

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията: доклад за политиката на конкуренция за 2005 г.“

SEC(2006)761 окончателен

(2007/C 168/04)

На 15 юни 2006 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад за политиката на конкуренция за 2005 г.“

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на 27 март 2007 г. (докладчик: г-н GARAI).

На 435-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2007 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 115 гласа „за“, 40 гласа „против“ и 12 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Настоящото становище не успя да обхване цялата дейност на ГД „Конкуренция“⁽¹⁾. Само ограничен брой избрани въпроси можаха да бъдат разгледани накратко; решенията на съдилищата по делата за споразумения и злоупотреби с господстващо положение, за сливания/концентрации и за държавни помощи изобщо не можаха да бъдат разгледани, тъй като подобен анализ предполага задълбочено изследване на пазарното поведение на предприятията и на начина, по който органите гледат на него. Все пак от доклада става ясно, че подходът, прилаган от ГД „Конкуренция“ при разглеждането на делата и провеждането на процедурите, се характеризира с истинско постоянство и стремеж за намиране на подходящи и функционални решения на възникналите проблеми. Ако нещо заслужава все пак да бъде разкритикувано, биха могли да се споменат някои въпроси, за които, значението на сектора не оправдава отделеното им от Комисията внимание, с оглед да се отговори на изискванията на международната конкуренция, описани в Лисабонската стратегия и съпътстващите я документи. Според ЕИСК, примери за това са документът за мониторинг към доклада за 2005 г., озаглавен: „Професионални услуги — да продължи реформата“ и работният документ на Комисията със заглавие „Напредъкът на държавите-членки при разглеждането и премахването на ограниченията на конкуренцията в областта на професионалните услуги“. ЕИСК смята, че либерализацията на услугите, цитирана по повод на Лисабонската стратегия, трябва да се разбира като включваща преди всичко услугите с международно значение (инфраструктури, телекомуникации, транспорт и др.) и в много по-малка степен това, което се разбира под свободни професии (архитекти, адвокати, лекари, инженери, експерт-счетоводители и фармацевти), доколкото последните упражняват дейността си през по-голямата част от времето в рамките на микропредприятия от местно значение и които по тази причина са, по силата на принципа на субсидиарността, от компетенциите на държавите-членки (виж Решение на Съда на ЕО по свързаните дела C-94/04 и C-202/04, Cipolla-Macrino⁽²⁾). Не може да се отрече, че известни нормативни ограничения са наистина необходими, за да се отговори на очакванията на обществото, свързани с високите изисквания към равнището на експертни познания, опит и доверие. ЕИСК изразява задоволство от факта, че различните засегнати пазари на свободните професии в държавите-членки са били предмет на подробни анализи, с които се измерва обхватът и силата на действащите ограничения. Въпреки това е уместно да се подчертае, че е важно да се анализират не само решаващото икономическо въздействие върху структурата на конкуренцията, но и възможното отражение на предложената либерализация върху социалната тъкан. Това все

пак не изключва прилагането на процедури за нарушения на правилата за споразумение и злоупотреба с господстващо положение, насочени преди всичко срещу усилията на професионалните сдружения да фиксират цени, процедури, чието провеждане спада към задълженията на НОК.

1.2 На ЕИСК бе предложено да се опира повече на широките експертни познания и на сериозния професионален опит на сдруженията и организациите на гражданското общество, които имат свое представителство в него, за да проследява дейността на ГД „Конкуренция“ и дори да провежда от време на време проверки по прилагането на процедурите при дела за споразумения, злоупотреби с господстващо положение, както и с държавните помощи. ГД „Конкуренция“ на Комисията би могла да допринесе за това, като предоставя редовно на ЕИСК информация за политическите си цели и евентуално, за дейността си по делата, доколкото позволяват изискванията за поверителност.

1.3 Би било целесъобразно да се провеждат редовни срещи между представителите на ЕИСК и лицето за контакти, отговарящо за потребителите към ГД „Конкуренция“. Обменът на информация може да съдейства за осигуряване на постоянен диалог с организациите за защита на потребителите. Щом бъдат отразени в отчет отрасловите проверки на ГД „Конкуренция“⁽³⁾ относно енергетиката (газ и електроенергия) и финансовите услуги (банковите услуги на дребно и застраховките на предприятията), резултатите от тях би трябвало да бъдат предоставени на представителите на ЕИСК, за да могат те да ги разгледат и коментират (по възможност в рамките на работна група).

1.4 ЕИСК отбелязва, че е необходимо да синтезира гледните си точки относно начина, по който политиката на конкуренция влияе върху икономическите и социални ценности, формулирани в неговите задачи. За тази цел скоро ще започне работа по изработването на проучване, което, в духа на Лисабонския дневен ред, да представи понятията за конкуренция и конкурентоспособност, да обясни какво включват наистина и да направи оценка на предвидимото им социално въздействие в държавите-членки.

1.5 Когато ГД „Конкуренция“ откри серия от дискусии по въпроса за прилагането на член 82 от Договора за ЕО (злоупотреба с господстващо положение), тя публикува изследване върху начините, по които предприятия с господстващо положение се държат, за да отстранят конкурентите си, с което вредят на своите конкуренти и на конкуренцията като такава. Този документ предизвиква големи дебати. Комисията обеща да

⁽¹⁾ В този контекст е интересно да се отбележи дейността ѝ на международната сцена, тъй като в редица области и по голям брой въпроси тя е изиграла роля на „приложна икономическа дипломация“ на Европейския съюз.

