PRAVNI ZNAČAJ UREDBE BR. 17 EVROPSKE EKONOMSKE ZAJEDNICE

REZIME: Značaj Uredbe br. 17 Evropske ekonomske zajednice, koja je usvojena 1962. godine, došao je do izražaja tek početkom devedesetih godina. Ona nije kreirala set pravila koja se mogu primenjivati bez izuzetaka u praksi, ali je činjenica da je formulacija detaljnih prava, obaveza i odgovornosti koje snose učesnici na evropskom tržištu, izvršena. Osnovu legislativnog okvira na kom se temelji predmetna Uredba predstavlja definisanje odredbi o uslovima poslovanja koje se moraju poštovati na tržištu današnje Evropske unije, pravima država članica i treće strane u procesu istrage zloupotrebe položaja, gornjim granicama kazni za učinjeni prekršaj, institucionalizovanom mehanizmu u odnosu na nacionalne nivoe, uslovima pod kojima su dozvoljeni izuzeci od primene sankcija putem politike konkurencije, kao i o istraživačkoj moći Komisije u praktičnoj primeni prava konkurencije.

Ključne reči: konkurencija, pravo, regulativa, Evropska unija.

* Doktorand, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, e-mail: mstojkovic1@yahoo.com

Uvod

Pravo konkurencije je grana prava koju čini skup pravnih normi kojima se regulišu prava i obaveze tržišnih učesnika u tržišnoj utakmici.¹ Najveća primena prava konkurencije ima svoju manifestaciju kod ostvarivanja pozitivnih efekata politike konkurencije na jedinstvenom tržištu Evropske unije. Cilj postojanja ove pravne oblasti je borba protiv zloupotrebe dominantnog položaja i zloupotrebe veličine, radi ostvarivanja poslovnih ciljeva na štetu ostalih učesnika tržišne utakmice.

Otkrivanje i stavljanje pod zakonodavni okvir svih mogućih oblika malverzacija kojima se služe poslovni entiteti, predstavlja težak zadatak čijom se problematikom bave subjekti koji kroje politiku konkurencije. Istorijski razvoj prava konkurencije beleži niz specifičnosti, kako kroz ponašanja privrednih subjekata u praktičnom aspektu, tako i kroz usavršavanje pravnog okvira.

Pravni okvir politike konkurencije posleratne Evrope

Institucionalni razvoj ekonomske sfere posleratne Evrope drugačiji je od prethodnih pokušaja institucionalizacije ekonomije na regionalnom nivou. Uprkos ratnom vremenu, lideri zapadnoevropskih zemalja bavili su se problematikom regulacije ekonomskih sistema. Ovo je dovelo do razvoja normativnog okvira prava konkurencije i formiranja nadležnih institucija.

Vremenom, elementi razvoja politike konkurencije nisu naišli na odobravanje od strane država članica Ekonomske zajednice. Njihovi zakonodavni organi bili su skeptični zbog novih i neisprobanih legislativnih instrumenata, nedostatka domaće prakse i iskustva. Negativan stav država članica Evropske ekonomske zajednice prilikom implementacije postulata prava konkurencije rezultat je nedovoljno dobrog snalaženja po pitanju primene unutar samih država članica.

Belgija i Luksemburg nisu imali legislativu u ovoj oblasti do tada, kroz čitavu svoju istoriju, dok je Holandija prvi Akt o ekonomskoj konkurenciji donela tek 1956. godine. U Italiji su monopoli i ostala restriktivna praksa bili regulisani građanskim pravom. Francuski zakon je bio pisan bez potrebnog smisla, zbog nedovoljnog iskustva iz ove oblasti. Nemačka je solidno plovila novim vodama, jer je imala pravi režim formulisanja i sprovođenja politike konkurencije. Države članice su imale rok od tri godine za prihvatanje pravnog okvira politike konkurencije.

¹ Varga, S., (2006). Pravo konkurencije, Privredna akademija, Novi Sad, str. 1.

Zbog neiskustva po pitanju konkurencije i njene regulacije, većina država nije uspjela da temeljno implementira neophodne odrednice, ili je to učinila na neadekvatan način. Kada je celokupna procedura oko uvođenja ove legislative završena 1962. godine, bilo je jasno da će celokupan postupak oko njenog sprovođenja, kontrole i unapređenja biti poveren specijalnoj komisiji.

