

Dr Mina ZIROJEVIĆ FATIĆ
Mr Sanja JELISAVAC TROŠIĆ¹
Mihailo GAJIĆ²

Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravom EU na polju konkurencije – antimonopolska politika

APSTRAKT

Jedan od glavnih ciljeva Srbije je pristupanje članstvu Evropske unije, a uslov za to je potpuna harmonizacija zakonodavstva sa *aquis communautaire*. U ovom radu autori istražuju pitanja usaglašavanja domaće zakonodavstva sa propisima Evropske unije u periodu 2001–2010. godine i to na polju konkurencije. Autori će pokušati i da objasne u kom smeru se kretao razvoj pravnog okvira od Rimskog sporazuma do danas. Pošto je do devedesetih godina celokupna privreda Srbije bila pod državnim, tj. društvenim monopolom, glavna smetnja usaglašavanja prava je i to što je položaj tržišta značajno promenjen. Zbog obimnosti teme fokus istraživanja biće usmeren na antimonopolsku politiku u okviru prava konkurencije. Autori će dati osvrt na novodoneti Zakon o zaštiti konkurencije iz 2009. godine. U procesu usaglašavanja domaće zakonodavstva sa propisima Evropske unije u periodu 2001–2010. godine, u Srbiji su formirana gotovo sva nezavisna regulatorna tela, uključujući i Komisiju za zaštitu konkurencije koja je formirana zakonom iz 2005. godine. Pre formiranja Komisije pitanjem zaštite konkurencije, u skladu sa Antimonopolskim zakonom koji je bio na snazi od 1996. do 2005. godine, bavilo se samo Odeljenje za antimonopolske poslove pri Ministarstvu trgovine, turizma i usluga, bez vidljivih rezultata na tom polju.

Ključne reči: Srbija, Evropska unija, zaštita konkurencije, antimonopolska politika, Komisija za zaštitu konkurencije.

¹ Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad predstavlja deo naučnog i istraživačkog angažovanja istraživača na projektu „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, koje finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije, projekat br. OI179029, a realizuje se u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u periodu od 2011–2014.

² Mihailo Gajić, student četvrte godine Fakulteta za međunarodnu ekonomiju, Beograd, e-mail: mihailo.d.gajic@gmail.com.

Konkurencija i njeno narušavanje

Konkurencija, kao ekonomski pojam, vodi poreklo iz klasične ekonomske teorije 18. veka. Adam Smit ju je u svom delu *'An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations'* opisao kao alokaciju produktivnih resursa na način da se oni najbolje iskoriste. Perfektna ili idealna konkurencija obeležila je period klasične liberalne ekonomije čiji je model počivao na postojanju velikog tržišta sa velikim brojem ekonomskih učesnika, postojanju homogenih proizvoda, potpunoj dostupnosti svih relevantnih informacija svim ekonomskim učesnicima da bi se maksimizovala korisnost od obavljanja transakcija, i potpuna mobilnost svih faktora proizvodnje. Samim tim, pravo konkurencije bilo je ograničeno na skup pravnih i drugih pravila ponašanja učesnika na tržištu koje donosi država, sa ciljem da se stvori pogodno pravno i institucionalno okruženje kao pretpostavka postojanja takvog modela. Krajem 19. i početkom 20. veka dolazi do velike koncentracije kapitala, što je u promenjenim proizvodnim okolnostima dovelo do monopolizacije i smanjenog obima konkurencije na određenim segmentima tržišta kapitalističke privrede. Tada se pojavljuju i prve antimonopolske regulative (u vidu antitrustovskog Šermanovog zakona u Sjedinjenim Američkim Državama 1890). Iako u ekonomskoj teoriji postoje različita mišljenja o samoj prirodi procesa konkurencije (npr. *Hayekovo* insistiranje na njenoj dinamičnoj aktivnosti umesto statičnom stanju ili *Schumpeterova* teza o kreativnom uništavanju), preovlađuje teza da konkurencija na slobodnom tržištu pruža najšire mogućnosti za sve učesnike i najefikasniju alokaciju resursa, a na taj način i poboljšava efikasnost upotrebe faktora proizvodnje. U pravu EU zabranjen je svaki sporazum koji ima za cilj ili posledicu narušavanje konkurencije. Konkurencija je utakmica slobodnih i nezavisnih učesnika na tržištu, ali Rimski sporazum ne definiše konkurenciju. Stav 1. člana 81, radi ilustracije, na nelimitativan način samo nabraja pojedine sporazume kojima se konkurencija narušava i koji su stoga uvek zabranjeni.³ Pri tome treba imati u vidu da i sporazumi koji nisu nabrojani takođe mogu narušavati konkurenciju. Rimski sporazum na nelimitativan način nabraja pojedine sporazume koji su uvek zabranjeni pošto uvek narušavaju konkurenciju.⁴ Kako konkurencija može biti narušena i u drugim slučajevima,

³ To su sporazumi kojima se: (1) utvrđuju cene ili drugi uslovi transakcije, (2) ograničava ili kontroliše proizvodnja, isporuke, tehnički razvoj ili ulaganja, (3) dele tržišta ili izvori nabavke, ili (4) uslovljava sklapanje sporazuma uslugama koje nisu vezane sa predmetom sporazuma.

