

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Доклад на Комисията — Доклад за политиката на конкуренция за 2010 година“

COM(2011) 328 окончателен

(2012/C 43/06)

Докладчик: г-н Paulo BARROS VALE

На 10 юни 2011 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Доклад на Комисията — Доклад за политиката на конкуренция за 2010 г.“

COM(2011) 328 окончателен.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 10 ноември 2011 г.

На 476-ата си пленарна сесия, проведена на 7 и 8 декември 2011 г. (заседание от 7 декември), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 116 гласа „за“ и 7 гласа „въздържал се“.

1. Резюме и заключения

1.1 Всяка година ЕИСК прави оценка на Доклада на Комисията за политиката на конкуренция, като използва възможността, за да изложи различни съображения и предложения, които с времето заслужиха вниманието на властите и допринесоха за редица адаптации, довели до видимо повишаване на ефективността. Контекстът, в който се изготвя настоящият анализ, е етап на големи предизвикателства за европейския проект, предвид риска от фрагментиране или, както много хора твърдят, заплахата за самото просъществуване на изключителната интеграция, постигната в рамките на малко повече от половин век. В рамките на две поколения европейците успяха да осигурят невероятен период на мир и просперитет, основан на солидарността между страните и регионите и на дълъг път към осъществяването на общи политики. Следователно трябва да разглеждаме различните европейски политики и по-специално политиката на конкуренция именно в този контекст на избора между непредвидимото връщане назад и историческия напредък. Евентуалната ренационализация на политики в резултат на кризата и на потенциалните конфликти между държавите-членки, както и наемсатата на правителствата в икономиките посредством протекционистки мерки, са сценарии, които биха засегнали силно вътрешния пазар и политиките в областта на конкуренцията, които поне във вътрешен план са доказали своята голяма стойност.

1.2 С настоящото издание на доклада се отбелязва неговата 40-а годишнина, като се изброяват основните етапи на развитие на политиката на конкуренция и нейната важност за постигане на целите на ЕС — изграждане на единния пазар, неговото ефективно функциониране в полза на потребителите като група, която може да извлече най-голяма полза от него, и постигане на конкурентоспособна социална пазарна икономика. ЕИСК поздравява Комисията за това издание и за постигнатите резултати през последните 40 години, като въпреки това не може да не отбележи, че то прилича повече на хвалебствен документ относно извършената от Комисията работа, който, както се посочва в доклада, оставя актуалните теми на втори план. Със сигурност става въпрос за положителен документ, който обаче би бил по-полезен, ако предлагаше анализ и оценка на силните и слабите страни на извършената работа, като можеше дори да включва сравнителни анализи между

държави-членки на ЕС и други значими страни, вместо просто да се ограничава със самоизтъкване. Отбелязването на тази 40-а годишнина можеше да бъде златна възможност за Комисията да предложи, въз основа на правилан исторически анализ, модернизация и разширяване на политиката на конкуренция, като извърши оценка на развитието, предизвикано от ускорения процес на глобализация, и анализира вредното въздействие, на което беше подложена Европа вследствие на трансформацията и делокализацията, основани на неограничената експлоатация на човешките, материалните и природните ресурси в тези части на света, които не изповядват същите ценности като европейските общества, но се възползват от покупателната способност, която досега Европа успя да гарантира на своите граждани.

1.3 И през 2010 г. продължи силното влияние на икономическата и финансова криза, към която се прибави кризата с държавния дълг. ЕИСК обръща внимание на евентуалните нарушения на конкуренцията, до които могат да доведат продължителната криза и съответните временни мерки за борба срещу нея. Комитетът подчертава значението на строгото им наблюдение и на необходимостта да се извършат необходимите корекции веднага, щом това стане възможно. Особено важно е да се наблюдават изпълнението на националните планове за икономическо възстановяване и тяхното въздействие върху конкуренцията посредством оценка на предприетите мерки — това е единственият начин, който позволява да се вземе информирано решение относно бъдещето на временните мерки за борба срещу кризата, които продължават да са в сила.

