



2021/2185(INI)

1.3.2022

NACRT MIŠLJENJA

Odbora za unutarnje tržište i zaštitu potrošača

upućen Odboru za ekonomsku i monetarnu politiku

o politici tržišnog natjecanja – godišnje izvješće za 2021.
(2021/2185(INI))

Izvjestiteljica za mišljenje: Andrea Caroppo

PA_NonLeg

PRIJEDLOZI

Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača poziva Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku da kao nadležni odbor u prijedlog rezolucije koji će usvojiti uvrsti sljedeće prijedloge:

1. podsjeća da je politika tržišnog natjecanja ključna za jačanje i jamčenje pravilnog funkcioniranja jedinstvenog tržišta zbog toga što osigurava poštene i jednake uvjete za sve sudionike na tržištu, osobito za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća (MSP-ove), sprečava narušavanje tržišnog natjecanja, omogućava rast inovativnih poduzeća i jamči visoku razinu zaštite potrošača, niže cijene, bolju kvalitetu i više izbora među dobavljačima i proizvodima; nadalje, naglašava da dobrobit potrošača mora ostati ključni cilj politike tržišnog natjecanja i da se negativne eksternalije povezane s određenim vrstama proizvodnje ne smiju zanemariti;
2. naglašava da pravila EU-a o tržišnom natjecanju trebaju doprinosti ostvarivanju ciljeva Unije u skladu s člankom 3. Ugovora o Europskoj uniji; smatra da pravila tržišnog natjecanja ne bi smjela ometati postizanje ciljeva održivosti, nego im doprinosti; naglašava da bi pravila tržišnog natjecanja i politike održivosti trebali ići ruku pod ruku; pozdravlja pristup Komisije prema kojemu državne potpore, provedba protumonopolskih pravila i kontrola koncentracija mogu doprinijeti ciljevima europskog zelenog plana i Pariškog sporazuma; u tom kontekstu ističe važnu ulogu uslužnog sektora u prijelazu na kružno gospodarstvo i provedbi tih ciljeva;
3. pozdravlja preporuke OECD-a iz 2021. za neutralnost tržišnog natjecanja te poziva Komisiju da održi neutralnost tržišnog natjecanja u regulatornom okruženju unutarnjeg tržišta;
4. pozdravlja postupak koji je Komisija pokrenula kako bi se razmotrila uloga koju politika tržišnog natjecanja može imati u podupiranju zelene i digitalne tranzicije te industrijske strategije EU-a; u tom pogledu ističe da su u prosincu 2021. donesene smjernice o državnim potporama za klimu, zaštitu okoliša i energiju za 2022.¹;

Poboljšanje tržišnog natjecanja u uslužnom sektoru

5. podsjeća da usluge predstavljaju najveći gospodarski sektor aktivnosti u EU-u u smislu bruto dodane vrijednosti i da jedinstveno tržište usluga znatno zaostaje za jedinstvenim tržištem robe; ističe potrebu za uklanjanjem preostalih neopravdanih prepreka uspostavi jedinstvenog tržišta usluga, među ostalim provedbom pravila o tržišnom natjecanju; u tom kontekstu pozdravlja zajedničku inicijativu o domaćim propisima o uslugama koju je WTO usvojio kako bi se smanjila birokracija u trgovini uslugama;
6. naglašava da usluge od općeg gospodarskog interesa mogu podlijegati posebnim pravilima kako bi se zaštitio pristup građana osnovnim javnim uslugama; prima na znanje da Komisija trenutačno ocjenjuje ta pravila za zdravstvene i socijalne usluge; ponavlja svoj poziv Komisiji da u pravilima o uslugama od općeg gospodarskog interesa prilagodi definiciju ciljne skupine socijalnog stanovanja;

¹ SL C 80, 18.2.2022., str. 1.

7. ističe da bi se zakonodavni prijedlozi trebali temeljiti na više elemenata, kao što su podaci i najbolje prakse; poziva Komisiju da nastavi raditi na postupku obavješćivanja u skladu s Direktivom o uslugama², koji bi se mogao poboljšati;
8. pozdravlja nastojanja Komisije da poboljša provedbu pravila jedinstvenog tržišta iz Direktive o ispitivanju proporcionalnosti za regulirane struke³ pokretanjem postupaka zbog povrede prava; poziva države članice da pri donošenju nacionalnih propisa pravilno provedu ispitivanje proporcionalnosti; ističe da bi nedostatak odgovarajuće provedbe pravila EU-a o ispitivanju proporcionalnosti naposljetku mogao dovesti potrošače u nepovoljan položaj zbog previsokih cijena, ugroziti razvoj inovativnih usluga ili čak dovesti do slabijeg pristupa uslugama;

Pravila tržišnog natjecanja na digitalnom jedinstvenom tržištu

9. podsjeća koliko je digitalno jedinstveno tržište EU-a važno za omogućavanje tehnološkim poduzećima da lako dođu do novih klijenata i da se natječu na međunarodnoj razini;
10. naglašava važnost osiguravanja učinkovite regulacije digitalnih tržišta i u tom kontekstu ističe aktualne pregovore o Aktu o digitalnim tržištima⁴; u tom pogledu napominje da je cilj *ex ante* regulatorne intervencije ukloniti nedostatke u *ex post* provedbi prava tržišnog natjecanja; ističe da se prava i dobrobit potrošača moraju očuvati i, ako je to moguće, osnažiti i na internetu i izvan njega;
11. podsjeća da su podaci izvor znatne gospodarske moći i utjecaja; pozdravlja evaluaciju obavijesti o utvrđivanju tržišta radi bolje procjene digitalnih tržišta i smatra da bi pri definiranju digitalnih tržišta trebalo uzeti u obzir nenovčane faktore;
12. napominje da veći digitalni akteri mogu imati pristup većim količinama koncentracije podataka, što bi moglo utjecati na tržišno natjecanje s manjim akterima; traži od Komisije da taj faktor uzme u obzir pri procjeni dominantnog položaja na tržištima;
13. naglašava važnost brze provedbe pregovora o Aktu o digitalnim uslugama⁵ kako bi se osigurala usklađenost digitalnog jedinstvenog tržišta EU-a i izbjegle prepreke trgovini;

„Ubojita preuzimanja”

14. ističe da bi pravila o kontroli koncentracija trebala uzeti u obzir problem tzv. „ubojitih preuzimanja” od strane dominantnih aktera na jedinstvenom tržištu, uključujući digitalna tržišta; pozdravlja smjernice Komisije o primjeni mehanizma upućivanja iz članka 22. Uredbe o koncentracijama na određene kategorije predmeta⁶, kojima je cilj

² Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu. SL L 376, 27.12.2006., str. 36.

³ Direktiva (EU) 2018/958 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije. SL L 173, 9.7.2018., str. 25.

⁴ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o pravednim tržištima neograničenog tržišnog natjecanja u digitalnom sektoru (Akt o digitalnim tržištima). COM(2020)0842.

⁵ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga (Akt o digitalnim uslugama). COM(2020)0825.

⁶ SL C 113, 31.3.2021., str. 1.

ukloniti rupu u zakonu povezanu s „ubojitim preuzimanjima” u kontroli koncentracija; naglašava činjenicu da „ubojita preuzimanja” također mogu utjecati na mogućnost neograničenog tržišnog natjecanja i pravednost jedinstvenog digitalnog tržišta te imati štetan učinak na izbor potrošača; u tom pogledu naglašava važnost Akta o digitalnim tržištima u sprečavanju „ubojitih preuzimanja” od strane poduzeća koja su označena kao „nadzornici pristupa” te da bi se kontrola koncentracija trebala ocijeniti u skladu s pravilima Uredbe o koncentracijama⁷; slaže se da bi optimalna politika trebala uzeti u obzir i učinak na stope inovacija;

15. napominje da će se potrošački sektor interneta stvari u nadolazećim godinama znatno proširiti, ali uviđa da u tom sektoru i dalje postoje nedostaci, kao što je nedostatak interoperabilnosti, što bi moglo smanjiti tržišno natjecanje i izbor potrošača; poziva Komisiju da pripremi temeljitu analizu takvih mogućih učinaka na unutarnje tržište, uključujući analizu troškova i koristi za svaku regulatornu intervenciju; pozdravlja Komisijinu sektorsku istragu interneta stvari i poziva je da, prema potrebi, poduzme daljnje mjere u pogledu standardâ, prenosivosti podataka i pristupa podacima;
16. napominje da Uredba o vertikalnom skupnom izuzeću⁸ i povezane vertikalne smjernice⁹ nisu na odgovarajući način prilagođene nedavnim kretanjima na tržištu, posebno rastu internetske prodaje i internetskih platformi; također napominje da Komisija trenutačno radi na svojem prijedlogu za bolju prilagodbu Uredbe i smjernica; ističe da postoje razlozi za zabrinutost u pogledu sektora trajne robe, u kojemu se proizvođači izravno natječu s distribucijskom mrežom izmjenom ugovornih uvjeta odnosa vertikalne distribucije, čime se distributere stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, a mala i srednja poduzeća odvrću s tržišta; naglašava da digitalizacija sektora trajne robe također izaziva zabrinutost u pogledu tržišnog natjecanja; traži od Komisije da osigura da se pri svim budućim revizijama uzme u obzir zlouporaba sporazuma o selektivnoj distribuciji, označavanja i drugih mjera za sprečavanje kupnje, distribucije i preprodaje robe preko granica;
17. smatra da bi ustrajanje na razlici između održavanja preprodajne cijene, narušavanja tržišta i minimalne oglašene cijene, koja bi mogla biti dopuštena u određenim okolnostima i uvjetima, kako je utvrđeno u nacrtu smjernica revizije Uredbe o vertikalnom skupnom izuzeću (VBER), moglo biti alat za potporu MSP-ovima u preživljavanju u uvjetima agresivne cjenovne konkurencije na internetskim tržištima; u tu svrhu traži od Komisije da u smjericama pojasni uvjete pod kojima minimalna oglašena cijena nije isto što i održavanje preprodajne cijene;
18. nadalje, ističe da je potrebno uskladiti odredbe Uredbe o općem skupnom izuzeću¹⁰ s ciljevima politike EU-a kako bi se osigurala dosljednost politika; pozdravlja činjenicu da se u nacrtu revizije Uredbe o općem skupnom izuzeću priznaju i obnovljivi izvori energije i mjere za zaštitu biološke raznolikosti; naglašava, međutim, da bi se trebali

⁷ Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ-a o koncentracijama). SL L 24, 29.1.2004., str. 1.

⁸ Uredba Komisije (EU) br. 330/2010 od 20. travnja 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na kategorije vertikalnih sporazuma i usklađenih djelovanja. SL L 102, 23.4.2010., str. 1.

⁹ SL C 130, 19.5.2010., str. 1.

¹⁰ Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora. SL L 187, 26.6.2014., str. 1.

utvrditi jasni, strogi i provedivi kriteriji i ciljevi za omogućavanje državnih potpora za niskougljični vodik;

19. ponavlja svoj poziv Komisiji da riješi problem negativnog učinka teritorijalnih ograničenja opskrbe na tržišno natjecanje u cilju postizanja potpuno funkcionalnog jedinstvenog tržišta i njegovih potencijalnih koristi za potrošače; ponavlja da do teritorijalnih ograničenja opskrbe može doći uslijed različitih praksi, primjerice: odbijanje opskrbe, prijetnja prestankom opskrbe za određenog distributera, ograničavanje količine dostupne za prodaju, neobrazloženo diferenciranje raspona i cijena proizvoda među državama članicama ili ograničavanje jezičnih mogućnosti za pakiranje proizvoda;
20. podsjeća na svoj prethodni poziv Komisiji da prati i ukloni neopravdano geografsko blokiranje i druge prepreke prekograničnoj internetskoj prodaji koje i dalje postoje, kako je utvrđeno u prvom kratkoročnom preispitivanju Uredbe o geografskom blokiranju¹¹; u tom kontekstu prima na znanje pokretanje dijaloga s dionicima;

Državne potpore

21. prima na znanje kontinuirani učinak pandemije bolesti COVID-19 na gospodarstvo EU-a te rizike i mogućnosti koje ona predstavlja za unutarnje tržište; pozdravlja odluku Komisije da produlji privremeni okvir za državne potpore do 30. lipnja 2022.; ističe privremenu prirodu tih mjera i da se moraju uzeti u obzir potrebne zaštitne mjere kako bi se očuvali jednaki uvjeti na jedinstvenom tržištu, budući da te mjere ne bi smjele stvarati učinke litice; traži od Komisije da se pobrine za to da mjere budu razmjerne stvarnim potrebama, kao što su promicanje konkurentnosti i očuvanje radnih mjesta, te da se njima ne dovode u pitanje prava potrošača; poziva Komisiju da razmotri produljenje tih mjera sve dok snažan oporavak europskog gospodarstva u cjelini ne bude potkrijepljen čvrstim dokazima;
22. poziva Komisiju da poboljša transparentnost postupka evaluacije državnih potpora, koji bi trebao uključivati jasna obrazloženja, opis državne potpore i mjerljive pokazatelje koji omogućuju *ex post* praćenje i evaluaciju; stoga naglašava da je potrebno *ex post* praćenje učinkovite provedbe prihvaćenih slučajeva državne potpore; smatra da bi trebalo objaviti i rezultate faze savjetovanja;
23. ističe utjecaj graničnih kontrola zbog pandemije bolesti COVID-19, ali i onih na državnim granicama država članica koje nisu u schengenskom području, na slobodno kretanje proizvoda, kao i rizika i prepreka koje uzrokuju za tržišno natjecanje, osobito za MSP-ove; poziva Komisiju i države članice da analiziraju situaciju, uklone prepreke i dovrše uspostavu jedinstvenog tržišta;
24. pozdravlja rad Komisije na praćenju i podupiranju država članica u njihovim nastojanjima da uključe Direktivu ECN+¹² u svoje nacionalno pravo i poziva Komisiju

¹¹ Uredba (EU) 2018/302 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. veljače 2018. o rješavanju pitanja neopravdanoga geografskog blokiranja i drugih oblika diskriminacije na unutarnjem tržištu na temelju državljanstva, mjesta boravišta ili mjesta poslovnog nastana klijenata. SL L 60I, 2.3.2018., str. 1.

¹² Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlaštivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta. SL L 11, 14.1.2019., str. 3.

da dodatno ojača ulogu Europske mreže centara za potrošače (ECC-Net); ponavlja svoj poziv Komisiji da provede studiju o tome je li potrebno uspostaviti tijelo EU-a za zaštitu potrošača;

25. poziva Komisiju da prilagodi pravila tržišnog natjecanja i osigura njihovu provedbu u energetske sektoru kako bi se olakšala uspostava energetske unije, kako bi se promicali europski akteri i kako bi se zaštitila sigurnost i otpornost opskrbe energijom u Europskoj uniji, čime bi se smanjila nestabilnost cijena i suzbio rast cijena energije, koji je odgovoran za znatan dio povećanja stope inflacije; poziva Komisiju da provodi pravila tržišnog natjecanja u energetske sektoru, uzimajući u obzir ciljeve zelenog plana, kako bi se stvorili jednaki uvjeti za različite tehnologije i inovacije u energetske sektoru;

Odgovor EU-a na strane subvencije

26. ističe važnost rješavanja problema stranih subvencija koje narušavaju unutarnje tržište EU-a i jednake uvjete koji ondje vladaju te pozdravlja predloženu uredbu o stranim subvencijama¹³, koja je relevantna u slučajevima u kojima, primjerice, subvencionirano poduzeće namjerava sudjelovati u postupcima javne nabave EU-a; naglašava da bi poduzeća izvan EU-a koja primaju državnu potporu ili druge subvencije mogla narušiti tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu i oslabiti razinu usluga i standarde zaštite potrošača; u tom pogledu poziva Komisiju da zajamči pravedan pristup tržištu i jednake uvjete u svim predmetnim sektorima, uključujući zrakoplovstvo;
27. izražava zabrinutost zbog mjera odmazde protiv poduzeća iz EU-a na globalnoj razini, uključujući rizik od toga da se slično antisubvencijsko načelo usmjeri na poduzeća iz EU-a, primjerice u javnoj nabavi; ističe ključnu važnost stvaranja transparentnih i mjerljivih pokazatelja i istražnih postupaka kako bi se uspostavio jasan okvir za procjenu učinka narušavanja koji stvaraju strane subvencije;
28. podsjeća da je prema rezultatima empirijske analize provedene u okviru studije OECD-a iz 2021. moguće da je financiranje po povlaštenim stopama pridonijelo prekomjernim kapacitetima u nekoliko sektora te da se čini da su subvencije negativno povezane s produktivnošću poduzeća; napominje da su nalazi OECD-a doveli i do znatne zabrinutosti zbog nedostatka transparentnosti u pogledu financiranja po povlaštenim stopama; smatra da bi se EU trebao usmjeriti na učinkovito ublažavanje tih negativnih posljedica stranih subvencija na unutarnjem tržištu, s obzirom na moguće negativne učinke regulacije, uključujući administrativno i regulatorno opterećenje, mjere odmazde i učinak na ulaganja i rast;

Revizija politike tržišnog natjecanja i pravila provedbe

29. podsjeća na preporuke Revizorskog suda¹⁴, prema kojima bi Komisija trebala primjenjivati proaktivniji pristup tako da na dosljedan i ekonomičan način prikuplja i obrađuje informacije relevantne za tržište i bira predmete za ispitivanje na temelju jasno

¹³ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stranim subvencijama kojima se narušava unutarnje tržište. COM(2021)0223.

¹⁴ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 24/2020, *Kontrola koncentracija i protumonopolski postupci u EU-u koje provodi Komisija: potrebno je povećati nadzor nad tržištem*, 19. studenoga 2020.

ponderiranih kriterija, na primjer primjenom sustava bodovanja; ističe da je u skladu s preporukama Revizorskog suda u novim pravilima potrebno poboljšati izvješćivanje o rezultatima provedbenih mjera umjesto usmjeravanja na izvješćivanje o aktivnostima;

30. poziva Komisiju da provede *ex post* evaluaciju svojih provedbenih odluka, koja uključuje evaluaciju učinka novčanih kazni i sankcija za protutržišno ponašanje na unutarnjem tržištu te ocjenu toga jesu li bile učinkovite i proizvele željene rezultate;
31. podsjeća da bi ponašanje kojim se nastoji ostvariti dobit trebalo biti prihvaćeno i da se ne bi trebalo pretpostavljati da je ono protutržišno bez objektivnog razloga utemeljenog na činjenicama; podsjeća da je protutržišno ponašanje zabranjeno, a hiperkonkurentno ponašanje nije; ističe činjenicu da posebna ponuda koja privlači mnogo potrošača zbog svoje praktičnosti sama po sebi nije dovoljna osnova za zabrinutost; poziva Komisiju da razlikuje ta ponašanja u svrhu provedbe protumonopolskih pravila;
32. napominje da je 1980. godine gospodarstvo Kine činilo 2,3 % globalnog gospodarstva, gospodarstvo SAD-a 21,3 %, a gospodarstvo trenutnog EU-27 gotovo 26 %; napominje, međutim, da je Kina 2020. dosegla udio od 18,3 %, dok je SAD pao na 15,8 %, a EU na 15 %; ističe da bez gospodarskog rasta EU ne može očekivati poboljšanje zdravstvene zaštite, obrazovanja, istraživanja ili zaštite okoliša na unutarnjem tržištu; poziva Komisiju da analizira ključne nedostatke politike tržišnog natjecanja, uključujući učinke prekomjernog administrativnog opterećenja i nedostatka pravne sigurnosti te protekcionističkih mjera na razini EU-a i nacionalnoj razini;
33. izražava žaljenje zbog činjenice da je broj „jednoroga” u EU-u prilično ograničen u usporedbi s drugim razvijenim regijama ili zemljama; poziva Komisiju da analizira regulatorno okruženje u najuspješnijim zemljama i da objavi najbolje primjere iz prakse; nadalje, poziva Komisiju da uvede promjene radi poboljšanja politike tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu kako bi se stvorilo povoljnije okruženje za poduzeća, uključujući *start-upove*, poduzetnike i inovatore;
34. podsjeća na izvješće Međunarodnog monetarnog fonda iz 2021. o tržišnom natjecanju, inovacijama i uključivom rastu, u kojemu se navodi da su tržišno natjecanje i rast utemeljen na inovacijama ključni za povećanje produktivnosti i potporu sveobuhvatnom rastu; napominje da se u izvješću navodi i da bi politike za potporu inovacijama mogle poboljšati dinamičnost poslovanja i smanjiti tržišnu moć.

INFORMACIJE O USVAJANJU U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

Datum usvajanja	28.2.2022
Rezultat konačnog glasovanja	+: 38 -: 1 0: 3
Zastupnici nazočni na konačnom glasovanju	Alex Agius Saliba, Andrus Ansip, Brando Benifei, Markus Buchheit, Andrea Caroppo, Anna Cavazzini, Dita Charanzová, Deirdre Clune, David Cormand, Alexandra Geese, Sandro Gozi, Maria Grapini, Svenja Hahn, Krzysztof Hetman, Virginie Joron, Eugen Jurzyca, Arba Kokalari, Kateřina Konečná, Andrey Kovatchev, Jean-Lin Lacapelle, Maria-Manuel Leitão-Marques, Morten Løkkegaard, Antonius Manders, Leszek Miller, Anne-Sophie Pelletier, Miroslav Radačovský, René Repasi, Christel Schaldemose, Andreas Schwab, Tomislav Sokol, Ivan Štefanec, Róza Thun und Hohenstein, Tom Vandenkendelaere, Marion Walsmann, Marco Zullo
Zamjenici nazočni na konačnom glasovanju	Clara Aguilera, Marc Angel, Marco Campomenosi, Malte Gallée, Francisco Guerreiro, Barbara Thaler, Kosma Złotowski

POIMENIČNO KONAČNO GLASOVANJE U ODBORU KOJI DAJE MIŠLJENJE

38	+
ECR	Eugen Jurzyca, Kosma Złotowski
ID	Marco Campomenosi
PPE	Andrea Caroppo, Deirdre Clune, Krzysztof Hetman, Arba Kokalari, Andrey Kovatchev, Antonius Manders, Andreas Schwab, Tomislav Sokol, Ivan Štefaneč, Barbara Thaler, Tom Vandenkendelaere, Marion Walsmann
Renew	Andrus Ansip, Dita Charanzová, Sandro Gozi, Svenja Hahn, Morten Løkkegaard, Róza Thun und Hohenstein, Marco Zullo
S&D	Alex Agius Saliba, Clara Aguilera, Marc Angel, Brando Benifei, Maria Grapini, Maria-Manuel Leitão-Marques, Leszek Miller, René Repasi, Christel Schaldemose
The Left	Kateřina Konečná, Anne-Sophie Pelletier
Verts/ALE	Anna Cavazzini, David Cormand, Malte Gallée, Alexandra Geese, Francisco Guerreiro

1	-
NI	Miroslav Radačovský

3	0
ID	Markus Buchheit, Virginie Joron, Jean-Lin Lacapelle

Korišteni znakovi:

+ : za

- : protiv

0 : suzdržani