

PRAVO KONKURENCIJE EU U VREME PANDEMIJE VIRUSA KORONE

Sažetak

Pandemija virusa korona (SARS-CoV-19) izmenila je privredni, zdravstveni i socijalni život današnjice. Ni zaštita prava konkurencije, kao jedan od osnovnih zadataka prava Evropske unije i jedan od suštinskih ciljeva svakog nacionalnog pravnog poretka, nije ostala van domašaja razornih posledica virusa. Naglo i nepredviđeno zatvaranje granica imalo je uticaja na ukupnu snabdevenost tržišta usled poremećaja u lancu snabdevanja i proizvodnje uzrokovane asimetričnom potražnjom potrošača za određenim proizvodima i uslugama. Posebno se struktura tržišta promenila povećanjem potražnje potrošača za određenim proizvodima zdravstvene zaštite. Takva potražnja proizvoda uslovlila je saradnju konkurenata u horizontalnoj i vertikalnoj ravni tržišta. Razmena osetljivih informacija u uobičajenim okolnostima među konkurentima predstavljala bi povredu prava konkurencije. Međutim, u vanrednim okolnostima kakva je pandemija virusa korona, dogovor među konkurentima ne predstavlja povredu konkurencije ako ispunjava određene uslove. Pravni osnov za ovo tumačenje Komisija je predvidela Privremenim okvirom za procenu antimonopolskih pitanja povezanih sa poslovnom saradnjom u odgovoru na hitne situacije proizašle iz aktuelne pandemije bolesti kovid 19.

Pored regulisanja antimonopolskog ponašanja preduzeća, kome je posvećen prvi deo rada, Komisija je donela niz mera kojima reguliše dodelu državne pomoći. Drugi deo rada posvećen je Četvrtoj izmeni Privremenog okvira za dodeljivanje državne pomoći.

Ključne reči: pandemija virusa korona, Evropska komisija, Privremeni okvir za procenu antimonopolskih pitanja povezanih sa poslovnom saradnjom pri odgovoru na hitne situacije proizašle iz aktuelne pandemije bolesti kovid 19, Privremeni okvir za državnu pomoć, Četvrta izmena.

1. O PRAVU KONKURENCIJE EU

Pravo konkurencije je na nivou Evropske unije regulisano članovima 101–109 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU).¹

Pravila sadržana u članovima od 101 do 106 UFEU regulišu ponašanje preduzeća na tržištu, dok su članovi od 107 do 109 UFEU rezervisani za odnos države i državnih organa prema preduzećima kao učesnicima tržišne utakmice.

* Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd, e-mail: jelena_vuk83@yahoo.com

¹ The Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, OJ No. C 326/ 47, od 26. 12. 2012.

Članom 101 Ugovora (ranije član 81 Ugovora o osnivanju EEZ) zabranjeni su, kao nespojivi sa unutrašnjim tržištem: svi sporazumi učesnika na tržištu, odluke udruženja učesnika na tržištu i usaglašene prakse koji mogu uticati na trgovinu između država članica, a koji za cilj ili posledicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu, a naročito oni kojima se: a) neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene ili drugi uslovi trgovanja; b) ograničava ili kontroliše proizvodnja, tržišta, tehnički razvoj ili investicije; c) dele tržišta ili izvori snabdevanja; d) primenjuju različiti uslovi na jednake poslove sa drugim stranama u trgovini, čime se oni dovode u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju; e) sklapanje ugovora uslovljava prihvatanjem dodatnih obaveza drugih strana koje po svojoj prirodi i trgovačkim običajima nemaju nikakvu vezu sa predmetom tih ugovora. Svi takvi, restriktivni sporazumi su ništavi. Poništaj takvih ugovora može da bude u rukama svih učesnika, dok je sud taj koji konstatuje zabranjenost takvih sporazuma kada se ispune uslovi iz člana 101(1).² Izuzetak od ovog pravila predviđen je članom 101(3), kojim je precizirano da sporazumi iz tačke 1 ovog člana neće predstavljati povredu konkurencije ako doprinose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe ili promovisanju tehničkog ili ekonomskog napretka, istovremeno omogućavajući potrošačima pravedan udeo u dobrobitima koje iz njih proizilaze.³

Zabrana dominantnog položaja na unutrašnjem tržištu ili na njegovom značajnom delu regulisana je član 102 (ranije član 82) UFEU. Propisano je da je svaka zloupotreba dominantnog položaja⁴ na unutrašnjem tržištu ili na njegovom značajnom delu od strane jednog ili više učesnika nespojiva sa unutrašnjim tržištem ukoliko može uticati na trgovinu između država članica. Takva zloupotreba može se sastojati od: (a) neposrednog ili posrednog nametanja nepoštene kupovne ili prodajne cene ili drugih nepoštenih uslova trgovine; (b) ograničavanja proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja na štetu potrošača; (c) primene različitih uslova na jednake poslove sa drugim stranama u trgovini, čime se one dovode u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju; (d) uslovljavanja zaključivanja ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza drugih strana koje po svojoj prirodi i trgovačkim običajima nemaju nikakvu vezu sa predmetom tih ugovora.