1.4 ЕИСК приветства развитието в областта на международното сътрудничество, но отново обръща внимание на това, колко е важно да се гарантира една справедлива външна търговия, в която третите страни не се възползват недобросъвестно от либерализацията на търговския обмен посредством практиките на социален или екологичен дъмпинг. Трябва да бъде гарантирано спазването на международните правила за справедлива търговия и на основните стандарти за опазване на околната среда, а така също и на правилата относно свободата на установяване и сдружаване на предприятия, като на Европа се пада основна роля в тази насока. Европейският съюз освен това ще трябва да следи за стриктното спазване на правилата на

СТО срещу всяко действие, възпрепятстващо достъпа на европейските предприятия до различните пазари, посредством създаването на разпоредби, които да насърчават предоставянето на равни възможности на предприятията, независимо от техния размер, локализация или приложим данъчен режим. Политиката на конкуренция на ЕС трябва да се отправи към нов етап чрез установяването на нови приоритети, определянето на нови инструменти и предприемането на по-ефективни мерки в областта на търговията със страните извън Съюза. ЕИСК изразява своето разочарование от факта, че неговите по-ранни искания в тази област не доведоха до модернизиране и разширяване на визията на ЕС по този въпрос.

1.5 Трябва да се гарантира строгото спазване на всички аспекти от основните конвенции на МОТ относно синдикалните права и свободи, детския труд, нечовешките условия на труд и правото на стачка. Във вътрешен план все още предстои хармонизиране на националните правни уредби на държавите-членки в областта на труда и равните възможности, за да се предотвратят нарушения на конкуренцията. Силно засегнатият от кризата пазар на труда се нуждае от специално внимание, за да бъде постигната целта, свързана с приобщаващия растеж – приоритет на стратегията „Европа 2020“, насърчавайки както запазването и създаването на работни места, така и мобилността.

1.6 Вече може да се забележи развитие в рамките на стратегията „Европа 2020“, чиито инструменти и секторни действия се обясняват в доклада. Обръща се внимание на рисковете от либерализацията на енергийния сектор, свързани както с качеството и непрекъснатостта на доставките, така и с цената. По отношение на Програмата в областта на цифровите технологии отново се припомня значението на това, да се увеличат знанията на доставчиците и ползвателите на електронни съобщителни услуги като средство за извличане на максимална полза от усилията в тази област.

1.7 В доклада не се споменава нищо за спекулата с цените на суровините, чиито последствия също се усещат. От основно значение е да се подкрепя пазарът, като се създават или прилагат инструменти, които водят до контрол върху нестабилността на цените и намаляване на нейното въздействие върху конкуренцията.

1.8 ЕИСК отбелязва своята загриженост по отношение на факта, че националните органи за защита на конкуренцията (НОЗК) не могат да изпълняват регулаторна функция в някои сектори, в които цените са силно повлияни от промените в цените на суровините. В тези сектори увеличението на стойността на суровините имаше незабавно и пряко въздействие върху крайната цена, но намалението на тази стойност нямаше аналогично отражение. Поради своята близост до пазара, НОЗК трябва да бъдат основен инструмент за намеса в рамките на политиката на конкуренция, действайки и насочвайки вниманието си към регионалните пазари.

1.9 Обръща се внимание на важноста на надзора, осъществяван от страна на НОЗК в сектора на големите търговски вериги, в който договорната сила на големите икономически групи може да доведе до тежки нарушения на конкуренцията поради злоупотреба с господстващо положение. Ако е вярно, че предприятията са свободни да решават как да се разпространяват продуктите им, то никак не е сигурно, че на практика договорите не се сключват чрез определяне на цените

от големите купувачи, в явно нарушение на закона и на правилата за баланс при преговорите, като по този начин се унищожават постепенно производственият сектор и малките търговци на едро и на дребно.

