

ЗАКОН

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Члан 1.

У Закону о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, број 51/09), члан 15. мења се и гласи:

„Доминантан положај има учесник на тржишту који, због своје тржишне снаге, може да послује на релевантном тржишту у значајној мери независно у односу на стварне или потенцијалне конкуренте, купце, добављаче или потрошаче.

Тржишна снага учесника на тржишту се утврђује у односу на релевантне економске и друге показатеље, а нарочито:

- 1) структуру релевантног тржишта;
- 2) тржишни удео учесника на тржишту чији се доминантни положај утврђује, нарочито ако је већи од 40% на утврђеном релевантном тржишту;
- 3) стварне и потенцијалне конкуренте;
- 4) економску и финансијску снагу;
- 5) степен вертикалне интегрисаности;
- 6) предности у приступу тржиштима снабдевања и дистрибуције;
- 7) правне или чињеничне препреке за приступ других учесника тржишту;
- 8) снагу купца;
- 9) технолошке предности, права интелектуалне својине.

Два или више правно независна учесника на тржишту могу да имају доминантан положај ако су повезани економским везама тако да на релевантном тржишту заједнички наступају или делују као један учесник (колективна доминација).

Терет доказивања доминантног положаја на утврђеном релевантном тржишту је на Комисији.”

Члан 2.

У члану 17. став 1. тачка 2) мења се и гласи:

„2) стицања од стране једног или више учесника на тржишту, непосредне или посредне контроле у смислу члана 5. став 2. овог закона над другим учесником на тржишту или више учесника на тржишту, или делом, односно деловима других учесника на тржишту.”

Члан 3.

У члану 23. после става 1. додаје се нови став 2. који гласи:

„У саставу Савета, укључујући и председника Комисије, морају бити заступљени стручњаци из обе релевантне области из става 1. овог члана, са најмање два представника.”

Досадашњи став 4. који постаје став 5. мења се и гласи:

„За председника Комисије, односно чланове Савета, изабрани су кандидати који добију највише гласова на свакој листи, односно први наредни кандидат или кандидати на листи за чланове Савета одговарајуће струке до испуњења услова из става 2. овог члана.”

Досадашњи ст. 2, 3, 5. и 6. постају ст. 3, 4, 6. и 7.

Члан 4.

У члану 24. став 4. тачка 3) речи: „и углед Комисије у јавности” замењују речима: „или етички кодекс.”

Члан 5.

После члана 28. додају се назив и члан 28а, који гласе:

„Етички кодекс

Члан 28а

Комисија доноси етички кодекс који садржи стандарде понашања и поступања чланова органа и запослених у Комисији, у циљу очувања достојанства организације, независности и непристрасности, подизања свести о одговорности у свом раду, као и ради заштите и унапређења стручног интегритета.”

Члан 6.

У члану 31. став 1. тачка 1) и став 2. реч: „накнада” у одређеном падежу замењује се речју: „такса”, у одговарајућем падежу.

Члан 7.

У члану 32. став 3. мења се и гласи:

„Финансијским планом утврђују се укупни приходи и расходи Комисије, укључујући и издвајања за средства резерви, као и елементи за одређивање трошкова зарада.”

Став 5. мења се и гласи:

„Ако се годишњим обрачуном прихода и расхода утврди да су укупно остварени приходи Комисије већи од остварених расхода, разлика се након издвајања средстава за резерве, уплаћује у буџет Републике Србије.”

Члан 8.

У члану 38. став 8. мења се и гласи:

„Против закључка из става 5. овог члана није допуштена посебна жалба, осим ако овим законом није другачије прописано.”

Став 9. брише се.

Досадашњи став 10. постаје став 9.

Члан 9.

У члану 45. став 3. мења се и гласи:

„О захтеву из става 1. овог члана одлучује закључком председник Комисије, а против закључка којим се захтев одбацује или одбија допуштена је посебна жалба о којој одлучује Савет.”

Члан 10.

У члану 46. после речи: „одобрења концентрације” додају се речи: „или појединачног изузећа.”

Члан 11.

Назив одељка изнад члана 47. брише се.

Члан 12.

После члана 51. додаје се нови назив одељка, који гласи:

„2. Посебне одредбе о поступку због повреде конкуренције.”

Члан 13.

У члану 56. став 2. мења се и гласи:

„Закључак из става 1. овог члана, против кога је допуштена посебна жалба, доноси председник Комисије, а по жалби против закључка одлучује Савет.”

Члан 14.

У члану 57. став 4. мења се и гласи:

„Принудно извршење мере заштите конкуренције односно процесног пенала, као и повраћај средстава у случају њиховог умањења или поништаја одлуком суда, спроводи пореска управа у складу са прописима којима се уређује наплата пореза.”

Ст. 5. и 7. бришу се.

Досадашњи ст. 6. и 8. постају ст. 5. и 6.

Члан 15.

Члан 58. мења се и гласи:

„Комисија може донети закључак о прекиду поступка испитивања повреде конкуренције, којим се одређује мера из члана 59. овог закона, ако странка, на основу садржине закључка о покретању поступка, односно чињеница утврђених у поступку, поднесе предлог обавеза које је спремна добровољно да преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције, са условима и роковима за извршење мере.

Предлог из става 1. овог члана, странка може да стави најкасније пре пријема обавештења из члана 38. став 2. овог закона.