Članovi 107–109 UFEU rezervisani su za odnos države prema preduzećima, odnosno davanje pomoći određenim privrednim subjektima. Pomoć koju dodeljuje država članica ili koja se dodeljuje kroz državna sredstva u bilo kom obliku koji narušava ili pretili da naruši konkurenciju stavljanjem određenih preduzeća ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj je neusaglašena sa unutrašnjim tržištem do te mere da utiče na trgovinu između država članica i predstavlja zabranjenu državnu pomoć. Pomoć koju država daje određenim korisnicima prema unapred određenim uslovima je spojiva sa unutrašnjim tržištem i kao takva je dozvoljena.⁵ Evropska komisija ima

² Do Uredbe iz 2003. godine, na organima konkurencije bilo je da razmotre da li neki od ugovora između konkurenata ispunjava uslove predviđene članom 101(3) i kao takav ne predstavlja povredu prava konkurencije. Nakon donošenja Uredbe, na preduzećima je da istraže da li njihovo ponašanje predstavlja kršenje člana 101. Sud pravde je u dosadašnjoj praksi relativno liberalno gledao na sporazume koji se mogu podvesti pod član 101 (1-3). Primer se može naći u slučaju *Wouters* u kojem je holandska advokatska komora našla da je suprotno pravilima konkurencije da se advokati (Advokatska komora Holandije) udružuje sa računovođama. Sud pravde je istakao da ovakva udruživanja predstavljaju ometanje konkurencije, ali da se ne radi o povredama konkurencije u smislu člana 101 UFEU.

³ Vid.: član 101(3) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

⁴ Preduzeće je u dominantnom položaju ako poseduje 40% ili više tržišnog udela.

⁵ Vid.: član 107, tač. 2 UFEU.

ulogu psa čuvara evropskih vrednosti⁶ i zadužena je za kontrolu dodeljene državne pomoći od strane država članica. Kako bi osigurala da je pomoć koju države dodeljuju u vreme pandemije u saglasnosti sa unutrašnjim tržištem, Komisija je zajedno sa mrežom nacionalnih tela za konkurenciju donela set mera kojima propisuje načine za dodelu pomoći.

2. UTICAJ PANDEMIJE VIRUSA KORONA NA UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE EVROPSKE UNIJE

Proglašenje pandemije virusa korona od strane Svetske zdravstvene organizacije, 11. marta 2020. godine, uslovalo je zatvaranje nacionalnih tržišta država članica. Kao posledica naglog zatvaranja granica javio se problem likvidnosti mnogih preduzeća koja su poslovala unutar tržišta Unije. S druge strane, problem u snabdevenosti određenih proizvoda (maski i rukavica), kao i potražnja određenih medicinskih proizvoda (poput medicinskog alkohola) izvitoperili su strukturu tržišta Unije.

Kako bi se umanjile posledice pandemije i odgovorilo na zahteve potrošača, proizvođači, distributeri i drugi učesnici u lancu snabdevanja pribegli su dogovaranju u cilju prevazilaženja problema. Problem, međutim, postoji zato što je dogovorna praksa jedna od proklamovanih zabrana pravila konkurencije predviđenih Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije.⁷ S druge strane, dogovorena praksa među preduzećima ne mora nužno rezultirati vitoperenjem konkurencije, već može biti stvar dogovora u cilju prevazilaženja krize u krajnju korist potrošača.⁸ To bi uključivalo, na primer, saradnju kojom bi se obezbedila nabavka i distribucija osnovnih proizvoda i usluga svim potrošačima. Drugim rečima, članom 101 zabranjeni su sporazumi između preduzeća koji kao predmet ili posledicu imaju ograničavanje, vitoperenja ili sprečavanje konkurencije na tržištu Unije, osim ako prouzrokuje korist potrošačima, i to takvu da nadmašuje bilo kakvo ograničenje konkurencije. Takvi antikompatibilni aranžmani (sporazumi) mogu se pojaviti direktno ili indirektno između konkurenata i/ili preduzeća na različitim nivoima u lancu snabdevanja.

S obzirom na to da je pandemija virusa prouzrokovala smanjenu snabdevenost tržišta i velike probleme na liniji proizvođač–distributer, postavlja se pitanje da li je saradnja među konkurentima opravdana sa stanovišta prava konkurencije. Drugo pitanje odnosi se na određivanje lica koje je ovlašćeno za donošenje mera, odnosno izuzetaka od pravila u vreme pandemije. Odgovor i na jedno i na drugo pitanje jeste – Evropska komisija.