⁴ To su sporazumi kojima se: (1) utvrđuju cene ili drugi uslovi transakcije, (2) ograničava ili kontroliše proizvodnja, isporuke, tehnički razvoj ili ulaganja, (3) dele tržišta ili izvori nabavke ili (4) uslovljava sklapanje sporazuma uslugama koje nisu vezane sa predmetom sporazuma.

potrebno je definisati pojam narušavanja. Narušavanje konkurencije putem sporazuma postoji ako sporazum vodi do ograničavanja slobode u odnosima između strana („unutrašnja konkurencija” ili „*intra brand* konkurencija”), ili ako vodi do ograničavanja slobode između, s jedne strane, lica u sporazumu i, s druge strane, trećih lica („spoljna konkurencija” ili „*inter brand*” konkurencija). Narušavanje se može sastojati u potpunom sprečavanju (isključivanju), ograničavanju (umanjivanje slobode u donošenju pojedinih odluka) ili izigravanju konkurencije (utvrđivanje tržišnih uslova koji ne bi mogli postojati u slučaju slobodne tržišne utakmice). Ova tri pojma obuhvataju sve moguće načine narušavanja konkurencije.⁵ Zakon o zaštiti konkurencije Republike Srbije iz 2005. pod aktima kojima se sprečava, ograničava ili narušava konkurencija smatra akte koji za cilj ili posledicu imaju ili mogu imati bitno sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu. U smislu ovog zakona to su sporazumi, ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prećutni dogovori, usaglašene prakse, odluke udruženja učesnika na tržištu.⁶ Danom stupanja na snagu tog zakona prestao je da važi Antimonopolski zakon iz 1996. godine.⁷ Nakon četiri godine primene ovog zakona Narodna skupština Republike Srbije donela je novi Zakon o zaštiti konkurencije 8. jula 2009. godine. Zakon o zaštiti konkurencije, koji je počeo da se primenjuje od 1. novembra 2009. godine, pod povredom konkurencije smatra restriktivne sporazume, zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu i koncentraciju učesnika na tržištu suprotnu odredbama o dozvoljenosti koncentracije.⁸ Restriktivni sporazumi su sporazumi između učesnika na tržištu, koji imaju za cilj ili posledicu značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije. Ovi sporazumi su zabranjeni i ništavi, ali mogu biti izuzeti od zabrane pod uslovima propisanim zakonom. Dominantan položaj na relevantnom tržištu ima učesnik koji nema konkurenciju ili je konkurencija beznačajna. Pretpostavlja se da dominantan položaj postoji ukoliko se radi o udelu na tržištu od 40% ili više. Zloupotreba dominantnog tržišta zabranjena je ovim zakonom. Koncentracija učesnika na tržištu je dozvoljena, osim u slučajevima kada značajno ograničava, narušava ili sprečava konkurenciju. Komisija za zaštitu konkurencije osnovana je još Zakonom o zaštiti konkurencije iz 2005. godine kao nezavisna i samostalna organizacija koja vrši javna

⁵ Toma Rajčević, *Pravo konkurencije Evropske Unije – osnovne postavke*, Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, str. 16–9.

⁶ Zakon o zaštiti konkurencije Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 79/05.

⁷ *Službeni list SRJ*, br. 29/96.

⁸ Zakon o zaštiti konkurencije, *Službeni glasnik RS*, br. 51/09.

ovlašćenja u skladu sa zakonom. Komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini Republike Srbije kojoj podnosi godišnji izveštaj o radu. Pored Zakona o zaštiti konkurencije iz 2009. godine oblast zaštite konkurencije regulisana je i nizom uredbi koje je donela Vlada Republike Srbije. Komisija takođe ima obavezu, da u skladu sa članom 73. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, na odgovarajući način primeni i kriterijume koji proizlaze iz pravila kojima se reguliše konkurencija na tržištu u Evropskoj uniji.

