

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Који проблем се решава прописом?

Важећи правни и институционални оквир заштите конкуренције је дефинисан Законом о заштити конкуренције („Службени гласник РС“ 51/09; у даљем тексту: Закон). 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 је наступила 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 друштва за осигурање; рестриктивни споразум друштва 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 друштва 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 се не доводи 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 о заштити конкуренције 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 су везани 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 Комисије;
- 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 укинутој 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 о заштити конкуренције:

– измене и допуне Закона о заштити конкуренције претежно су усмерене на рад Комисије за заштиту конкуренције, 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 који уређују наплату 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 преваходно 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 преваходно 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 3 пријаве концентрације, а у 2011. години 5 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 Комисије за заштиту конкуренције 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 Комисије, неке су од најбитнијих

примедби из процеса јавних консултација, 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.