

II

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

428. PLENARNO ZASEDANJE 5. IN 6. JULIJA 2006

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o pravni ureditvi konkurence in varstva potrošnikov

(2006/C 309/01)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 14. julija 2005 sklenil, da bo v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravil mnenje na lastno pobudo o temi: *Pravna ureditev konkurence in varstva potrošnikov*

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 31. maja 2006 (poročevalka: ga. SÁNCHEZ MIGUEL).

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 428. plenarnem zasedanju 5. in 6. julija 2006 (seja z dne 5. julija) s 134 glasovi za, nobenim glasom proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Konkurenca koristi vsem akterjem na trgu, zlasti potrošnikom. Vendar pa je neupoštevanje pravnih določb na tem področju prineslo posledice za konkurenčna podjetja. Cilj pravil je uvesti sankcije in zmanjšati ekonomske učinke pomanjkanja konkurence med podjetji.

1.2 Potrošniki v preteklosti niso imeli na voljo ustreznih pravnih instrumentov, ki bi izhajali iz pravil konkurence in bi jim omogočali ukrepati ali se pritožiti zaradi škode, ki jo na trgu povzročajo prepovedane prakse na področju konkurence. Šele po velikih spremembah na notranjem trgu (zlasti po liberalizaciji gospodarskih sektorjev splošnega pomena) se je začel razmislek o uvedbi instrumentov, ki bi potrošnikom omogočali sodelovanje pri politiki konkurence.

1.3 Prvi korak v to smer je bil, da je GD za konkurenco imenoval svetovalca, zadolženega za stike s potrošniki, da bi organizacije potrošnikov lahko nanj naslavljale vprašanja glede konkurence, za katera je pristojen. Danes, tri leta pozneje, je njegova učinkovitost omejena zaradi pomanjkanja ustreznih sredstev za opravljanje te naloge.

1.4 V tem času je bila v najpomembnejših liberaliziranih sektorjih konkurenca dejansko omejena, kar je izključevalo

konkurenčna podjetja in omejevalo ekonomske pravice potrošnikov. Eden od razlogov tega negativnega učinka je nacionalna razsežnost, ki jo je z vračanjem k nacionalnemu protekcionizmu podjetij ob liberalizaciji sprejela večina držav članic. Komisija mora dobiti potrebna sredstva za odpravo teh negativnih učinkov.

1.5 Člen 153(2) PES daje Komisiji pravno podlago za horizontalno ukrepanje za zaščito potrošnikov v okviru politik skupnosti, zlasti politike konkurence, da bi določbe členov 81 in 82 PES upoštevale interese potrošnikov in interese konkurenčnih podjetij, na katere vpliva kršenje pravil konkurence. Države članice pa bodo morale za te namene vzpostaviti svoja nacionalna pravila.

1.6 V tem smislu bi veljalo začeti uvajati ukrepe za povračilo škode, nastale zaradi prepovedanih praks, zlasti na ravni ekonomskih pravic.

1.7 Poleg tega bi bilo treba izboljšati sisteme informiranja potrošnikov in posvetovanja z njimi. Če GD za konkurenco ohrani svojega svetovalca za stike s potrošniki, mu mora dati za to potrebna sredstva in GD SANCO mora vključiti organizacije, s katerimi dela, v izboljševanje kakovosti svojega delovanja

na področju vprašanj konkurence, ki so neposredno povezana z interesi potrošnikov. V tem smislu menimo, da bi Evropska mreža za konkurenco lahko prilagodila svoje delovanje tako, da bi vključevala informacije in pripombe, ki jih želijo podati nacionalne in evropske organizacije potrošnikov, da bi bila politika konkurence bolj učinkovita na trgu in da bi se priznale njihove ekonomske pravice.

2. Sedanja usmeritev evropske politike konkurence

2.1 Prosta konkurenca je temeljno načelo tržne ekonomije, ki zahteva svobodo do pobude gospodarskih subjektov ter na splošno vseh posameznikov, ki imajo dostop do trga. Potreba po opredelitvi pravil, ki bi usklajevala prosto konkurenco na trgu s pravicami vseh ljudi, ki so del trga, je bila osnova za to, da so v Pogodbo vključena pravila, ki urejajo konkurenco. V obdobju, ko je bila liberalizacija na vrhuncu, je Evropska komisija poudarila, ⁽¹⁾ da bi bilo treba doseči ravnovesje med interesi podjetij in potrošnikov, ob upoštevanju novih gospodarskih položajev, ki jih pravila konkurence ne predvidevajo. Prav tako je želela izboljšati učinkovitost prostovoljnih instrumentov in spodbujati dialog med potrošniki in podjetji, da bi izboljšala zaupanje potrošnikov v trg, saj samo konkurenca ni dovolj za njegovo uresničitev. Sedanji položaj vsebuje določene novosti.

2.2 Te so povzete v poročilu Komisije o politiki konkurence 2004 ⁽²⁾ in v govoru komisarke Kroes. ⁽³⁾ Obakrat je bila poudarjena potreba po osredotočenju ukrepov na panoge, ki so bistvenega pomena za notranji trg in konkurenčnost, v skladu z lizbonsko agendo, posebej pa na upoštevanje interesov potrošnikov ter zlasti posledic kartelov in monopolov na njihove pravice. Takšno stališče je lahko prvi korak v smeri vključevanja zaščite potrošnikov v ukrepe reguliranja trga z vidika potrošnika, ne le z vidika ponudnika, kot do zdaj.

2.3 Poudariti je treba, da mora politika konkurence biti politika Skupnosti, pri kateri morajo sodelovati države članice, ne le zato, ker se izvaja na notranjem trgu in s tem pri čezmejnih poslih, ampak tudi zato, ker je njen namen uskladiti nacionalna pravila, da bi se izognili izvajanju protekcionističnih nacionalnih politik, katerih cilj je ščititi nacionalne trge in odpraviti konkurenco. V tem smislu igrajo ključno vlogo institucije Skupnosti, predvsem Komisija, ki ni pristojna le za oblikovanje

zakonodajnih predlogov na področju konkurence, temveč tudi za nadzor nad koncentracijami in državno pomočjo, pri čemer mora splošni interes vedno imeti prednost pred nacionalnim.