Državna pomoć preduzećima

Regulisanje državne pomoći koju zemlje članice pružaju preduzećima ili određenim privrednim granama zauzima jedno od ključnih mesta u pravu konkurencije EU. Pitanje državne pomoći je od posebnog značaja i za sprovođenje politike konkurencije koje je u nadležnosti Komisije EU, Saveta i Evropskog suda pravde. U Rimskom ugovoru o osnivanju EEZ prihvaćeno je shvatanje radne konkurencije na čijem poštovanju je stvarano zajedničko tržište i ekonomsko ujedinjenje država članica. Sa tog stanovišta, državni intervencionizam je definisan kao suprotan slobodnoj trgovini među članicama EZ, odnosno kao oblik narušavanja konkurencije na tržištu EZ. Polazeći od toga da državna intervencija narušava i meša se u tržišnu privredu, pojam državne pomoći u sebi obuhvata iskrivljavanja konkurencije i stvaranje nelojalne prednosti za domaće proizvođače ili izvoznike. Materijalnopravni sistem uspostavljen je ugovorom o osnivanju EEZ kao zajedničko (odnosno od Jedinstvenog evropskog akta iz 1986. „unutrašnje”) tržište i zajedničke politike. Opšta zabrana državne pomoći zasniva se na članu 92. stav 1. Ugovora, koji glasi: „Ako ovim Ugovorom nije drugačije određeno, smatraće se da su nespojive sa zajedničkim tržištem u meri u kojoj ugrožavaju trgovinu između država članica, svi oblici državnih ili iz državnih sredstava odobrenih subvencija, koji putem povlašćivanja određenih preduzeća ili proizvodnih grana prete da dovedu ili dovode do nedozvoljene nelojalne konkurencije.”⁹ Ovde utvrđivanje nespojivosti sa zajedničkim tržištem ima kvalitet zabrane, iako norma to izričito ne navodi (normativni koncept). Takvo tumačenje je potvrdio i Evropski sud pravde u slučajevima kao što je Komisija protiv Francuske iz 1969. i slično.¹⁰ Predmet zabrane su jednostrani državni akti članica EU, kojima one, radi sopstvenih ekonomskih i socijalnih ciljeva, pružaju određenim preduzećima ili sektorima pomoć različitih vidova. Ova pomoć je pod udarom zabrane samo ako

⁹ Radovan Vukadinović, *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991, str. 184.

¹⁰ Za pregled svih slučajeva pogledati: Internat, http://europa.eu/scadplus/scad_en.htm, 21.04.2008.

se njome ugrožava trgovina među članicama EU i ako se njome može narušiti ili se narušava konkurencija na jedinstvenom tržištu EU. Da bi pomoć koju država članica pruža nekom preduzeću pala pod udar zabrane iz člana 92. stav 1. Ugovora neophodno je da budu ispunjena dva uslova. S jedne strane, neophodno je da se pružanjem te pomoći narušava konkurencija ili čini pretnja takvog narušavanja i to kroz favorizovanje određenih preduzeća. Dakle, autori Ugovora su nastojali da zaštite ono što Komisija naziva „principi ekonomske pravičnosti”, što podrazumeva uključivanje privrednih subjekata u tržišnu utakmicu vlastitim sredstvima.¹¹ S druge strane, pomoć država članica preduzećima koja ispunjavaju prvi navedeni uslov treba da bude takva da utiče na promet između država članica, i tek u tom slučaju i u meri u kojoj proizvodi takav efekat ona podleže pod udar navedene zabrane. Dakle, ukoliko nema prekograničnog efekta date pomoći, tj. ako ona ima uticaj samo na unutrašnje stanje na tržištu neke države članice takva pomoć nije zabranjena Ugovorom, već, eventualno, može pasti pod udar nacionalnih propisa o konkurenciji države članice u pitanju. Prema ovome, treba imati u vidu da se traži prekograničnost efekata date pomoći, a ne samog akta koji taj efekat proizvodi. Usled razvoja trgovine u Zajednici i ekonomske isprepletenosti i povezanosti u njenim okvirima retki su slučajevi pomoći čiji efekat ima samo interni karakter. Direktiva Komisije 80-723 od 25. juna 1980. godine o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća sadrži listu mogućih oblika državnih pomoći preduzećima. Te pomoći se mogu svrstati u tri grupe.¹² Prvu i najčešću grupu čine finansijska davanja preduzećima, među kojima posebno značajno mesto imaju državne subvencije, ali su mogući i poznati i drugi oblici pomoći iz ove grupe (npr. davanje zajmova pod uslovima povoljnijim od tržišnih). Drugu grupu ovih pomoći čine poreska oslobađanja i olakšice ili oslobađanja i olakšice na druge državne namete. Treću grupu državne pomoći preduzećima čine određene vrste garancija kao npr. garancija za povraćaj zajmova, garancija isplate dividende privatnim ulagačima itd. Izuzeci od zabrane državne pomoći preduzećima su pomoći koje se automatski (*ex lege*) smatraju dozvoljenim i pomoći koje može odobriti Komisija ili, izuzetno, Savet ministara. Da bi se osigurala efikasna primena, a time i delovanje sistema kontrole državne pomoći, neophodni su prihvatljivi propisi koji se odnose na proceduru. Ovi propisi se odnose i na ovlašćenja organa zaduženih za primenu tih propisa, kao i na prava preduzeća u pitanju. Nacionalna zakonodavstva moraju dozvoliti

¹¹ Deveti izveštaj Komisije o politici konkurencije iz 1979. godine, str. 10.