Mada bi bilo najlakše kritikovati akcije Unije, u prvom redu Evropske komisije, prethodno bi trebalo postaviti pitanje koje su granice legislativne moći evropskih institucija (organa). Ovlašćenja Unije, odnosno njenih institucija regulisana su osnivačkim ugovorima.⁹ Evropska unija raspolaže prenetim ovlašćenjima¹⁰ koje su države

⁶ Vid.: R. Vukadinović, J. Vukadinović Marković, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Beograd, 2020, 88 i dalje.

⁷ Čl. 101(1) TFEU.

⁸ Čl. 101(3) TFEU.

⁹ Vid.: Ugovor o Evropskoj uniji. Takođe, M. Timbur, *The competences of European Union institutions in the trade policy (Lisbon Treaty)*, decembar 2010, tekst dostupan na: (PDF) *The competences of European Union institutions in the trade policy (Lisbon Treaty)*, 1. 12. 2029.

¹⁰ Čl. 1 Ugovora o osnivanju.

članice potpisivanjem osnivačkih sporazuma predvidele za novoosnovanu Evropsku uniju. Ovlašćenja mogu biti isključive nadležnosti,¹¹ dok za nadležnosti koje nisu predviđene kao isključive važi pretpostavka da su ostale u rukama država članica.¹² Pored ekskluzivnih (tzv. isključivih) nadležnosti, treba razlikovati i podeljenu (tzv. mešovitu) nadležnost koja zajednički pripada državama članicama i institucijama Evropske unije. U ovu grupu spada nadležnost za donošenje mera zajedničke sigurnosne politike u polju javnog zdravlja.¹³

Drugim rečima, za donošenje zdravstvenih mera u borbi protiv virusa korona zaduženi su nacionalni organi i institucije Evropske unije. Dok je nadležnost nacionalnih organa ograničena načelima suprematije i proporcionalnosti¹⁴ prava EU, potrebno je razlikovati dve vrste nadležnosti komunitarnih institucija:¹⁵

1. nadležnosti Komisije i Saveta u preduzimanju proaktivnih radnji u suzbijanju prekogranične zdravstvene krize;

2. nadležnost Saveta, a posebno Komisije, da reaguje na radnje koje su donete od strane država članica ili privrednih subjekata (kompanija ili firmi) koji posluju na tržištu Unije.

Za potrebe ovog rada analiziraćemo mere iz prve grupe navedenih nadležnosti. U tom smislu, Evropska komisija i nacionalna tela za zaštitu konkurencije koji zajedno čine Evropsku mrežu konkurencije (u daljem tekstu: EMK)¹⁶ doneli su niz mera o primeni antimonopolskih pravila tokom aktuelne krize izazvane virusom korona, dajući smernice nadležnim nacionalnim telima u borbi protiv krize izazvane pandemijom sa ciljem očuvanja konkurencije.

EMK je 23. marta 2020. godine, u formi Zajedničkog saopštenja o primeni pravila konkurencije u vreme pandemije virusa korona,¹⁷ predvidela da se njihovi članovi (nacionalna tela za konkurenciju) neće aktivno mešati (intervenirati) u radnje koje smatraju neophodnim i privremenim, među kojima je i saradnja konkurenata sa ciljem sprečavanja zastoja u snabdevanju. S druge strane, u Saopštenju je istaknuto da će članovi aktivno intervenirati protiv svakog povećanja cene sanitarnih proizvoda, naročito maski i rukavica, u borbi protiv virusa korona. Izdato saopštenje uticalo je na odnos nacionalnih regulatornih tela prema kontroli konkurencije unutar granica država članica. U tom smislu je i nemački ministar ekonomije,¹⁸ početkom krize izazvane koronom, izjavio da će Nemačka ublažiti svoj stav prema kontroli konkurencije istakavši da će

¹¹ U izvorne nadležnosti Unije, prema čl. 3 UEU, spada donošenje mera unutar carinske unije, utvrđivanje pravila konkurencije neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, monetarne politike za zemlje evrozona, očuvanje morskih bioloških resursa u okviru politike ribarstva, zajednička trgovinska politika i zaključivanje međunarodnih sporazuma pod određenim uslovima.

¹² Čl. 4 UEU.

¹³ Čl. 4 TFEU.

¹⁴ Vid. više: R. Vukadinović, J. Vukadinović Marković, 56 i dalje.

¹⁵ Vid. više: https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2020/EU_law_in_the_time_of_COVID_v6.pdf, 3, 1. 12. 2020.