2.4 Zaradi liberalizacije sektorjev splošnega pomena in ureditve finančnih storitev je bil cilj vzpostaviti povezavo med politiko konkurence in ostalimi politikami Komisije, zlasti politiko varstva potrošnikov. Tako je v zadnjem poročilu o politiki konkurence (2004) povečanje interesa potrošnikov in njihovega zaupanja v notranji trg navedeno kot eden od ciljev striktnega izvajanja te politike.

2.5 Kljub tej načelni izjavi pa analiza različnih določb evropske politike konkurence kaže le majhne izboljšave: na tej ravni ni nobenega dejanskega napredka. Leta 2003 je bil na Evropski dan konkurence ⁽⁴⁾ pri GD za konkurenco imenovan „svetovalec za stike s potrošniki“. Pristojen je za zaščito interesov potrošnikov na vseh področjih politike konkurence. Poleg tega EU objavlja informativne brošure, ⁽⁵⁾ ki usmerjajo in obveščajo potrošnike o vsebini politike konkurence in o načinih, kako ta lahko vpliva na njihove interese.

2.6 Naloge svetovalca za stike s potrošniki ⁽⁶⁾ so:

- biti kontaktna oseba za organizacije potrošnikov in posamezne potrošnike; ⁽⁷⁾
- vzpostavljati redne stike s temi organizacijami, zlasti z Evropsko svetovalno skupino za potrošnike (GCEC);
- skupine potrošnikov seznanjati s vprašanji s področja konkurence, pri katerih je njihovo mnenje pomembno, ter jim svetovati, kako naj ga izrazijo;
- ohranjati stik z nacionalnimi javnimi oblastmi, pristojnimi za vprašanja varstva potrošnikov.

2.7 Usmeritev politike konkurence v upoštevanje interesov potrošnikov bi morala potekati horizontalno, da bi odpravili strogo razmejitev pristojnosti med GD za konkurenco in GD SANCO. Potrebno bi bilo stalno usklajevanje med različnimi politikami, ne le med posameznimi politikami Skupnosti, ampak tudi med temi in nacionalnimi politikami, da bi dosegli prosto konkurenco na trgu, ki bi koristila tako gospodarskim in socialnim akterjem kot tudi potrošnikom.

⁽¹⁾ Akcijski načrt za potrošniško politiko 1999–2001.

⁽²⁾ SEC(2005) 805 konč. 17. 6. 2005. Mnenje EESO — UL C 110, 9. 5. 2006, str. 8.

⁽³⁾ London, 15. september 2005, v okviru „European Consumer and Competition Day“.

⁽⁴⁾ 6. decembra 2003 v Rimu je komisar Monti napovedal imenovanje g. Juana Antonia Rivičre Martija.

⁽⁵⁾ „Politika konkurence EU in potrošnik“, Urad za publikacije, Luksemburg.

⁽⁶⁾ Glej „XXXIII. poročilo o politiki konkurence — 2003“, str. 6 in naslednje. SEC(2004) 658 konč., 4. 6. 2004. Mnenje EESO — UL C 221, 8. 9. 2005.

⁽⁷⁾ Dosegljiv prek elektronske pošte: comp-consumer-officer@cec.eu.int.

3. Politike konkurence EU, ki vplivajo na potrošnike

3.1 Ugotavljamo, da je politika konkurence nedavno doživela velik razvoj, ne le zaradi znatnega vpliva globalizacije gospodarstva, ampak tudi zaradi potrebe po uskladitvi liberalizacije sektorjev storitev z drugimi cilji javnega interesa, kot sta zagotovitev raznolikosti ponudbe ter zanesljivost dobaviteljev teh storitev. EU se je v okviru svoje politike konkurence zavezala, da bo igrala pomembno vlogo pri uresničevanju ciljev na področju konkurence, ki so opredeljeni v lizbonski agendi. Ti so usmerjeni v dobro delovanje tržne ekonomije in predvsem gospodarskih združenj, ki so bistvenega pomena za uspeh evropskega gospodarstva v mednarodni konkurenci, ne da bi bile s tem zmanjšane pravice konkurentov in zlasti pravice potrošnikov.

3.2 Potreba po konkretni opredelitvi politike konkurence, ki bi zanimala potrošnike, zahteva preučitev predpisov, ki jo urejajo, torej členov pogodbe in določb o njihovem izvajanju, med katerimi so bile nekatere nedavno spremenjene, druge pa so še v fazi sprejemanja.

3.3 Omejevalni sporazumi in ravnanja

3.3.1 Sporazumi med podjetji so del razmerij na trgu in omogočajo njegovo delovanje. Vendar pa njihov namen ni vedno konkurenca, ravno nasprotno. Od vzpostavitve skupnega trga dalje je veljalo mnenje, da jih je treba prepovedati, kadar je bil njihov cilj preprečiti, omejiti ali izkriviti konkurenco. Enako velja za združevanje podjetij, katerega najbolj očitna oblika je kartel, ki deluje s pomočjo povezovanja podjetij brez vidnega usklajevanja med njimi. Kadar njihova dejavnost omejuje ali preprečuje konkurenco, so prepovedani.

3.3.2 Tako pri sporazumih kot pri sklepih med podjetji je pravna osnova pogodba, ki strani obvezuje. V obeh primerih so sporazumi in sklepi veljavni le, če spoštujejo veljavne zakonske določbe. Problem so njihovi učinki na tretje strani in zlasti na pravila, ki urejajo konkurenco na trgu.

3.3.3 Končni namen predpisov je prepovedati končni rezultati, se pravi omejevanje konkurence, vendar gredo še dalj, saj

določajo, da so neveljavni vsi sporazumi ali sklepi, z vsemi praktičnimi posledicami, ki jih to prinaša glede povračila nastale škode konkurentom ter gospodarstvu na splošno zaradi izkrivljanja delovanja trga.