¹² Internet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1980L0723:20051219:EN:PDF>, 21/04/08.

mogućnost sudske revizije preduzećima na koja odluke Komisije imaju direktan uticaj. Polazeći od značaja očuvanja nenarušenih odnosa konkurencije u okviru zajednice koju je stvarao Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, inače u celini mnogo stroži i čvršći od Ugovora o osnivanju EEZ, on je predvideo strogu zabranu subvencije i pomoći odobrenih od države i specijalnih opterećenja koja one nameću u kojoj god to bilo formi.¹³ Ugovor o osnivanju EEZ je sa svoje strane postavljajući napred opisanu zabranu predvideo i neke izuzetne situacije i slučajeve u kojima je moguće odstupiti od te zabrane tj. u kojima se pružanje državne pomoći preduzećima koja ispunjavaju napred navedene uslove, ipak ne smatra suprotnim zajedničkom tržištu i zabranjenim, već se, naprotiv, tretira kao legalno. Takve dozvoljene državne pomoći preduzećima mogu se svrstati u dve grupe: pomoći koje se automatski smatraju dozvoljenim i pomoći koje može odobriti Komisija ili, izuzetno, Savet ministara. Odredba čl. 92. stav 2. Ugovora predvidela je tri grupe pomoći država preduzećima koje se *ex lege* smatraju dozvoljenim, ali je promena istorijskih okolnosti treću grupu učinila bespredmetnom, pa se njihov broj sveo na dve. Prva grupa ima socijalni karakter i, iako se dodeljuje preduzećima, njeni stvarni i konačni korisnici su pojedinačni potrošači. Uslov za legalnost ovih pomoći je da budu dodeljene bez diskriminacije zasnovane na poreklu robe. Kao jedna od karakterističnijih primera ovakvih pomoći često se navodi pomoć koja omogućava snižavanje cena životnih namirnica za građane sa niskim primanjima. Drugi dozvoljeni vid državne pomoći preduzećima je izuzetne prirode. Radi se o pomoći koja ima za cilj otklanjanje šteta nastalih usled prirodnih nepogoda ili drugih izuzetnih događaja. Treća vrsta državnih pomoći preduzećima koje se prema odredbi čl. 92. stav 2. smatraju automatski dozvoljenim su one koje su bile dodeljivane privredama nekih regiona SR Nemačke pogođenih podelom Nemačke, u meri u kojoj su potrebne da bi se nadoknadile ekonomske posledice prouzrokovane podelom. Počev od 3. oktobra 1990. godine kada je došlo do ujedinjenja Nemačke, ova odredba je izgubila smisao.

Monopoli i karteli

Članovi 85. i 86. Rimskog ugovora predstavljaju osnov za antikartelsko i antimonopolsko zakonodavstvo Evropske unije.¹⁴ Oni se primenjuju kako na određene horizontalne, tako i na određene vertikalne aranžmane između

¹³ Presuda od 22. marta 1977. godine u predmetu STEINNCKE, br. 78/ 76, zbog čega ga kvalifikuju kao ugovor zakon, za razliku od ugovora o osnivanju EEZ, koji kvalifikuju kao ugovor okvir.

¹⁴ Pogledati napomenu 3. u: Radovan Vukadinović, op. cit., str. 184.

kompanija, u skladu sa detaljnim direktivama Komisije. Član 85. predviđa opštu zabranu dogovora ili sporazuma kojima se sprečava ili ograničava konkurencija u trgovini između zemalja članica, a članom 86. propisuje se zabrana zloupotrebe dominantnog položaja preduzeća na tržištu.

Sporazumevanje preduzeća kojim se narušava konkurencija

Član 85. Rimskog ugovora je apsolutno ništavim okarakterisao „sve ugovore između preduzeća, odluke o udruživanju preduzeća i usklađena praktična ponašanja preduzeća na tržištu, koji mogu da utiču na trgovinu između država članica i koji imaju za cilj ili za rezultat da spreče, ograniče ili izvitopere odvijanje konkurencije na zajedničkom tržištu”.¹⁵ U članu 85. nabrojana su četiri uslova pri kojima se inače antikonkurentno ponašanje toleriše. Njihovim simultanim ispunjenjem smatra se da je načinjena antikonkurentna šteta manja od ukupne ekonomske koristi. Uslovi su: ugovor mora doneti ekonomski progres; deo koristi mora biti ustupljen potrošačima; da postoji konkurencija u pogledu značajnog dela roba ili usluga u pitanju; da je dozvoljeno samo ono ograničenje konkurencije koje je neophodno za postizanje pomenutog ekonomskog progressa. Ovo izuzeće može se dobiti bilo na pojedinačnoj bilo na grupnoj osnovi, s tim da se ugovor mora prethodno prijaviti Komisiji. Postoji i grupa ugovora čija notifikacija nije potrebna, jer je dobijanje izuzeća od delovanja člana 85. automatsko. To su sledeći ugovori: ugovori o specijalizaciji, ekskluzivni distributivni aranžmani, ekskluzivni aranžmani o kupovini, aranžmani licenciranja patenta, istraživački i razvojni dogovori, distributivni aranžmani u automobilskom sektoru, franšize i *know-how*. S obzirom na činjenicu da je član 85. Rimskog ugovora direktno primenjiv u državama članicama, odgovarajući organi država članica su ovlašćeni da primenjuju navedenu zabranu sve dok pred Komisijom nije pokrenuta odgovarajuća procedura.

