odbor za ekonomske in monetarne zadeve

ZAČASNO
2007/0000(INI)

26.3.2007

OSNUTEK POROČILA

Poročilo o politiki konkurence 2005
(2007/0000(INI))

Odbor za ekonomske in monetarne zadeve

Poročevalka: Elisa Ferreira

PR_INI

VSEBINA

	Stran
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	3
OBRAZLOŽITEV.....	7

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

Poročilo o politiki konkurence 2005 (2007/0000(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju poročila Komisije o politiki konkurence 2005,
- ob upoštevanju preiskav sektorjev, ki jih je Komisija opravila v energetskega sektorju in sektorju bančnega poslovanja s prebivalstvom,
- ob upoštevanju ciljev lizbonske strategije,
- ob upoštevanju dokumenta za razpravo o uporabi člena 82 Pogodbe v primerih zlorab prevladujočega položaja, ki ga je pripravil generalni direktorat za konkurenco decembra 2005,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe¹ in Uredbe Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 o vodenju postopkov s strani Komisije v skladu s členoma 81 in 82 Pogodbe ES²,
- ob upoštevanju smernic o načinu določanja glob, naloženih v skladu s členom 23(2)(a) Uredbe št. 1/2003³,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 z dne 20. januarja 2004 o nadzoru koncentracij podjetij (Uredba ES o združitvah)⁴,
- ob upoštevanju študije o protiukrepih v zvezi z združitvami 2005, ki jo je pripravil GD za konkurenco oktobra 2005,
- ob upoštevanju Uredbe Komisije (ES) št. 794/2004 z dne 21. aprila 1999 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES⁵,
- ob upoštevanju zelene knjige Komisije o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES (KOM(2005)0672) (zelena knjiga),
- ob upoštevanju akcijskega načrta Komisije za državne pomoči z naslovom "Manjša in boljše usmerjena državna pomoč: časovni načrt za reformo državnih pomoči 2005–2009" (KOM(2005)0107),
- ob upoštevanju Uredbe Komisije (ES) št. 1628/2006 z dne 24. oktobra 2006 o uporabi

¹ UL L 1, 4.1.2003, str. 1.

² UL L 123, 27.4.2004, str. 18.

³ UL C 210, 1.9.2006, str. 2.

⁴ UL L 24, 29.1.2004, str. 1.

⁵ UL L 140, 30.4.2004, str. 1.

- členov 87 in 88 Pogodbe pri državni regionalni pomoči za naložbe ¹,
- ob upoštevanju dokumenta o okviru Skupnosti za državno pomoč za raziskave in razvoj ter inovacije, ki so ga službe Komisije pripravile septembra 2006,
 - ob upoštevanju smernic Komisije o državni pomoči za varstvo okolja²,
 - ob upoštevanju osnutka smernic Skupnosti o državni pomoči in naložbah tveganega kapitala v mala in srednje velika podjetja,
 - ob upoštevanju smernic o državni regionalni pomoči za 2007–2013³,
 - ob upoštevanju Odločbe Komisije 2005/842/ES z dne 28. novembra 2005 o uporabi člena 86(2) Pogodbe ES za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve, dodeljene nekaterim podjetjem, pooblaščenim za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena⁴, v različici, kot je bila za pripravo mnenja posredovana Parlamentu dne 8. septembra 2004,
 - ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti v zvezi s storitvami splošnega pomena, še zlasti rzsodbe z dne 24. julija 2003 v Primeru C-280/00,⁵
 - ob upoštevanju člena 45 Poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za ekonomske in monetarne zadeve in mnenj Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve, Odbora za okolje, javno zdravje in varnost hrane, Odbora za industrijo, raziskave in energetiko, Odbora za notranji trg in zaščito potrošnikov ter Odbora za promet in turizem (A6-0000/2007),
1. pozdravlja ukrepe Komisije za modernizacijo politike konkurence, zlasti pa njeno okrepljeno stališče glede boja proti kartelom, ponovno usmerjanje državnih pomoči in uvedbo preiskav sektorjev; čestita Komisiji za vse kar je storila za izboljšanje delovanja Evropske mreže za konkurencu (ECN);
 2. pozdravlja dejstvo, da Komisija pri izvrševanju politike konkurence daje prednost ekonomskemu pristopu in ne pristopu, ki temelji na pravilih; pozdravlja pristop s preiskavami sektorjev, ki je bližje dejanskemu stanju poslovnih praks, zlasti v sektorju finančnih storitev in energetskega sektorju; nadalje poudarja, da bi morale te preiskave razkrivati trenutne razmere in trende v sektorjih ter spodbujati politiko, ki bo usmerjena v prihodnost;
 3. pozdravlja prizadevanja Komisije za izboljšanje kakovosti izvrševanja odločitev v okviru mreže ECN prek okrepljenega sodelovanja z in med nacionalnimi organi za konkurencu;