Uredba br. 17 kao kamen temeljac harmonizaciji prava konkurencije

Komisija je zajedno sa Savetom ministara donela sporazum baziran na nemačkim zakonima konkurencije pod nazivom Uredba br. 17 (*Regulation No 17*)² kao začetak harmonizacije prava konkurencije na nivou Evropske ekonomske zajednice, današnje Evropske unije.

Budući da zemlje članice nisu bile spremne da primene novi pravni koncept, u izgledu je bila opasnost od zastoja u implementaciji. Uprkos svemu, Uredba br. 17 je kamen temeljac modernoj politici konkurencije, borbi protiv monopola i restriktivnih sporazuma na teritoriji Jedinstvenog evropskog tržišta.

Značaj ove Uredbe došao je do izražaja tek početkom devedesetih godina. Ona nije kreirala set pravila koja se mogu primenjivati bez izuzetaka u praksi, ali je činjenica da je formulacija detaljnih prava, obaveza i odgovornosti koje snose učesnici na evropskom tržištu, izvršena.

Osnovu legislativnog okvira na kom se temelji predmetna Uredba predstavlja definisanje odredbi o:

- uslovima poslovanja koje se moraju poštovati na tržištu Evropske unije,
- pravima država članica i treće strane u procesu istrage zloupotrebe položaja,
- gornjim granicama kazni za učinjeni prekršaj,
- institucionalizovanom mehanizmu koji po dogovoru primenjuju nacionalni zakonodavni organi, a koji kontroliše Nadzorni komitet,
- uslovima pod kojima su dozvoljeni izuzeci od primene sankcija putem politike konkurencije,

² Council Regulation No 17 of 6 February 1962, First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty (Articles 81 and 82 after the Treaty of Amsterdam). Izvor: Official Journal of the European Communities (OJEC), 21.02.1962., Preuzeto sa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31962R0017:EN:HTML>

- o istraživačkoj moći Komisije u praktičnoj primeni prava konkurencije.

U praksi, ovaj propis doneo je neočekivane probleme nakon njegovog donošenja. Efekat regulacije uslova poslovanja na tadašnjem tržištu Evropske unije je bio potcenjen, s obzirom da su firme, iako pod obavezom, prijavile Komisiji začuđujuće veliki broj sporazuma koji su morali biti procenjeni.³ U cilju što efikasnijeg rešavanja slučajeva narušavanja konkurencije, osoblje Direktorata za konkurenciju je pristupilo njihovom pregrupisivanju, iza čega su usledili solidni rezultati.

Tehnikom eliminacije su uočeni sporazumi koji ne narušavaju konkurenciju. Ovo pregrupisavanje je imalo uticaja na privredne sektore, odnosno firme u njima, da lakše usvajaju zakone konkurencije, imajući saznanja o prekršenim pravilima i izdvajanje dodatnih troškova oko regulisanja statusa na evropskom tržištu.

Sadržina Uredbe br. 17 i njeni ciljevi

Uredba br. 17 obezbedila je Komisiji autoritet i istraživačku moć u cilju primene članova 85. i 86. Ugovora o osnivanju EEZ, zatim, centralnu ulogu i jedinstvenu moć kod sprovođenja člana 85., naročito kod oblasti o izuzecima formiranja kartela. Ova regulativa sadrži 25. članova pomoću kojih Komisija efikasno sprovodi istragu i saradnju sa državama članicama i u njima se ogleđa kompleksnost i detaljnost vođenja politike konkurencije.⁴

U članu 3. Uredbe 17, pod nazivom „Prestanak kršenja (konkurencije)“, Komisija ima prava da na osnovu apliciranja ili sopstvene inicijative, pokrene postupak protiv preduzeća, njihovih asocijacija ili koncentracija preduzeća, ukoliko je učinjen prekršaj po osnovu članova 85. i 86. Ugovora o osnivanju EEZ.