3.3.4 Zaradi kompleksnosti situacij, s katerimi se srečuje pri izvajanju določb člena 81 Pogodbe tako na nacionalnih kot na notranjem trgu, je Komisija uvedla tako imenovani „paket modernizacije“⁽⁸⁾, ki omogoča prilagoditi določbe pogodbe doktrini sodne prakse in velikemu številu situacij, na katere smo naleteli ob izvajanju teh določb.

3.3.5 Posodobljena je bila tudi uredba o skupinskih izjemah.⁽⁹⁾ Ta vsebuje nove določbe glede izjem, ki odražajo sedanje potrebe trga, zlasti pri sporazumih na področju prenosa tehnologij. Treba je izdelati jasne predpise, ki bodo poenostavili sporazume med podjetji, brez tveganja, da bi jih prepovedali; zato bi bilo treba določiti meje teh in predvsem zagotoviti, da potrošniki zaradi teh izjem ne bi trpeli posledic.

3.4 Zloraba prevladujočega položaja

3.4.1 Člen 82 Pogodbe prepoveduje vsako zlorabo prevladujočega položaja enega ali več podjetij na skupnem trgu ali v njegovem znatnem delu. Gre za določbo, ki samega prevladujočega položaja ne prepoveduje (ta je celo spodbudil ekonomske koncentracije, ki so evropskim podjetjem zagotovile konkurenčnost na svetovni ravni), pač pa ima namen preprečiti, da bi tako pridobljena premoč konkurentom omogočila vsiljevati pogoje ter tako preprečiti konkurenco. V tem primeru člen 82 ne upošteva izvora prevladujočega položaja, v nasprotju z določbami člena 81, ki za razveljavitev upošteva izvor sporazuma ali sklepov.

3.4.2 Prevladujoč položaj ne učinkuje enako kot usklajeno ravnanje. Kot kaže nima učinkov na konkurenco, saj to omejuje že sam položaj, v katerem konkurentov ni ali pa je njihov položaj na trgu nepomemben. Kaže pa, da ima prevladujoči položaj učinek na potrošnika, ki je na milost in nemilost prepuščen pogojem, ki jih določa podjetje s prevladujočim položajem.⁽¹⁰⁾

⁽⁸⁾ Uredba Sveta ES 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence, predvidenih v členih 81 in 82 Pogodbe ES; uredba, spremenjena z Uredbo ES 411/2004 (UL ES L 68, 6. 3. 2004); Uredba Komisije ES 773/2004 z dne 7. aprila 2004 o postopkih, ki jih je uvedla Komisija ob uporabi členov 81 in 82 Pogodbe ES (UL L 123, 27. 4. 2004, str. 18). Poleg tega je bilo objavljenih več sporočil in smernic z namenom opredeliti odnose med organi, zadolženimi za vprašanja konkurence, ter Komisijo ter med Komisijo in pravnimi instancami.

⁽⁹⁾ Uredba Komisije ES št. 772/2004 z dne 27. aprila 2004 o izvajanju določbe 81(3) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnostiza kategorije sporazumov o prenosu tehnologije (UL L 123, 27. 4. 2004, str. 11)

⁽¹⁰⁾ Ker v pogodbi ni definicije, je moralo Evropsko sodišče v svoji sodni praksi opredeliti pojem prevladujočega položaja. Po njegovem mnenju gre za ekonomski položaj, ki ga ima eno ali več podjetij in ki jim omogoča delovati neodvisno od konkurentov, strank in potrošnikov in s tem preprečiti dejansko konkurenco na trgu.

3.4.3 Komisija je zato posredovala v najpomembnejših sektorjih, ki so zaradi pozne liberalizacije dosegli prevladujoč položaj v večini držav v EU, na primer v sektorju telekomunikacij, ⁽¹¹⁾ ali pa v tistih sektorjih, ki zaradi svoje velike tehnološke inovativnosti niso imeli nobenega realnega konkurenta, tak primer je bil Microsoft. ⁽¹²⁾ V obeh primerih je bila ugotovljena zloraba prevladujočega položaja. V prvem gre za zlorabo pri določitvi cen dobave telekomunikacijskih storitev. ⁽¹³⁾ Ta odločitev je bila pomembna tudi zato, ker se je nanašala na gospodarski sektor, ki je načeloma podrejen državnim predpisom, in ker je Komisija dojela, da bi morala ukrepati tudi kadar so cene urejene sektorsko.

3.4.4 V primeru Microsofta je bila stvar še bolj občutljiva, saj je šlo za ameriško podjetje, ki je po zaslugi svojih informacijskih sistemov imelo skorajda monopolen položaj. Komisija je kljub temu ocenila, da je podjetje kršilo člen 82 in zlorabljal prevladujoči položaj na trgu operacijskih sistemov za osebne računalnike, ker je odklanjalo dobavo podatkov o medoperativnosti in predvsem ker je nakup operacijskega sistema Windows vezalo na hkratni nakup izdelka Windows Media Player. Komisija Microsoftu ni naložila le velike globe za to zelo hudo kršitev, ampak je od njega zahtevala tudi vrsto ukrepov za širjenje informacij o njegovih operacijskih sistemih in ločeno prodajo komponent, ki so bile dotlej obvezno vgrajene v operacijski sistem Windows.

3.5 Nadzor nad koncentracijami

3.5.1 Pogodba o ustanovitvi ES ne vsebuje nobenega konkretnega člena, ki bi urejal koncentracije podjetij, po eni strani zato, ker je bilo sprva tovrstno gospodarsko ravnanje redko, po drugi strani pa tudi zato, ker so oblasti držav članic podpirale procese koncentracij podjetij, zato da bi njihova nacionalna podjetja postala konkurenčna. Vseeno pa sta se, kadar so koncentracije pripeljale do prevladujočega položaja, uporabila člena 81 in 82. Kljub temu ni šlo za sistematični nadzor nad koncentracijami, ampak za ukrepanje v primeru zlorabe prevladujočega položaja.