¹ UL L 302, 1.11.2006, str. 29.

² UL C 37, 3.2.2001, str. 3.

³ UL C 54, 4.3.2006, str. 13.

⁴ UL L 312, 29.11.2005, str. 67.

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

4. ponovno poziva, kar zadeva sodelovanje z nacionalnimi organi za konkurencu in izvrševanje teh organov, k nadaljnjemu zmanjševanju negotovosti, ki jo povzročajo različne razlage konkurenčnega prava ES s strani nacionalnih sodišč, ter razlik v hitrosti, vsebini in izvrševanju končnih odločitev; poziva Komisijo, naj razmisli o ustanovitvi mreže pravosodnih organov, ki bo primerljiva z obstoječo mrežo ECN;
5. ponovno poziva, kar zadeva storitve splošnega gospodarskega pomena, ob upoštevanju precejšnjih razlik med politikami in koncepti, ki prevladujejo v državah članicah, k nadaljnjemu napredku v zvezi s pojasnjevanjem konceptov in praktične uporabe obstoječih pravil konkurence;
6. pozdravlja nadaljnja pojasnila v zvezi z obveznostmi javnih storitev in boljše izpolnjevanje teh obveznosti v primeru storitev splošnega gospodarskega pomena, ob upoštevanju različnih tradicij urejanja, stopnje udeležnosti civilne družbe in zmožnosti za izpolnjevanje v različnih državah članicah;
7. pozdravlja povečanje števila sprejetih postopkov v okviru programa prizanesljivosti (Leniency Model Programme) mreže ECN, vendar poudarja, da je treba ta instrument še dodatno izpopolniti, da bi preprečili možnost njegove zlorabe, zlasti z nepravilnim zapostavljanjem šibkejših udeležencev tajnih dogovorov;
8. v zvezi s tem opozarja, da je potrebna uskladitev dvojnih instrumentov odškodninskih tožb in postopkov programa prizanesljivosti, da se za pravilno ravnanje zagotovi ustrezne spodbude;
9. je zaskrbljen nad preveliko zamudo pri postopkih izterjave nedovoljenih državnih pomoči, dodeljenih s strani številnih držav članic; poudarja, da lahko nezadostno izvajanje pravil na tem področju resno ogrozi pošteno konkurencu;
10. opozarja na potrebo po spremljanju novih oblik izkrivljanja konkurence med evropskimi podjetji, zlasti z uporabo poceni in visokokvalificirane delovne sile v okviru pripravniških pogodb; meni, da bi bila na tem področju dobrodošla nova ureditev;
11. ponovno trdi, da je za razvoj politike konkurence potrebna večja vloga Parlamenta, vključno s spodbujanjem njegove pristojnosti soodločanja na tem področju;
12. pozdravlja prizadevanja za okrepitev mreže ECN na področju boja proti monopolom s pomočjo usklajevanja postopkov in razlaganjem predpisov ter prenos pristojnosti in izmenjavo izkušenj med nacionalnimi organi za konkurencu;
13. je zaskrbljen nad dosedanjim relativnim neuspehom pri vzpostavljanju prave konkurence na energetskih trgih; ugotavlja, da se je v številnih državah članicah izkazalo, da združitev lastništva ni dovolj za zagotovitev prave konkurence, saj so sedanji zelo visoki tržni deleži povezani z nezadostnim dostopom do trga in izključitvijo trga;
14. se sprašuje, ali ne bi bilo treba večje prednosti poleg odprave vertikalnih konglomeratov in zagotovitve pogojev za učinkovit dostop do trga nameniti tudi dokončni razdružitvi lastništva v energetske sektorju; meni, da bi bila v zvezi s tem dobrodošla dodatna pojasnila glede strategij nacionalnih in evropskih "paradnih konjev";