¹⁶ EMK - European Competition Network predstavlja agenciju koja koordinira između 28 nacionalnih regulatornih organa za konkurenciju.

¹⁷ Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis. Vid. više: [202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf) (europa.eu)

¹⁸ Vid. više: „VIRUS: Kartellamt zeigt sich in Corona-Krise offen für Ausnahmeregel“, *FOCUS Online*, 20. 3.2020, tekst dostupan na: https://www.focus.de/finanzen/boerse/wirtschaftsticker/virus-kartellamt-zeigt-sich-in-corona-krise-offen-fuer-ausnahmeregeln_id_11794142.html, 21. 3. 2020.

se saradnja između preduzeća iz prehrambene industrije i trgovaca liberalnije tumačiti nego pre pandemije pošto za cilj ima prehranu stanovništva. Na istom principu fleksibilnog tumačenja Zakona o konkurenciji bio je i predsednik Saveznog ureda za kontrolu konkurencije Nemačke, koji je istakao da je fleksibilnije tumačenje zakona moguće ako postoje određeni ozbiljni razlozi, a pandemija izazvana virusom korona jeste ozbiljan razlog.

Češka Republika je takođe, 29. marta 2020. godine, izdala saopštenje u kom je navela da će se dogovor između konkurenata posmatrati blagonaklono ukoliko je usmeren na snabdevanje neophodnom robom i uslugama građana u borbi protiv kovida 19.¹⁹

Nakon Zajedničkog saopštenja od 23. marta 2020. godine, Evropska komisija je takođe u formi saopštenja, 8. aprila 2020. godine, donela Privremeni okvir za procenu antimonopolskih pitanja povezanih sa poslovnom saradnjom pri odgovoru na hitne situacije proizašle iz aktuelne pandemije bolesti kovid 19 (u daljem tekstu: Privremeni antimonopolski okvir ili samo Okvir).²⁰ Okvirom su predviđeni glavni kriterijumi koje će Komisija slediti prilikom procene projekata saradnje usmerenih na rešavanje nestašice osnovnih proizvoda i usluga tokom epidemije virusa korona. Propisani su mogući oblici saradnje među preduzećima kako bi se obezbedile snabdevenost i distribucija najvažnijih traženih proizvoda i usluga što je pre svega uzrokovano brzim i eksponencijalnim povećanjem potražnje u vreme pandemije kovida 19.²¹ To se posebno odnosi na lekove i medicinsku opremu²² koja se upotrebljava za testiranje i lečenje obolelih od bolesti kovid 19 ili koja je potrebna za ublažavanje i moguće okončanje pandemije. Do takve bi saradnje moglo doći među preduzetnicima koji posluju u predmetnom sektoru kako bi se preovladala nestašica sirovina i proizvoda, ali i među preduzetnicima koji deluju u drugim sektorima (npr. preduzetnici koji preusmere deo svojih proizvodnih linija na proizvodnju proizvoda za koje su moguće nestašice).

Drugim rečima, pandemija koju je izazvao virus korona dovela je do promene u tražnji određenih proizvoda, što je uslovlilo smanjenje ponude ostalih proizvoda. Naime, tražnja higijenskih maski i rukavica uslovlila je smanjenje tražnje ili ponude drugih medicinskih proizvoda. Premošćavanju jaza između ponude i tražnje mogu doprineti različite mere. Ponekad je potrebna i preraspodela zaliha, što bi podrazumevalo da preduzetnici pristanu na razmenu/dostavu informacija o prodaji i zalihama. Da bi se povećala proizvodnja, možda će biti potrebno da preduzetnici preusmere postojeće proizvodne linije koje nisu od značaja za suzbijanje pandemije, na one lekove (ili druge proizvode) koji su nužni za suzbijanje pandemije. Osim toga, proizvodnja bi se mogla još više i delotvornije povećati ako se na određenoj lokaciji proizvodi samo jedan lek za razliku od naizmenične proizvodnje različitih proizvoda.

Mere koje se odnose na prilagođavanje proizvodnje, upravljanje zalihama, a potencijalno i na distribuciju u industriji mogu zahtevati razmenu poslovno osetljivih in-

¹⁹ Czech Competition Authority, The Czech Competition Authority clarifies Competition Law enforcement during the COVID-19 pandemic, 27 March 2020, *Office for the Protection of Competition | News - Competition | Competition law enforcement during the crisis caused by COVID-19 disease (uohs.cz)*.

²⁰ Temporary Framework for assessing antitrust issues related to business cooperation in response to situations of urgency stemming from the current COVID-19 outbreak, *Official Journal of the European Union*, C1 116/7 od 8. 4. 2020.

