

Извештај о скринингу

Србија

Поглавље 8: Политика конкуренције

Датуми састанака поводом скрининга:

Експланаторни састанци: 31. март, 1. и 2. април 2014. године

Билатерални састанци: 4. и 5. новембар 2014. године

I. САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА

Правне тековине ЕУ у области конкуренције обухватају политике испитивања повреда конкуренције, контроле концентрација¹ и контроле државне помоћи. Правне тековине ЕУ у овој области обухватају правила и поступке за борбу против антиконкурентског понашања привредних друштава (реструктивни споразуми између привредних друштава и злоупотреба доминантног положаја) и којима се владе спречавају да додељују државну помоћ која нарушава конкуренцију на унутрашњем тржишту. Када је у питању контрола концентрација, Комисија је надлежна за преиспитивање концентрација које прелазе одређене прагове промета, док државе чланице могу вршити контролу концентрација до те висине промета. Правне тековине ЕУ у области конкуренције заснивају се на члану 37. (Државни монополи комерцијалне природе), чл. 101-105. (Правила која се примењују на привредна друштва), члану 106. (Јавна предузећа и привредна друштва са посебним или искључивим правима) и чл. 107-109. (Правила која се односе на државну помоћ) Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ).

У области **испитивања повреде конкуренције** и концентрација, органи на националном нивоу који су надлежни за заштиту конкуренције морају блиско да сарађују са Комисијом у поступцима за заштиту конкуренције у ЕУ. Од 1. маја 2014. године, свим органима на националном нивоу који су надлежни за заштиту конкуренције дата је и надлежност да у потпуности примењују чл. 101. и 102. УФЕУ како би се спречило нарушавање или ограничавање конкуренције. У ту сврху, ти органи треба да имају овлашћења која су слична овлашћењима Европске комисије. Национални судови такође могу директно примењивати правила ЕУ за испитивање повреде конкуренције како би се индивидуална права која грађанима даје УФЕУ.

У области **државне помоћи**, одлука о томе да ли је помоћ коју државе чланице додељују компатибилна са јединственим тржиштем спада у искључиву надлежност Европске комисије према одредбама УФЕУ.

Израз **либерализација** односи се у суштини на члан 3. УФЕУ у коме се наводи да у својим активностима ЕУ треба да уведе и систем који ће обезбедити спречавање нарушавања конкуренције на унутрашњем тржишту. За те сврху, уведен је посебан систем надзора у случају јавних предузећа и привредних субјеката којима државе чланице дају посебна или искључива права. О либерализацији појединих сектора видети преговарачка поглавља релевантна за те секторе.

Правне тековине ЕУ у оквиру овог поглавља су у директној вези са обавезама Србије из члана 73. Споразума о стабилизацији и придруживању између ЕУ и Србије (ССП) који је тренутно на снази.

¹ Иако правне тековине ЕУ не предвиђају обавезу да државе чланице успоставе контролу концентрација, нити је то обавеза Србије према ССП, овај извештај о скринингу ће обухватити ту област јер се сматра саставним делом политике конкуренције, а Србија се определила да уведе правила о концентрацијама.

II. КАПАЦИТЕТ ДРЖАВЕ ЗА УСКЛАЂИВАЊЕ И СПРОВОЂЕЊЕ

У овом делу даје се сажет приказ информација које је Србија представила на скринингу и дискусије током састанка поводом скрининга.

Србија је изјавила да је спремна да прихвати правне тековине ЕУ у области политике заштите конкуренције, са свим правима и обавезама које из њих проистичу, уз примену прелазних мера које подлежу преговорима.

II.a. Испитивање повреде конкуренције и контрола концентрација

Србија је објаснила да члан 84. њеног Устава предвиђа да су строго забрањени акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја. Постојећи Закон о заштити конкуренције усвојен је 2009. године, а измењен 2013. године. Њиме је замењен претходни закон који је био усвојен 2005. године. Подзаконски акти у овој области чине уредбе Владе које се доносе по посебном основу који је изричито дат у Закону о заштити конкуренције, а на предлог органа надлежног за примену Закона о заштити конкуренције, тј. Комисије за заштиту конкуренције. Поред тога, Комисија за заштиту конкуренције може доносити упутства и смернице за примену Закона.

Материјална правила

Србија сматра да је њено законодавство у области заштите конкуренције у великој мери усклађено са правним тековинама ЕУ. Према наводима Србије, Закон о заштити конкуренције је израђен по узору на чл. 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) и друге прописе ЕУ, попут Уредбе Савета (ЕЗ) број 139/2004 („Уредба о концентрацијама”) као и другим актима секундарног законодавства. Закон о заштити конкуренције прописује основна правила у вези са рестриктивним споразумима, злоупотребима доминантног положаја и контроле концентрација. Члан 10. Закона о заштити конкуренције забрањује рестриктивне споразуме, док члан 11. предвиђа изузимање од те забране ако су испуњени услови који су слични условима утврђеним у члану 101. став 3. УФЕУ. Споразуми који испуњавају предвиђене услове могу се изузети појединачно или по категоријама за које су услови утврђени у прописима које је Влада усвојила. Споразуми мањег значаја (*de minimis*) су дозвољени под условима који су, према наводима Србије, у складу са правним тековинама ЕУ. Члан 16. забрањује злоупотребу доминантног положаја. Члан 19. прописује услове под којима се концентрације могу дозволити. Ова материјална правила примењују се на поступке који се одражавају на конкуренцију или би се могли одразити на конкуренцију на територији Републике Србије, па чак и ако су учињени изван њене територије, као и на сва физичка и правна лица која учествују у промету робе, односно услуга, независно од њиховог правног статуса, облика својине или држављанства, односно државне припадности.

Подзаконски акти даље разрађују материјална правила и дају упутства о примени правила о заштити конкуренције. Уредба о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта усвојена је 2009. године. Србија је изјавила да је њено домаће законодавство у складу са Уредбом Комисије 1217/2010/ЕУ о одређеним категоријама споразума о истраживању и развоју, Уредбом Комисије 1218/2010/ЕУ о одређеним категоријама споразума о специјализацији и Уредбом Комисије 330/2010 о категоријама вертикалних споразума и усаглашених пракси. Србија је потврдила да нека правила ЕУ још увек нису транспонована у правни систем Републике Србије, на пример правила о споразумима о трансферу технологије или правила за одређене секторе као што су сектор транспорта, пољопривреде, осигурања и моторних возила.

Процесна правила

Што се тиче процесних правила, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку осим ако Законом о заштити конкуренције није другачије одређено. Процесна правила су предвиђена и подзаконским актима. Србија сматра да Комисија за заштиту конкуренције на располагању има процесна правила и истражна овлашћења која су слична овлашћењима која су дата Комисији и националним органима за заштиту конкуренције одредбама УФЕУ, одредбама Уредбе Савета (ЕЗ) број 1/2003 („Спроведбена уредба”), Уредбе о концентрацијама и других прописа ЕУ.

Поступак пред Комисијом за заштиту конкуренције може се покренути 1) на основу захтева за појединачно изузимање од забране рестриктивног споразума, 2) на основу поднете пријаве концентрације или 3) по службеној дужности на основу жалбе или информација којима Комисија за заштиту конкуренције располаже. Ако постоји ризик од наступања ненадокнадиве штете узроковане антиконкурентском праксом, Комисија за заштиту конкуренције има овлашћење да одреди привремене мере ради престанка вршења тих пракси. У току поступка, Комисија за заштиту конкуренције може упућивати захтеве за достављање информација. Учесници у поступку или трећа лица имају обавезу да доставе информације које ово тело затражи. Комисија за заштиту конкуренције може вршити и ненајављене непосредне контроле у просторијама привредних друштава (тзв. ненајављени увиђаји). По окончању поступка, Комисија за заштиту конкуренције доноси решење о повреди или о непостојању повреде конкуренције, о одобравању или одбијању појединачног изузећа, односно о одобрењу (условљеном или без одређивања посебних услова) или забрани концентрације.

У случају повреде правила о заштити конкуренције, Комисија за заштиту конкуренције може изрећи казну (административна новчана казна) до висине од 10% укупног промета привредног друштва оствареног на територији Републике Србије. Посебни критеријуми за одређивање висине новчаних казни утврђени су у посебним смерницама усвојеним 2011. године. Новчане казне се не могу изрицати по истеку периода од пет година од дана када је учињена повреда. Рок застарелости се прекида и почиње поново да тече сваком радњом Комисије за заштиту конкуренције предузетом ради испитивања

повреде при чему се поступак испитивања повреде не може водити по истеку рока од 10 година. Привредна друштва која учествују у картелу могу бити изузета од плаћања новчаних казни или остварити право на умањење новчане казне ако поднесу захтев Комисији за заштиту конкуренције за примену блажих мера (енгл. *leniency*) и у потпуности сарађују у истражном поступку који води ово тело у вези са картелом. Услови за остварење права на примену блажих мера наведени су у посебним смерницама донесеним 2011. године. Србија још увек није донела правила о смањењу новчаних казни кроз поступак поравнања (енгл. *settlement*).

У својим решењима о повреди конкуренције, Комисија за заштиту конкуренције може наложити и мере чији је циљ отклањање негативних последица повреде. Тим мерама могу бити структуралне или се односити на понашање.

Процедуре за контролу концентрација које су прописане Законом о заштити конкуренције предвиђају да се предложене концентрације морају пријавити Комисији за заштиту конкуренције ако укупан промет учесника у концентрацији прелази одређене лимите. Ако концентрација није проблематична, Комисија за заштиту конкуренције може донети решење по скраћеном поступку у року од једног месеца од пријема потпуне пријаве. Код потенцијално проблематичних концентрација, Комисија за заштиту конкуренције може отворити детаљан испитни поступак. Комисија за заштиту конкуренције тада има четири месеца за доношење решења којим се концентрација или одобрава, евентуално уз додатне услове, или забрањује.

Процесна права су дата свим учесницима у поступку пред Комисијом за заштиту конкуренције, и то учеснику на тржишту против којег је покренут поступак за испитивање повреде конкуренције и учеснику који је поднео захтев за појединачно изузеће или учеснику који је поднео пријаву концентрације. Наведена права обухватају право увида у списе и право обавештавања о поступку, право на давање исказа и подношење доказа.

Административни капацитет

Комисија за заштиту конкуренције, која је надлежна за примену Закона о заштити конкуренције, основана је 2006. године. Закон о заштити конкуренције предвиђа да је Комисија за заштиту конкуренције независан и самосталан орган са својством правног лица. Комисија за заштиту конкуренције за свој рад одговара Народној скупштини којој подноси годишњи извештај о раду. Органи управљања Комисијом за заштиту конкуренције јесу председник Комисије и Савет Комисије који доносе све одлуке. Савет чине председник и четири члана које бира Народна скупштина из реда стручњака из области права и економије. Након запошљавања шест нових службеника у току 2015. године, Комисија за заштиту конкуренције тренутно има 35 запослених од којих 23 раде на конкретним предметима. Комисија се самостално финансира а буџет од 1,7 милиона евра углавном долази од наплате накнада за подношење обавештења о концентрацијама. У периоду 2012 – 2014, Комисија је донела 11 решења о

рестриктивним споразумима, 44 решења о појединачним изузећима, 10 решења о злоупотреби доминантног положаја и 302 решења о концентрацијама, међу којима је шест условних одобрења и једна забрана. Србија је истакла да је административни капацитет Комисије за заштиту конкуренције недовољан.

Судске жалбе и поступци по приватној тужби

Против решења Комисије може се поднети жалба Управном суду у року од 30 дана. Подношење жалбе не одлаже извршење решења осим ако се установи да би се његовим извршењем тужиоцу нанела ненадокнадива штета. Суд одлучује у року од три месеца од пријема жалбе. На пресуде Управног суда дозвољено је право жалбе Врховном касационом суду због погрешног тумачења закона. Поступак за испитивање повреде правила конкуренције може се покренути и по приватној жалби пред судовима опште надлежности. У тим случајевима, на тужиоцу је терет доказивања постојања наводне повреде конкуренције и степена штете коју је она проузроковала.

II.b. Државна помоћ

Дефиниција

Дефиниције државне помоћи, дозвољене државне помоћи и недозвољене државне помоћи утврђене су Законом о контроли државне помоћи који је усвојен 2009. године. Србија сматра да су те дефиниције у потпуности усклађене са чланом 107. УФЕУ.

Процесна правила

Србија истиче да је већина одредаба Закона о контроли државне помоћи у складу са Уредбом Савета број 659/2009 којом се утврђују правила за примену члана 93. Уговора о ЕЗ (садашњег члана 108. УФЕУ) и другим прописима ЕУ о поступку доделе државне помоћи.

Закон о контроли државне помоћи предвиђа претходну контролу: давалац државне помоћи има обавезу да државну помоћ пријави Комисији за контролу државне помоћи у чијој надлежности је примена Закона о контроли државне помоћи. Исто тако, предлагач прописа којим се утврђује основ за доделу државне помоћи, укључујући и законе, дужан је да, пре усвајања, нацрт тог акта достави на мишљење Комисији за контролу државне помоћи. По пријему потпуне пријаве, Комисија за контролу државне помоћи доноси одлуку о пријављеним мерама у року од 60 дана. Одлуком се може утврдити да мера не представља државну помоћ, да се ради о дозвољеној државној помоћи или да је државна помоћ у супротности са Законом о контроли државне помоћи. У том случају, Комисија за контролу државне помоћи усваја закључак којим се подносиоцу пријаве оставља рок за измену мере како би била у складу са законом. Ако подносилац пријаве не поступи по датим препорукама, Комисија за контролу државне помоћи доноси решење којим се државна помоћ сматра недозвољеном. У складу са

одредбама о задржавању доделе државне помоћи (*standstill clause*) пријављена помоћ се не може доделити до доношења решења којим се та државна помоћ дозвољава.

Комисија за контролу државне помоћи може покренути и накнадну контролу, када информације којима располаже указују на то да се државна помоћ додељује, односно да се користи у супротности са одредбама Закона о контроли државне помоћи. Комисија за контролу државне помоћи може донети сличну одлуку као и у поступку претходне контроле. У случајевима када се утврди да државна помоћ није дозвољена, Комисија за контролу државне помоћи издаје налог за повраћај износа додељене помоћи увећаног за износ затезне камате.

Обавеза пријављивања односи се на све мере помоћи, осим на државну помоћ мале вредности (државна помоћ *de minimis*). Србија је изјавила да су правила за доделу државне помоћи *de minimis* у великој мери усклађена са правним тековинама ЕУ (уз изузетак одредаба које се односе на гаранције). У складу са Уредбом Комисије (ЕУ) број 651/2014 којом се одређене категорије помоћи проглашавају компатибилним са унутрашњим тржиштем у смислу чл. 107. и 108. Уговора („Општа уредба о изузећу по категоријама”), државе чланице не морају пријављивати одређене мере државне помоћи ако су испуњени посебни услови. На предлог Комисије, а у циљу подизања свести код давалаца државне помоћи о правилима за доделу државне помоћи и њихове делотворне примене, Србија је објаснила да се мере државне помоћи које би евентуално потпадале под то изузеће по категоријама ипак пријављују Комисији за контролу државне помоћи. Међутим, државна помоћ за пружање услуга од општег економског интереса која испуњава услове из Одлуке Комисије број 2012/21/ЕУ од 20. децембра 2012. године изузима се из обавезе пријављивања Комисији за контролу државне помоћи. Србија планира да укине ово изузеће у блиској будућности и уведе обавезу пријављивања Комисији за контролу државне помоћи свих врста државне помоћи за пружање услуга од општег економског интереса.

Против одлука Комисије за контролу државне помоћи може се поднети жалба Управном суду.

Хоризонтална помоћ

Правила која се односе на доделу хоризонталне помоћи (тј. помоћи малим и средњим предузећима - МСП, за регионални развој, за истраживање и развој, за обуку, за раднике у неповољном положају, за промовисање инвестиција у ризични капитал, за заштиту животне средине и за санацију и реструктурисање предузећа) углавном су прописана Уредбом о правилима за доделу државне помоћи. Србија је истакла да ова правила углавном обухватају она правила која су садржана у релевантним смерницама или оквирима Комисије и у Општој уредби о изузећу по категоријама. Указала је на то да је дефиниција МСП у складу са Уредбом Комисије о дефиницијама микро, малих и средњих предузећа.

Конкретније, пошто су правила ЕУ за неке врсте државне помоћи измењена од усвајања Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, Србија је истакла да су одредбе ове уредбе делимично усклађене са правилима за доделу државне помоћи у облику инвестиција у ризични капитал, помоћи за новооснована мала предузећа, помоћи за истраживање, развој и иновације. Србија је такође саопштила да је потребно у национално законодавство увести правила за нове врсте државне помоћи, као што су помоћ за истраживачку инфраструктуру, помоћ за надокнаду штете проузроковане природним катастрофама, помоћ за спортску и вишенаменску рекреациону инфраструктуру и помоћ за локалну инфраструктуру.

Србија је истакла да њена правила о државној помоћи за санацију и реструктурисање треба додатно ускладити са новим Смерницама за доделу државне помоћи за санацију и реструктурисање нефинансијских предузећа у тешкоћама које су ступиле на снагу 1. августа 2014. године. Србија је такође нагласила да њена правила за доделу регионалне помоћи треба додатно ускладити са новим Смерницама о додели регионалне помоћи које су ступиле на снагу 1. јула 2014. године. Србија је навела да још увек није израдила мапу регионалне помоћи и да ће то бити учињено у току 2016. године.

Што се тиче државне помоћи за заштиту животне средине, Србија је објаснила да су правила о додели државне помоћи за заштиту животне средине делимично усклађена са релевантним правилима из Опште уредбе о изузећу по категоријама. Додатно усклађивање је неопходно, нарочито у области енергетске ефикасности стамбених објеката, рециклаже и енергетске инфраструктуре. Правила из Смерница Комисије о државној помоћи за заштиту животне средине и енергетику нису предвиђена законодавством Републике Србије. Србија је објаснила да се та правила тичу помоћи јачег интензитета за заштиту животне средине и да је мало вероватно да ће Србија додељивати помоћ тако високог интензитета.

Посебни инструменти помоћи

Србија је навела да правила о државној помоћи у облику гаранција нису предвиђена у Уредби о правилима за доделу државне помоћи и да су делимично усклађена са Обавештењем Европске Комисије о државној помоћи у облику гаранција.

Што се тиче извозно-кредитног осигурања, Србија је навела да су посебне одредбе Уредбе о правилима за доделу државне помоћи за ову врсту инструмента помоћи тек делимично усклађене са правним тековинама ЕУ.

Референтну/дисконтну стопу утврђује Министарство финансија а Комисија за контролу државне помоћи је објављује на свом веб сајту. Она се дефинише као основна референтна стопа са маржом у распону од 60 до 1000 базних поена, у зависности од кредитног рејтинга датог привредног субјекта. Каматна стопа за повраћај незаконито додељене државне помоћи одређује се у складу са Законом о затезној камати. Србија је

изјавила да ће, по приступању, примењивати каматну стопу која је прописана у Саопштењу Комисије о начину утврђивања референтне и дисконтне стопе.

Србија је навела да су услови, под којима продаја земљишта у државном власништву не представља државну помоћ, у потпуности усклађени са правним тековинама ЕУ.

Србија је објаснила да је њено национално законодавство делимично усклађено са Обавештењем Комисије о примени правила о додели државне помоћи на мере које се односе на директно опорезивање предузећа. Конкретније, потребно је додатно разрадити концепт изузимања од плаћања пореза и разликовање између општих мера и мера државне помоћи. Када је реч о Закону о порезу на добит правних лица и Закону о порезу на доходак грађана, Србија је навела да та два закона представљају државну помоћ у смислу члана 73. став 6. ССП и да их треба ускладити са правилима о додели државне помоћи.

Секторска помоћ

Када је реч о помоћи у области културе и медија, Закон о контроли државне помоћи предвиђа да се помоћ може доделити ради заштите и очувања културне баштине. Правила за доделу државне помоћи за филмове и друга аудио-визуелна дела предвиђена су у Уредби о правилима за доделу државне помоћи и, према наводима Србије, делимично су усклађена са правним тековинама ЕУ. Србија је објаснила да је, у циљу потпуног усклађивања, потребно прописати строжу дефиницију културног производа и критеријуме на основу којих ће се ценити да ли је неки аудио-визуелни рад културни производ; могућност доделе државне помоћи за пред-продукцијске активности, дистрибуцију и осавремењивање биоскопа треба додатно дефинисати, а интензитете помоћи је потребно прилагодити.

Србија је објаснила да је финансирање два јавна медијска сервиса, и то јавне медијске установе Радио телевизија Србије и Јавне медијске установе Радио телевизија Војводине регулисано Законом о јавним медијским сервисима који је, према наводима Србије, у складу са правним тековинама ЕУ.

Правила за доделу помоћи за развој широкопојасних мрежа нису предвиђена српским законодавством.

Што се тиче сектора експлоатације угља, Србија је истакла да њено законодавство није усклађено са Одлуком Савета о државној помоћи за омогућавање затварања неконкурентних рудника угља, која доделу државне помоћи рудницима угља који послују с губитком условљава њиховим затварањем до краја 2018. године. Њена Уредба о правилима за доделу државне помоћи дозвољава помоћ сектору експлоатације угља ради заштите животне средине, за истраживање, развој и иновације, за обуку као и за посебне трошкове који проистичу из рационализације или реструктурисања у сектору експлоатације угља.

У погледу помоћи сектору производње челика, Србија је нагласила да Протокол 5 уз ССП дозвољава помоћ за санацију и реструктурисање у овом сектору до 1. фебруара 2015. године и да је престала са доделом помоћи јединој железари у Србији која се налази у тешкоћама, Железари Смедерево, пре тога датума.

Србија је навела да не постоје посебна правила у националном законодавству о помоћи финансијским институцијама у контексту финансијске кризе. Србија је објаснила да се стандардна правила о додели помоћи за санацију и реструктурисање, која су прописана Уредбом о правилима за доделу државне помоћи, једнако применљива и на финансијске институције. Међутим, до сада није било случајева примене правила о додели државне помоћи на банке у реструктурисању.

Србија је објаснила да Закон о железници делимично примењује посебна правила за доделу помоћи у облику накнаде за пружање услуга железничког или друмског транспорта. Србија планира да донесе пропис о правилима за обрачунавање накнаде за обавезу пружања услуге јавног превоза, при чему ће се потпуна усклађеност постићи до краја 2016. године.

Према наводима Србије, Уредба о правилима за доделу државне помоћи предвиђа само одређена правила за доделу помоћи авио-превозницима за отварање нових линија, и треба је изменити у циљу потпуне усклађености са Смерницама ЕУ о додели државне помоћи аеродромима и авио-превозницима.

Капацитет и резултати примене закона

Главни орган надлежан за питања државне помоћи у Србији је Комисија за контролу државне помоћи која је основана Законом о контроли државне помоћи. Комисију за контролу државне помоћи чини пет чланова које поставља Влада на период од пет година на предлог министарства финансија, привреде, инфраструктуре, заштите животне средине и Комисије за заштиту конкуренције. Србија је објаснила да члан Комисије за контролу државне помоћи који је у исто време представник даваоца државне помоћи може давати информације у оквиру поступка контроле доделе државне помоћи али да нема право да учествује у поступку за доношење одлуке о датој државној помоћи. Комисији за контролу државне помоћи у обављању послова помаже Одељење за контролу државне помоћи у оквиру Министарства финансија. Ово одељење има осам запослених. Годишњи буџет Комисије за контролу државне помоћи и његовог одељења директно се обезбеђује у буџету Владе, и за 2014. годину је износио 77.000 евра. Предузет је и одређен број активности на плану обуке па је тако одељење током 2014. године било корисник пројекта финансираног из средстава ИПА у оквиру кога је реализована посета вишег експерта овом одељењу. Србија је навела да је одељењу потребна додатна техничка помоћ за период до 2017. године.

За период 2012 - 2014, Комисија за контролу државне помоћи је примила 192 пријаве и једну жалбу. Донела је 165 позитивних и ниједну негативну одлуку. Од тих одлука, 67 одлука се односило на државну помоћ *de minimis*, за коју више не постоји обавеза пријављивања Комисији и одобравања од стране Комисије.

II.c. Либерализација

Јавна предузећа и привредни субјекти са посебним или ексклузивним правима:

Србија је објаснила да може оснивати предузећа за бављење делатношћу од општег интереса, на основу Закона о комуналним делатностима и секторских закона који дефинишу конкретне делатности од општег интереса. Србија је набројала више делатности од општег интереса, у смислу Закона о комуналним делатностима, укључујући и производњу и дистрибуцију електричне енергије, железнички транспорт, производњу и дистрибуцију угља и нафте, телекомуникације, поштанске услуге, авио саобраћај као и управљање путевима, водама и шумама.

Србија је објаснила да у складу са чланом 3. Закона о заштити конкуренције, јавна предузећа и привредни субјекти који обављају делатност од општег интереса или фискални монополи потпадају под дејство Закона о заштити конкуренције, осим ако би примена овог закона спречила обављање задатака или активности које им је поверио државни орган. Србија је навела да је донела две одлуке о повредама и изрекла новчане казне јавним предузећима због злоупотребе доминантног положаја.

Србија је изјавила да Уредба о правилима за доделу државне помоћи регулише доделу државне помоћи за услуге од општег економског интереса и да је та уредба, генерално посматрано, у складу са правним тековинама ЕУ. Србија намерава да донесе измене и допуне како би се у блиској будућности обезбедила потпуна усклађеност.

Србија је изјавила да њено законодавство није усклађено са Директивом Комисије о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа.

Државни монополи комерцијалне природе:

Србија је навела да не постоје државни монополи комерцијалне природе.

III. ОЦЕНА СТЕПЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

Укупно гледано, Србија је у великој мери ускладила своје национално законодавство са правним тековинама ЕУ за испитивање повреде конкуренције и за контролу концентрација. Српско законодавство у области државне помоћи је тек делимично усклађено.

Кључни изазов за Србију биће јачање њеног административног капацитета и постизање солидних резултата у примени закона, нарочито у области доделе државне помоћи.

III.a. Испитивање повреде конкуренције и контрола концентрација

Закон о заштити конкуренције и подзаконски акти у великој мери су усклађени са правним тековинама ЕУ. Материјална правила су у највећој мери у складу са чланом 101. и чланом 102. УФЕУ, Уредбом о концентрацијама и другим прописима. Србија тек треба да усклади своје подзаконске акте са одређеним бројем смерница и саопштења Европске комисије, као што су смернице и саопштења о споразумима о трансферу технологије, и о конкретним секторима као што су сектори транспорта, пољопривреде, осигурања, моторних возила и превоза.

Процесна правила су такође у великој мери усклађена са правилима ЕУ: Комисија за заштиту конкуренције има овлашћења која су слична овлашћењима Комисије односно овлашћењима која национални органи за заштиту конкуренције у државама чланицама треба да имају сходно члану 5. Уредбе Савета (ЕЗ) број 1/2003.

Комисија за заштиту конкуренције је основана 2006. године и сада је релативно чврста институција чија су овлашћења ојачана изменама и допунама Закона о заштити конкуренције из 2013. године. Међутим, Србија треба додатно да ојача административни капацитет овог органа превасходно кроз обуку и техничку помоћ. Комисија за заштиту конкуренције треба додатно да ојача примену закона, нарочито када је у питању изрицање новчаних казни и спречавање картела. Треба да уложи додатне напоре у области ширења свести о значају заштите права конкуренције (*competition advocacy*). Србија треба да обезбеди да се мишљења Комисије за заштиту конкуренције на нацрте законских прописа који имају утицај на конкуренцију адекватно узимају у обзир. Потребно је ојачати капацитет правосудних органа за вођење поступака у сложеним предметима који се тичу заштите конкуренције.

III.b. Државна помоћ

Дефиниција

Дефиниција државне помоћи у српском законодавству није у потпуности усклађена са чланом 107. УФЕУ. Према члану 2. Уредбе о правилима за доделу државне помоћи, ова дефиниција се односи на предузећа ,уз изузетак предузећа у поступку приватизације. Овај изузетак није у складу са правним тековинама ЕУ и то представља важно питање имајући у виду број и значај датих привредних друштава. Према подацима из августа 2015. године, у портфељу Агенције за приватизацију налази се 399 предузећа.

Процесна правила:

Правила о контроли државне помоћи у Републици Србији укупно гледано су у складу са правним тековинама ЕУ. Овлашћења Комисије за контролу државне помоћи да испитује дозвољеност и доноси решења и закључке у складу са Законом о контроли државне помоћи углавном су у складу са овлашћењима која има Комисија у вршењу контроле државне помоћи коју додељују државе чланице. Конкретније, Закон о контроли државне помоћи предвиђа и одредбу о задржавању доделе пријављене помоћи до доношења одлуке Комисије за контролу државне помоћи и предвиђа могућност повраћаја додељене државне помоћи у погледу које су утврђене неправилности. Комисија позитивно оцењује да Србија не користи могућност изузимања неких врста мера по категоријама (уз изузетак, за сада, неких мера помоћи у облику надокнаде за услуге од општег економског интереса). Додатно усклађивање је неопходно да би се обезбедила потпуна усклађеност, нарочито у смислу примене одредаба предвиђених изменама Уредбе Савета број 743/2013 у области процесних правила.

Хоризонтална помоћ:

Правила о хоризонталној помоћи у Републици Србији су делимично усклађена са правним тековинама ЕУ.

Што се тиче регионалне помоћи, српско законодавство се мора ускладити са смерницама Комисије о додели регионалне помоћи које су ступиле на снагу 1. јула 2014. године. Нарочито, неопходно је додатно усклађивање са правилима која се односе на обим, оперативну помоћ и оцену великих инвестиционих пројеката. Битно је нагласити да Комисија за контролу државне помоћи мора, у сарадњи са Европском комисијом, израдити мапу регионалне помоћи у складу са својом обавезом која проистиче из члана 73. став 6. ССП.

Правила о помоћи за заштиту животне средине у Републици Србији нису у складу са правним тековинама ЕУ: неопходно је додатно усклађивање са Смерницама Комисије о државној помоћи за заштиту животне средине и енергетику.

Правила у Републици Србији такође се морају ускладити са новоусвојеним Смерницама о државној помоћи за санацију и реструктурисање, а нарочито у погледу нове обавезе да приредно друштво у тешкоћама мора учествовати у покривању трошкова реструктурисања.

Посебни инструменти помоћи

Правила о посебним инструментима помоћи у Републици Србији нису у потпуности усклађена са правним тековинама ЕУ.

Правила о референтној/дисконтној стопи су у складу са правилима ЕУ. Међутим, методологија за утврђивање каматних стопа које се примењују код повраћаја

незаконито додељене помоћи треба да прати методологију за утврђивање референтне и дисконтне стопе. Правила о извозно-кредитном осигурању и директном опорезивању предузећа усклађена су тек делимично. У области опорезивања, три шеме помоћи, које су уведене пре оснивања Комисије за контролу државне помоћи, нису у складу са правним тековинама ЕУ и требало је да буду усклађене до 1. фебруара 2014. године сходно члану 73. став 6. ССП. Њихов правни основ представљају чл. 46. и 50а Закона о порезу на добит правних лица који омогућавају раст интензитета помоћи за велике инвестиције, чл. 21в и 21г Закона о порезу на доходак грађана и чл. 19. и 26. Закона о слободним зонама.

Секторска помоћ

Правила за доделу помоћи у области културе треба да се дефинишу у складу са правилима ЕУ. Помоћ пружена аудио-визуелном сектору делимично је у складу са правним тековинама ЕУ. Конкретније, у циљу потпуног усклађивања, треба предвидети строжу дефиницију културних производа и критеријуме на основу којих ће се ценити да ли је неки аудио-визуелни рад културни производ, на основу чега ће моћи остварити право на државну помоћ. Поред наведеног, у законодавство Републике Србије треба уградити додатне услове које предвиђа Саопштење Комисије о државној помоћи за филмска и друга аудио-визуелна дела. Што се тиче сектора јавног радиодифузног сервиса, Закон о јавним медијским сервисима који регулише финансирање јавних емитера у великој мери је усклађен са правним тековинама ЕУ. Комисија такође констатује да је, у складу са Законом о јавном информисању и медијима који је такође усвојен у августу 2014. године, финансирање издавача медија из јавних прихода забрањено од 1. јула 2015. године, чиме би требало да се реше евентуална питања компатибилности помоћи у овој конкретној области.

У сектору експлоатације угља, правила у Републици Србији нису у складу са правним тековинама ЕУ. Да би се постигла потпуна усклађеност, оперативну државну помоћ неконкурентним рудницима угља треба додељивати искључиво под одређеним условима, укључујући и услов затварања рудника до краја 2018. године.

У области производње челика, Србија треба да обезбеди потпуну усклађеност са Протоколом 5 о државној помоћи сектору челика. На основу тог протокола, Србија може давати помоћ за санацију и реструктурисање предузећа у тешкоћама у сектору производње челика до 1. фебруара 2015. године под одређеним условима. У Србији постоји један произвођач челика - предузеће Железара Смедерево. Србија је у процесу реструктурисања овог предузећа и треба да поштује услове за доделу помоћи који су предвиђени Протоколом. То подразумева израду плана реструктурисања којим се обезбеђује дугорочна одрживост овог предузећа, ограничење помоћи на износ који је неопходан да би се поново постигла одрживост предузећа и одобравање мера надокнаде водећи рачуна да не дође до негативних ефеката које помоћ може имати на конкуренцију. У складу са својим обавезама из Протокола 5, Србија после 1. фебруара

2015. године није додељивала помоћ овом предузећу. Међутим, због дуготрајнијих преговора о приватизацији овог предузећа, који у фебруару 2015. године нису успели, Србија још увек није била у могућности да докаже да помоћ која се даје Железари Смедерево испуњава све услове из Протокола 5.

У финансијском сектору, Србија треба да обезбеди усвајање и делотворну примену правила о државној помоћи на мере подршке банкама у контексту финансијске кризе, у складу са правним тековинама ЕУ.

Друга правила и обавезе о додели државне помоћи

Србија треба у потпуности да усклади своја правила о додели помоћи у виду накнаде трошкова за пружање услуга од општег економског интереса.

Србија мора дефинисати и делотворно примењивати правила за кумулацију државне помоћи која се остварује по различитим основима.

Србија мора у своје законодавство о државној помоћи да уведе обавезе предвиђене Саопштењем Комисије о транспарентности које је усвојено 21. маја 2014. године.

Такође, у складу са својом обавезом из члана 73. став 6. ССП, Србија мора да утврди свеобухватну листу шема помоћи које су уведене пре оснивања Комисије за контролу државне помоћи и усклади те шеме са правилима ЕУ о додели државне помоћи. Посебна пажња мора се посветити постојећим фискалним шемама, тј. Закону о порезу на добит правних лица, Закону о порезу на доходак грађана и Закону о слободним зонама који потенцијално могу снажно утицати на нарушавање конкуренције и који отварају сложена питања као што су стечена права.

Капацитет Комисије за контролу државне помоћи и њеног одељења и резултати примене закона у великој мери су недовољни. Комисији за контролу државне помоћи је хитно потребно додатно квалификовано особље како би остваривала добре резултате у примени закона. Комисија за контролу државне помоћи се не може сепаративно оперативно независним органом у смислу члана 73. став 4. ССП пошто већину њених чланова именују министарства - даваоци државне помоћи - и пошто је Одељење за контролу државне помоћи, које помаже Комисији у контроли државне помоћи и припреми одлука, део Министарства финансија. Знања државних службеника и административног особља запослених у другим министарствима и код органа давалаца помоћи који се баве питањима државне помоћи није довољно и треба га унапређивати.

Комисија напомиње да се одређен број мера помоћи не пријављује Комисији за контролу државне помоћи, нити их она одобрава пре доделе. Србија треба хитно да унапреди резултате примене закона у области државне помоћи.

Комисија констатује и да Србија није доставила информације о одређеним појединачним мерама помоћи које су Комисији неопходне да би оценила компатибилност тих мера помоћи са обавезама које Србија има на основу ССП. Србија

има обавезу, у складу са чланом 73. став 5. и Протоколом 5 уз ССП, да доставља информације о случајевима доделе појединачне помоћи.

III.c. Либерализација

Јавна предузећа и привредни субјекти са посебним или ексклузивним правима:

Комисија констатује да се Закон о заштити конкуренције и Закон о контроли државне помоћи примењују на јавна предузећа и привредне субјекте који обављају активности од општег интереса осим ако би примена тог закона спречила обављање задатака или активности које им је поверио државни орган. Ова одредба је у великој мери у складу са чланом 106. УФЕУ и чланом 74. ССП.

Ипак, постојећи систем у Републици Србији није у потпуности у складу са правилима ЕУ. Србија треба боље да дефинише опсег услуга од општег економског интереса у свом законодавству и транспонује Директиву о транспарентности финансијских односа између држава чланица и јавних предузећа као и о финансијској транспарентности у оквиру одређених привредних субјеката. Србија треба у потпуности да усклади своја правила о додели помоћи у виду накнаде трошкова за пружање услуга од општег економског интереса. Поред наведеног, као што је већ наглашено, правила о додели државне помоћи се не односе на јавна предузећа у приватизацији, сходно члану 2. Уредбе о правилима о додели државне помоћи. Ово изузеће се мора укинути.

Државни монополи комерцијалне природе:

Комисија констатује да у Србији не постоје монополи комерцијалне природе. Србија се позива да Комисију обавештава о свим новим дешавањима у овој области.

IV. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду напред наведено, а посебно налазе изнете у Делу III, сматра се да Србија није довољно припремљена за преговоре о овом поглављу. Стога Комисија у овој фази не препоручује отварање приступних преговора са Србијом о Поглављу 8 о политици конкуренције.

Одређене недостатке тек треба отклонити у области државне помоћи.

Имајући у виду тренутно стање, препоручује се да се преговори у оквиру овог поглавља отворе онда када се испуне следећа мерила:

- Да Србија допуни и измени своје законодавство о додели државне помоћи у циљу испуњавања својих обавеза из ССП.
- Да Србија обезбеди да орган надлежан за контролу државне помоћи буде оперативно независан и да има потребна овлашћења и ресурсе за потпуну и исправну примену правила о додели државне помоћи.

- Да Србија употпуни постојећи списак мера државне помоћи у смислу члана 73. став 6. ССП и утврди акциони план, који ће прихватити Комисија, са јасним временским планом усклађивања свих преосталих постојећих шема државне помоћи односно еквивалентних мера за које је утврђено да нису компатибилне са обавезама које проистичу из ССП.
 - Да Србија усклади постојеће шеме фискалне помоћи, тј. Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезу на доходак грађана и Закон о слободним зонама са правним тековинама ЕУ у области контроле државне помоћи.
 - Да Србија обезбеди усклађеност помоћи додељене Железари Смедерево са свим условима прописаним у Протоколу 5 уз ССП о државној помоћи индустрији челика.
 - Да Србија испуни своју обавезу из члана 73. став 5. ССП и Протокола 5 уз ССП и Комисији достави целовиту информацију о појединачним случајевима пружања државне помоћи како би Комисија могла оценити и пратити усклађеност тих мера помоћи са обавезама Србија из ССП.
-