

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

548. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A, 11.12.2019.–12.12.2019.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Izvješće o politici tržišnog natjecanja za 2018.

*(COM(2019) 339 final)**(2020/C 97/08)*Izjestitelj: **Gerardo LARGHI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 15.10.2019.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	19.11.2019.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	11.12.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	548
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	197/0/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja izvješće Europske komisije (EK) o politici tržišnog natjecanja za 2018. u kojem se razvija pristup usmjeren na jačanje jedinstvenog tržišta, gospodarskog razvoja i ciljeva socijalne politike.

1.2. EGSO smatra, kako je navedeno u nekoliko dokumenata, da je učinkovita politika tržišnog natjecanja kojom se poštuju načela jedan od stupova Europske unije i nužan alat za ostvarivanje unutarnjeg tržišta kako se tumači u okviru Ugovora o funkcioniranju Europske unije s obzirom na ciljeve održivog razvoja, izgradnju socijalnog tržišnog gospodarstva i odredbe socijalnog stupa ⁽¹⁾.

1.3. EGSO i Europska unija moraju o tom pitanju održavati stalni dijalog s drugim institucijama i civilnim društvom, a posebno s udrugama potrošača.

⁽¹⁾ Članci 7., 9., 11. i 12. UFEU-a.

1.4. Stoga EGSO poziva da se potpore uvijek dodjeljuju s najvećom mogućom transparentnošću u pogledu prijenosa troškova na potrošače i da se potrošači jasno obavijeste o tim troškovima na računima ⁽²⁾. EGSO pozdravlja namjeru Komisije da poduzme mjere protiv vertikalnih i horizontalnih ograničenja tržišnog natjecanja, osobito u sektoru elektroničke trgovine, u kojem su primjetni učinci protutržišnog ponašanja.

1.5. Posebnu bi pozornost trebalo posvetiti umjetnoj inteligenciji s obzirom na diskriminacijske prakse. Zakonodavstvo EU-a trebalo bi prilagoditi tako da se zabrani diskriminacija koju uzrokuje profiliranje potrošača uz pomoć umjetne inteligencije.

1.6. Velike količine podataka mogu se upotrijebiti protiv potrošača, prije svega na štetu njihove dobrobiti jer se profiliranjem potrošača smanjuje njihova mogućnost slobode izbora.

1.7. EGSO poziva da se tijelima nadležnim za tržišno natjecanje osiguraju potrebno stručno znanje, vještine i resursi kako bi mogla primijeniti relevantno zakonodavstvo i rješavati velike probleme tržišnog natjecanja koji štete potrošačima.

1.8. Kad je riječ o državnim potporama, EGSO pozdravlja činjenicu da je postupak modernizacije kontrola omogućio vlastima da se usmjere na najvažnije i najrelevantnije predmete, među ostalim s pomoću informatičke platforme „modul za transparentnu dodjelu” (engl. *Transparency Award Module*).

1.9. EGSO ustraje na potrebi usklađivanja politika za zaštitu okoliša i politika o državnim potporama. Osobito napominje tekuću reviziju smjernica za zaštitu okoliša i energiju.

1.10. EGSO pozdravlja činjenicu da je cilj smjernica Komisije o državnim potporama zajamčiti slobodno tržišno natjecanje na europskom energetsom tržištu putem tehnološki neutralnih natječaja, ključnih za stvaranje raznih tehnologija za obnovljive izvore energije, u svrhu otpornog i konkurentnog europskog energetsog tržišta kojim se jamči sigurnost opskrbe. EGSO poziva Komisiju i države članice da donesu sveobuhvatnu i dugoročnu strategiju kao opreku pristupu koji se temelji na kratkoročnim korektivnim mjerama koje ne omogućavaju rast i otvaranje novih radnih mjesta na konkretan i održiv način. U tom bi kontekstu bilo korisno da Komisija izradi komparativnu studiju o različitim planovima potpore proizvodnoj industriji koji su nedavno doneseni u SAD-u, Kini i Koreji ⁽³⁾.

1.11. Kad je riječ o tržišnom natjecanju s poduzećima izvan EU-a, EGSO poziva na jamčenje jednakih socijalnih i okolišnih pravila kako bi se zajamčili jednaki uvjeti tržišnog natjecanja.

1.12. EGSO naglašava važnost politike tržišnog natjecanja kojom se usklađuje razvoj socijalnih i gospodarskih ciljeva radnika i potrošača s održavanjem konkurentne i učinkovite proizvodne strukture u svrhu stvaranja slobodnog socijalnog tržišta.