Обавештење о подношењу предлога странке из става 1. овог члана, које садржи сажети опис предлога и битних елемената предмета, Комисија објављује на својој интернет страници, са позивом свим заинтересованим странама за достављање писаних примедба, ставова и мишљења у року од 20 дана од дана објаве овог обавештења.

Ако Комисија, на основу анализе стања на тржишту, утврди да је вероватно да ће се на основу предложених обавеза остварити циљ мере из члана 59. овог закона, закључком ће одредити меру на основу датог предлога.

Комисија није у обавези да прихвати предлог из става 1. овог члана.

Закључком о прекиду поступка одређује се рок за извршење обавезе странке и за доставу доказа о испуњењу услова из мере.

Поступак ће се наставити, у року не дужем од три године од дана доношења закључка из става 1. овог члана, ако:

1) наступе битне промене околности на којима се заснивао закључак о прекиду поступка;

2) странка не испуни обавезе из мере у року одређеном за испуњење, односно не достави одговарајуће доказе о томе;

3) Комисија установи да је закључак о прекиду поступка донет на основу нетачних, неистинитих, некомплетних или обмањујућих података које је доставила странка.

О поступању странке по закључку о прекиду поступка, Комисија води рачуна по службеној дужности.

Закључак о прекиду поступка, односно наставку поступка, доноси Савет.”

Члан 16.

У члану 60. после става 4. додаје се нови став 5. који гласи:

„Решење из става 1. овог члана Комисија може, у поступку поновљеном по службеној дужности у смислу члана 46. овог закона у року од годину дана након његовог доношења, да укине ако се битно измене услови под којима је изузеће одобрено, односно да поништи ако се изузеће заснива на нетачним или неистинито приказаним чињеницама или ако се изузеће злоупотребљава.”

Досадашњи став 5. постаје став 6. у којем се реч: „накнада” у одређеном падежу замењује речју: „такса”, у одговарајућем падежу.

Члан 17.

У члану 62. став 1. брише се реч: „та.”

У ставу 4. реч: „три” замењује се речју: „четири.”

Члан 18.

У члану 65. став 1. мења се и гласи:

„Комисија је дужна да донесе решење по пријави концентрације у року од месец дана од дана пријема потпуне пријаве у смислу прописа из члана 63. став 4. овог закона, у складу са чланом 37. овог закона, односно закључак о спровођењу испитног поступка из члана 62. став 2. овог закона.”

Став 4. мења се и гласи:

„Ако се утврди да пријава не испуњава услове из члана 61. овог закона или да подносилац није извршио допуну непотпуне пријаве по налогу Комисије, пријава се одбацује закључком који доноси председник Комисије.”

У ставу 5. реч: „накнада” у одређеном падежу замењује се речју: „такса”, у одговарајућем падежу.

После става 5. додаје се став 6. који гласи:

„Ако се пријава концентрације одбаци из разлога да не испуњава услове из члана 61. овог закона, такса из става 5. овог члана се не плаћа, односно враћа се подносиоцу.”

Члан 19.

У члану 68. став 1. после речи: „од укупног годишњег прихода”, додају се речи: „оствареног на територији Републике Србије и”.

Став 3. мења се и гласи:

„Мера заштите конкуренције не може се одредити протеком пет година од дана извршења радње или пропуштања испуњења обавезе, односно од последњег дана временског периода извршења радње из става 1. овог члана.”

После става 3. додају се нови ст. 4. - 7. који гласе:

„Застарелост из става 3. овог члана прекида се сваком радњом Комисије предузетом ради утврђивања радње из става 1. овог члана и одређивања мере заштите конкуренције. Када Комисија води поступак против више учесника на тржишту или удружења учесника на тржишту, застарелост се прекида даном када је било ком од учесника на тржишту који има положај странке у поступку достављен поднесак Комисије.

После сваког прекида, застарелост почиње поново да тече, али се поступак испитивања повреде конкуренције не може водити протеком двоструког периода утврђеног ставом 3. овог члана.

Мера заштите конкуренције не може се наплатити протеком пет година од дана извршности решења Комисије, а ако је покренут управни спор, од дана правоснажности судске одлуке.

Застарелост се прекида сваком радњом надлежног органа предузетом ради наплате мере заштите конкуренције и почиње поново да тече, али се поступак наплате не може водити протеком двоструког периода утврђеног ставом 6. овог члана.”

Члан 20.

У члану 70. став 1. тачка 1) мења се и гласи:

„1) не поступи по захтеву Комисије да јој достави, саопшти, стави на увид или омогући приступ траженим подацима, онемогући улазак у просторије или на други начин спречи увиђај, односно достави или саопшти нетачне, непотпуне или лажне податке, укључујући податке у смислу чл. 44, 47. и 48. овог закона;”

Члан 21.

У члану 72. став 4. мења се и гласи:

„Рок за доставу тужбе са прилозима Комисији на одговор је 15 дана од дана пријема у суду, а рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема тужбе на изјашњење.”

Став 5. мења се и гласи:

„Суд ће донети одлуку по тужби најкасније у року од три месеца од пријема одговора на тужбу односно од протеча рока за одговор на тужбу.”

После става 5. додају се ст. 6. и 7. који гласе:

„Рок за доставу ванредног правног средства са прилозима на изјашњење је 15 дана од дана пријема у суду, а рок за давање одговора је 30 дана од дана пријема ванредног правног средства на изјашњење.