⁽²⁾ ОВ C 94, 17.4.2004 г. и ОВ C 179, 10.7.2004 г.

⁽³⁾ Виж страница 24, параграф 35 и страница 45, параграф 115 от доклада.

продължи да анализира въпроса за злоупотребата с господстващо положение — въпрос, който, от гледна точка на потребителите и на доставчиците на предприятията с господстващо положение на пазара (МСП), си остава по-чувствителен. ЕИСК е на мнение, че Комисията би трябвало още сега да пристъпи към изготвяне на документ за размисъл върху формите на поведение, които, в съответствие с член 82, могат да бъдат разглеждани като злоупотреба с господстващо положение; след това би трябвало да се проведат дискусии по повод на този документ и след като бъдат дефинирани в достатъчна степен характеристиките на двата вида неправомерно поведение — а именно, поведението, целящо отстраняване на конкурентите и злоупотребата с господстващо положение — би трябвало, в рамките на единните насоки, да бъдат изведени заключения по въпроса за тълкуването на правилата относно злоупотребата с господстващо положение.

2. Въведение

2.1 Свободният пазар не винаги води до най-добрите възможни резултати. Изкривяванията в конкуренцията засягат работниците и потребителите, както и предприятията и икономиката като цяло. Политиката на конкуренция и конкурентното право представляват инструмент, който позволява на правителствата да определят справедливи пазарни практики и да гарантират прилагането им посредством материалноправните и процедурни правила на административното право.

2.2. В момента, в който ЕИСК трябва да изрази становището си по отношение на доклада, е интересно да се отбележи, че съвременните демократични държави с пазарна икономика разполагат с две основни серии от инструменти за оказване на влияние върху икономиката:

- Индустриалната политика, упражняваща влияние върху действащите на пазара играчи чрез данъчни облекчения, субсидии и други помощи, която представлява пряка намеса в икономиката.
- Политиката на конкуренция (*в тесен смисъл*), която не само определя кои видове практики се считат за нежелателни, но и за да осигури равнопоставени пазарни условия, открива път за законни подходи и по-точно — за въвеждане на право, предвиждащо прилагане на санкции.

2.2.1 Генерална дирекция „Конкуренция“ може да прилага и двете политики: прилагането на членове 81, 82 и 86 ⁽⁴⁾ от Договора за създаване на Европейската общност (Договор за ЕО) отговаря на дейностите, присъщи на орган в областта на конкуренцията.

2.3 Може да се формулира и друга важна забележка: до голяма степен се приема, че лоялната конкуренция, при която няма изкривявания и която се практикува от играчите на пазара, е вероятно най-добрата гаранция за потребителите, че качеството на блага и изборът, които са им предоставени, ще бъдат на очакваното от тях равнище. Все пак не бива да се забравя, че много други фактори също упражняват влияние „в полза на потребителя“: общото състояние на обществото, на материалните, духовни или морални фактори или празнините в тази област и др. Европейският икономически и социален комитет (наричан по-долу „ЕИСК“ или „Комитетът“) поставя доклада на Генералната дирекция „Конкуренция“ в един общ контекст, който ще бъде разгледан от гледна точка на ценностите на Комитета, такива, каквито те са определени в неговите задачи.

3. Приложение на членове 81 и 82 от Договора за ЕО

3.1 Когато, по силата на членове 81 и 82 от Римския договор относно споразуменията и злоупотребите с господстващо

положение (относно ограниченията на конкуренцията), Комисията упражнява правомощията си във връзка с прилагането на правото, последните се отнасят до предприятията в държавите-членки ⁽⁵⁾ и могат да бъдат сравнени с правомощия за упражняване на квасисъдебна компетенция, доколкото Комисията се произнася, *ex-post*, по пазарните практики на предприятията, в съответствие с правилата на конкурентното право. Провеждана от Генерална дирекция „Конкуренция“ на Комисията (ГД „Конкуренция“) от началото на 1960-те години, тази дейност се материализира посредством решенията на Комисията, които, заедно с постановленията на Първоинстанционния съд и на Съда на европейските общности (в случай на обжалване), за 45 години създадоха съвкупност от авторитетни в тази област съдебни прецеденти. Тази съдебна практика, натрупана постепенно чрез решенията, произнесени по различни пазарни ситуации, съставлява един от най-важните елементи на достиганията на правото на Европейския съюз.

3.2 Като се вземе предвид докладът за 2005 г., става ясно, че ГД „Конкуренция“ добре съзнава всички важни аспекти на икономическата конкуренция в рамките на Европейския съюз и извън него и задачите, които трябва да се изпълнят за осигуряване на правна сигурност в тази област, особено като се има предвид, че националните институции и съдилища по конкуренцията също могат да прилагат основната съдебна практика на Европейския съюз. Ето защо тези правила непрекъснато оформят европейските и национални юридически практики.

Относно 2005 г. ЕИСК желае да коментира следните инициативи, предложения и проверки:

3.2.1 Регламент относно правилата за достъп до преписките на Комисията по делата за споразумения, злоупотреби с господстващо положение и концентрации: винаги става дума за чувствителен процедурен въпрос и Комисията непрекъснато внася подобрения в детайлите. Европейската комисия смята, че е важно да се осигури на предприятията, засегнати от процедури за споразумение, злоупотреба с господстващо положение или концентрация, достъп до документите, които тя изработва, т.е. както до преписките, така и до електронните им варианти. Новият регламент замества по-стар текст, приет през 1997 г.