1.13. EGSO smatra da odredbe o unutarnjem tržištu u području prava na slobodno kretanje (osobito ljudi, ali i usluga, robe i kapitala) predstavljaju kamen temeljac prava EU-a i da je potrebno zajamčiti upućivanje radnika i slobodno kretanje usluga kako bi se izbjegli svi oblici socijalnog dampainga.

1.14. Naposljetku, EGSO je iznenađen što se u predmetnom izvješću ne spominje nedvojen zastoj u pregovorima između Vijeća i EP-a o kolektivnim tužbama, koji su uslijedili nakon prijedloga o novim pogodnostima za potrošače, s obzirom na to da su te tužbe ključne za dopunjavanje sustava učinkovite naknade štete uzrokovane potrošačima kršenjem protumonopolskih mjera.

⁽²⁾ Direktiva (EU) 2019/944 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU (SL L 158, 14.6.2019., str. 125.).

⁽³⁾ SL C 197, 8.6.2018., str. 10.

2. Sažetak izvješća o politici tržišnog natjecanja za 2018.

2.1. U izvješću za 2018. rješavaju se pitanja kao što su digitalno gospodarstvo, financijske usluge, energetika i okoliš, poljoprivreda i prehrana, prijevoz i proizvodnja te pitanja kao što su decentralizirana primjena protumonopolskih ovlasti u državama članicama i široka međunarodna suradnja.

2.2. Svakodnevne provedbene prakse Komisije temelje se na sljedećim načelima: nediskriminacija, pravičnost, transparentnost, predvidljivost, pravo na saslušanje i zaštita povjerljivosti. „Zaštita dobrobiti potrošača” izričiti je cilj intervencija u okviru prava tržišnog natjecanja Europske komisije.

2.3. Digitalno doba donosi nove izazove u pogledu prava tržišnog natjecanja, kao što je uporaba velikih podataka, algoritama i umjetne inteligencije.

2.4. U cilju „pojednostavnjenja postupaka u predmetima u području tržišnog natjecanja” Europska komisija objavila je ažuriran vodič za poduzeća u pogledu poslovnih tajni i drugih povjerljivih informacija tijekom protumonopolskih postupaka. Ažurirani vodič bio je od koristi i kod primjene krugova povjerljivosti.

2.5. Nagrađivanje suradnje poduzeća u protumonopolskim postupcima pokazalo se učinkovitim u pružanju pomoći Komisiji u pogledu povećanja relevantnosti i učinka njezinih odluka te je dovelo do ubrzanja istraga.

2.6. Direktivom (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća (*) (Direktiva ECN+) omogućava se tijelima država članica nadležnima za tržišno natjecanje da učinkovitije provode pravila o tržišnom natjecanju u EU-u.

2.7. Modernizacija politike u području državnih potpora olakšala je državama članicama provedbu mjera kojima se promiču ulaganja, gospodarski rast i otvaranje radnih mjesta. Brza provedba mjera za državne potpore u državama članicama imala je velik utjecaj u smislu smanjenja troškova za mjere kojima se manje narušava tržišno natjecanje.

2.8. Postupkom nagodbe Europske komisije pridonijelo se bržem razotkrivanju kartela, čime se oslobađaju resursi potrebni za druge istrage i smanjuju troškovi istraga. Osim toga, poduzeća su imala koristi od bržeg donošenja odluka.

2.9. U izvješću za 2018. navode se odluke donesene 2018. (i prethodnih godina) u vezi s kartelima u automobilskom sektoru i pokretanjem detaljne istrage o mogućem tajnom dogovoru proizvođača automobila o tehnološkom razvoju sustavâ za kontrolu emisija za osobne automobile.

2.10. Digitalno gospodarstvo

2.10.1. Politika tržišnog natjecanja sastavni je dio stvaranja funkcionalnog jedinstvenog digitalnog tržišta. U tom je pogledu potrebno spriječiti „mrežne divove” da upotrebljavaju svoju tržišnu moć za slabljenje tržišnog natjecanja, a samim time i slabljenje inovacija na digitalnim tržištima.

2.10.2. Održavanje preprodajnih cijena na platformama za e-trgovinu jedno je od najčešćih ograničenja u digitalnom gospodarstvu. Stoga se bilježi veća uporaba algoritama za određivanje cijena.

2.11. Državnim potporama u zelenom gospodarstvu podupiru se ulaganja potrebna za jamčenje sigurnosti opskrbe tijekom dekarbonizacije europskog energetskeg sustava.

