
ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ

Академик Радован ВУКАДИНОВИЋ
редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

ПРИНЦИП НАЦИОНАЛНЕ ПРОЦЕДУРАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У ПРИМЕНИ ЕУ ПРАВА КОНКУРЕНЦИЈЕ

Резиме

Одлука коју је Суд правде донео у предмету *Tele 2 Polska*, је показала да се принцип националне процесне аутономије мора посматрати у светлу две врсте ограничења: унутрашњих и спољних ограничења. Унутрашња ограничења Суд је дефинисао у одлуци донетој у предмету *Rewe*, и формулисао их кроз захтеве да национални судови у примени националних поступака и правних средства у поступцима заштите индивидуалних права због повреде права ЕУ воде рачуна о еквиваленцији и делотворној заштити. Њихова сврха је да се заштита субјективних права не учини претерано тежким или немогућим. Међутим, поред ових ограничења која су инхерентна природи националне процедуралне аутономије, на примену принципа националне процедуралне аутономије значајно утиче и захтев за једнообразним тумачењем права ЕУ. Овај захтев произилази из *sui generis* правне природе права ЕУ и чињенице да право ЕУ стварају наднационални органи, а да га примењују национални судски и управни органи држава чланица према унутрашњег процесним правилима. Одлука Суда правде у предмету *Tele 2 Polska* је показала да и унутрашњи и спољни захтеви значајно ограничавају процесна овлашћења националних судови у поступцима примене права ЕУ. Тако се њихова сарадња са Судом правде често своди на поступање по одлукама Суда правде што се оправдава потребом за једнообразним тумачењем права ЕУ у свим државама чланицама.

Кључне речи: право ЕУ, принцип процедуралне аутономије, принцип еквиваленције, принцип делотворности, правна средства.

I Значај принципа процедуралне економије

Право ЕУ (Community Law, EU Law, Droit Communautaire, Eurorecht), чине бројни прописи и правила која су стварале државе чланице и органи ЕЗ/ЕУ којима су регулисани односи између комунитарних субјеката од значаја за постојање ЕЗ/ЕУ и за остваривање њихових циљева.¹ У том смислу су ови прописи циљно оријентисани. Реч је о хиљадама прописа у чијем тумачењу и примени настају бројни проблеми и изазови.² Сложености и деликатности разумевању ових прописа доприноси не само њихова бројност, већ и њихово паралелно постојање и примена са унутрашњим (националним) прописима у државама чланицама. Наиме, пријемом у ЕУ, државе чланице на Унију преносе само мањи део својих легислативних овлашћења у обиму у коме је то потребно за остваривање заједнички договорних циљева. Остала овлашћења државе чланице и даље задржавају и врше их као своја задржана или резидуална овлашћења. Већ само паралелно постојање две групе различитих, а често и неусклађених прописа, који се примењују на исте субјекта, у практичној примени отвара низ дилема, која се у генералном смислу могу обухвати појмом нерегулисаног хијерархијског односа. Неусклађеност се манифестује не само кроз постојање различитих решења у комунитарним и националним прописима, већ и кроз различито тумачење истих решења, зависно од тога да ли потичу из националних или комунитарних прописа и зависно од тога ко их тумачи. Отуда се може десити да се исти појмови и институти, као што су појмови „предузеће“ или „споразум“ у праву конкуренције, различито тумаче у националном грађанском праву у односу на комунитарно право конкуренције. То се оправдава особеном *sui generis* природом комунитарних прописа и укупног права ЕУ.³ Аутономно тумачење и појачано коришћење тзв. корисног начина или метода тумачења (*effet utile*) се оправдава циљном оријентисаношћу права ЕУ. Из тих и других разлога се са правом истиче да се право ЕУ не може схватити као прост збор права држава чланица, нити као заједнички садржалац национал-

1 О појму права ЕУ које се назива и комунитарно право вид. у домаћој теорији, Радован Вукадиновић, „Појам и место права Европске уније у правном систему држава чланица“, *Ревизија за европско право*, бр. 1/1999, 9.

2 Према неким подацима, прописи се налазе на око 150.000 страница и у око 30.000 докумената (аката). Вид. Радован Вукадиновић, Јелена Вукадиновић Марковић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2016, 23, 135.

3 Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, 8-23.