²¹ Nestašicu pogoršavaju i masovno preventivno stvaranje zaliha u celom distributivnom lancu, logistički problemi uzrokovani zatvaranjem granica, zabrana izvoza i ograničavanje kretanja u trećim zemljama koje snabdevaju EU.

²² Osim ako je drugačije navedeno, upućivanjem na lekove u ovom saopštenju obuhvaćena je i medicinska oprema.

formacija i određen nivo koordinacije među konkurentima. Takve razmene informacija i koordinacija između preduzetnika su u uobičajenim okolnostima problematični s aspekta pravila konkurencije EU. Međutim, u vanrednim okolnostima, takve mere se smatraju da su u saglasnosti sa unutrašnjim tržištem s obzirom na hitnost situacije i privremenost mera. Drugim rečima, Evropska komisija priznaje da vanredne okolnosti koje predstavlja kovid 19 mogu da izazovu potrebu da preduzeća/konkurenti sarađuju kako bi se ublažili efekte krize u korist građana. Privremeni okvir predviđa da takva vrsta saradnje ne predstavlja kršenje pravila konkurencije ukoliko ispunjava sledeće uslove:

a) stvarno povećanje količine proizvodnje na najefikasniji način, na način da je njihov dogovor neophodan za takvo povećanje, radi rešavanja ili izbegavanja problema nestašice najvažnijih proizvoda i usluga, kao što su oni koji se upotrebljavaju za lečenje obolelih od bolesti kovid 19;

b) privremena priroda ovih dogovora (primenjuju se samo dok postoji rizik od nestašice ili dok traje pandemija bolesti kovid 19);

c) ne prelazi ono što je potrebno za postizanje cilja rešavanja ili izbegavanja problema nestašice;

d) ako odgovore na poziv javnih vlasti da privremeno sarađuju u vezi sa hitnim situacijama u vezi sa kovidom 19. U kontekstu imperativnog apela javnih tela na privremenu saradnju preduzetnika radi hitnosti situacije povezane s aktuelnom pandemijom bolesti kovid 19 (npr. radi organizovanja proizvodnje i isporuke kako bi se zadovoljila hitna potreba za kontinuiranim pružanjem zdravstvene zaštite obolelima od kovida 19), saradnja je dopuštena.

Potrebno je da preduzeća evidentiraju sve razmene i sporazume i da ih, na zahtev Komisije, stave na raspolaganje. Na ovaj način Komisija je dala uputstvo svim učesnicima na tržištu pod kojim uslovima njihovi sporazumi ne vređaju pravila konkurencije unutar tržišta.

U Privremenom antimonopolskom okviru je navedeno i da Komisija neće tolerisati da preduzeća iskoriste trenutnu situaciju kao „pokriće“ za antikonkurentski dogovor ili za zloupotrebu ponašanja, na primer naplaćivanje cena iznad normalnih konkurentskih cena²³ ili ograničavanje proizvodnje ili ometanje pokušaja da se povećá proizvodnja, što rezultira nestašicom snabdevanja. Drugim rečima, kriza nastala pandemijom virusa otvorila je pitanje pojačanog nadzora nad ponašanjem preduzeća na tržištu. Primetno je da su, usled pojačane potražnje, cene medicinskih proizvoda povećane u odnosu na period pre pandemije. Osnovano se postavlja pitanje da li je ovo povećanje cene opravdano ili je posledica zloupotrebe dominantnog položaja. Drugim rečima, da li teškoće u proizvodnji i distribuciji nameću i povećanje cena maski i gelova ili ono predstavlja želju za profitom jednog učesnika i/ili je rezultat dogovora između konkurenata.

Trenutno se pred nacionalnim sudovima država članica vode različiti sporovi koji za predmet imaju prodaju medicinskih maski po povišenim cenama.²⁴ Evropska

²³ Vid. slučaj: AKKA/ LAA pred Sudom pravde Evropske unije: Judgment of the Court (Second Chamber) of 14 September 2017, *Autortiesību un komunikēšanās konsultāciju aģentūra / Latvijas Autoru apvienība v Konkurences padome*, Case C-177/16.