3.5.2 Da bi zapolnil to vrzel in omogočil učinkovit nadzor je Svet, na podlagi členov 83 in 308 Pogodbe, ki omogočata uvedbo potrebnih pooblastil za doseg ciljev EU, v tem primeru prosto konkurenco, sprejel različne uredbe, vse do

⁽¹¹⁾ Zadeva Deutsche Telekom, COM/C1/37, UL L 263, 14. 10. 2003, str. 9.

⁽¹²⁾ Zadeva Microsoft, COM/37/792.

⁽¹³⁾ Deutsche Telekom je znatno znižal cene svojih delnih tarif za storitve širokopasovnega internetnega dostopa na svojem fiksnem omrežju.

sedanje Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004, ⁽¹⁴⁾ ki spreminja in izboljšuje Uredbo Sveta (ES) št. 1310/97 ⁽¹⁵⁾ in zlasti vključuje sodno prakso, ki izhaja iz zadeve Gencor/Komisija. ⁽¹⁶⁾

3.5.3 Nova uredba spreminja zlasti vidike sodne pristojnosti in nacionalnim organom vrača zadeve, ki so po mnenju Komisije ali vsaj treh držav članic za to primerne. To bistveno razbremenjuje delo organov EU, zadolženih za področje konkurence. Vendar pa Odbor meni, da je vračanje nacionalnim oblastem mogoče le, če se zadeva ne nanaša na znaten del notranjega trga, kar poenostavlja izogibanje omejevanju konkurence in zaščito vpletenih strani, zlasti potrošnikov, pred škodljivimi učinki.

3.5.4 Med pomembnimi spremembami nove uredbe velja omeniti jasnejšo opredelitev koncentracij s pomočjo količinskih podatkov v členu 1 pa tudi konceptualnih podatkov v členu 2. Ti omogočajo natančnejšo opredelitev prevladujočega položaja in zlasti znatnega omejevanja konkurence.

3.5.5 Ne gre zanemariti tudi vidikov, povezanih z velikimi spremembami postopkov, pri katerih so bili podaljšani roki za vračanje zadev državam članicam, da bi omogočili boljše delo vseh vključenih strani, čeprav je to podrejeno določbam nacionalnih predpisov. Enako velja za rok za prosilce, pri katerih se 15 delovnih dni na samem začetku postopka zdi premalo, saj takšen rok prosilcem onemogoča, da bi se seznanili z argumenti, ki so bili Komisiji predloženi za določeno zadevo. Vsekakor je treba pripomniti, da v nobenem trenutku postopka ni predvideno vključevanje potrošnikov. Poleg tega je iz besedila izginilo upoštevanje interesov zaposlenih in zainteresiranih podjetij, kakor tudi vprašanje zaposlovanja, med drugimi vidiki, ki omogočajo oceniti koncentracije.

3.6 Različne vrste omejevanja konkurence

3.6.1 Tako v členu 81 kot 82 evropski zakonodajalec navaja nepopoln seznam po njegovi presoji nedovoljenih ravnanj. V členu 81 gre za kartele in v členu 82 za zlorabo prevladujočega položaja. Najprej je treba pojasniti, da ti sezname niso dokončni, so pa vzorec pogostih praks, ki ustrezajo tema dvema ravnanjema podjetij, kar pomeni, da je mogoče odkriti še druga ravnanja, ki imajo iste učinke in ki so posledično tudi prepovedana.

⁽¹⁴⁾ Uredba Sveta (ES) 139/2004 z dne 20. 1. 2004 o nadzoru koncentracij podjetij, (UL L 24, 29. 1. 2004). Uredba Komisije (ES) 802/2004 z dne 7. 4. 2004 o izvajanju Uredbe (ES) št. 139/2004., (UL L 133, 30. 4. 2004, str.1).

⁽¹⁵⁾ Uredba EGS/4064/89, (UL L 395, 30. 12. 1989, str. 1) ter spremembe, nastale zaradi akta o pristopu Avstrije, Finske in Švedske, so bile z navedeno uredbo popravljene. Nova uredba je torej predelava vseh pravnih besedil ter sprememb členov, ki so bili predmet razlage sodne prakse.

⁽¹⁶⁾ Zadeva T-102/96, v kateri je Evropsko sodišče opredelilo pojma „prevladujočega položaja“ in „znatnega zmanjšanja konkurence“, da bi zajelo tudi situacije, v zvezi s katerimi se je v preteklosti pojavljal problem razlage, na primer oligopolu.

3.6.2 Seznama nedovoljenih praks sta si v obeh členih precej podobna:

- določanje cen;
- omejevanje ali nadzorovanje proizvodnje, trgov, tehničnega razvoja ali naložb;
- razdelitev trgov ali virov nabave;
- uvajanje neenakih pogojev za primerljive posle z drugimi trgovskimi partnerji;
- pogojevanje sklepanja pogodb s tem, da sopogodbeniki sprejmejo dodatne obveznosti.

3.6.3 Zgoraj navedene zlorabe je mogoče razvrstiti v dve skupini, glede na to v kakšnem položaju se pojavljajo:

- a) zloraba konkurenčnega položaja, kamor spada veliko število protikonkurenčnih ravnanj, na primer zavrnitev dobave, določitev cen, ki so nižje od realnih, nagrade za zvestobo ali diskriminacija pri cenah. Takšno ravnanje ima ekonomski učinek, saj omejuje ali preprečuje konkurenco na trgu ali na njegovem znatnem delu;
- b) zloraba ali nelojalno izkoriščanje podjetij, ki so pri nabavi blaga ali storitev podrejena prevladujočemu položaju enega ali več drugih podjetij zaradi nelojalnih cen, diskriminacije, neučinkovitosti ter zanemarjanja ali celo kršenja pravic industrijske lastnine.

3.6.4 Eno najbolj značilnih meril je določitev cen v širokem smislu, ki zajema rabate, marže, plačilne pogoje ali razprodaje, pa tudi neizpolnjevanje prejšnjih obveznosti, odstopanja od cenika in prodajo po cenah, ki niso ponujene cene. V vsakem od teh primerov je oškodovan potrošnik, saj je kljub pravilom, ki ga ščitijo, v slabšem položaju kot so podjetja, ki imajo prevladujoč položaj na trgu in ki so pogosto edini ponudniki na določenem trgu.

3.7 Razvoj konkurence v nekaterih liberaliziranih sektorjih

Politika konkurence, opredeljena v PES, se prilagaja tradicionalnim sektorjem evropskega gospodarstva. Tako so se njeni izvedbeni predpisi razvijali vzporedno z novimi gospodarskimi pojavi, ki so zahtevali večjo konkurenco. Postopki liberalizacije pomembnih sektorjev trga so imeli negativne vplive na potrošnike. Ne smemo pozabiti, da smo v večini primerov prešli s podjetij za javne storitve na podjetja s prevladujočim položajem na njihovih trgih, ki jim je težko konkurirati.

3.7.1 Energija

3.7.1.1 V zadnjih letih smo bili v Evropi priča velikemu razvoju na področju liberalizacije sektorja energetike (elektrika in plin), ki je še nedavno bil javni sektor, kar pomeni, da je o cenah in pogojih dobave energije odločala država. Komisija je predvidela liberalizacijo trga za vse stranke z izjemo posameznikov do julija 2004 in za posameznike od julija 2007 dalje. Prvo predvidevanje se ni v celoti uresničilo in glede na sedanji položaj kaže, da je popolna liberalizacija za posameznike nemogoča. Položaj je zapleten.

3.7.1.2 Privatizirana omrežja, zlasti električna, so pogosto v okvari, kajti poraba za njihovo vzdrževanje je minimalna, kar ima očitne posledice za uporabnike: pogoste prekinitve dobave.

3.7.1.3 Vendar pa lahko sedanja uredba o elektriki,⁽¹⁷⁾ ki spodbuja čezmejno trgovanje z elektriko, pripomore k povečanju konkurence na notranjem trgu, prek mehanizma kompenzacij za operaterje transportnih sistemov in prek določitve cen, ki bodo nediskriminatorne, transparentne in neodvisne od razdalj.

3.7.1.4 Nato je Komisija v okviru Evropske mreže za konkurenco ustanovila podskupino za vprašanja energetike, ki naj bi pregledala in pripravila sporazum o uporabi pravil konkurence EU na energetskih trgih.

3.7.2 Telekomunikacije

3.7.2.1 Sektor telekomunikacij je doživel zakonodajno prenavo v letu 2002,⁽¹⁸⁾ ki je v veliki meri sledila posodobitvi vseh pravil o elektronskem komuniciranju, ki so rabo omrežij prilagodila novim tehnologijam. Prenos ni bil izveden v vseh državah članicah enako, zato se je 9. poročilo o izvajanju zakonodaje EU na področju elektronskega komuniciranja⁽¹⁹⁾ osredotočilo na prenos te zakonodaje v nacionalna prava in na naloge nacionalnih regulativnih organov (NRO).

3.7.2.2 9. poročilo kaže, da je število operaterjev ostalo nespremenjeno, čeprav so se nekateri obdržali le na izvornem tržišču. Poleg tega se je pritisk konkurence med operaterji prenesel iz mednarodnih trgov (ključni na velike razdalje) v sektor lokalnih klicev, ob postopnem zmanjševanju števila tradicionalnih operaterjev na tem trgu. To je bilo z vidika cen dobro za potrošnike, vendar pa je prišlo do zlorabe začetnega položaja pri podpisovanju novih pogodb.

⁽¹⁷⁾ Uredba (ES) št. 1228/2003 o pogojih za dostop do omrežja za čezmejne izmenjave električne energije. UL L 176, 15. 7. 2003., str. 1.

⁽¹⁸⁾ Direktiva (ES) št. 77/2002, (UL L 249, 17. 09. 2002, str. 21).

⁽¹⁹⁾ COM(2003) 715 konč.

3.7.2.3 Nadzor konkurence na telekomunikacijskih trgih omogoča v določeni meri kontrolirati operaterje, ki bi imeli prevladujoči položaj, da bi jih prisilili spoštovati posebne obveznosti, ki pri določanju pogojev in cen preprečujejo zlorabo potrošnika. Komisija je izvedla obsežno spremljanje izvajanja direktive ES št. 77/2002 v vseh državah članicah, ⁽²⁰⁾ da bi odpravila težave, ki, po eni strani, omejujejo konkurenco, po drugi strani pa ogrožajo interese potrošnikov.

3.7.3 Promet

Sektor prometa je treba obravnavati po vrstah prometa z različnimi prevoznimi sredstvi. V glavnem se bomo osredotočili na zračni, železniški in pomorski promet. Ta sektor je predmet velikih sprememb, usmerjenih zlasti v zaščito potnikov v zračnem prometu in zagotavljanje varnosti v pomorskem prometu.

3.7.3.1 Zračni promet

3.7.3.1.1 Leta 2003 je Komisija začela dialog s sektorjem civilnega letalstva, da bi pripravila skupno stališče glede izvajanja politike konkurence v primerih povezovanja in združevanja v tem sektorju. Dejansko je bilo tistega leta treba spremeniti Uredbo (ES) št. 1/2003, da bi dopolnili določbe o zračnem prometu med EU in tretjimi državami. Cilj je bil vzpostaviti „odprto nebo“, ki bi omogočalo posredovati v primeru povezovanja med evropskimi letalskimi družbami in družbami iz tretjih držav, zlasti ZDA. V tem obdobju je Komisija pregledala različne sporazume med podjetji: nekateri so bili v nasprotju s pravili konkurence, ⁽²¹⁾ pri drugih je bilo treba popraviti vsebino in trajanje.

3.7.3.1.2 V tem času je bila sprejeta tudi uredba, ki vključuje pravice potnikov. ⁽²²⁾

3.7.3.2 Železniški promet

3.7.3.2.1 Uredba št. 1/2003 dovoljuje nacionalnim organom, pristojnim za konkurenco, izvajati pravila o zaščiti konkurence v železniškem prometu. Odtlej morajo tako organi Skupnosti kot nacionalni organi opredeliti vprašanja skupnega interesa, ob upoštevanju liberalizacije sektorja železniškega prometa in v sodelovanju z GD za promet in energijo.

⁽²⁰⁾ Glej povzetek izvedenih ukrepov v XXXIII. poročilu Komisije o politiki konkurence 2003, stran 41 in naprej.

⁽²¹⁾ Komisija je zavrnila prvo različico sporazuma med Air France in Alitalia in zahtevala mnenje ostalih zainteresiranih strani. V primeru družb British Airways in Iberia pa je Komisija omejila trajanje sporazuma na šest let.

⁽²²⁾ Uredba (ES) 261/2004 (UL L 46, 17. 2. 2004, str. 1).

3.7.3.2.2 Prvi sklop direktiv za liberalizacijo sektorja železniškega prometa je bil usmerjen v prost pretok pri čezmejnem prevozu blaga po železnici ter v vzpostavitev referenčnega okvira za dostop tako do storitev prevoza blaga kot do storitev potniškega prometa, z opredelitvijo prog, cen itd.

3.7.3.2.3 Drugi sklop direktiv predvideva liberalizacijo nacionalnih trgov prometa blaga ter liberalizacijo nacionalnih trgov in mednarodnega trga potniškega prometa.

3.7.3.2.4 Končni cilj je skleniti sporazum o uporabi zakonodaje o konkurenci v sektorju železniškega prometa, da bi se izognili nasprotujočim odločitvam nacionalnih organov in Komisije.

3.7.3.3 Pomorski promet

3.7.3.3.1 Pomorski promet je eden tistih, ki ima največ skupinskih izjem, zlasti glede pomorskih konferenc in konzorcijev. Te so v skladu z določbami Uredbe (ES) št. 823/2000, katere revizija je v teku, ⁽²³⁾ ki skušajo razviti člen 81(3) PES. Ta člen pomorskim konferencam in konzorcijem dejansko omogoča preseči predvideno mejo, pod pogojem, da so, potem ko je bila Komisija obveščena, dobili dovoljenje s pomočjo pritožbenega postopka.

3.7.3.3.2 V praksi so nekateri konzorciji ta instrument uporabili za doseg ciljev, ki presegajo okvir izjeme, na primer določitev cen, zaradi česar je Komisija ⁽²⁴⁾ posredovala, da bi omejila vsebino teh sporazumov. Sodišče prve stopnje ⁽²⁵⁾ je podobno odločilo v primeru sporazuma, s katerim sta se dve pomorski družbi dogovorili, da svojim strankam ne bosta dali popusta na objavljene cenike za davke in dajatve.

3.8 Učinki na potrošnike v obravnavanih liberaliziranih sektorjih

3.8.1 Postopki liberalizacije omenjenih sektorjev so bili izvedeni v nacionalnih okvirih, torej so imeli negativen učinek z vidika notranjega trga. Dejansko je liberalizacija za seboj potegnila ustvarjanje oligopolov, ki so potrošnike prikrajšali za dejansko konkurenco, ki bi pripomogla k zniževanju cen in spodbujala konkurenčnost podjetij. Poleg tega bi morala Komisija pregledati učinke združitve v liberaliziranih sektorjih, zlasti učinke na potrošnike.

⁽²³⁾ UL C 233, 30. 9. 2003, str. 8.

⁽²⁴⁾ Zadeva Wallenius/Wilhelmsen/Hunday, 2002.

⁽²⁵⁾ Zadeva IV/34.018, UL L 268 iz 2000, str. 1.

3.8.2 Na splošno pomanjkanje transparentnosti, visoke cene, ki so neupravičeno vsiljene strankam v gospodarstvu ter potrošnikom, kakor tudi vertikalno povezovanje podjetij niso vplivali na dejansko konkurenco na liberaliziranih trgih. Prav nasprotno: potrošniške pogodbe v veliko primerih niso upoštevale pravil, ki veljajo za standardne pogodbe.

3.8.3 Težava se poraja na ravni instrumentov, ki jih imajo na voljo potrošniki za to, da lahko v celoti izvajajo svoje pravice pred temi podjetji, predvsem po zaslugi tožb s področja konkurenčnega prava ter členov 81 in 82 Pogodbe. Na organe, ki so pristojni za konkurenco, Komisijo in nacionalne organe naslavlja pritožbe predvsem podjetja, Evropsko sodišče do sedaj še ni odločalo o nobeni pritožbi posameznika.

3.8.4 Predstavitev zelene knjige z naslovom „Odškodninske tožbe zaradi kršitve protimonopolnih pravil ES“, ⁽²⁶⁾ ki jo je predstavila Komisija, bi morala omogočiti vzpostavitev instrumenta za potrošnike, kateremu se bomo podrobno posvetili v mnenju EESO, ki bo posvečeno tej temi.

4. Politika konkurence in varstvo potrošnikov

4.1 Potrošniki imajo seveda poseben okvir predpisov, ki določajo njihove pravice in obveznosti. ⁽²⁷⁾ Člen 153(2) PES določa, da se „pri opredeljevanju in izvajanju drugih politik in dejavnosti Skupnosti upoštevajo zahteve varstva potrošnikov“. Potrošniška politika je horizontalna politika in je kot taka del vseh politik, ki vplivajo na potrošnike. Ni dvoma, da so v okviru politike konkurence potrošniki sestavni del trga, saj predstavljajo povpraševanje na trgu.

4.1.1 V tej točki skušamo opredeliti, na katere priznane pravice potrošnikov vpliva politika konkurence, zlasti učinke neupoštevanja pravil konkurence na notranjem trgu, in na kakšen način vpliva na te pravice. Potrošnike je treba pri tej politiki tudi obravnavati kot zainteresirane stranke, da bi lahko Komisija upoštevala njihove interese, ko mora v posebnih primerih ukrepati za uveljavitev tržnih pravil.