них права, односно њихових решења која су заједничка свим државама чланицама.⁴

Разлике између права ЕУ и националних права држава чланица настају и из начина примене права ЕУ и средстава која се при томе користе. Наиме, право ЕУ настаје на наднационалном - комунитарном нивоу (у Бриселу, Стразбуру, Луксембургу), али се примењује на националном нивоу у државама чланицама на субјекте који су, првенствено националног карактера. Са друге стране, у праву ЕУ не постоје јединствена или хармонизирана процесна правила, нити посебна правна средства (правни лекови) за њихову примену. Отуда се са правом истиче да се примена права ЕУ остварује „пред органима држава чланица, доношењем управних аката по процедури прописаној у свакој држави“.⁵ Примена права ЕУ пред управним органима Уније и њеним судовима иде само до стадијума извршења одлуке, односно пресуде. У том смислу су одредбе члана 299. Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ) јасне кад прописују да је принудно извршење уређено правилима грађанског поступка оне државе чланице на чијој територији се спроводи извршење. Ради превазилажења овог системског недостатка који право ЕУ чини незаокруженом целином, Оснивачким уговорима је прописана обавеза „искрене и лојалне сарадње“ националних судова и судова у ЕУ у поступку тумачења у примени комунитарних прописа. При томе је улога институционалног гаранга поверена Суду правде ЕУ, а као механизми чијем коришћењем се то обезбеђује предвиђен је поступак одлучивања по претходном питању или поступак претходног одлучивања. Овим поступком се обезбеђује не само једнообразно тумачење комунитарних прописа, већ се успоставља институционална сарадња националних судова и судова ЕУ, која је еуфимистично названа поступак „сарадње без надређености и подређености“. О правом карактеру наведене сарадње јасно говори обавеза националних судова који суде у последњој инстанци да не могу донети пресуду пре него што добију тумачење Суда правде и што код коначног одлучивања морају поступити по мишљењу Суда правде. У таквој ситуацији се поставља питање да ли се ова врста неједнакости може амортизовати принципом националне процедуралне аутономије. На принцип процедуралне аутономије национални судови се могу позвати у

4 Вид. Радован Вукадиновић (1999), 9.

5 Вид. Боривој Старовић, Поглед на право и остваривање права Економских заједница, *Право, теорија и пракса*, 8-10/1992, стр. 51; Ian Harden, What Future for the Centralized Enforcement of Community Law?, *Current Legal Problems*, 55(2002)1, стр. 500.

примени свих прописа права ЕУ. Међутим, она је особно карактеристична за примену ЕУ правила о заштити конкуренције. Из тих разлога је рад подељен у два дела. У првом делу је дат појам и указано на значај принципа, док је у другом делу анализирана његова примена у предметима који се тичу повреде ЕУ права о заштити конкуренције и критичкој анализи праксе Суда правде.

II Појам и границе принципа процедуралне аутономије

Будући да на нивоу ЕУ не постоји јединствени механизам за примену права ЕУ, на националним правним системима је обавеза да одабере институције, поступак и начела у складу са којима ће ЕУ право бити примењено.⁶ То практично значи да су национални судови слободни да успоставе сопствена правила поступка и одговарајућа правна средства (лекове) којима ће применити ЕУ право.⁷ Ова слобода (надлежност или дискреција)⁸ је, међутим, ограничена обавезом држава чланица да избор надлежних судова и правила о њиховом раду буде у оквиру и у складу са начелом лојалности или искрене сарадње и захтевом да субјективна права буду „у сваком случају делотворна заштићена“.⁹ Појам делотворне заштите подразумева обавезу држава чланица да спрече ситуације у којима би национална процесна правила учинила примену ЕУ права и остваривање субјективних права пред националним судовима немогућим¹⁰ или изузетно тешким.¹¹ Из тих разлога је у пракси примена принципа националне процедуралне аутономије условљена и ограничена различитим захтевима.

6 Catherine Barnard and Steve Peers (eds), *European Union Law*, OUP 2014, стр. 164.

7 Denis Baghrizabehi, *The Current State of National Procedural Autonomy: A Principle in Motion*, *Intereulaweast*, III(2016)1, стр. 13.

8 Бројни аутори предлажу да се енглески израз "procedural autonomy" тумачи као "procedural competence", тј. као процедурална надлежност. Вид. J. Delicopoulos, *Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems*, *ELJ* (2003)9, 599; Paul Graig and de Burca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, OUP, 2008, стр. 307. предлажу да се ово тумачи као примарна одговорност за национални поступак.

9 Предмет 33/76 *Rewe-Zentralfinanz and Rewe-Zentral* [1976] ECR 1989, тач. 5; предмет C-312/93 *Peterbroeck* [1995] ECR I-4599, тач. 12; предмет C-416/10 *Križan and Others* [2013] ECR, тач. 85.

10 Предмет C- 33/76 *Rewe v Landwirtschaftskammer Saarland* [1976] ECR 1989, тачка 5 одлуке и здружене предмете C-31/91 до C-44/91 *Lageder and Others* [1993] ECR I-1761, тач. 27-29.

11 *San Giorgio*, тач. 14; здружени предмети C-6/90 и C-9/90 *Francoovich and Others* [1991] ECR I-5357, тач. 43.

Први услов је да на њу могу позивати националне власти само у случајевима када поступак и правна средства заштите нису одређени у праву ЕУ. У већини случајева таква средства нису предвиђена. Само о мањем броју питања, као што је нпр. признање и извршење страних судских одлука или право конкуренције, на нивоу ЕУ постоје у форми секундарних извора тзв. имплементирајући прописи у којима су предвиђена и правна средства и поступци њихове примене пред националним судовима. Када су ова правила садржана у комунитарним уредбама (енг. *regulations*), њима је практично извршена унификација процесних правила у свим државама чланицама. Пример за то је Уредба 44/2001 (Брисел 1)¹² или Уредба 1346/2000.¹³ Ако су питања правних средстава и поступци предвиђени у комунитарним упутствима, њиховим имплементирањем се врши хармонизација или усклађивање у ту сврху донетих националних законских и подзаконских прописа. У првом случају пред националним судовима и другим управним органима се налазе две групе прописа: наднационални, садржани у уредбама који се, по дефиницији, морају директно примењивати и који производе директно дејство и национални прописи. У другом случају, претпоставка је да су домаћи национални неусклађени прописи замењени новим усклађеним.

ЕУ процесна правила често ствара Суд правде.¹⁴ У ову групу спадају, на пример, правила о праву на тужбу, приступ суду, правној помоћи, застарелости, привременим мерама, службеној примени права ЕУ, правило пресуђене ствари и друга.¹⁵ За разлику од правила која су настала легислативном унификацијом и хармонизацијом коју спроводе органи Уније у областима у којима су на њих државе чланице пренеле потребне надлежности, судску хармонизацију процесних правила врши Суд правде у свим случајевима када то сматра потребним и „функционалним“¹⁶ и без обзира на фазу судског поступка.¹⁷ Национални судови су у обавези

12 Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22.12.2000 on jurisdiction and recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, OJ [2001] L 12/1, која је од 10. јануара 2015. године замењена са Regulation (EU) No 1215/2012 од 12.12.2012. OJ [2012] No L351/1.

13 Council Regulation (EC) No 1346/2000 od 29.5.2000 о стечајним поступцима OJ [2000] No L 160/1.

14 M. Bobek, 165 говори о „судском пореклу“ ових правила.

15 *Ibidem*.

16 M. Bobek, 166.

17 M. Bobek, „Why There is No Principle of 'Procedural Autonomy' of the Member States“, *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, (eds. H-W Micklitz and B de Witte), Intersentia, 2012.

да спроводе и једне и друге. Отуда се слобода или аутономија не огледају у праву држава чланица да одлуче хоће ли или неће применити право ЕУ, већ у томе како ће то да ураде: на који начин и којим средствима.¹⁸ Суд правде је ову обавезу држава чланица у ширем смислу темељио на одредбама ондашњег члана 5. Уговора о ЕЕЗ и то образложио ставом да су „државе чланице обавезне да предузму све мере опште и посебне како би осигурале извршење обавеза које настају из Уговора, и да одреде који органи у оквиру националног система могу бити овлашћени да усвајају поменуте мере“. Осим тога, „када одредбе Уговора или уредбе додељују права или намећу обавезе државама чланицама у циљу имплементирања комунитарног права, питање како вршити таква овлашћења и испунити такве обавезе може бити поверено државама чланицама да одреде национална тела што је материја уставног система сваке државе чланице“.¹⁹

Други услов за примену процедуралне аутономије се односи на директно дејство. Питање примене ЕУ права пред националним судовима и другим административним органима се може поставити само за оне норме којима је Суд правде признао директно дејство.

Што се тиче граница у којима се може кретати слобода избора, Суд правде их је одредио у одлуци донетој у предмету *Rewe*.²⁰ У предмету *Rewe*, у питању је био захтев тужиоца да му се врати неосновано наплаћена дажбина за фитосанитарни преглед коју је Суд правде оквалификовао као дажбину сличног дејства као царина, чиме је повређено комунитарно право. У поступку који је вођен пред надлежним националним судом, захтев је одбијен са образложењем да је према националном праву застарео. У таквој ситуацији која је оквалификована као неусклађеност домаћег (унутрашњег) и комунитарног права, национални суд се обратио Суду правде за одлуку о претходном питању.

У одлуци донетој по захтеву за претходно одлучивање, Суд правде је заузео следећи став који је од значаја за ово разматрање:

„Примењујући начело (искрене) сарадње које је постављено (у члану 4(3) УФЕУ) национални судови су овлашћени да обезбеде правну заштиту ко-

18 М. Bobek, у: С. Barnard and S. Peers, 166. Вид. Мишљење Општег правобраниоца Jacobsa у предмету C-431/93 *Van Schijndel*, тач. 14.

19 Предмет C-51-54/71 *International Fruit Company NV and others v Produktschap voor groenten en fruit*, [1971] ECR 1107.

20 C- 33/76 *Rewe v Landwirtschaftskammer Saarland* [1976] ECR 1989, тач. 5 одлуке; предмет C-199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v San Giorgio* [1983] ECR 3595, тач. 12; C-208/90 *Emmott* [1991] ECR I-4269, тач. 16.

ју грађани црпе из директног дејства одредби (ЕУ) права. Према томе, у одсутству (ЕУ) правила о овом предмету, на домаћим правним системима сваке државе чланице је обавеза да одреде надлежни суд и услове поступка који регулишу тужбе којима се обезбеђује заштита права која грађани стичу из директног дејства (ЕУ) права. Подразумева се да такви услови *не могу бити неповољнији* него они који се односе на сличне тужбе домаће природе (истакао аутор). Кад је неопходно, чланови 114-117 и члан 352. УФЕУ, омогућавају да буду предузете одговарајуће мере како би се ублажиле разлике између одредби садржаних у законима, уредбама или административним акцијама држава чланица ако је вероватно да ће извитоперити или штетно утицати на функционисање унутрашњег тржишта. У одсутству таквих мера хармонизације, (субјективна) права која су додељена ЕУ правом морају се извршавати пред националним судовима у складу са условима који су одређени националним правилима²¹.

Из наведеног става недвосмислено су наметнута два услова које морају да задовоље националне мере. Први услов је да националне мере не смеју бити неповољније, него сличне домаће (услов еквиваленције или једнакости у примени). Тако, на пример, рокови застарелости за повраћај неосновано наплаћене ЕУ дажбине не смеју бити краћи него што је рок за повраћај унутрашњег пореза који је у надлежности држава чланица. Други услов је у теорији означен као „делотворност“ или „практична могућност“²² чију садржину чини обавеза власти држава чланица да одреде надлежне судове и одговарајући поступак којим ће обезбедити да субјективних права појединаца која потичу из прва ЕУ буду „делотворно заштићена“. Делотворна заштита подразумева да се планираним поступцима и правним средствима остваривање права не сме учинити немогућим или претерано тешким.²³

Поред еквиваленције и делотворности, који морају бити испуњени кумулативно, за схватање и примену начела процедуралне аутономије потребно је водити рачуна и о „оквиру“ у коме се може спровести. Подразумева се да се принцип националне аутономије може користити само у функцији и у оквиру успостављање унутрашњег тржиште, а у ширем

21 Одлука у предмету C-33/76, тач. 5.

22 P. Craig, De Burca, 307.

23 Вид. Одлуку у здруженим предметима C430&93 i C/431&93 van chijndel and van Veen v SPF[1995] ECR I-4705, таč. 17. Ioanis Lianos, „The Principle of Effectiveness, Competition Law Remedies and the Limits of Adjudication“, *CLES Research Paper Series* 6/2014, August 2014, London. Доступно на: www.ucl.ac.uk/cles/research-paper-series, 16.04.2017.

смислу, ради остваривање и осталих договорених циљева. То практично значи да су национални судови у избору поступака и правних средстава ограничени на она средства која доприносе несметаном или „глатком“ функционисању унутрашњег тржишта. Исто важи и за ЕУ. Чак и у случају искључивих овлашћења, ЕУ их мора користи у границама циљева и задатака због којих су пренета.

III Примена начела процедуралне аутономије у заштити ЕУ права конкуренције

1. Специфичности у примени и заштити ЕУ права конкуренције

Прописи о заштити конкуренције чине значајан и највиталнији део права ЕУ. Правила су садржана у Уговору о функционисању и у бројним изворима секундарног законодавства и могу се груписати према различитим критеријумима. За ова разматрања је од значаја подела према предмету и правној природи или садржини. Према предмету регулисања, разликују се прописи којима се регулишу односи између привредних субјеката на унутрашњем тржишту (који су означени општим појмом предузећа), однос државе према учесницима на тржишту и односи између учесника на тржишту у поступцима концентрација.²⁴ Првом групом правила прописана је забрана закључивања рестриктивних или картелних споразума и санкције у случају да су закључени, и злоупотреба коришћења доминантног положаја на унутрашњем тржишту. Другом групом прописа регулисани су облици дозвољене и недозвољене државне помоћи. Трећом групом су регулисане концентрације са тзв. комунитарном димензијом. Осим што су основна правила о наведеним односима садржана у УФЕУ, правила којима су регулисани наведени односи су садржана у бројним секундарним изворима права ЕУ усвојеним у форми ЕУ уредби, ЕУ упустава и ЕУ одлука. Иако неформални, значајна извор представљају и одлуке Суда правде.

Према правној природи и садржини, ови прописи се могу груписати у оне којима су регулисана тзв. материјалноправна питања и прописе којима су регулисани поступак примене пред надлежним органима и телима. Последња група прописа се у ширем смислу означава као имплементирајући чије су норме по садржини процесноправног карактера. За предмет овог разматрања су од значаја, пре свега, норме процесноправног или имплементирајућег карактера. У генералном смислу, и за њихову

24 Р. Вукадиновић, Ј. Вукадиновић Марковић, 305-308.

примену важе општа правила наведена у првом делу рада: да се могу примењивати само норме и прописи којима је признато директно дејство, и у границама начела еквиваленције и делотворности. Ипак, у њиховом тумачењу и примени мора се поћи од две особености. Прво, највећем броју норми ЕУ права конкуренције је признато директно дејство (и хоризонтално и вертикално). Друго, ова правила се паралелно примењују на два нивоа и пред две врсте органа. Правила о заштити конкуренције се паралелно примењују на ЕУ нивоу, пред Европском комисијом и ЕУ судовима, и на националним нивоу: пред административним органима или независним регулаторним телима, и националним судовима.

Овакав начин примене је учинио поступак веома осетљивим и сложеним, а не „једносмерном улицом“²⁵ и захтевао је посебно регулисање. У почетку је, након ступања на снагу Римског уговора (1958), поступак био регулисан Уредбом број 17, од 1962. године. После више од 40 година примене и стеченог искуства, Уредба бр. 17. је 2003. године замењена новом Уредбом број 172003, о спровођењу правила о конкуренцији у члановима 81. и 82. Уговора о ЕЗ-у.²⁶ Нова Уредба је ступила на снагу првог маја 2004. године.

Као разлози за њено доношење у самој Уредби се наводио потреба за „делотворно и јединствено примењивање чланова 81. и 82. Уговора“. Искуство у примени Уредбе бр 17. показало је да централизовани систем који је Уредбом био одређен није осигурао равнотежу између „делотворног надзора“ и поједностављења поступка. Централизовани систем није омогућавао примену права конкуренције пред судовима и националним регулаторним телима у државама чланицама, док је систем пријава онемогућавао Комисију да усмери своје ресурсе на сузбијање тешких повреда конкуренције.²⁷ Ради превазилажења наведених недостатака, новом Уредбом је признато директно дејство изузетака из члана 81. УЕЗ, чиме су национална регулаторна тела и национални судови стекли надлежност да одлучују и о изузецима. Националним судовима је дата улога „кључна улога“ у спровођењу прописа о заштити конкуренције, на пример у поступцима заштите субјективних права на накнаду штете у којима треба да „допуне улогу тела држава чланица која су надлежна за конкуренци-

25 Rolf Ortlep, Maartje Verhoeven, „The principle of primacy versus the principle of national procedural autonomy“, *Netherlands Administrative Law Library*, 2012, 2. Доступно на: <http://www.nall.nl/tijdschrift/nall/2012/06/NALL-D-12-00003>.

26 OJ No L 001/1, од 16.12.2002.

27 Вид. Преамбула, рецитал 2. и 3.

ју²⁸. Што се тиче терета доказивања, он је пребачен на онога ко тврди да постоји повреда чланова 81. и 82. УЕЗ (чланови 101. и 102. УФЕУ).

Осим што је децентрализовала процес имплементације и примене ЕУ картелних прописа, Уредба 1/2003 је демонополисала дотадашњи положај Европске комисије. Наиме, до 2004. године и ступања на снагу Уредбе број 1/2003, заштита права конкуренције се одвијала у поступку јавно правне примене коју је спроводила Европска комисија у првом степену по сопственој иницијативи или по захтеву заинтересованих странака, на начин како је то било одређено Уредбом број 17. из 1962. године. Против одлуке Комисије незадовољна страна је могла да уложи жалбу Суду правде, или касније основаном Суду прве инстанце. Изреченим санкцијама су кроз наметање високих новчаних казни или изрицање структурних мера и мера заштите штићени тзв. општи или јавни интереси. Уредба број 1/2003, међутим, подстиче приватно правну примену ЕУ правила о заштити конкуренције и заштиту индивидуалних субјективних права. У том циљу су државе чланице обавезане да омогуће да се пред националним судовима покрену поступци за накнаду штете настале повредом ЕУ права конкуренције, у поступку тзв. приватно правне примене ЕУ права конкуренције.²⁹ У том циљу, Уредба успоставља сложен однос између националних регулаторних тела (у даљем тексту НРГ) и Европске комисије (ЕК), који је у члану 11. Уредбе одређен као обавеза Комисије и националних власти да правила примењују „у тесној сарадњи“ (*in close cooperation*). Комисија је обавезана да телима надлежним за конкуренцију држава чланица доставља примерке најважнијих докумената које је прикупила, а на захтев тих тела и примерке других докумената који су неопходни за доношење одлуке. Национална регулаторна тела су обавезана да писаним путем обавесте Комисију пре, без одлагања или након прве службене радње у поступку, као и да је обавесте пре доношења одлуке. Ако Комисија покрене поступак, надлежним националним телима престаје надлежност за примену чланова 81. и 82. УЕЗ. Ако је национално тело већ покренуло поступак и на њему већ ради, Комисија ће покренути поступак само након консултација са националним телом.³⁰ У случају да је поступак покренут пред другим националним телом, надлежно национално тело или Комисија су овлашћени да одбију захтев против

28 Преамбула, тач. 7.

29 Вид. Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty, 2004 OJ L 101/65, тач. 18.

30 Уредба, чл. 11 (6).

истог споразума, одлуке удружења или договорног равнања, по коме је већ поступало неко друго надлежно тело.³¹ На сличан начин Уредбом је регулисана и сарадња с националним судовима у погледу размене информација. Што се тиче писаних пресуда националних судова, државе чланице су обавезане да Комисији доставе примерака сваке пресуде. Јединствена примена права конкуренције је обезбеђена обавезом националних судова да у предметима о којима је одлучивала Комисија, не могу доносити одлуке супротне одлуци коју је донела Комисија. Национални судови су дужни и да избегавају доношење одлука које би биле у супротности са одлуком коју разматра Комисија у поступку који је покренула. У том циљу, национални суд може да процени да ли је сврсисходно да настави са поступком пред националним судом. И надлежна национална тела о предметима о којима је одлучивала Комисија не могу доносити супротне одлуке.³²

Релевантне одредбе којима су непосредно одређене границе процедуралне аутономије националних регулаторних тела и националних судова су одређене одредбама чланова 5. и 6. Уредбе, који су насловљени као „овлашћења тела за конкуренцију држава чланица“ и „овлашћења националних судова“.

Према одредбама члана 5. надлежна регулаторна тела држава чланица су овлашћена да у појединачним случајевима примењују чланове 81. и 82. УЕЗ, и да у том циљу по службеној дужности или по захтеву доносе одлуке у којима могу:

1. захтевати да се престане са повредом;
2. одредити привремене мере;
3. прихватити обавезу, односно понуђене мере и услове;
4. изрицати казне, дневне или друге казне предвиђене националним прописима.

Ако на основу информација којима располажу нису испуњени услови за изрицање забране, национална регулаторна тела *могу такође да одлуче да не постоји основ за покретање поступка* (истакао Р. В).

Иако се на први поглед чини да су доста јасне, у пракси су наведене одредбе о овлашћењима националних регулаторних тела различито

31 Уредба, чл. 13(2).

32 Уредба, чл. 16.

тумачене, посебно овлашћење НРТ да „одлучују да не постоји основ за покретање поступка“.³³

2. Значај одлуке донете у предмету *Tele 2 Polska*

Полазећи од наведених овлашћења, пољско НРТ је након истраживања и спроведеног испитивања да ли је пољски телекомуникациони оператор *Tele2 Polska sp. zoo* (сада *Netia SA*), злоупотребио доминантни положај, утврдило да не постоји повреда ни националних правила о заштити конкуренције, ни члана 102. УФЕУ.³⁴ У том случају НРТ је према пољским прописима дужно да донесе деклараторну одлуку у којој се наводи да није дошло до повреде правила о заштити конкуренције.³⁵ Што се тиче права ЕУ, према формулацији наведеног члана 5, став 2. Уредбе 1/2003, НРТ у таквим ситуацијама треба да донесу одлуку да „не постоји основ за њихово даље поступање“.

Међутим, у поступцима по жалби, апелациони суд је поништио одлуку НРТ са образложењем да је испитивањем било обухваћено само национално (унутрашње) право, а требало је да истражи и да ли је дошло до повреде правила ЕУ на исти начин као што је то утврдио за националне прописе. „Збуњено таквом одлуком“³⁶ НРТ је покренуло поступак пред Пољским врховним судом који се обратио Суду правде захтевом да одлучи о два претходна питања. Прво, да ли је НРТ овлашћено да донесе одлуку да не постоји повреда члана 102. УФЕУ (негативна одлука), тј. да ли одредбе члана 5. Уредбе 1/2003 спречавају НРТ да донесе такву одлуку. Друго, у случају да нађе да не постоји повреда, да ли НРТ може да донесе одлуку да нема основа за даље поступање по члану 102. УФЕУ. Другачије речно, да ли се одредбе члана 5(2) директно примењују тако да обавезују НРТ да може донети само „одлуке о непостојању основа за тужбу или даље поступање“, чак и када национално право изричито наводи

33 У тексту на енглеском члан 5, став 2. Уредбе гласи: „Where on the basis of the information in their possession the conditions for prohibition are not met they may likewise decide that there are no grounds for action on their part“.

34 *Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów v Tele2 Polska sp. z o.o.* (сада *Netia SA*) (C-375/09) [2011] OJ C186/4.

35 Вид. Закон о конкуренцији и заштити потрошача (*Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Dz. U. 2005), No.244, 2080, чл. 5, 8.

36 Anne MacGregor, Bogdan Grecic, „EU Antitrust Proceedings and National Competition Authorities: A Leap in the Wrong Direction“, *Int.T.L.R.*, (2012), Доступно на: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/179822/EU+Law+Regulatory/EU+Antitrust+Proceedings+And+Natio-nal+Competition+Authorities+A+Leap+In+The+Wrong+Direction>, 19.04.2017, 1.

другачије. Тумачећи тражене одредбе, Суд правде је заузео став да су у првом ставу члана 5. Уредбе наведене све мере које могу да доносе национална регулаторна тела, и да међу њима није наведена и тзв. негативна одлука. Из тога је закључио да НРТ није било овлашћено да доноси одлуке о непостојању повреде члана 102. УФЕУ (према ранијој терминологији из Уредбе бр. 17, негативно уверење, (енг. *negative clearance*), већ само да нема основа за њихово даље поступање.³⁷

У погледу другог питања, Суд је одредбе члана 5. Уредбе тумачио тако да спречавају НРТ да донесе одлуку о непримењивању чланова 101. и 102. УФЕУ, и да ово право има искључиво Европска комисија, као и да одредбе става 2. имају директно дејство и онемогућавају примену националног права. У супротном би према схватању Суда била угрожена једнообразна примена ЕУ права конкуренције у државама чланицама. Овакво тумачење је, међутим, у правној теорији схваћено као „озбиљно ограничење овлашћења НРТ“.³⁸

IV Закључак

Одлука Суда правде у предмету *Tele 2 Polska*, као и неке друге одлуке о којима није било речи, показују да Суд правде као „гарант“ јединственог тумачења и примене права ЕУ, није био доследан у обављању овог одговорног задатка. Посебно, по питању креирања нових правних средстава и коришћења постојећих поступака и правних лекова у примени националног права и права ЕУ.

У погледу првог питања, Суд је у почетку сматрао да националне власти држава чланица нису обавезне да креирају нове поступке или правна средства у случају да у националном праву не постоји одговарајући поступак или адекватно правно средство.³⁹ Међутим, већ од одлуке донете у предмету *Factortame I*, Суд је променио схватање и, позивајући се на принцип делотворне заштите, коме је признао примат у односу национална права држава чланица, захтевао да се у примени права ЕУ уведе ново правно средство (привремена мера) која није била позната у на-

37 Тач. 19-30.

38 Alison Jones, Brenda Sufrin, *EU Competition Law: Text, Cases, and Materials*, OUP, 2016, 1013.

39 C- 158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH and Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel* [1981] ECR 1805, тач. 44. Вид. Paul Craig, De Burca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, OUP, 2008, 307.

ционалном праву.⁴⁰ У другим случајевима Суд правде је, позивајући се на принцип делотворне заштите, широким тумачењем мењао значење до тада јасних одредби националних права држава чланица, на пример у погледу одговорности држава чланица због повреде права ЕУ.⁴¹ У примени права конкуренције, Суд је захтевао од националних судова да по службеној дужности отворе поступак и покрену правна питања чак то није дозвољено према националном праву.⁴² На крају, Суд правде је обавезао националне управне власти да не примењују раније коначне одлуке за које је касније нашао да су супротне праву ЕУ. У том циљу је од 2004. године у име делотворне судске заштите индивидуалних права, обавезао националне судове да преотворе поступке и по коначним одлукама које су донеле националне управне власти у складу са националним правом. Касније, 2007. године, Суд је важење правила о преотварању протегло и на коначне судске одлуке.⁴³ И по другим питањима, као што су: активна парнична способност, терет доказивања, застарелост, захтев за одлучивање о претходном питању, Суд правде је, без обзира на принцип националне процедуралне аутономије, захтевао од националних судова да оставе по страни националне прописе, и у њима предвиђене поступке и правна средства. Одлука донета у предмету само показује да се национална права и право ЕУ третирају на различите начине. Тако је НРТ овлашћено да донесе позитивну одлуку (о постојању повреде), али не и негативну одлуку, о непостојању повреде ЕУ права конкуренције. Другачије речено, у примени одредби права ЕУ о злоупотреби доминантног положаја, НРТ није овлашћена да мериторно одлучи да не постоји повреда, већ само „да нема основа за њено даље поступање“ (*there are no grounds for action on their part*). Суд је сматрао да се мериторном негативном одлуком угрожава искључиво овлашћење Комисије да само она може одлучивати о постојању основа за покретање поступка због повреде ЕУ права, те да би се према правилу *ne bis in idem*, тиме угрозила јединствена примена права ЕУ у целој Унији.

40 C-213/89, *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others* [1990] ECR I-2433, тач. 19-23.

41 Вид. Одлуке у предметима C- 60/75, *Carmine Antonio Russo v. Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo* [1976] ECR 45, тач. 9; C-6/90 и C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic* [1991] ECR I-5357, тач. 33.

42 Вид. М. Bobek, 306.

43 C-119/05, *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato v. Lucchini SpA* [2007] ECR I-6199.

Диференцирани приступ у погледу овлашћења за доношење негативне и позитивне одлуке Суд образлаже очекивањем да ће се, у случају кад је НРТ донело одлуку о постојању повреде и изрекло одговарајућу санкцију или меру из члана 5(1) Уредбе, незадовољна страна жалити надлежном националном суду. Жалбом националном суду се покрене поступак који у крајњој линији води до националног суда последње инстанце, који је обавезан да се обрати Суду правде са захтевом да одлучи о претходном питању. Укључивањем Суда правде у поступак одлучивања обезбеђује се једнообразно тумачење и једнообразна примена, будући да су национални судови дужни да поступе по добијеном тумачењу. Међутим, у случају кад НРТ донесе деклараторну одлуку да не постоји повреда, тј. да нема основа да се примене забране из чланова 101. и 102. УФЕУ, практично нема заинтересованих лица која ће покренути поступак по жалби активирати поступак претходног одлучивања, чиме се тумачење и примена ЕУ права практично завршава у оквиру НРТ.

Radovan D. VUKADINOVIĆ, PhD
Professor at the Faculty of Law, University of Kragujevac

PRINCIPLE OF NATIONAL PROCEDURAL AUTONOMY IN THE IMPLEMENTATION OF EU COMPETITION LAW

Summary

Decision by the Court of Justice of EU brought in the case Tele 2 Polska, showed that the principle of national procedural autonomy must be viewed in light of two types of constraints: internal and external constraints. Internal constraints Court has defined in the decision in Rewe case, and formulated by the requirement that national courts in the application of national procedures and remedies in cases concerning the protection of individual rights for infringement of EU law should take account of the principle of equivalence and effective protection. Their purpose is to provide that the protection of subjective rights do not be excessively difficult or impossible. However, despite these constraints that inherent to the nature of national procedural autonomy, the application of the principle of national procedural autonomy significantly affects the requirement for uniform interpretation of EU law. This requirement stems from the sui generis legal nature of EU law and the fact that EU law creating supranational bodies, and apply the national judicial and administrative authorities of the Mem-

ber States under the internal procedural rules. The decision of the Court of Justice in the case of Tele showed that both internal and external requirements significantly limit the procedural powers of national courts in application of EU law. Thus, their cooperation with the Court of Justice often reduced to act upon the decisions of the Court of Justice which justifies the need for a uniform interpretation of EU law in all Member States.

Key words: *principle of national procedural autonomy, Court of Justice, competition, protection, principle of equivalence and effective protection, legal remedies.*