Врховни касациони суд ће донети одлуку о ванредном правном средству најкасније у року од три месеца од пријема одговора на ванредно правно средство односно од протеча рока за овај одговор.”

Члан 22.

Поступак пред Комисијом који до дана ступања на снагу овог закона није окончан, наставиће се по одредбама овог закона.

Изузетно од става 1. овог члана, на утврђивање доминантног положаја на тржишту и застарелост мере заштите конкуренције, примењиваће се правила која су важила до дана ступања на снагу овог закона.

Члан 23.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење измена и допуна Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС”, број 51/09) садржан је у члану 97. став 1. тачка 6. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем, као и у члану 84. ст. 1. и 2. којима се уређује да сви имају једнак правни положај на тржишту и да су забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о заштити конкуренције (у даљем тексту: Закон) представља израз правне хармонизације са прописима Европске уније, садржи правила конкуренције која су усаглашена са меродавним правом ЕУ, нарочито правилима из чл. 101. (81) и 102. (82) Уговора о функционисању ЕУ, као и процесни и институционални оквир за адекватну примену тих правила. Комплементарност правила конкуренције и испуњавање преузетих обавеза у вези с тим, је нарочито истакнуто Споразумом о стабилизацији и придруживању. (члан 73. ССП и члан 38. Прелазног трговинског споразума).

Разлози за доношење ових измена и допуна Закона, везани су за унапређење процесног оквира примене правила о конкуренцији, а ради отклањања уочених недостатака у том поступку у периоду од његовог ступања на снагу у новембру 2009. године у пракси Комисије и надлежног суда, као и на основу примедба и коментара из Извештаја о напретку Србије за 2012. годину Европске комисије.

Најзначајније процесне измене подразумевају:

- прецизирање критеријума за утврђивање доминантног положаја учесника на тржишту, а на основу концепта прихваћеног у пракси Европског суда правде, и пребацивање терета доказивања доминантног положаја у потпуности на Комисију;
- продужење поступка испитивања концентрације по службеној дужности, са три на четири месеца;
- измену одредбе о прекиду поступка ради стварања процесних услова за доношење такве одлуке на основу предлога обавеза које је странка спремна добровољно да преузме ради отклањања могућих повреда конкуренције (*commitment decision*);
- продужење рока застарелости за вођење поступка са три на пет година од дана извршења, пропуштања или последњег дана радње повреде конкуренције, који се прекида сваком радњом упоступку, али не може бити дужи од десет година; исти рокови важе и за наплату извршне мере заштите конкуренције;
- проширење услова примене процесног пенала;

– прецизирање рокова за поступање у управном спору по тужби против решења Комисије.

Поред тога, ради унапређења организационих услова рада Комисије за заштиту конкуренције, предвиђене су измене у погледу структуре састава Савета, укидање постојећег законског решења које је предвиђало да се у случају умањења или укидања мере заштите конкуренције, камата на наплаћени износ мере спроводи на терет рачуна Комисије за заштиту конкуренције, као и увођење Етичког кодекса за рад Комисије и њених представника.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Члан 1.

Критеријуми за утврђивање доминантног положаја се прецизирају, на тај начин што се спроводи концепт који се заснива на утврђивању тржишне снаге учесника, прихваћен и заступљен и у одлукама европских судова (*Case 85/76 Hoffmann-La Roche v. Commission (1979) ECR 461*). Прописани су јасни критеријуми према којима се одређује тржишна снага, и то на начин да није потребно утврђивати сваки наведени показатељ у сваком појединачном случају, односно да учесник може имати доминантан положај и у случају када не стоје сви наведени показатељи, већ из утврђених показатеља, појединачно и у њиховој међусобној зависности, произлази да учесник има такав положај на утврђеном релевантном тржишту, који му омогућава да „послује на релевантном тржишту у значајној мери независно у односи на стварне или потенцијалне конкуренте, купце, добављаче или потрошаче”. Наведени су карактеристични критеријуми, који ће се примењивати код утврђивања постојања доминантног положаја.

Прописује се да је тржишни удео, нарочито ако је већи од 40%, један од показатеља доминантног положаја, али нема карактер правне претпоставке која би подразумевала постојање доминантног положаја у сваком конкретном случају, нити искључује примену осталих критеријума из става 2. овог члана. Ова одредба подразумева да ни учесник који нема 40% тржишног удела на релевантном тржишту, није унапред „ослобођен” могућности да се утврди његов доминантан положај, ако то други прописани критеријуми показују.

Терет доказивања се, за разлику од досадашњег законског решења, у потпуности преноси на Комисију. Поред тога, дефинише се појам колективне доминације, који поред критеријума за утврђивање појединачног доминантног положаја, подразумева посебан критеријум да се више учесника на тржишту посматрају као један, ако су повезани економским везама тако да на релевантном тржишту заједнички наступају или делују као један учесник.

Члан 2.

Спроводи се прецизирање да се под концентрацијом сматра и стицање непосредне или посредне контроле и над делом, односно деловима других учесника на тржишту. Предложеном изменом је отклоњена одређена нејасноћа у тексту Закона у погледу дефиниције овог института, односно усклађен је текст са одредбом члана 63. став 3. Закона.

Члан 3.

