

Βρυξέλλες, 22.3.2017
SWD(2017) 115 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση για

ΟΔΗΓΙΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την παροχή αρμοδιοτήτων στις αρχές ανταγωνισμού των κρατών μελών ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τους κανόνες και για τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς

{ COM(2017) 142 final }

{ SWD(2017) 114 final }

{ SWD(2017) 116 final }

ΔΕΛΤΙΟ ΣΥΝΟΠΤΙΚΗΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗΣ

Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την ενίσχυση του ανταγωνισμού στην ΕΕ προς όφελος των επιχειρήσεων και των καταναλωτών — Ενίσχυση της εφαρμογής της νομοθεσίας ανταγωνισμού της ΕΕ από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Ποιο είναι το πρόβλημα και γιατί συνιστά πρόβλημα σε επίπεδο ΕΕ;

Το 2004 θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1/2003 ένα αποκεντρωμένο σύστημα για την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ. Σκοπό είχε να διασφαλίσει την καλύτερη επιβολή της νομοθεσίας με την παροχή αρμοδιοτήτων στις εθνικές αρχές ανταγωνισμού (ΕΑΑ) ώστε να καταστούν φορείς επιβολής της νομοθεσίας μαζί με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Μολονότι οι ΕΑΑ έχουν βελτιώσει σημαντικά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ κατά την τελευταία δεκαετία, υπάρχουν περιθώρια περαιτέρω βελτίωσης. Κάθε έτος συσσωρεύονται ζημίες που φθάνουν τα 181-320 δισεκατ. EUR λόγω της ύπαρξης συμπράξεων (καρτέλ) που δεν αποκαλύπτονται και οι οποίες κατά κανόνα προκαλούν αύξηση των τιμών της τάξης του 17% έως 30%. Πρόσφατες έρευνες και εργασίες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, δείχνουν ότι ορισμένοι τομείς εξακολουθούν να χαρακτηρίζονται από έλλειψη ανταγωνισμού σε ολόκληρη την Ευρώπη. Έχει διαπιστωθεί σαφής σχέση μεταξύ του ρόλου και της ικανότητας των ΕΑΑ να αναλαμβάνουν δράση και να επιβάλλουν πλήρως την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ και της διασφάλισης του ανταγωνισμού στις αγορές.

Τέσσερις είναι οι βασικές αιτίες των προβλημάτων που επηρεάζουν την ικανότητα των ΕΑΑ να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τη νομοθεσία και το αποκεντρωμένο σύστημα που τέθηκε σε εφαρμογή με τον κανονισμό 1/2003:

1. η έλλειψη αποτελεσματικών εργαλείων ανταγωνισμού
2. η έλλειψη αποτελεσματικών εξουσιών για την επιβολή αποτρεπτικών προστίμων
3. οι διαφορές μεταξύ των προγραμμάτων επιεικούς μεταχείρισης που αποθαρρύνουν τις εταιρείες σε όλη την Ευρώπη να αποκαλύπτουν αθέμιτες πρακτικές
4. η απουσία εγγυήσεων ότι οι ΕΑΑ μπορούν να ενεργούν ανεξάρτητα κατά την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ και ότι διαθέτουν τους πόρους που χρειάζονται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Εάν οι ΕΑΑ δεν μπορούν να αναπτύξουν πλήρως το δυναμικό τους αποδυναμώνεται μια από τις κύριες πτυχές της ενιαίας αγοράς, δηλαδή η αποτροπή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού στην Ευρώπη. Λιγότερο αποτελεσματική επιβολή της νομοθεσίας από τις ΕΑΑ σημαίνει ότι δεν διασφαλίζονται οι προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών. Οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να ανταγωνίζονται ισότιμα με βάση την αξία τους και αντιμετωπίζουν εμπόδια εισόδου στην αγορά. Οι καταναλωτές δεν καρπώνονται τα οφέλη που απορρέουν από την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού, και ιδίως χαμηλότερες τιμές, καλύτερη ποιότητα, ευρύτερο φάσμα επιλογών και καινοτομία προϊόντων.

Τι θα πρέπει να επιτευχθεί;

Αν οι ΕΑΑ γίνουν αποτελεσματικότεροι φορείς επιβολής της νομοθεσίας θα διασφαλιστεί η αξιοποίηση όλου του δυναμικού του αποκεντρωμένου συστήματος επιβολής της νομοθεσίας που τέθηκε σε εφαρμογή με τον κανονισμό 1/2003. Αυτό θα βελτιώσει την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού και τη λειτουργία των αγορών στην Ευρώπη (γενικός στόχος). Τούτο απαιτεί την επίτευξη των ακόλουθων ειδικών στόχων:

1. όλες οι ΕΑΑ πρέπει να διαθέτουν αποτελεσματικά εργαλεία για τη διενέργεια ερευνών και τη λήψη αποφάσεων·
2. πρέπει να διασφαλίζεται η δυνατότητα επιβολής προστίμων αποτρεπτικού χαρακτήρα·
3. όλες οι ΕΑΑ πρέπει να έχουν ένα άρτια σχεδιασμένο πρόγραμμα επιεικούς μεταχείρισης που να διευκολύνει την υποβολή αιτήσεων για επιεική μεταχείριση σε πολλές ταυτόχρονα δικαιοδοσίες· και
4. οι ΕΑΑ πρέπει να διαθέτουν επαρκείς πόρους και να μπορούν να επιβάλλουν τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ κατά τρόπο ανεξάρτητο.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα);

Εναπόκειται στην ΕΕ να αναλάβει δράση για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που διαπιστώθηκαν, δεδομένου ότι οι ΕΑΑ εφαρμόζουν τους κανόνες της ΕΕ που έχουν διασυνοριακή διάσταση. Τα μέτρα επιβολής της νομοθεσίας μιας ΕΑΑ σε ένα κράτος μέλος μπορεί να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό, τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές σε άλλα κράτη μέλη, π.χ. μια σύμπραξη σε εθνική κλίμακα έχει κατά κανόνα ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό ανταγωνιστών από άλλα κράτη μέλη. Εάν οι ΕΑΑ δεν διαθέτουν τα αναγκαία μέσα και εργαλεία για την επιβολή της νομοθεσίας (π.χ. λόγω έλλειψης πόρων), αυτό μπορεί να

<p>συνεπάγεται άμεσες αρνητικές συνέπειες για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές όχι μόνο στο κράτος μέλος της οικείας ΕΑΑ αλλά και σε άλλα κράτη μέλη, καθώς και στην ικανότητα συνεργασίας των ΕΑΑ σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ένα κράτος μέλος Χ αδυνατεί να αντιμετωπίσει την έλλειψη μέσων και εργαλείων της ΕΑΑ στο κράτος μέλος Ψ και, συνεπώς, το πρόβλημα αυτό μπορεί να επιλυθεί μόνο με την ανάληψη δράσης από την ΕΕ.</p>
<p>Β. Λύσεις</p>
<p>Ποιες είναι οι διάφορες επιλογές για την επίτευξη των στόχων; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Αν όχι, γιατί;</p>
<p>Επιλογή 1: καμία δράση της ΕΕ (βασικό σενάριο) Επιλογή 2: μόνο δράση μη υποχρεωτικής ισχύος Επιλογή 3: νομοθετική δράση της ΕΕ για παροχή στις ΕΑΑ των ελάχιστων μέσων και εργαλείων ώστε να καταστούν αποτελεσματικοί φορείς επιβολής της νομοθεσίας, η οποία θα συμπληρώνεται με κάποιες δράσεις μη υποχρεωτικής ισχύος και ορισμένους λεπτομερείς κανόνες, κατά περίπτωση Επιλογή 4: νομοθετική δράση της ΕΕ για παροχή στις ΕΑΑ αναλυτικών και ομοιόμορφων μέσων και εργαλείων Προτιμητέα είναι η επιλογή 3.</p>
<p>Ποιες απόψεις διατύπωσαν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς; Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;</p>
<p>Όλες οι κατηγορίες ενδιαφερομένων (περιλαμβανομένων επιχειρήσεων και επαγγελματικών ενώσεων, δικηγορικών εταιρειών, οργανώσεων καταναλωτών και δημόσιων αρχών) θεωρούν ότι πρέπει να ληφθούν μέτρα για την παροχή αρμοδιοτήτων στις ΕΑΑ ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τη νομοθεσία. Αυτό επιβεβαιώθηκε στη δημόσια διαβούλευση, η οποία ολοκληρώθηκε στις 12 Φεβρουαρίου 2016 και κατά τις συναντήσεις με τους ενδιαφερόμενους φορείς.</p>
<p>Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);</p>
<p>Η ενίσχυση των ΕΑΑ, με την παροχή σε αυτές των ελάχιστων αναγκαίων μέσων και εργαλείων ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικότερα τη νομοθεσία, θα οδηγήσει σε πιο αποτελεσματική επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ και στην περαιτέρω διάδοση του πνεύματος ανταγωνισμού σε ολόκληρη την Ευρώπη. Αυτό θα οδηγήσει σε πιο ανοικτές και ανταγωνιστικές αγορές, στις οποίες οι επιχειρήσεις ανταγωνίζονται πιο δίκαια με βάση την αξία τους, πράγμα που θα τους επιτρέψει να παράγουν πλούτο και να δημιουργούν θέσεις εργασίας και να καθίστανται ελκυστικότερες για επενδυτές. Ο μεγαλύτερος ανταγωνισμός τονώνει την παραγωγικότητα που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης. Η αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού προστατεύει τους Ευρωπαίους καταναλωτές από εμπορικές πρακτικές που συντελούν στη διατήρηση των τιμών των αγαθών και των υπηρεσιών σε προσιτές τιμές. Τα ελάχιστα κοινά πρότυπα όσον αφορά τα εργαλεία διεξαγωγής ερευνών και επιβολής κυρώσεων θα μείωναν τα αποκλίνοντα κάθε φορά αποτελέσματα για τις επιχειρήσεις και θα καθιστούσαν πιο προβλέψιμη την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ από τις ΕΑΑ. Οι αρμόδιες για τον ανταγωνισμό αρχές στην ΕΕ θα είναι σε θέση να συνεργάζονται καλύτερα μεταξύ τους. Το κόστος για τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε διασυνοριακές δραστηριότητες για την προσαρμογή τους σε διαφορετικά νομικά πλαίσια θα μειωθεί και ενδεχομένως θα εκλείψει. Αυτή η επιλογή υποστηρίζεται από την πλειονότητα των ενδιαφερόμενων φορέων. Η αξιολόγηση σχετικά με τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής, τόσο από ποιοτική όσο και από ποσοτική άποψη (για παράδειγμα ο θετικός αντίκτυπος στην αύξηση της συνολικής παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής η οποία αποτελεί βασική συνιστώσα του ΑΕΠ) δείχνει ότι τα οφέλη θα υπερβαίνουν σε μεγάλο βαθμό το κόστος εφαρμογής.</p>
<p>Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);</p>
<p>Η προτιμώμενη επιλογή θα συνεπαγόταν κυρίως δαπάνες εφαρμογής της νομοθετικής πρωτοβουλίας για τις δημόσιες διοικήσεις, ορισμένες δαπάνες για την κατάρτιση και την εξοικείωση με τις αλλαγές που εισάγονται και, ενδεχομένως, μια περιορισμένη αύξηση του προσωπικού σε ορισμένες ΕΑΑ. Οι εταιρείες θα επιβαρυνθούν με περιορισμένο αρχικό κόστος προσαρμογής σε ό, τι αφορά την εξοικείωση με τους νέους κανόνες (που θα διαφέρει ανάλογα με το κράτος μέλος στο οποίο δραστηριοποιούνται). Συνολικά, το κόστος για τις επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε διασυνοριακές δραστηριότητες για την προσαρμογή τους σε διαφορετικά νομικά πλαίσια θα μειωθεί, πράγμα που θα ενισχύσει την ενιαία αγορά.</p>
<p>Ποιες είναι οι επιπτώσεις στις ΜΜΕ και στην ανταγωνιστικότητα;</p>