(*) 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.).

2.12. Energetski sektor

2.12.1. Odobrenja za državne potpore koja su 2018. izdana u području obnovljivih izvora energije omogućila su državama članicama da potiču iskorištavanje obnovljivih izvora energije i smanje troškove za potrošače u cjelokupnom elektroenergetskom sustavu.

2.12.2. Komisija je navela da će se mjerama državne potpore pridonijeti jamčenju sigurnosti opskrbe, a da se pritom neće povisiti cijene za potrošače ili spriječiti protok električne energije izvan granica EU-a.

2.12.3. EU mora povećati udio obnovljivih izvora energije u svojoj strukturi izvora energije u pogledu diversifikacije opskrbe plinom te donijeti ciljano europsko i nacionalno zakonodavstvo u području energetike.

2.13. Tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu

2.13.1. Europska komisija zabranila je preuzimanje društva Alstom koje je predložio Siemens. Odobrila je spajanje društava Bayer i Monsanto u poljoprivredno-prehrambenom sektoru, uz uvjet prodaje određenog dijela poslovanja. Kad je riječ o tržištu čelika, društvu Arcelor Mittal odobreno je preuzimanje društva ILVA uz uvjet prodaje određenog dijela poslovanja. Društvu Siemens blokirano je previđeno preuzimanje društva Alstom jer bi se time nanijela šteta tržišnom natjecanju.

2.14. Financijski sektor

2.14.1. Opća stabilizacija financijskog sektora dovela je do smanjenja broja intervencija iz javnog proračuna u slučajevima državnih potpora u tom sektoru. Međutim, u nekim državama članicama loši krediti još nisu iskorišteni.

2.15. Jamčenje ravnopravnih uvjeta u području poreza

2.15.1. Potrebno je stvoriti ravnopravne uvjete kako bi se poduzeća mogla natjecati na temelju uspješnosti. Države članice ne smiju davati porezne olakšice multinacionalnim društvima na štetu MSP-ova.

3. Opće napomene

3.1. U izvješću za 2018. razvija se pristup usmjeren na jačanje jedinstvenog tržišta, gospodarskog razvoja i ciljeva socijalne politike.

3.2. Da bi se ostvarili ciljevi povezivosti, tijekom sljedećih deset godina u digitalnom gospodarstvu bit će potrebna velika ulaganja – oko 500 milijardi EUR. Ključno je uspostaviti ozbiljnu politiku tržišnog natjecanja, posebno u ruralnim i manje urbaniziranim područjima.

3.3. Digitalno doba postavlja nove izazove u pogledu prava tržišnog natjecanja, kao što je uporaba velikih podataka, algoritama i umjetne inteligencije. Stoga je potrebno spriječiti „tehnoške divove” da svoju tržišnu moć koriste za slabljenje konkurencije. Tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi raspolagati potrebnim stručnim znanjem, vještinama i resursima kako bi mogla primijeniti relevantno zakonodavstvo i rješavati, prije nego što bude kasno, velike probleme tržišnog natjecanja koji štete potrošačima.

3.4. Provedba bi se trebala temeljiti i na proaktivnom korištenju alata za prikupljanje informacija i sektorska istraživanja.

3.5. Svako kašnjenje u primjeni pravila trebalo bi izbjeći proaktivnim korištenjem alata za tržišno natjecanje (npr. privremenih mjera) u slučajevima u kojima postoji očita šteta za tržišno natjecanje i potrošače.

3.6. Nužno je teret dokazivanja prebaciti na društva koja se spajaju na digitalnim tržištima kako bi ona mogla dokazati da se njihovim sporazumima o spajanju neće narušiti tržišno natjecanje.

3.7. Potrebno je strože ocjenjivati mogu li subjekti blokirati ulazak na tržište, a time i ograničiti odabire potrošača i tokove informacija te manipulirati ponašanjem korisnika.

3.8. Kako bi se skrenula pozornost na probleme u pogledu tržišnog natjecanja izazvane nekim praksama, bilo bi važno poduzećima dati smjernice i pomoći im da djeluju u zakonodavnim okvirima.

3.9. Umjetna inteligencija danas utječe na politike određivanja cijena ili na njihovu kontrolu i ima učinke koji sa sobom nose određene opasnosti. Algoritmi omogućuju platformama za e-trgovinu da kontroliraju i ograniče slobodu trgovaca na malo svojim cjenovnim politikama i konkurencijom među veletrgovcima (uz nepoštene prakse koje se ne mogu održati u budućnosti).

