



POLITIKA TRŽIŠNOG NATJECANJA

Pravila Europske unije o tržišnom natjecanju postoje kako bi se omogućilo ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta Unije koje je ključno za ostvarenje dobrobiti građana Europske unije, ali i poduzeća i društva u cjelini. U tu svrhu Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) sadržava pravila kojima se žele spriječiti ograničavanja ili narušavanja unutarnjeg tržišta. To se konkretno postiže zabranom sporazuma među poduzećima koji su protivni propisima o zaštiti tržišnog natjecanja i zabranom zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu zbog kojih bi moglo doći do neželjenih posljedica na trgovinu među državama članicama. Nadalje, koncentracije i preuzimanja koja imaju učinak na čitavu Europsku uniju prati Europska komisija, a ona se u određenim slučajevima mogu zabraniti ako bi zbog njih došlo do znatnog narušavanja tržišnog natjecanja. Osim toga, zabranjene su državne potpore u korist određenih poduzeća ili proizvoda, koje za posljedicu imaju narušavanje tržišnog natjecanja, ali su one ipak u određenim slučajevima dopuštene. Uz određene iznimke, pravila tržišnog natjecanja primjenjuju se i na javna poduzeća, pružanje javnih usluga i usluga od općeg interesa.

PRAVNA OSNOVA

- članci od 101. do 109. UFEU-a i Protokol br. 27 o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju, kojima se pojašnjava da je sustav pravednog tržišnog natjecanja ključni dio unutarnjeg tržišta, kako je utvrđeno u članku 3. stavku 3. UEU-a,
- Uredba o koncentracijama (Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004) i njezina provedbena pravila (Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004)
- članci 37., 106. i 345. UFEU-a o javnim poduzećima te članci 14., 59., 93., 106., 107., 108. i 114. UFEU-a o obavljanju javnih usluga, usluga od općeg interesa i usluga od općeg gospodarskog interesa; Protokol br. 26 o uslugama od općeg interesa; članak 36. Povelje o temeljnim pravima.

CILJEVI

Glavni cilj pravila Europske unije o tržišnom natjecanju je zajamčiti ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Učinkovito tržišno natjecanje omogućuje poduzećima da se ravnopravno nadmeću u svim državama članicama, dok su istovremeno pod stalnim pritiskom da potrošačima ponude najbolje moguće proizvode po najpovoljnijim cijenama. Zahvaljujući tome, potiču se inovacije i dugoročni gospodarski rast. Politika tržišnog natjecanja stoga je ključno sredstvo za postizanje slobodnog i dinamičnog unutarnjeg tržišta i promicanje općeg gospodarskog blagostanja. Pravila Europske



unije o tržišnom natjecanju odnose se i na poduzeća iz trećih zemalja koja posluju na unutarnjem tržištu.

Zbog društvenih, gospodarskih i tehnoloških promjena, politika EU-a o tržišnom natjecanju stalno se nalazi pred novim izazovima. Zbog tih novih okolnosti donositelji političkih odluka primorani su iznova procjenjivati jesu li postojeća pravila tržišnog natjecanja i dalje dovoljno učinkovita za postizanje glavnog cilja ili ih pak treba prilagoditi. Taj će postupak činiti važan element rada nove Europske komisije koja je svoje dužnosti preuzela u prosincu 2019. Ona je prije svega preuzela ambicioznu zadaću izrade nove europske strategije za industriju i daljnjeg rada na reviziji protumonopolskih pravila, pravila o koncentracijama i pravila o državnim potporama.

INSTRUMENTI POLITIKE TRŽIŠNOG NATJECANJA

Općenito govoreći instrumenti politike Europske unije o tržišnom natjecanju uključuju protumonopolska pravila, kontrolu nad koncentracijama, pravila o državnim potporama te o javnim poduzećima i uslugama. Protumonopolska pravila služe za ponovnu uspostavu pravednog tržišnog natjecanja u slučaju nepropisnog postupanja poduzeća (primjerice uspostave kartela ili zlouporabe vladajućeg položaja) zbog kojih dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja. Preventivni instrumenti politike tržišnog natjecanja obuhvaćaju kontrolu nad koncentracijama i pravila o državnim potporama. Svrha kontrole nad koncentracijama jest da se unaprijed procijeni hoće li potencijalno spajanje ili kupnja poduzeća dovesti do nepoželjnih posljedica za tržišno natjecanje. Pravila o državnim potporama namijenjena su sprječavanju neopravdanih državnih intervencija u slučajevima kada povlaštenu status određenih poduzeća ili sektora dovede do narušavanja ili prijeti narušavanju tržišnog natjecanja i negativno utječe na trgovinu među državama članicama. Usluge od općega gospodarskog interesa posebno su važne za građane i podliježu posebnim pravilima u pogledu državne potpore s ciljem promicanja socijalne i teritorijalne kohezije, visoke kvalitete, sigurnosti i pristupačnosti te jednakog postupanja.

A. Potpuna zabrana sporazuma koji su protivni propisima o zaštiti tržišnog natjecanja (članak 101. UFEU-a)

Kada bi se poduzeća, umjesto da se međusobno natječu, dogovorila o smanjenju tržišnog natjecanja, došlo bi do narušavanja jednakih uvjeta za sve, što bi imalo štetne posljedice za potrošače i poduzeća. Zbog toga su zabranjeni (stavak 1.) i automatski ništavni (stavak 2.) svi sporazumi među poduzećima koji imaju za cilj ili posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja i koji bi mogli utjecati na trgovinu među državama članicama. To uključuje, na primjer, izričite sporazume (kao što su karteli) i usklađeno djelovanje kojem je cilj fiksiranje cijena ili ograničavanje proizvodnje ili pak podjela tržišta među poduzećima (poznate i kao klauzule o teritorijalnoj zaštiti). Te vrste sporazuma uvijek se smatraju štetnima za tržišno natjecanje i stoga su bez iznimke zabranjene.

S druge pak strane određene vrste sporazuma mogu biti izuzete pod uvjetom da doprinose poboljšanju proizvodnje ili distribucije robe ili da se njima promiče tehnološki ili gospodarski napredak. Primjerice, sporazumi o podjeli troškova ili rizika između poduzeća ili o poticanju inovacija putem suradnje u istraživanju i razvoju mogli bi



donijeti veliku gospodarsku korist. Sporazumi se mogu izuzeti od zabrane pod uvjetom da se potrošačima omogućuje pravedan udio u koristi koja iz njih proizlazi, da ne nameću nepotrebna ograničenja i nije im svrha isključivanje tržišnog natjecanja za znatan dio dotičnih proizvoda (stavak 3.). Ta izuzeća ne odobravaju se zasebno za svaki pojedini slučaj, već su većinom uređena Uredbom o općem skupnom izuzeću.

Te odredbe obuhvaćaju skupine sadržajno sličnih pojedinačnih sporazuma koji obično imaju usporedive učinke na tržišno natjecanje. Ako se od takve skupine očekuje da redovito ispunjava uvjete za izuzeće iz članka 101. stavka 3. UFEU-a, postoji mogućnost da je se kao skupinu izuzme od zabrane iz članka 101. stavka 1. UFEU-a. Komisija redovito preispituje takva skupna izuzeća. Komisija primjerice trenutačno provodi reviziju [Uredbe o vertikalnom skupnom izuzeću](#)^[1] i povezanih relevantnih smjernica. Cilj je revizije utvrditi uzimaju li se kretanja na tržištu u Uredbi još uvijek u obzir na odgovarajući način, a osobito povećana važnost internetske prodaje i pojava novih sudionika na tržištu, kao što su internetske platforme.

Osim toga, određeni sporazumi ne smatraju se povredama ako su manje važnosti i nemaju velik utjecaj na tržište (načelo *de minimis*), čak i ako ne ispunjavaju uvjete za izuzeće iz članka 101. stavak 3. UFEU-a (takozvani „sporazumi manje važnosti”). Takvi sporazumi često se smatraju korisnima za suradnju među malim i srednjim poduzećima. Međutim, sporazumi koji za cilj imaju ograničavanje tržišnog natjecanja ne mogu se smatrati [sporazumima male vrijednosti](#)^[2].

Pokretanje predmeta o kartelima i njegovo uspješno zaključivanje nije lak zadatak za tijela kaznenog progona. Stoga se pravom Europske unije o tržišnom natjecanju predviđaju određeni mehanizmi kako bi se povećala učinkovitost postupka kaznenog progona:

- [„programom oslobađanja odnosno smanjenja kazni”](#)^[3] utvrđuje se okvir za nagrađivanje poduzeća koja Komisiju dobrovoljno obavješćuju o postojanju kartela i dostavljaju dovoljno dokaza o povredi prava. Takva suradnja može biti opravdanje za smanjenje novčanih kazni koje određuje Komisija, ovisno o trenutku prijave i dodanoj vrijednosti dostavljenih informacija.
- [„postupak nagodbe u kartelnim predmetima”](#)^[4] koristi se kako bi se [ubrzao postupak](#) donošenja odluka u predmetima kartela ako stranke priznanju počinjenje prestupa za koje ih se optužuje u zamjenu za smanjenje iznosa kazne od 10 %.

B. Zabrana zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu (članak 102. UFEU-a)

Ako bi poduzeće koje ima važan („vladajući”) položaj na određenom tržištu odlučilo zlorabiti taj položaj (primjerice naplaćivanjem previsokih cijena potrošačima), to bi

[1]Uredba (EU) br. 330/2010 od 20. travnja 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na kategorije vertikalnih sporazuma i usklađenih djelovanja, SL L 102, 23.4.2010., str. 1.

[2]Komunikacija Komisije – Obavijest o sporazumima male vrijednosti koji znatno ne ograničavaju tržišno natjecanje na temelju članka 101. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (Obavijest o sporazumima male vrijednosti), SL C 291, 30.8.2014., str. 1.

[3]Obavijest Komisije o oslobađanju od kazni i smanjenju kazni u slučajevima kartela, SL C 298, 8.12.2006., str. 17., posljednji put izmijenjena 2015., SL C 256, 5.8.2015., str. 1.

[4]Uredba (EZ) br. 622/2008 od 30. lipnja 2008. o vođenju postupaka nagodbe u predmetima kartela, SL L 171, 1.7.2008., str. 3. i Obavijest Komisije o vođenju postupaka nagodbe s ciljem donošenja odluka u skladu s člankom 7. člankom 23. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 u predmetima kartela (Obavijest o nagodbi), SL C 167, 2.7.2008., str. 1.



naštetilo potrošačima i konkurentima. Zbog toga je takvo ponašanje zabranjeno pravom Europske unije o tržišnom natjecanju. Jedan od najpoznatijih slučajeva zlorabe vladajućeg položaja na tržištu kulminirao je [Odlukom o Microsoftu iz 2004](#)^[5]. Komisija je utvrdila da je Microsoft zlorabio svoj vladajući položaj u domeni operativnih sustava za osobna računala tako što je svojim konkurentima uskratio ključne informacije o interoperabilnosti, zbog čega je konkurentnim pružateljima operativnih sustava bilo onemogućeno učinkovito pošteno natjecanje.

„Pod vladajućim položajem u ovom smislu misli se na gospodarsku moć nekog poduzeća koja mu omogućava sprječavanje učinkovitog tržišnog natjecanja na relevantnim tržištima tako što mu daje veliku mogućnost neovisnog djelovanja prema konkurentima, kupcima [te naposljetku potrošačima](#)”^[6]. Vladajući položaj ocjenjuje se u odnosu na cjelokupno unutarnje tržište ili njegov znatan dio. Opseg relevantnog tržišta ovisi o značajkama proizvoda, postojanju alternativnih proizvoda te o ponašanju potrošača, odnosno njihovoj spremnosti da prihvate alternativne proizvode.

Vladajući položaj ne predstavlja sam po sebi kršenje prava Europske unije o tržišnom natjecanju, a poduzeća koja se nalaze na tom položaju imaju se pravo natjecati na temelju zasluga, kao i svako drugo poduzeće. Međutim, vladajući položaj znači da to poduzeće ima posebnu odgovornost i da se mora pobrinuti za to da se njegovim postupcima ne narušava tržišno natjecanje. To znači da kada bi iste postupke provelo poduzeće koje nema vladajući položaj, oni ne bi nužno bili ilegalni. Primjeri postupaka koji bi predstavljali zlorabu vodećeg položaja uključuju utvrđivanje cijena ispod razine troškova (predacija), naplaćivanje previsokih cijena, uvjetovanje prodaje jednog proizvoda kupnjom drugog proizvoda i prodaja dvaju proizvoda u paketu pod istom cijenom te odbijanje poslovanja s određenim subjektima. Člankom 102. UFEU-a definiran je nepotpun popis primjera zlorabe.

C. Postupak kontrole koncentracije

Koncentracije ili preuzimanja poduzeća mogu biti od koristi za gospodarstvo u cjelini jer tako može doći do učinkovitosti, sinergije i ekonomije razmjera. No ako to dovede do jačanja tržišne snage ili povećane koncentracije tržišta, može doći i do slabljenja tržišnog natjecanja. Zbog toga se pojedini postupci koncentracije i preuzimanja moraju preispitati i ne smiju biti dovršeni prije davanja odobrenja.

U skladu s Uredbom (EZ) br. 139/2004 sve koncentracije koje bi bitno ograničavale učinkovito natjecanje na zajedničkom tržištu ili njegovom značajnom dijelu, posebno kao rezultat stvaranja ili jačanja vladajućeg položaja, moraju se proglasiti nesukladnima sa zajedničkim tržištem (članak 2. stavak 3.). Komisija mora biti obaviještena o planiranim koncentracijama ako bi novonastalo poduzeće prelazilo određene dopuštene pragove (takozvane „koncentracije od značaja za cijelu Zajednicu”). Ako se ne prelaze dopušteni pragovi, koncentracije može preispitati nacionalno tijelo nadležno za tržišno natjecanje. Pravila o kontroli koncentracija primjenjuju se i na poduzeća sa sjedištem izvan Europske unije ako posluju na unutarnjem tržištu.

Postupak preispitivanja pokreće se prilikom stjecanja kontrole nad drugim poduzećem (članak 3. stavak 1.). Nakon procjene mogućeg učinka koncentracije na tržišno

[5]Predmet COMP/C-3/37.792 — Microsoft.

[6]Presuda Suda EU-a u predmetu 27/76, United Brands.



natjecanje, Komisija je može odobriti ili odbiti, ili pak može izdati odobrenje uz određene uvjete i obveze (članak 8.). Nije predviđena sustavna naknadna kontrola niti razdruživanje koncentracije poduzeća.

Europska komisija je 2014. obavila savjetovanje o mogućim izmjenama [Pravila kontrole koncentracija u Europskoj uniji](#)^[7] u svrhu poboljšanja kombinirane učinkovitosti pravila na razini Unije i na nacionalnoj razini. Taj je postupak još u tijeku.

D. Zabrana državnih potpora (članak 107. UFEU-a)

UFEU sadržava opću zabranu državnih potpora (stavak 1.) kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu uslijed čega bi se pojedina poduzeća mogla naći u povlaštenom položaju. Zabranjena je svaka izravna potpora koju dodjeljuju države članice (npr. bespovratne subvencije, krediti pod povoljnim uvjetima, oslobođenje od poreza i pristojba za zajmove i jamstva za zajmove). Isto tako, zabranjene su druge pogodnosti kojima se daje povlašteni status određenim poduzećima ili sektorima, a koje dovede do narušavanja ili prijete narušavanju tržišnog natjecanja i negativno utječu na trgovinu među državama članicama.

U UFEU-u je ostavljen prostor za odobravanje određenih izuzeća od ove općenite zabrane ako su ona opravdana konkretnim općim ciljevima politike (stavci 2. i 3.), kao što su na primjer ispravljanje ozbiljnih gospodarskih poremećaja ili zajednički europski interesi. Nedavni primjer državne potpore koja je bila dopuštena kako bi se riješili ozbiljni ekonomski poremećaji su mjere potpore bankama u kontekstu [svjetske financijske krize](#)^[8]. Subvencije bankama bile su potrebne kako bi se osigurala financijska stabilnost i spriječio izuzetno negativan učinak prelijevanja za cijeli financijski sustav zbog propasti određenih financijskih institucija. Slične su mjere poduzete i u kontekstu krize COVID-a 19.

Države članice dužne su obavijestiti Komisiju o svim planiranim državnim potporama, osim ako su obuhvaćene općim skupnim izuzećem (kako je utvrđeno u Uredbi (EZ) br. 800/2008) ili ako se primjenjuje načelo de minimis. Mjere državne potpore mogu se primijeniti samo ako ih je Komisija odobrila. Komisija također ima ovlasti zatražiti povrat neprihvatljivih državnih potpora. Komisija je nizom odluka ocijenila da je povlašteni porezni tretman određenih pojedinačnih poduzeća u nekim državama članicama nedopušteni oblik državne potpore, koja mora biti vraćena. Komisija je odlukom iz 2016. naložila Irskoj da od Applea naplati porez u iznosu od 13 milijardi EUR. Odluku su osporili i Apple i Irska te se predmet trenutačno nalazi na sudu.

E. Javne usluge od općega gospodarskog interesa

U nekim državama članicama određene ključne usluge (kao što su struja, pošta i željeznički promet) još uvijek pružaju javna poduzeća ili poduzeća koja nadziru javna tijela. Takve usluge smatraju se uslugama od općeg gospodarskog interesa i podliježu posebnim pravilima u pogledu okvira Europske unije za državne potpore. Usluge od općeg gospodarskog interesa su gospodarske aktivnosti od osobite važnosti za

[7] [Bijela knjiga Komisije „Prema učinkovitijoj kontroli koncentracija u EU-u”](#) (COM (2014) 0449).

[8] Vidjeti primjerice Komunikaciju Komisije o primjeni pravila o državnim potporama za poticajne mjere u korist banaka u kontekstu financijske krize počevši od 1. kolovoza 2013. („Komunikacija o bankarstvu”), SL C 216, 30.7.2013., str. 1. Prethodilo joj je šest drugih komunikacija o daljnjim mjerama državnih potpora u kontekstu krize („Komunikacije o kriznim situacijama”).



građane koje tržišne sile ne mogu same pružiti, ili barem ne u obliku pristupačne usluge dostupne svima bez ikakve diskriminacije. U UFEU-u je istaknuta važnost usluga, njihova raznovrsnost, široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela te univerzalni pristup. Člankom 36. Povelje o temeljnim pravima također se potvrđuje da građani Unije trebaju imati pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa radi poticanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije.

PROVEDBA

Stroga i učinkovita provedba pravila Europske unije o tržišnom natjecanju ključna je kako bi se osiguralo postizanje ciljeva politike tržišnog natjecanja. Komisija je glavno tijelo odgovorno za osiguravanje ispravne provedbe tih pravila i ima široke ovlasti za nadzor i provedbu.

Osim toga, tijela država članica nadležna za tržišno natjecanje preuzela su od 1. svibnja 2004. određene funkcije provedbe tržišnog natjecanja u kontekstu protumonopolske politike (članci 101. i 102. UFEU-a). Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 omogućena je povećana provedbena uloga nacionalnih tijela za suzbijanje monopola i sudova, što je dodatno pojačano [Direktivom \(EU\) 2019/1](#)^[9]. U takvom decentraliziranom postupku provedbe ključna je dobra koordinacija između nacionalnih i europskih provedbenih tijela nadležnih za tržišno natjecanje. Stoga Europska mreža tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, koja se sastoji od nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje i Komisije, služi kao platforma za razmjenu informacija kako bi se poboljšala koordinacija u provedbi pravila tržišnog natjecanja.

U području suzbijanja monopola je 2014. donesena [Direktiva o postupcima za naknadu štete](#)^[10] radi većeg odvratanja od zabranjenih sporazuma (karteli i zlouporaba vladajućeg položaja) i bolje zaštite potrošača. Njome se olakšava postupak primanja naknade za štetu nanесenu građanima ili drugim poduzećima povredom prava tržišnog natjecanja. Izvješće Komisije o primjeni te Direktive očekuje se 2020.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

U politici tržišnog natjecanja glavna uloga Parlamenta je kontrola izvršne vlasti. Povjerenik Komisije za tržišno natjecanje nekoliko puta godišnje pojavljuje se pred Odborom za ekonomsku i monetarnu politiku (ECON) kako bi razjasnio svoju politiku i pojedinačne odluke.

Kada je riječ o izradi zakonodavstva o politici tržišnog natjecanja, Parlament obično sudjeluje samo kroz postupak savjetovanja. Stoga je njegov utjecaj manji u odnosu na utjecaj Komisije i Vijeća. Parlament je u svojim godišnjim rezolucijama o godišnjem izvješću Europske komisije o politici tržišnog natjecanja nekoliko puta tražio proširenje primjene redovnog zakonodavnog postupka na pravo tržišnog natjecanja.

[9]SL L 11, 14.1. 2019., str. 3. Direktiva je na snazi od 3. veljače 2019., a države članice moraju je prenijeti u svoje zakonodavstvo do 4. veljače 2021.

[10]Direktiva 2014/104/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. studenoga 2014. o određenim pravilima kojima se uređuju postupci za naknadu štete prema nacionalnom pravu za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja država članica i Europske unije, SL L 349, 5.12.2014., str. 1.



Štoviše, nedavno je na već spomenute direktive o naknadi štete i o osnaživanju nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje primijenjen redovni zakonodavni postupak. U oba je slučaja Parlament (uz ECON kao nadležni odbor) imao ulogu suzakonodavca. Zastupnicima u Europskom parlamentu bilo je važno da dogovore potpunu naknadu potrošačima za pretrpljenu štetu i istovremeno osiguraju da ne dođe do prekomjerne naknade. Zastupnici u Europskom parlamentu u interesu su potrošača postigli to da se odluke nacionalnih tijela nadležnih za tržišno natjecanje smatraju dokazom *prima facie* o kršenju prava tržišnog natjecanja. Također su naglasili da je za tijela nadležna za tržišno natjecanje važna mogućnost usvajanja privremenih mjera u postupku tržišnog natjecanja.

Tijekom osmog parlamentarnog saziva tri su posebna odbora za odluke o porezima i ostale mjere slične prirode ili učinka (TAXE 1, TAXE 2, TAXE 3) analizirala mjere poduzete za ocjenjivanje sukladnosti presuda o porezima u državama članicama s pravilima o državnim potporama i potrebu pojašnjenja pravila o međusobnoj razmjeni informacija.

Parlament i dalje prati razvoj politike tržišnog natjecanja i rad Komisije u tom području. Posebna radna skupina ECON-a za politiku tržišnog natjecanja i godišnje rezolucije Parlamenta o godišnjem izvješću Komisije o politici tržišnog natjecanja pružaju politički doprinos i smjernice za stajalište Parlamenta o suočavanju s izazovima politike tržišnog natjecanja u našem društvu.

Radostina Parenti
02/2020