1.10 Инициативата на Бялата книга от 2008 г. относно исковите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на Европейската общност не получи никакво съществено развитие, като слабостите в защитата на правата на потребителите в тази област стават все по-големи в контекста на случващите се все по-често нарушения на тези права, които остават безнаказани. Спешно трябва да се изготвят необходимите общностни законодателни предложения в тази област, за да се гарантира действителна компенсация за щети от колективен характер или такива, чиито последствия засягат по-широк кръг лица. Справедливата търговия и лоялната конкуренция са от решаващо значение за потребителите. За да се гарантират правата на потребителите, предоставената информация относно качеството на продуктите и услугите трябва да бъде подходяща, а достъпът до реклами – улеснен.

1.11 Комитетът приветства действията, насочени към създаване на европейски патент като инструмент, улесняващ достъпа до защита на правото на собственост, което е важно за насърчаване на инвестициите в научните изследвания и иновациите, и изразява надежда за постигане на всеобщ консенсус относно приемането на тази нова система за защита на правото на собственост.

1.12 Саморегулирането може да бъде ефективна система за стимулиране на развитието на някои пазари, като по този начин се насърчава справедливата търговия. Тя вече се доказва като по-ефективен и гъвкав инструмент за справяне с последиците от развитието на пазарите и техните продукти и услуги, отколкото налагането на някои правила и закони. В доклада на Комисията не се споменава за тази възможност, която би трябвало да се разгледа и проучи.

1.13 В периферните или островните региони на Съюза разходите за транспорт, осигуряващ достъп до централните пазари, много пъти са пречка за лоялната конкуренция между операторите от тези региони и останалите, които са по-добре локализирани. В тези случаи следва да се намерят средства за компенсиране и инструменти, които да насърчават равните възможности.

1.14 ЕИСК поздравява Комисията за заявената воля да бъдат насърчени промените в доклада за политиката на конкуренция, изоставяйки модела на простото изброяване на общоизвестни факти и предоставяйки сега вече отговор на различните искания, отправени от страна на Комитета. Следва да се подчертае значението на една по-стратегическа визия по отношение на съдържанието на документа, която да дава възможност и да насърчава дебата за политиката на конкуренция, а не за правото на конкуренция.

1.15 ЕИСК си задава все пак въпроса защо в доклада на Европейската комисия не се споменава необходимостта да се гарантира, че публичните предприятия, които участват в операции, отворени за предприятията от частния сектор, спазват правилата в областта на конкуренцията в съответствие с европейските договори.

2. Съдържание на доклада за 2010 г.

2.1 Докладът е структуриран в 6 части: инструменти на политиката на конкуренция, прилагането ѝ по сектори, сътрудничество между Европейската мрежа по конкуренция и националните съдилища, международни дейности, съвместни инициативи с организациите на потребителите и междуинституционално сътрудничество.

2.2 Инструменти

2.2.1 Последващи мерки във връзка с прилагането на временната рамка за държавна помощ

2.2.1.1 В отговор на затрудненията във финансовия сектор, произтичащи от кризата с държавния дълг, беше удължено прилагането на мерките за подкрепа, с оглед улесняване на достъпа на банките до финансиране. Предоставянето на държавни гаранции с цел улесняване на този достъп се доказва като ефикасен инструмент.

2.2.1.2 Също така бяха продължени и мерките за подкрепа на достъпа на предприятията до финансиране, но това включваше ограничен брой мерки, предназначени единствено за МСП.

2.2.1.3 Необходимо е в кратки срокове да станат известни въздействието на тези мерки и действителните ползи от тях. От този анализ би могло да се установи какви са предимствата и недостатъците от предоставянето на този вид помощи и какво е тяхното въздействие върху конкуренцията, а също така и доколко е важно помощите да продължат и през 2012 г.