Zahtev za pokretanje postupka mogu tražiti kako države članice, tako i fizička ili pravna lica koja imaju legitiman interes na tržištu Evropske unije. Na osnovu odredbi Uredbe 17, Komisija ima obavezu da prikupi sve relevantne

³ Do otkaznog roka, novembra 1962. godine, na ime multilateralnih sporazuma, primljeno je skoro 900 prijava na adresu Direktorata za konkurenciju. U slučaju bilateralnih sporazuma taj broj je iznosio čak 34.500 prijava. Najveći deo ovih prijava bio je u vezi sa vertikalnom sporazumima što je detektor za podnošenje zahteva kreatorima politike konkurencije da povećaju svoje angažovanje na legislativi koja se bavi horizontalnim sporazumima.

⁴ Posebno u članovima 3., 4., 8., 11., 14. i 15.

informacije o eventualno učinjenom prekršaju u prethodnom odlučivanju u predmetnoj pravnoj stvari.

Član 4. pod nazivom „Notifikacije o novim sporazumima, odlukama i praksama“ propisuje evidentiranje svih sporazuma koji se mogu povezati sa članom 85. Ugovora, kako bi Komisija imala saznanja o akcijama privrednih subjekata, te eventualnom kršenju pravila konkurencije na tržištu Evropske unije.⁵

Izuzimaju se preduzeća koja svojim patentima i korišćenjem prava intelektualne svojine za novitete na tržištu, doprinose razvoju standardizacije, specijalizacije proizvodnje i kvaliteta proizvoda i usluga. Uslov je da proizvodi preduzeća ne zauzimaju više od 15% celokupnog Jedinstvenog tržišta Evropske unije, da potrošači nisu pod bilo kakvom vrstom prisile u trgovini, i da njihov ukupni godišnji prihod ne prelazi 200 miliona novčanih jedinica aktuelne valute.

„Trajanje i opoziv odluka pod članom 85.“ je osmi član ove regulative koji govori o odlukama Komisije i njihovom povlačenju, promeni ili donošenju novih u vidu zabrana, ukoliko:

- dođe do promene činjenica koje bitno utiču na strukturu odluke,
- ugovorne strane prekrše obavezu koja je uvedena odlukom Komisije,
- je odluka doneta na osnovu nepotpunih i pogrešnih informacija, ili je rezultat pogrešnog ubeđenja,
- ugovorne strane zloupotrebe izuzimanja koja im donosi član 85 Ugovora.

Član 11. pod nazivom „Zahtevi za informacijama“ odnosi se na pravo Komisije kao svojevrsnog organa inspekcije, da zahteva sve one informacije neophodne za procenu slučaja i donošenje pravilne odluke od države, preduzeća ili drugih relevantnih organa. Kada šalje zahtev preduzećima ili njihovim asocijacijama u cilju prikupljanja informacija o njihovom poslovanju, Komisija uporedo šalje i zahtev nadležnim organima države članice na čijoj teritoriji posluje privredni subjekt za proverom tih informacija, te potvrdom validnosti istih. Pored organa privrednog subjekta, Komisiji mogu informacije dostaviti i njihovi pravni zastupnici, kao i druga lica sa potrebnim ovlašćenjima.

⁵ Ovaj član izuzima od pravila konkurencije one sporazume dva ili više preduzeća na različitim nivoima reprodukcije i distribucije, koji imaju za cilj isključivo međusobnu saradnju ta dva preduzeća u skladu sa predmetom ugovora.

Ovlašćenja Komisije predviđena Uredbom br. 17

Član 14. prikazuje potencijal za razvoj politike konkurencije po pitanju istraživačke moći Komisije. Ovlašćeni organi Komisije imaju saglasnost da od preduzeća, ili bilo kog drugog poslovnog subjekta, koji predstavlja potencijalni problem po pitanju konkurencije, zatraže:

- pregled poslovnih knjiga i izveštaja, kopiranje istih u svrhu dalje obrade i analize,
- detaljno objašnjenje na licu mesta o učinjenom prekršaju,
- ulazak u poslovne prostorije,
- obilazak zemljišta i sredstava preduzeća,

pod uslovom da se na taj način može dokazati potencijalna involviranost u narušavanje, sprečavanje i ograničavanje konkurencije.

Nadležni organi Komisije sastavljaju izveštaj na osnovu zatečenog stanja, donose odluku o eventualnom kažnjavanju poslovnog subjekta o čemu obaveštavaju i nadležne autoritete države članice na čijoj teritoriji posluje dati subjekt. Poslovni subjekt ne sme da ometa istragu, osim da ispravnost odluke, ukoliko sumnja, ili smatra da je pogrešna i da ne treba da snosi odgovornost, ispita putem Evropskog suda pravde.

Komisija može kažnjavati preduzeća, koja namerno, ili usled svoje nemarnosti prolede pogrešne informacije, ili, pak, ukoliko daju nepotpune izveštaje o svom poslovanju. Kazne do milion novčanih jedinica plaćaju se u slučaju nepoštovanja člana 85. kao i ukoliko se dokaže da je 10% dohotka i više, na godišnjem nivou stečeno narušavanjem konkurencije. Da bi se procenila relativna ekonomska moć jednog preduzeća i njegovih konkurenata na tržištu jedne države članice, u obzir se moraju uzeti prednosti koje ta preduzeća mogu da imaju na osnovu pripadnosti grupama preduzeća koja posluju širom Evrope, pa čak i sveta.⁶

Jedan od interesantnih primera u sudskoj praksi je presuđena pravna stvar⁷ koja se u suštini odnosi na tumačenje člana 14 Uredbe br. 17 Saveta od 6. februara 1962. godine. Ovaj postupak je vođen zbog pitanja definicije stanovišta kako odrediti kojim eventualnim ograničenjima su podvrgnuta istražna ovlašćenja Komisije iz te odredbe, na osnovu činjenice da se pruža pravna zaštita tajnosti prepiske između advokata i klijenta.

⁶ Judgment of the Court of 9 November 1983, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities, Case 322/81, ECLI:EU:C:1983:313, Preuzeto sa: <http://curia.europa.eu/>

⁷ Judgment of the Court of 18 May 1982, AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities, Case 155/79, ECLI:EU:C:1982:157, Preuzeto sa: <http://curia.europa.eu/>

Iz ovog predmeta pred Sudom pravde Evropskih zajednica, izvodi se zaključak da se Uredba br. 17 mora tumačiti tako, kao da i sama štiti tajnost prepiske između advokata i klijenta, pod tim uslovima što se primenjuje na svaku prepisku razmenjenu posle pokretanja upravnog postupka na osnovu Uredbe br. 17, koji može dovesti do odluke o primeni članova 85 i 86 Ugovora, ili rešenja kojim se privrednom društvu izriče novčana kazna.

Ova Regulativa propisala je sistem obavezne prethodne notifikacije, odnosno, obaveštavanja evropske Komisije o nameri zaključenja sporazuma koji sadrži restriktivne klauzule. Odluka Komisije o izuzimanju sporazuma od zabrane je imala konstitutivno dejstvo, ali se ubrzo pokazalo da je takav sistem prethodnog odobravanja nefleksibilan i nepraktičan. Vremenom je došlo do zagušenja velikim brojem predloga za pojedinačno odobrenje, o kojima je trebalo doneti formalnu odluku.

Politika izuzeća

Usvajanje Uredbe br. 17 dovelo je do formiranja tzv. Politike izuzeća (BER)⁸, koja podrazumeva sporazume koji ne narušavaju konkurenciju i one dozvoljene od strane zakonodavnih organa. Sa odobrenjem od strane Saveta ministara, bila je spremna za sprovođenje sa Komisijom kao glavnim rukovodiocem. Politika izuzeća imala je za cilj da podstakne preduzeća da svojim udruživanjem stvore pozitivnu atmosferu na tržištu gde bi konkurencija bila instrument za poboljšanje proizvoda i usluga.

U vreme usvajanja ove Uredbe, automobilska industrija bila je sektor povećane konkurencije u maloprodajnoj oblasti. Ovaj presedan je prezentovan prvi put 1967. godine u vidu prava na ekskluzivnu distribuciju, a ogledao se u povoljnijim tržišnim uslovima po pitanju kooperacije fabrika i malih dobavljača, prekograničnog transporta i pozicije dilera određenog brenda, kao i po pitanju konkurencije u pružanju post-prodajnih usluga.

Takođe, ova politika je predstavnik državne pomoći koja se pruža od strane vlasti odabranim poslovnim subjektima u vidu subvencija ili fiskalnih olakšica, kako bi koncentracije odobrene od strane države doprinele efektivnom i efikasnom funkcionisanju tržišta.

Ideja o stavljanju predmetne politike pod pravni okvir je bila kvalitetna po pitanju sprečavanja nedopuštene konkurencije u vidu špekulacije, ograničavanja jedinstvenog tržišta, nelojalne konkurencije, nelojalne konkurancije,

⁸ BER- Block Exemption Regulation

i monopolističkog ponašanja. „Pod špekulacijom se podrazumeva korišćenje stanja na tržištu radi sticanja neosnovane imovinske koristi, izazivanje poremećaja na tržištu i snabdevanju i neopravdano povećanje cena.“⁹

Umesto zaključka

Zanimljivo je da je Regulativom 17/62 o primeni člana 85. i 86. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice data isključiva nadležnost Komisiji za primenu odredbe člana 85(3) Ugovora. Jedino je, dakle, Komisija (ne i domaći organi država članica) mogla da ocenjuje ispunjenost uslova za pojedinačno izuzimanje sporazuma, drugih akata i radnji od zabrane, odnosno, ništavosti predviđene u članu 85(1) Ugovora. Dobijanje ključnih nadležnosti Komisija kao institucionalni organ dužuje odredbama ovog pravnog propisa.

Usvajanje Regulative br. 17 ima veliki doprinos za pravo konkurencije EU u borbi protiv eliminacije konkurenata dominantnog preduzeća i jačanju položaja putem korišćenja sredstava koja ne potpadaju u okvire konkurencije po osnovu kvaliteta. Svakako da nije moguće postići potpunu legitimnost pri rešavanju problematike u oblasti konkurencije, ali je činjenica da je donošenje ovog pravnog propisa bilo veliki podstrek za dalji razvoj normativnog okvira komunitarnog prava u ovoj oblasti, da je usmerilo put harmonizacije propisa i da je dalo pozitivne aspekte sprovođenja odredbi jedne ovakve Regulative u praksi.

Takođe, ovaj pravni propis je učinio da na jedan celishodan način zaživi politika izuzeća koja podstiče privredne subjekte da svojim udruživanjem stvore pozitivnu atmosferu na Jedinstvenom evropskom tržištu, gde je konkurencija ključni instrument za poboljšanje proizvoda i usluga. Usvajanje predmetne Regulative doprinelo je ostvarenju osnovnih ciljeva prava konkurencije i njegove dosledne primene u praksi, a to su: dobrobit potrošača, ekonomski razvoj, politički i socijalni ciljevi, uz istovremeno jačanje konkurentnosti Evropske unije na međunarodnom tržištu.

⁹ Carić, S., (1993). Pravni položaj privrednih organizacija, Centar za privredni consulting, Novi Sad, str. 227.

Milica Stojković

A doctoral candidate, The Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, The University of Business Academy in Novi Sad

THE LEGAL IMPORTANCE OF THE REGULATION NO. 17. OF THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY

A b s t r a c t

THE importance of the Regulation No. 17. of the European Economic Community adopted in 1962 came to light only in the early 1990s. It did not create a set of rules that could be applied without exception in practice, but there was the fact that the formulation of detailed rights, obligations and responsibilities borne by participants in the European market was done. The basis of the legislative framework on which this Regulation is based refers to defining the terms and conditions of business which must be respected on the market of today's European Union, the rights of the Member States and third parties in the process of investigation of abuse of office, the ceilings for the violation committed, the institutionalized mechanism in relation to national levels, the conditions under which there are allowed the exemptions from the application of the sanctions through a competition policy as well as the Commission's research power in a practical application of competition law.

Keywords: *competition, law, regulations, the European Union*

Literatura

1. Carić, S., (1993). Pravni položaj privrednih organizacija, Centar za privredni consulting, Novi Sad
2. Varga, S., (2006). Pravo konkurencije, Privredna akademija, Novi Sad
3. Council Regulation No 17 of 6 February 1962, First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty (Articles 81 and 82 after the Treaty of Amsterdam). Izvor: Official Journal of the European Communities (OJEC), 21.02.1962., Preuzeto sa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31962R0017:EN:HTML>
4. Judgment of the Court of 18 May 1982, AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities, Case 155/79, ECLI:EU:C:1982:157, Preuzeto sa: <http://curia.europa.eu/>
5. Judgment of the Court of 9 November 1983, NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin v Commission of the European Communities, Case 322/81, ECLI:EU:C:1983:313, Preuzeto sa: <http://curia.europa.eu/>