15. opozarja na zavezo Komisije, da bo ponovnega pregledala "pravilo dveh tretjin", ki se uporablja pri ocenjevanju učinka predlogov za združitev na ravni Skupnosti; predlaga, da bi bila napredek na tem področju in bolj usklajen pristop pri ocenjevanju primerljivih ravnanj v primerih združitve dobrodošla, in sicer vsakokrat, ko bi odločitve, sprejete na nacionalni ravni, lahko imele močan učinek na strukturo trgov v sosednjih državah članicah;
16. pozdravlja zeleno knjigo Komisije in poudarja, da morajo vse žrtve, ki so utrepele škodo zaradi protikonkurenčnega obnašanja, imeti pravico do prejema nadomestila;
17. pozdravlja prizadevanja Komisije za okrepitev instrumentov za nadzor kartelov, zlasti njeno revizijo postopkov prizanesljivosti in novih smernic o načinu določanja glob, ki se osredotočajo na dolgoletne sporazume na velikih trgih;
18. meni, da bi bilo za uporabo pravil ES in nacionalnih pravil za nadzor združitve zelo koristno sodelovanje med nacionalnimi organi za konkurenco, usmerjeno k vzpostavitvi skupne podatkovne baze, v kateri bi bili zbrani vsi posamezni raziskani primeri, v okviru posebne mreže za izmenjavo informacij;
19. ugotavlja, na podlagi študije o protiukrepih v zvezi z združitvami 2005, da je učinkovitost strukturnih protiukrepov pogosto oslABLJENA zaradi nekonkurenčnega obnašanja vpletenih podjetij, zlasti omejevanja dostopa do trga; zato poziva Komisijo, naj poveča nadzor te potencialne vrzeli na področju izvajanja protiukrepov v zvezi z združitvami;
20. pozdravlja prizadevanja Komisije, da bi povečala preglednost in javno odgovornost obstoječih mehanizmov državnih pomoči; pozdravlja nadaljnja prizadevanja za izboljšanje preglednosti na tem področju;
21. ponovno opozarja, da je treba preprečiti konkurenco in podvajanje med sistemi državnih pomoči držav članic ter morebitna izkrivljanja, ki bi se na notranjem trgu lahko pojavila zaradi različnih nacionalnih tehničnih in finančnih zmogljivosti za podporo državnih pomoči; meni, da so nadaljnja prizadevanja Komisije za uskladitev nacionalnih postopkov in spodbujanje izmenjave informacij in dobrih praks izrednega pomena;
22. opozarja na načelo združljivosti med državnimi pomočmi in kohezijsko politiko EU; opozarja, da posamezna regionalna pomoč, odobrena izven odobrenih programov regionalne pomoči, predstavlja bistveno večjo nevarnost za izkrivljanje konkurence;
23. meni, da se mora politika ES glede državnih pomoči, zlasti v sektorjih, ki delujejo na globaliziranem trgu, osredotočiti na prakse vlad tretjih držav glede pomoči v odnosu do konkurentov; vseeno meni, da bi bilo ravnotežje treba doseči s podporo skupnim prizadevanjem in prizadevanjem za vzajemno priznavanje in ne s konkurenco subvencij;
24. poudarja, da nova trgovinska agenda Komisije, v okviru katere bodo z izbranimi partnerji potekala pogajanja o sporazumih o prosti trgovini, zahteva tesno sodelovanje s strani komisarja za konkurenco, ki bo omogočilo, da bodo poglobljena vprašanja glede konkurence v okviru takšnih sporazumov ustrezno obravnavana;
25. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.