3.2.2. Покана до потенциалните жалбоподатели да подават сведения, за да съдействат за ефективното прилагане на правилата за конкуренция: интересно е да се отбележи, че тази покана е поместена в текста на доклада, разглеждан в настоящото становище. Докладът показва трудностите, възникващи при надзора над пазарите от страна на органите по конкуренцията и представлява покана към организациите на гражданското общество и към професионалните сдружения да допринасят активно за започване и провеждане на разследванията (например, чрез събиране на информация), целящи санкционирането на сериозни нарушения на конкурентното право.

3.2.3 Документ за размисъл върху прилагането на член 82 от Договора за ЕО (относно злоупотребите с господстващо положение): ГД „Конкуренция“ целеше да предизвика дебат между специалистите по въпроса за практиките, ограничаващи конкуренцията, до които прибегват фирмите, разполагащи с пазарна мощ, позволяваща им да въздействат така върху поведението на конкурентите си, че да извлекат едностранни изгоди. Документът за размисъл (който ще послужи за основа при определяне на бъдещите ръководни насоки) предизвика повече от 100 мнения. В повечето от тях се подчертава необходимостта от икономически анализ на пазарите и на важните действащи на тях играчи. Не можем да не се съгласим с тази констатация. Много от участниците обаче са подчертали, че е важно да се

⁽⁴⁾ Комисията прилага разпоредбите на член 86 (Договор за ЕО) спрямо държавите-членки, а не спрямо предприятията.

⁽⁵⁾ За тази цел не е необходимо предприятието да се намира на територията на държава-членка. Едно от големите предимства на европейското право в областта на конкуренцията е възможността да се наложи санкция, включително въз основа на последиците от определено поведение или споразумение, които ограничават конкуренцията.

възприеме принципът, според който не бива да се пречи на ефективните предприятия да прилагат своите пазарни стратегии. Това означава, че вместо да се забранява строго използването на неправомерни пазарни практики, тази модна теория призовава за проява на по-голяма снизходителност (за прилагане на правилото на разума, на принципа, според който трябва да се прави „оценка от позицията на здравия разум“) към агресивните, но ефективни стратегии, прилагани от предприятията. Обаче, от гледна точка на европейската съдебна практика ⁽⁶⁾, такъв подход влиза в противоречие с преобладаващия на европейско равнище възглед, че не могат да бъдат толерирани неправомерните пазарни практики, целящи отстраняване на нежеланите конкуренти ⁽⁷⁾. Няма съмнение, че тази дилема е в центъра на политиката на конкуренция: къде са границите, които основните играчи на пазара не трябва да прекриват? Тъй като ЕИСК желае да защитава интересите на гражданското общество (МСП ⁽⁸⁾, работници, потребители и др.), той е сериозно заинтересован да узнае какъв е резултатът от този дебат.

3.2.4 В насоките за анализ на въздействието се предвижда всички законодателни и политически инициативи в годишната работна програма на Комисията да се разглеждат откъм техните вероятни, положителни или отрицателни, отражения върху конкуренцията. Става дума за инициатива, целяща „да се избегнат излишни или прекомерни ограничения на конкуренцията“ още на етапа на законодателната дейност на Европейския съюз. Това отчитане на вероятните последици върху пазарите (върху кои от тях?) показва колко дълбоко е залегнало понятието „интензивна“ или „перфектна“ (т.е. лоялна и без изкривявания) конкуренция подхода на Комисията. ЕИСК смята, че „конкуренцията“ би трябвало да се разглежда в много по-широк смисъл и че дългосрочните интереси, особено тези на потребителите, работниците и на малките и средни предприятия, могат значително да се различават от непосредствените интереси в една ситуация на „перфектна“ конкуренция ⁽⁹⁾.

3.2.5 Зелена книга относно съдебните действия за обезщетение при нарушения на правилата на Общността относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение: наскоро в своето становище от 26 октомври 2006 г. ЕИСК излезе с положителна оценка в тази област. Представянето, направено от Комисията на нейната Зелена книга относно съдебните действия за обезщетение при нарушения на правилата на Общността относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, беше добре прието и предизвика широки разисквания поради необходимостта жертвите на антиконкурентни търговски практики да могат да претендират за обезщетения за претърпените от тях загуби. В свое скорошно становище INT/306 ЕИСК заявява между другото, че целта е да се защитават всички засегнати играчи на вътрешния пазар. Поради свободното движение на стоки е необходимо да се гарантира известна степен на уеднаквеност във всички страни по отношение на произтичащите от договорите права и задължения. Всъщност, при трансграничната търговия трябва да се даде предимство на известна степен на хармонизация между съответните нормативни уредби на различните държави.

3.2.5.1 На второ място, трябва да се взимат предвид европейските органи по конкуренцията и националните органи по конкуренцията (НОК), чиято задача е да определят забранените

търговски практики, както и приложимите в тази област санкции, налагани към предприятията, които не спазват законодателството.

3.2.6 Провеждане на секторни проверки в неотдавна либерализираните отрасли на природния газ и електроенергията: тези проучвания несъмнено ще допринесат за изясняване на истинското положение в тези отрасли, които имат голяма важност, значителен обхват и за които отдавна се твърди, че либерализацията е панацеята. Крайно време е съществуващите на местно, национално, а и на по-високо равнище пазари да бъдат проучени по безпристрастен начин за изясняване на редица монополни ситуации с отрицателни последици за потребителите, работниците и предприятията.

3.2.7 Електронни комуникации: европейските пазари на електронните комуникации, които все повече се интегрират, предизвикват все по-нарастващо недоволство. Прилаганите от операторите на мобилни мрежи на равнище търговия на едро тарифи за разходите за използването на мобилни телефони в чужбина са прекалено високи. По тази причина ГД „Конкуренция“ предприе проверки, предоставяйки на операторите оплакванията срещу тях. Предварителните заключения от проверката сочат, че две от трите главни германски фирми са злоупотребили с господстващото си положение, прилагайки „неполярни и прекалено високи“ тарифи.

3.2.7.1 ЕИСК желае да използва тази възможност, за да заяви без заобикалки, че изразът „прекалено високи тарифи“ и идеята, върху която той почива, постепенно се наложи при тълкуването на член 82 от Договора за ЕО ⁽¹⁰⁾, тъй като в неговата формулировка, договорът упоменава само „налагане на несправедливи цени“, което с други думи означава неправилно определени или необосновани цени. Ако досега Комисията отказваше да прави проверки на пазарните практики, състоящи се в прилагане на все по-високи тарифи в резултат от злоупотреба от страна на предприятията с господстващо положение и да установява нарушения, допуснати в тази област, то е, защото тя не желаше да определя „добри“ и „лоши“ цени ⁽¹¹⁾ (става дума предимно за цените на услугите, оказвани във вътрешността на различните страни). Все пак, мобилните оператори задоволяват все по-нарастващо търсене на услуги за международна връзка (роуминг) и потребителите проявяват все по-голяма чувствителност по отношение на цените, които им се налага да плащат. Те възприемат с основание дори леки повишения на цените като възможно „несправедливи“, без при това тези повишения да са „прекалени“. ЕИСК очаква с интерес резултатите и решенията на Комисията по този и други подобни случаи.

3.2.8 Решение, с което се осъжда дружеството AstraZeneca да заплати глоба за неправомерно прилагане на публичноправните процедури и разпоредби: Комисията възприе нов подход при тълкуването на член 82 от Договора за ЕО като осъди AstraZeneca AB и AstraZeneca Plc (AZ) да заплатят глоба от 60 милиона еуро за нарушение на разпоредбите на член 82 от Договора за ЕО (и на член 54 от Договора за Европейското икономическо пространство). Допусната е била следната злоупотреба: за да запази защитата на правата на интелектуална собственост, позволяваща им да продължат да предлагат продуктите си на висока цена на много пазари, двете взаимно обвързани дружества са прилагали по непозволен начин процедурите и разпоредбите, позовавайки се на Регламент на Съвета и са успели да си издействат допълнително свидетелство за защита на патента за своя продукт за лечение на язва, наречен Losec. Извършили са тази злоупотреба чрез подаване на заблуждаваща информация на съответните власти и органи, компетентни да вземат решение. Молбата им е довела до удължаване на срока на патента. В

⁽⁶⁾ Сравни точка 341 от Решението на Първоинстанционния съд (трети състав) от 28 февруари 2002 г. по делото *Compagnie générale maritime* и други срещу Комисията на Европейските общности, *European Court Reports* 2002, стр. II-01011.

⁽⁷⁾ Сравни делото *AKZO, OV L 374/1*, 31.12.1985 г., точки от 74 до 79.

⁽⁸⁾ Твърде често те са жертва на ненаказани действия от страна на предприятията, притежаващи надмощие на пазара.

⁽⁹⁾ Виж становището на *Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e. V.* (Централната федерация на интегрираните промишлени групи), Берлин: „*Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art 82 EG auf Behinderungsmissbräuche*“ (Становище относно документа за размисъл на Комисията по въпроса за прилагане на член 82 от Договора за ЕО спрямо практиките на отстраняване), 21.3.2006 г.

⁽¹⁰⁾ Виж: член 82 на Договора за ЕО.

⁽¹¹⁾ Виж „*Commission practice concerning excessive pricing in Telecommunications*“ (Практика на Комисията по отношение на прекалено високите тарифи, прилагани в областта на телекомуникациите), *Competition policy* (Уведомително писмо относно политиката на конкуренцията), 1998 г., № 2, стр. 36.

резултат от това, срокът на валидност на патента за Losec не е могъл да се счита за изтекъл. Така се оказало невъзможно Losec да стане генеричен медикамент, което е попречило на по-малки предприятия да произвеждат и продават това лекарство срещу язва на цена, много по-ниска от тази, предлагана от дружествата AstraZeneca. По този начин последиците от удължаването на срока на валидност на патента са навредили косвено на потребителите.

3.2.8.1 Новото в тази процедура за нарушение на правилата на Общността относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение се състои в това, че в решението си Комисията е отсъдила, че дори ако конкурентите разполагат със средство за обжалване в рамките на процедурата по удължаване на срока на патента, това не изключва прилагането на член 82 от Договора за ЕО. Дружествата AstraZeneca са се намирали в ситуация на господстващо положение на съответните европейски пазари (както и на други пазари) и злоупотребата е била извършена чрез процедури, задействани по измамен начин.

3.2.8.2 ЕИСК държи да подчертае по този повод, че подобни пазарни практики биха се вписали много по-добре сред „нелоялните търговски практики“⁽¹²⁾, които до днес не са от компетенцията на ГД „Конкуренция“. В този конкретен случай, допуснатата злоупотреба се основава на господстващо положение, но в много други случаи предприятия проявяват подобно поведение независимо от пазарната мощ, с която разполагат и остават ненаказани. Ако мислим с категориите на интегрираните пазари на общността, трябва да следим също за осигуряване на по-добра защита на потребителите и на конкурентите, които в много случаи са МСП. Решението на Комисията по делото с AstraZeneca свидетелства за напредък, отбелязан в това отношение.

3.2.9 Решение относно пълномощника по контрола в старото дело с „Майкрософт“: това станало прочуто дело породило отзвучи и американските предприятия извикали поуки от него. Те разбраха, че европейската правна система играе роля на „зорък пазител“ дори и по отношение на най-мощните пазарни играчи извън рамките на Европейския съюз. Това последно решение показва до каква степен Комисията се стреми да намира и разработва взаимно приемливи решения, така че предприятието, нарушило европейското законодателство, да може да се върне в рамките на нормалната конкуренция. Назначаването на пълномощник⁽¹³⁾ за осигуряване на надзор над усилията на гиганта на информационната индустрия да се съобразява с предписаните от решението коригиращи мерки е на практика инструмент, използван от процедурите за контрол над концентрациите. То отразява добрата воля на ГД „Конкуренция“, проявена в рамките на сътрудничество, целящо конфликтът да бъде уреден.

3.2.10 Предприемане на отраслови проверки в областта на финансовите услуги: Комитетът подкрепя започналите проверки по отношение на картите за плащане и услугите на дребно в банковия сектор (текущите сметки, инструментите за финансиране на малки и средни предприятия), както и по отношение на едно специфично явление в областта на застраховките на дружества (виж т. 2.2.10.2).

3.2.10.1 По отношение на гореспоменатите банкови услуги, конкуренцията е отслабена от съществуващите бариери на входа, от липсата на действителен избор и вероятно от съществуването на господстващи положения.

3.2.10.2 По отношение на застраховането на дружества, отрасловата проверка „ще проследи по-точно степента на сътрудничество между застрахователите и сдруженията от застрахователи в области като определянето на типови условия за

застраховане⁽¹⁴⁾. Докато в много случаи такова сътрудничество може да доведе до повишена ефективност, някои форми на сътрудничество, водещи до изкривяване на конкуренцията, могат да доведат, по отношение на търсенето, до ограничаване на възможностите за договаряне на условията на покритие, както и до ограничение на конкуренцията и иновациите на пазара“.

3.2.11 Предложение на Комисията относно задълженията и договорите за обществени услуги за железопътен, автомобилен и воден превоз на пътници: преразглежданото предложение относно задълженията и договорите за обществени услуги за железопътен, автомобилен и воден превоз на пътници може да насърчи участието на МСП, развиващи дейност в тази област и по този начин да ги постави в по-добро положение при осигуряване на част от местните превози.

3.2.12 Създаване на нова дирекция „Картели“, специализирана в борбата срещу типичните картели: ЕИСК поддържа напълно напредъка, постигнат в професионалното разглеждане на делата за незаконни споразумения.

3.2.13 От 1 май 2004 г. Регламенти № 1/2003 и 773/2004 относно процедурите, прилагани при нарушения на правилата на общността, засягащи споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, въведоха нова система, целяща разпознаване на споразуменията с намерения, потенциално насочени срещу конкуренцията, които пазарни играчи се готвят да сключат, както и предвиждане на потенциалните последици от тези договори. Предприятията вече нямат възможност да нотифицират Комисията, нито органите по конкуренцията на държавите-членки за планирано сключване на договори за съвместни предприятия и на договори за сътрудничество (хоризонтално и вертикално), за да си издействат предварително становище от органа по конкуренцията относно евентуалния антиконкурентен характер на подготвяното споразумение. Това означава, че вместо да получат индивидуално освобождаване от правилото, „писмо за ненамеса“, или „отрицателно решение“ от ГД „Конкуренция“, както ставаше преди 1 май 2004 г., предприятията трябва сами да упражнят контрол над всички страни на подготвеното споразумение, за да се уверят, че то отговаря на всички или на част от критериите, позволяващи да се твърди, че то ще окаже положителен ефект върху съответните пазари, в съответствие с член 81, алинея трета⁽¹⁵⁾ от Договора за ЕО. В тези условия се уточнява по-специално, че ако подобно споразумение (отнасящо се най-често до създаване на съвместно предприятие), е сключено на даден пазар и създава предимства за договарящите се страни, част от тези предимства трябва да бъдат ползвани от потребителите.

3.2.13.1 ЕИСК желае да подчертае, че неспособността да се изпълни условието, формулирано в последното изречение на предходния параграф, трябва да представлява основание дадена практика да се счита за антиконкурентна. При оценката на договорите, противоречащи на разпоредбите на член 81, алинея първа, Комисията би трябвало да смята за утежняващо обстоятелство всяко доказателство, че практиките на фирмите са били насочени към накърняване на интересите на потребителите.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_fr.pdf

⁽¹⁵⁾ Член 81, алинея трета „Параграф 1 може, обаче, да бъде обявен за неприложим по отношение на:

- всяко споразумение или категория споразумения между предприятия,
- всяко решение или категория решения на сдружения на предприятия, и
- всяка съгласувана практика или категория съгласувани практики, които допринасят за подобряване на производството или дистрибуцията на стоките или за насърчаване на техническия и икономическия прогрес, като **същевременно осигуряват на потребителите справедлив дял от получената полза** и които:

- a) не налагат на участващите предприятия ограничения, които не са необходими за постигането на тези цели;
- b) не предоставят на такива предприятия възможността да елиминират конкуренцията по отношение на съществена част от съответните стоки“.

⁽¹²⁾ Сравни съображение 8 на Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г. относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар.

⁽¹³⁾ Изборът на пълномощник бе извършен по взаимно споразумение с „Майкрософт“ и фирмата ще поеме дори разходите, свързани с това.

4. Контрол на концентрациите

4.1 Важна функция на Комисията е да изследва структурата на пазара и предвидимото господстващо положение, което може да породят концентрациите, извършени от предприятията, желаещи да обединят възможностите си за развитие и производство и търговските си възможности, за да придобият още повече пазарна мощ и по-добри позиции на пазара. Като водещи до концентрация могат да се разглеждат не само сливанията на предприятия, но и създаването на смесени предприятия, ако основните правомощия за вземане на решение водят до единно, обединено ръководство и дейността на различните участници съответства на тази на един единствен играч на дадения пазар. Концентрациите целят именно повишаване на ефективността, ускоряване на развитието на продукти, намаляване на себестойността, както и извличане на изгоди от управлението. При все това, от гледна точка на конкуренцията, концентрациите могат да доведат до отрицателни последици, защото обединяването на пазарна мощ често поражда господстващо положение и в този случай опасностите от злоупотреби са големи. Понякога сливанията имат отрицателно въздействие. Множество изследвания показват, че сливанията не винаги облагодетелстват ефикасността или растежа. В дългосрочен план те дори биха могли да имат отрицателно въздействие върху печалбата и стойността на предприятието. Същевременно може да се наложи съкращаването на голям брой работни места. Затова е важно при оценката на сливания да се взимат предвид въпросите на заетостта и на социалната политика (например работните места). Най-добрият начин да се прецени дали желаната концентрация може да доведе до изкривяване на конкуренцията, се състои в това да се проверят характеристиките на проекта за сливане от гледна точка на разпоредбите на член 81, алинея трета от Договора за ЕО (виж бележка под линия № 12). Ако концентрацията отговаря на цитираните там критерии от гледна точка на структурата на пазара и на пазарната мощ на предприятията, засегнати от сливането, то тя се счита за приемлива. В случая става дума за важна връзка между контрола на концентрациите (който спада главно към инструментите на индустриалната политика) и правилата, засягащи споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, на които се основават органите при прилагането на политиката на конкуренция в тесния смисъл на думата.

4.1.1 Ако годишният размер на техните продажби надвишава някои прагови стойности в рамките на Европейския съюз и/или в световен мащаб, предприятията са задължени да нотифицират Комисията за официалното си намерение да формират съвместна пазарна мощ и в този случай ГД „Конкуренция“ провежда процедури от първи, а понякога — и от втори етап. Пазарната мощ не обуславя задължението за нотифициране: Комисията проучва дали въпросната концентрация ограничава или не конкуренцията в значима степен — например чрез създаването или засилването на господстващо положение.

4.2 Една от основните цели (и очаквани резултати) на контрола на концентрациите е преди всичко да се съдейства за повишаване на конкурентоспособността на европейските производители и разпространители на международната сцена (¹⁶). Проблемът, свързан с практиката на Европейския съюз, е в това, че в резултат от концентрациите предприятията придобиват толкова силна пазарна позиция, че тя може да ги подтикне към изкривяване на конкуренцията в рамките на общия пазар. Може да се отбележи, че Комисията прави усилия за намаляване на тази опасност, като поставя редица условия за получаване на разрешение (става дума за „корективни мерки“), например, предприятието да се съгласи да преотстъпи някои активи, да продаде права над интелектуална собственост, да се откаже от

дистрибуция в някои страни и т. н. Така или иначе едно внушително статистическо изследване върху концентрациите навежда на мисълта, че е невъзможно от него да се заключи дали:

- всички или по-голямата част от концентрациите, които действително са били осъществени и са довели до достигане на праговите суми, са били или не предмет на нотифициране от страна на предприятията;
- ГД „Конкуренция“ е способна или не да определи дали предприятията, конкретизирали своите проекти за концентрация след получаване на разрешение през последните години, са злоупотребили или не с нарасналата си пазарна мощ.

4.3 През октомври 2005 г. ГД „Конкуренция“ публикува изследване по въпроса за задълженията, поети в рамките на делата за концентрация. То включва задълженията, предписани на предприятията от Комисията като предварително условие за получаване на разрешение и целящи ограничаване на предполагаемите последици, вредящи на конкуренцията, както и подробни оценки на резултатите от действията [ex-post]. В повече от 40 % от случаите на получено разрешение са възникнали сериозни и неразрешени проблеми (непълно прехвърляне на преотстъпените предприятия, неправилно дефиниране на компонентите на активите, подлежащи на преотстъпване и т.н.). Можем да разглеждаме това като предупреждение, напомнящо колко е необходимо да се проучват практиките, способни да доведат до ограничение на конкуренцията по смисъла на член 82, като се взема предвид порасналата пазарна мощ на заинтересованите страни, участващи в разрешените концентрации.

5. Държавни помощи

5.1 Една от главните задачи на ГД „Конкуренция“ е да следи дейността на държавите-членки по отношение на това на кои предприятия те оказват финансова помощ и на какво основание. Тъй като Европейският съюз се стреми да „осигури справедливи условия за конкуренция“ на всички предприятия, упражняващи дейността си в рамките на вътрешния пазар, политиката „държавна помощ“ бе грижливо дефинирана и защитено по подходящ начин по отношение на публичните индустриални политики. На проучване се подлагат не само преките финансови намеси: данъчните и всякакъв друг вид преференции, придобити от предприятията по селективен начин, могат да бъдат преценени като неприемливи от Комисията, ако водят до изкривяване на конкуренцията.

5.2 През 2005 г. ГД „Конкуренция“ се постара в рамките на дейността си по-добре да изясни целите и правилата, приложими при отпускане на държавни помощи в страните от Европейския съюз. Чрез това си действие тя искаше да помогне за успешното провеждане на Лисабонската стратегия, като съдейства за това, помощите да се използват за насърчаване на конкурентоспособността на цялата европейска икономика. С цел да се подобри координацията между заинтересованите страни (тоест, публичните органи, предприятията и техните организации) и да се насочат публичните средства към отраслите, където могат да бъдат използвани ефективно, тя предложи план за действие в областта на държавните помощи (¹⁷). Ръководните принципи на този план не предвиждат скъсване с досега прилаганите практики, а целят въвеждане на добри практики, към които държавите-членки биха могли да се придържат. Няколко забележки:

5.2.1 „Добрите и лоши“ примери, приведени в доклада, свидетелстват за разнообразието от причини, които могат да подтикнат предприятията да прибегнат до финансова помощ. ЕИСК е разбира се, напълно съгласен с мисълта, че „парите на държавата трябва да се използват по ефективен начин, в интерес на гражданите на Съюза, като целта е да се повиши

(¹⁶) Основната цел на контрола над сливанията е да се гарантира, че определена концентрация няма да доведе до ограничаване на конкуренцията в значителен дял от общия пазар. Така например, съгласно правото на Общността в областта на конкуренцията, не може да се даде разрешение за сливане под претекст, че това ще направи даденото предприятие по-конкурентоспособно на световния пазар, при положение че в рамките на ЕС това сливане би ограничило конкуренцията.

(¹⁷) http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/

икономическата ефективност, да се предизвика по-голям растеж и трайна трудова заетост, да се заздравят социалното и регионално сближаване, да се подобрят услугите от общ икономически интерес и да се насърчи устойчивото развитие и културното многообразие"⁽¹⁸⁾. При все това, с оглед на лошите условия, свързани със слабостта на инфраструктурите, с неблагоприятния за малките и средни предприятия бизнес климат, особено в новите държави-членки, ЕИСК не може да подкрепи цел като намаляване на държавните помощи.

5.2.2 Изглежда, че в редица държави-членки продължава да се смята за важно да се създават преференциални условия за изпадналите в криза традиционни предприятия и за тази цел да се отпускат помощи за тяхното подпомагане и реструктуриране. От гледна точка на заетостта ЕИСК няма възражения срещу този подход. Но от друга страна, могат да се приведат редица примери, в които самата Комисия е изразявала съмнение относно ефективността на помощ, предназначена да помогне на предприятията, спасени от фалит, да възстановят икономическата си стабилност.

5.2.3 В съответствие с поредицата от мерки, предприети през м. юли, съгласувани с плана за действие в областта на държавните помощи, „дружествата ще могат на получават публична подкрепа, която да им позволи да поемат съвкупността от поети финансови задължения, като същевременно се държи сметка за това да получат разумна печалба в рамките на обществените услуги, оказвани от тях, определени и поверени им от публичните органи“. Доколкото могат да помогнат за преодоляване на финансови затруднения (изпитвани най-вероятно от МСП с местно значение), тези помощи могат да се смятат за добър пример на ефективно приложение на публичните средства в полза на гражданите и на предприятията от Европейския съюз.

6. Функциониране на Европейската мрежа за конкуренция

6.1 2005 г. бе първата пълна финансова година, през която се прилагаха процедурите относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение с измененията, внесени в тях от Регламент № 1/2003 на Съвета. Това означава, че:

- ако е засегната търговията между държавите-членки, институциите по конкуренцията и съдилищата на държавите-членки трябва да прилагат материалноправните правила на Европейския съюз относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение (членове 81 и 82), които са пряко приложими по отношение на предприятията, както и съдебната практика.
- успоредно с това, Комисията положи усилия за установяване на постоянни, тесни и взаимни връзки с всеки национален орган по конкуренцията, както и контакти между отделните НОК, за да се изгради подходящ форум за общи въпроси на политиката на конкуренция и за да се предоставят подходящи инструменти за сътрудничество при разглеждане на конкретни дела.

Брюксел, 26 април 2007 г.

6.2 С оглед на доклада, на който се позовава настоящото становище, става ясно, че участието на националните съдилища в прилагането на европейското конкурентно право е ограничено, а и в близко бъдеще не се очаква да стане безпрепятствено. Едно от основните обяснения за това може да е, че първоинстанционните съдилища, компетентни по въпросите на конкуренцията, имат различна юрисдикция в различните страни. Друго обяснение, което може да се даде, е, че досега е съществувало единствено национално право по въпросите на конкуренцията и въпреки че хармонизирането на законодателствата е дало отражение в дълбочина в правните системи на държавите-членки, все още има разлики между правото на ЕС и националното право на много от държавите-членки. Засага изглежда, че и самите жалбоподатели се въздържат да отнасят делата до националните съдилища⁽¹⁹⁾.