2.2.2 Програмите за икономическо адаптиране

2.2.2.1 Програмите за икономическо адаптиране за Гърция и Ирландия наложиха мерки в областта на конкуренцията. В Гърция те бяха свързани с реформата на НОЗК, либерализирането на регламентираните професии и новия закон за инвестициите, а в Ирландия – с въвеждането на законодателни промени за премахване на ограниченията пред търговията и конкуренцията в сектори, които понастоящем са защитени от националното законодателство.

2.2.2.2 Свърхзадължняването на страните е, на първо място, източник на нарушения на правилата на конкуренцията, тъй като чрез него се насърчава дейността на някои от икономическите оператори. На второ място, тъй като от гражданите на съответната страна се изискват допълнителни усилия, необходими за запазване на баланса на националните сметки, те са поставени в неблагоприятно положение в сравнение с други граждани. Помощите за Гърция и Ирландия, към които се прибавят и помощите за Португалия, следва да продължат да се разглеждат с особено внимание към въздействието на предприетите мерки по отношение на евентуални нарушения на конкуренцията.

2.2.3 Прилагане на антиitrustовите правила

2.2.3.1 Прилагането на антиitrustовите правила беше интензивно предвид факта, че Комисията прие изменения на регламентите за групово освобождаване, приложими както за вертикалните, така и за хоризонталните споразумения.

2.2.3.2 В рамките на Бялата книга от 2008 г. относно исконите за обезщетение за вреди при нарушаване на антиitrustовите правила на Европейската общност, противно на това, което беше поискано от ЕИСК в различни становища, а именно – създаването на колективна процедура за възстановяване и обезщетяване (колективен иск на общностно равнище), беше взето решение за започване на нова обществена консултация, от която не се очаква да доведе до определяне на общи принципи, които би следвало да се отчитат при изготвянето на законодателни предложения, свързани с механизмите за завеждане на колективен иск. В тази област спешно трябва да се намерят законодателни решения за защита на потребителите и предприятията.

2.2.3.3 Освен 7-те решения в областта на картелите и приемането на първото решение за нарушаване на антиitrustовите правила на пазара за здравни услуги, следва да се отбележи и налагането на глоби на 70 предприятия (с 27 повече, отколкото през 2009 г.).

2.2.3.4 Борбата срещу злоупотребата с господстващо положение доведе до 4 решения в енергийния сектор и до откриването на различни процедури в сектора на информационните и комуникационните технологии (ИКТ).

2.2.4 Контрол върху сливанията

Вследствие на икономическата криза, сливанията, извършени през 2010 г., бяха относително малко. Комисията беше уведомена за 274 сделки, бяха приети 16 решения, обвързани с определени условия, и не беше издадена нито една забрана.

2.2.5 Контрол върху държавната помощ

2.2.5.1 Повечето от одобрените помощи през 2010 г. бяха свързани с хоризонталните цели от европейски интерес (култура и опазване на наследството, регионално сближаване, опазване на околната среда, научноизследователска и развойна дейност и иновации, компенсиране на щети, причинени от природни бедствия).

2.2.5.2 Заслужава внимание публикуването на наръчник относно „Прилагане от страна на националните съдилища на правото на ЕС относно държавната помощ“, чиято цел е да се подпомогне работата на националните съдии в отговор на нарастващия брой дела за държавни помощи, заведени в националните съдилища.

2.3 Развитие в секторите

2.3.1 В сектора на финансовите услуги основната дейност по отношение на конкуренцията беше прилагането на временната регулаторна рамка за сектора. Анализиранияте процедури по сливане бяха по-малко на брой и бяха свързани с условията за реструктуриране, наложени вследствие на отпускането на държавни помощи. Усилията за финансово стабилизиране са от основно значение и тяхното развитие трябва да продължи, като обаче не трябва да се подценяват опасностите, свързани с рисковете от пазарни спекулации, за да се избегне ситуация, аналогична на това, което се случи в САЩ.

В заключение на извършената по-рано работа, Комисията направи правнообвързващи предложения от Visa ангажменти относно многостранните обменни такси (МОТ).