3.10. Istu pojavu nalazimo i u turističkom sektoru, gdje platforme za prodaju turističkih proizvoda karakterizira zloupotreba vladajućeg položaja. Postoje četiri glavne prodajne mreže, koje imaju golemu moć kada je riječ o hotelima, malim subjektima i malim i srednjim poduzećima.

3.11. Kad je riječ o diskriminacijskim praksama, posebnu pozornost treba posvetiti umjetnoj inteligenciji. Zakonodavstvo EU-a trebalo bi prilagoditi tako da se zabrani diskriminacija koju uzrokuje profiliranje uz pomoć umjetne inteligencije.

3.12. EGSO pozdravlja odluku Komisije da poduzeća koja upotrebljavaju algoritme smatra jedinima odgovornima za postupke koji iz toga proizlaze. Velike količine podataka mogu se upotrijebiti protiv potrošača, prije svega na štetu njihove dobrobiti jer se ekstremnim profiliranjem potrošača smanjuje njihova mogućnost izbora.

3.13. EGSO smatra da je pitanje učinka velikih podataka na tržišno natjecanje sve važnije te da će se taj trend nastaviti u budućnosti. Međutim, pretjerano intervencijskom politikom mogli bi se umanjiti poticaji za inovacije (tj. bolje usluge i niže cijene koje mogu ovisiti o inovacijama u distribuciji proizvoda i platformama za kupnju).

3.14. Prednost u pogledu velike količine podataka koja se koristi u odnosu na konkurente može omogućiti glavnim dionicima da zauzmu vladajući položaj na tržištu. Tehnike masovne analize (trgovanje podacima, internetsko trgovanje, prepoznavanje obrazaca, procjena potražnje, optimizacija cijena) mogu biti operativne prakse.

3.15. U kontekstu Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta, istrage Europske komisije pokazale su da su ograničenja povezana s preprodajnim cijenama uvjerljivo najčešća ograničenja tržišnog natjecanja u e-trgovini. Europska komisija donijela je 2018. niz odluka kojima se izriču novčane kazne za nametanje ograničenja povezanih s preprodajnim cijenama na internetu koja su u suprotnosti s pravilima EU-a o tržišnom natjecanju.

3.16. Kad je riječ o oporezivanju, EGSO pozdravlja mjere koje je Komisija provela 2018. Istodobno je važno da se pošteno tržišno natjecanje među raznim zemljama zajamči i u tom području. Točnije, potreban je veći oprez u vezi s poreznim mišljenjima i nezakonitim prednostima u tržišnom natjecanju postignutima sporazumima između nekih zemalja i tzv. velikih igrača jer su to ponašanja koja narušavaju slobodno tržište i stvaraju štetu malim i srednjim poduzećima te dovode do nepoštenog tržišnog natjecanja među državama.

3.17. Kad je riječ o energetici, EGSO napominje da u nekim zemljama još nije zajamčena potpuna i opća transparentnost računa za kućanstva. Ako ne postoji transparentnost, smanjuje se mogućnost potrošača da donose informirane odluke te pridonosi održavanju *statusa quo* koji pogoduje velikim igračima.

3.18. Poljoprivreda i prehrana. Važno je zaštititi proizvodnju proizvoda s europskim oznakama izvornosti u poljoprivredno-prehrambenom sektoru. Područje sjemena i pesticida ključno je za poljoprivrednike i potrošače, ali ujedno stvara zabrinutosti koje nadilaze zaštitu potrošača, sigurnost hrane i osiguravanje usklađenosti sa standardima u području okoliša i klime.

3.19. Kad je riječ o prijevozu, predlaže se da Komisija provjeri može li i u kojoj mjeri porezna olakšica na kerozin predstavljati neopravdanu pomoć zračnim prijevoznicima u odnosu na željeznički prijevoz.

3.20. Kako bi se zajamčila ravnoteža između tržišne slobode i koncentracija, čini se da nije dovoljno pozivati se na konkurenciju drugih velikih svjetskih igrača, osobito ako oni dolaze iz zemalja zatvorenih za konkurenciju stranih poduzeća. U tom se pogledu predlaže da se, kao alternativa spajanjima poduzeća kojima se oslabljuje tržišno natjecanje, uspostave mjere za prevladavanje prepreka za ulazak na treća tržišta, jači porezni poticaji za istraživanje i razvoj te sporazumi između europskih proizvođača kako bi se koordinirale izvozne strategije i ulaganja u inozemstvu.

