

U V O D

Osnov funkcionisanja svake tržišne privrede je tržišna konkurencija, koja se može definisati kao tržišno takmičenje između privrednih subjekata koji su konkurentski suparnici na određenom (relevantnom) tržištu. Ovo podrazumijeva da konkurencija postoji ako na tržištu istovremeno djeluju dva ili više privrednih subjekata. Tržišno takmičenje između konkurenata najčešće se ogleda u takmičenju cijenama i kvalitetom, proizvoda i/ili usluga, a vezano za to i troškovima njihove proizvodnje. Ovo je dinamički proces koji se ogleda u stalnim naporima privrednih subjekata za uvođenjem inovacija i podsticanjem tehnoloških promjena.

Osnovni cilj tržišne konkurencije je ostvarivanje najveće moguće koristi za potrošače prilikom izbora proizvoda i usluga koje nude različiti proizvođači, trgovci i pružaoци usluga. Iz ovoga se može donijeti zaključak da suštinu tržišnog takmičenja čine interesi potrošača, dok sporednu ulogu imaju interesi privrednih subjekata.

Potreba za pravnim regulisanjem tržišne konkurencije javila se uporedo sa razvojem tržišne privrede. Krajem 19. vijeka u Sjedinjenim Američkim Državama – SAD pojavili su se prvi propisi koji se danas smatraju pretečom savremenog prava konkurencije Evropske unije – EU.¹

Pravo konkurencije kao dio javnog prava štiti javnopravni interes i to na način da ograničava slobodu ugovaranja i autonomiju volje ugovornih strana koje posluju na relevantnom tržištu. Pravo konkurencije se primjenjuje isključivo na privredne subjekte (tačnije na proizvođače, prodavce i pružaoce usluga).

Cilj prava konkurencije je da pod jednakim uslovima obezbijedi slobodan pristup tržištu što većem broju privrednih subjekata i pritom obezbijedi kontinuiranu zaštitu i jačanje efektivnosti same tržišne konkurencije. Zaštita interesa potrošača se direktno obezbjeđuje efektivnom tržišnom konkurencijom, što znači da suštinu prava tržišne konkurencije čini

¹ Šermanov antimonopolski zakon iz 1890. godine (*Sherman Antitrust Act*). *Kodeks federalnih propisa SAD*, 15 U.S. Code § 1-7.

zabrana njenog narušavanja ograničavanjem ili sprječavanjem sloboda privrednih subjekata u prometu roba i usluga.

Bosna i Hercegovina – BiH kao geografski dio Evrope u svojoj političkoj i ekonomskoj strategiji ima za cilj članstvo u Evropskoj uniji. Za ostvarenje tog cilja potrebno je izvršiti prilagođavanje njenog pravnog sistema sa pravnim sistemom EU, pri čemu je veoma bitno prilagođavanje prava konkurencije.

Pravo konkurencije je ključna oblast za razvoj i kontrolu tržišne privrede. Usvajanjem i prilagođavanjem prava konkurencije Evropske unije u Bosni i Hercegovini obezbjeđuju se investicije, omogućava se stvaranje konkurentnog tržišta i unapređuje se razvoj domaće privrede.

Specifičnost Evropske unije je postojanje nadsacionalnog pravnog sistema, što je posljedica uzrokovana ekonomskim i političkim integracijama u EU. Svaranje i razvoj jedinstvenog ekonomskog prostora, koji podrazumijeva i zajedničko tržište, zahtijeva integrisani pravni sistem, a naročito u okolnostima pravne kolizije različitih zakona i sporova koji su vezani za njihova tumačenja. Upoređujući ga sa drugim pravnim sistemima evropski pravni sistem ima izrazito supernacionalan karakter.

Osnovni postulat EU zasniva se na četiri osnovne slobode kretanja: roba, usluga, ljudi i kapitala. Pored toga bitnim principom smatra se i jedinstveno tržište, a osnov jedinstvenog tržišta predstavlja tržišna ekonomija.

Cilj politike zaštite konkurencije je da štiti i razvija efektivnu konkurenciju na cijelom tržištu EU. Koji značaj za funkcionisanje EU ima ova oblast govori činjenica da su ovlašćenja Evropske komisije, kao njenog izvršnog organa, najjača u oblastima zaštite konkurencije i kontrole državne pomoći.

Evropska unija za razliku od većine pravnih sistema koji su zasnovani na ustavu, kao najvišem pravnom aktu u jednoj državi, zvanično nema ustav. Rimskim ugovorom iz 1957.

godine², kojim je osnovana Evropska ekonomska zajednica – EEZ, osnovan je i Evropski sud pravde, kao organ odgovoran za kreiranje pravnog sistema EU. Rimskim ugovorom su se države potpisnice obavezale na ostvarivanje niza ekonomskih i političkih ciljeva, koji su se prije svega odnosili na delegiranje segmenata nacionalnog suvereniteta na viši, evropski nivo.

Evropski sud pravde je u svom radu donosio presude u spornim slučajevima, pa je na takav način uticao i na izvođenje specifičnih tumačenja važećih propisa. Ovakva tumačenja su prevashodno posljedica nepreciznosti odredbi Rimskog ugovora, što je dovelo do toga da je sud bio prinuđen na stvaranje precedentnog pravnog sistema EU. Na ovaj način su odluke koje su donošene u pojedinačnim slučajevima služile za izvođenje opštih principa pravnog sistema EU. Može se zaključiti da se pravo Evropske unije sastoji od velikog broja zakona, pravila i praktičnih slučajeva definisanih osnivačkim ugovorima, zakonima EU i odlukama Evropskog suda pravde.

Pravila o zaštiti konkurencije regulisana su članovima 81. do 89. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice³ i dodatnim aktima koje donose organi EU.

Pravo konkurencije u Bosni i Hercegovini i zemljama u regionu je uglavnom zasnovano na rješenjima prihvaćenim u pravu Evropske Unije, prije svega članovima 81. i 82. Rimskog ugovora, kao i Regulativi o kontroli koncentracija (*European Commission Merger Regulation - ECMR*)⁴ i opštim aktima proisteklim iz ovih propisa.

Zakoni o zaštiti konkurencije u zemljama u okruženju (Srbija, Hrvatska i Crna Gora) pokrivaju tri oblasti koje mogu imati potencijalne negativne posledice po konkurenciju: zabranjeni (restriktivni) sporazumi, zloupotreba dominantnog položaja i kontrola

² Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (*Treaty establishing European Economic Community - EEC Treaty*), potpisan u Rimu 1957. godine, kasnije preimenovan u Ugovor o Evropskoj zajednici. Poznat i pod nazivom "Rimski ugovor"; Vidi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Axy0023> [16.2.2017].

³ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (prečišćen tekst) – UO EZ. *Službene novine Evropske unije*, O.J. C 321 E/1, 29.12.2006.

⁴ Vidi: Regulativa Savjeta EEZ br. 4064/89 od 21. decembra 1989. godine o kontroli koncentracija između privrednih subjekata – Regulativa 4064/89. *Službene novine Evropske unije*, O.J. L 395, 30.12.1989 i Regulativa Savjeta EZ br. 139/2004 od 20. januara 2004. godine o kontroli koncentracija između privrednih subjekata – Regulativa 139/2004. *Službene novine Evropske unije*, O.J. L 24, 29.1.2004.

koncentracija. Zakonska rešenja o zabranjenim sporazumima i zloupotrebi dominantnog položaja su uglavnom ista u svim zemljama u okruženju, dok se proceduralna pravila i pragovi za prijavljivanje koncentracija uglavnom razlikuju.

Pravo konkurencije se u zakonodavstvo Bosne i Hercegovine prvi put uvodi Zakonom o konkurenciji donesenim 2001. godine⁵, koji se nije primjenjivao sve dok nije uspostavljen organ koji će ga provoditi. Konkurencijski savjet BiH, organ nadeležan za njegovo provođenje, uspostavljen 1. maja 2004. godine, kao samostalan i nezavisan organ sa statusom pravnog lica i sjedištem u Sarajevu. Konkurencijski savjet ima isključivu nadležnost odlučivanja o postojanju zabranjenog konkurencijskog djelovanja na tržištu Bosne i Hercegovine.

Tek donošenjem novog Zakona o konkurenciji iz 2005. godine⁶, pravo konkurencije u pravom smislu zaživljava na prostoru Bosne i Hercegovine. Ovaj zakon je preuzeo sve bitne postulate prava konkurencije EU i u dobroj mjeri pomogao uređenju tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini. Zakon o konkurenciji iz 2005. godine je do sada imao jednu izmjenu iz 2007. godine⁷ i jednu izmjenu i dopunu iz 2009. godine⁸, a trenutno se nalazi u fazi izrade novih izmjena i dopuna.

ZOK-om se uvodi jedna bitna novina u pravo konkurencije BiH, a to je mogućnost da se Konkurencijski savjet u svrhu ocjene datog slučaja može koristiti sudskom praksom Evropskog suda pravde i odlukama Evropske komisije.⁹ Ove odredbe su potvrđene članom 71. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom¹⁰, potpisanim 6. juna 2008. godine, kada je Bosna i Hercegovina dobila status potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Njima se propisuje da će se svaka praksa suprotna propisanom funkcionisanju sporazuma, u mjeri u kojoj može uticati na trgovinu između EU i Bosne i Hercegovine, a vezano za antikonkurencijska djelovanja, ocjenjivati na osnovu kriterijuma koji proizilaze iz

⁵ Zakon o konkurenciji – ZOK (stari). *Službeni glasnik BiH*, br. 30/01.

⁶ Zakon o konkurenciji – ZOK. *Službeni glasnik BiH*, br. 48/05, 76/07 i 80/09.

⁷ Zakon o izmjeni Zakona o konkurenciji. *Službeni glasnik BiH*, br. 76/07

⁸ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o konkurenciji. *Službeni glasnik BiH*, br. 80/09.

⁹ ZOK, čl. 43, st. 7.

¹⁰ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Bosne i Hercegovine, sa druge strane – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i BiH. *Službeni glasnik BiH - Međunarodni ugovori*, br. 10/08.

primjene pravila o konkurenciji koja važe u EU i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije EU.

Hrvatska se od svih zemalja iz okruženja prva uključila u proces uvođenja prava konkurencije u svoje zakonodavstvo, te je shodno tome prije BiH, Srbije i Crne Gore donijela zakon kojim se utvrđuju pravila zaštite tržišne konkurencije. Taj zakon, pod nazivom Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donesen je jula 1995. godine.¹¹

Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja, zaštita tržišne konkurencije u Hrvatskoj povjerena je Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja, koja je sa radom počela sredinom 1997. godine. U nadležnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja spadaju aktivnosti oko sprječavanja ograničavanja i narušavanja tržišne konkurencije, kao što su restriktivni sporazumi i zloupotreba dominantnog položaja, a nadležna je i za kontrolu koncentracija, te provođenje propisa o državnoj pomoći.

Hrvatska je sljedeći Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja donijela 2003. godine¹², a 2009. godine novi zakon¹³ koji je sa izmjenama i dopunama iz 2013. godine još na snazi. Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja ima ovlaštenje, da pored navedenog Zakona direktno primjenjuje i odredbe pravne stečevine EU koje uređuju područje zaštite tržišne konkurencije.

U Srbiji se prvi Zakon o zaštiti konkurencije donosi 2005. godine¹⁴, a na osnovu njega 2006. godine osnovana je Komisija za zaštitu konkurencije, kao organ nadležan za njegovo provođenje.

Novi i sada važeći Zakon o zaštiti konkurencije donesen je 2009. godine¹⁵, zajedno sa izmjenama i dopunama iz 2013. godine. Njime je kao nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije utvrđena zaštita konkurencije od akata i radnji učesnika na tržištu koje za cilj ili

¹¹ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja – ZZTN (stari I). *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 48/95, 52/97 i 89/98.

¹² Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja – ZZTN (stari II). *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 122/2003.

¹³ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja – ZZTN. *Narodne novine Republike Hrvatske*, br. 79/2009 i 80/2013.

¹⁴ Zakon o zaštiti konkurencije – ZZK (stari). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005.

¹⁵ Zakon o zaštiti konkurencije – ZZK. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 51/2009 i 95/2013.

posljedicu imaju ili mogu da imaju značajno ograničavanje, narušavanje ili sprječavanje konkurencije. To se prevashodno odnosi na restriktivne sporazume i njihovu zabranu, sprječavanje zloupotrebe dominantnog položaja, kao i kontrolu provođenja koncentracija privrednih subjekata. Komisija takođe, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju¹⁶ ima obavezu da na odgovarajući način primijeni i kriterijume koji proizlaze iz pravila kojima se reguliše konkurencija na tržištu u Evropskoj uniji.

Crna Gora je prvi Zakon o zaštiti konkurencije donijela 2005. godine, s tim da se primjenjivao od 01.01.2006. godine i da je imao izmjene 2007. godine.¹⁷ Navedenim Zakonom nije precizno definisan organ koji će ga primjenjivati, osim što je propisano da se radi o organu uprave nadležnom za zaštitu konkurencije u sastavu Ministarstva ekonomije.

Novi Zakon o zaštiti konkurencije Crne Gore, koji je i sada na snazi, donesen je 2012 godine.¹⁸ Stupanjem na snagu ovog Zakona stvorene su zakonske pretpostavke za osnivanje Agencije za zaštitu konkurencije, kao nezavisnog organa sa svojstvom pravnog lica. Agencija za zaštitu konkurencije osnovana je u februaru 2013. godine, kada prestaje sa radom Uprava za zaštitu konkurencije.

Zakon o zaštiti konkurencije Crne Gore iz 2012 godine sadrži evropske standarde i principe zaštite tržišne konkurencije, ali bez odredbi kojima se omogućava primjena pravila o zaštiti konkurenciji Evropske unije. Slično kao i zakoni zemalja iz okruženja, ovaj Zakon definiše kojim aktima ili radnjama se može vršiti povreda konkurencije i navodi da su to sporazumi kojima se sprječava, ograničava ili narušava konkurencija, čini zloupotreba dominantnog položaja, kao i koncentracije kojima se sprječava, ograničava ili narušava konkurencija, a naročito stvara ili jača dominantan položaj.

¹⁶ Vidi: Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Srbije, sa druge strane. *Službeni glasnik Republike Srbije - Međunarodni ugovori*, br. 83/2008, čl. 72. i 73.

¹⁷ Zakon o zaštiti konkurencije – ZZKCG (stari). *Službeni glasnik Republike Crne Gore*, br. 69/05 i 37/07.

¹⁸ Zakon o zaštiti konkurencije – ZZKCG. *Službeni glasnik Republike Crne Gore*, br. 44/12.

U pravu konkurencije EU, kao i u pravu konkurencije BiH i zemalja iz okruženja, veliki se značaj pridaje restriktivnim, odnosno zabranjenim sporazumima. To su sporazumi između učesnika na tržištu kojima se značajno ograničavan, narušava ili sprječava konkurencija.

Članom 101. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije¹⁹ zabranjuju se svi sporazumi i druga koluzivna djelovanja između privrednih subjekata kojima se ograničava tržišna konkurencija i utiče na trgovinu između država članica.

Restriktivni sporazumi mogu biti ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti i prećutni dogovori, zajednička djelovanja, kao i odluke i drugi akti privrednih subjekata koji učestvuju na tržištu, kojima se utvrđuju cijene, vrši podjela, ograničavanje i kontrola tržišta, primjenjuju nejednaki uslovi poslovanja na iste poslove u odnosu na različite učesnike na tržištu, te uslovljava zaključivanje sporazuma prihvatanjem dodatnih obaveza koje nisu u vezi sa predmetom sporazuma.

Restriktivni sporazumi ne moraju uvijek biti zabranjeni, pogotovo ako se radi o sporazumima koji doprinose unapređenju proizvodnje, odnosno podstiču tehnički i ekonomski napredak ili se radi o sporazumima koji imaju manji značaj.

Osiguranje ravnopravnog učešća svih privrednih subjekata na određenom relevantnom tržištu predstavlja osnovu prava tržišne konkurencije. Zabranjeni sporazumi između privrednih subjekata čija je svrha ograničavanje ili potpuno isključivanje iz tržišnog takmičenja drugih privrednih subjekata kako bi osigurali svoj položaj na tržištu i ostvarili profit, predstavljaju teška ograničenja tržišne konkurencije. Iz tog razloga Evropska komisija i nacionalni organi za zaštitu tržišne konkurencije zemalja članica EU, kao i drugi organi za zaštitu tržišne konkurencije van EU, uključujući tu i Konkurencijski savjet BiH, u svome radu najveću pažnju posvećuju otkrivanju i sankcionisanju zabranjenih sporazuma.

¹⁹ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (prečišćen tekst) – UFEU. *Službene novine Evropske unije*, O.J. C 115/47, 9.5.2008.