Zloupotreba dominantnog položaja

Član 86. Rimskog ugovora predviđa da je nekompatibilna sa zajedničkim tržištem i zabranjena zloupotreba dominantnog položaja jednog ili grupe preduzeća na zajedničkom tržištu ili njegovom značajnom delu, u meri u kojoj može da utiče na trgovinu među državama članicama.¹⁶ Kao i prethodni član, i ovaj je direktno primenjiv u državama članicama. Od ovoga pravila ne postoje

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

izuzeci. Pojam dominantne pozicije nije definisan u Ugovoru, ali je njega razradila, pre svega, sudska praksa Suda pravde. Sudska praksa je takođe razradila i pojam zloupotrebe dominantnog položaja, kvalifikujući ga kao ponašanje „takve prirode da utiče na strukturu jednog tržišta, na kome je upravo zbog prisustva preduzeća sa dominantnim položajem nivo konkurencije već oslabljen i koji ima efekat da ometa održavanje postojećeg nivoa ili razvoj konkurencije”.¹⁷ Član 82. Ugovora EZ, propisuje: „Nije u skladu sa zajedničkim tržištem i zabranjena je svaka zloupotreba u korišćenju dominantnog položaja na zajedničkom tržištu, ili na njegovom bitnom delu, od strane jednog ili više preduzeća, ukoliko bi to moglo štetno uticati na trgovinu između država članica. Takve zloupotrebe se sastoje naročito u: a) neposrednom ili posrednom nametanju neodgovarajuće kupovne ili prodajne cene ili ostalih uslova razmene; b) ograničavanju proizvodnje, plasmana ili tehničkog razvoja na štetu potrošača; c) primenjivanju nejednakih uslova na iste poslove sa različitim partnerima, stavljajući ih na taj način u lošiji konkurentski položaj; i d) uslovljavanju zaključenja ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza koje po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom ugovora.”¹⁸ Kao što se vidi iz citiranog čl. 82, nije zabranjen dominantan položaj kao takav, za razliku od normi prava SAD koje inkriminišu svaki monopol i akte učinjene u cilju stvaranja istog (*Sherman Act* čl. 2), već je zabranjena samo njegova zloupotreba.¹⁹

Kontrola spajanja preduzeća

Izuzetan porast broja spajanja preduzeća u celom svetu, a naročito onih koja su vezana za preduzeća iz Evropske unije ili za priliv direktnih stranih investicija po ovom osnovu prinudio je EU da svoju regulativu politike konkurencije proširi. Rimski ugovor ne govori direktno o ovom problemu, zato je Savet ministara 21. decembra 1989. godine usvojio Direktivu br. 4084/89.²⁰ Ovom Direktivnom predviđena je obaveza i procedura sticanja prethodne dozvole koju dodeljuje Komisija za realizaciju velikih operacija spajanja, predviđajući kriterijume po kojima se određuje iznad koje veličine preduzeća koja učestvuju u operaciji spajanja postoji obaveza prethodnog dobijanja dozvole. Za sprovođenje politike kontrole spajanja preduzeća odgovorna je Komisija. Direktiva predviđa

¹⁷ Presuda od 13. februara 1979. godine u predmetu 85/76 Hoffman-Laroche.

¹⁸ Duško Lopandić, *Osnivački ugovori Evropske unije*, Beograd, 2003, str. 52.

¹⁹ Internet, <http://www.stolaf.edu/people/becke/antitrust/statutes/sherman.html>, 21/04/08.

²⁰ “Merger-Control Regulation”, *Official Journal of the European Communities* No L 395, od 30. decembra 1989. godine.

odgovarajući rok u kome se operacija spajanja mora najaviti Komisiji, a ova, opet u određenom roku, može ili oglasiti operaciju spajanja dozvoljenom ili pokrenuti odgovarajuću proceduru.²¹ Samo u godini nakon donošenja pomenute Direktive (1990. godine) bilo je oko 1.400 slučajeva spajanja kompanija na nacionalnom, internacionalnom i na nivou Unije, pribavljanja manjinskog učešća i zajedničkih ulaganja. Daleko najveći broj takvih slučajeva dogodio se u industriji (oko 70%), zatim u području bankarstva (oko 17%), dok se ostatak odnosio na osiguranje i distribuciju.

Mišljenje EU o konkurenciji u Srbiji

Prema izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u približavanju Evropskoj uniji za 2010. godinu, zabeležen je određeni napredak u oblasti borbe protiv monopola. Usvojeni su i podzakonski propisi u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije, kojima se posebno obuhvata definicija tržišta, obaveštenje o spajanju kompanija uz pripajanje, pojedinačne i grupne olakšice u vezi sa restriktivnim kaznama po osnovu ugovora i programa olakšica. Komisija za zaštitu konkurencije nastavila je sa svojim aktivnostima i usvojila odluke o spajanju kompanija uz pripajanje i zloupotrebi dominantnog položaja, a takođe i smernice u vezi sa podzakonskim propisima. Službe Komisije za zaštitu konkurencije su reorganizovane, posebno uspostavljanjem zasebnih odeljenja za ekonomsku analizu i pravne poslove, a njeni kapaciteti za sprovođenje ekonomske analize su ojačani. Potpisan je određeni broj sporazuma o saradnji sa posebnim organima koji su nadležni za određene sektore, kao i sa organima nekih država članica EU i susednih država koji su nadležni za konkurenciju. Narodna skupština Republike Srbije je u oktobru 2010. godine imenovala predsednika i članove Saveta Komisije za zaštitu konkurencije.²² Međutim, Zakon o zaštiti konkurencije doveden je u pitanje usvajanjem nekih horizontalnih zakona koji su u sukobu sa njim, pre svega usvajanjem Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju. Komisija za zaštitu konkurencije mora i da unapredi svoju stručnost i znanje u proceduralnim pitanjima. Kapaciteti pravosuđa u rešavanju krupnih slučajeva konkurencije su i dalje slabi i neophodno je rešiti i taj problem da bi došlo do efikasnije primene zakona. U oblasti državne pomoći ostvaren je napredak. Komisija za kontrolu državne pomoći osnovana je u decembru 2009. godine, i počela je da deluje u aprilu 2010. Stalno odeljenje za kontrolu državne pomoći, kao nezavisno odeljenje u okviru Ministarstva

²¹ Internet, http://ec.europa.eu/comm/competition/index_en.html, 21/05/08.

²² Prema Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu Evropske komisije.

finansija, pomaže Komisiji u njenom radu. U julu 2010. godine, Komisija je usvojila Inventar državne pomoći za 2009. godinu. Međutim, administrativni kapaciteti Odeljenja za državnu pomoć su i dalje nedovoljni pa su potrebni dalji naponi kako bi se uspostavilo vođenje evidencije o primeni odluka o državnoj pomoći. Prema mišljenju Evropske komisije, Srbija je umereno napredovala u ispunjavanju zahteva Privremenog sporazuma u oblasti konkurencije. Međutim, nedostaci još postoje te treba nastaviti sa jačanjem kapaciteta i stručnosti Komisije za zaštitu konkurencije i pravosudnih organa.

Zaštita konkurencije u Srbiji

Nakon usvajanja Zakona o zaštiti konkurencije u septembru 2005. godine, Srbija je osnovala nezavisno telo za zaštitu konkurencije, Komisiju za zaštitu konkurencije, koja se sastoji od Saveta, kao organa za donošenje odluka, i administrativne službe. Komisija je počela sa radom u maju 2006. godine, neposredno nakon usvajanja pravilnika. Pomoćno osoblje, sa određenim iskustvom u primeni pravila za zaštitu konkurencije, preuzeto je iz Antimonopolske komisije u okviru Ministarstva trgovine, turizma i usluga, što je Komisiji omogućilo da počne sa radom bez većeg zastoja. U oblasti kontrole državne pomoći, Srbija je učinila znatan napredak određivanjem posebne jedinice u okviru Ministarstva finansija koja će se baviti praćenjem i prijavljivanjem državne pomoći. Srbija je u maju 2006. usvojila popis državne pomoći za 2003. i 2004. godinu. Trenutno ne postoji pravni okvir za kontrolu državne pomoći. Naša država mora da ojača svoje strukture za državnu pomoć i da uspostavi sistem *ex-ante* kontrole novih mera pomoći i usklađivanje postojećih mera, kroz operativno nezavisno državno telo u oblasti kontrole državne pomoći koje će biti ovlašćeno da odobri ili da zabrani sve mere i da naredi povraćaj bespravno odobrene pomoći. Sredinom 2009. godine Narodna skupština Srbije usvojila je novi Zakon o zaštiti konkurencije koji je uglavnom usaglašen sa antimonopolskim odredbama Ugovora i odgovarajućim direktivama EU. Najznačajnije unapređenje u odnosu na raniji zakon iz 2005. godine ogleda se u bitno povećanim nadležnostima Komisije. Međutim, izostale su neke odredbe koje bi olakšale rad Komisije i njene odluke učinile manje arbitrarnim i pouzdanijim, među kojima je od posebnog značaja kriterijum za utvrđivanje tzv. relevantnog tržišta. Zakonom o zaštiti konkurencije iz 2009. godine uređuje se zaštita konkurencije na tržištu Republike Srbije, u cilju ekonomskog napretka i dobrobiti društva, a naročito koristi potrošača, kao i osnivanje, položaj, organizacija i ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije. Bez efikasne primene propisa u oblasti zaštite konkurencije Srbija neće moći da uđe u Evropsku uniju. Ostvaren je napredak u