2.3.2 През ноември 2010 г. беше представена енергийната стратегия за следващото десетилетие в рамките на стратегията „Европа 2020“, с цел създаване на единен пазар в енергийния сектор. Създаването на отворен и конкурентен пазар в сектора със сигурност е полезно за потребителите, но следва да се отбележат опасенията на същите по отношение на качеството и непрекъснатостта на енергийните доставки, особено в случаите, когато услугата се предоставя от предприятия, намиращи се извън страната.

Продължи насърчаването на мерки, свързани с производството на енергия от възобновяеми източници, икономии на енергия и възстановяването на замърсени зони, в съответствие с целите в областта на климата/енергетиката, посочени в стратегията „Европа 2020“.

2.3.3 Комисията постави начало на Програмата в областта на цифровите технологии за Европа, включена в стратегията „Европа 2020“, като основната цел е създаването на единен пазар за далекосъобщителни услуги и по-специално - уеднаквяването на тарифите за роуминг и националните тарифи, а също така и осигуряването на всеобщ достъп на европейските граждани до широколентови услуги. Като голямо предизвикателство се очертава постигането на баланс в конкуренцията между операторите от електронната търговия и дребните търговци, както и защитата на потребителите от злоупотреби. Необходимо е да се повиши доверието на потребителите по отношение на легитимността на операторите, сигурността на плащанията и защитата на личните данни.

2.3.4 На пазара на ИКТ Комисията насочи своите действия към осигуряване на насоки относно споразуменията за сътрудничество, като начин да се насърчи конкуренцията на пазара и така да се допринесе за една от целите на стратегията „Европа 2020“ – осигуряване на ефективни продукти и услуги. В това отношение следва да продължи да се обръща внимание на обучението както на операторите, така и на крайните потребители, като по този начин се повишават техните умения.

2.3.5 По отношение на медиите Комисията продължи да подпомага прехода от аналогово към цифрово радиоразпръскване.

2.3.6 Предвид спешната необходимост от създаване на патент на Общността, продължава работата, насочена към създаване на единна европейска патентна система във фармацевтичната индустрия. Също така беше обявен прегледът на „Директивата за прозрачност“, в която се определят минималните правила за ценообразуване и процедури за възстановяване на разходите за фармацевтични продукти.

2.3.7 В сектора на здравеопазването бяха анализирани различни жалби, подадени от частни доставчици на здравни услуги, за дискриминационно третиране в сравнение с публичните доставчици. Не се споменава обаче нищо относно резултатите от тези процедури.

2.3.8 Силно засегнат от кризата през 2009 г., транспортният сектор започна да се възстановява през 2010 г., като цените достигнаха стойности, подобни на тези преди кризата.

2.3.8.1 В сектора на въздушния транспорт бяха приети като правно обвързващи ангажиментите, предложени от British Airways, American Airlines и Iberia, по отношение на трансатлантическите дестинации и беше разрешено сливането между

British Airways и Iberia, както и това между United Airlines и Continental Airlines.

2.3.8.2 По отношение на железопътния и вътрешния транспорт, с цел засилване на конкуренцията, беше прието предложение за преработване на първия железопътен пакет, с което се създава единно европейско железопътно пространство.

2.3.8.3 В областта на морския транспорт, въз основа на насоките за сектора и на насоките за допълваща помощ, бяха одобрени помощи за проект за „морски магистрали“, с цел да се намали автомобилното движение между Франция и Испания. Също така Комисията започна проучване относно функционирането и държавното финансиране на пристанищната инфраструктура.

2.3.9 Сроктът за пълно отваряне на пазара на пощенските услуги беше удължен за единадесет държави-членки, а Комисията продължава да подпомага либерализацията, като следи доставчиците, отговорни за обществените услуги, да не бъдат облагодетелствани неправомерно.

2.3.10 В сектора на автомобилната промишленост основните предизвикателства по отношение на конкуренцията са необходимото реструктуриране на сектора и насърчаването на разработването на нови, по-екологосъобразни автомобили.