²⁴ Za Italiju vid.: postupak pred Italijanskom komisijom za zaštitu konkurencije koja istražuje onlajn platforme zbog prekomernih cena maski i gelova. Više: *Competition Law & COVID-19: An overview of EU and national case law* (clearlygottlieb.com). Za Veliku Britaniju vid.: G. Sproul, S. Harms, "The UK Government and the Competition Authority

komisija u svojim saopštenjima ohrabruje firme i pojedince da nastave da prijavljuju kartele i druge pojavne oblike kršenja antimonopolskih pravila, uključujući zloupotrebu dominantnog položaja. Drugim rečima, Privremeni antimonopolski okvir ne nudi zaštitu od privatnih parnica koje mogu pokrenuti oštećeni pozivajući se na kršenje čl. 101 i 102 UFEU.²⁵

3. DRŽAVNA POMOĆ UNUTAR EU U VREME PANDEMIJE

Pored donošenja antimonopolskih mera, a kako bi osigurala stabilnost jednakih uslova poslovanja na tržištu, Komisija je nakon proglašenja pandemije virusa korona usvojila i Privremeni okvir za mere državne pomoći u cilju podrške privredi u aktu-elnoj pandemiji kovida 19 (u daljem tekstu: Privremeni okvir za državnu pomoć)²⁶ kojim se reguliše dodeljivanje državne pomoći unutar Unije. Ovim okvirom se želi da se pomogne pogođenim privrednim subjektima za vreme trajanja pandemije, ali i oporavak nakon krize.²⁷ Kontrolom datih mera državne pomoći Unija, s druge strane, sprečava cepanje²⁸ i narušavanje strukture unutrašnjeg tržišta i osigurava poštovanje jednakih uslova pružanja pomoći.

Mere iz Privremenog okvira za državnu pomoć su usmerene na preduzeća koja nisu bila u finansijskoj krizi do 31. decembra 2019. godine, a kojima se odobrava pomoć zaključno sa 31. decembrom 2020. godine u cilju prevazilaženja teškoća prouzrokovanih pandemijom.²⁹ Cilj donošenja privremenih mera je da pruže smernice nacionalnim parlamentima u postupku odobrenja državne pomoći privrednim subjektima koji su imali gubitke usled zatvaranja tržišta prouzrokovanih pandemijom kovida 19.

Nakon donošenja, Privremeni okvir za državnu pomoć je pretrpeo četiri izmene kako bi na adekvatan način odgovorio na izazove prouzrokovane pandemijom.³⁰

Prvom izmenom je omogućeno državama članicama da ubrzaju istraživanje i razvoj, testiranje i proizvodnju proizvoda relevantnih za kovid 19 (npr. vakcine) i da omoguće zaštitu radnih mesta i podršku onim ekonomijama koje je kriza posebno pogodila kroz pomoć u vidu direktnih donacija, povratnih pozajmica, poreskih povlastica i avansa za projekte usmerene na istraživanje i razvoj proizvoda od izuzetne važnosti za borbu protiv kovida 19.

adopt two recent measures against shortages and high prices during the COVID-19 outbreak”, *e-Competitions Bulletin Preview*, 19 March 2020, Art. N 93884.

²⁵ Više o privatnopravnoj zaštiti R. Vukadinović, J. Vukadinović Marković, 28 i dalje. Takođe, V. Vukadinović, *Naknada štete kao građanskopravna sankcija u pravu konkurencije Evropske unije*, doktorska disertacija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu, 2019.

²⁶ Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, *Official Journal of the European Union*, C91 I/1 od 20. 3. 2020.

²⁷ Nakon samo tri dana konsultacija sa državama članicama, Evropska komisija je izašla sa predlogom o Privremenom okviru. Privremeni okvir se primenjuje na šeme državne pomoći u periodu od 1. 2. 2020. do 31. 12. 2020.

²⁸ Vid.: tač. 10 Privremenog okvira o državnoj pomoći.

²⁹ Tač. 21 (d) Privremenog okvira o državnoj pomoći.

³⁰ Više o merama iz Privremenog okvira i prvoj, drugoj i trećoj izmeni vid.: J. Vukadinović Marković, R. Vukadinović, „Državna pomoć EU u vreme Covid – SarS – 19“, *Zbornik radova 33. susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović – Unifikacija prava i pravna sigurnost*, Tom III/2020, 421–436.

Po donošenju Prvih izmena Privremenog okvira, Evropska komisija je, nakon konsultacija sa državama članicama, donela Drugu izmenu Privremenog okvira³¹ kojom je omogućila državama da dokapitalizuju preduzeća koja su od suštinskog interesa za državu u zamenu za akcize.³²

Komisija Evropske unije je 29. juna 2020. godine usvojila Treću izmenu Privremenog okvira³³ koja je skromnija u novim rešenjima u poređenju sa prethodne dve izmene. Treća izmena odnosi se u najvećoj meri na prošireno tumačenje postojećih rešenja Privremenog okvira, uključujući mala i srednja preduzeća koja su bila u finansijskim problemima 31. 12. 2019. godine kao moguće korisnike državne pomoći.

Glavna svrha donošenja Privremenog okvira je davanje ciljane pomoći preduzećima koja su bila održiva, ali su se zbog pandemije kovida 19 suočila sa finansijskim teškoćama.