4.2 Ekonomske pravice

4.2.1 Razjasniti je treba koncept ekonomskih pravic potrošnikov, katerih osnova je, da potrošnik ali uporabnik ne sme utrpeti finančne izgube, ki bi mu preprečevala uporabljati ali uživati pridobljeno blago ali storitev pod pogoji, dogovorjenimi s podjetjem. Osnovno načelo, ki ureja celotno področje, je

⁽²⁶⁾ COM(2005) 672 konč. z dne 19. 12. 2005.

⁽²⁷⁾ Glej mnenje EESO — INT/263, mnenje strokovne skupine 594/2006, poročevalec g. Pegado Liz.

ravnanje v dobri veri in primerno ravnatežje med strankami, kar pomeni, da se lahko vsak instrument ali klavzula, ki je v nasprotju s tem načelom, šteje kot zloraba ali da je v nasprotju z interesom potrošnika.

4.2.2 Razmerje med protimonopolno politiko in svobodo izbire potrošnika je bilo ena glavnih usmeritev zakonodaje Skupnosti, kakor jo razvidno iz prejšnjega člena 85(3) in sedanjega člena 81 PES, ki določa, da se usklajena ravnanja med podjetji, četudi omejujejo konkurenco, lahko dovolijo samo, če potrošnikom zagotavljajo pravičen delež doseženih koristi. Tipičen primer takega ravnanja so konkurenti, ki si za popolno pokritost trga razdelijo geografska območja, med katerimi so tudi območja, na katerih nimajo dobička.

4.2.3 Nadzor trga v smislu varstva potrošnikov pomeni nadzor možnih horizontalnih sporazumov, kot so prostovoljni sporazumi, cenovni karteli, skupni nabavni centri, razdelitev trga itd., kakor tudi vertikalnih sporazumov, kot so pogodbe, ki urejajo razmerja med proizvajalci in uvozniki itd. V okviru varstva se nadzirajo tudi zlorabe prevladujočega položaja, ki so povezane z oviranjem ali preprečevanjem dostopa do trga konkurenci, izjemno visoke ali izjemno nizke cene, izključujoče cene ali ponujanje pogojev, ki povzročajo diskriminacijo med kupci.

4.2.4 Vsako leto Komisija v svojem letnem poročilu predstavi številne odločbe o domnevnih usklajenih ravnanjih in zlorabah prevladujočega položaja in nekatere odločitve Sodišča, ki pogosto pomenijo spremembo razlage prava in celo zahtevajo, da se zakonodaja spremeni.

4.2.5 V zadnjih letih je Komisija obravnavala vedno manj zadev, v glavnem zaradi energičnih ukrepov, ki so jih sprejeli nacionalni organi za konkurenco za njihove trge, in zlasti zaradi odprave sistema priglasitev. GD za konkurenco je razrešil 24 primerov s formalno odločbo, kar je zelo majhno število v primerjavi s področjem nadzora združevanja, na katerem je bilo sprejetih veliko število odločb (231) ⁽²⁸⁾ po postopku iz spremenjene uredbe. Še manj odločb bo izdanih v novi fazi, ko bodo v večini primerov odgovornost na tem področju prevzeli nacionalni organi.

4.2.6 Od pregledanih primerov so nekateri neposredno vplivali na potrošnike ali pa so bili posebej pomembni zanje. Posamezne odločbe so se nanašale na mobilne telefone, radiodifuzijo in letalske prevoze, ⁽²⁹⁾ v okviru sektorskih pobud pa so bili

⁽²⁸⁾ Glej Letno poročilo za 2003, str. 191 in naslednje.

⁽²⁹⁾ Glej polje 3 v Letnem poročilu za 2003, str. 29, ki se nanaša na zlorabe v telekomunikacijskem sektorju. Polje 2 v Letnem poročilu za 2004, str. 28: prodaja pravic za prenos športnih dogodkov prek omrežja 3G, v Letnem poročilu za 2004, str. 43.

sprejeti ukrepi na področju prometa, svobodnih poklicev, motornih vozil in medijev. ⁽³⁰⁾ Vsi od pregledanih primerov so se nanašali na zlorabe v zvezi s cenami, za katere se uporablja člen 82, in sicer kot posledica izključujočih cen blaga in storitev. ⁽³¹⁾

4.3 Pravica do obveščeni in udeležbe

4.3.1 Uspešnost potrošniške politike bo odvisna od udeležbe potrošnikov v politikah, ki nanje vplivajo, zato morajo biti vključeni v vse politike, v katerih do zdaj niso imeli možnosti sodelovanja. Eden od ciljev strategije potrošniške politike je bil zagotoviti, da bodo organizacije potrošnikov dovolj vključene v politikah Skupnosti. ⁽³²⁾ Dejansko je GD za konkurenco leto dni pozneje imenoval svetovalca za stike s potrošniki.

4.3.2 Organizacije potrošnikov imajo forum — Odbor za potrošnike — mehanizem za ukrepanje posebej na področju potrošniške politike. Žal pa se ta mehanizem ni razširil tako, da bi vključeval še druge politike. Sedanji cilj je, da bi potrošniki imeli možnost prispevati k pobudam Skupnosti v vseh fazah procesa odločanja EU. Določiti bo treba minimalne zahteve, ki bi potrošnikom zagotovile možnost sodelovanja v posvetovalnih organih, kot se že dogaja na področju kmetijstva, in zlasti v novejših organih, kot so organi za promet, energijo, telekomunikacije, ali v tistih, ki bodo šele ustanovljeni.

4.3.3 V zvezi z vprašanjem, ki ga obravnavamo, formalne možnosti sodelovanja ne obstajajo in s potrošniki se nihče ne posvetuje niti o vprašanih, katera naj bi se po Pogodbi nanašala nanje, kot so izjeme od pravil o usklajenem ravnanju iz člena 81(3) in prepovedana praksa omejevanja proizvodnje, trgov ali tehničnega razvoja na škodo potrošnikov iz člena 82(b). Torej je odgovornost GD za konkurenco in potrošniških organizacij, da vzpostavijo mehanizme za sodelovanje in posvetovanje prek pravil, za katere se skupno dogovorijo in ki bodo imela vpliv na notranji trga, kot je opisano v Beli knjigi o evropski upravi. ⁽³³⁾

4.3.4 Enako odgovornost ima tudi GD SANCO: v vprašanih v zvezi s konkurenco, ki vpliva na pravice potrošnikov, bi lahko ukrepal s posredovanjem stalne evropske posvetovalne skupine za potrošnike.

4.3.5 Pravica potrošnikov do obveščeni glede konkurence je dobila veliko spodbudo z imenovanjem svetovalca, ki bo

⁽³⁰⁾ Glej Letno poročilo za 2004, str. 52; Svobodni poklici, Letno poročilo za 2003, str. 60; Distribucija motornih vozil, Letno poročilo za 2004, str. 44.

⁽³¹⁾ Zadeva British Telecommunications (UL L 360) je bila posebej pomembna, ker se je nanašala na področje, ki je bilo še vedno državni monopol.

⁽³²⁾ Sporočilo Komisije o strategiji potrošniške politike 2002–2006 — COM(2002) 208 konč.

⁽³³⁾ COM(2001) 248 konč.

⁽³⁴⁾ http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index_en.htm

⁽³⁵⁾ Glej priložo.

zadolžen za stike s potrošniki. Evropske organizacije potrošnikov so redno obveščene, nacionalne organizacije in posamezni potrošniki imajo svojo lastno spletno stran, ⁽³⁴⁾ na kateri je celo obrazec za pritožbe ⁽³⁵⁾ za vsako škodo, ki jo lahko utрпи potrošnik zaradi protikonkurenčnega ravnanja določene družbe.

5. Predstavniški organi

EESO meni, da bi bilo za uresničitev pravice potrošnikov do obveščeni in posvetovanja z njimi treba na eni strani zagotoviti, da so ti zakonito zastopani v svojih organizacijah in na drugi določiti organ, v katerem bodo dejansko udeleženi, kot je opisano v naslednjih odstavkih.

5.1 Za potrošnike

5.1.1 Delovanje potrošniških organizacij urejajo nacionalni predpisi, ki določajo minimalne zahteve za njihovo priznanje in zakonito delovanje, kar zagotavlja, da imajo pravico uresničevati svoje pravice kot potrošniki, kadar na te pravice vpliva kakršno koli prepovedano ravnanje.

5.1.2 Na evropski ravni so vse organizacije, ki so registrirane pri GD SANCO, v celoti priznane in imajo pravico do obveščeni in posvetovanja ter so vključene v vse zadeve, ki se nanašajo na njihovo področje pristojnosti.

5.1.3 Uporaba te pravice, ki je nekoliko izključujoča, se izkaže za vprašljivo pri vprašanih v zvezi s konkurenco, glede na to, da se ta velikokrat nanašajo na kršitve konkretnih pravic potrošnika, vključno s tistimi, ki so teritorialno in tematsko omejene. Potrebna bi bila široka razprava o konceptu pravice do ukrepanja na tem področju.

5.2 Evropska mreža za konkurenco

5.2.1 Uredba ES št. 1/2003 ⁽³⁶⁾ in t. i. „paket modernizacije“ sta sredstva za sodelovanje med Komisijo in organi za konkurenco, ki sestavljajo Evropsko mrežo za konkurenco (ECN). ⁽³⁷⁾ Ta mreža je začela delovati leta 2003 z delovno skupino, ki je pregledala splošnejša vprašanja glede njenega delovanja in sistem komuniciranja med nacionalnimi organi. Zdaj že v celoti deluje in je razdeljena na 14 podskupin, ki se ukvarjajo s sektorskimi vprašanji. ⁽³⁸⁾

⁽³⁶⁾ Z dne 16. decembra 2003 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe, ki je bila pozneje spremenjena z Uredbo (ES) 411/2004, (UL L 68, 6. 3. 2004., str. 1)

⁽³⁷⁾ Obvestilo Komisije o sodelovanju z mrežo organov za konkurenco (UL C 101, 27. 4. 2004)

⁽³⁸⁾ Leta 2004 so podskupine preučile 298 zadev, od katerih jih je 99 predložila Komisija in 199 nacionalni organi za konkurenco.

5.2.2 Uredba 1/2003 je organom članic ECN zagotovila podlago, da si lahko medsebojno pomagajo in da ravnajo po navodilih pristojnega organa ter splošneje, da zberejo vse informacije, ki so potrebne za rešitev zadev, ki jih obravnavajo. Prav tako tudi prevzamejo preiskave, ki jih zahtevajo nacionalni organi, katerih rezultate sporočajo po dogovorjenem postopku, tako da imajo do njih dostop vse vpletene strani.

5.2.3 Ukrepi ECN kot del programa za znižanje sankcij so zelo pomembni, ker so države članice podpisale izjavo, s katero so se obvezale, da bodo upoštevale pravila iz zgoraj omenjenega obvestila. Mreža tako zagotavlja praktično pomoč nacionalnim sodiščem, pristojnim za konkurenco, ki so se tudi dolžna spriti seznanjati s sodno prakso Evropskega sodišča. ⁽³⁹⁾

5.2.4 Stiki, ki so potrebni med ECN, organi za konkurenco in sodišči, pomagajo razširjati informacije o kartelih in zlorabah prevladujočega položaja ter o ustreznem postopku. Prav tako pa je veliko hitreje sprejeta odločitev, kdo bo odgovoren za preiskavo določene zadeve.

5.2.5 Naslednja naloga ECN je ugotavljanje kršitev, kar je dejansko oblika preprečevanja in blaži škodljive učinke na konkurenco in potrošnike. Naloga mreže, ki jo je treba posebej poudariti, je ukrepanje v postopkih odobravanja izjem, v katerih je treba presoditi, ali bo rezultat koristen za potrošnika in celo, če bi moral sporazum vključevati sklicevanje na konkretne koristi, ki jih potrošnik lahko pri tem pričakuje.

V Bruslju, 5. julija 2006.

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁹⁾ Obvestilo Komisije o sodelovanju med Komisijo in sodišči držav članic EU pri uporabi členov 81 in 82 ES, UL C 101, 27. 4. 2004. (UL C 101 27.4.2004, str. 54).