OBRAZLOŽITEV

1. SPLOŠNO

Leta 2005 so začele veljati in bile konsolidirane nekatere širše smernice, ki so bile poprej določene za reformo politike konkurence, prav tako pa so bili narejeni novi pomembni koraki v smeri posodobitve in povečanja učinkovitosti, preglednosti in skladnosti evropske politike konkurence.

V splošnem to poročilo ugotavlja, da je v zadnjih letih prisotna spodbudna težnja, da politika konkurence daje prednost razumevanju dejanskih ali potencialnih učinkov nekaterih praks ali sprememb v strukturah podjetij in se odmika od uporabe pravil konkurence v strogo formalnem smislu (tj. pristopa, ki temelji na pravilih). Ta možnost, čeprav je dobrodošla, predstavlja večji izziv od tradicionalne metode, ki temelji na pravilih. Treba je preprečiti, da bi večja zapletenost novega pristopa povzročila negotovost pri podjetjih, zlasti manjših, ali zavračanje tveganja, kar bi bilo v nasprotju s cilji politike konkurence.

Pozdraviti je treba tudi trend v smeri decentralizacije, ki v evropski politiki konkurence postaja čedalje bolj prisoten. Vendar pa je za uskladitev meril za razlago in izvajanje predpisov v različnih državah članicah in posameznih institucijah potrebnega še veliko dela. Velik pomen ima zagotovitev usklajene stopnje izvrševanja v različnih državah članicah, pri čemer morajo poleg organov za konkurenco sodelovati tudi nacionalni pravni sistemi, zlasti pa sodišča.

Obravnavano poročilo potrjuje, da je na strateško pomembnih trgih (npr. energetskega) in na področju storitev (vključno s storitvami splošnega gospodarskega pomena) še vedno premalo konkurence. Glede na pomisleke v zvezi z strateško varnostjo in pokritostjo v celoti je treba pojasniti, kakšni so sektorski cilji, ki določajo pravila konkurence in mandat, podeljen zakonodajalcem. Poleg tega sektorske analize omogočajo boljši prikaz potrebe po uskladitvi obsega javne ureditve z naraščajočo močjo akterjev na trgu. Komisija in nacionalni organi za konkurenco morajo zato pri opredeljevanju svojih prednostnih sektorjev določiti jasna merila in oblikovati usklajeno podlago za presojo vpliva njihovih ukrepov na blagostanje potrošnikov in zaščito njihovih interesov.

2. PRAKSE, KI OVIRAJO KONKURENCO ("ANTITRUST")

Med najopaznejšimi koraki v pravo smer so zelena knjiga o odškodninskih tožbah zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES in smernice glede uporabe člena 82 v primerih zlorab prevladujočega položaja, objavljene proti koncu leta 2005. Med ukrepe, ki so bili sprejeti, se uvršča uvedba programa prizanesljivosti in dveh preiskav sektorjev ter začetek revizije smernic za nalaganje kazni v primerih kartelov. Poleg tega je za uspešno izvajanje novih pravil iz Uredbe (ES) št. 1/2003 ključnega pomena Evropska mreža za konkurenco (ECN). Vsi ti ukrepi pripomorejo k učinkovitejši politiki konkurence.

V zvezi s tem poglavjem bi morala Komisija pozornost posvetiti nekaterim področjem, ki bi se jih dalo izboljšati, kar zadeva konkurenco.

Finančni sektor se še vedno spopada z resnimi težavami glede konkurence in ureditve. Evropski trg ostaja podvržen ureditvam z izjemami, ki so v praksi namenjene dajanju prednosti nacionalnim akterjem. Prav tako bi bilo treba storiti nadaljnje korake v smeri splošne uskladitve meril in praks, ki jih uporabljajo zakonodajalci in nadzorni organi.