Treća izmena Privremenog okvira predviđa da korisnici pomoći mogu biti i preduzeća koja su bila u finansijskim teškoćama pre 31. decembra 2019. godine, odnosno pre izbijanja kovida 19. Treća izmena donosi novinu – i mikro³⁴ i makro³⁵ preduzeća koja su bila u finansijskim teškoćama na dan 31. decembra 2019. godine mogu biti korisnici pomoći, osim u slučajevima pokretanja stečajnog postupka.³⁶ Do sada su tu mogućnost imala samo srednja i velika preduzeća. Posebna pažnja³⁷ usmerena je na pomoć *start up* (novosnovanim) kompanijama koje su viđene kao pokretači ekonomskog oporavka privrede. Jedno od rešenja Treće izmene odnosi se na dokapitalizaciju preduzeća od vitalnog interesa od strane privatnih kompanija.³⁸ Naime, ako privatni investitor, i pored pomoći koju daje država, značajno doprinosi dokapitalizaciji preduzeća, postupak dodeljivanja pomoći ne mora ispunjavati striktno uslove predviđene Privremenim okvirom.

Četvrta izmena Privremenog okvira³⁹ doneta 13. oktobra 2020. godine donosi izmene u pogledu trajanja Privremenog okvira. Izmenom je predviđeno da će se mere predviđene Privremenim okvirom za državnu pomoć primenjivati do 31. decembra 2021. umesto do 31. decembra 2020. godine kako je ranije bilo predviđeno. Mere koje se odnose na dokapitalizaciju preduzeća primenjuju se do 31. septembra za razliku od starog plana do 31. jula 2021. godine.

³¹ Communication from the Commission, Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, (2020/C 164/03), *Official Journal of the European Union*, 164/03, 13. 5. 2020.

³² Ovaj predlog je praćen diskusijom od strane Nemačke i Italije. Polemika se vodila oko pitanja da li je ulaganje u avio-sektor (npr. dokapitalizacija aerodroma) nešto što je od bitnog interesa za borbu država protiv kovida 19.

³³ Communication from the Commission, third amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, (2020/C 218/03), *Official Journal of the European Union*, C2018/3, 2. 7. 2020.

³⁴ Mikropreduzeća su definisana kao preduzeća koja zapošljavaju manje od 10 ljudi sa godišnjim prometom odnosno bilansom stanja koji ne prelazi dva miliona evra.

³⁵ Mala preduzeća su ona koja ne zapošljavaju više od 50 zaposlenih i čiji je bilans stanja 10 miliona evra na godišnjem nivou.

³⁶ Tač. 6. Treće izmene Privremenog okvira.

³⁷ Vid. recital Treće izmene.

³⁸ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije ne pravi razliku između javne i privatne svojine, stoga su izmene učinjene u Privremenom okviru u skladu sa opštim načelima prava unutar Unije.

³⁹ Fourth amendment to and prolongation of the Temporary Framework to support the economy in the context of the coronavirus outbreak, *Official Journal of the European Union*, CI 340/1.

Evropska komisija je uvidela da se mnoga preduzeća suočavaju sa manjkom tražnje njihovih proizvoda, te da samostalno ne mogu pokriti fiksne troškove. Kako bi se pomoglo ovim preduzećima da „prežive“ sve dok ne dođe do očekivanog povratka tražnje, a bez ulaganja značajnih sredstava za troškove restrukturiranja, zemlje članice mogu da učestvuju u plaćanju/pokrivanju dela fiksnih troškova pozivajući se na odredbe Privremenog okvira.⁴⁰ Ova pomoć može biti u obliku direktnih bespovratnih sredstava, garancija i kredita do maksimalnog iznosa od tri miliona evra po preduzeću.

Četvrta izmena pruža pojašnjenje na koji način država može da izađe iz vlasničke strukture dokapitalizovanog društva. Naime, Privremeni okvir je predviđao dva načina za izlazak države (državnog kapitala) iz procesa dokapitalizacije:

Prema tački 63 Privremenog okvira za državnu pomoć, korisnik pomoći može da otkupi akcionarsku pomoć od države za veći iznos, i to za: (i) nominalnu vrednost investicije države uvećane određenom godišnjom kamatom; ili (ii) po tržišnoj ceni u trenutku otkupa.

Prema tački 64, država može da proda u bilo kom trenutku svoj udeo u akcijama po tržišnim cenama zainteresovanim licima koja nisu korisnici pomoći. Prodaja bi trebalo da bude otvorena i nediskriminatorna. Pored navedenih, Četvrta izmena predviđa i dve nove mogućnosti koje se odnose na korisnike državne pomoći u kojima država već postoji kao akcionar (pre dokapitalizacije).

