

Bruxelles, 22.3.2017.
SWD(2017) 115 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Priložen dokumentu

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitije
provođenje pravila i osiguravanje pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta**

{ COM(2017) 142 final }

{ SWD(2017) 114 final }

{ SWD(2017) 116 final }

SAŽETAK

Procjena učinka o jačanju tržišnog natjecanja u EU-u u korist poslovnih subjekata i potrošača – jačanje provedbe prava tržišnog natjecanja EU-a od strane nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje

A. Potreba za djelovanjem

U čemu je problem i zašto je to problem na razini EU-a?

Decentralizirani sustav provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju utvrđen je 2004. Uredbom 1/2003. Cilj je bio osigurati bolju provedbu time što će se, uz Komisiju, za njihovu provedbu ovlastiti i nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje (nacionalna tijela za tržišno natjecanje). Iako su nacionalna tijela za tržišno natjecanje u proteklom desetljeću znatno pojačala provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju, ona bi mogla činiti i više. Svake godine zbog postojanja neotkrivenih kartela, koji cijene obično podižu za između 17 % i 30 %, nastaju gubici od 181 – 320 milijardi EUR. Nedavne studije i rad u okviru postupka europskog semestra pokazuju da se niz sektora u cijeloj Europi još uvijek suočava s problemom nedostatka tržišnog natjecanja. Postoji jasna veza između uloge nacionalnih tijela za tržišno natjecanje i njihove sposobnosti da djeluju i u potpunosti provode pravila EU-a o tržišnom natjecanju i osiguravanja postojanja tržišnog natjecanja na tržištima.

Postoje četiri temeljna uzroka problema koji utječu na sposobnost nacionalnih tijela za tržišno natjecanje da učinkovitije provode tržišno natjecanje i na decentralizirani sustav uspostavljen Uredbom 1/2003:

1. nedostatak učinkovitih instrumenata u području tržišnog natjecanja;
2. nedostatak učinkovitih ovlasti za izricanje odvratajućih kazni;
3. razlike među programima oslobađanja od kazne ili njezina smanjenja odvrataju poduzeća diljem Europe od iznošenja dokaza o kartelima;
4. nedostatak jamstava da nacionalna tijela za tržišno natjecanje pri provedbi pravila EU-a o tržišnom natjecanju mogu djelovati neovisno i da će imati resurse potrebne za obavljanje svojih zadaća.

Ako nacionalna tijela za tržišno natjecanje ne mogu ostvariti svoj puni potencijal, to oslabljuje jedan od glavnih aspekata unutarnjeg tržišta, a to je osiguravanje da se tržišno natjecanje u Europi ne narušava. Manje učinkovita provedba od strane nacionalnih tijela za tržišno natjecanje znači da preduvjeti za učinkovito funkcioniranje tržišta nisu osigurani. Poslovni subjekti ne mogu se natjecati na temelju svojih kvaliteta i suočavaju se s preprekama ulasku na tržište. Potrošači ne uživaju prednosti provedbe tržišnog natjecanja, a to su niže cijene, bolja kvaliteta, veći izbor i inovativni proizvodi.

Što je potrebno postići?

Poboljšanjem provedbene učinkovitosti nacionalnih tijela za tržišno natjecanje osiguralo bi se ostvarivanje punog potencijala decentraliziranog sustava provedbe uspostavljenog Uredbom 1/2003. Time bi se poboljšala učinkovitost provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju od strane nacionalnih tijela za tržišno natjecanje i funkcioniranje tržišta u Europi (opći cilj). Da bi se to ostvarilo, potrebno je postići sljedeće konkretne ciljeve:

1. osigurati da sva nacionalna tijela za tržišno natjecanje imaju učinkovite instrumente za provođenje istrage i donošenje odluka;
2. osigurati da se mogu izricati odvratajuće kazne;
3. zajamčiti da sva nacionalna tijela za tržišno natjecanje imaju dobro osmišljene programe oslobađanja od kazne ili njezina smanjenja čime se potiče podnošenje zahtjeva za oslobađanje od kazne ili njezino smanjenje u više jurisdikcija; i
4. osigurati da nacionalna tijela za tržišno natjecanje imaju dovoljno resursa i da mogu neovisno provoditi pravila EU-a o tržišnom natjecanju.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Kako bi se riješili uočeni problemi trebalo bi poduzeti mjere na razini EU-a jer nacionalna tijela za tržišno natjecanje primjenjuju pravila EU-a koja imaju prekograničnu dimenziju. Provedbeno djelovanje nacionalnog tijela za tržišno natjecanje u jednoj državi članici može imati učinak na tržišno natjecanje, poslovne subjekte i potrošače u drugim državama članicama, npr. kartel koji funkcionira u jednoj državi članici obično s tog tržišta isključuje konkurente iz drugih država članica. Ako nacionalna tijela za tržišno natjecanje nemaju potrebna sredstva i instrumente za provedbu (npr. nedostaju im resursi) to može imati izravne negativne posljedice za poslovne subjekte i potrošače ne samo u državi članici tog nacionalnog tijela za tržišno natjecanje nego i u drugim državama članicama, kao i na sposobnost nacionalnih tijela za tržišno natjecanje diljem Europe da surađuju. Država članica Y ne može riješiti problem nedostatka sredstava i instrumenata

nacionalnog tijela za tržišno natjecanje države članice X, dakle problem se može riješiti samo djelovanjem na razini EU-a.
B. Rješenja
Koje sve mogućnosti za postizanje ciljeva postoje? Daje li se prednost nekoj mogućnosti? Ako ne, zašto?
<p>1. mogućnost: bez djelovanja EU-a (osnovni scenarij);</p> <p>2. mogućnost: samo „meke mjere“;</p> <p>3. mogućnost: zakonodavne mjere na razini EU-a kako bi se nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje dala minimalna sredstva i instrumenti za učinkovitu provedbu, nadopunjene nekim „mekim mjerama“ i nekim ograničenim detaljnim pravilima gdje je to primjereno;</p> <p>4. mogućnost: zakonodavne mjere na razini EU-a kako bi se nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje dala detaljna i ujednačena sredstva i instrumenti;</p> <p>Prednost se daje 3. mogućnosti.</p>
Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju mogućnost?
Sve kategorije dionika (uključujući poduzeća i sektorska udruženja, odvjetnička društva, udruge potrošača i javna tijela) smatraju da bi trebalo poduzeti mjere kako bi se pojačala provedba od strane nacionalnih tijela za tržišno natjecanje. To je potvrđeno javnim savjetovanjem koje je zaključeno 12. veljače 2016. i na sastancima s dionicima.
Koje su koristi od mogućnosti kojoj se daje prednost (a ako je nema, od glavnih mogućnosti)?
Jačanje nacionalnih tijela za tržišno natjecanje tako što će im se dati minimalna sredstva i instrumenti da za učinkovitiju provedbu dovelo bi do učinkovitije provedbe pravila EU-a o tržišnom natjecanju i daljnjeg širenja kulture tržišnog natjecanja diljem Europe. To bi rezultiralo otvorenijim i konkurentnijim tržištima na kojima se poduzeća natječu poštenije, na temelju svojih kvaliteta, što bi im omogućilo da generiraju bogatstvo i otvaraju radna mjesta i učinilo ih atraktivnijima za ulagače. Više tržišnog natjecanja povećava produktivnost – ključni pokretač gospodarskog rasta. Učinkovitijom provedbom tržišnog natjecanja zaštitit će se europski potrošači od poslovnih praksi kojima se cijene robe i usluga drže umjetno visokima i povećati izbor inovativnih roba i usluga po prihvatljivim cijenama. Zajedničkim minimalnim standardima u pogledu instrumenata za provođenje istrage i sankcioniranje smanjile bi se razlike među ishodima za poduzeća, a primjena pravila EU-a o tržišnom natjecanju od strane nacionalnih tijela za tržišno natjecanje učinila bi se predvidljivijom. Tijela nadležna za tržišno natjecanje u EU-u mogla bi bolje međusobno surađivati. Troškovi prilagodbe na različite pravne okvire za poslovne subjekte uključene u prekogranične aktivnosti smanjili bi se ili čak pali. Većina dionika podupire tu mogućnost djelovanja. Procjena koristi od mogućnosti kojoj se daje prednost, i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu (npr. pozitivan učinak na rast ukupne faktorske produktivnosti, ključnu sastavnicu BDP-a) pokazuje da će koristi uvelike nadmašiti troškove provedbe.
Koliki su troškovi mogućnosti kojoj se daje prednost (a ako je nema, glavnih mogućnosti)?
Mogućnost kojoj se daje prednost vjerojatno će imati za posljedicu troškove provedbe zakonodavne inicijative za državne uprave, neke troškove za dodatno osposobljavanje i upoznavanje s uvedenim promjenama i potencijalno ograničeno povećanje broja osoblja u nekim nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje. Poduzeća bi bila suočena s ograničenim početnim troškovima prilagodbe u smislu upoznavanja s novim pravilima (što bi se razlikovalo ovisno o tome u kojoj državi članici posluju). Sveukupno gledajući, za poslovne subjekte uključene u prekogranične aktivnosti smanjili bi se ili čak nestali troškovi prilagodbe na različite pravne okvire, čime bi se ojačalo jedinstveno tržište.
Kakvi su učinci na MSP-ove i konkurentnost?
Učinkovitija provedba tržišnog natjecanja rezultira otvorenijim, konkurentnijim tržištima na kojima se svi poslovni subjekti, uključujući i MSP-ove i novoosnovana poduzeća, mogu pošteno natjecati na temelju svojih kvaliteta i rasti na čitavom unutarnjem tržištu.
Hoće li to bitno utjecati na nacionalne proračune i uprave?
Nacionalna tijela za tržišno natjecanje već raspolažu osnovnim okvirom za provedbu pravila EU-a o tržišnom natjecanju, ali suočavaju se s nekim nedostacima ili ograničenjima. Troškovi provedbe bili bi različiti i ovisili bi o tome u kojoj su mjeri pravila kojima se nacionalnom tijelu za tržišno natjecanje omogućava učinkovitost provedbe već na snazi. Troškovi bi nastali i za one države članice čija nacionalna tijela za tržišno natjecanje ne raspolažu dovoljnim resursima za obavljanje svojih zadaća.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Davanje učinkovitijih ovlasti nacionalnim tijelima za tržišno natjecanje provelo bi se samo u onoj mjeri u kojoj je to nužno i razmjerno i osigurava dužno poštovanje temeljnih prava.

Proporcionalnost

Utvrđivanjem minimalnih standarada kako bi se ojačala nacionalna tijela za tržišno natjecanje da bi mogla učinkovito provoditi pravila EU-a o tržišnom natjecanju osigurala bi se ravnoteža između postizanja općenitih i posebnih ciljeva bez neopravdanog miješanja u nacionalne tradicije. Države članice i dalje bi mogle određivati više standarde i prilagođavati pravila nacionalnim specifičnostima.

D. Daljnje mjere

Kad će se ta politika preispitati?

Novi zakonodavni akt EU-a pratit će se i ocjenjivati tijekom razdoblja njegova prenošenja u nacionalno zakonodavstvo. Ex-post evaluacija provela bi se pet godina nakon prenošenja u nacionalno zakonodavstvo kako bi se procijenilo jesu li ciljevi postignuti.