V zvezi z delom, ki ga je Komisija začela glede smernic o uporabi člena 82 v primerih zlorab prevladujočega položaja, je v priporočilih EP, navedenih v pismu, ki je bilo marca 2006 poslano komisarju, poudarjena potreba po zagotovitvi visokih standardov nadzora kar zadeva zlorabe trga ter po večji usklajenosti in predvidljivosti odločitev, ob upoštevanju, da mora imeti varstvo pravic potrošnikov prednost pred ocenjevanjem ekonomske učinkovitosti praks.

Program Skupnosti o prizanesljivosti z vidika odkrivanja in obsodb tajnih dogovorov prinaša nesporne prednosti, ki pa bi se jih za učinkovitejše izvajanje programa v praksi dalo še izpopolniti. Nujno je treba preprečiti, da bi prišlo do zlorabe tega programa – bodisi da bi prisilci umetno izrabljali vloge v okviru programa prizanesljivosti bodisi da bi prišlo do sorazmernega kaznovanja podjetij, ki bi kot manjši udeleženci imela manj možnosti, da bi v postopku prispevala kakšno pomembno dejstvo.

Ponovno se poudarja pomen pobud, ki omogočajo prenos jasnih in preglednih usmeritev na podjetja, zlasti mala in srednje velika.

Kot dopolnitev te pobude Parlament pozdravlja dejstvo, da bo prišlo do uporabe "odškodninskih tožb zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES", kot je predvideno v sklepih zelene knjige, saj bodo s tem ustvarjeni pogoji, ki so potrebni za uveljavljanje pravice do nadomestila za škodo, ki je bila povzročena državljanom in podjetjem, zlasti malim in srednje velikim. Treba bo zmanjšati nevarnost morebitnega navzkrižja med pobudami, odobrenimi v okviru programa prizanesljivosti Skupnosti, in obveznostjo nadomestitve povzročene škode, ki jo določa zelena knjiga.

Končno je eden izmed vzrokov za zaskrbljenost tudi to, da bi med podjetji lahko prišlo do novih oblik nepoštena konkurence zaradi čedalje bolj razširjenega zaposlovanja visokokvalificiranih mladih delavcev za nedoločen čas in na neurejen način v obliki pripravništev, ki ne izpolnjujejo minimalnih standardov glede plačila in pravic zaposlenih.

2. ZDRUŽITVE IN PREVZEMI

Zadnji dogodki na enotnem trgu, zlasti na področju energije in finančnih storitev kažejo na to, nezadostnost trenutno veljavne ureditve Skupnosti, ki velja za združitve in prevzeme.

Komisar je novembra 2005 javno priznal, da pravilo "dveh tretjin" prometa na domačem trgu, ki omejuje pristojnost Komisije za ocenjevanje združitve z vplivom na Skupnost ("*Community impact*"), ni več ustrezno. Razlike med nacionalnimi ureditvami le še stopnjujejo popačeno sliko in tako prihaja do nedosledne obravnave ravnanj s primerljivimi učinki.

Koncentracija tržne moči v eni državi članici ima lahko znatne posledice v eni ali več drugih držav članic, če so njihovi domači trgi je odvisni od industrijskega oblikovanja, ki poteka na

sosednjih trgov. Lahko se celo zgodi, da nacionalni zakonodajalec odobri združitve, ki so pogojene z obveznostmi z čezmejnimi učinkom, ne da bi obstajala potrebna povezava z zakonodajalci iz sosednjih držav. Te težave se zaostrijo na bolj oddaljenih trgih Unije zaradi težav s povezavami in značilno majhnostjo trgov.

Parlament zato poziva Komisijo, naj predloži predlog za revizijo ureditvenega okvira, ki bo omogočil, da bo notranji trg temeljil na usklajenosti.

Za večjo doslednost in kakovost sprejemanja odločitev se predlaga vzpostavitev podatkovne baze v okviru mehanizmov sodelovanja mreže ECN, ki bi služila kot centralni arhiv raziskanih primerov združitve in prevzemov in tako pomagala pri primerjalni presoji vplivov predlaganih obveznosti pri obravnavi predlogov združitve.

Energija

Energetski sektor in z njim povezane rešitve bi lahko določili vzorec za druge sektorje. Preiskava sektorja na trgih zemeljskega plina in elektrike je jasno pokazala na zapleten skupek ovir za okrepitev enotnega trga in zagotovitev poštene konkurence.