Prema novoj tački 64bis, ako je Država jedini pre/postojeći akcionar (korisnik pomoći je 100% državno preduzeće), prodaja više nije potrebna. U takvim okolnostima, smatraće se da je država izašla iz dokapitalizacije preduzeća ako se nezavisnom procenom utvrdi da uložena pomoć u akcijama ima pozitivnu tržišnu vrednost.

Prema novoj tački 64ter, ako je država jedan od nekoliko pre/postojećih akcionara, odvojeni mehanizmi se primenjuju na postupak povraćaja primljene pomoći.

Za deo kapitala koji je država uložila kao pomoć preduzeću a kako bi izašla iz vlasničke strukture primenjuje se mogućnost tačke 64bis – ili „izlaz“ na osnovu nezavisne procene. U Izmeni se ističe da, ako država proda značajan deo akcija korisnika pomoći privatnim investitorima putem konkurentnog procesa koji je predviđen tačkom 64, taj proces se može smatrati potrebnom nezavisnom procenom vrednosti.

Za preostali kapital preduzeća korisnika državne pomoć važi prodaja pod tačkom 64. U Izmeni se dalje eksplicitno ističe da država nema prioritarna prava (pravo preče kupovine) u takvoj vrsti prodaje.

4. ZAKLJUČAK

Suočena sa pandemijom virusa korona i svesna problema sa kojima su se suočili učesnici na unutrašnjem tržištu, Komisija Evropske unije je donela niz mera u cilju pomoći u prevazilaženju krize. Mere koje su donete mogu se podeliti na one koje se odnose na preduzeća i njihove međusobne odnose i na mere za dodeljivanje državne pomoći od strane država članica.

⁴⁰ Pomoć se mora odnositi na pokrivanje fiksnih troškova nastalih u periodu 1. 3. 2020. do 30. 6. 2021. godine. Uslov za dobijanje pomoći je pad od najmanje 30% prometa u odnosu na isti relevantni periodu u 2019. godini.

Prvim se podstiče saradnja konkurenata usmerena na rešavanje problema snabdevenosti tržišta, posebno saradnje u hitnim situacijama povezanih sa aktuelnom pandemijom. Merama se pružaju smernice i podrška antimonopolskoj politici kako bi se olakšala pravilna i brza saradnja konkurenata neophodna za prevladavanje krize u korist građana.

Na polju državne pomoći, Komisija je svoj stav zauzela i saopštila u posebnom saopštenju, koje je doneto kao neformalna mera mekog prava, pod nazivom Privremeni okvir kojim se reguliše način i postupak dodele državne pomoći unutar Unije. Privremeni okvir je od donošenja pretrpeo četiri izmene (proširenja) kako bi na što adekvatniji način odgovorio potrebama privrede u vreme pandemije.

Kako se kraj epidemiji ne nazire, a izvesno je da će se ekonomske posledice osećati i nakon proglašenja prestanka pandemije kovida 19, ne isključujemo mogućnost donošenja novih mera antimonopolske politike, kao i dodatnih izmena Privremenog okvira o državnoj pomoći.

Jelena Vukadinović Marković, PhD

Research Fellow at the Institute of Comparative Law

e-mail: jelena_yuk83@yahoo.com

THE EU COMPETITION POLICY IN THE TIME OF CORONAVIRUS PANDEMIC

Summary

In response to the Covid-19 crisis, the European Commission has adopted a series of measures to mitigate the economic impact of the pandemic across the European Union. For the purpose of this paper (research) we analyzed the measures relating to the undertakings (antitrust provisions) and state aid policy of the EU.

The undertakings, which may play a crucial role in overcoming the consequences of this crisis, are themselves facing particular challenges due to the current situation. The exceptional circumstances of this time and its related challenges may trigger the need for companies to cooperate with one other in order to overcome the crisis to the ultimate benefit of consumers. The Commission has adopted a few measures setting out the main criteria that it will follow when assessing cooperation projects aimed at addressing a shortage of supply of essential products and services during the pandemic.

When it comes to the state aid, the European Commission has adopted a State aid Temporary Framework. The said document enables Member States to ensure that sufficient liquidity remains available to businesses of all types and to preserve the continuity of economic activity during and after the Covid-19 pandemic. Since its introduction, the Temporary Framework has been expanded four times to combat the effects of Covid-19 more effectively.

No doubt these rapid EU's responses were well-intended first efforts to address the immediate threats of the ongoing health crisis. At the same time, we do not exclude

the possibility of new antitrust policy measures as well as further changes to the Provisional Framework on State Aid being introduced.

Keywords: coronavirus, competition law, the European Commission, Temporary Framework for assessing antitrust issues related to business cooperation in response to situations of urgency stemming from the current Covid-19 outbreak, Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current Covid-19 outbreak, The Fourth Amendment to the Temporary Framework.