Беше приет Регламент за групово освобождаване на вертикални споразумения относно пазарите на следпродажбените услуги и относно пазарите за продажба на нови превозни средства, приложим по отношение на споразуменията между автомобилните производители и оторизирани дилъри, сервизи и дистрибутори на резервни части, като освен това бяха разрешени 15 сливания в автомобилната промишленост.

2.3.11 В отговор на проблемите в областта на конкуренцията, произтичащи от разликите в договорната сила на доставчиците и купувачите в дистрибуторската верига за храни, беше създаден Форум на високо равнище за по-добре функционираща верига на предлагането на храни.

Секторът е все по-силно доминиран от големи групи в явен ущърб както на малките търговски предприятия, които не могат да се конкурират въз основа на цените, така и на малките търговци на дребно, производители и дистрибутори, чиито маржове на печалба се свиват под натиска на големите групи. В сектора липсват превантивни мерки от страна на НОЗК по отношение на евентуалните злоупотреби с господстващо положение, които унищожават пазара. Не е достатъчно да бъдат набелязани добрите практики – действията трябва преди всичко да бъдат насочени към контрола и санкционирането на практики, които насърчават злоупотребата с господстващо положение.

2.4 Европейската мрежа по конкуренция и сътрудничество с националните съдилища

Европейската мрежа по конкуренция продължи своята дейност, като доказа значението си за дебата и обмена на добри практики по отношение на прилагането на антитръстовите правила. Освен че създаде работна група по сливанията, тя започна и преглед на регламентите за групово освобождаване и съответните насоки по отношение на хоризонталните споразумения и вертикалните ограничения.

2.5 Международни дейности

2.5.1 Усилията за международно сътрудничество в областта на конкуренцията се запазиха, като Комисията продължи участието си в Международната мрежа по конкуренцията и в Комитета на ОИСР по конкуренция. Сътрудничеството със САЩ беше активно, като беше поставено началото и на преговори със Швейцарската конфедерация по въпроси, свързани с конкуренцията. Следва да се подчертаят отделеното внимание на сътрудничеството и дебатите с Китай относно антимонополния закон, както и дейността на ГД „Конкуренция“ съвместно с Индия в областите на ограничителните споразумения, злоупотребата с господстващо положение и контрола върху сливанията.

2.5.2 Накрая, заслужават да бъдат отбелязани началото на преговорите за присъединяване по глава „Конкуренция“ с Хърватия, както и приемането от турския парламент на закон за държавната помощ.

2.6 Диалог с организации на потребителите и заинтересовани страни

2.6.1 На уебсайта на ГД „Конкуренция“ беше обособен потребителски кът, достъпен на всички официални езици на ЕС, в който се обясняват ролята на политиката на конкуренция, както и основните инициативи и цели в тази област.

2.6.2 С Европейската консултативна група на потребителите (ЕКГП) беше осъществена консултация във връзка с вертикалните ограничения, а по-късно групата публикува становище относно исквете за обезщетение.

2.7 Междуинституционално сътрудничество

2.7.1 През октомври влезе в сила ново рамково споразумение между **Европейския парламент** и **Комисията**.

2.7.2 **Европейският парламент** прие резолюции във връзка с доклада относно политиката на конкуренция за 2008 г., регламента за групово освобождаване за моторните превозни средства, хоризонталните споразумения и решението на Съвета относно държавната помощ за закриване на неконкурентоспособни въглищни мини.

2.7.3 Комисията информира **Съвета** за развиваните в областта на конкуренцията инициативи, по-специално по отношение на правилата за държавна помощ в контекста на кризата.

2.7.4 ЕИСК даде своя принос в областта на политиката на конкуренция, като прие становища във връзка с доклада относно политиката на конкуренция за 2008 г., неконкурентоспособните мини, корабостроенето и РГО за моторните превозни средства.

Брюксел, 7 декември 2011 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON
