

PRAVILA O KONKURENCIJI U EVROPSKOJ UNIJI S POSEBNIM OSVRTOM NA SRBIJU I CRNU GORU

Apstrakt

Konkurencija je suštinski element za funkcionisanje tržišne privrede. Konkurencija podstiče ekonomsku efikasnost stvarajući odgovarajuću klimu za inovacije i tehnološki progres. Takođe konkurencija onemogućava svaku antikonzekurentnu aktivnost kako od strane preduzeća tako i pritiskom na vlasti koje ne podržavaju zdravu konkurenciju.

U ovom tekstu, mi smo ukazali na glavne probleme harmonizacije našeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u oblasti konkurencije.

Ključne reči: konkurencija, politika konkurencije, državna pomoć, sporazumevanje preduzeća, kontrola spajanja preduzeća, zloupotreba dominantnog položaja.

Key words: competition, competition policy, state aid, abuse of a dominant position, mergers.

Pojam konkurencije

Konkurencija (od latinske reči *concurrentia* što znači suparništvo, takmičenje, nadmetanje) ima u ekonomskoj nauci¹ veći broj značenja, uglavnom

* Istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

** Istraživač u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

vezanih za oblast razmene i prometa, gde označava različite fenomene: privredno ponašanje subjekata u razmeni, strukturu tržišta, uslove formiranja cena, odnosno uslove u kojima se formira ponuda i tražnja.

Konkurencija je neophodan uslov za funkcionisanje tržišne privrede. Njen osnovni zadatak je da podstiče ekonomsku efikasnost stvarajući odgovarajuću klimu za inovacije i tehnološki progres i štiti interese potrošača. Takođe, pravilno održavanje konkurentne klime onemogućava svaku nelojalnu aktivnost kako od strane preduzeća tako i pritiskom na vlasti koje ne podržavaju zdravu konkurenciju. Ukratko, konkurencija je *conditio sine qua non* tržišne privrede.

Konkurencija u Evropskoj uniji (EU) mora garantovati jedinstvo unutrašnjeg tržišta i onemogućiti stvaranje monopola i zloupotrebu dominantnog položaja.

Regulisanje konkurencije u Evropskoj uniji

Zajedničko tržište je oblik ekonomskog povezivanja različitih privrednih prostora čiji su glavni elementi:

- unutrašnji element je sačinjen od četiri velike slobode (slobode kretanja robe, ljudi, usluga i kapitala) i prava konkurencije, pri čemu je predviđeno, u cilju omogućenja nesmetanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, harmonizovanje odgovarajućih nacionalnih regulativa država članica, i

- spoljni element je sačinjen od carinskog sistema koji je sa jedinstvenom carinskom tarifom primenjivanom na njenim spoljnim granicama.

Stvaranje zajedničkog tržišta u okviru Evropske unije podrazumeva postojanje elementarnih pravila za očuvanje konkurencije, kako na strani ponude tako i na strani tražnje u svim delatnostima. Politika konkurencije široko je postavljena već u samom Rimskom ugovoru (članovi 3, 37, 77, 85, 88, 90, 92, 93, 94, 100a i 222)². Ugovorom su uređeni antimonopolska regulativa, antikartelske odredbe, horizontalni i vertikalni sporazumi, industrijska prava, primena pravila konkurencije, državna pomoć preduzećima, daje se poseban status aktivnostima malih i srednjih preduzeća koje se tiču domena konkurencije. Pored toga, doneta su i propisi o kontroli spajanja preduzeća.

¹ "Ekonomska enciklopedija", Savremena administracija, Beograd, 1986. godine.

² Prema novoj nomenklaturi član 85. je sada 81, član 86. je sada 82. član 92. je sada 87, član 93. je 88. član 90. je član 86. član 94. je 89.

Opšti uslov za primenu prava konkurencije EU je da se povredom pravila konkurencije oštećuje tzv. "međudržavna trgovina" tj. trgovina između zemalja članica. Kada je taj uslov ispunjen pravo konkurencije EU ima prioritet u primeni u odnosu na nacionalna prava konkurencije. Ako pomenuti opšti uslov nije ispunjen, povrede konkurencije se podvode pod odgovarajuća nacionalna prava zemalja članica. Važno je istaći da se normama prava konkurencije EU ne uređuje nelojalna konkurencija ni onda kada akti nelojalne konkurencije oštećuju trgovinu između zemalja članica. Nelojalna konkurencija se u EU i nadalje reguliše nacionalnim pravima zemalja članica, kao i odgovarajućim međunarodnim konvencijama.

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.

Opšta zabrana državne pomoći zasniva se na osnovu člana 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."³ Ovde utvrđivanje nespojivosti sa zajedničkim tržištem ima kvalitet zabrane, iako norma to izričito ne navodi (normativni koncept). Takvo tumačenje je potvrdio Evropski Sud Pravde u slučajevima, ako što je Komisija protiv Francuske iz 1969. i slično. 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 se njome ugrožava trgovina među članicama EU i ako se njome može narušiti ili se narušava konkurencija na jedinstvenom tržištu EU.

³ Radovan Vukadinović "Evropska ekonomska zajednica", Beograd, 1991. godine, str. 184.