За адекватан рад Комисије неопходно је применити интердисциплинарни приступ, путем репрезентативног учешћа стручњака из две кључне области, права и економије, а таква репрезентативност у овом моменту није заступљена. Изменама се жели постићи избалансиран састав Савета како би се повећала

компетентност Комисије, посебно у погледу својих економских налаза, имајући у виду да активности Комисије у домену заштите конкуренције су таквог карактера да је од изузетног значаја правилно сагледавање економског аспекта.

Чл. 4. и 5.

Увођењем обавезе Комисије да донесе етички кодекс тежи се утврђивању јединствених правила понашања и поступања чланова органа и запослених у Комисији. Циљ овог акта јесте очување достојанства и угледа Комисије у јавности, независности и непристрасности, подизања свести о одговорности у свом раду и спречавање злоупотребе и притиска на чланове Комисије.

Поред тога, један од недовољно јасних и прецизних разлога за разрешење чланова Савета, повреда угледа Комисије у јавности, замењује се повредом етичког кодекса, као кодификованог облика правила пословног морала за рад Комисије.

Члан 6.

Предвиђа се замена речи „накнада” у члану 31. Закона речју „такса”, ради усклађивања са чл. 17. и 18. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11 и 93/12) у погледу одређивања врсте прихода за пружање јавне услуге, односно спровођење поступка или радње.

Иста измена је спроведена и у чл. 16. и 18. овог закона, којима се мењају одредбе чл. 60. и 65. Закона.

Члан 7.

Дефинисано је да се финансијским планом Комисије утврђују, осим укупних прихода и расхода, као и елемената за одређивање трошкова зарада, посебно предвиђа и издвајање за средства резерви. Средства резерви би се користила за потребе намирена текућих обавеза Комисије, у случају недовољних ликвидних новчаних средстава по основу прихода од такси, услед периодичног флукутирања тих прихода, а до висине износа који је опредељен финансијским планом.

Чл. 8. и 9.

Прописује се уместо законске претпоставке постојања посебне жалбе против закључка, да се ово процесно правно средство посебно прописује у ситуацијама на које се односи. Разлози су везани за конкретизацију начела економичности поступка и спречавање процесних могућности одуговлачења поступка, без стварних разлога.

С тим у вези, чланом 45. Закона изричито се прописује право на жалбу против закључка председника Комисије којим се одбија или одбацује захтев за одређивање мере заштите извора података или одређених података (заштићени подаци), о којој одлучује Савет.

Члан 10.

Овом изменом предвиђа се додатни разлог за понављање поступка, и то у случају појединачног изузећа од забране, а у вези са допуном из члана 15. овог закона, којом се предвиђа нови став 5. у члану 60. Закона.

Чл. 11. и 12.

Овим изменама се спроводи усаглашавање систематике закона, из разлога што одредбе чл. 47, 49, 50. и 51. Закона не спадају у садржинском смислу у посебне одредбе о поступку повреде конкуренције.

Члан 13.

Прописано је право на жалбу против закључка председника Комисије о којој одлучује Савет, а што је у складу са наведеном изменом у члану 7. овог закона.

Члан 14.

Извршење мере заштите конкуренције спроводи се на основу коначног и извршног решења Комисије, којим се одређује и рок за добровољно извршење обавезе, који не може бити краћи од три месеца нити дужи од године дана од дана пријема решења (члан 68. став 2. Закона). Комисија може да одложи извршење до правоснажности одлуке, под условима из члана 71. став 3. Закона. У свом досадашњем раду, Комисија је увек одлагала извршење мере до правоснажности одлуке.

Одредбом члана 57. став 3. прописано је да се наплата новчаног износа одређене управне мере врши у корист буџета РС.

Досадашњим ставом 7. члана 57. Закона, било је прописано да принудну наплату новчаног износа мере спроводи пореска управа по правилима принудне наплате пореза, што представља *lex specialis* у односу на одредбу члана 266. став 2. ЗУП-а, да се извршење ради испуњења новчаних обавеза спроводи судским путем (судско извршење). Изменом се прецизира да принудну наплату спроводи пореска управа, у складу са прописима који уређују наплату пореза, на који се начин омогућава да овај орган врши контролу уплате и исплате новчаног износа мере у буџет односно из буџета, и да сходно томе, планира и реализује ангажовање средстава. Са друге стране, ово законско решење погодује и странкама у поступку, с обзиром да је пореска материја укључујући и поступак, детаљно уређена, што ће омогућити остваривању процесних и других права странака у том поступку (нпр. плаћање на рате и томе слично).

Досадашња одредба става 5. члан 57. Закона, да се камате „које настану у случају умањења износа или укидања управне мере, исплаћују на терет средстава Комисије”, брише се, ради усклађивања са примедбама Европске комисије, из Годишњег извештаја о напретку. Поред тога, овакво законско решење је произвело и тешкоће у пракси Комисије у протеклом периоду, у вези са враћањем наплаћених средстава на основу мера које се укидају по ванредном правном леку у судском поступку, односно након значајног протекла времена, на који начин се јавља значајна финансијска неизвесност у раду Комисије.

Члан 15.