Na nekaterih nacionalnih trgih električne energije še ni prišlo do razdružitve lastništva proizvodnje in distribucije ("*ownership unbundling*"). Še slabše je v primerih, v katerih je bila razdružitve izvedena, vendar proizvodnja in distribucija ostajata vertikalno povezani. Izvajanje razdruževanja, h kateremu pozivata druga in tretja direktiva o električni energiji in zemeljskem plinu, bi morala biti prednostna naloga delovanja Komisije na tem področju.

Izkušnja najbolj razvitih energetskih trgov v Uniji kaže, da je nemoteno delovanje regionalnih trgov predpogoj za utrditev enotnega trga. Regionalni trgi morajo biti med seboj na primeren način povezani, vendar to, čeprav je potrebno, še ni dovolj za doseg želenih ciljev. Potrebni so nadaljnji ukrepi; zakonodajalci morajo sodelovati pri izvajanju poenotenih nalog; odpraviti je treba vsako obliko zaščite javnega trga in razlike v karakteristikah izdelkov med državami članicami.

3. DRŽAVNE POMOČI

Pozdraviti velja akcijski načrt državnih pomoči Komisije, razlog za zadovoljstvo pa so tudi nove smernice za regionalno pomoč, ki so se začele pripravljati leta 2005, ter sporočilo o pomoči za inovacije.

Kljub prizadevanjem Komisije, da bi uskladila prakse in zagotovila preglednost, obstajajo dokazi o dejanskem tekmovanju na področju pobud med regijami EU in državami članicami. To lahko v povezavi z dejstvom, da druge politike, zlasti davčna, niso usklajene, privede do previsokih zneskov dodeljene pomoči in spodbudi umetno selitev podjetij na območju Evrope s hudimi posledicami za nekatere regije in države.

Drug moteč dejavnik za zdravo konkurenco so razlike v ravnanju držav članic glede dejanskega in pravočasnega povračila napačno izplačanih pomoči. Na tem mestu velja

pohvaliti prizadevanja Komisije za izboljšanje tega položaja.

Pomembne mednarodne obveznosti EU glede nadzora škodljivih emisij ne smejo postati dodatni dejavnik za izkrivljanje sektorske konkurence. Različni načini, na katere države članice dodeljujejo pravice do emisij posameznim sektorjem, različne zmogljivosti prenosa stroškov za pridobitev pravic do emisij s podjetij na kupce in razlike med državnimi pomočmi, povezanimi z okoljem, so dejavniki, ki jih mora Komisija spremljati.

4. MEDNARODNA RAZSEŽNOST

Glede na to, da je konkurenca v ključnih sektorjih postala globalna, je mednarodna razsežnost politike konkurence Skupnosti nadvse pomembna. Komisiji bi bilo tako treba čestitati za njene dosežke na področju večstranskega in dvostranskega sodelovanja z vodilnimi partnerji, vključno z Združenimi državami, Kanado, Japonsko, Južno Korejo, predvsem pa s Kitajsko.

Komisijo bi bilo treba opozoriti na dejstvo, da bi morala pri pripravi programov pomoči za vsak sektor upoštevati višino državnih pomoči, ki so jih v ta namen odobrili glavni mednarodni konkurenti EU, saj bi bilo treba podpreti vsa prizadevanja, ki so namenjena uravnoveženju in uskladitvi teh praks.

Politika konkurence EU mora biti usklajena s trgovinsko politiko, zlasti ob upoštevanju nove agende z naslovom "*Globalna Evropa: konkuriranje v svetu*" ("*Global Europe: competing in the world*"), ki je usmerjena k dvostranskim in regionalnim sporazumom o prosti trgovini. GD za konkurenco mora biti dejavno vključen v okrepitev prizadevanj za zagotovitev medsebojnega priznavanja konkurenčnih praks, zlasti na področju državnih pomoči, javnih naročil, storitev, vlaganj in olajševanja trgovine ("trade facilitation").