<p>Η αποτελεσματικότερη επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πιο ανοικτών και ανταγωνιστικών αγορών, στις οποίες όλες οι επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ και των νεοσύστατων επιχειρήσεων, μπορούν να ανταγωνίζονται ισότιμα, με βάση την αξία τους και να αναπτύσσονται σε ολόκληρη την ενιαία αγορά.</p>
<p>Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;</p>
<p>Οι ΕΑΑ έχουν ήδη το βασικό πλαίσιο για την επιβολή των κανόνων ανταγωνισμού της ΕΕ, αλλά αντιμετωπίζουν ορισμένα κενά ή περιορισμούς. Το κόστος υλοποίησης θα ποικίλλει ανάλογα με τον βαθμό στον οποίο υπάρχουν ήδη οι κανόνες που εξουσιοδοτούν τις ΕΑΑ να καταστούν αποτελεσματικοί φορείς επιβολής της νομοθεσίας. Δαπάνες θα προκύψουν επίσης για τα κράτη μέλη των οποίων οι ΕΑΑ δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για την εκτέλεση των καθηκόντων τους.</p>
<p>Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;</p>
<p>Η ανάθεση πιο ουσιαστικών εξουσιών στις ΕΑΑ θα γίνει μόνο στον βαθμό που αυτό είναι αναγκαίο και αναλογικό με τον δέοντα σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων.</p>
<p>Αναλογικότητα</p>
<p>Ο καθορισμός ελάχιστων προτύπων για την παροχή αρμοδιοτήτων στις ΕΑΑ ώστε να επιβάλλουν αποτελεσματικά τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ θα εξασφαλίσει ισορροπία μεταξύ της επίτευξης των γενικών και ειδικών στόχων χωρίς να υπάρχει αδικαιολόγητη παρέμβαση στις εθνικές παραδόσεις. Τα κράτη μέλη θα εξακολουθήσουν να είναι σε θέση να ορίζουν υψηλότερα πρότυπα και να προσαρμόζουν τους κανόνες στις εθνικές ιδιαιτερότητες.</p>
<p>Δ. Παρακολούθηση</p>
<p>Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;</p>
<p>Η νέα νομοθεσία της ΕΕ θα παρακολουθείται και θα αξιολογείται κατά τη διάρκεια της περιόδου μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Μια εκ των υστέρων αξιολόγηση θα πραγματοποιηθεί 5 έτη μετά την εφαρμογή της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον έχουν επιτευχθεί οι στόχοι.</p>