Изменом члана 58. Закона спроводи се прецизније уређивање института прекида поступка на основу преузете обавезе странке у поступку (*commitment decision*). Наиме, Комисија за заштиту конкуренције може, у оквиру поступка који је покренут због повреде конкуренције, да прихвати обавезе које странка против које се води поступак предложи у циљу отклањања могуће повреде, ако је предлог странке заснован на садржини закључка о покретању поступка, односно чињеницама утврђеним у поступку и поднет пре момента пријема обавештења о битним чињеницама из члана 38. став 2. Закона (*statement of objections*). Пре разматрања, Комисија ће обавештење о подношењу предлога

странке за прекид поступка, које садржи сажети опис предлога и битних елемената предмета, објавити на својој интернет страници, са позивом свим заинтересованим странама за достављање писаних примедба, ставова и мишљења у року од 20 дана од дана објаве овог обавештења.

Ако Комисија предложене обавезе прихвати, странка је дужна да те обавезе и испуни, а Комисија да утврди да ли су обавезе у целини испуњене у временском периоду који је одређен. Комисија није у обавези да предложене обавезе прихвати, поготову у случају када је већ утврђена повреда закона. Комисија ће, пре доношења одлуке о предложеним обавезама проверити да ли су предложене обавезе сразмерне и примерене за отклањање могућих повреда и да ли је вероватно да ће се на основу предложених обавеза остварити циљ мере из члана 59. Закона. Комисија може донети закључак којим одређује меру на основу датог предлога, и тим закључком одлучује о прекиду поступка и одређује рок за извршење обавезе странке и за доставу доказа о испуњењу услова из мере.

Предложене обавезе могу бити мере понашања или структурне мере, у зависности од појавних облика могућих повреда и примереног начина њиховог отклањања. У случају да странка све обавезе испуни у року и на начин у складу са одредбама закључка, поступак се обуставља по истеку рока који не може бити дужи од три година. Постојећи рок који предвиђа да прекид поступка може да траје најдуже шест месеци није адекватан за остваривање економичности поступка и отклањања услова за могуће повреде закона. У случају да странка не испуни обавезе у обиму, или на начин и у року у складу са одредбама закључка, поступак се наставља, а Комисија по окончању поступка може изрећи и управне мере, у складу са одредбама члана 57. Закона односно мере отклањања повреда конкуренције, у складу са одредбама члана 59. Закона. Циљ увођења овог института је економичност поступка, јер Комисија није дужна да пре доношења закључка утврди постојање повреде, што значи да је поступак бржи и примеренији нарочито за динамичније секторе, на који се начин омогућава знатно брже решавање евентуалних проблема на тржишту. Поред тога, овај институт је повољан за учесника на тржишту који се јавља у својству странке чије је пословање предмет испитивања Комисије, и даје се могућност да предложи мере које сматра да ће отклонити сумње у постојање повреде конкуренције.

У пракси Европске комисије, применом овог института се решава више од 60% случајева, што указује на то да је реч о делотворном начину отклањања повреда правила конкуренције.

Члан 16.

Уређује се посебан основ за укидање или поништавање решења о појединачном изузећу, и то у случају битне измене услова под којима је изузеће одобрено, односно ако је засновано на нетачним или неистинито приказаним подацима или се злоупотребљава.

У наведеним случајевима, поступак се понавља, а на основу допуне из члана 9. овог закона.

Члан 17.

У члану 62. став 1. Закона, реч „та” брише се, јер је мењала смисао ове одредбе и упућивала на погрешан закључак у погледу различитих случајева у којима је Комисија надлежна да покрене испитни поступак.

Поред тога, продужен је рок за доношење решења у испитном поступку. Обавеза Комисије је била да сходно одредби члана 62. став 4. Закона, донесе

решење у року од три месеца од дана покретања поступка по службеној дужности, иначе се сматра да је концентрација одобрена. Уочено је да је рок од три месеца превише кратак, с обзиром да се у испитном поступку испитују концентрације учесника на тржишту чији је тржишни удео већи од 40%. Величина и снага ових учесника на тржишту и ефекти које концентрација може да изазове на тржишту, захтевају сложене економске анализе, којима мора да претходи прикупљање података од њихових конкурената, добављача, купаца, државних органа итд. Овај рок је нарочито кратак у ситуацији када се концентрација може одобрити само условно, па странка може сама да предложи посебне услове које је спремна да прихвати да би концентрација била одобрена. У тој ситуацији, овако кратак рок није ни у интересу странке, па је стога он продужен на четири месеца.

Члан 18.

Прецизиран је моменат који означава почетак рока за поступање Комисије, јер би се иначе непрецизно дефинисани рокови у пракси могу злоупотребити. Стога се предложеном изменом јасно утврђује да рок почиње да тече од подношења потпуне пријаве. У складу са наведеним, предвиђено је и да се закључком председника Комисије одбацује непотпуна пријава. Такође је поново предвиђена могућност поништавања решења у одређеним случајевима које Закон није обухватио.

Уводи се нови став који предвиђа могућност враћања таксе, ако пријава концентрације буде одбачена из разлога да нису испуњени услови „прага“ за нотификацију из члана 61. Закона, односно да није ни постојала обавеза пријаве. Овим решењем се смањују непотребни трошкови за учеснике на тржишту.

Члан 19.

Прецизирано је да се учеснику на тржишту мера заштите конкуренције одређује у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини највише 10% од укупног годишњег прихода, оствареног на територији Републике Србије. Све већи број страних и мултинационалних компанија на нашем тржишту које остварују приход на светском нивоу као и правна сигурност захтевали су измене овог става.

Измењен је рок застарелости за изрицање и наплату изречене мере заштите конкуренције, тако што је предложеном изменом и допуном овог члана извршено раздвајање застарелости која се односи на поступак утврђивања повреде и одређивања мере заштите конкуренције и поступак наплате мере заштите конкуренције. Одредбе су усклађене са одговарајућим одредбама чл. 25. и 26. Уредбе ЕУ 1/2003. Прописани рок застарелости од три године од дана извршења повреде конкуренције показао се као сувише кратак, и имао је штетне последице у пракси примене Закона. Имајући у виду сложеност поступка, а нарочито тешкоће у откривању повреда конкуренције, судску контролу решења, као и евентуални поступак принудне наплате ове мере, Комисија је оценила да се ради о изузетно кратком року. Дужи рокови застарелости прописани су законима у поступцима за кажњиве радње чија друштвена опасност и противправност није ништа већа и значајнија од радњи повреда конкуренције, као што су петогодишњи рокови застарелости за прекршаје у области царина, промета роба и услуга, пореских и других прописа. У складу са наведеним, овај Закон би, уколико се не изврше предложене измене, онемогућио наплату новчаног износа мере заштите конкуренције. Оцену да је рок застарелости сувише кратак истицали су и представници Европске комисије на састанцима Пододбора за унутрашње тржиште, као и UNCTAD у свом извештају о стању заштите конкуренције у Србији.

Члан 20.

Одредбом која се односи на одређивање мере процесног пенала, обухваћено је и понашање оних учесника на тржишту који не поступе по захтеву Комисије да јој саопште, ставе на увид или омогуће приступ траженим подацима или јој онемогуће улазак у просторије или на други начин спрече увиђај, односно доставе или саопште нетачне, неистините или лажне податке. С обзиром да се ради о повереним пословима Комисије који су од изузетног значаја за испитивање услова на тржишту и уочавање неправилности или могућих повреда конкуренције, одговорност и обавезе учесника на тржишту требало би и да буду санкционисане на одговарајући начин.

Члан 21.

Изменама у члану 72. Закона, прецизирају се рокови за поступање у судском поступку по тужби у управном спору против аката Комисије, ради веће ефикасности. Полазећи од природе материје заштите конкуренције, односно од чињенице која подразумева одређене мере у контексту динамичних прилика на тржишту, дуго трајање судског поступка ради испитивања акта Комисије изазива висок степен правне несигурности, како за странке у поступку, тако и у погледу праксе коју Комисија својим актима формира, а која посредно утиче на понашање других учесника на тржишту.

Члан 22.

Предвиђено је да ће се поступци који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона, наставити по одредбама овог закона, имајући при томе у виду да се појединим одредбама којима се регулише поступак пред Комисијом омогућава ефикасније спровођење закона. Изузетак се односи на утврђивање доминантног положаја на тржишту и застарелост мере заштите конкуренције, на која питања ће се примењивати правила која су важила до дана ступања на снагу ових измена и допуна, ради спречавања отежавања положаја странке у поступку који је у току.

IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА ПРИМЕНУ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Који проблем се решава прописом?

Важећи правни и институционални оквир заштите конкуренције је дефинисан Законом о заштити конкуренције. Овај пропис уређује правила конкуренције, надлежност и организацију Комисије за заштиту конкуренције, посебан управни поступак у којем се спроводи испитивање повреда конкуренције и нотификација концентрација, управне мере које се одређују ради отклањања утврђене повреде конкуренције, као и правну заштиту у судском поступку. Концепт заштите конкуренције, правила конкуренције и надзор над њиховом применом, у потпуности је заснован на релевантном праву Европске уније, односно представља израз правне хармонизације.

У пракси примене Закона, уочене су одређене негативне појаве, које су се манифестовале превасходно у поступку пред Комисијом, као и у њеној организацији и раду.

Конкретно, највећи проблеми у примени Закона везани су за кратке рокове застарелости, дужину трајања судског поступка, последице укидања мере заштите конкуренције по ванредном правном леку у судском поступку и с

тим у вези терет враћања наплаћених средстава мере заштите конкуренције и припадајућих камата, одређене нејасноће у погледу примене појединих процесних института, као и потребу проширења могућности санкционисања непоступања странке и трећих лица по процесним захтевима Комисије. Поред тога, уочена је и потреба прецизније дефиниције услова за утврђивање доминантног положаја на релевантном тржишту.

Највећи проблем у пракси Комисије је везан за кратке рокове застарелости, који према важећем законском решењу износе свега три године од дана извршења радње или пропуштања испуњења обавезе, односно од последњег дана временског периода извршења радње, за окончање поступка и спровођење изречене мере заштите конкуренције. Имајући у виду комплексност поступака који се воде пред Комисијом, овај рок застарелости се показао као изузетно кратак. Према подацима Комисије за заштиту конкуренције за 2012. годину, застарелост одређивања мере заштите конкуренције наступила је у шест случајева правоснажно утврђених повреда конкуренције (рестриктивни споразум у области каско осигурања Удружења осигуравача Србије и чланица Удружења осигуравача Србије; рестриктивни споразум у области обавезног осигурања од аутоодговорности Удружења осигуравача Србије и његових чланова друштава за осигурање; рестриктивни споразум друштава Хемофарм а.д. Вршац, Галеника а.д. Земун, ФХИ Здравље Лесковац а.д, Југоремедија а.д. Зрењанин, Славиамед д.о.о, Београд, Pharma Swiss д.о.о. Београд, Велефарм а.д. Београд, Ветфарм а.д. Београд, Фармалогист д.о.о. Београд, Phoenix Pharma д.о.о. Београд, Југохемија, Фармација д.о.о. Београд и Унихемком д.о.о. Нови Сад; рестриктивни споразум друштава Metro Cash&Carry д.о.о. Београд и INVEJ д.о.о. Београд; злоупотреба доминантног положаја Акционарског друштва „Млекара“ из Суботице и Акционарског друштва Индустрија млека и млечних производа „Имлек“ из Београда на тржишту откупа сировог млека на територији Републике Србије; и рестриктивни споразум Ветеринарска комора Србије). Према наведеном, може се уочити да концепт заштите конкуренције који је системски примењен у Закону не доводи се у питање, као ни основна, материјална правила заштите конкуренције, преузета из меродавног европског законодавства, већ се поставља захтев „финог подешавања“ појединих процесних и организационих законских решења, ради несметаног одвијања поступка и веће правне сигурности за све учеснике у њему.

2. Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?

Основни циљ предложених измена и допуна Закона је унапређење постојећег проценоправног оквира, отклањање могућих препрека за потпуну и адекватну примену правила конкуренције у поступку пред Комисијом, као и унапређења рада Комисије.

Посебни циљеви везани су за:

- проширење овлашћења Комисије у циљу ефикаснијег стицања релевантних података;
- прецизније одређење доминантног положаја и контроле над учесником на тржишту;
- уклањање терета доказивања са странке у поступку, и у потпуности пребацивање на Комисију;
- стручно адекватан и компетентан састав Савета;

- унапређење интегритета Комисије, независности и непристрасности, подизања свести о одговорности у свом раду;
- унапређење института прекида поступка ради адекватније примене тзв. одлуке по добровољно преузетим обавезама (*commitment decision*);
- спречавање застарелости мере заштите конкуренције кроз продужење и раздвајање рокова застарелости за утврђивање и наплату мере заштите конкуренције;
- продужење рока оцене пријављене концентрације;
- обезбеђење издвајања за средства резерви, као и ослобађање Комисије од ризика наплате камата за враћена средства по укинutoј мери заштите конкуренције;
- ефикасније спровођење поступка пред Комисијом, путем уклањања опште процесне жалбе против закључка, и увођењем њених посебних облика у одговарајућим ситуацијама.

3. Да ли су разматране друге опције за решавање проблема?

У фази идентификације проблема и утврђивања предлога решења, уочено је да постоје одређена питања која се могу решити подзаконским актима, као и активностима усмереним на подизање свести о потреби развоја културе поштене тржишне утакмице свих учесника на тржишту, односно друштвено одговорног понашања привредних и других субјеката, али су ова питања пратећа и допунска, и везана су за постојећу и будућу праксу Комисије.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење датог проблема?

Полазећи од правне природе проблема који су идентификовани у релевантној области, установљено је да су то питања која су предмет законске регулативе, обзиром да се непосредно односе на законске одредбе о поступку и организацији Комисије за заштиту конкуренције.

5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у Закону?

Могу се уочити три групе субјеката на које ће непосредно или посредно утицати решење садржана у изменама и допунама Закона:

– измене и допуне Закона претежно су усмерене на рад Комисије, као централне институције надлежне за остваривање циља овог Закона, а то је заштита конкуренције ради постизања економске ефикасности и обезбеђивања равноправности учесника на тржишту. Новине у погледу састава Комисије и усвајање етичког кодекса треба да имају позитиван утицај на компетенцију и делотворније обављање активности из делокруга Комисије. Увођење негативне претпоставке о дозвољености улагања жалбе на закључак Комисије има за циљ да спречи одуговлачење поступка и доприноси ефикасности која је у интересу свих учесника на тржишту. Продужењем рока за одговор на тужбу, Комисији се оставља више времена за аргументацију њених ставова. Измене предвиђају да принудно извршење мере заштите конкуренције односно процесног пенала, као и повраћај средстава у случају њиховог умањења или поништаја одлуком суда, спроводи пореска управа у складу са прописима којима се уређује наплата пореза. На овај начин је уклоњена неправилност да се терет наплате камате за враћена средства по основу укинуте мере заштите конкуренције, врше на терет средстава Комисије;

– учесници на тржишту, односно сви привредни субјекти (привредна друштва, предузетници, јавна предузећа, друштвена предузећа) као и други субјекти који се јављају у промету добара и услуга (физичка и правна лица,

удружења и други облици организовања, државни органи и организације). Имајући у виду да овај закон не предвиђа системске измене у заштити конкуренције, односно у погледу правила конкуренције, критеријума за њихову примену (осим у погледу прецизирања утврђивања доминантног положаја на релевантном тржишту), овај утицај се огледа превасходно у контексту потенцијалног учешћа у поступку пред Комисијом, у својству странке против које се води поступак;

– судски органи: на првом месту, то су Управни суд и Врховни касациони суд, у погледу продужења рокова за достављање тужбе на одговор, за одговор Комисије на тужбу и рока за доношење одлуке ће омогућити више времена суду за разматрање предмета и одлучивање, што се показало као непоходно, јер је реч о специфичној материји која захтева посебна знања. Када је реч о поступању Врховног касационог суда изменама је прецизиран рок у коме ће одлучити о ванредном правном леку, јер је до сада Комисија пресуде Врховног касационог суда добијала након годину дана од дана подношења захтева том суду (понекад је тај период и дужи), чиме се решења Комисије којима се налаже извршење обавезе у року прописаном Законом, у пракси на одређени начин обесмишљава и то не само у односу на наложене мере, већ и на саму примену Закона.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Имајући у виду да се предложеним изменама превасходно интервенише у појединим процесним и организационим одредбама везаним за рад Комисије, није предвиђена промена у погледу трошкова примене Закона у односу на важећи правни режим.

Изузетно, у погледу трошкова на страни учесника на тржишту који се јавља као странка у поступку пред Комисијом, предложеним изменама се предвиђа ослобађање од плаћања таксе за пријаву концентрације, у случајевима кад таква пријава буде одбачена. На овај начин се решава ситуација према којој странка може да буде оптерећена овим административним теретом и када се утврди да нема основа за пријаву концентрације. Према годишњим извештајима, у 2012. години Комисија је одбацила три пријаве концентрације, а у 2011. години пет пријава.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

С обзиром да измене и допуне Закона о заштити конкуренције не стварају додатне трошкове, а да доприносе ефикасности поступка пред Комисијом, оправдано је њихово имплементирање у наш правни систем.

8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Заштита конкуренције, односно одговарајући правни и институционални механизми за остваривање ефикасног и правилног надзора над стањем конкуренције на тржишту, као и утврђивање и санкционисање повреда конкуренције јесте крајњи циљ нормирања ове материја. Имајући у виду да се предложеним изменама спроводи прецизирање и унапређење постојећег процесног и организационог механизма примене правила конкуренције, очекује се унапређење у пракси рада Комисије и тиме, услова на тржишту у погледу правилне и ефикасне заштите конкуренције. Остваривање овог циља има посредан утицај на појаву нових инвеститора, нарочито кроз отклањање поверда конкуренције које се састоје у постављању правних и фактичких баријера уласку на тржиште нових привредних субјеката.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Процес консултација поводом ревизије важећег Закона о заштити конкуренције, обухватио је велики број заинтересованих субјеката у свим фазама припреме. Предложене измене и допуне су засноване на иницијативи коју је усвојио Савет и доставио ресорном министарству, а на основу своје праксе и наведених проблема који су у њој уочени. На основу ове иницијативе, формирана је стручна радна група, у чијем су саставу поред представника министарства, узели учешће представници Комисије за заштиту конкуренције, ИПА пројекта за подршку заштите конкуренције и Канцеларија за европске интеграције.

У раду на припреми измена Закона, посебан значај је дат коментарима на важећи правни оквир заштите конкуренције из Извештаја о напретку Србије за 2012. годину, који је донела Европска комисија. Поред тога, предложене измене су биле предмет консултација са представницима Европске комисије, на састанку Пододбора за унутрашње тржиште и конкуренцију, у Бриселу, 14. и 15. марта 2013. године.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције, који је био резултат рада стручне радне групе, био је предмет званичне јавне расправе, спроведене у периоду од 18. априла до 18. маја 2013. године. Текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о заштити конкуренције био је постављен на сајту Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација и сви заинтересовани били су у могућности да преузму текст и упознају се са предложеним решењима, као и да доставе примедбе, предлоге и коментаре електронским путем.

Централни догађај јавне расправе организован је у Привредној комори Србије, 10. маја 2013. године. Овом приликом су сви заинтересовани могли да присуствују догађају и активно учествују у дискусији. Одзив представника привреде, адвокатских канцеларија и стручне јавности био је велики и општа је оцена да је јавна расправа успешно организована, као и да су упућене корисне сугестије и предлози за побољшање текста Нацрта закона. У току дискусије велики број учесника изнео је коментаре и конструктивна решења за унапређење законске регулативе у области заштите конкуренције. Највећи број примедба односио се на предложену промену надлежности за судску контролу одлука Комисије са Управног суда на Привредни апелациони суд, и оне су прихваћене. Поред тога, измена одредбе о начину обрачуна основице за примену мере заштите конкуренције (везивање за тржиште Републике Србије), искључивању терета доказивања за странку у поступку, прецизирање услова понављања поступка код укидања или поништавања појединачног изузећа, као и стручне репрезентативности у саставу Савета, неке су од најбитнијих примедба из процеса јавне расправе, које су добиле своје место у предложеним изменама.

10. Које ће мере током примене закона бити спроведене да би се остварили разлози доношења закона?

У примени измена које су предвиђене, потребно је усклађивање праксе Комисије са прописаним процесним изменама.

Посебно место има усвајање етичког кодекса који садржи стандарде понашања и поступања чланова органа и запослених у Комисији.

Поред тога, потребно је и даље предузимање мера у циљу подизања нивоа свести о потреби унапређења стања конкуренције на тржишту републике Србије, одговарајуће културе понашања привредних субјеката, засноване на

принципу лојалне конкуренције, као и потреба сарадње привредних субјеката и државних институција у примени механизма заштите конкуренције.