oblasti državne pomoći. Komisija za kontrolu državne pomoći osnovana je u decembru 2009, kao što je predviđeno SPP, i počela je da deluje u aprilu 2010. godine. Stalno odeljenje za kontrolu državne pomoći, kao nezavisno odeljenje u okviru Ministarstva finansija, pomaže Komisiji u njenom radu. U julu 2010, Komisija za kontrolu državne pomoći usvojila je Inventar državne pomoći za 2009. godinu. Međutim, naša zemlja treba da ulaže dalje napore kako bi uspostavila vođenje evidencije o primeni odluka o državnoj pomoći. U oblasti javnih nabavki nije zabeležen značajniji razvoj. Zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki je velikim delom zasnovano na pravnoj tekovini EU. Međutim, primena konzistentnog, nediskriminatornog i efikasnog sistema javnih nabavki zaustavljena je dok se ne usvoji novi Zakon o javnim nabavkama. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se ojačali kapaciteti za primenu zakona u okviru Uprave za javne nabavke i Komisije za zaštitu prava, tako što će se povećati njihova nezavisnost u odnosu na Vladu i obezbediti transparentnost u odlučivanju. Počela je priprema za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i u ovoj oblasti. Uopšteno gledano, pripreme u Srbiji su znatno uznapredovale u oblasti javnih nabavki.²³ Još postoje monopolističke strukture koje kontroliše država. Preko svojih pravnih i finansijskih mehanizama, država i dalje vrši veliki uticaj na konkurentnost. Zabeležen je određeni napredak u oblasti borbe protiv monopola. Usvojeni su podzakonski propisi u skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije, kojim Srbija nastavlja usaglašavanje sa zahtevima Prelaznog sporazuma (PS). Ovim se posebno obuhvata definicija tržišta, obaveštenje o spajanju kompanija uz pripajanje, pojedinačne i grupne olakšice u vezi sa restriktivnim kaznama po osnovu ugovora i programa olakšica. Komisija za zaštitu konkurencije (KZK) je nastavila sa svojim aktivnostima i usvojila odluke o spajanju kompanija uz pripajanje i zloupotrebi dominantnog položaja, dalje unapređujući svoje vođenje evidencije. Komisija je takođe usvojila i smernice u vezi sa podzakonskim propisima. Službe Komisije za zaštitu konkurencije su reorganizovane, posebno uspostavljanjem zasebnih odeljenja za ekonomsku analizu i pravne poslove. Potpisan je veliki broj sporazuma o saradnji sa posebnim organima koji su nadležni za određene sektore, kao i sa organima nekih država članica EU i susednih država koji su nadležni za konkurenciju. Narodna skupština Republike Srbije je u oktobru 2010. godine imenovala predsednika i članove Saveta Komisije za zaštitu konkurencije. Međutim, Zakon o zaštiti konkurencije doveden je u pitanje usvajanjem nekih horizontalnih zakona koji su u sukobu sa njim, naime usvajanjem Zakona o obaveznom osiguranju u saobraćaju. Vlada još nije

²³ Komisija evropskih zajednica, Brisel, 08/11/06, sec (2006)1389, radni dokument Komisije, Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2006. god., {com (2006) 649 konačna verzija} str. 28–29.

usvojila finansijski plan KZK za 2010. godinu. I dalje treba jačati kapacitete KZK za sprovođenje ekonomske analize i rešavanje proceduralnih pitanja radi potpunog poštovanja zahteva PS. Takođe, KZK mora da unapredi svoju stručnost i znanje u proceduralnim pitanjima. Kapaciteti pravosuđa u rešavanju krupnih slučajeva konkurencije i dalje su slabi i neophodno je uložiti značajne napore po tom pitanju. Ostaje da se vidi efikasnija primena zakona. Uopšteno govoreći, Srbija je umereno napredovala u ispunjavanju zahteva Privremenog sporazuma u oblasti konkurencije. Međutim, i dalje treba jačati kapacitete i stručnost Komisije za zaštitu konkurencije i pravosudnih organa.²⁴ Odredbe Zakona o zaštiti konkurencije od 1. novembra 2009. godine primenjuju se na sva pravna i fizička lica koja neposredno ili posredno, stalno, povremeno ili jednokratno učestvuju u prometu robe, odnosno usluga, nezavisno od njihovog pravnog statusa, oblika svojine ili državljanstva, odnosno državne pripadnosti, i to na:

- domaća i strana privredna društva i preduzetnike;
- državne organe, organe teritorijalne autonomije i lokalne samouprave;
- druga fizička i pravna lica i oblike udruživanja učesnika na tržištu (sindikati, udruženja, sportske organizacije, ustanove, zadruge, nosioci prava intelektualne svojine i dr.); i
- javna preduzeća, privredna društva, preduzetnike i druge učesnike na tržištu, koji obavljaju delatnosti od opšteg interesa, odnosno kojima je aktom nadležnog državnog organa dodeljen fiskalni monopol, osim ukoliko bi primena ovog zakona sprečila obavljanje tih delatnosti, odnosno obavljanje poverenih poslova.²⁵

Novi zakon omogućava Komisiji da, osim kazni, izriče i mere kojima će uticati na uspostavljanje konkurencije na srpskom tržištu. Komisija do sada nije imala mehanizme da pribavi dokaze o postojanju neloyalne konkurencije, ali novi zakon omogućava predstavnicima Komisije da uđu u poslovne i privatne prostorije da bi pronašli dokaze. Tako da će moći da se kazne slučajevi kada jedan učesnik ima dominantan položaj na tržištu, sklapanje sporazuma kojima se ograničava konkurencija, kao i koncentracija učesnika na tržištu. Efikasno sprovođenje Zakona o zaštiti konkurencije omogućava ekonomski razvoj države. U procesu usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa propisima Evropske unije u periodu 2001–2009. godine, u Srbiji su formirana gotovo sva nezavisna regulatorna tela, uključujući i Komisiju za zaštitu konkurencije. Pre formiranja Komisije pitanjem zaštite konkurencije, u skladu sa Antimonopolskim zakonom

²⁴ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu, Brisel, str 31.

²⁵ Internet, http://www.siepa.gov.rs/site/sr/home/1/zakoni/zastita_konkurencije/, 10/05/11.

koji je bio na snazi od 1996. do 2005. godine, bavilo se samo Odeljenje za antimonopolske poslove pri Ministarstvu trgovine, turizma i usluga, bez vidnih rezultata na tom polju. Zbog nedovoljnih ovlašćenja i drugih problema i prepreka Komisija je imala veoma mali uticaj na sprečavanje monopolskog ponašanja. Tako, na primer, nijedno rešenje o zloupotrebi monopolskog položaja nije sprovedeno, odnosno nije ga potvrdio Vrhovni sud, uključujući i preuzimanje najvećeg trgovinskog lanca u Beogradu krajem 2005. godine i ispitivanje monopola u mlekerskoj industriji. Komisija se inače veoma malo bavila ovakvim krupnim pitanjima dok se mnogo više bavila pitanjima nedozvoljenih koncentracija malog obima i malog ili nikakvog uticaja na narušavanje konkurencije. Nekoliko godina posle formiranja Komisije, prema ocenama Evropske banke za obnovu i razvoj i Svetskog ekonomskog foruma, Srbija se prema indeksu tržišne dominacije i efektivnosti antimonopolske politike našla na začelju među zemljama iz okruženja. Nakon napretka 2006. i 2007, tokom protekle dve godine politika zaštite konkurencije u Srbiji stagnira. Među 133 zemlje obuhvaćene metodologijom Svetskog ekonomskog foruma u Davosu, po efektivnosti antimonopolske politike nalazimo se na 130, a po nivou tržišne dominacije na 131. mestu. Na takvu ocenu i razloge za takav položaj upućuje i poslednji izveštaj Komisije: „Republika Srbija daleko zaostaje u ovim domenima za državama članicama Evropske unije, ali i za pojedinim državama u tranziciji.”²⁶ Svesna značajne uloge na podsticanju slobodne konkurencije i zaštiti od svakog oblika ugrožavanja iste Komisija je počela da sve češće Vladi Republike Srbije i resornim ministarstvima upućuje mišljenja o propisima koji neopravdano ograničavaju konkurenciju, ali u većini slučajeva i dalje bez nekog značajnijeg efekta.

HARMONIZATION OF LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA WITH EU LAW IN THE FIELD OF COMPETITION - ANTIMONOPOLY POLICY

SUMMARY

One of the main goals of Serbia is the accession to EU membership and one of the conditions to achieve this goal is harmonization with the *acquis communautaire*. In this paper, the authors will try to explain in which direction the field of competition has moved since the Treaty of Rome to the present day. Since the 1990s, the entire economy of Serbia was under the state monopoly and the main obstacle to legal harmonization is

²⁶ Izveštaj Komisije za zaštitu konkurencije za 2009. godinu, februar 2010.

the market position that significantly changed. Because of the scope of the topic, the research will focus on antimonopoly policy within the competition law. The authors will give an overview of the newly adopted 2009 Law on Protection of Competition. In the process of harmonizing national legislation with the European Union in the period from 2001-2010, almost all independent regulatory bodies were formed in Serbia, including the Competition Commission, which was established by the law in 2005. Before the establishment of the Commission, the protection of competition under the antitrust law was in force from 1996 to 2005 and it was handled only by Department for Antitrust Activities of the Ministry of Trade, Tourism and Services, with no visible results in the field.