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"⁴, što podrazumeva uključivanje privrednih subjekata u tržišnu utakmicu vlastitim sredstvima. S druge strane, pomoć država članica preduzećima koji ispunjavaju prvi navedeni uslov treba da bude takva da pogada, tj. 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 isprepletanosti 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. 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 državnih 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

⁴ Deveti izveštaj Komisije o politici konkurencije iz 1979. godine, str. 10

moćnost sudske revizije preduzećima ne koje odluke Komisije imaju direktan uticaj.

Monopoli i karteli

Članovi 85. i 86. Rimskog ugovora su osnov za antikartelsko i antimonopolsko zakonodavstvo Evropske unije. Oni se primenjuju kako na određene horizontalne, tako i na određene vertikalne aranžmane između 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. se propisuje zabrana zloupotrebe dominantnog položaja preduzeća na tržištu.

Sporazumevanje preduzeća kojim se narušava konkurencija

Član 85. Rimskog ugovora je kao 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". U članu 85. su nabrojana četiri uslova u kojima se inače antikonkurentno ponašanje toleriše. Njihovim simultanim ispunjenjem se smatra 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 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 što 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. Kao i prethodni član, i ovaj je direktno primenjiv u državama članicama. Od ovoga pravila ne postoje 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"⁵.

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 se Savet ministara 21. decembra 1989. godine usvojio Direktivu br 4084/89⁶. Ovom Direktivnom je predviđena 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

⁵ Presuda od 13 februara 1979. godine u predmetu 85/76 "Hoffman-Laroche".

⁶ Merger-Control Regulation, Official Journal of the European Communities No L 395 od 30. decembra 1989. godine.

Komisija. Direktiva predviđa ogovarajući 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.

Samo u godini nakon donošenja pomenute Direktive (1990. godine) bilo je oko 1400 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.

Pravo konkurencije u Državnoj zajednici Srbija i Crna Gora

Sadašnje pravo konkurencije Državne zajednice Srbija i Crna Gora u poređenju sa pravom konkurencije Evropske unije i nacionalnih zakonodavstava zemalja članica pokazuje se kao nedovoljno razvijeno. Iako je poslednjih godina vidljivo nastojanje zakonodavca da se zakonska rešenja približe rešenjima iz prava razvijenih država (EU, Nemačka, SAD) stanje u ovom delu našeg prava se ne može još oceniti kao zadovoljavajuće. Pre svega, naše antimonopolsko pravo karakteriše nedovoljan broj materijalno-pravnih normi. Postojeće norme su pretežno opšte, neizdiferencirane, i neprikladne za primenu u praksi. Važni instituti antimonopolskog prava su najčešće u zakonima samo pomenuti, a nedovoljno materijalno-pravno izgrađeni i time teško primenjivi. Najveći problem predstavlja gotovo potpuno odsustvo primene postojećih normi u praksi.

Dva su najvažnija razloga za harmonizaciju našeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti. Kako će se sve veći deo privredne saradnje naše zemlje ostarivati sa zemljama EU bilo bi značajno da se naše antimonopolsko pravo uskladi sa jedinstvenim pravom konkurencije EU. Osim toga, usled realnih potreba razvoja tržišne privrede u Srbiji i Crnoj Gori neophodno je izgraditi celovit sistem prava konkurencije i izvršiti kompletnu kodifikaciju ove grane prava u našem pravnom sistemu.

Zaključna razmatranja

Zakonska obaveza zemalja članica da usklade svoj pravni sistem sa sistemom koji postoji na nivou EU o konkurenciji ne postoji. Na nivou Unije postoje nadležni organi koji kontrolišu pravilno funkcionisanje jedinstvenog tržišta (za državnu pomoć to je Komisija itd.).

Za zemlje kandidate za članstvo u Evropskoj uniji situacija je drugačija. Uzimajući u obzir njihove obaveze koje proizilaze iz ugovora, neophodno je da te zemlje prihvate sistem sličan onom koji deluje u Uniji, sa odgovarajućim nacionalnim nadzornim organom. To će pomoći i stvaranju jednog institucionalnog sistema koji će olakšati i ispunjavanje obaveza iz njihovog budućeg članstva. Takvo usklađivanje je neophodno da bi privrednim subjektima bilo osigurano ravnopravno poslovanje i da se privrede zemalja kandidata pripreme za buduće članstvo.

Celokupna politika konkurencije EU u stvarnosti izgleda prilično drugačije od onoga što piše na papiru. Postoje ozbiljni razlozi za zabrinutost kompanija sa sedištem izvan EU u pogledu njihove moći da na nejednakim uslovima konkurišu firmama iz Unije. To se posebno odnosi na kompanije iz trećih zemalja koje nemaju izgleda da pojačaju svoju konkurentsku poziciju bilo kojim od instrumenata raspoloživim kompanijama sa domicilom u EU.

Mina Zirojević, MA and Sanja Jelisavac

Summary

Competition policy in the European Union

Competition policy is essential to the competition of the internal market. It seeks to encourage economic efficiency by creating a climate favourable to innovation and technical progress. EU competition policy makes it possible to ensure that any anti-competitive practices by companies or national authorities do not hinder healthy competition.

In this text we also tried to indicate the main problems in harmonisation of our competition legislation with the one of the European Union.