6.3 Съществува и друга скрита причина: държавите-членки нямат реален достъп до европейската съдебна практика, която всъщност е истински източник на конкурентно право. Що се отнася до процедурното право, съществуват кратки обяснения на различните процедурни ситуации, към които се добавят отправки към прецедентите в тази материя, но нито Комисията, нито Съдът на европейските общности не са разработили досега подобно помагало по въпросите на материалното право⁽²⁰⁾. Ако желаем съдилищата на държавите-членки да разпространяват осъществяваното понастоящем прилагане на членовете от законодателството на ЕС относно споразуменията и злоупотребите с господстващо положение, би трябвало най-напред да се съберат примери от най-важните дела, илюстриращи съдебната практика (и които най-често се цитират) под формата на ръководство, което да бъде допълнено с обяснения на концепции и определения, както и със заявления и заключения, фигуриращи в решенията на Първоинстанционния съд и на Съда на европейските общности. Този сборник ще трябва очевидно да бъде преведен на всички национални езици, а след това редовно да се актуализира. Комитетът е убеден, че няма да има напредък по отношение на правилното приложение на правилата на ЕС относно конкуренцията, освен ако не се съставят и публикуват сборници със съдебна практика на всички езици, ползвани в държавите-членки и не се организират обучения по конкурентно право, в частност за всички заинтересовани национални съдии, адвокати и експерти.

6.4 Що се отнася до изграждането на мрежа за комуникация и сътрудничество с националните органи по конкуренцията, Комисията (и естествено, по-специално ГД „Конкуренция“) успя в относително кратък срок да постави на здрави основи началото на Европейска мрежа за конкуренцията. Форумите и работните групи, описани в доклада, представляват звена от веригата на една добре изградена система за сътрудничество, в рамките на която НОК влизат твърде често в пряка връзка с колегите си от другите страни (и то на равнището на лицата, натоварени с разглеждане на делата) без да е необходима намесата на Брюксел в качеството на посредник. Справедливо е да се каже, че в никоя друга област на формалното устройство на Европейския съюз интеграцията не е достигнала такава степен.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁸⁾ SEC(2006) 761 окончателен.

⁽¹⁹⁾ Ако участващите в съдебния спор предприятия са регистрирани в няколко държави-членки и пазарната практика е била приложена в различни страни, самото определяне на това, кой национален съд е компетентен, може да породи спор.

⁽²⁰⁾ Главните адвокатски кантори вече са събрали подобни текстове, не те, по разбираеми причини, са предназначени за тяхно лично ползване.

ПРИЛОЖЕНИЕ

към Становището на Европейския икономически и социален комитет

Следните изменения, които получиха най-малко една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията:

Точка 3.2.10.1

Точката се заличава:

~~„3.2.10.1. По отношение на гореспоменатите банкови услуги, конкуренцията е отслабена от съществуващите бариери на входа, от липсата на действителен избор и, освен това, от съществуващото господстващо положение.“~~

Изложение на мотивите от г-н SARTORIUS:

Точката е неясна, тъй като не се разбира за какви бариери, нито за какъв действителен избор и господстващи положения се отнася. Това може да доведе до объркване, освен ако не се приведе подробно обяснение вместо обобщение.

Европейският банков сектор несъмнено е един от най-конкурентоспособните сектори на европейската икономика. Тази конкурентоспособност е от полза както за потребителите, така и за банковия сектор.

Ако става въпрос за пречките за постигане на по-голяма вътрешноевропейска интеграция в сектора на банковите услуги на дребно (retail banking), то основните пречки се коренят във липсата на хармонизация на нормативните уредби по отношение на защитата на потребителите и на режимите на данъчно облагане. Трябва да се наблегне на тази хармонизация. Важна стъпка ще бъде въвеждането на Единната европейска платежна зона (SEPA), която ще промени из основи областта на кредитните карти и трансграничните плащания.

Изложение на мотивите от г-н PATER:

Предлага се точката да бъде заличена по следните причини:

- Текстът е неясен и поради това може да породи съмнение, че ЕИСК се противопоставя на естествените бариери пред навлизането на пазара на банковите услуги, които имат за цел да гарантират подходящо ниво на сигурност.
- Не е ясно към какви действителни факти препраща изразът „липсата на действителен избор“, след като пазарът на банковите услуги е един от най-конкурентоспособните сектори от европейската икономика.
- Ако в сектора наистина съществуваше господстващо положение (в ущърб на клиентите), ГД „Конкуренция“, към която настоящото становище отправя похвали над 20 пъти, разбира се, веднага би предприела необходимите стъпки за предотвратяване на отрицателните последици.
- Тази точка се отклонява от водещата нишка на становището, така че заличаването ѝ не само няма да доведе до допълнителното му усложняване, а напротив, ще направи текста по-стегнат и ясен.

Изложение на мотивите от г-н BURANI:

Твърдението, че конкуренцията в областта на банковите услуги е „отслабена“, не се подкрепя от фактите, както всеки може лесно да провери. Не се посочва за какви и от какво естество „бариери на входа“ става въпрос — такива във всеки случай не съществуват (ако съществуват, следва да се посочат). Що се отнася до „свободата на избор“, в ЕС има хиляди банки, които яростно се конкурират помежду си, както по отношение на качеството на услугите, така и по отношение на цените. По отношение на „господстващото положение“, потребителите продължават да имат избор между банки от всякакъв вид и големина, от многонационални банки до частни банки и местни кооперативи. Ако подобни господстващи положения наистина съществуват, и националните, и европейските органи в областта на защитата на конкуренцията със сигурност отдавна щяха да са предприели мерки: до днес това не се е случило. Цялата точка просто повтаря поредица клишета относно ограничаването на свободното предоставяне на услуги по отношение на договорите за обществените поръчки, без да привежда доказателства или примери в подкрепа на тези твърдения.

Резултати от гласуването:

Гласове „за“: 66

Гласове „против“: 71

Гласове „въздържал се“: 25