3.21. U svakom slučaju, zaštita potrošača mora se ići ruku pod ruku s mjerama potpore i promicanja inovativnih te malih i srednjih poduzeća (primjenom alata koji ne štete dinamičnom tržišnom natjecanju), a to je najbolji način stvaranja kvalitetnih radnih mjesta i dinamične održivosti proizvodnog sustava.

3.22. Kad je riječ o tržištu rada i zaštiti tržišnog natjecanja, EGSO smatra da se jedna od točaka u pogledu kojih je potrebno intervenirati kako bi se zajamčilo istinski slobodno tržišno natjecanje među poduzećima na postojećem tržištu odnosi na regulatorni okvir koji obuhvaća poštovanje temeljnih socijalnih prava i slobodnog kretanja radnika i usluga.

3.23. Riječ je o sprečavanju bilo kakvog oblika „socijalnog dampinga” (nepošteno tržišno natjecanje u pogledu naknada i uvjeta rada koje uzrokuje njihovo srozavanje) kako bi se zajamčilo jednako postupanje prema radnicima, bez obzira na to gdje rade i odakle dolaze te nediskriminacija radnika i poduzeća u mjestu u kojem se posao obavlja.

3.24. Naposljetku, EGSO izražava čuđenje zbog toga što se – za razliku od svih izvješća Komisije posljednjih godina – ni u predmetnom izvješću ni u njegovom popratnom radnom dokumentu SWD(2019) 297 final prvi puta uopće ne spominje nepostojanje napretka u pogledu kolektivnih tužbi kao sredstva za promicanje djelotvorne naknade štete nanesene potrošačima povredom protumonopolskih mjera, a koje nisu obuhvaćene Direktivom 2014/104/EU⁽⁵⁾ o postupcima za naknadu štete za kršenje odredbi o kartelima. To naročito začuđuje ako se u obzir uzmu mišljenje⁽⁶⁾ EGSO-a o prijedlogu Komisije o novim pogodnostima za potrošače⁽⁷⁾ i odluka Vijeća da isključi sve kolektivne tužbe iz nedavno donesene direktive⁽⁸⁾, koju je EGSO, naime, ocijenio kao očito nedostatnu.

4. Posebne napomene

4.1. Što se tiče digitalizacije, EGSO se slaže s odlukom Europske komisije da se digitalizacija smatra prioritetom i da program tržišnog natjecanja za razdoblje 2021. – 2027. usmjeri na izazove povezane s velikim podacima, algoritmima i umjetnom inteligencijom. EGSO poziva Europsku komisiju da poduzme daljnje korake s obzirom na izvješće iz travnja 2019. naslovljeno „Politika tržišnog natjecanja u digitalnom dobu”, osobito u pogledu:

4.1.1. strategija koje treba provesti u cilju suzbijanja ograničenja tržišnog natjecanja i slobodnog tržišta koje provode digitalne platforme, što podrazumijeva i sektore trgovine i turizma;

4.1.2. stvarnog i sveobuhvatnog znanja korisnika-potrošača o osobnim podacima i njihovoj prenosivosti sa svake platforme;

4.1.3. borbe protiv svakog oblika isključivanja poduzeća koja neke digitalne platforme smatraju potencijalno opasnim za svoj vladajući položaj;

4.1.4. očuvanja slobodnog tržišta zaštitom malih novoosnovanih poduzeća s tržišnim potencijalom, koja često preuzimaju veliki dionici digitalnog sektora koji u njima vide buduće opasne konkurente.

⁽⁵⁾ Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije (SL L 349, 5.12.2014., str. 1.).

⁽⁶⁾ SL C 440, 6.12.2018., str. 66.

⁽⁷⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, COM(2018) 184 final – 2018/0089 (COD).

⁽⁸⁾ Vidjeti dokument PE-CONS 83/19, 18. listopada 2019..

- 4.2. EGSO smatra da subjekti koji su na bilo kojoj razini digitalnim platformama dodijelili zadaće od općeg interesa ujedno moraju imati zakonodavne alate za kontrolu i pristup algoritmima koji se primjenjuju na tim platformama.
- 4.3. EGSO predlaže da Europska komisija pojača mjere kontrole primjene sporazuma o slobodnoj trgovini i zaštiti slobodu europskih poduzeća da pristupe globalnim tržištima.
- 4.4. U tom se pogledu treba pobrinuti za stvarni reciprocitet na globalnim tržištima javne nabave.

Bruxelles, 11. prosinca 2019.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER
