



# СТУДЕНТСКА РЕВИЈА ЗА ПРИВРЕДНО ПРАВО

The Faculty of Law University of Belgrade  
STUDENT ECONOMIC LAW REVIEW



**СТУДЕНТСКА РЕВИЈА ЗА ПРИВРЕДНО ПРАВО**  
**Стручно-научни часопис студената Правног факултета**  
**Универзитета у Београду**

**Издавач***Issuer*

Правни факултет Универзитета у Београду

**Главни и одговорни уредник***Editor-in-chief*

Доц. др Татјана Јованић

**Уредници***Editors*

Владан Миљковић и Милорад Гајић

**Координатор***Coordinator*

Јелена Кораћ

**Редакција***Editorial Board*

Доц. др Душан Поповић, Доц. др Бојан Милисављевић, Доц. др Марко Давинић, Доц. др Марија Караникић Мирић, Доц. др Татјана Јевремовић-Петровић, Доц. др Бранко Радуловић, Асис. мр Милена Ђорђевић, Асис. мр Мирјана Радовић, Асис. др Наташа Петровић Томић, Асис. мр Светислав Костић, Асис. мр Мирјана Дреновак Ивановић, Асис. Вук Цуцић, Асис. Јелена Лепетић, Марко Миленковић LL.M

**Издавачки савет***Advisory Board*

Professor Marie-Anne Frison-Roche (*Sciences Po, France*), Professor Elisabetta Bergamini (*University of Udine, Italy*), Проф. др Мирко Васиљевић, Проф. др Светислав Табороши, Проф. др Стеван Лилић, Проф. др Зоран Томић, Проф. др Емилија Вукадин, Проф. др Владимир Павић, Проф. др Милена Јовановић-Затилла, Доц. др Добросав Миловановић, Доц. др Вук Радовић, Асист. мр Зоран Васиљевић (*Универзитет у Бања Луци, БиХ-Република Српска*)

**Лектор за српски језик**

Биљана Цукавац

**Лектор за енглески језик**

Силвана Поповић

**Прелом и обрада**

Досије студио

**Дизајн насловне стране**

Драгана Младеновић

Часопис излази два пута годишње и може се бесплатно преузети са адресе:

<http://www.ius.bg.ac.rs/revijapp/default.htm>

**Адреса редакције**

Правни факултет Универзитета у Београду  
Кабинет 120  
Булевар краља Александра 67  
11000 Београд  
тел. 3027-600  
e-mail редакције: [revijapp@ius.bg.ac.rs](mailto:revijapp@ius.bg.ac.rs)

3	Реч уредништва <i>Проф. др Светислав Табороши</i>
5	Настанак и развој Економског права на Правном факултету у Београду
	ПРИКАЗИ
	<i>Слободан Тривић</i>
16	Нови планови за унапређење регулаторног процеса у ЕУ
	<i>Миљана Димитријевић и Александар Филлен</i>
18	Усвојен нови Закон о трговини
	<i>Јелена Делић и Софија Ковачевић</i>
22	Усвојен нови Закон о акредитацији
	<i>Јелена Кораћ</i>
24	Надлежности Републичке агенције за електронске комуникације
	<i>Иван Ивановић</i>
27	Могућност преноса броја приликом промене оператора мобилне мреже
	<i>Урош Михајловић</i>
29	Новине у режиму поштанских услуга
	<i>Татјана Јованић и Владан Миљковић</i>
31	Нове мере заштите корисника финансијских услуга у ЕУ
	<i>Александра Вишекруна</i>
34	План новог оквира за решавање кризе финансијског система ЕУ
	<i>Бошко Балчаковић</i>
38	Усвојен нови Закон о органској производњи
	<i>Хелена Пендић и Жељко Глишић</i>
41	Режим субвенција пољопривреди
	<i>Марта Радошевић</i>
43	Codex Alimentarius и GLOBALG.A.P. стандард у Србији
	<i>Бојана Тодоровић</i>
46	Предлог уредбе о узгајању генетски модификованих организама (ГМО)
	<i>Ђорђе Кујовић</i>
48	Нова директива о условима за производњу енергетских производа
	<i>Душан Митровић</i>
50	Нова уредба о безбедности снабдевања гасом
	<i>Марина Младеновић и Дубравка Стијовић</i>
52	Приказ мера заштите енергетски угрожених потрошача
	<i>Ања Тасић</i>
55	Нови домаћи прописи у области заштите конкуренције

- 58 Милорад Гајић  
Заштита потрошача: *Sturgeon v Condor (C-402/07)* и *Bock, Lepuschitz v Air France (C-432/07)*
- 60 Ана Деспотовић  
Заштита животне средине: нови случајеви поводом  
Директиве 2004/35/ЕЗ
- 61 Мина Срећковић и Ања Тасић  
Заштита конкуренције: *Ryanair v Commission (T 342–07)*
- 64 Ана Љубисављевић  
Јавне набавке: *European Commission v Kingdom of Spain (C-423/07)*
- 66 Адриана Миновић  
Одлука Уставног суда о изменама и допунама Закона о јавном информисању
- 69 Упутство за ауторе

## РЕЧ УРЕДНИШТВА

Поштовани читаоци,

Први број ревије који је пред вама настао је као резултат рада студената Правног факултета Универзитета у Београду, након упознавања са материјом Економског права, на другој години основних студија пословноправног смера.

*Ревиија* настаје првенствено у жељи да и сами дамо допринос процесу друштвеног и привредног развоја Србије, заснованог на њеном што ширем и бржем укључивању у светске интеграционе процесе, као и усвајању најнапреднијих културних тековина и законодавних модела. Свесни смо да ови процеси зависе првенствено од стварања услова за успешно пословање, рад и запошљавање, посебно младих, те стога наше интересовање за материју пословног права, нарочито оног његовог дела који се односи на регулисање тржишта, не представља само израз будуће професионалне оријентације.

С обзиром на недостатак сличних публикација на нашим просторима, одлучено је да се покрене *Студентска ревија за привредно право*, у којој би будући правници писали приказе усвојених прописа, легислативних предлога и најзначајнијих примера из судске праксе у великој и динамичној области привреде. Поред приказа, Редакција ће настојати да од другог броја у садржај уврсти и најбоље семинарске радове студената у циљу подстицања научног и стручног сазревања будућих правника.

*Студентска ревија за привредно право* биће пре свега оријентисана на праћење легислативних дешавања у Европској унији и Србији, али ће пажњу усмеравати и на друге јурисдикције. У складу са настојањем Србије да постане чланица Европске уније, жеља нам је да и наша студентска ревија континуирано прати процесе свеобухватне реформе и трансформације нашег правног система у домену привредног права. Желимо да изразимо и посебно задовољство што ће нови наставни план на нашем факултету задржати Економско право као обавезан предмет на другој години студија пословног смера, с обзиром на значај регулације привреде у савременом друштву, у који нас уверавају последње кризне године и

проминентно место овог предмета на универзитетима широм Европе.

Посебно желимо да се захвалимо професору др Мирку Васиљевићу, декану Правног факултета, јер је препознао наш труд и значај који ревија може, и који ће, сигурни смо, постићи у афирмисању пословноправних студија. Срдачно се захваљујемо професору др Светиславу Таборошију, доценту др Татјани Јованић и осталим наставницима и сарадницима Правног факултета, као и докторанту Марку Миленковићу, члановима Издавачког савета и Редакције, без чијих савета и свесрдне помоћи ова идеја не би била реализована.

*Владан Миљковић и Милорад Гајић*  
уредници за школску 2010/11. годину

\* \* \*

Осавремењивање наставе права захтева тражење нових форми за укључивање студената у наставно-научни процес, али и коришћење најуспешнијих метода развијених у водећим светским правним школама. Угледајући се на искуства најистакнутијих универзитета који су познати по својим курсевима из домена пословног права, покрећемо *Студентску ревију за привредно право*, са циљем да студентима пословноправног усмерења Правног факултета Универзитета у Београду пружимо прилику да се што раније афирмишу као истраживачи и изаберу сопствено поље специјализације.

Сличне ревије престижних правних факултета не само што објављују ауторске текстове, већ пружају и прилику студентима да учествују у свим фазама настанка и уређивања публикација. За разлику од ревија у којима највећи број радова представљају прилози професора и стручњака из праксе, у овој ревији желимо да ставимо нагласак на што шире укључивање студената, како би се већ на основним студијама обучили за самостално стручно истраживање појединих правних тема са којима ће се сусретати на својим будућим пословима.

Студентска ревија би требало да има и функцију припреме научног подмлатка. Аутори почетници тешко могу да објаве своје прилоге у редовним штампаним публикација-

ма, делимично због објективног квалитета својих радова, а делимично и због тога што су изложени конкуренцији далеко искуснијих истраживача. Давање шансе за објављивање првих стручних и научних радова уједно је и отварање пута за даље ангажовање у струци, учешће на саветовањима и будуће писање прилога за водеће домаће ревије, попут *Анала* нашег Факултета, *Права и привреде*, као и стране правне часописе.

Рад на припреми првог броја *Ревиије* за почет је у јуну 2010. са групом талентованих студената треће и четврте године пословноправног усмерења. Током зимског семестра академске 2010/11. ова група студената је завршила обуку писања приказа законодавних решења, било да су она усвојена или тек у фази предлога, као и судских одлука. Важан сегмент обуке било је упознавање студената са правним базама података којима располажемо, уз менторски рад и помоћ приликом писања сваког приказа. Пут до текстова примерених за објављивање је био дуг и трновит: студенти су морали да савладају не само проблеме везане за предмет излагања, него и оне у вези са начином излагања, коришћењем различитих база података, тимски рад и слично. Но, на обострану радост, мотивација студената је била веома снажна.

Иако је болоњски процес генерални оквир за све покушаје да се настава осавремени и учини ефикаснијом, без људи који у томе учествују или пружају подршку идеје остају само лепе жеље. Иницијатива за *Ревиију* је на Факултету доживела веома снажну и вредну подршку, како од декана, академика професора др Мирка Васиљевића, који је на основу свог великог искуства у раду са правницима у привреди Србије одмах уочио да је рано усмеравање студената и њихово што потпуније припремање за одговорне послове правника у привреди кључно за напредак привреде и друштва, тако и од предметног наставника Економског права, професора др Светислава Таборошија у вези са преношењем његовог богатог педагошког искуства. Идеју је подржао и низ других наставника привредноправних и сродних дисциплина, који су сада чланови Редакције или Издавачког савета *Ревиије*. Захвалност дугујемо и докторанту Марку Миленковићу МА, LLМ, за подршку у обуци студената, као и студентима уредницима и координатору студентске редакције, који ће почев од следећег броја имати још значајнију улогу.

Тематским профилисањем на пословноправну област *Ревиија* антиципира извесне формалне и садржинске карактеристике. Формалне, јер ће у складу са логиком бизниса излазити, по правилу, у електронском облику, како би била доступна што већем броју читалаца, а уједно и допринела јачању друштвене одговорности за очување животне средине. Желимо да имена наших најбољих студената буду позната потенцијалним послодавцима и колегама из струке пре него што дипломирају. Садржински, материја пословног права уопште је изузетно правнотехнички сложена, јер се у њој преламају традиције приватног и јавног права, когентне и аутономне природе норми, принципи законитости и целисходности. Зато се, поготово у материји Економског (Привредног) права, где је ниво когентности висок, срећемо са веома шароликом материјом, коју, ипак, јасно повезује циљна димензија: потреба хармонизације националних прописа о тржишту са регулаторним системом унутрашњег тржишта ЕУ. Такав сводни оквир даје простор студентима не само да унапреде своја знања из класичних правних области (и поделе то са другим колегама), него и да развију интересовања за оне појаве које представљају садашњост институционалног система ЕУ. Студенти се тако уводе у дисциплине које у нашем наставном плану често још и не постоје.

Привредни живот је, без сумње, најдинамичнији подсистем глобалног друштва. Зависно од врсте тржишта, правила тржишног понашања се диференцирају, те отуда различита правила на различитим тржиштима. Стога се број, карактер, па и дикција прописа који га регулишу, разликује од области правне регулативе у којима су те промене спорије. А управо та разноликост и динамика јесу оно што краси овај први број, надамо се и наредне.

**Доц. др Татјана Јованић**  
главни и одговорни уредник

## НАСТАНАК И РАЗВОЈ ЕКОНОМСКОГ ПРАВА НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У БЕОГРАДУ

**Проф. др Светислав Табороши**  
Правни факултет Универзитета у Београду

*У овом раду аутор настоји да прикаже еволуцију једне научне дисциплине која се развија на Правном факултету Универзитета у Београду више од педесет година. Полазећи од Привредног система Југославије, аутор показује како је концепт дисциплине Економско право пратио концепт друштвено-економског уређења наше земље, почев од Права привредног система, Јавног привредног права до права тржишта односно тржишне регулације. Аутор указује на ужи и шири обухват схватања предмета ове научне дисциплине у чијем фокусу је и сама парадигма регулације.*

Кључне речи: *Економско право, регулација, привредни систем, привредно право, тржиште*

Настанак **Економског права**<sup>1</sup> као посебне наставно-научне дисциплине на Правном факултету Универзитета у Београду јесте плод интеракције два потпуно независна процеса: једног који се одвијао у окружењу, у друштву које је од административног социјализма, преко самоуправљања, стигло до транзиције, и другог, специфично школског, који се огледа у међусобном односу дисциплина које се на Факултету негују. То што су та два процеса на

крају дала јединствени резултат – појаву само на први поглед потпуно нове дисциплине – доказ је чињенице да образовни процес мора и може да се мења не оном динамиком којом то намећу унутрашње промене у некој науци (тезе да је наука самоверификујући систем), него динамиком коју намећу друштвене потребе. У овом тексту ћемо показати да је, међутим, реч о дисциплини која је дубоко утемељена у наставном процесу Правног факултета Универзитета у Београду и која је, умногоме, његова препознатљива црта.

Почетна идеја за развој нове дисциплине настала је пре више од педесет година, у време када је социјалистички самоуправни модел привредне организације друштва био тек у настајању. Посебне карактеристике привредног и правног система земље у односу на до тада владајући модел централнопланске привреде захтевале су да се таква посебна емпиричка грађа научно обради и истражи. Оно што је битно одликовало такав приступ, и што је чинило да он представља потпуно оригиналан модел, јесте уважавање неопходности постојања тржишне привреде, њених принципа, упркос владајућем својинскоправном моделу (неправне) друштвене својине. Теза да социјализам и тржиште нису антиномије била је у то време богохулна, те се мора признати да је у дисциплини која је тада настала под називом **Привредни систем Југославије**, чији је концепт развио професор др Милош Самарџија, генерални став према тржишту био још прилично неодређен, мада у основи позитиван. Очигледно је да је такав компромис био учињен из крајње прагматичних разлога. То је био, једноставно, уступак идеолошки наметнутим ограничењима.

Оно што несумњиво даје право да се *Привредни систем Југославије третира као колевка из које се развило модерно Економско право* јесте чињеница да се та дисциплина није задовољавала само прокламацијом да је тржишна привреда нужна и да су тржишни закони објективни, већ се од самог настанка и те како бавила и питањем како тржишну привреду прилагодити оним социјално-политичким постулатима које је захтевао социјализам. Можда нам то у овом моменту изгледа чудно, али теза

1 Израз „економско право“ је донекле двосмислен. Са једне стране, то је не баш најсрећнији превод стандардног назива предмета на западноевропским универзитетима, а са друге је проистекао из наших локалних околности. Наиме, у језицима западноевропских друштава, нарочито романског корена, изрази за економију и привреду су синоними, па је стога и назив наше дисциплине буквални превод одговарајућих назива на енглеском, француском, италијанском, шпанском, португалском (но, у немачком језику постоји разлика између „привреде“ и „економије“). Са друге стране, израз „Привредно право“ је у нашој ранијој традицији био везан за комплетну материју привредноправне регулативе, за уговорни део, статусни део, често и посебне дисциплине, па се у реформи наставног плана задржавање истог наслова у ситуацији у којој као самосталне дисциплине постоје Пословно право и Компанијско право није чинило адекватним. Економско право се бави првенствено уређењем тржишта, мада због свог положаја у наставном процесу на Правном факултету Универзитета у Београду има и извесне садржаје који дају основ да се назове Привредно право.

да се аутентичне социјалистичке вредности не могу остварити без ефикасне привреде, засноване на полицентричном одлучивању и самосталности привредних јединица, била је радикална. А развијена је управо у наставном концепту овог предмета.

За разлику од доминантног схватања да се тржишна привреда (онаква каква је постојала у капитализму) може користити за потребе социјалистичког развоја, у дисциплини Привредни систем Југославије<sup>2</sup> инсистирало се на томе како развити специфични модел тржишне привреде уз неспорну функционалну самосталност привредних јединица, односно успостављањем мреже основних привредних субјеката, са једне стране, и субјеката који су имали задатак да врше координацију (комплексни привредни субјекти) са друге стране. Лимит модела је опредељен (тада једино могућим) карактером ових других: у датим условима они нису могли да буду дефинисани као недржавни ентитети са функцијама усклађивања пословања основних субјеката, али је таква тежња неспорно постојала.<sup>3</sup>

У суштини, концепција се заснивала на, са једне стране, кејнзијанским схватањима о привредној улози државе, а са друге на марксистичким схватањима о политичкој природи социјалистичке државе. Стога, централни проблем модела није било питање самосталности привредних јединица, па чак ни проблем одређивања специфичне равнотежне цене (што је доминирало међу економистима), већ проблем *развоја додајних механизма координације*, специфичних за потребе привреде која није заснована на приватној својини. До тада су били познати само они спонтани методи (тржишне законитости) и такозвани свесни методи, оличени у политичком ауторитету привредноуправних органа.

Слична размишљања су се, зачудо, јављала не само у појединим земљама такозваног социјалистичког блока, него и у Француској, Немачкој, Шведској и другде. У суштини, свет је после Другог светског рата покушавао да развије социјално прихватљивији привредни систем од оног либералистичког, чија је „заслуга“ у томе што је свет доспео у велику кризу 1929. године, од које се дефинитивно опоравио тек после Другог светског рата. На Западу је по-

нуђен концепт „социјалне тржишне привреде“, као компонента ширег концепта државе благостања. Нажалост, само се због политичког догматизма који је идеју државе благостања анатемисао као антисоцијалистичку, није видело да су објективне развојне потребе привредног модела тадашњег југословенског друштва биле веома сличне онима које су произвеле дилеме око социјалне тржишне привреде у западној Европи.

Током шездесетих година је „златно доба“ дисциплине под називом Привредни систем Југославије. Упркос њеном превеликом помаку ка економским наукама, односно занемаривању привредноправне димензије (у складу са тадашњим веровањем да је право само инструмент за промену стања у правцу који је пожељан за политичку елиту), неспорно је да је тај концепт био од великог значаја за привредни развој земље. Тадашња класификација дисциплине у групу економских наука такође је била изнуђена обзирима историјског тренутка, јер је политички апарат био далеко либералнији у односу на економске промене (непрестано се експериментисало са новим организационим решењима), пре него у односу на правне категорије, које су, прилично драматично, релативизоване тек почетком седамдесетих година.

Основно ограничење модела се огледало у томе што је, упркос очигледној потреби да се субјекти и механизми координације институционализују кроз самостални, вандржавни канал, политички систем захтевао да се регулаторни органи не одвајају од идеолошки контролисаних државних ентитета. Услед тога је реално дошло само до формалне промене њихове природе: уместо директно политички контролисаних, привредно-управних органа, задаци регулације су препуштени индиректно идеолошки контролисаним органима, привидно независним од класичних државних функција. Тај механизам је касније познат као мрежа СИЗ-ова, а нови привредни систем је, углавном захваљујући њима, обележен као *договорне економије*.

Дисциплина Привредни систем Југославије није више одговарала таквом амбијенту. У друштву је настала хиперпродукција и хипертрофија квазиправних инструмената, друштвених договора. Нормативна компонента више није служила стварању механизма социјално одговорне корекције тржишта, већ су њени стварни циљеви (упркос привидној тежњи да се њима подигне привредна ефикасност) били, у суштини, антитржишни.

2 М. Самарџија, *Привредни систем Југославије I и II*, Београд (више издања, почев од 1964. године).

3 У том смислу ваља поменути схватање А. Вацића да су привредне коморе и синдикати оптимални алтернативни субјекти регулације. А. Вацић, *Економска структура друштва*, Београд, 1969.



Разлог таквом преокрету не би требало тражити у друштвеном опредељењу да се напусти тржишни модел развоја, већ у томе што су новоуспостављени учесници у том нормирању, дакле регулаторна тела, у суштини били само облици метастазе популистичког етатизма. Чак се може рећи да они нису ни били засновани на аргументацији класичног социјализма.

Упркос привиду њихове унутрашње сложене структуре (сви СИЗ-ови су имали сложени вишедомни састав), који је требало да буде гаранција репрезентативности, а тиме и адекватног усклађивања различитих интереса, у конкретним условима су сви домови имали идентичну идеолошку позадину, а интереси су им се разликовали искључиво с обзиром на локалне, дакле територијалне, потребе. То је водило распадању тржишног простора, са једне стране, и његовој квалитативној редукцији, са друге стране. Наиме, *регулација тржишта захтева учешће и вредновање интереса свих стејхолдера (stakeholder)*, дакле субјеката различитих категорија са узајамно (најчешће) супротстављеним комплексним и разноврсним интересима. Учесници процеса друштвеног договарања су, међутим, припадали идентичном социјално-интересном супстрату, и међусобно су се разликовали само с обзиром на ниво, то јест квантитет, а не квалитет интереса. Договарање се претворило у усклађивање различитих парцијалних интереса који су, у суштини, били само појавни облици једног идентичног, оличеног у друштвеносвојинском. Волунтаризам се манифестовао, на пример, у томе што је сваки интерес, без обзира на свој релативни значај, могао да се институционално декларише као изворни, само под условом да му се обезбеде обележја компоненте друштвеносвојинског односа. У Београду је тако, средином седамдесетих година прошлог века, било око 150 самосталних „регулаторних тела“ (различитих СИЗ-ова), са изворним приходима. Право је на такав начин инструментализовано и лишено своје аутентичне друштвене функције. Уместо да унесе ред у економију, постало је самостални извор дезекономије и привредне неефикасности.

Дисциплина Привредни систем Југославије је, исто као и привреда земље, платила данак ретроградном идеолошки мотивисаном процесу: постала је Право привредног система.

**Право привредног система** се задржало у наставном процесу петнаестак година, управо онолико колико је трајао и привредноправни систем који је овај предмет подржавао. За

дисциплину је то очигледно био период кризе јер је, за разлику од претходне фазе, у којој су се у академској дисциплини препознавале инспирације за развој привредне праксе и где је било основа за њено упоређивање са стањем сличних наука у иностранству, током седамдесетих она постала езотерична, локална и некомпаративна.

Привредни систем који је у историју ушао као „договорна економија“ био је нормативно утемељен у Закону о удруженом раду. Мада је привидно тај пропис појачавао самосталност привредних јединица (дакле, суштински услов тржишне привреде) кроз дефинисање субјекта на начин који није пратио ни класичну правну логику (самостална имовинска маса), ни економску (способност самосталног наступања на тржишту), својим конкретним решењима ју је доводио у питање. Наиме, субјекти реорганизовани према захтевима тог прописа били су вишеструко ограничени у пословном смислу: изнутра, компликованим процесом одлучивања, а екстерно финансијском зависношћу од спољног финансирања, чак и за потребе текућег пословања. Таква нетранспарентна ситуација је погодовала јачању утицаја ванпривредних (политичких) центара моћи и тиме гушењу свих суштинских компонената и атрибута тржишне привреде.

Формалноправна решења из области привредног система договорне економије нису могла да прикрију одсуство изворних и неотуђивих права која привредне јединице морају да имају у тржишној привреди, чак ни оних која им је обезбеђивала друштвена својина. Уместо да претходни систем усаврши афирмисањем инструмената за подизање ефикасности привређивања, који неминовно морају да подразумевају и одређени ниво својинске одговорности, а тиме и имовинске диференцијације, јер је она корелат конкуренције, привредни систем договорне економије је најпре појачао оквире за неробни карактер радне снаге. Такође је готово катастрофално утицао на финансијску самосталност предузећа и дестимулисао појаве које су могле да доведу до настанка тржишта капитала.

Природно је, онда, да је и наставна дисциплина која је била суочена са толиким ограничењима у погледу правних извора свог предмета и обавезног начина њиховог интерпретирања морала да се претвори у апологетску.

Процеси *транзиције* су, у својој најдиректнијој појавној димензији, процеси реконструкције тржишне структуре. Извесно је да

транзиција има још безброј других компонената, али је поновно успостављање комплетне тржишне структуре и конкуренције утицало на стварање амбијента за постизање пуне самосталности привредних јединица, а тиме и за успостављање система приватне својине и владавине права. У наставном плану Факултета створен је простор за трансформацију Права привредног система, које дефинитивно није задовољавало објективне потребе развоја науке, у правну дисциплину која се бави тржишним механизмом у целини. Но, за разлику од економске науке и посебних привредноправних области, центар интересовања је умерен на систем норми, првенствено правних, које се доносе ради елиминисања оних недостатака модерног тржишта који су се, као његова ограничења, већ први пут манифестовали у светској привреди са почетка XX века, а које од тада препознајемо као компоненте сваке, па и текуће финансијске кризе. У том смислу се Економско право може изједначити са механизмом друштвеног реаговања на оне деформације тржишта које настају током његовог развоја, а које угрожавају изворне функције које тржишни механизам има.

Настанак **Економског права као Права тржишне регулације**,<sup>4</sup> наставно-научне дисциплине која се данас проучава и на Западу, земљама постсоцијалистичке транзиције и у такозваним новим тржишним привредама (*emerging markets*), последица је напуштања класичних метода планирања тржишних привреда. Али, у исто време, та дисциплина је и специфична друштвена одбрана против екстремних консеквенција неограничено либералног тржишта – како оних економских, тако и социјалних.

Наиме, сви познати методи планирања, како они централноплански, тако и методи развијени у Британији и Француској, подразумевали су непосредно директивно управљање предузећима у јавном сектору, али су познавали и нешто блаже, такође индивидуално усмерене, мере утицаја према приватним компанијама. Напуштање тих метода без замене новим средствима координације значило би повратак либералног модела капитализма, који, упркос великом идеолошком и економском притиску из САД<sup>5</sup>, у Европи није добродошао. Разлог томе лежи, у доброј мери, и у значајном присуству социјалдемократских снага на европској поли-

тичкој сцени. Стога је алтернатива и „дивљем капитализму“ и планској привреди, специфични капитализам уређеног тржишта (*регулаторни капитализам*). Тај модел претпоставља не само потпуно другачији однос државе и привреде, него и другачији однос између права и норми којима се обезбеђује тржишна регулација. Као што држава не може да буде једини ауторитет привреди, тако ни право не може да буде једино средство координације, односно регулације.

Новум Економског права у односу на раније дисциплине које су се бавиле тржиштем јесте двојак. Са једне стране, у гранама класичног пословног права су настале крупне унутрашње промене, јер се некадашње **Привредно право**, са веома израженом јавноправном компонентом, кроз процесе приватизације и успостављања тржишне конкуренције развило у две самосталне, у основи приватноправне гране: **Пословно (уговорно) право** и **Компанијско (статусно) право**. Сем тих главних стубова пословноправног корпуса, настало је и мноштво посебних дисциплина које су раније биле готово непознате, јер су одговарајуће материје биле у потпуности регулисане управноправним прописима (спољноекономски односи, осигурање, финансије и слично).

Ваља приметити да нису дисциплинарни разлози, већ праћење и анализа праксе утицаја државе на привреду већ тридесетих година XX века произвели свест у једном делу правне литературе о томе да свеколика државна интервенција (она која је системска, а не *ad hoc*) мора да буде подвргнута скрупулозној оцени правне науке. Пошто се та интервенција формално вршила подзаконским актима, нарочито уредбама владе (фр. *règlement*) и да није увек била усклађена, правни писци су указивали већ тада на потребу настајања *јавног привредног права*, односно *реглементарног права*. Оно је замишљено као скуп јавноправних ограничења приватносојинских овлашћења трансактора. Економско право има велику част да се међу његовим инспираторима налазе велика имена француског<sup>6</sup> и југословенског права. Стога се, са много основа, може указати и на то да данашње Економско право има континуитет са учењима истакнутих професора привредног/пословног права на Правном факултету Универзитета у Београду.<sup>7</sup>

4 *Le droit de la régulation; Market Law and Regulation; Regulierung(verwaltungs)recht.*

5 „Вашингтонски консензус“.

6 Видети нпр. G. Farjat, *Droit Économique*, PUF, Paris, 1972; P. Delvolvé, *Droit Public de l'Économie*, Dalloz, Paris, 1998.

7 М. Бартош: „Развој привредног права ФНРЈ“, *Међународна политика* 131/1955, 13; З. Антонијевић, *При-*

Проблеми који настају у вези са функционирањем тржишта, а које је економска наука јасно идентификовала (асиметрија снага тржишних трансактора, асиметрија информација, преференција краткорочних циљева над дугорочним и екстерни ефекти) *не могу се регулисати на терену приватног права*, јер су њихови ефекти или вануговорни, или се односе на велики број уговора, те није рационално да се регулишу *ex post*, већ само *ex ante*. Тако настаје потреба за специфичном, битно другачијом, *јавноправном регулацијом тржишта*. Тек се њеним успостављањем могу комплетно дефинисати правила пословног понашања модерне тржишне привреде у којој се морају заштитити не само права и интереси непосредних уговорача, него и других учесника.

Од самог почетка процеса такозване дерегулације (односно транзиције у постсоцијалистичким друштвима), јасно је да Економско право не може да буде изграђено на логичкој платформи ограничене реконструкције ранијих, интервенционистичких државних функција, јер је данас потпуно извесно да држава није и не може да буде персонификација друштвене рационалности, а тиме и носилац искључивог права да буде коректор тржишног спонтанитета.

Специфичност Економског права у земљама у транзицији лежи у томе што она као процес подразумева истовремено и развлашћивање државе од њених ранијих непосредних привредних функција, и успостављање потпуно нове улоге општег политичког надзора. Неполитички – стручни – надзор над привредом мора да буде измештен из државног капацитета, а добрим делом и из јавног права. Део дилеме о привреди транзиције управо и проистиче из привидне контрадикције: потребе да се држава удаљи из управљања привредом, и потребе да држава постане одговорни гарант права и слобода привредних субјеката, што такође подразумева одговарајућу активну улогу државе.<sup>8</sup> Удаљавање без истовремене изградње новог профила улоге државе и њене одговорности у вези са привредом води у неолибералистички пакао; изградња новог профила, опет, није могућа без промене наслеђеног колективног менталног устројства које у

*вредно право – организације удруженог рада и послови промета*, Београд, 1983, 4; М. Васиљевић: *Пословно право*, Савремена администрација, Београд, 1999, 4–5 и 335–358.

8 М.-М. Leitaо-Marques, „Le Droit économique entre l'État et le Marché”: *Le droit de l'entreprise dans ses relations externes à la fin du XXe siècle, Mélanges en l'honneur de Claude Champaud*, Dalloz, Paris, 1997, 444.

држави није видело партнера већ надређену друштвену снагу.

Наведена два процеса, поновно успостављање приватноправне (грађанскоправне) регулативе у области привреде, уз позитивно дефинисање надзорне (само политичке) улоге државног апарата, теку паралелно. Некадашње Привредно право социјалистичких привреда било је претежно јавноправна дисциплина, што су као озбиљан недостатак уочавали не само економисти, него и правници цивилисти. Пошто процес транзиције претпоставља да се овој материји врате одговарајуће приватноправне карактеристике, поставља се питање *системског лоцирања* оног дела позитивног права које се бави таквом измењеном улогом државе, а у оквиру дисциплинарних граница које познаје правна наука.

Читав комплекс пословноправних наука се заснива на аутономији воља тржишних учесника, али се у појединим сегментима ниво когентности норми појачава ради заштите интереса трећих лица, односно стејкохолдера. У материји регулисања тржишта број норми којима се нешто забрањује или прописују специфични критеријуми јесте већи него у Пословном или Компанијском праву, али све те норме можемо да схватимо само као изузетке, примерене посебним правним ситуацијама. За разлику од изузетака који су засновани на волунтаризму државног управног апарата, ови изузеци регулишу унапред и једнако права и обавезе за све учеснике који се нађу у одговарајућем тржишном стању или амбијенту. А сами уговорачи процењују да ли ће у дату ситуацију ући или не. То су посебни правни режими на које трансактори морају да рачунају и уграде их у своје пословне одлуке.

Посматрано као грана у оквиру пословноправних наука, може се извести закључак да је предмет Економског права тржиште, и то складно и недеформисано функционисање целине тржишних односа. Управо је такво тржиште израз јавног интереса, што, са друге стране, оправдава да се ова грана, иако припада породици пословноправних наука, лоцира у домен науке јавног права. Пре би се могло рећи да ова дисциплина представља мост између јавног и приватног права.<sup>9</sup> Стога се са много основа може говорити о грани, или барем дисциплини, која би требало да попуни насталу празнину и премости недостатке који

9 Управно-економско право (са Уставним-економским правом) у другим земљама био је логички пут настанка модерног Права тржишта.

проистичу из механичке поделе на гране које штите приватни или јавни интерес.<sup>10</sup>

Упркос многобројним променама које су доживеле, гране јавног права по својој природи не могу да у потпуности обухвате нову димензију деловања јавноправних субјеката као партнера у тржишној структури јер су ови, вршећи измењена овлашћења, суочени са потпуно другачијом логиком од логике власти. Нове ситуације захтевају не само еластичније норме, него и еластичније методе њихове имплементације, све у зависности од критеријума целисходности. Државна управа, пак, по својој унутрашњој природи, тешко може да се трансформише у такву друштвену функцију.

Еволуција ове дисциплине у наставном плану Правног факултета није још окончана. Отежавајућу околност, донекле, представља чињеница што се предаје на почетку студија, те у свом излагању захтева низ информација које студенти стичу тек у каснијим фазама свог образовања. Стога су и домаћаји наставе у извесном смислу двофазни: на једном нивоу (*до-дипломска настава*) Економско право је само право тржишта са задатком да покаже везу између тржишних институција и друштвене, пре свега правне регулације тржишта као уговорног простора. У том смислу, Економско право представља увод у породицу пословноправних наука, а од значаја је и за управноправне науке, с обзиром на истицање улоге управе у тржишној регулацији. Но, у својој продубљеној верзији то јесте сложена тржишна регулација, дакле анализа скупа норми које далеко превазилазе круг прописа фиксираних у законима позитивног права.

На том напреднијем нивоу, Економско право се у савременом образовању правника у земљама ЕУ може различито димензионирати. Економско право се посматра кроз призму најужег, проширеног и широког поимања његовог предмета. *Најужи предмет изучавања Економског права* јесте скуп институционалних ограничења тржишних трансактора и поклапа се са историјским обликом настанка ове дисциплине у тржишним привредама континенталне Европе.<sup>11</sup> Ова димензија **Економског**

**права** као **Јавног привредног права** је опште призната: многобројне ситуације у којима се успостављају јавноправна ограничења приватноправним слободама (на пример, слободи предузетништва, слободи кретања робе и слично), у духу класичне правне теорије, одређују се као изузеци.<sup>12</sup>

Његов *проширени концепт* је одређен (*вештачком*) *дихотомијом* која се изражава кроз синтагму **Права регулације и конкуренције** (*The Law of Regulation and Competition; Regulation and Competition Law*). Поред правила о заштити конкурената (забрана нелојалне конкуренције), правила о заштити конкуренције представљају инструмент за постизање ширих друштвених циљева економске и социјалне природе (конкуренција као средство). Међутим, Право заштите конкуренције настоји да исправи само један тржишни недостатак – несавршену конкуренцију. Отуда потреба да тржишна регулација буде наметнуто ограничење, као „прекурсор“ слободе конкуренције. То је нарочито видљиво у вези са настанком посебних правних режима такозване секторске регулације (на пример, природни монополи, банкарски систем).

*Секторска регулација тржишних односа* истовремено гарантује трансакторима да се не могу уводити друга ограничења (на пример, индивидуалним актима), што неспорно доприноси подизању квалитета пословних одлука, односно либерализацији тржишта. Економско право као **Право регулације тржишта** представља општу матрицу заједничких начела, принципа и инструмената, чије се секторске специфичности детаљније изучавају у оквиру посебних правних дисциплина попут Права енергетике, Права електронских комуникација, Банкарског и берзанског права и слично. Економско право као Право регулације тржишта обухвата општа правила материјалне природе о приступу економским активностима, постизању и одржању конкуренције, контролу услова пословања у циљу заштите јавног интереса, уз посебан акценат на заштиту корисника, односно потрошача. Посебни регулаторни режими, нарочито у либерализованим секторима, постоје да би се приватноправни режим

10 V. Kiraly: „Le droit économique, branche indépendante de la science juridique”: *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*, tome III: *Les sources des diverses branches du droit*, Sirey, Paris, 1934, 111.

11 Економско право се интерпретирало као Административно (управно) привредно право (*Wirtschaftsverwaltungsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Wirtschaftsverfassungs und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Droit Public de l'Économie, Droit Public Économique, Droit Public des Affaires, Droit administratif de l'économie*,

*Derecho Administrativo Economico, Direito Administrativo da Economia, Diritto Pubblico dell'Economia, Direito Público da Economia*); или као Право економије, односно привреде (Привредно право), интегрална дисциплина мешовите јавноприватне природе (*Wirtschaftsrecht, Recht der Wirtschaft, Droit Économique, Direito da Economia, Direito Económico*).

12 A. Jacquemin, G. Schrans, *Le Droit Economique*, Paris, 1982, 57.

учинио друштвено пожељним. Правна норма није препрека или ограничење у секторској регулацији, већ инструмент којим се постиже већа конкурентност и заштита јавног интереса. Међутим, овако схваћена регулација не би смела да подразумева само *ex ante* регулативу. *Ex ante* и *ex post* временска димензија у погледу мера није пресудна.<sup>13</sup> У либералној економској теорији, *ex ante* димензија се обично сматра „јавном регулацијом“, нормативном и прескриптивном активношћу државе, док је *ex post* компонента она за коју се претпоставља да је корективна минимална интервенција. Са становишта Права тржишне регулације, ове две компоненте нису два различита пола, већ се допуњују и везују једна за другу. Равнотежа једног сектора није могућа само кроз искључиву претходну регулацију или *ex post* контролу, јер је регулација сама по себи динамички процес.

Конкуренција не значи одсуство државе на тржишту, већ напротив подразумева нову улогу права у заштити јавног економског поретка који се заснива на слободној, али регулисаној, конкуренцији.<sup>14</sup> Конкуренција је инструментална компонента Права регулисања тржишта, с циљем превенције недозвољених понашања која имају основ у нелојалној конкуренцији или злоупотреби конкретне тржишне моћи. Конкуренција је принцип Економског права, битан атрибут, односно модел тржишта, а управо је тржиште основни услов конкуренције. Отуда се слобода конкуренције сматра општим интересом модерне тржишне привреде.

У вези са овим проширеним схватањем намеће се закључак: Економско право као Право регулисања тржишта, конкуренција и регулација (социјална и тржишна) уопште нису никакви нови феномени у правној литератури. Сви велики филозофи права су увек указивали на то да позитивно право мора да конкретизује неки општи принцип, принцип који је фрагментарно садржан у различитим честицама нормативне стварности. Економско право, будући да је усмерено ка елиминисању тржишне неефикасности, нагласак мора да стави на околности у којима долази до искривљавања конкуренције, али се никако не може задржати само на њима: уграђивање свести о постојању других, ванекономских утицаја, толико је бит-

но за тржишну регулацију да се о формалној садржини ове гране може говорити као о двоструком концентричном кругу: његов ужи оквир је одређен позитивноправним прописима о уређивању привредних сегмената, а шири теоријом регулације. Право конкуренције би у тој дихотомији имало функцију методолошке компоненте којом треба да се, уз низ других сазнања, обезбеди позитивно опредељење тржишних карактеристика које добијају карактер заштитног објекта.

Трећа, најшира раван Економског права, указује да оно представља **израз и резултат тржишне регулације**. Концепт регулације привреде у континенталној Европи дуго је био под маском директног интервенисања државе. Но, такво препознавање ове дисциплине јесте проблематично зато што појам „јавноправно ограничење“ у овом контексту није сасвим адекватан. Наиме, суштина ове дисциплине није одређена само присуством државе у процесу стварања или обавезношћу прописа, већ специфичношћу **процеса регулације** која је њен објекат,<sup>15</sup> а који подразумева координацију и балансирање, а не супрематију неког интереса над другим, нити пуку демонстрацију државног империјума. Почетни називи, попут „јавног“, „управног“ или „регламентарног“ могу да укажу само на техничку природу, а не и на каузални основ ове дисциплине. За разумевање његове суштине неопходно је осврнути се на сам појам „регулације“ који је, чини се и даље, камен спотицања, јер је у свакодневну употребу ушао са негативном конотацијом, као супротност „конкуренцији“. Регулација је дуго коришћена као синоним за легислативу (фр. *réglementation*, нем. *Regelung*),<sup>16</sup> односно законодавну активност. И управо је та разлика уског поимања овог концепта и ширег, социолошког концепта регулације довела до концептуалне конфузије.<sup>17</sup> Као научна парадигма (и технички термин у природним наукама) поента „регулације“ јесте та да се одржи еквилибријум привредног система, као и да се допринесе његовом стварању.<sup>18</sup> Најшире схватање Економског права никако се не заснива на негативној дефиницији регулације познатој у либералној

15 M.-A. Frison-Roche, „La Régulation, objet d'une branche du droit“, *Petites affiches* No. 110, juin 2002, 3.

16 Али у ширем смислу: *régulation* (фр.), *Regulierung* (нем.).

17 N. Walker, „Epilogue: On Regulating the Regulation of Regulation“: F. Cafaggi, *Reframing Self-Regulation in European Private Law*, Kluwer Law International, 2006, 347.

18 M.-A. Frison-Roche, „Le droit de la régulation“, *Recueil Dalloz*, 2001, 601, стр. 613.

13 M. A. Frison-Roche, „Le couple ex ante-ex post justification d'un droit propre et spécifique de la régulation“: M. A. Frison-Roche, *Les engagements dans les systèmes de la régulation*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006, 33.

14 M. Bazex, „La concurrence réglée: secteur public et privé“: J.M. Rainaud, R. Christini (Eds.), *Droit Public de la Concurrence*, Economica Paris, 1987, 231.

економској теорији, која овај процес своди на инструмент (пре свега пуку регулативу). *Социолошко-правни дискурс*, на коме почива модерно Право тржишне регулације, много је шири од класичне интерпретације у економској литератури. Регулација није пука демонстрација државног империјума ради решавања проблема негативних екстерних ефеката.

Имајући у виду наведено, долази се до следећег закључка: 1) *уже поимање концепта „регулација“* обухвата настојања државе да утиче на друштвено пожељно понашање. У том смислу, „регулација“ би представљала модалитет или облик испољавања интервенционизма као алтернативу другим облицима утицаја на привреду; 2) *шире поимање* укључује друштвену природу регулације, која „припада“ свим тржишним субјектима, не само државним. Усвајајући ово друго решење прихвата се став да је регулација *подељена функција*.<sup>19</sup> Но, регулација не подразумева само норме. Правна норма у регулисању привреде представља инструмент, односно технику регулације. С обзиром на напред наведено, не преостаје ништа друго до да Економско право третирамо и као специфично „*метаправо*“, то јест грану која има свој неспорни правнотехнички садржај опредељен низом прописа, али и низ других друштвених норми, експлицитно формулисаних, или чак и оних у настајању, које изражавају вредносна или циљна опредељења у друштву. Тај трећи вид Економског права, којим оно битно задире у сфере социјалне филозофије и емпиричке социологије, битан је за његово разумевање, мада је прилично дисциплинарно удаљен од материје која се стандардно интерпретира као његов садржај.

Процес регулације поред императивне компоненте све више задире у домен приватног права, омогућавајући интернализацију регулаторне функције на нивоу привредних субјеката уместо непосредне државне интервенције („*приватизација регулације*“), односно децентрализацију регулације кроз хетерархијски однос јавне управе и регулисаних субјеката.

Као што својом садржином превазилази границе јавног права, тако и у својој имплементацији Економско право захтева интеракцију државних институција, невладиних организација и организација насталих ради заштите приватних интереса уз координирајућу улогу јавне управе у оквиру „*новог јавног менаџмента*“. У том смислу, Економско право представља и оквир ком-

плексног процеса **регулације и „управљања“** (*Regulation and Governance*) као механизма за решавање проблема координације између државних, парадржавних и приватних актера, којима је призната регулаторна функција.<sup>20</sup>

То подразумева да норме које спадају у његов корпус нису само норме којима се од субјеката нешто захтева или им се забрањује, или се на нешто овлашћују, већ се врло често само обавештавају о начину на који су у конкретной тржишној ситуацији обавезни да уважавају и друге интересе. Данас није права дилема у томе како се определити између неолибералног повлачења из тржишне регулације и обнављања свемоћи државног волунтаризма, већ решење треба тражити у потпуно другој равни – у равни у којој се у процесе модификовања тржишта укључују не само сви заинтересовани субјекти, него истовремено користе и различите друштвене норме.

Економско право се стога *претвара у Право тржишне регулације*, које се у напред наведена два аспекта битно разликује од других грана позитивног права. Оно је, да то истакнемо, скуп норми који не настаје искључиво у класичном законодавном поступку. Поступак формирања норми јесте подруштвљен и у њега се све више укључују сви они који делују у приватном или јавном интересу, из чега произлази да се ниједан од њих не може наметнути као доминантан. Друга карактеристика процеса је у органима који стварају и примењују норме, будући да ови нису класични државни (управни) органи. Чињеница што они располажу јавним овлашћењима приближава их класичним органима државне управе, али су они по свом саставу, задацима и поступку неспорно независни. И најзад, саме норме које чине његову садржину нису само правне. Ако под правним нормама подразумевамо прописе које доносе државни органи, законодавни и управни, онда је извесно да норме које представљају стварну садржину Економског права као позитивне дисциплине само у једном делу одговарају таквом профилу. Специфичности и сложеност тржишних ситуација, посебности појединих сектора, различито присуство јавног интереса у одређеним тржишним ситуацијама, утицај прекограничне размене информација, техничких стандарда и пословних норми, чине све заједно да класични јавноправни органи (то јест, држава) нису

19 G. Marcou, „Introduction“: G. Marcou, F. Moderne, *Droit de la régulation, service public et intégration régionale*, L'Harmattan, Paris, 2005, 21.

20 Y. Dezalay, „Between the State, Law and the Market: The Social and Professional Stakes in the Construction and Definition of a Regulatory Arena“: W. Bratton, J. McCahery, S. Picciotto, C. Scott (Eds.), *International Regulatory Competition and Coordination*, Oxford, 1996, 59–87.

у стању да квалитетно и ефикасно задовоље ове захтеве. Стога се, исто као што се шири круг учесника у регулацији, шири и круг извора норми, и то тако што све већи значај добија **метаправна регулација**. Под њом, у ствари, подразумевамо комбинацију класичне државне и аутономне регулације одређених сектора или ситуација. Ову другу остварују друштвени ентитети који нису део државне организације, или пословна удружења и приватни субјекти (приватноправна регулација), или неутрални, односно независни ентитети попут јавних агенција (које имају регулаторну функцију).

*Еволуција дисциплине* која се бави тржиштем, а у оквиру наставног плана Правног факултета Универзитета у Београду, одвијала се у складу са општим друштвеним схватањем места и улоге тржишног механизма. Док се у почетним фазама, у социјализму, када је тржиште сматрано за готово технички механизам повезивања производње и потрошње, нагласак налазио на његовој економској функцији канала расподеле, а правни аспекти идентификовани са институционалним обележјима државних привредно-управних функција, улога те дисциплине је у савременим условима потпуно другачија. Усвајање генералног става да тржишна привреда у Србији треба да буде афирмисана на принципима на којима она функционише у земљама ЕУ, подразумева да се у њеном регулисању морају уважити и различити вредносни ставови из Римског уговора (пре свега они о циљевима успостављања заједничког тржишта), на основу којих је извесно да екстремни (нео)либерални модел није реална опција. Из тога следи да се тржишна регулација не може ограничити на онај концепт тржишне регулације који је развијен у економској науци, а који је у функцији максимизације само економских индикатора, већ да мора да буде утемељен на уважавању конкретних историјских и културних околности, примерен степену развијености како привреде, тако и њеног социјалног амбијента, стварној „дубини“ тржишта. Стога се нагласак у оквиру дисциплине која је у наставном програму правничког образовања, без сумње, мора ставити на нормативни оквир, и излагати кроз различитост државних прописа, приватноправних општих аката, норми које утврђују независна регулаторна тела, као и утицаје који долазе из међународног нормативног окружења.

Данас, *чврсту везу између Економског права и економске науке* обезбеђује неминовност доказивања каузе (економске оправданости) сваке интервенције у тржишну структуру коју

изазива норма као инструмент у процесу регулације тржишта. Стога се тестирање норми Економског права не може обављати искључиво формалноправном верификацијом, са становишта њихове законитости и вертикалне и хоризонталне усклађености са другим правним нормама, јер многе норме Економског права уопште и нису правне, односно не стоје ни у каквој вези са когентним прописима. Без познавања стварне економске логике и природе економског проблема који је објективна подлога регулисања, није могуће ни донети, а ни адекватно протумачити норму. Међутим, тестирање квалитета и домаћаја тржишне регулације искључиво краткорочним економским индикаторима такође није могуће: ефекти тржишних односа морају да буду и социјално прихватљиви, а то подразумева да буду у складу са општим захтевом права, да воде минимизовању социјалног сукоба. У суштини, то значи да се *принцип владавине права* у развоју Економског права налази изнад принципа тренутне економске ефикасности, а *принцип усклађивања интереса* као унутрашња страна процеса тржишне регулације изнад уобичајених поступака настајања или развоја права, примерених обезбеђивању супрематије јавног или приватног интереса. Како право, на социјално-политиколошкој равни, увек има за циљ да усмери развој друштвених односа, право као елемент тржишне регулације детерминисано је и социјалним рацијом, превентивним решавањем потенцијалних сукоба трансактора с циљем одржања стабилности привредног система, што даље сведочи о метапозитивној димензији ове дисциплине.

И најзад, посебну карактеристику Економског права чини то што Србија, кроз процесе добровољне хармонизације са прописима ЕУ, усклађује своје законодавство, али и ствара мрежу норми које немају карактер општих правних аката. Примера ради, различитим приватноправним пословним нормама или стандардима развијеним на тржишту ЕУ које прихватамо и без формалне ратификације. Економско право је и одраз глобализације, односно интеграције светског тржишта, више него што је то случај са другим гранама националног правног система, с обзиром на то да настанак и садржај правног оквира регулисања привреде указује на тежњу за транснационалном регулацијом тржишта (*transnational market regulation*). Економско право дакле јесте и међународно право:<sup>21</sup> у привредама које су

21 Под Међународним економским правом обично се подразумевају правила међународних и регионалних

отворене и повезане питање границе између домаћег и међународног права мора се поставити врло еластично, јер се усаглашеним правилима о размени роба и услуга, кретањем људи и капитала, истовремено подиже и укупна ефикасност националног привредног система. Отуда се с правом може прихватити став неких аутора да у условима глобалне привреде Економско право представља „економско добро“.<sup>22</sup>

---

трговинских и финансијских организација (нпр. Светска трговинска организација), док се унутар Европске уније Европско економско право често изједначава са Правом унутрашњег тржишта.

- 22 M. Ortino, „The Notion of Economic Law and Regulatory Competition“: K. M. Meessen, M. Bungenberg, A. Puttler, *Economic Law as an Economic Good – Its Rule Function and its Tool Function in the Competition of Systems*, Sellier, 2009, 103.

## The Emergence and Development of Economic Law at the Faculty of Law University of Belgrade

*In this Paper the Author is attempting to depict the evolution of the academic discipline which is being developed at the Faculty of Law, University of Belgrade for more than fifty years. Starting from the Commercial System of Yugoslavia, the author shows how the concept of the discipline known as Economic Law followed the social and economic concept of the state, from the Law on Commercial System, Public Economic Law to Market Law, or Law on Market Regulation. The author points to narrow and broad concept of this academic discipline, which is focused on the paradigm of regulation.*

*Key words: Economic Law, Regulation, Commercial System, Business Law, market.*



# **ПРИКАЗИ**

## НОВИ ПЛАНОВИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ РЕГУЛАТОРНОГ ПРОЦЕСА У ЕУ

### Слободан Тривић

У циљу побољшања квалитета регулаторног процеса у ЕУ, Европска комисија је у Саопштењу „*Smart Regulation in the EU*“ од 8. октобра 2010. године изнела планове као оквир за будуће доношење закона који ће омогућити да се пословање унутар јединственог тржишта одвија на праведан и ефективан начин, а који ће у исто време штитити раднике, потрошаче, здравље и околину.<sup>1</sup> Спровођење „*паметне регулације*“ ће се остваривати заједничким деловањем Комисије, Парламента, Савета и држава чланица ЕУ ради што ефикасније имплементације овог плана. Комисија је такође одлучила да у што већој мери информише грађане о овој врсти регулације у праву ЕУ појачавањем јавних консултација, од 2012. године.

Јула 2001. године, Комисија је представила своју Белу књигу (*White Paper*) о европском управљању (*European Governance*) са једноставном поруком: „Ми треба да управљамо сами собом боље, заједно – институције ЕУ и државе чланице. Можемо то урадити без мењања Уговора...“<sup>2</sup> Овом тезом је покушано да се савлада проблем који сваки правни систем има, а то су константне промене. Данашње право (превасходно право ЕУ) настоји да задовољи потребе и заштити интересе како грађана, тако и привредних друштава као субјеката права. То настојање често доводи до нежељених ситуација: несклада правних аката, огромних административних трошкова, диспропорције између средстава и циљева остваривања одређене политике. „Зашто један закон који је донет примењивати на толико много начина? Да ли се један закон може примењивати кроз читаву Европску унију?“<sup>3</sup>

Потребна је веома добра сарадња између органа који имају водећу улогу у функционисању Европске уније: Парламента, Комисије и Савета

- 1 Stakeholder Consultation on Smart Regulation, [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/smart\\_regulation/docs/smart\\_regulation\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/docs/smart_regulation_consultation_en.pdf)
- 2 European Commission, *European Governance: Better lawmaking* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0275:FIN:EN:PDF>
- 3 Brochure: *Better regulation – simply explained*, Brussels 2006, [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/brochure/br\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_en.pdf)

како би се проблеми ове природе превазишли или избегли. Заједнички труд, уз подршку држава чланица, мора бити усмерен и на доношење бољих закона, што би резултовало основним легислативним оквиром који је једноставнији, делотворнији, и боље разумљив.<sup>4</sup>

Последњих година, поготово након светске економске кризе, Европска унија је посветила велику пажњу својој политици регулације тржишта, осврћући се на непотпуне, неделотворне и недовољно применљиве регулаторне мере које су до сада примењиване. Циљ ове реформе регулаторне политике јесте поједностављење прописа и смањење административног терета, оцена постојеће легислативе и унапређивање имплементације прописа који се доносе.<sup>5</sup> При том, такође се мора водити рачуна о томе да легислатива која ће произаћи из овог концепта регулације буде у складу са принципима супсидијарности и пропорционалности.<sup>6</sup>

Комисија је одредила три основне области деловања „*паметне регулације*“:

Прво, Комисија ће унапредити политички процес, то јест побољшаће процес доношења прописа и њихове примене. Нови прописи ће бити оцењивани у виду њихове функционалности и делотворности у примени. Прописи ће при том бити једноставнији и доступнији јавности, што ће допринети њиховој разумљивости и транспарентности (на пример, објављивање *Речника редовних набавки*, који служи идентификацији могућности јавних набавки свугде у ЕУ<sup>7</sup>). Такође, у ову област спада и смањење административног терета, који би значајно смањење трошкова пословања за око 38.000.000.000 евра за европске компаније (смањење од 31 посто).<sup>8</sup>

4 *Idem.*

5 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – Smart Regulation in the EU*, COM(2010) 543 final. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/com\\_2010\\_0543\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0543_en.pdf)

6 Пре покретања иницијативе за доношење неког закона, потребно је испитати: а) да ли је интервенција заиста неопходна, б) да ли је реаговање са нивоа Уније заиста потребно и в) да ли су мере које су предузете пропорционалне зацртаним циљевима. Више о супсидијарности и пропорционалности: *Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality*, [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/com\\_2010\\_0547\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2010_0547_en.pdf)

7 European Commission, *Working Document – Third progress report on the working strategy for simplifying the regulatory environment*, COM(2009)17 (28 January 2009). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0015:FIN:EN:PDF>

8 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council,*

Друго, одговорност ће бити подељена између свих учесника у легислативном процесу (Парламент, Савет министара, државе чланице и други стејкхолдери<sup>9</sup>). Савет и Парламент имају највећу улогу у доношењу закона, због чега многи стејкхолдери траже да ови органи ефективније спроводе легислативни процес (поготово у ситуацијама где нацрти закона који чекају изгласавање у међувремену постају неадекватни за примену), мере о смањењу административног терета, предлоге о поједностављењу и осталих обавезивања предвиђених Међуинституционалним уговором о бољој регулацији закљученим између Парламента, Савета министара и Комисије (*Interinstitutional Agreement on Better Regulation*).<sup>10</sup> Парламент је направио одређене кораке ка испуњењу ових захева: Комитет унутрашњег тржишта и заштите потрошача и Комитет о правима жена и родној равноправности најавили су да ће проценити примену донетих прописа и израдити амандмане на те прописе. Такође, постоји стални интерес Европског комитета економије и социјалне политике и Комитета региона за пружањем стручне помоћи у виду прикупљања информација за процену примене прописа.

Треће, улога грађана и осталих стејкхолдера биће појачана продужавањем периода за консултације са осам на дванаест недеља, почев од 2012. године. И поред подршке које Комисија има за учињено, приметни су предлози за продужење периода консултација и њиховој бољој приступачности. У сусрет наведеним сугестијама, поред продужења рока за консултације, Комисија је најавила и преглед политике јавних консултација у 2011 (уознавање са минималним стандардима, бољи *on line* приступ, унапређивање консултационих докумената).

Концепт „паметне регулације“, као што се може закључити, заснован је на одговорној регулацији<sup>11</sup> доношења прописа којима су уређени односи субјеката у правном систему и њиховом понашању, али имајући у виду структуру тих субјеката, примену донетих прописа и оцену те примене, као и учествовање оних који имају легитиман интерес у спровођењу овакве

политике. Укратко речено, овакав концепт регулације доследно прати читав систем, укључује друге субјекте у систему и прати стварно стање система који регулише.

Успешност овог концепта зависи умногоме од тога колико су они који регулацију примењују упознати са онима над којима се регулација примењује, њиховим институционалним окружењем и способношћу да се прилагоде изазовима промена које предстоје.

\* \* \*

Република Србија не представља светли пример регулаторне политике, нарочито у домену транспарентности легислативног процеса и јавних консултација. Један од покушаја регулаторне реформе јесте и „гиљотина прописа“, али о њеном ограниченом домету сведочи податак да је од двеста препорука за уклањање административних препрека, које је усвојила Влада Републике Србије, спроведено само шездесет и три. Од сто деведесет и шест застарелих правних аката чије је стављање ван снаге наложила Влада, до сада је ван снаге стављено сто седамдесет и девет. Оваква свеобухватна реформа прописа у Србији има за циљ смањење административних трошкова и ефективнију примену донетих правних аката. Досадашњи резултат „гиљотине прописа“ јесте тај да је остварена уштеда од 49.200.000 евра, појачан рад министарства која су се укључила у ову реформу (Министарство финансија, Министарство економије и регионалног развоја) што представља позитиван корак у побољшању регулаторне политике Србије.<sup>12</sup>

Иако институционални капацитети Србије нису довољни за потпуну примену оваквог концепта регулације, може се закључити да се праве помаци ка демократичнијем и ефективнијем политичком процесу, као веома важном циљу европских интеграција.

## New plans to improve the regulatory process in the EU

*The European Commission has decided to resolve a constant systemic problem of its functioning – adapting to the changes that always challenge the institutions of the EU. With respect to this, the Commission has issued a new plan towards future governance, which represents an evolution of the European regulatory system. The goal of this regulatory concept is to provide a more efficient regulation, which will ease the administrative*

*the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions.*

9 Стејкхолдер (енгл. *stakeholder*) – особа или компанија која је укључена у одређену организацију, пројект или систем, првенствено због легитимног интереса.

10 OJ C 321, 31. 12. 2003, 1.

11 Више о одговорној регулацији: R. Baldwin, J. Black, *Really Responsive Regulation LSE Working Paper No. 15/2007*, <http://ssrn.com/abstract=1033322>

12 Подаци преузети са: <http://www.mc.rs/regulatorna-reforma-srbije--kako-iz-lavirinta.4.html?eventId=7591>

*burden and will include more credible criteria in the regulatory process itself. The basic ideas of the „smart regulation“ are: better legislative process (with the regular assessment of the provided acts), cooperation between all the subjects included in the process (Parliament, Commission, Council, member states, and other stakeholders), and better consultancy with the citizens and other stakeholders about the regulation itself. This policy is of great importance to the EU because of its supranational character, which means that the regulations provided have to cope in the best possible way for all the stakeholders that differ in nationality, interests, etc.*

*Following the development of this regulatory policy, Serbia has also initiated a plan to eliminate the numerous ineffective acts from the overburdened legislation, which represents one of the steps towards a better regulatory system. Bearing in mind its developed regulatory capacity, it can be noted that some progress has been made, however, there is still much more to be done in order to accomplish the core goal of this policy – a more efficient and adaptive regulatory system.*

## УСВОЈЕН НОВИ ЗАКОН О ТРГОВИНИ

**Миљана Димитријевић и  
Александар Филлен**

*Скупштина Србије је у склопу реформе трговинског сектора усвојила Закон о трговини (Службени гласник РС, бр. 53/2010) 28. јула 2010. године. Примена закона је отпочела 1. јануара 2011. године. Закон има централно место у регулисању трговинског промета и понашању трговинских субјеката. Као основни циљеви доношења овог закона истичу се обезбеђивање стабилног и снабдевеног тржишта уз што мање мешање државе у делатност трговца и увођење основних тржишних начела.*

Српско тржиште је дужи временски период било обележено изразитом интерференцијом државе у делатност привредних субјеката. Реформа трговинског сектора је себи као главни циљ поставила увођење тржишних начела. За саме привредне субјекте је од посебног значаја увођење јасних правила игре, где ће овлашћења државе и начини њеног остваривања бити прецизно одређени законом, што повећава ниво правне сигурности. Ово је посебно значајно за процес отварања српског тржишта

страним инвеститорима и уношење страног капитала у Србију, јер се као један од основних предуслова које страни субјекти постављају управо јавља правна сигурност, односно предвидљивост непосредне државне интервенције у привреди.

Наведени разлози довели су до потребе за новом прописима који би заменили стара решења (Закон о трговини СРЈ, *Службени лист СРЈ*, бр. 32/93; Закон о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору РС, *Службени гласник РС* 39/96; Закон о ценама, *Службени гласник РС* 79/05). Истовремено се желело постићи усклађивање са правом ЕУ, односно релевантним директивама у овој области.<sup>1</sup> Значај новог закона може се видети и из његових основних одредби, којима закон као свој предмет одређује уређивање услова и начина за обављање и унапређење трговине на јединственом тржишту Републике Србије, као и заштиту тржишта, заштиту од непоштене тржишне утакмице и надзор.<sup>2</sup>

Закон има 81 члан, подељен је на 10 глава, из чега се може видети колико је нова регулатива свеобухватнија у односу на стари Закон о трговини, који је имао свега 55 чланова. На првом месту истиче се начело слободне трговине, као једна од основних идеја које су инспирисале законописце при доношењу овог закона. Забрањује се ограничење слободе трговине, осим у изузетним случајевима прописаним законом. На начело слободе трговине надовезују се и начело равноправности и забране дискриминације, као и начело јединственог тржишта. Трговцима се налаже да у тржишној утакмици поступају поштено и да обезбеђују услове за одржавање стабилности тржишта (начело поштења и начело стабилности и снабдевености). Државни органи су дужни да, приликом интервенције на тржишту, воде рачуна о разлозима и циљевима те интервенције и да у пословима надзора међусобно сарађују (начело сразмерности и начело сарадње).

1 Directive 97/55/EC of European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Directive 84/450/EEC concerning misleading advertising so as to include comparative advertising; Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs; Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers.

2 Члан 1 Закона о трговини.

Основне новине које закон доноси у односу на ранију регулативу односе се на детаљно регулисање облика испољавања трговинске делатности. Закон усваја поделу на трговину на велико и трговину на мало, али уводи и нову поделу трговине по месту обављања, делећи све трговинске делатности на трговину у продајном објекту, ван продајног објекта, даљинску трговину на мало, трговину личним нуђењем, као и осталу трговину ван продајног објекта. Новина у закону јесте уређивање посебних тржишних институција које одређује као посебне, уређене облике тржишта који организују сусрет продаваца и купаца робе/услуга, са циљем њене продаје или промоције.<sup>3</sup> То су робне берзе, сајмови, остале привредне изложбе и традиционалне манифестације, пијаце и велетржнице и аукцијске куће и јавна надметања. Сам закон се, међутим, не бави детаљнијим одређивањем посебних правила о раду ових институција, већ се то препушта посебним законима или подзаконским актима.

Нови закон проширује досадашњи појам трговца. Док су се под старим законом трговцима сматрала само правна и физичка лица регистрована за обављање трговинске делатности, нови закон под појам трговца подводи пољопривреднике у погледу пољопривредних производа, лица која врше промет дивље флоре и фауне, лица која обављају делатности слободних професија и физичка лица која продају сопствене половне ствари, чиме се шири круг субјеката који потпадају под режим овог закона.

Закон детаљно регулише услове за обављање трговине, делећи их на опште услове за трговину и услове за обављање трговине на мало. Ови услови су од посебног значаја за трговинску политику ЕУ, те је, стога, извршено усклађивање са њеним прописима.<sup>4</sup> У опште услове спадају минимални технички услови, минимални услови у погледу места трговине, радног времена, својстава робе и цене. Закон изричито одређује да је формирање цене на тржишту слободно, осим у случајевима одређеним законом. Задатак Владе Србије јесте тај да се мерама економске политике стара о стабилности цена. Министарство трговине има овлашћење да у случајевима поремећаја на тржишту интервенише привременим мерама, чије је трајање временски ограничено на нај-

дуже шест месеци. Закон садржи низ одредаба о трговини на мало, које имају посебан значај јер се дефинисањем јасних правила одређују права и обавезе трговаца чиме се спречавају евентуалне злоупотребе на штету потрошача и тиме се остварује један вид њихове заштите. Као основно, јавља се обавеза трговаца да роба коју нуде у трговини на мало садржи декларацију у којој су наведена својства робе која се нуди, уз посебно истакнута обавештења о евентуалним опасностима робе. Цена роба мора бити истакнута на јасан, несумњив и јасно уочљив начин, као јединична (по јединици мере) и као продајна цена (по јединици робе). Трговац је дужан да видно истакне пословно име на продајном објекту. Трговац има право да самостално одреди радно време у складу са законом, и оно мора бити јасно уочљиво.

Закон уређује и питање такозваних продајних подстицаја, то јест нуђење одређене робе или услуге под повољнијим околностима у односу на претходну и редовну понуду. Продавац може давати ове подстицаје, али они морају бити такви да се њима не изиграва њихова сврха. Подстицаји морају бити примереног трајања и учесталости, и морају се односити на количину робе довољну да задовољи потребе већег броја потрошача. Такође, истовремено морају бити истакнуте редовна и снижена цена, као и рок трајања понуде.

Новина коју закон уводи јесте институт студије утицаја на структуру тржишта. За трговинске формате површине веће од 2000м<sup>2</sup> израђује се студија утицаја. Ова студија садржи податке о интересима потрошача за постојање оваквог објекта, какав је утицај овог објекта на општи интерес тржишта, на потрошаче и на друге продавце, посебно мање и средње, на релевантном подручју. Ову студију израђују акредитоване научноистраживачке организације из области економије и истраживања, а студија се прилаже уз грађевинску дозволу за продајни објекат, или се прилаже пре почетка рада објекта ако је у питању већ постојећи објекат. Детаљно регулисање садржине и начина израде остављено је у надлежност министру. Одлучивање о овој студији стављено је у надлежност центру за развој трговине. Остаје нејасно какве су конкретне могућности центра при одлучивању с обзиром на садржину студије. Закон не садржи прецизне критеријуме одлучивања, те се чини да је тиме надлежним органима дата широка дискрециона моћ одлучивања, што се коси са основним начелима прокламованим у закону и тиме омогућава

3 Члан 21 Закона о трговини.

4 [http://www.naled-serbia.org/index.php?action=propisi&ID=18#content\\_7](http://www.naled-serbia.org/index.php?action=propisi&ID=18#content_7)

продор арбитрерности у државну интервенцију на тржишту.

У циљу унапређења трговине закон предвиђа оснивање центра за развој трговине, као развојног и регулаторног тела, чији је задатак развој тржишта и трговине. Центру је у надлежност стављено одлучивање о студији утицаја, затим припремање прописа из области промета робе и услуга и послови праћења кретања на тржишту. Трговци ће имати обавезу да једном годишње подносе центру извештаје о својој делатности. Детаљно регулисање садржине извештаја поверено је министру. Центар ће водити интегрисани информативни систем за праћење тржишта, што је у складу са прокламованим начелом јединствености тржишта. У обављању поверених послова, а то су сви послови осим праћења кретања на тржишту, развоја електронске трговине и других стручних и развојних послова, центар ће бити под надзором министарства надлежног за послове трговине.

Седма глава закона одређује појам непоштене тржишне утакмице. Овде је од посебног значаја указати на једну од најважнијих директива ЕУ из ове области, Директиву 2005/29/ЕЗ о некоректним пословним праксама,<sup>5</sup> која је донета у циљу доброг функционисања унутрашњег тржишта и обезбеђивања високог нивоа заштите потрошача. У процесу добровољног усклађивања домаћег права са правом ЕУ, Закон о трговини је транспоновео један део одредаба ове директиве. Правила ове директиве су нашла свој одраз у већем броју одредаба закона, пре свега у погледу обавештавања потрошача о својствима робе, о забрани стварања заблуде код потрошача о својствима робе, о начину истицања цене и слично. За уношење правила ове директиве у домаћи правни поредак значајно је поменути и нови Закон о заштити потрошача, који је Скупштина Србије усвојила 12. октобра 2010. године.

Закон о трговини одређује непоштену тржишну утакмицу као радњу трговца уперену против другог трговца, којом се крше правила пословног морала и добрих обичаја. Посебним чланом је регулисана недозвољена спекулација, као понашање којим трговац уноси поремећај у функционисање тржишта, или онемогућава примену мера ограничења која је увела Влада Републике Србије. Под овако дефини-

сан појам спекулације подводе се и картелски споразуми, као начин нарушавања принципа на којима се заснива слободно тржиште и омогућава увећање присвајања монополског профита. Интересантно је упоредити усвојено законско решење у ранијим нацртима, у којима је детаљно регулисана последица закључивања оваквих уговора (апсолутна ништавост), и редистрибуција овако присвојеног профита (нацрт је усвајао социјално одговорно решење којим би ови приходи били прослеђивани установама за незбринуту децу, што је јако детаљно регулисано, док закон ћути о овом питању).<sup>6</sup> Закон даје право оштећеном конкуренту да тражи накнаду штете. Стари закон не помиње пирамидалну трговину, што је регулисано новим законом. Пирамидална трговина је одређена као трговина којом се купцима омогућава куповина уз наметање одређених услова (плаћање чланарине, куповина друге или исте робе у неразумно високим количинама, обавеза налажења препродаваца, одрицање од права на повраћај под разумним условима). Овим се остварује свеобухватнија заштита потрошача.

Осма глава закона посвећена је надзору над извршавањем овог закона и односних подзаконских аката. Овде се јавља разлика у односу на ранију регулативу, којом је надлежност била поверена искључиво министарству надлежном за послове трговине, док се сада део надлежности преноси и на друге органе управе, што у пракси може довести до сукоба надлежности. Инспекцијски надзор је подељен између министарства (тржишни инспектори), јединица локалне самоуправе (комунални инспектори) и других државних органа у складу са њиховим делокругом. У погледу услова за тржишног инспектора, закон установљава да то мора бити лице са стеченим високим образовањем другог степена, док комунални инспектори морају имати положени испит за тржишног инспектора. Требало би се осврнути на чињеницу да је предлог закона као услов предвиђао независност инспектора и посебно уређивао случајеве постојања сукоба интереса, што се није нашло у усвојеном тексту. Закон таксативно одређује овлашћења тржишног инспектора. У обављању надзора инспектор има и одређене дужности, којима је циљ заштита интереса трговца, те се надзор мора вршити тако да се у што мањој мери омета редовно пословање

5 Directive 2005/29/EC of the European parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market.

6 Нацрт закона о трговини, фебруар 2009.

трговца, као и обавеза инспектора да се пре отпочињања прегледа легитимише. У погледу одговорности инспектора, закон само утврђује да се повреде дужности тржишног инспектора сматрају тежим повредама дужности, али се не помиње изричито имовинска одговорност, која је по предлогу закона падала на терет министарства, а у случају намерног наносења штете била је предвиђена и солидарна одговорност самог инспектора. Што се тиче овлашћења и дужности комуналних инспектора, предвиђена је аналогна примена правила за тржишне инспекторе. Уколико инспектори у обављању послова надзора утврде повреде закона, могу изрицати различите мере: отклањање неправилности, привремена забрана промета, привремено затварање продајног објекта, привремена забрана трговине ван продајног објекта, док је као најтежа мера предвиђено одузимање робе. Инспекцијски надзор се врши по службеној дужности, а о свим радњама извршеним у току надзора саставља се записник. Мере у поступку надзора изричу се решењем на које је могуће уложити жалбу министру. Жалба не задржава извршење решења. Ово решење је коначно, и против њега је могуће водити управни спор. Трговцима се признаје право на накнаду штете у случају да дође до поништавања решења. Одузета роба се продаје јавним надметањем, и добијени износи се уносе у буџет, али Влада Србије има могућност да робу без накнаде уступи у хуманитарне сврхе.

Примена закона отпочела је 1. јануара 2011. године, док ће се одредбе посвећене условима за тржишног инспектора и повереним пословима надзора, које ће обављати органи локалне самоуправе примењивати од 1. јануара 2012. године, што се може разумети као последица чињенице да су за ове органе то нови послови, те је потребан одговарајући период прилагођавања.

\* \* \*

Нови Закон о трговини свакако се може оценити као напредак у области трговинске регулативе у односу на ранија решења. Закон мења већ застареле прописе, уводи нове институте и уређује нове начине трговине који су се већ развили у пословној пракси, а сада су добили и одговарајућу законску регулативу, што доприноси развоју трговинске делатности. Свеобухватнија и савременија регулатива доприноси

правној сигурности, чиме се смањују ризици које носе трговци и привлаче страни инвеститори. Слобода тржишта коју нови закон прокламује и саморегулација јесу тенденције модерних светских законодавстава.

Као спорна решења у овом закону могу се навести пропуштања законодавца да темељније уреди одређене институте, попут новоуведене студије утицаја, затим посебних тржишних институција, као и одређених аспеката надзора. Са те стране постоји опасност да се у пракси омогући продор арбитражности и тиме негира идеја слободне конкуренције и тржишта. Не улазећи даље у ове расправе, може се само рећи да ће се крајњи ефекти овог закона видети тек кроз његову примену, и да ће пракса указати на основаност евентуалних критика и даље правце нормирања ове веома значајне области.

### Serbian Parliament passes new Trade Statute

*As a part of the reform of the trade sector, the Serbian National Assembly passed a new Trade statute in July 2010. This statute will come into force on 1 January 2011. The statute contains the norms which regulate trade and establish the rules which the trade subjects must abide. There are several reasons behind the passing of this statute. First and foremost, the statute replaces the obsolete norms which did not keep up with the reality and the necessities of the Serbian market. One of the most important principles laid down by this statute is the restriction of government intervention on the market. This provides a clear set of rules for the trade subjects, which also stimulates foreign investments. The statute is also harmonized with the European Union legislation (Directive 84/45/EEC concerning misleading and comparative advertising, Directive 2000/13/EC on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs, Directive 98/6/EC on consumer protection in the indication of the prices of products offered to consumers, Directive 2005/29/EC concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market). The statute also regulates for the first time some forms of trade activity which have until now been unregulated (marketplaces, auction houses, fairs etc). The new statute can be considered a significant improvement in the trade regulations in Serbia.*

## УСВОЈЕН НОВИ ЗАКОН О АКРЕДИТАЦИЈИ

Јелена Делић и  
Софија Ковачевић

Скупштина Србије усвојила је Закон о акредитацији 12. октобра 2010. године (Службени гласник РС бр. 73/2010) као последњи закон из области инфраструктуре квалитета у Републици Србији. Даном ступања на снагу овог закона (20/10/2010) престао је да важи Закон о акредитацији из 2005. године (Службени лист СЦГ, бр. 44/2005). Доношењем новог закона створени су услови за постепено усклађивање са одговарајућом уредбом Европске уније<sup>1</sup> у области акредитације у складу са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању. Овим актом Србија испуњава један од захтева за чланство у Европској унији и Светској трговинској организацији.

Национално тело за акредитацију врши акредитацију, то јест утврђује да ли тело за оцењивање усаглашености испуњава захтеве одговарајућих домаћих, међународних и европских стандарда и када је то применљиво, све додатне захтеве дефинисане за поједине области, како би се вршили одређени послови оцењивања усаглашености. У поменутој законској дефиницији као новина појављује се обавеза усаглашавања стандарда са међународним и европским, што ранији закон није предвиђао. Такође, један од основних разлога за доношење новог закона јесте и потреба успостављања непристрасног и транспарентног начина обављања послова акредитације, као и усаглашавања са правилима Споразума о техничким препрекама у трговини<sup>2</sup> и са европским правилима и праксом.<sup>3</sup>

Централни институт закона представља регулационо положаја и делатности Акредита-

ционог тела Србије (у даљем тексту: АТС) основаног 2006. године Одлуком о оснивању Акредитационог тела Србије (Службени гласник РС, бр. 96/06). Акредитационо тело Србије тренутно има близу 300 акредитованих организација у својој евиденцији: преко 200 лабораторија за испитивање, 12 лабораторија за еталонирање, 25 контролних организација, 13 сертификационих тела за сертификацију производа, процеса и услуга, као и осам сертификационих тела за сертификацију система менаџмента квалитета и заштите животне средине.<sup>4</sup> Оно представља врх у систему инфраструктуре квалитета и једино је овлашћено да утврђује компетентност тела за оцењивање усаглашености за обављање послова испитивања, еталонирања, контролисања, сертификације производа, сертификације система менаџмента и сертификације лица. Поред наведених, АТС обавља и следеће послове: утврђује и објављује правила акредитације (која су у складу са међународним стандардима из серије 17.000 и европским стандардима из серије 45.000 и правилима и водичима ЕА – *European Cooperation for Accreditation* и/или ИЛАС – *International Laboratory Accreditation Cooperation* и/или ИАФ – *International Accreditation Forum*)<sup>5</sup>; води јавни регистар акредитованих тела за оцењивање усаглашености; учествује у раду јавних и европских организација за акредитацију и обавља друге послове у складу са законом, оснивачким актом и статутом. Надзор над радом АТС-а врши Министарство економије и регионалног развоја. Новим законом се АТС трансформише из самосталне непрофитне организације у јавну службу чији је оснивач Република Србија. Акредитационо тело Србије своју делатност обавља у складу са начелом независности које се огледа у забрани пружања консултантских услуга телима за оцењивање усаглашености, обављања послова и пружања услуга које пружају тела за оцењивање усаглашености, поседовање власничких и/или управљачких права или других финансијских интереса у телима за оцењивање усаглашености и примање поклона (донација) од корисника услуга. Органи АТС-а су: управни одбор, директор, надзорни одбор, чији се начин образовања, делокруг, избор чланова, начин одлучивања и друга питања уређују оснивачким актом. Такође, образује се савет за акредитацију као саветодавно тело и стални и/или привремени технички

1 *Regulation (EC) No 765/2008 of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and repealing Regulation (EEC) No 339/93.*

2 *Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT.* [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm)

3 *European Cooperation for Accreditation, EA Guidance on the horizontal requirements for the accreditation of conformity assessment bodies for notification purposes, June 2009,* [http://www.european-accreditation.org/n1/doc/EA-2\\_17.pdf](http://www.european-accreditation.org/n1/doc/EA-2_17.pdf)

4 Подаци Акредитационог тела Србије доступни на: <http://www.ats.org.rs/index.php>

5 *Ibid.*



комитет као стручно тело за поједине области акредитације. Овим је јасно повучена граница између управљачке и саветодавне функције у раду Акредитационог тела Србије.

Поступак пред АТС-ом покреће се на основу пријаве коју подноси тело за оцењивање усаглашености у које спадају: лабораторије, контролна организација и сертификациона тела. Међусобни односи између АТС-а и подносиоца пријаве утврђују се уговором у складу са општим актима АТС-а, при чему је подносилац пријаве обавезан да омогући представницима АТС-а контакт са особљем, увид и приступ документима и просторијама релевантним за поступак акредитације. У поступку акредитације, АТС је овлашћен да доноси следеће врсте одлука:

- одлуку о акредитацији и издавање сертификата о акредитацији (који се издаје на одређено време) – ако се након спроведеног поступка акредитације утврди да подносилац пријаве испуњава захтеве одговарајућих српских, односно мултинационалних и европских стандарда, и када је применљиво, све додатне захтеве, укључујући и захтеве за поједине области. Уз сертификат о акредитацији, АТС додељује и симбол акредитације који означава статус акредитованог тела за оцењивање усаглашености;
- одлуку о прекиду поступка акредитације – уколико се током поступка акредитације утврди да подносилац пријаве не испуњава горепоменуте захтеве;
- одлуку да се не додели акредитација – уколико се након спроведеног поступка акредитације утврди да подносилац пријаве не испуњава горепоменуте захтеве.

Акредитационо тело Србије овлашћено је да донесе одлуку о одржавању, промени облика, суспензији или укидању акредитације у вршењу надзора над радом акредитованог тела за оцењивање усаглашености или на основу писаног захтева тог тела. Одлука о суспензији акредитације може трајати најдуже шест месеци и доноси се у случају када је тело за оцењивање усаглашености озбиљно прекршило своје обавезе.

Обнављање акредитације на захтев акредитованог тела за оцењивање усаглашености спроводи се по истом поступку по којем је и додељена, при чему АТС може донети одлуку о обнављању акредитације и издати сертификат,

уколико су испуњени горепоменути услови, у супротном, доноси одлуку да се акредитација не обнови.

Нови Закон о акредитацији предвиђа институт прекограничне акредитације која се огледа у постојању могућности АТС-а да упути тело за оцењивање усаглашености регистровано у Републици Србији да пријаву за акредитацију поднесе акредитационом телу друге државе, ако АТС не врши послове акредитације за одређена оцењивања усаглашености из поднете пријаве. Ово је институт билатералног карактера, који се аспектује кроз могућност АТС-а да спроводи поступак акредитације на основу пријаве тела за оцењивање усаглашености из друге државе, у ситуацијама када друга држава није основала национално акредитационо тело или када акредитационо тело друге државе не врши акредитацију за одређена оцењивања усаглашености за која је поднета пријава.

Закон се примењује на велики број субјеката. Сходно томе, у поступку акредитације се могу појавити различите заинтересоване стране.

*Држава* – овлашћује институције за обављање послова оцењивања усаглашености, а акредитацијом стиче међународно признање за осигурање поверења у њихов рад.

*Привреда* – организације на тржишту имају вишеструке користи од акредитације које се огледају у обезбеђењу конкурентности, олакшаном приступу новим тржиштима, поузданости испитивања и мерења,<sup>6</sup> смањењу трошкова и недостатака на производима, при чему се као крајњи резултат појављује поверење потрошача. Акредитацијом су обухваћене готово све привредне и индустријске сфере попут: пољопривреде, грађевинарства, хемије и хемијског инжењеринга, машинства и материјала, радне и животне средине, енергетике, медицине и лекова, електронике, електронских комуникација и друге.

6 Скупштина Србије усвојила је Закон о метрологији 5. маја 2010. године (*Службени гласник РС*, бр. 30/2010) који у члану 1 уређује организацију послова метрологије, законске мерне јединице и еталоне Републике Србије, стављање у промет и употребу мерила, оцењивање усаглашености мерила с прописаним захтевима, претходно упаковане производе, важење страних знакова и докумената, надзор, као и друга питања значајна за метрологију. Циљ закона јесте обезбеђење употребе тачних мерила усклађених са међународно утврђеним захтевима и мерних јединица усклађених са међународним системом јединица.

Акредитоване организације – акредитацијом се подиже ниво њихове организационе и техничке оспособљености.

Потрошачи – акредитација гарантује поверење у сигурност и квалитет производа које купују и услуга које користе.

\* \* \*

Посматрано из угла грађана, акредитација може изгледати апстрактно, али њене последице су далекосежне у свакодневном животу. Њена функција се огледа кроз утицај на безбедност објеката у којима живимо и радимо, производњу хране коју уносимо у организам, електричне уређаје које користимо, практично на све производе и услуге које користимо.

Инфраструктура квалитета у Србији изграђена је на темељу бројних прописа, који су усаглашени са међународним.<sup>7</sup> Новим Законом о акредитацији, који представља најмлађи, али уједно и најзначајнији пропис у овој области, заокружен је систем стандардизације и техничких норматива. На тај начин омогућено је подизање квалитета производа и јачање српске привреде, чиме се остварује виши степен конкурентности како на домаћем тако и на иностраном тржишту.

### New Serbian Law on Accreditation adopted

*On 12th October 2010 the Serbian Parliament adopted the Law on Accreditation. By adopting this law, Serbia fulfilled one of the necessary prerequisites for the EU membership. The Law on Accreditation regulates the process of accreditation, position of the national accreditation body in the Republic of Serbia, how it works and its status. This law also regulates other issues of importance to accreditation. The relevance of the adoption of this Law is reflected in the fact that this Law will help the Accreditation Board of Serbia (ATS) gain a full membership and participation in relevant European and international organizations for accreditation.*

<sup>7</sup> Закон о техничким захтевима за производе и оцењивање усаглашености (Службени гласник РС, бр. 36/2009); Закон о стандардизацији (Службени гласник РС, бр. 36/2009); Уредба о начину именовања и овлашћивања тела за оцењивање усаглашености (Службени гласник РС, бр. 98/2009); Правилник о начину стављања знакова усаглашености на производе као и употреби знакова (Службени гласник РС, бр. 25/2010); Правилник о техничким и функционалним карактеристикама и техничкој исправности аутомата и столова за игре на срећу (Службени гласник РС, бр. 12/10).

## НАДЛЕЖНОСТИ РЕПУБЛИЧКЕ АГЕНЦИЈЕ ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ

*Јелена Кораћ*

*Даном ступања на снагу Закона о електронским комуникацијама (Службени гласник РС, бр. 44/10) престаје да важи досадашњи Закон о телекомуникацијама (Службени гласник РС, бр. 44/03, 36/06 и 50/09), изузев одређених чланова који престају да важе 31. децембра 2011. године. Циљ новог закона огледа се и у јачању улоге независног регулаторног тела (раније Републичке агенције за телекомуникације – РАТЕЛ), повећању транспарентности и унапређењу регулаторног оквира у области електронских комуникација. Закон је заснован на актуелном европском оквиру и јасно дефинише надлежности Републичке агенције за електронске комуникације, која сада добија право да одлучује о већем броју питања у области електронских комуникација.*

Нови Закон о електронским комуникацијама подстиче континуитет институционалног јачања и остваривање пуне оперативне и институционалне независности регулаторног тела. Републичка агенција за електронске комуникације (у даљем тексту: Агенција), новим законом остварује стабилнију сарадњу са међународним организацијама и институцијама у области електронских комуникација. Видљива новина огледа се и у појачаној сарадњи Агенције са надлежним регулаторним и стручним телима држава чланица Европске уније и других држава у циљу усаглашавања прописа из области електронских комуникација и подстицања развоја прекограничних електронских комуникационих мрежа и услуга.

Републичка агенција за електронске комуникације је самостална, односно независна организација са својством правног лица. Агенција је самостални правни субјект који врши јавна овлашћења у циљу ефикасног спровођења утврђене политике у области електронских комуникација, подстицања конкуренције комуникационих мрежа и услуга, унапређивања њиховог капацитета, односно квалитета, доприноса развоја тржишних електронских комуникација и заштите интереса корисника електронских комуникација.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Члан 7 Закона о електронским комуникацијама.

Агенција је функционално и финансијски независна од државних органа; она послује у складу са прописима о јавним агенцијама. Њена независност огледа се у томе што Влада Србије не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе.<sup>2</sup> О питању законитости и сврсисходности рада Агенције у вршењу поверених послова надзор врши министарство надлежно за послове телекомуникација и информационог друштва. Органи Агенције су управни одбор и директор. Управни одбор се састоји од пет чланова, које бира и разрешава Народна скупштина на предлог Владе Републике Србије. Мандат управног одбора траје пет година, а исто лице може бити бирано за члана највише два пута. Новим законом прописује се да најмање три члана управног одбора морају бити стручњаци из области електронских комуникација. За директора Агенције може се изабрати лице које има најмање пет година радног искуства у једној или више области из делокруга Агенције.

Закон садржи и одредбе којима се појачава финансијска независност Агенције. Финансирање Агенције врши се у складу са финансијским планом. Новим законом предвиђено је да укупни расходи Агенције, обухваћени финансијским планом, не могу бити већи од трошкова потребних за успешно остваривање надлежности Агенције, док непредвиђени издаци не могу бити већи од два посто планираних расхода. Финансијски план доноси управни одбор Агенције, уз претходну сагласност Владе Србије. Финансијски план мора се поднети најкасније до 15. новембра текуће године за наредну годину. Уколико Влада не да сагласност на финансијски план Агенције, а пре почетка године за коју се доноси, расходи Агенције за свако наредно тромесечје, до давања сагласности, не смеју премашити једну четвртину износа укупно коришћених средстава према финансијском плану из претходне године.<sup>3</sup>

Управни одбор доноси годишњи извештај Агенције, који подлеже ревизији независног овлашћеног ревизора и доставља се заједно са извештајем овлашћеног ревизора Влади Србије. Средства која представљају разлику прихода и расхода утврђених годишњим финансијским извештајем користе се преко Министарства за унапређење и развој области

електронских комуникација и информационог друштва.<sup>4</sup> Управни одбор Агенције дужан је да поднесе годишњи извештај о раду Агенције Народној скупштини. Извештај треба нарочито да садржи податке о стању електронских комуникација у Републици Србији, податке о испуњавању циљева, задатака и стратегије развоја електронских комуникација утврђене годишњим планом.<sup>5</sup>

Основне надлежности Агенције, у складу са законом су: 1) доношење подзаконских аката; 2) одлучивање о правима и обавезама оператора и корисника; 3) сарадња са органима и организацијама за област радиодифузије, заштите конкуренције, заштите потрошача, заштите података о личности и другим органима и организацијама по питањима од значаја за област електронских комуникација; 4) сарадња са надлежним регулаторним и стручним телима држава чланица Европске уније и других држава; 5) учествовање у раду са међународним организацијама и институцијама у области електронских комуникација у својству националног регулаторног тела у области електронских комуникација.<sup>6</sup>

Једна од најважнијих новина у погледу надлежности Агенције, примећује се у погледу јавности рада Агенције и јавних консултација. Наиме, рад Агенције је јаван и Агенција је дужна да, у складу са прописима којима се уређује заштита података о личности, заштита тајних података, уз поштовање пословне тајне, на својој интернет страници, без накнаде, јавности учини доступним донете акте, ажурне податке и информације из свог делокруга. Агенција је дужна да нарочито истакне упоредне погледе квалитета и цена јавно понуђених услуга и друге податке од интереса за заштиту и унапређење интереса потрошача.<sup>7</sup> Битна новина у раду Агенције огледа се и у увођењу јавних консултација у поступку доношења аката из сопствене надлежности, ради прикупљања мишљења стручне јавности о утицају предложених мера на тржиште електронских комуникација.

Јавне консултације спроводе се искључиво ако постоји потреба за трајним регулисањем одређених аката и мера. Програм јавних консултација објављује се на интернет страници министарства, односно Агенције. Мишљења се подносе у писаном облику и обавезно садрже назив и податке подносиоца за контакт, а у

2 Члан 4 Закона о јавним агенцијама (*Службени гласник РС*, бр. 18/2005 и 81/2005).

3 Члан 25 Закона о електронским комуникацијама.

4 Члан 27 Закона о електронским комуникацијама.

5 Члан 28 Закона о електронским комуникацијама.

6 Члан 8 Закона о електронским комуникацијама.

7 Члан 24 Закона о електронским комуникацијама.

случају поверљивих података у оквиру јавних консултација мишљења се издвајају у посебан анекс.<sup>8</sup>

Посебно важна новина постоји и у обезбеђивању квалитета услуга и заштите интереса корисника. Агенција има овлашћење да ближе пропише параметре квалитета одређених услуга од јавног значаја, као и да дефинише минимални квалитет пружања одређених услуга оператору јавне комуникационе мреже.<sup>9</sup>

Законом се експлицитно прописује и могућност Републичке агенције за електронске комуникације да наложи отварање петље телекомуникационе инфраструктуре и пропише ниво цена. Агенција може да наметне обавезу објављивања стандардне понуде за приступ локалној петљи, да уведе обавезу недискриминаторног понашања и заједничког коришћења инфраструктуре, као и да контролише цене у малопродаји и великопродаји.

Једна од погодности јесте и могућност Агенције да одређује релевантна тржишта уз примену одговарајућих препорука Европске уније о тржиштима подложним претходној регулацији. Агенција најмање једном у три године врши анализу релевантних тржишта, и то ради у сарадњи са органом који је надлежан за заштиту конкуренције. Републичка агенција за електронске комуникације има техничке контролоре, али не и инспекторе, који мере и утврђују да ли има штетних сметњи. Агенција је овлашћена да тражи од оператора податке и информације који су јој потребни ради провере њиховог поступања у складу са обавезама које они обављају у области електронских комуникација, као и да мери и испитује рад електронских комуникационих мрежа и услуга. Ако Агенција утврди да оператор није отклонио утврђене неправилности, у остављеном року, има право да поднесе пријаву инспекцији министарства.<sup>10</sup>

\* \* \*

Имајући у виду тенденције у области електронских комуникација, примећује се да динамика промена у поменутој области условљава и промене унутар Републичке агенције за електронске комуникације. Из свега изложеног,

намеће се закључак да је нови Закон о електронским комуникацијама утврдио постојеће надлежности и унео бројне новине када су у питању овлашћења Републичке агенције за електронске комуникације. У исто време, закон је омогућио транспарентност и либерализацију у обављању делатности електронских комуникационих мрежа и услуга. Проширивши спектар овлашћења РАТЕЛ-а, учињен је корак ближе у усклађивању нашег законодавства са законодавством Европске уније.

### Competences of the Serbian Agency for Electronic Communications

*The new Law on Electronic Communications provides better efficiency, institutional strengthening and full operational independence of the Republic Agency for Electronic Communications. The Agency is an autonomous and financially independent organization as a legal entity that operates in accordance with the law regulating public agencies. The government has no right to direct the work of public agencies. The main goal of the Agency is to ensure the implementation of the established policy in the electronic communication, encourage competition among the telecommunication network, provide better quality services, and protect the interests of users. The Republic Agency for electronic communications has the steering committee and director. The steering committee has to submit an annual report on its activities to the National Assembly, while supervising the legality of delegated work is within the competence of the Ministry of Telecommunications. An important new element concerning the Agency's competence is the introduction of public hearings with a view to gathering professional public opinion on the impact of proposed measures on the market of electronic communication.*

*The new law provides transparency and liberalization of the performance of electronic communications networks and services. All these important changes, which improve the functions and strengthen the regulations of the Republic Agency for electronic communication, mean that we are a step closer to the harmonization of our legislation with the EU legislation.*

8 Чланови 34–36 Закона о електронским комуникацијама.

9 Члан 109 Закона о електронским комуникацијама.

10 Чланови 131–132 Закона о електронским комуникацијама.

## МОГУЋНОСТ ПРЕНОСА БРОЈА ПРИЛИКОМ ПРОМЕНЕ ОПЕРАТОРА МОБИЛНЕ МРЕЖЕ

*Иван Ивановић*

*Управни одбор Републичке агенције за телекомуникације на седници 25. новембра 2009. године донео је Правилник о преносивости броја у јавним мобилним телекомуникационим мрежама (Службени гласник РС, бр. 5/10). Правилником се прописују услови које би требало да испуне претплатници, оператори јавне мобилне телекомуникационе мреже и Републичка агенција за телекомуникације у погледу преносивости националног броја за услуге јавне мобилне телекомуникационе мреже из Плана нумерације. Почетак примене је најављен за 1. јануар 2011. године, али је тај датум и даље неизвесан. Преносивост броја у смислу овог правилника представља могућност да претплатник, на свој захтев приликом промене оператора, задржи додељени број из Плана нумерације за услуге јавне мобилне телекомуникационе мреже.*

Стратегија развоја телекомуникација у Републици Србији за период од 2006. до 2010. године<sup>1</sup> одређује као један од стратешких циљева хармонизацију законског и регулаторног оквира са одговарајућим прописима Европске уније. Релевантан извор јесте Директива о универзалном сервису 2002/22/EЗ<sup>2</sup>, која у члану 30 прописује државама чланицама обавезу да претплатницима мобилних услуга омогуће преносивост броја. Правилник о преносивости броја у јавним мобилним телекомуникационим мрежама донет је на основу Закона о телекомуникацијама (Службени гласник РС, бр. 44/03, 36/06 и 50/09) и Планом нумерације Републике Србије за телекомуникационе мреже (Службени гласник РС, бр. 57/08, 77/08, 105/08, 107/08 и 85/09).

Члан 79 Закона о електронским комуникацијама<sup>3</sup> прописује дужност оператора јавно доступних телефонских услуга (оператор давалац броја) да омогући свом претплатнику да, на сопствени захтев, приликом промене

оператора (оператор прималац броја) задржи додељен број из Плана нумерације. Републичка агенција за електронске комуникације управља информационом системом за пренос броја и одржава базу података пренетих бројева, водећи рачуна о заштити података о личности, а ближе прописује и услове и начин преноса броја, као и висину накнаде за пренос броја.

У уводним одредбама Правилника, члан 2, дефинисани су поједини изрази, које би требало напоменути. *Оператор прималац броја* јесте оператор у чију се мрежу број преноси и чије ће услуге претплатник користити након што се изврши пренос броја. *Оператор давалац броја* јесте оператор који даје број у поступку преноса и чије услуге је претплатник користио до тренутка преноса броја, док је *матични оператор броја*, оператор коме број из Плана нумерације припада на основу примарне доделе. Пренос броја се врши између оператора примаоца и оператора даваоца броја. *Пренос броја* представља скуп техничких и административних поступака који се спроводе у току реализације услуге преносивости броја, на начин који је прописан овим правилником. *Претплатник (корисник)* дефинисан је као физичко или правно лице које користи телекомуникационе услуге по основу закљученог претплатничког уговора или на други предвиђени начин, а коме је за остваривање ових услуга додељен број.

Правилником је прописана дужност оператора да свим претплатницима (корисницима), приликом промене оператора, омогуће задржавање њиховог постојећег броја, осим у случајевима који су изричито прописани у Правилнику. Поступак преноса броја се разликује с обзиром на то да ли је у питању припејд (*prepaid*) или постпејд (*postpaid*) корисник. Корисници који немају закључен претплатнички уговор (припејд) морају бити регистровани. Правилник прописује поступак регистрације нерегистрованих припејд корисника. Постпејд корисници, који подносе захтев за пренос броја који је везан претплатничким уговором, у обавези су да доставе копију последњег плаћеног доспелог рачуна.

Поступак преноса броја почиње подношењем захтева за пренос броја оператору примаоцу. Овај захтев се уједно сматра и захтевом за раскид уговора између претплатника и оператора даваоца броја, а уговор се раскида тренутком искључења броја из мреже оператора даваоца броја. Правилник детаљно

1 Службени гласник РС, бр. 99/06.

2 Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (*Universal Service Directive*).

3 Службени гласник РС, бр. 44/10.

уређује поступак преноса броја. Цео поступак се одвија разменом информација локалних база података (оператора примаоца и даваоца броја) са централном базом података. Локална база података пренетих бројева се налази код оператора и представља оперативну базу података која садржи податке потребне за усмерење позива према пренетим бројевима и редовно се ажурира подацима из централне базе, која садржи податке потребне за усмеравање позива према пренетим бројевима и омогућава правовремено ажурирање локалне базе, а садржи и записе о свим обављеним радњама у поступку преноса броја.

Изричито су наведени разлози због којих оператор давалац броја може одбити захтев за пренос, и то у случајевима када је:<sup>4</sup> 1) захтев поднело неовлашћено лице; 2) захтев за пренос броја нетачан или непотпун; 3) захтев поднео нерегистрован припејд корисник; 4) утврђено да постоје неиспуњена доспела дуговања претплатника, укључујући све обавезе које проистичу из претплатничког уговора услед превременог раскида уговора према оператору даваоцу броја; 5) број већ у поступку преноса, или је од последњег преноса протекло мање од три месеца; 6) претплатник који је у мрежи даваоца броја краће од три месеца; 7) број украден, непостојећи, привремено или трајно искључен из мреже даваоца броја; 8) тражен пренос броја који је један из везане серије бројева или припада корисничкој групи бројева у мрежи оператора даваоца броја.

У случају да се затражени број не може пренети, оператор давалац броја о разлозима одбијања преноса броја обавештава централну базу и писаним путем обавештава оператора примаоца броја и претплатника (корисника), у року од два радна дана од дана пријема захтева.

У вези са базама пренетих бројева, Агенција је одговорна за постављање, развој, одржавање и финансирање централне базе. Агенција утврђује и начин размене података између централне и локалних база. Прописана је обавеза оператора да ажурирају локалне базе у складу са садржајем централне базе. Једнакост пренетих и непренетих бројева прописана је и у глави посвећеној накнади и правима оператора. Оператори не могу позиве према пренетим бројевима наплаћивати више од позива према непренетим бројевима у истој телекомуникационој мрежи, који се употребљавају за пружање истих телекомуникационих услуга.

4 Члан 9 Правилника.

Предвиђена је обавеза претплатника (корисника) да плати накнаду за услугу преноса броја у износу до двеста динара оператору примаоцу броја, док оператор давалац броја не може захтевати од претплатника накнаду трошкова за пренос броја<sup>5</sup>. Но, оператор прималац броја дужан је да плати накнаду у износу од хиљаду динара оператору даваоцу, по извршеном преносу. Чланом 17 прописано је да матични оператор броја остаје задужен за додељени број и када се тај број пренесе код оператора примаоца броја, који је дужан да матичном оператору плаћа накнаду у износу који је одређен општим актом Агенције. У случају да дође до прекида коришћења пренетог броја, оператор прималац је дужан да у року не дужем од седам радних дана, од дана деактивирања броја, обавести централну базу и матичног оператора броја.

Дужност оператора је да адресе и радно време корисничких центара у којима се примају захтеви, на прописан начин, учине доступним јавности. Такође, оператори су дужни да информације о пренетим бројевима и ценама позива према тим бројевима учине доступним на упит својим претплатницима, путем интернета, давањем информација преко позивних центара или путем других видова јавног обавештавања.

\* \* \*

Ситуација у региону у погледу могућности преносивости броја је разнолика. Црногорски Правилник о преносивости бројева<sup>6</sup> прописује 27. август 2011. године, као најкаснији датум када отпочиње пружање услуге преносивости броја корисницима јавних електронских комуникационих мрежа. У Босни и Херцеговини Правилном о преносивости телефонских бројева<sup>7</sup> дефинисан је регулаторни оквир за увођење услуге преносивости, и Регулаторна агенција за комуникације најавила је његову скору примену.<sup>8</sup> У Словенији, оператори су били дужни да омогуће преносивост бројева до 31. децембра 2005<sup>9</sup>, тако да је примена почела од 3. јануара 2006. године.<sup>10</sup>

5 Члан 16 Правилника.

6 Службени лист Црне Горе, бр. 89/09.

7 Службени гласник БиХ, бр. 20/08.

8 <http://www.rak.ba/bih/aktuelnost.php?uid=1276005272&root=1254253123>

9 Splošni Akt o prenosljivosti številok – Uradni list RS, št. 75/2005 (83/2005 popr.).

10 <http://www.gzs.si/sbw/head.asp?idc=20373>

Почетак примене Правилника о преносивости броја представља важан корак ка либерализацији у области мобилних телекомуникација, јачању конкурентности и усклађивању прописа са оквирима ЕУ. Телефонски број представља значајан елемент идентификације људи, заједно са личним именом, поштанском и и-мејл (e-mail) адресом.<sup>11</sup> Могућношћу његовог преноса приликом промене оператора, корисници стичу слободу избора оператора који пружа најквалитетније и најповољније услуге, без трошкова и непријатности промене свог постојећег броја.

### Mobile number portability

*The Managing Board of the Republic Telecommunication Agency, in its session held on 25<sup>th</sup> December 2009, adopted the Rules on number portability in public mobile telecommunication networks. The application was planned to begin on January the 1st 2011, but the date is still uncertain.*

*Mobile number portability is a service which, upon request, enables subscribers to retain their mobile telephone numbers when changing from one mobile network operator to another. These Rules are prescribing porting procedure and databases of ported numbers. Also, it prescribe the fees for ported numbers and the rights of operators. Number portability is an important step towards liberalisation of telecommunications market in Serbia, it is strengthening competitiveness and harmonizing our legislation with the EU framework. Subscribers will be able to choose an operator that provides the best service without costs and the inconveniences of changing their current mobile telephone number.*

## НОВИНЕ У РЕЖИМУ ПОШТАНСКИХ УСЛУГА

### Урош Михајловић

*Обављање поштанских услуга у Републици Србији регулисано је Законом о поштанским услугама (Службени гласник РС, бр. 18/05). У циљу побољшања поштанских услуга, 5. маја 2010. године Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о изменама и допунама Закона о поштанским услугама (Службени гласник РС, бр. 30/2010), који је у примени од 15. маја 2010. године. Закон о изменама и допунама Закона о поштанским услугама усклађен је са директивама 97/67/ЕЗ<sup>1</sup> и 2002/39/ЕЗ<sup>2</sup>, као и са актима Светског поштанског савеза (Universal Postal Union).<sup>3</sup>*

Правила о заједничком развоју унутрашњег тржишта Заједнице из области поштанских услуга, као и побољшању квалитета услуге, уведена су Директивом 97/67/ЕЗ, Европског парламента и Савета. Европски законодавац је Директиву 97/67/ЕЗ донео у циљу економске и социјалне кохезије Заједнице, као и у циљу прилагођавања новим потребама корисника поштанских услуга. У таласу нових информационих технологија, које се рапидно развијају и усавршавају, била је неопходна либерализација поштанских услуга, али је сазрело и схватање да се универзална поштанска услуга мора заштитити. Разлог је очигледан, поштанске услуге су основни инструмент комуникације и трговине. Отуда се са правом може рећи да представљају услуге од општег интереса, те је било неопходно предвидети и универзалну поштанску услугу.

Циљ универзалног сервиса јесте тај да се свим корисницима омогући једноставан приступ поштанској мрежи, довољан број приступних тачака, односно корисничких места, као и обезбеђивање услова у погледу учесталости испоруке. Као циљеви се такође наводе и потреба обезбеђивања континуитета рада, прилагодљи-

11 М. Марковић, „Преносивост телефонског броја у телекомуникационом праву“, Право и привреда бр. 5–8/2007, 726–750.

1 Directive 97/67/EC of the European parliament and of the Council of the 15 December 1997 of common rules of the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service.

2 Directive 2002/39/EC of the European Parliament and the Council of the 10 June 2002. amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal service.

3 <http://www.upu.int/>

вост потребама корисника, као и фер и недискриминаторски режим поштанских услуга.

У циљу избегавања нелојалне конкуренције, тарифе поштанских услуге би требало да буду објективне, транспарентне и усклађене са трошковима. Европски парламент и Савет донели су 10. јуна 2002. године Директиву 2002/39/ЕЗ којом се допуњује Директива 97/67/ЕЗ. Главна измена односи се на члан 7 Директиве 97/67/ЕЗ.

Република Србија је 2005. године усвојила Закон о поштанским услугама, како би домаће прописе хармонизовала са европским режимом поштанских услуга. У сврху побољшања поштанских услуга и усаглашавања домаћег законодавства са законодавством Европске уније, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о изменама и допунама закона о поштанским услугама 5. маја 2010. године. Управо се наведене измене и допуне односе на имплементацију Директиве 2002/39/ЕЗ.

Закон о поштанским услугама Републике Србије дефинише *универзалну поштанску услугу* као скуп поштанских услуга које се обављају у континуитету на територији Републике Србије, у оквиру прописаног квалитета по приступачним ценама и под једнаким условима за све кориснике, без дискриминације. Изменама и допунама појашњен је појам *резервисане поштанске услуге* као услуге коју држава гарантује поштанском оператору универзалне поштанске услуге, као ексклузивна права у оквиру одређеног лимита по маси и цени. *Нерезервисане поштанске услуге* обухватају: поштанске услуге из домена универзалне поштанске услуге које превазилазе утврђене лимите по маси и/или цени за резервисане услуге и све друге поштанске услуге укључујући и услуге додатне вредности.

Закон о изменама и допунама наводи да универзална поштанска услуга представља услугу од општег интереса. Наш законодавац ставља акценат на чињеницу да универзална поштанска услуга не представља само скуп поштанских услуга, већ да је реч о услугама од општег интереса. Оператори врше универзалне услуге преноса поштанских пошиљки, што подразумева технолошке процесе код поштанског оператора од места пријема до места уручења поштанских пошиљки. Поштански оператори су дужни да при обављању услуга поступају у складу са својим посебним условима, обезбеде неповредивост поштанских пошиљки и тајност података.

У погледу захтева за либерализацијом поштанског режима, наш закон сада прецизније дефинише услове под којима ће поштански оператори равноправно учествовати на тржишту поштанских услуга, док тим операторима истовремено повећава обавезе и одговорности у погледу корисника поштанских услуга. Закон о изменама и допунама Закона о поштанским услугама мења члан 24 Закона о поштанским услугама, наводећи да је јавни оператор у обавези да рачуноводствено прати резервисане поштанске услуге одвојено од нерезервисаних. Јавни поштански оператор не може да користи приходе од резервисаних поштанских услуга за субвенционисање поштанских услуга које нису универзална поштанска услуга. Ту је очигледна примена Директиве 2002/39/ЕЗ, али изостају ограничења резервисаних поштанских услуга на царињење, сортирање и транспорт као предмет домаћих испорука, које Директива 2002/39/ЕЗ садржи. Даље, наш закон није усклађен са Директивом 2008/06/ЕЗ (Трећа поштанска директива)<sup>4</sup> јер је примена те директиве за поједине земље чланице ЕУ одложена до почетка 2013. године. Закон о изменама и допунама Закона о поштанским услугама после члана 99 Закона о поштанским услугама, додаје и чланове 99а, 99б и 99в који се тичу казних одредби.

Питање поштарине и тарифа је осетљиво, с обзиром на то да се не може тачно утврдити колико вреди тржиште поштанских услуга у Републици Србији. Процењује се да оно вреди око 100.000.000 евра<sup>5</sup>. Закон о поштанским услугама је у члану 65, имплементирајући девето поглавље Директиве 97/67/ЕЗ, установио Регулаторну агенцију за поштанске услуге. Овај закон настоји да уреди питање институционалне и оперативне независности Агенције. Агенцији за поштанске услуге признате су надлежности које су битне за успостављање конкурентног тржишта поштанских услуга. Чланови Агенције су независни у обављању својих дужности и чине савет. Рад савета је јаван и подложен контроли Народне скупштине која, иначе, именује чланове савета. Агенција је почела са радом 1. фебруара 2010. године. Требало би напоменути и то да је Европска комисија 10. августа 2010. основала Европску регулаторну групу за

4 Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services.

5 Извор: [http://www.balkanmagazin.net/kolumna/komunikacije/privatni\\_postari\\_bez\\_kontrole.xhtml](http://www.balkanmagazin.net/kolumna/komunikacije/privatni_postari_bez_kontrole.xhtml)



поштанске услуге<sup>6</sup>, која има пре свега саветодавни карактер. Но, то не умањује њену улогу у регулисању, хармонизацији, либерализацији и стварању јединственог поштанског система унутар Европске уније.

Све три „поштанске“ директиве имају за циљ отварање националних тржишта, усклађивање прописа и либерализацију поштанских услуга унутар држава чланица. Пре него што су директиве постепено уводиле конкуренцију у области поштанских услуга, Европска комисија је била забринута због слабих и не-ефикасних услуга, као и губитака које производе државни монополи, који су захтевали субвенционисање. Сама могућност отварања тржишта остварила је огроман замах у сектору поштанских услуга, који има тенденцију да се и даље генерише. Очигледно је да постоји сагласност да поштанске услуге по својој суштини не представљају природан монопол. Конкуренција није циљ сама по себи, већ средство за промовисање иновација.<sup>7</sup>

\* \* \*

Остаје нам да се надамо да ће Закон о поштанским услугама са својим изменама и допунама бити доследно спровођен и тиме допринети друштву да што безболније „прележи“ период транзиције. Јер, несумњиво, поштанске услуге, као инструмент трговине и комуникације, јесу услуге од општег интереса. Поштанска услуга која је представљала природни монопол у данашњем времену преображаја јавног сектора у приватни има тенденцију мењања структуре свог капитала. У таквим околностима било је неопходно доношење целовите регулативе којом би се будући оператори у извршавању универзалних, као и резервисаних поштанских услуга довели у правне оквире правне државе уређене на темељима отворене тржишне привреде.

### Novelties in Serbian Postal Services Regulation

*In order to improve the postal services and bring domestic legislation in line with the EU law, the Serbian Parliament adopted the Law on Alternations and*

6 Commission decision of 10 August 2010. establishing the European Regulators Group for Postal Services ERGP (2010/C 217/07).

7 A. Lee Fritscher et al., *Study on Universal Postal Service and Postal Monopoly*, George Mason University School of Public Policy, November 2008 (<http://digilib.gmu.edu:8080/bitstream/1920/3477/1/Appendix%20A.pdf>), стр. 25–27.

*Amendments of the Law on Postal Services on 5th of May, 2010 („Official Gazette RS“, No. 30/2010). This Law has implemented two important Directives of the EU: Directive 97/67/EC and Directive 2002/39/EC, and has also harmonized our legislation with the relevant acts of Universal Postal Union.*

*The Law strengthens the role of postal service by giving it a rank of a public service and public interest, because postal service is one of the main instruments of communication and trade. It also defines a universal postal service, public postal operators, their authority, and eliminates the possibility of monopolising the postal service market. In accordance with these Directives the Law on Alternations and Amendments shall establish a national agency, which will control the application of the law and the establishment of a competitive market for postal services.*

## НОВЕ МЕРЕ ЗАШТИТЕ КОРИСНИКА ФИНАНСИЈСКИХ УСЛУГА У ЕУ

**Татјана Јованић и  
Владан Миљковић**

*У циљу побољшања заштите потрошача у области финансијских услуга, укључујући и мале улагаче, Европска комисија је најавила измене постојећих правила 12. јула 2010. године (IP/10/918). Ревизија постојећих прописа је у складу са Саопштењем Комисије од . марта 2009. године „Убрзање европског опоравка“ (Driving European Recovery) и новијом Саопштењу коју је Комисија усвојила 2. јуна 2010. године „Регулисање финансијских услуга у циљу одрживог развоја“ (Regulating Financial Services for Sustainable Growth), у намери да реши проблем празнина у регулативи, недоследности у вршењу надзора, а ради заштите потрошача у сфери финансијских услуга. Највише предлога нових мера усмерено је на систем осигурања депозита и обештећења малих улагача, које би могле бити на снази од 2012. године. Комисија такође разматра могућност увођења система обештећења корисника услуга осигуравајућих друштава.*

Недавна финансијска криза је, између осталог, указала на ограниченост постојећих мера заштите потрошача у сфери финансијских услуга. У том смислу, чини се да је Европска комисија уочила ове недостатке и предложила нове мере како би се у сличним ситуацијама у будућности ублажили ефекти потреса на финансијском тржишту.

Директива 94/19/ЕЗ о шемама осигурања депозита<sup>1</sup> није доживела значајније промене за протеклих шеснаест година, колико је на снази. Ова директива је суштински заснована на концепту минималне хармонизације. Финансијска криза је потврдила да се ризик „јуриша“ на банке огледа и у немогућности банке да исплати потраживања депонената на њихов захтев. Директива 94/19/ЕЗ обавезала је све земље чланице да установе одговарајуће системе осигурања депозита и исплате депозите до одређеног новчаног износа. Као једна од брзих мера у реаговању на кризу 2008. године, овај новчани износ повишен је на 100.000 евра, а механизам саосигурања (*co-insurance*) суспендован је. Међутим, због осталих недостатака постојећег режима, Комисија је предложила да се ова директива из 1994. године у потпуности ревидира.<sup>2</sup>

Пре свега, Европска комисија овим предлогом настоји да обезбеди повећано покриће осигураног депозита и боље финансирање система. Предлогом је потврђен горњи лимит од 100.000 евра, укључујући мале депозите и депозите који нису исказани у еврима, односно валутама земаља чланица ЕУ, али искључујући одређене врсте депозита као што су то депозити финансијских институција или органа јавне власти, депозити који су производ структурираног финансирања или исправе о дугу. Предлог је усмерен и на стварање солиднијег *ex-ante* механизма финансирања резерви, које би се повећавале додатним *ex-post* накнадама. Уколико би фонд био недовољан, одговарајућа шема осигурања депозита би могла да позајми ограничен износ од других шема, док би друге могућности финансијске подршке, нарочито буџет, представљале последњу инстанцу. Банке би и даље учествовале својим доприносима формирању резерви, али би се висина доприноса одређивала у складу са ризиком који представља свака поједина банка.

У домену информационе регулације, уводи се стандардни информациони образац и спецификација извештаја и рачуна с циљем да се депонентима омогући боља информисаност о покрићу и начину функционисања система осигурања депозита. Поред тога, Комисија настоји да убрза систем исплате депозита и смањи административне баријере. Предвиђа се да ће депоненти бити исплаћени у року од седам дана. Овако кратак период подразумева активну улогу надзорног органа, који ће бити

у обавези да обавештава орган који управља системом осигурања депозита. Комисија је предложила могућност да се депонент обрати шеми осигурања депозита у земљи његовог резидентства која би служила као посредник, односно јединствена тачка (*single contact point*), у ситуацијама када је рачун отворен у банци чије је седиште у другој земљи чланице. Како наводи Комисија, лимит у висини од 100.000 евра ће учинити да 95 процената депонената у ЕУ поврати своја средства. Убрзана исплата и посредовање шеме из земље резидентства ће свакако смањити препреке административне природе. Премије осигурања, засноване на ризику, допринеће одржању финансијске стабилности и ефикасности система, јер ће банке које су склониле ризичнијем пословању морати да уплате до три пута већи износ. Новинама у процесу прикупљања фондова се настоји обезбедити то да порески обвезници више не буду прва инстанца у управљању кризом. Иако је Комисија проценила да би се увођењем једне паневропске шеме осигурања депозита могла остварити уштеда у висини од 40.000.000 евра на годишњем нивоу, због различитости правног оквира и институционалне структуре система осигурања депозита то сада неће бити изводиво, али Комисија наглашава да свакако остаје један од дугорочнијих пројеката.

Директивом 97/9/ЕЗ о шемама обештећења улагача<sup>3</sup> уведен је режим који је свега три године млађи од режима који је успостављен Директивом о шемама осигурања депозита. Суштински, ова директива не пружа обештећење улагачима у погледу ризика њихових одлука, већ у случајевима када посредник на тржишту капитала није у стању да улагачима врати средства која му припадају.

Комисија је предложила низ мера усмерених ка заштити улагача како би се они ефикасније заштитили у погледу одређених врста финансијских инструмената и обезбедила потребна средства (*European Commission, MEMO/10/319*). Кључне новине односе се на обухват заштите и изворе финансирања, убрзање исплате и боље обавештавање малих улагача.

У смислу покрића, Комисија предлаже да се постојећи минимални износ од 20.000 евра повећа на 50.000 евра по улагачу. Предлогом, Комисија такође настоји да уклони опцију по којој би инвеститор могао да изгуби до 10 процената у оквиру лимита обештећења. Како би се обезбедило дуготрајно финансирање обештећења за уложена средства, Комиси-

1 *Directive 94/19/EC on Deposit Guarantee Schemes.*

2 *European Commission, MEMO/10/318.*

3 *Directive 97/9/EC on Investor-Compensation Schemes.*

ја је предвидела минимални фонд који мора бити претходно формиран, с могућношћу да се ограничена сума позајми од других шема или других финансијских аранжмана. Шири обухват заштите малих улагача постићи ће се и проширењем обухвата заштите и на ситуације које се односе на пропаст депозитарне институције, чак и поддепозитара (*sub-custodian*).

Битно је напоменути да је група експерата под називом de Larosière Group у свом извештају препоручила формирање уједначених шема обезбеђења улагача на нивоу целе ЕУ. Изменама Директиве о шемама обештећења улагача Комисија настоји да укаже на потребу за бољом заштитом од преварних пракси, чији је најочигледнији случај у скорашњој америчкој пракси био случај *Madoff*. У двадесет и седам земаља чланица ЕУ сада постоји тридесет и девет оваквих шема и стога је битно успоставити заједничка правила не само у погледу исплате индивидуалних улагача, већ и заједнички оквир за прикупљање фондова. Ова ревизија ће такође узети у обзир и нови правни оквир за обављање инвестиционих услуга у ЕУ који је установљен Директивом 2004/39/ЕЗ о тржишту финансијских инструмената.<sup>4</sup>

Насупрот банкарском тржишту и тржишту хартија од вредности, комунитарно право не познаје шеме обештећења у сектору осигурања. У овом моменту, једна или више оваквих шема успостављене су само у дванаест земаља чланица. Према Комисији, трећина читавог ЕУ-ЕЕА тржишта осигурања не познаје нити један вид обештећења у случају пропасти осигуравајућег друштва. Ипак, Комисија у домену осигурања предлаже решење засновано на минималној хармонизацији, а не максималној како то предлаже у циљу заштите депонената и улагача. Стога би пуну хармонизацију требало видети као дугорочни циљ Комисије. У циљу припрема за доношење одговарајућих правила, Комисија је отворила јавну консултацију о опцијама побољшања заштите корисника услуга осигуравајућих организација, укључујући и могућност установљења шема осигурања од ризика пропасти осигуравајућих организација у свим земљама чланицама.<sup>5</sup> У *Белој књижи*<sup>6</sup> која чини део пакета горепомених мера усвојених у јулу месецу 2010. године, Комисија је презентовала различите опције како би се постигао довољан ниво заштите потрошача у односу на осигуравајућа друштва

и предложила доношење директиве о шемама обезбеђења корисника услуга осигуравајућих организација. Документ је био отворен за консултације до краја новембра 2010. године.

\*\*\*

Мере које су део овог пакета мера требало би да, са једне стране, подстакну поверење потрошача у финансијски систем а, са друге стране, требало би да представљају мере којима се спречава настанак, односно ширење кризе у финансијском систему.

Као одговор на финансијску кризу, наш законодавац је Законом о изменама и допунама Закона о осигурању депозита<sup>7</sup> повећао износ осигураног депозита, који сада износи 50.000 евра у динарској противвредности. Штавише, осигурани износ утврђен овим законом Влада Републике Србије може повећати по претходно прибављеном мишљењу НБС уколико је то неопходно ради очувања финансијске стабилности. Међутим, истичемо да у нашој земљи још увек није установљен систем обештећења улагача, као ни корисника услуга осигуравајућих организација, осим у погледу осигурања од аутоодговорности.\*

### New measures on consumer protection in financial services in the EU

*In order to achieve a higher level of consumer protection in financial services, including retail investors, the European Commission has announced new measures and alterations to the existing rules on July 12, 2010 (IP/10/918). These amendments and alterations are in line with the Communication of 2009 ('Driving European recovery') and the new Communication ('Regulating Financial Services for Sustainable Growth') which was adopted by Commission on June 2, 2010. The purpose of legislative changes shall be to solve the problem of legal gaps and supervisory failures and to ensure the appropriate consumer protection in financial services. The majority of measures, which may come into force in 2010, are focused on the deposit insurance system, as well the protection of retail investors. The European Commission has also considered the possibility of introducing compulsory insurance guarantee schemes.*

<sup>7</sup> Службени гласник РС, бр. 116/2008.

\* Напомена: овај приказ се делимично заснива на објављеном чланку аутора. Т. Јованић, „Предлог нових мера заштите потрошача у погледу финансијских услуга“, *Европско законодавство*, бр. 33–34 (2010), 113.

<sup>4</sup> Directive 2004/39/EC on Markets in Financial Instruments.

<sup>5</sup> MEMO/10/320.

<sup>6</sup> White Paper on Insurance Guarantee Schemes COM(201) 370.

## ПЛАН НОВОГ ОКВИРА ЗА РЕШАВАЊЕ КРИЗЕ ФИНАНСИЈСКОГ СИСТЕМА ЕУ

### Александра Вишекруна

На састанку у оквиру Групе двадесет (Г20)<sup>1</sup>, који је одржан у Торонту јуна 2010. године, закључено је да је неопходно створити оквир за спречавање кризе и њено решавање. Европска комисија је одговорила на тај захтев усвојивши Саопштење о новом европском оквиру за решавање кризе у финансијском сектору (*Communication on a new EU framework for crisis management in the financial sector*) и изложила је планове за решавање овог проблема.<sup>2</sup> У даљем току борбе против кризе неопходно је да се донесу одговарајући прописи, што ће бити учињено до пролећа 2011, чиме ће бити створен јединствени оквир за суочавање са кризом која погађа банке и инвестиционе компаније. Иако је основни циљ Саопштења успостављање механизма решавања актуелне кризе која погађа све државе чланице, Комисија је покушала да овим актом постави и смернице за борбу против кризе у будућем периоду.

Финансијска криза која је погодила свет показала је да државе нису биле способне да изађу на крај са тешкоћама у које су запале финансијске институције. Ако велика банка пропадне, са престанком обављања њених основних функција наступају велике последице за финансијски систем једне земље. Данас постоји релативно мали број мера усмерених ка обезбеђивању финансијске стабилности којима државе пружају помоћ својим банкама у случају наступања проблема у њиховом пословању. Ипак, применом ових мера настаје нови, знатно већи проблем: трошкови ове помоћи иду на рачун јавних средстава. На врхунцу глобалне финансијске кризе, између октобра 2008. и октобра 2009. године, Европска комисија је одобрила „спасилачке кризне мере“ за финансијски сектор у укупној вред-

ности од баснословних 3.600.000.000 евра<sup>3</sup>. Спасевајући само банкарски сектор, ЕУ је прошле године потрошила чак 13 одсто бруто друштвеног производа.<sup>4</sup>

Прво Саопштење Комисије усвојено је у октобру 2009. године<sup>5</sup> и разматрало је које промене је требало учинити како би се омогућила ефектна борба против кризе. Саопштење је своје тежиште поставило на три питања. На првом месту су мере ране интервенције усмерене на враћање стабилности институције, укључујући и могућност пребацавања средстава у оквиру групе као вид финансијске подршке. Наглашено је да је ове мере потребно предузети пре него што банка постане инсолвентна или се то чини вероватним. Мере гашења банке обухватају различите мере које предузимају национална тела да би се смањило утицај пропасти банке на финансијску стабилност система, укључујући и престанак постојања банке. Ове мере могу предузимати не само супервизори већ и друга овлашћена лица. Треће значајно питање коме је Комисија посветила пажњу јесте инсолвентност. Предвиђено је да се у оквиру постојећих правила врши реорганизација или да се спроведе затварање институција.

Друго Саопштење је објављено у мају 2010. и бави се смањењем моралног хазарда и заштитом јавних фондова.<sup>6</sup> Предлог предвиђа да би банке требало унапред да уплате изузетно високе износе у фондове који би служили за осигурање у случају будућег финансијског колапса из којих би се пружала помоћ банкарском сектору у случају кризе. Примењен је принцип еколошког права: ко загађује плаћа (*polluter pays*) – што у банкарском сектору значи да банке које су проузроковале кризу треба да снесу трошкове њеног решавања. Комисија је заузела чврсто становиште да постојање фондова не значи да банке и у будућности могу да наставе са ризичним понашањем. Јасно је назначено да се фондови неће користити као средство осигурања од неуспеха или за спасавање банака које пропадају. Као дугорочни циљ, Комисија је поставила стварање јединственог фонда за целу Европску унију у чијем оквиру би функционисали национални фондови.

1 Група 20 (G-20 – *The Group of Twenty*) састављена од министара финансија и гувернера народних банака, формирана је 1999. године са циљем да окупи све важне индустријске земље које би управљале о кључним проблемима у глобалној економији. Први састанак је одржан у Берлину 15. и 16. децембра 1999. године и од тада се, по правилу, састанци одржавају једном годишње.

2 European Commission, *Communication – An EU Framework for Crisis Management in the Financial Sector* (COM(2010) 579 final).

3 Што чини 29 одсто бруто друштвеног производа 27 чланица ЕУ.

4 <http://www.politika.rs/rubrike/Ekonomija/Posrnule-banke-treba-da-propadnu.lt.html>

5 European Commission, *Communication – An EU Framework for Cross-Border Crisis Management in the Banking Sector* (COM(2009) 561 final).

6 European Commission, *Communication on Bank Resolution Funds* (COM(2010) 254 final).

Европска јавност је постала свесна чињенице да помоћ државе финансијском сектору није најбољи приступ решавању овог проблема, јер је веома лако могуће да се потешкоће једне банке прошире на цео финансијски сектор државе, па чак и да изађу изван националних оквира. Имајући у виду чињеницу да је неопходно предвидети мере којима се ублажава утицај пропасти банке на финансијски систем, и избегавају трошкови за пореске обвезнике, Комисија је отпочела формулисање оквира за решавање кризе. Свој рад је засновала на неколико основних циљева: а) превенција и припрема; б) омогућавање брзих интервентних мера; ц) смањење моралног хазарда; д) обезбеђивање правне сигурности; е) ограничавање поремећаја у конкуренцији.

Један од централних проблема јесте чињеница да многе банке послују на територији читаве Европе, а да, при том, не постоји систем који би решио питање прекограничног утицаја пропасти такве банке. Стога се, као кључни изазов, поставља питање како остварити усклађеност и сарадњу да би се умањили штетни ефекти прекограничне пропасти банке. Прекогранична сарадња се остварује преко колегијума који су уведени новом Директивом о адекватности капитала (*Capital Requirements Directive*, у даљем тексту: CRD)<sup>7</sup>. Колегијуми ће представљати форум за размену информација и остваривање координације, а имаће улогу планера у кризним ситуацијама. Новоустановљени одбори паневропских супервизора<sup>8</sup> добиће значајна овлашћења у припреми, остваривању превенције, раном интервенисању и координацији. У предлогу за установљавање

ових одбора Комисија указује на витални значај који имају колегијуми супервизора у надзорном систему Европске уније: одбори би требало да допринесу промовисању ефикасног и доследног рада ових тела и успоставе контролу кохерентности у примени законодавства Заједнице у раду колегијума.

Кључно питање у решавању кризе јесте финансирање. Комисија сматра да се учинковита прекогранична сарадња може остварити само кроз координисано деловање свих држава чланица. У Саопштењу, донетом у мају 2010. године, Комисија је предложила да трошкове неуспеха банака не сносе порески обвезници, већ саме банке.<sup>9</sup> Комисија у Саопштењу донетом у октобру 2010. године (*Communication on a new EU framework for crisis management in the financial sector*), даље разрађује идеје, посебно у погледу фондова који ће служити у ту сврху – ко би требало да допринесе, како се фондови уклапају у тренутне законске предлоге у погледу гаранције депозита и како утврдити њихову величину. У почетку би требало да буде формирана мрежа националних фондова који би се финансирани *ex ante*, да би касније био створен јединствени фонд. Фондови би се формирали постепено, доприноси би у почетку били наплаћивани у нижим износима, али би њихов износ растао са опоравком економије.

Значајна улога коју банке имају у финансијском систему једне државе, определила је Комисију да се у свом Саопштењу пре свега бави питањем кризе у банкарском сектору. Међутим, намера је да се у даљем раду (до краја 2011. године) размотри које би мере требало предузети за друге врсте финансијских институција, посебно осигуравајућа друштва и инвестиционе компаније.

Саопштење из октобра 2010. године представља основу за легислативни оквир који ће Комисија предложити у пролеће 2011. године, када се очекује да ће бити предвиђена овлашћења усмерена на спречавање кризе и смањење трошкова за пореске обвезнике. Мере, предвиђене у Саопштењу, могу да се поделе у три групе: превентивне и припремне мере, мере ране интервенције и инструменти за решавање (*resolution tools*).

*Превентивне и припремне мере* – Саопштењем, Комисија јасно ставља до знања да је неопходно развити превентивне механизме за спречавање пропасти банака. Предложен је читав низ мера које би требало да повећају вероватноћу ране идентификације и решавања проблема. Реч је о следећим мерама:

7 Реч је о кључној директиви у банкарском сектору која је обухватила две директиве: Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions; Directive 2006/49/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on the capital adequacy of investment firms and credit institutions. Комисија је 1. октобра 2008. године предложила амандман на ове директиве, истичући да је неопходно радити на даљем развоју оквира за решавање кризе и да је неопходно установити колегијуме (*colleges*) како би се поспешила ефикасност и ефектност надзора. Они би расправљали и покушали да постигну сагласност у погледу специфичних проблема путем необавезујућих механизма медијације.

8 Као одговор на финансијску кризу и на темељу препорука из *de Larosière* извештаја (који је доступан на: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf)), планирано је да јануара 2011. буду створена три европска надзорна тела (*European Supervisory Authorities*): *European Banking Authority (EBA)*, *European Securities and Markets Authority (ESMA)* и *European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)*.

9 *Communication on bank resolution funds (COM(2010) 254 final)*.

- I) јачање надзорних механизма предвиђених у Директиви о адекватности капитала. Како су недостаци у надзору и довели до кризе, циљ Комисије је да ојача надзор и захтева припрему надзорног програма на годишњем нивоу за сваку институцију која подлеже контроли на бази процене ризика, чешће употребе прегледа на лицу места (*on-site supervisory examinations*), чвршће стандарде и слично;
- II) прецизирање околности под којима институције могу да пребаце имовину у оквиру групе са циљем да се повећа њена ликвидност, а да се не угрозе права поверилаца и акционара;
- III) захтев да банке припреме и иновирају планове опоравка у којима ће предвидети мере које ће се предузимати у различитим ситуацијама како би се могли решити проблеми ликвидности, како би се могао повећати капитал или смањити ризик. Од планова се очекује да буду детаљни и реални и да се не базирају на претпоставци да ће јавни сектор пружити помоћ институцији;
- IV) захтев одређеним институцијама да припреме и иновирају планове престанка како банке тако и групе који ће садржати информације како банка може престати.

*Превентивна овлашћења* – Супервизорима би била пружена могућност да захтевају од институција усвајање мера неопходних за спровођење престанка банака. Превентивне мере подразумевају захтеве да се повећа обим извештавања, да се ограниче или забране неке активности или промени структура групе. Ова овлашћења дубоко задиру у права заинтересованих лица, те је неопходно успоставити одговарајућу равнотежу. Равнотежа се може постићи кроз право компаније да захтева преиспитивање захтева за реструктурирањем.

*Мере ране интервенције и инструменти за решавање кризе* – CRD даје овлашћење супервизорима за предузимање одређених мера уколико банка не испуњава захтеве постављене том директивом. Прагови (*triggers*) за рану интервенцију и гашење банке треба да буду јасно дефинисани и несумњиво указују на постојање услова за интервенцију. На темељу њих биће одређени правци за будуће деловање супервизора. Изузетно је битно да супервизори благовремено реагују и реше проблем пре него што постане сувише озбиљан. Стога је предвиђено да се мере

ране интервенције могу предузети и у случајевима када је вероватно да банка или инвестициона компанија неће испунити захтеве постављене Директивом. Очекује се да мере буду прикладне и пропорционалне природи и тежини прекршаја.

Неопходно је, дакле, створити предуслове да се предузму мере пре него што банка постане инсолвентна. Одлагање интервенције до инсолвентности може у великој мери ограничити избор опција или повећати количину средстава неопходних за решавање проблема. Тим инструментима могуће је угрозити права власника и поверилаца, те стога прагови морају да осигурају да се те мере не предузму пре него што су друге могућности исцрпљене. Предвиђени су различити квалитативни и квантитативни прагови (институција остварује или ће остварити губитке који смањују регулаторни капитал, имовина мања од обавеза, не може да испуни своје обавезе о доспелости или нема довољно средстава да настави са пословањем, не испуњава услове који су захтевани приликом добијања лиценце), али се такође узима у обзир и то да ли је ова интервенција неопходна у циљу очувања јавног интереса, пре свега стабилности финансијског система.

Мере ране интервенције јесу мере које ће моћи да предузму супервизори банака, а усмерене су на решавање проблема у раној фази, спречавање погоршања ситуације банака и омогућавање њиховог опоравка. Супервизори ће тиме добити шира овлашћења која се могу груписати у неколико целина. Пре свега, добиће одређен круг надзорних овлашћења као што су забрана исплате дивиденди, замена менаџера или директора, постављање захтева да се банка лиши предузимања одређених активности ризичних за сопствену стабилност. Супервизорима ће бити пружена могућност да од банке захтевају да представи планове опоравка који ће омогућити благовремену реакцију на искрсле проблеме. У случају када не постоји план спровођења опоравка или се он не може ефикасно применити, бира се посебна управа на ограничен период до једне године. Она преузима управљање банком, или помаже постојећој управи у решавању проблема и поновном постављању банке на ноге.

Гашењу банке ће се приступити пошто се исцрпе сва остала средства и постане јасно да у разумном року банка неће успети да поврати своју стабилност. Тада се пред надлежне орагане ставља неколико различитих могућ-

ности. Једна од опција јесте та да се банка или део банке прода без пристанка акционара. Затим, предвиђено је овлашћење да се делови или чак и цело пословање банке пренесе на привремену банку. Уколико се покаже да је део активе лош, она ће бити одвојена од постојеће имовинске масе. Као крајње средство стоји отпис дуга који омогућава да се дуг претвори у капитал или да се отпише тако да банка може да настави са пословањем као *going concern*.

Без намере да се у овом тексту детаљније представљају, сличне мере су предвиђене у САД, где је Конгрес 21. јула 2010. године усвојио Дод-Франков закон (*The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*)<sup>10</sup> који у неколико хиљада чланова груписаних у шеснаест делова покушава да пронађе одговор како осигурати стабилност економије једне земље. Овим законом амерички законодавац настојао је да унапреди регулаторни процес, ојача надзор над појединим институцијама, и омогући транспарентност пословања финансијских посредника. У области институционалне реформе финансијског система посебно је значајно указати на две нове агенције: Савет за надзор над финансијском стабилношћу (*Financial Stability Oversight Council*) и Канцеларију за финансијска истраживања (*The Office of Financial Research*). У надлежности Савета за надзор над финансијском стабилношћу јесте да уочи потенцијалне претње по финансијску стабилност, да промовише тржишну дисциплину и да реагује на претње које могу угрозити стабилност финансијског система САД-а. Има врло широка овлашћења да прати, истражује и процењује ризике по финансијски систем САД-а, да надзире тржиште финансијских услуга и даје опште препоруке; да проучава регулаторне предлоге учињене у земљи и иностранству и саветује Конгрес по овим питањима, док Канцеларија за финансијска истраживања има задатак да пружи административну и техничку подршку Савету.

\* \* \*

Европске институције су поставиле себи задатак да пронађу ефикасан метод борбе против кризе. Основна водилја је била потреба да се очува финансијска стабилност држава чланица и умање терети које су до сада

сносили порески обвезници. Приступило се изради плана за нови оквир за борбу против кризе кроз доношење неколико аката. Кључна питања разматрана у овим актима усмерена су пре свега на финансирање борбе против кризе и проналажење ефикасних механизма за њено превазилажење. Борба против кризе одвијаће се у неколико етапа. Комисија ће до краја 2011. године предузети потребне мере како би свака држава чланица имала делотворан режим решавања кризе. Основни циљеви ће бити усклађивање инструмената које ће државе користити у својој борби и остваривање прекограничне сарадње. Посебан значај има питање финансирања, где ће већа пажња бити посвећена могућности обезбеђења средстава путем фондова из приватног сектора. Друга етапа би требало да се реализује до краја 2012. године. Посебан нагласак је стављен на усклађивање режима инсолвентности. Препорука је да се избегну компликоване судске процедуре и да се осмисли нови режим који би омогућио брже одвијање поступка ликвидације. Предвиђено је да се до краја 2014. године покуша са успостављањем интегрисаног оквира за гашење прекограничних банкарских група.

У пракси се показало да до сада предузете активности на националном нивоу у циљу решавања кризе у финансијском сектору нису дале очекиване резултате. Јасно је да је неопходно остварити јачу координацију међу земљама, не само у Европи, већ и у свету јер је то једини начин борбе против кризе која је попримила глобалне размере. Носиоци нових активности у суочавању са постојећим и евентуално будућим изазовима кризе треба да буду институције од светског значаја које се баве питањима глобалних економских проблема. Њихов превасходни задатак би требало да буде јачање сарадње међу земљама и унификација механизма за спречавање даљег продубљивања кризе.

### Plans for a new EU framework for crisis management in the financial sector

*At a meeting held in Toronto in June 2010, the G-20 concluded that it is necessary to create a framework for preventing the crisis and coping with it. The European Commission has responded to this demand by adopting Communication on a new EU framework for crisis management in the financial sector focused on plans for solving this problem. European public has become*

<sup>10</sup> Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Enrolled Final Version – HR 4173).

aware of the fact that the failure of a large bank has far-reaching consequences on the financial system of one country, so it is necessary to predict new measures in order to ensure financial stability. These measures are expected to alleviate the impact the collapse of banks on the financial system, and avoid costs for taxpayers. The main goal is to achieve coherence and cooperation in order to increase the likelihood of early identification of problems so that the harmful effects of the bank failure can be reduced.

The measures designed to achieve this goal are envisaged in the Communication and can be divided into three groups: preventive and preparatory measures, early intervention measures and resolution tools. The key issue in solving the crisis is funding. The Commission has proposed that the costs of failing banks are not borne by taxpayers, but by the bank itself. The idea is to establish a network of national ex-ante funds and later to create a unique fund. Although the main goal of this Communication is to establish mechanisms for solving the current crisis, this document also contains guidelines for future crisis management. It is planned to carry out further anti-crisis measures in several stages so that, by the end of 2014, there is a complete framework that will enable the prevention of further deepening of the crisis.

## УСВОЈЕН НОВИ ЗАКОН О ОРГАНСКОЈ ПРОИЗВОДЊИ

### Бошко Балчаковић

Скупштина Србије усвојила је сет пољопривредних закона, међу којима и нови Закон о органској производњи (Службени гласник РС, бр. 30/10), који је ступио на снагу 1. јануара 2011. и који треба да замени досадашњи закон из 2006. године (Службени гласник РС, бр. 62/06). Нови закон је донет у циљу детаљније регулације, посебно у области контроле и сертификације органских производа и произвођача. Нови закон је усклађен са европским правним оквиром органске производње.

У Србији је под органском производњом обухваћена површина од 2.876,5 хектара и око 80 регистрованих произвођача<sup>1</sup>. Међутим, ово су подаци четири овлашћене сертификационе организације, које не можемо сматрати прецизним, јер су тај посао обављале и организације које за то нису биле овлашћене. Због тога Министарство пољопривреде није имало

прецизан увид у податке о површинама под органском производњом, а произвођачи нису могли да остваре право на подстицајна средства. Управо ту нови закон и доноси најважније новине јер прописује начин контроле и сертификације органских произвођача, као и надзора над применом одредаба закона.

Нови Закон о органској производњи, као и претходни, усклађен је са уредбама Савета 2092/91,<sup>2</sup> 834/07<sup>3</sup> и Комисије број 889/08<sup>4</sup> као и упутством донетим под окриљем Codex-a Alimentarius<sup>5</sup>.

Органска производња јесте систем стандардизован у оквиру међународне федерације под називом *International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM), основане 1972. године, на чијим стандардима су засноване директиве ЕУ, које су имплементирани и у овај закон. У закону се наводи да „органска производња јесте производња пољопривредних и других производа која се заснива на примени метода органске производње у свим фазама производње, а која искључује употребу генетички модификованих организама и производа који се састоје или су добијени од генетички модификованих организама, као и употребу јонизујућег зрачења“<sup>6</sup>.

Нови Закон о органској производњи одређује да су производи органске производње: примарни пољопривредни производи; прерађени пољопривредни производи који се користе као храна; храна за животиње; семе, расад и садни материјал; квасци који се користе као храна и храна за животиње. Органским производима се не сматрају производи добијени ловом дивљих животиња и риболовом. Да би се неки производ квалификовао као органски производ, он мора бити произведен и означен у складу са овим законом и прописима донетим на основу њега. Домаћи непрерађени

- 2 Council Regulation (EEC) No 2092/91 of June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs (Consolidated version).
- 3 Council Regulation (EC) No 834/2007 of 28 June 2007 on organic production and labelling of organic products and repealing Regulation (EEC) No 2092/91.
- 4 Commission Regulation No 889/2008 of 5 September 2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products with regard to organic production, labelling and control.
- 5 Guidelines for the production, processing, labelling and marketing of organically produced foods (GL 32 1999, Rev.1–2001) [http://www.fao.org/docs/eims/upload/230124/CXG\\_032e.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/230124/CXG_032e.pdf)
- 6 Члан 3 ст. 8 Закона о органској производњи.

1 <http://www.pks.rs/PrivredauSrbiji/Poljoprivreda/Organskaproizvodnja/tabid/2056/language/sr-Latn-CS/Default.aspx>



сертификовани органски производ обележава се ознаком ОРГАНСКИ ПРОИЗВОД, а прописивање изгледа ознаке и националног знака препуштено је министру. У Европској унији органски производ означава се јединственим логом, чија је употреба почела у јулу 2010. године. Такође се и најављују нове одредбе у вези са означавањем добробити животиња, односно услова у којима су узгајане животиње у органској сточарској производњи.

Циљеви новог закона су прецизније одређени и уведена су основна начела у органској производњи. То су следећа начела: 1) начело управљања природним и биолошким процесима; 2) начело ограничене употребе улазног репроматеријала; 3) начело строгог ограничења употребе хемијских синтетизованих инпута; 4) начело прилагођавања; 5) начело одржавања и побољшања живота у земљишту и природне плодности тла, стабилности тла и биолошке разноврсности.

У закону је предвиђено да ће ресорно министарство основати посебну радну групу која ће се бавити разматрањем стручних питања, давањем стручних мишљења и учешћем у реализацији пројектних задатака у области органске производње. Група ће добити назив „стручни савет за органску производњу“, а нови закон је одредио круг њених послова.

Поменуто је већ да је највише новина уведено у област контроле и сертификације. Према новом закону, ове послове може обављати искључиво контролна организација која испуњава услове за њихово обављање а коју је овластило министарство. Министар решењем утврђује да ли су испуњени следећи услови потребни за овлашћење: организација мора бити регистрована у Регистру привредних субјеката у складу са законом; мора имати акт о акредитацији издат од надлежног Акредитационог тела Републике Србије у складу са одговарајућим српским, европским и међународним стандардима (очекује се да Акредитационо тело Србије добије међународне акредитације за органску производњу, које затим треба да додели контролним организацијама до 1. јануара 2011. када је планирано да почне примена закона); да испуњава услове у погледу техничке опремљености и кадровске оспособљености. Решење о испуњености услова за обављање послова контроле и сертификације издаје се на период од годину дана, на захтев контролне организације до 30. јуна текуће године за наредну годину. Списак овлашћених контролних организација министарство

објављује у јавном гласилу једном годишње. За 2010. годину осам сертификационих организација добило је овлашћење министарства за обављање послова сертификације и ресертификације. То су: SGS (Београд), EVROCERT (Београд), ORGANIC CONTROL SYSTEM (Суботица), BIOAGRICERT (Београд), JUGOINSPEKT (Београд), PANCERT (Нови Сад), EKOCERT BALKAN (Београд), SUOLO SALUTE BALKAN (Београд).<sup>7</sup> С обзиром на то да се у Европској унији најављује нови режим увоза органских производа из земаља ван ње, уколико буде прихваћен, сигурно ће имати утицаја и на прописе у Србији. Према најављеном режиму, контролна тела у земљама које извозе у ЕУ биће директно овлашћена и надзирана од Европске комисије.

Послови контролне организације и начин спровођења контроле прецизирани су законом. Наиме, контролна организација са произвођачем, на основу његове пријаве, закључује уговор о спровођењу контроле и сертификације у органској производњи, чиме почиње период конверзије. Произвођач од дана закључења уговора почиње да обавља органску производњу у складу са законом, води евиденцију и обавештава контролну организацију о динамици производње. Контролна организација најмање једном годишње дужна је да изврши пуну физичку контролу и контролу документације произвођача и о томе састави писани извештај који потписује и произвођач. На основу овог извештаја издаје се сертификат произвођачу да је производ или процес производње у складу са законом. Контролна организација дужна је да води евиденцију са детаљним подацима о произвођачима и да те податке у оквиру годишњег извештаја достави министарству, а министарство на основу извештаја води збирну евиденцију о органској производњи. Закон прописује и услове које мора да испуни лице које обавља послове контроле у контролној организацији. За обављање ових послова лице мора бити стручно оспособљено, а при том не сме истовремено да буде и произвођач или да се бави прометом органских производа, као ни да обавља послове контроле у више од једне контролне организације.

Надзор над радом контролних организација и њиховим обављањем поверених послова врши министарство преко инспектора за органску производњу. Укинут је изузетак који је био предвиђен у претходном закону, по коме је спровођење одредаба овог закона које се

7 <http://www.pks.rs/Privreda/Srbiji/Poljoprivreda/Organskaproizvodnja/tabid/2056/language/sr-Latn-CS/Default.aspx>

односе на промет, означавање и декларисање органских производа вршило Министарство трговине и услуга преко тржишног инспектора.

Закон прописује шта обухватају методе биљне и сточарске производње, али за њихово детаљније одређивање задужује министра. Такође, прописано је и да репродуктивни материјал за биљну и сточарску производњу мора бити произведен методама органске производње, у складу са прописима, са изузетцима када се може дозволити коришћење репродуктивног материјала из конвенционалне производње. То је могуће у следећим случајевима: ако на тржишту нема материјала који је произведен методама органске производње; када је коришћење тог материјала оправдано за спровођење научноистраживачких испитивања; ако се ради о аутохтоној врсти; а све под условом да материјал није третиран средствима за заштиту биља која нису дозвољена у органској производњи.

Детаљније него у претходном закону прописани су процеси прераде, складиштења, превоза, промета, увоза и извоза. Прерада у органској производњи мора бити стриктно одвојена од састојака, супстанци и производа из периода конверзије или производа из конвенционалне производње. Такође, забрањена је и употреба јонизујућег зрачења и генетски модификованих организама (ГМО) и њихових деривата.

Закон препушта министарству да подзаконским актима детаљније регулише поједине области. Тако је предвиђено да морају бити донети прописи о: стручном савету; условима које треба да испуне контролне организације; начину вршења контроле; методама органске биљне и органске сточарске производње; дужини трајања периода конверзије у биљној и сточарској производњи; технолошким поступцима прераде; изгледу ознаке и националног знака; начину складиштења, превоза, продаје органских производа; условима у погледу увоза органских производа; као и различитим обрасцима и садржини других докумената.

За органску производњу су предвиђене и законске подстицајне мере које се обезбеђују из буџета, донација или других извора у складу са законом. Прописи за спровођење овог закона требало би да буду донети у року од годину дана од почетка примене овог закона, а до тада ће важити подзаконски прописи донети на основу важећег Закона о органској производњи и органским производима. Међу тим подзаконским прописима истиче се Уредба о коришћењу подстицајних средстава за подршку развоја органске производње за 2010. годи-

ну (*Службени гласник РС*, бр. 33/10). Уредбом је предвиђено да ће пољопривредници који се баве органском производњом у области повртарства, воћарства и ратарства добијати до 45.000 динара по хектару, а пољопривредници који се баве органском производњом у области сточарства ће добијати у зависности од врсте од 500 до 15.000 динара по грлу. Право на подстицајна средства има само произвођач који је потписао уговор са овлашћеном контролном организацијом.

\* \* \*

Сврха новог Закона о органској производњи јесте модернизација регулативе и усклађивање са правом ЕУ у овој области. Због све већег економског значаја и популарности органске производње циљ је повећање површина и броја произвођача.

У Европској унији се само 10 посто становништва изјаснило да жели храну произведену без употребе генетски модификованих организама. То значи да 50.000.000 Европљана жели да издвоји од 20 до 50 посто више новца за органски произведене намирнице.<sup>8</sup> Трговина органским производима у последње четири године порасла је са 23.000.000.000 на 40.000.000.000 долара. У САД је тражња за органском храном порасла за 15 до 20 посто у последњих 10 година. Највеће тржиште органских производа у ЕУ јесте Немачка са годишњим растом од 10 процената.

Услед ниског стандарда и високих цена, грађани Србије не прате тренд популарности здраве хране те је 90 посто домаће производње усмерено на извоз. Највише органских производа се извози у ЕУ, САД и Јапан. Очигледна је намера Србије да буде значајан учесник на овом веома важном тржишту. Неопходно је да што пре почне са радом стручни савет, који ће произвођачима помагати саветима и подршком, да се побољша рад Националне асоцијације за органску производњу као и да се органска пољопривреда укључи у званично образовање.

## New Serbian Law on Organic Production adopted

*The Serbian Parliament adopted a new Law on Organic Production, which will come into force on 1 January 2011. The new law will bring about the increase in areas under organic production, create legal preconditions for regulations in this field. It is also important in terms of*

8 Б. Гулан, *Органска пољопривреда у Србији*, Привредна комора Србије, фебруар 2010, доступно на: <http://www.agropress.org.rs/tekstovi/12189.html>

monitoring and regulation of production size. This law is in line with the relevant EU Directives.

The law defines organic products, and how they will be labelled. It also sets out preconditions for organic farming. The majority of novelties are introduced in the field of control and certification, which now can be done only by agencies licensed by the Ministry. It is also laid down that supervisory bodies must oversee the activities of these agencies. The law contains norms specifying processes of processing, warehousing, transporting, import, and export of organic products. Further regulation of certain areas is within the competition of the Ministry of Agriculture.

## РЕЖИМ СУБВЕНЦИЈА ПОЉОПРИВРЕДИ

**Хелена Пендић и  
Жељко Глишић**

Министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства донело је велики број уредби у области пољопривреде са циљем унапређења пољопривредне производње. Кроз ове уредбе остварене су све три врсте подстицаја предвиђених Законом о пољопривреди и руралном развоју из 2009. године (Службени гласник РС, бр. 41/2009): непосредни, тржишни и структурни подстицаји. У мају 2010. године донет је и Нацрт националног програма пољопривреде Србије који се односи на период од 2010. до 2013. године, а којим би требало да се утврде краткорочни и средњорочни циљеви пољопривредне политике; начин, редослед и рокови за остваривање наведених циљева, очекивани резултати, као и облик, врста, намена и обим појединих државних подстицаја.

Специфичност области пољопривреде у односу на индустрију је у постојању делимичног слободног тржишта, што изискује државну интервенцију и помоћ. Државна помоћ се према уредбама Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде огледа у кредитирању, регресирању и давању подстицајних средстава. Кроз ове уредбе остварене су све три врсте подстицаја одређених у Закону о пољопривреди и руралном развоју – непосредни, тржишни и структурни подстицаји.

Први осврт правимо на групу уредби везаних за кредитирање пољопривредне производње, где постоје три подгрупе уредби. Две су везане за дугорочно кредитирање пољопривредне производње, док је једна везана за суб-

венционисање камате за краткорочно кредитирање. Све три групе уредби садрже правила о кредитирању регистрованих пољопривредних газдинстава. Према Закону о пољопривреди и руралном развоју, пољопривредно газдинство је производна јединица на којој привредно друштво, земљорадничка задруга, установа или друго правно лице, предузетник или пољопривредник обавља пољопривредну производњу. Породично пољопривредно газдинство јесте пољопривредно газдинство на којем физичко лице, пољопривредник заједно са члановима свог домаћинства, обавља пољопривредну производњу. Средства за кредитирање обезбеђују се преко банака, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде и јединица локалне самоуправе. У случају када се кредитирање обавља преко министарства и банака, банке обезбеђују 60 посто средстава, а министарство 40 посто. Ако се кредитирање врши и преко јединица локалне самоуправе, банке обезбеђују 50 посто средстава, а министарство и јединица локалне самоуправе по 25 посто. За потребе кредитирања образован је Фонд за подстицање развоја пољопривредне производње. Циљ доношења ових мера јесте унапређење тржишта кредита који се користе за развој пољопривредне производње.

Друга група уредби односи се на услове и начине коришћења средстава за регресирање и њима се уређују различите области – ратарство, повртарство, усеви, плодови, животиње, азотна минерална ђубрива. Регресирање репроматеријала врши се по хектару пријављене површине. Под условом да је осигурао животиње или усева и плодове од ризика умањења приноса, носилац комерцијалног пољопривредног газдинства има право на коришћење средстава у износу од 40 посто од висине премије осигурања (без урачунатог пореза на премију).<sup>1</sup>

Највећа група уредби односи се на подстицајна средства. Тако Уредба о условима и начину коришћења подстицајних средстава за подршку у спровођењу поверених, стручно-едукативних и саветодавних послова у пољопривреди за 2010. годину<sup>2</sup> доноси иновације у области едукације пољопривредника,

1 Уредба о допуни Уредбе о условима и начину коришћења средстава за регресирање осигурања животиња, усева и плодова у 2010. години (Службени гласник РС, бр. 59/10); Уредба о изменама Уредбе о условима и начину коришћења средстава за регресирање минералних ђубрива за 2010. годину (Службени гласник РС, бр. 53/10).

2 [http://www.psss.rs/uredbe/savetodavni\\_poslovi.pdf](http://www.psss.rs/uredbe/savetodavni_poslovi.pdf)

као и низ мера које воде испуњавању стандарда Европске уније и заштити човекове околине. Ове послове обављају привредна друштва која су регистрована за саветодавне послове у пољопривреди<sup>3</sup> и за њих не постоји накнада. Ова уредба обезбеђује доступност подацима о кретању цена пољопривредних производа путем Јавног сервиса Радио-телевизије Србије. Уредбом о условима и начину коришћења подстицајних средстава за рурални развој кроз инвестиције у пољопривредна газдинства за производњу млека и производњу меса у 2010. години<sup>4</sup> уређује се инвестирање у опрему и механизацију потребну газдинствима за производњу млека и меса (опрема за мужу, дистрибуција и хлађење млека, изградња објеката за правилно складиштење стајњака и слично). Подстицајна средства може користити носилац пољопривредног газдинства уколико је регистрован у складу са прописима, уколико је измирио обавезе за претходну годину, има пребивалиште у општини у којој се врши инвестиција и уколико је пољопривредник осигураник код Републичког фонда за пензијско-инвалидско осигурање. Конкурс за добијање подстицајних средстава расписује Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде. Износ инвестиције за који се одобравају подстицајна средства је од 200.000 до 15.000.000 динара, без ПДВ-а. Тежња овако формулисане уредбе јесте достизање високих стандарда квалитета млека и меса, побољшање ефикасности како домаћег, тако и иностраног тржишта, што ће довести до повећања конкуренције. Овим септом уредби пружа се подршка производњи поврћа, житарица и индустријског биља, а подстицајна средства се намењују за набавку нове механизације за производњу, нових трактора, изградњу објеката за складиштење производа, опреме за утврђивање квалитета зрнастих производа. Подршка се пружа и сточарској производњи кроз набавку квалитетног приплодног материјала. Под утицајем Конвенције о биолошкој разноврсности, коју је ратификовала и наша земља, једном од уредби регулисана су подстицајна средства чија је намена компензовање лоших производних особина аутохтоних врста домаћих животиња и очување тих врста (мангулица, подолско говече, домаћи биво, банатски голошијан и тако даље).<sup>5</sup> За сваку од

ових врста уредбом је одређен најмањи број јединки у власништву газдинства који је потребан да би се остварило право на коришћење подстицајних средстава. Подршка је пружена и у области складиштења пшенице, дурум пшенице, кукуруза и смрзнуте малине и то кроз субвенционисање трошкова складиштења. Овим уредбама унапређују се и пчеларство, воћарство, гајење винове лозе и хмеља. Средства су усмерена и ка стварању производа са већом додатном вредношћу и ка развоју органске производње.<sup>6</sup>

Битан део стратешког менаџмента у пољопривреди јесте и реализација Националног програма пољопривреде. Његов нацрт донет је у мају 2010. године. Националним програмом утврђују се краткорочни и средњорочни циљеви пољопривредне политике, начин, редослед и рокови за остваривање наведених циљева, очекивани резултати, као и облик, врста, намена и обим појединих државних подстицаја.<sup>7</sup> Свима у области пољопривреде је потребно да имају предвидљиву и стабилну политику, а Национални програм управо то пружа. Нацрт се односи на период од 2010. до 2013. године, а састоји се из тринаест области. Након увода се разматра окружење у којем ће се програм спроводити, а у оквиру тога се посебна пажња поклања тражњи за пољопривредним производима у свету, ЕУ и ЦЕФТА окружењу, пољопривреди Србије, светској економској кризи и порасту цене хране. Под циљевима и мерама аграрне политике разматра се повећање конкурентности, безбедност хране, подршка стандарду, развој села, заштита околине, приступање ЕУ и Светској трговинској организацији. Овим програмом регулисан је и финансијски план и развој тржишних ланаца. Заступљена је и секторска анализа, која заузима централни и највећи део програма. Ту спада секторска анализа млекарства, житарица, уљарица, производње меса, повртарства, воћарства, виноградарства и винарства. У оквиру сваке од ових анализа наводи се њен значај и основни трендови, циљеви политике, производња, цене, трговина, политика подршке, акциони план и основни индикатори. У оквиру акционог плана разрађују се законодавне,

унапређење сточарства у 2010. години (Службени гласник РС, бр. 57/10).

3 На основу Закона о обављању саветодавних и стручних послова у области пољопривреде који је усвојен 2010. године (Службени гласник РС, бр. 30/10).

4 <http://www.psss.rs/uredbe/proizvodnja%20i%20prerada%20mleka%20i%20mesa.pdf> <http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/126/4827010.0064.21-1.pdf>, <http://www.minpolj.gov.rs/postavljen/126/4827010.0063.39-1.pdf>

5 Уредба о изменама и допунама Уредбе о расподели и коришћењу подстицајних средстава за генетско

6 Уредба о условима и начину коришћења подстицајних средстава за субвенционисање трошкова складиштења пшенице, дурум пшенице и кукуруза у јавна складишта рода 2010. године и смрзнуте малине рода 2010. године (Службени гласник РС, бр. 46/10); Уредба о коришћењу структурних подстицаја за крчење заражених винограда за 2010. годину (Службени гласник РС, бр. 49/10).

7 Члан 5 Закона о пољопривреди и руралном развоју.

институционалне и мере подршке. На пример, у секторској анализи производње меса као мере подршке наводе се подстицаји за куповину квалитетног приплодног материјала, подстицај генетског унапређења сточарства, подстицаји за изградњу савремених објеката за смештај животиња, регресирање осигурања животиња и друго. Веза са наведеним уредбама најочљивија је у делу где се помињу специфични приоритетни циљеви за период 2010–2013. године. Између осталих, као један од циљева наводи се развијање кредитних линија у сарадњи са локалном самоуправом и формирање фондова за развој пољопривреде. Подржавају се и пројекти пољопривредника усмерени на изградњу објеката за производњу, прераду и складиштење. Такође, сматра се да треба наставити са субвенционисањем набавке пољопривредних инпута, унапређивањем рада саветодавне службе, обезбеђивањем тржишних информација заинтересованим корисницима и слично.

\* \* \*

Доношење уредби и Националног програма пољопривреде представља велики значај за развој пољопривреде у нашој земљи. Међутим, то представља и корак даље за интеграцију нашег тржишта у светско, које сваког дана поставља нове захтеве. Пре свега, вишеструки значај има усаглашавање нашег тржишта са режимом пољопривреде и производње хране у Европској унији. Неспорни привредни успеси земаља чланица ЕУ јесу примери које морамо свесно да следимо и подржавамо уколико и сами желимо да остваримо модел динамичког привредног развоја. Такође, институционална сарадња наше земље са ЕУ већ у фази придруживања захтева адаптацију националних прописа онима који постоје у Унији, те се у том смислу може говорити о националној обавези усклађивања нормативног система који регулише производњу хране са оним који су садржани у комунитарном праву ЕУ. Оваквим уређењем исказује се тежња за усаглашавањем са захтевима ЕУ, наше уредбе као такве иду у прилог оправданости те тежње.

### Subventions regime in agriculture

*Serbia is trying to achieve European standards and practices in the regime of agriculture. As a result of that Serbian Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management adopted a series of regulations. Three types of stimulations are introduced by the governmental regulations: direct stimulations, market stimulations and structural stimulations. Regulations are divided into several groups: agricultural loans, subsidized funding and*

*the most extensive one deals with stimulation funds. The Ministry of Agriculture, Forestry and Water Management has also proposed a draft National Program for agriculture in Serbia. This draft refers to period from 2010 to 2013. Through this National Program, Serbia aims to accomplish the goals of its agriculture policy, and introduce a more efficient agricultural policy.*

## CODEX ALIMENTARIUS И GLOBALG.A.P. СТАНДАРД У СРБИЈИ

### Марта Радошевић

*У циљу јачања система за контролу безбедности прехранбених производа и унапређења учешћа Републике Србије у активностима Codex-a Alimentarius (у даљем тексту Кодекс), Министарство пољопривреде је најавило оснивање националног комитета за примену Кодекса. За овај пројекат ће техничку подршку дати Министарство пољопривреде Сједињених Америчких Држава (USDA). Такође, ради пружања помоћи у стицању знања и искуства о стандардима GLOBALG.A.P. потписан је меморандум о разумевању између Владе Швајцарске и Владе Србије. Најважнији корак ка усвајању европске регулативе и међународних правила свакако је било доношење Закона о безбедности хране (Службени гласник РС, бр. 41/09).*

*Codex Alimentarius представља систем правила, стандарда и упутстава у погледу прехранбених производа. Иако обавијен велом контроверзи, сматра се да су основне намере Кодекса обезбеђење високог нивоа заштите потрошача, као и успостављање коректних односа у светској трговини храном. Слична сврха би требало да се постигне и увођењем GLOBALG.A.P. стандарда.*

*Кодекс регулише скоро све области које су у директној или индиректној вези са храном. На пример, одређује одговарајуће осветљење у објектима за узгој живине, као и највиши ниво дозвољене количине шећера у соку од јабуке. Стандарди се углавном односе на карактеристике производа (Commodity Standards), али могу одређивати, примера ради, границу безбедне концентрације остатка пестицида и ветеринарских лекова у храни. Постоје општи и производни стандарди. Садржај производног стандарда утврђен је Процедуралним упут-*

ством Комисије (*Codex Alimentarius Commission – SAC*)<sup>1</sup>. Стандард обухвата: име; области; опис; адитиве; контаминате; мере за очување хигијенске исправности; мерење тежине и мере производа; етикетање; методе за анализу узорака. Кодекс садржи и велики број *правила праксе (Codes Of Practice)*, а у тој области су најважнији општи принципи о хигијенској исправности хране, који уводе у употребу анализу опасности и контролу критичних тачака безбедности хране (*Hazard Analysis and Critical Control Points – HACCP*)<sup>2</sup>. Предвиђене су две категорије смерница (*Codex guidelines*), а то су: *Принципи Кодекса и Интерпретативне смернице ( између осталог, смернице прописују и посебна правила за органски произведену, халал и кошер храну)*. У циљу забране извоза невалитетне и небезбедне хране на међународно тржиште, саставни део Кодекса је и *Етика међународне трговине храном (Code of Ethics for International Trade in Food)*<sup>3</sup>.

Међународно тело које је задужено за развој нових и унапређење постојећих правила јесте Комисија. Основале су је 1963. године Организација за храну и пољопривреду Уједињених нација (*Food and Agriculture Organization – FAO*) и Светска здравствена организација (*World Health Organization – WHO*). Тренутно броји више од 170 земаља чланица. Европска унија је њена чланица од 2003. године. Комисија се састаје сваке две године или у седишту FAO у Риму, или у седишту WHO у Женеви и доноси најважније одлуке. Резолуцијом којом је установљена Комисија истовремено су усвојени Статут и Правила процедуре Комисије. Оформљени су и одбори Кодекса који дефинишу нацрте стандарда, као и координациони одбори задужени за усаглашавање активности у регионима по питању развоја и имплементације стандарда у национална законодавства. У одборе Кодекса спадају генерални одбори (има их девет, а најважнији су Одбор за опште принципе са седиштем у Француској и Одбор за адитиве и контаминате са седиштем у Холандији) и одбори за производе који су одговорни за формулисање стандарда за одређене категорије производа. Тренутно их има шеснаест. Нови одбори се у случају потребе могу оснивати *ad hoc*. Комисија је такође установила наци-

оналне комитете чија је одговорност успешно усвајање стандарда у домаћим прописима, као и координација свих активности везаних за Кодекс.

Важно је напоменути да је Република Србија чланица Кодекса. Иако се тек очекује установљење националног комитета за примену Кодекса (НКК), постоји „тачка контакта“ (*Codex Contact Point*) у Институту за стандардизацију (ИСС)<sup>4</sup>. Оснивањем НКК-а би се, између осталог, Србији омогућило директно учешће у предлагању и усвајању стандарда од националног интереса, коришћење помоћи *Codex Trust* фонда, као и лакше приступање фондовима FAO и WHO. Корак ка усвајању међународних правила представља и предвиђено оснивање стручног савета за процену ризика у области безбедности хране, који је дужан да у раду примењује препоруке и информације које даје Европска агенција за безбедност хране (*European Food Safety Authority – EFSA*)<sup>5</sup>.

*Codex Alimentarius* има велики број противника међу интелектуалном елитом. Они истичу да је Кодекс у складу са Споразумом о примени санитарних и фитосанитарних мера (СПС)<sup>6</sup> и Споразумом о техничким баријерама у трговини (ТБТ)<sup>7</sup> Светске трговинске организације. На тај начин, WTO индиректно уводи санкције за државе које не прихвате правила Кодекса. Такође, упозорава се<sup>8</sup> и на то да постоји опасност од планетарне употребе: модификованог семена,<sup>9</sup> хормона раста на животиње намењене људској исхрани, неозначене генетски модификоване хране, синтетичких хемијских адитива и хране са већом дозвољеном дозом остатка пестицида (а за неке од њих је доказано да су канцерогени, на пример атразин<sup>10</sup>). Контроверзна је и могућа забрана најважнијих нутријената (витамина А, Б, Ц, Д, цинка и магне-

1 [http://www.codexalimentarius.net/web/standard\\_list.do?lang=en](http://www.codexalimentarius.net/web/standard_list.do?lang=en)

2 <http://www.fda.gov/food/foodsafety/hazardanalysiscriticalcontrolpointshaccp/default.htm>

3 [http://www.codexalimentarius.net/download/standards/1/CXP\\_020e.pdf](http://www.codexalimentarius.net/download/standards/1/CXP_020e.pdf)

4 <http://www.minpolj.gov.rs/download/Osnivanje%20Nacionalnog%20Codex%20Komiteta.pdf>

5 Члан 23 Закона о безбедности хране.

6 Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, доступно на: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm)

7 Agreement on Technical Barriers to Trade, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf)

8 [http://www.anh-europe.org/campaigns/codex#Damage\\_caused](http://www.anh-europe.org/campaigns/codex#Damage_caused)  
<http://educate-yourself.org/cn/codexalimentarius15jan09.shtml>

9 <http://www.walletpop.com/blog/2010/02/04/monsanto-the-evil-corporation-in-your-refrigerator/>

10 [http://en.wikipedia.org/wiki/Atrazine#Health\\_and\\_environmental\\_effects](http://en.wikipedia.org/wiki/Atrazine#Health_and_environmental_effects)

зијума) као и ограничавање њихове употребе на 15 посто од тренутно препоручене дневне дозе. Закључак противника јесте тај да Кодекс данас служи интересима великих корпорација (пре свега фармацеутских и хемијских).

*GLOBALG.A.P.* стандард је мање изложен полемикама. Реч је о сету стандарда који се одnose на процес пољопривредне производње. Њима се конкретизује обавеза поштовања начела добре пољопривредне праксе (*G.A.P. – Good Agricultural Practice*).

*GLOBALG.A.P.* сертификат су формулисале велике трговачке компаније и обавезан је за мање произвођаче који желе да своје производе продају корпорацијама као што су *Lidl*, *Metro*, *Conad*, *McDonald's*, *Тессо* и друге. То је гаранција да је пољопривредни производ безбедан и квалитетан. Неки од најважнијих циљева који се желе постићи сертификатом јесу оптимална употреба природних ресурса и производња безбедне хране применом *НАССР* принципа. С тим у вези, Законом о безбедности хране Републике Србије прописана је обавеза за субјекте у пословању храном да успоставе систем за осигурање безбедности хране „у свим фазама производње, прераде и промета хране, осим на нивоу примарне производње, у сваком објекту под њиховом контролом, у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (*НАССР*)<sup>11</sup>“. Ово се односи и на храну за животиње. Производња мора бити усаглашена и са правилима Општег правилника за воће и поврће (*General Regulation GlobalG.A.P.*); *СРСС* критеријумом који се односи на сва пољопривредна добра, житарице, воће и поврће и Упитником (*Checklist*). До 2008. године је преко 90.000 произвођача из 87 земаља добило сертификат.

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде РС је формирало Радну групу задужену за реализацију *GLOBALG.A.P.* стандарда у Србији.<sup>12</sup> Претходно је потписан Меморандум о разумевању између Владе РС и Владе Швајцарске. Прво предузеће у Србији које је сертифицивао *SGS (Societe Generale de Surveillance)*<sup>13</sup> јесте *IBR Tomato* из Мартинаца. Додељена су и подстицајна средства поједи-

ним предузећима за покриће дела трошкова за увођење и сертификацију система безбедности и квалитета хране.<sup>14</sup>

\* \* \*

Од 2005. године примена стандарда о квалитету хране јесте обавезан услов за приступ на међународно тржиште. Законом о безбедности хране предвиђена је примена мера заснованих на научним принципима, међународним стандардима и препорукама које се примењују „на начин да се избегне произвољна и неоправдана дискриминација између држава у којима преовладавају исти или слични услови и на начин који не представља прикривено ограничавање спољне трговине“. Усаглашавање са правилима и праксом *Codex-a Alimentarius* јесте значајно за Србију, али би, управо због полемике на које је указано, ресорно министарство увек требало да има на уму потребу појачане заштите грађана од ризика.

### Codex Alimentarius and GLOBALG.A.P. Standard in Serbia

*The Codex Alimentarius and GLOBALG.A.P. certification represent a collection of food standards and guidelines that aim to provide a high level of consumer protection and fair practice in the international trade of food and agricultural products. The Codex Alimentarius has over 170 member countries within the framework of the Joint Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and the World Health Organization (WHO).*

*In order to strengthen the systems for the control of food safety in Serbia, Ministry of Agriculture, together with the Institute for Standardization of Serbia (ISS), has proposed the establishment of a National Codex Committee. The technical support for this project will be provided by the Ministry of Agriculture of the United States (USDA). Also, to assist in the acquisition of knowledge and experience regarding GLOBALG.A.P. standard, the Government of Serbia has signed a Memorandum of Understanding with the Government of Switzerland. An important step towards the adoption of international rules is the adoption of the Law on Food Safety of 2009.*

11 Закон о безбедности хране (*Службени гласник РС*, бр. 41/09), чл. 47–48, 52.

12 [http://www.minpolj.gov.rs/index.php?stranica=kom\\_pretraga&naredba=pretraga&tip=0](http://www.minpolj.gov.rs/index.php?stranica=kom_pretraga&naredba=pretraga&tip=0)

13 [http://www.minpolj.gov.rs/index.php?stranica=kom\\_clanak&naredba=prikaz&id=384&br\\_stranice=0&sortiranje=&id\\_kategorija=115&id\\_menu=0](http://www.minpolj.gov.rs/index.php?stranica=kom_clanak&naredba=prikaz&id=384&br_stranice=0&sortiranje=&id_kategorija=115&id_menu=0)

14 [http://www.minpolj.gov.rs/index.php?stranica=kom\\_clanak&naredba=lista&id\\_kategorija=232](http://www.minpolj.gov.rs/index.php?stranica=kom_clanak&naredba=lista&id_kategorija=232)

## ПРЕДЛОГ УРЕДБЕ О УЗГАЈАЊУ ГЕНЕТСКИ МОДИФИКОВАНИХ ОРГАНИЗАМА (ГМО)

Бојана Тодоровић

Европска комисија је 14. јула 2010. године предложила уредбу<sup>1</sup> којом би се државама чланицама дала шира ингеренција у погледу слободе одлучивања о ограничавању или забрани култивације генетски модификованих организама (ГМО) на својој територији. Уколико се усвоји, уредба би требало да унесе измене у постојећи регулаторни оквир за материју ГМО, оличен, првенствено, у Директиви о намерном увођењу у животну средину ГМО од 12. марта 2001. године.<sup>2</sup>

Са развојем биотехнологије и различитих метода генетског инжењеринга, постало је могуће преносити делове ДНК материјала са једног организма и убацивати га у други, а као резултат тога добио би се нови организам (биљка, животиња, бактерија) који поседује карактеристике које се не јављају као последица природних процеса. То могу бити већа отпорност на поједине хербициде, већа нутритивна вредност, већа продуктивност и друго. Организми добијени на тај начин називају се генетски модификованим организмима. Европска унија дефинише ГМО као „организме, са изузетком људских бића, код којих је генетски материјал измењен на начин који не настаје природним путем (репродукцијом и/или природном рекомбинацијом гена)“.<sup>3</sup> У ЕУ је тренутно одобрено култивисање и стављање у промет одређених врста генетски модификованог кукуруза, шећерне репе, памука, клице соје, уљане репице, бактеријске биомасе и биомасе квасца.<sup>4</sup>

Како још увек нису утврђени универзални научни параметри на основу којих би се са сигурношћу могло тврдити да конкретни ГМО угрожава, односно не угрожава поједини аспект људског здравља, односно екосистема, предузимају се мере предострожности како би се

избегле могуће нежељене последице. Основни принципи којима се руководе стручњаци приликом процене ефеката ГМО на животну средину прописани су Картагенским протоколом о биолошкој сигурности, као и Конвенцијом о биолошкој разноврсности. Тако: „процена ризика би требало да се врши на научан и транспарентан начин; недостатак научног сазнања не би требало аутоматски тумачити као индикацију одређеног нивоа ризика, непостојања ризика или прихватљивог ризика; ризик би требало сагледати у контексту ризика од немодификованих прималаца или организама родитеља; ризик би требало ценити од случаја до случаја“.<sup>5</sup> Када је у питању човеково здравље, фокус процене ризика је на тенденцијама ГМО да изазову алергијске реакције, затим евентуална токсична дејства која могу имати и слично. Нека од негативних дејстава ГМО по животну средину, која се узимају у обзир приликом процене ризика јесу: потенцијална штетна дејства по корисне инсекте, могући штетни ефекти по биодиверзитет биљног и животињског света, преношење гена отпорних на поједине врсте хербицида на друге биљке и тако даље.<sup>6</sup> Европска унија је, у последњих неколико година, по питању процене ризика и *ex ante* заштите животне средине била крајње ажурна, доносећи низ правних аката који прописују одређене стандарде који имају за циљ да предупреду негативне последице на околину и здравље човека и читавог екосистема. Неки од тих аката су: Директива 2001/18/ЕЗ о намерном увођењу у животну средину ГМО, затим Уредба 1829/2003 о изношењу на тржиште ГМ хране и прехранбених производа (*Regulation on GM food and feed*)<sup>7</sup>, као и Уредба 1830/2003 о следљивости и обележавању ГМО и следљивости хране и хране за животиње добијене од ГМО (*Regulation on traceability and labelling of GMO and the traceability of food and feed products produced from GMO*)<sup>8</sup>.

Овим правним актима ЕУ прописује процедуру којом се процењују фактори ризика од ГМО и производа добијених њиховом употребом. Процедура започиње подношењем захтева заинтересоване државе чланице за производњу, у експерименталне или комерцијалне сврхе, одређене врсте ГМО, а надлежност за научну процену безбедности конкретног ГМО, као

1 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/18/EC, COM(2010) 375 final.

2 Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 of March on the deliberate release into the environment of GMO (OJ L 106 of 17. 4. 2001).

3 Члан 2 тачка 2 Директиве 2001/18/ЕЗ.

4 [http://ec.europa.eu/food/dyna/gm\\_register/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm)

5 Cartagena protocol on biosafety OJ 201 31/07/2002 Annex III General principles

6 <http://www.who.int/foodsafety/publications/biotech/20questions/en/>

7 OJ L 268 of 18. 10. 2003.

8 OJ L 268 of 18. 10. 2003.



и испуњености услова за добијање дозволе за култивацију припада ЕФСА (*European Food Safety Authority*), као и Научном комитету ЕУ. Дозвола се издаје за период од десет година и након истека тог рока може се обновити. Такође, захтева се да потрошачи буду обавештени о томе да су одређени прехранбени производи који се налазе на тржишту генетски модификовани, што се постиже стављањем одговарајућих етикета на такве производе. Прописан је и обавезан *мониторинг*, односно надзор и праћење одобрених ГМО након што се укључе у екосистем или пуне на тржиште, како би се имао увид у то какве ефекте остварује на биодиверзитет.<sup>9</sup>

Одлука ЕУ о томе да ли је одређени ГМО прошао безбедносну процедуру обавезујућа је за државе чланице. Ипак, свакој држави је остављена могућност да, на својој територији, ограничи или забрани култивацију ГМО који су претходно добили зелено светло ЕУ, позивајући се на клаузулу о безбедности (*safeguard clause*). Ова клаузула садржана је у члану 23 Директиве о намерном увођењу у животну средину ГМО и констатује да државе чланице могу да остваре ово своје право, уколико оправдано верују (на основу нових или додатних информација или научних сазнања), да би они били штетни по здравље људи или животну средину. До сада се шест држава чланица позвало на ову клаузулу: Аустрија, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска и Луксембург.<sup>10</sup>

Државама чланицама, у намери да спрече распрострањавање одређених ГМО на својој територији, стоји на располагању и члан 34 Уредбе 1829/2003/ЕЗ, којим се прописују одговарајуће *хитне мере* поступања у случају да услед присуства штетних ГМО постоји опасност по здравље човека и животну средину.<sup>11</sup>

Предложена Уредба представља заправо додатни члан назван *култивација*, који би требало да се угради у важећу Директиву. Основна новина у односу на постојећу правну ситуацију јесте проширење права држава чланица да одлучују о забрани култивације ГМО на својој територији, јер их више не везује искључиво за разлоге обухваћене такозваном заштитном (*safeguard*) клаузулом, већ им допушта да се позову на разлоге друге природе, пре свега социјално-економске. Предлог поставља и два услова под којима државе чланице могу да

спровode своје евентуалне одлуке о ограничењу и забрани култивације, а то су:

- обавеза поступања унутар важећих комуитарних правних оквира којима се прописују научни стандарди који морају бити задовољени у циљу доношења одлуке о безбедности изношења одређених ГМО у животну средину и
- усклађеност њихове одлуке са оснивачким уговорима, а нарочито у погледу недискриминације националних и страних производа, као и провизије на квантитативна ограничења у размени између држава чланица, уз поштовање међународних обавеза које је Европска унија преузела, пре свега са онима које је поставила Светска трговинска организација.<sup>12</sup>

Рано је говорити о новинама које предложена Уредба може да донесе на социјалном, економском и еколошком плану. Ипак, сматра се да би давање веће слободе државама чланицама да одлуче о култивацији ГМО на својој територији резултирало многим предностима. Наиме, смањено би се административни терет ЕУ, због умањене примене безбедносне клаузуле и хитних мера и процедуре с тим у вези, док би државе чланице морале да уложе одређена средства и стручни кадар, због потребе контроле и инспекције на терену, чиме трошкови не би били драстично увећани нити неоправдани. На овај начин, на тржишту би профитирали и многи произвођачи органске и конвенционалне хране и прехранбених производа.<sup>13</sup>

\* \* \*

Народна скупштина Републике Србије је 29. маја 2009. усвојила нови Закон о генетички модификованим организмима који је заменио закон из 2001. године (*Службени лист СРЈ*, бр. 21/2001). Нови закон је усвојен у циљу хармонизације са прописима ЕУ који регулишу материју ГМО. У првом члану прописан је предмет уређивања закона, који обухвата „поступак за издавање одобрења за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину генетички модификованих организама и производа од генетички модификованих организама, услови за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину генетички модификованих организа-

9 [http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/qanda/c2\\_en.htm#c](http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/qanda/c2_en.htm#c)

10 [http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/gmo\\_ban\\_cultivation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/gmo_ban_cultivation_en.htm)

11 Regulation on GM food and feed OJ L 268 of 18. 10. 2003.

12 Образложење предложене уредбе, стр. 7.

13 Исто, стр. 3–6.

ма, руковање, паковање и превоз генетички модификованих организама и производа од генетички модификованих организама, као и друга питања од значаја за генетички модификоване организме и производе од генетички модификованих организама“.

Тренутно законско решење, иако је у складу са важећим прописима ЕУ, забрањује производњу ГМО у комерцијалне сврхе: „Ниједан модификован живи организам, као ни производ од генетички модификованог организма не може да се стави у промет, односно гаји у комерцијалне сврхе на територији Републике Србије.“<sup>14</sup> Како је реч о динамичној области права, реално је очекивати да ће се усвајање Уредбе у оквиру ЕУ одразити и на наш правни систем у области уређења материје генетски модификованих организама. О томе се у протеклих неколико недеља увелико спекулише у јавности, а (евентуална) иницијатива за измену предметног прописа наилази на негодовање бројних асоцијација грађана.

### Proposal for a Regulation on genetically modified organisms (GMOs)

*The European Commission, proposed a Regulation on July 14th of this year with a view to amending the existing European legal framework in the area of GMOs, represented by the Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12th of March on the deliberate release of GMO into the environment. The Regulation, envisaged as an additional article to the Directive 2001/18/EC, would allow Member States to decide whether or not they wish to restrict or prohibit the cultivation of GMOs, which have previously been subjected to the risk assessment procedure and allowed on EU level, on their territory, based not only on grounds covered by the safety clause (potential adverse effects on human health and/or the environment), but mainly reasons of a socio-economic nature. We may expect that such a solution could have an impact on Serbian Law on GMOs.*

<sup>14</sup> Службени гласник РС, бр. 41/09.

## НОВА ДИРЕКТИВА О УСЛОВИМА ЗА ПРОИЗВОДЊУ ЕНЕРГЕТСКИХ ПРОИЗВОДА

Ђорђе Кујовић

*У циљу заштите животне средине, Европски парламент и Савет министара усвојили су Директиву 2009/125/ЕЗ за успостављање оквира за утврђивање услова за добијање еко-дизајн ознаке за производе у вези са потрошњом енергије<sup>1</sup> која државама чланицама налаже да усвоје низ законских решења чији би предмет био смањивање штетних утицаја на животну средину производа који користе енергију и природне ресурсе. Државе чланице су биле дужне да донесу нове законе у складу са овом директивом или да ускладе постојеће, до 20. новембра 2010. године.*

Потреба за електричном енергијом је у знатном порасту широм Европе. У исто време, загађеност ваздуха, воде и земљишта је све већа. Ефекат стаклене баште и прекомерна емисија CO<sub>2</sub> и других штетних гасова прете да доведу до озбиљних климатских промена уз процену да ће се температура површине Земље повећати од 1,1°C до 6,4 °C у XXI веку.<sup>2</sup> Са друге стране, диспаритет националних прописа који регулишу поменуте проблеме, може направити баријере у трговини и нарушити тржишну конкуренцију у ЕУ, што може довести до угрожавања функционисања заједничког тржишта. У циљу сузбијања оваквих негативних појава, које угрожавају економски и друштвени развој заједнице, као и у циљу правилног функционисања унутрашњих и међународног тржишта, донета је ова директива.

Директива је настала на основима старе Директиве 2005/32/ЕЗ. Претходна Директива је, до доношења нове, доживела бројне амандмане. Како би се текст консолидовао и како би се избегле остале нејасноће, јавила се потреба управо за овом новом директивом. Практично, нова директива представља консолидован текст старе, са придодатим амандманима.

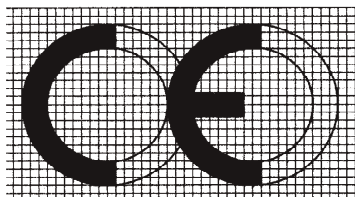
Акт се састоји од 26 чланова и 10 анекса. Директива одређује који су то производи у вези

<sup>1</sup> Directive 2009/125/EC of the European Parliament and the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products. (O J L 285, 31. 10. 2009).

<sup>2</sup> Истраживање Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>, табела 10.7.

са потрошњом енергије. То су било која добра на тржишту, која имају одређен утицај на потрошњу енергије и других природних ресурса приликом употребе. Постављени су критеријуми када одређени производ треба да буде обухваћен законским мерама у складу са овом директивом. Један од критеријума јесте тај да се производ продаје у најмање 200.000 примерака годишње. Такође, одређен производ мора имати (негативан) утицај на окружење и животну средину, као и да његово побољшање (у смислу смањења негативних последица по окружење при коришћењу) неће изискивати прекомерне трошкове. Са друге стране, будући закони који буду донесени на основу ове директиве, неће смеи да имају значајан негативан утицај на функционалност производа (из угла потрошача, то јест корисника), на доступност производа (у материјалном, то јест економском смислу), као ни на здравље и сигурност потрошача и околине. На тај начин, Директива уважава интересе различитих страна. Члан бр. 5 намеће обавезу произвођачу да његов производ, ако је испунио критеријуме, мора имати на себи или на амбалажи СЕ ознаку и ЕС декларацију о усаглашености, којима произвођач гарантује да су својства производа у складу са законским мерама. На основу шестог анекса ове директиве, ЕС декларација мора садржати следеће информације: 1) име и адреса произвођача; 2) опис модела; 3) ако је потребно, информација о усклађеним стандардима који се примењују; 4) ако је потребно, други технички стандарди и спецификације које су коришћене; 5) ако је потребно, упут на законске одредбе које су у вези са обавезом стављања СЕ ознаке. Када произвођач није регистрован у оквиру Заједнице, одговорност је на овлашћеном представнику, а ако он не постоји, на самом увознику. Он мора да обезбеди гаранције да је производ у складу са Директивом и законским мерама, као и да уз тај производ иде и ЕС декларација и остала техничка документација.

Државе чланице ће имати овлашћење да за производ који није у складу са законским мерама на основу Директиве, траже да се усагласи са тим мерама или на крају, да га уклоне са тржишта. Такође, државе чланице ће бити у обавези да предвиде санкције у случају кршења одредаба националних закона. Предвиђено је да буду одређени и посебни органи чија би функција била надгледање и праћење



тржишта, затим узимање узорака и контрола, као и већ поменуто овлашћење повлачења производа са тржишта. Директива коначно предвиђа и сарадњу између држава чланица, размену информација, достављање извештаја и комуникацију са органима Европске уније у циљу што боље примене мера ове директиве.

\* \* \*

Имајући у виду процес европских интеграција, Србија ће бити у обавези да изврши хармонизацију законодавства у области еколошког права. У интересу Србије је да усклади своје прописе са правилима ЕУ, како би убрзала интеграцију, а све у циљу економског и друштвеног просперитета. Србија треба да усвоји законе на основу ове директиве, како би сачувала и побољшала свој екосистем и обезбедила здравље животно окружење. Такође, нови закони би унапредили статус домаћих произвођача на европском тржишту, који би постали конкурентнији ван граница земље, чиме би Србија постала утицајнија како на тржиштима у региону, тако и на европском и светском нивоу.

Директива је од велике важности по животну средину, економију и друштво Европске уније у целини. Она потрошачима обезбеђује производе високих стандарда, који су завидног квалитета а у исто време знатно доприносе рационалној потрошњи енергије и природних ресурса, све у циљу мањег утицаја на окружење, то јест у циљу здравијег живота грађана Европе.

### New Directive establishing a framework for the setting of eco-design requirements for energy related products

*The European Parliament has adopted the new Directive in order to protect the environment from pollution of water, air and soil across Europe. The goal of Directive 2009/125/EC is to achieve a high level of protection for the environment caused by the very high consumption of energy and natural resources. Improving energy and resource efficiency of products will be very beneficial to all consumers and end users. Furthermore it should contribute to the security of the energy supply and to the reduction of the demand for natural resources. Producers will be able to put on the market only those products which have the CE marking and the EC declaration of conformity. Also additional obligations are set for importers and their representatives. These measures should provide a healthy and fair competition at national markets. All Member States of the European Union are required to adopt their own laws in accordance to this Directive.*

## НОВА УРЕДБА О БЕЗБЕДНОСТИ СНАБДЕВАЊА ГАСОМ

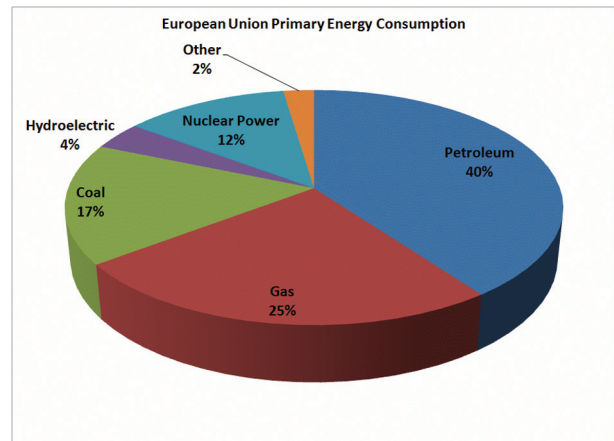
Душан Митровић

Нова Уредба (ЕУ) број 994/2010 о безбедности снабдевања гасом<sup>1</sup>, усвојена је 20. октобра 2010. године, чиме је престала да важи Директива о снабдевању гасом 2004/67. Овим актом се желе избећи већи поремећаји у снабдевању, потрошњи и дистрибуцији гаса, како на интерном, тако и на екстерном тржишту. Упркос строгим критеријумима донете уредбе, земљама чланицама, односно њиховим националним законодавствима је, у случају кризе, остављена аутономија по питању избора мера, и трговине гасом са суседним земљама. Уз ове обавезе, планирано је да се обезбеди 1.400.000.000 евра за кофинансирање интернационалне гасне инфраструктуре.

Природни гас је у последњих 10 година у Европској унији, а и у Србији, постао један од незаобилазних извора енергије, како у индустријској производњи, тако и у осталим областима потрошње енергије. Са растом потрошње једног од главних супституата нафте, која је достигла ниво од  $\frac{1}{4}$  укупне употребе (овог извора) енергије у ЕУ (слика бр. 1)<sup>2</sup>, наставља да опада његова производња у самој Унији, што води потреби његовог повећаног увоза. Таква ситуација је довела до изузетне зависности ЕУ од екстерних добављача гаса. Она се повећала до те мере да је постало неопходно регулисање његовог константног прилива, с циљем избегавања енергетског колапса.

Оправданост критика постојећег система снабдевања гасом потврдила је гасна криза 2008–2009, између Украјине и Руске Федерације. Русија, која по резервама природног гаса заузима прво место у свету, преко „ОАО Газпром“, чији је она већински власник (чији удео у светској производњи гаса износи 14,5 посто)<sup>3</sup>, први пут је прекинула испоруку у 2006. години, али је тек 5. јануара 2009. године дошло до смањења транзита гаса, а већ 7. јануара 2009. до потпуне

обуставе његове испоруке.<sup>4</sup> У том моменту гаса није било довољно у већини источноевропских земаља и у неким западноевропским чланицама Уније. Гасна криза је показала неспремност земаља чланица за оваква ванредна стања и неусклађеност европских прописа (Директива о снабдевању гасом 2004/67/ЕЗ) са њиховим националним законодавствима.



Извор: <http://investingdaily.com>

Управо тај догађај је био повод да Европска комисија, у јулу 2009, предложи доношење нове уредбе о безбедности снабдевања гасом и укидање старе из 2004. године. Циљ новог прописа јесте успостављање мера усмерених на осигурање снабдевања, како би се обезбедило правилно и константно функционисање унутрашњег тржишта гаса. Акценат се ставља на: 1) јасно дефинисање и прописивање одговорности и 2) координацију превентивних мера и реаговање на конкретне поремећаје на нивоу земаља чланица и Заједнице.

Једна од главних ставки овог акта јесте осмишљавање плана превентивних мера и плана за хитне случајеве. Рок за њихово доношење и објаву истиче 3. децембра 2012. Међутим, надлежни органи, које именује свака од земаља чланица, пре усвајања тих планова, до 3. јуна 2011. године, требало би да размене нацрте тих планова, између себе и са Комисијом, како би осигурале да не постоје противречности, и да су планови одговарајући за примену на регионалном нивоу. У року од три месеца од обавештења надлежног органа о њиховом усвајању Европска комисија има право да оцени програме и да се консултује о њима са Европском мрежом оператора преносног система гаса (ENTSO-G), Агенцијом за сарадњу енергетских регулатора (ACER) и другим интересним групама, које улазе у састав Координационе

1 Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 Concerning Measures to safeguard Security Of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC.

2 <http://www.investingdaily.com/pf/17516/alternative-energy-dont-believe-the-hype.html>

3 <http://www.gazprom.com/production/>

4 [http://en.wikipedia.org/wiki/Russia%E2%80%93Ukraine\\_gas\\_disputes](http://en.wikipedia.org/wiki/Russia%E2%80%93Ukraine_gas_disputes)

групе за гас (*Gas Coordination Group*). У случају да Комисија оцени да објављени планови нису ефективни или нису у складу са одредбама ове директиве или других одредаба Уније, или су у супротности са одговарајућим плановима других органа, она може да захтева његову измену и допуноу.

Мере, које су предвиђене у плановима, требало би да одговарају Н-1<sup>5</sup> стандарду, обиму и капацитету који су потребни да обезбеде заштићене кориснике, а то су пре свега они корисници који су већ повезани са мрежом: домаћинства, школе, болнице, и у неким случајевима мала и средња предузећа, у следећим случајевима:

- екстремним температурама за период од седам дана;
- било ком периоду у трајању најмање 30 дана изузетно високе тражње за гасом;
- најмање 30 дана у случају ремећења поједине гасне инфраструктуре услед просечних зимских услова.

Поред ових планова, инсистира се да, најкасније, до 3. децембра 2014. године надлежне институције чланице обезбеде „носивост“ гасне мреже (у складу са Н-1 формулом), која би у случају веће дисрупције снабдевања гасом, у потпуности задовољила тражњу за гасом на процењеној територији „у току дана екстремно високе потражње“. Тако формулисан временски оквир, по правилу, предвиђен је за раздобље најхладнијег времена. Према статистици такво време се догађа сваких 20 година.

У члану 10 варира опција да само у случају када надлежни орган прогласи ванредно стање, он може у оправданом, изузетним случајевима предузети мере које одступају од плана за хитне случајеве. Одмах након поступања у таквим околностима орган треба да обавести Комисију и пружи оправдање за то.

Надзор над извршењем мера и њихову координацију, поред Комисије, обављаће Координациона група за гас. Група би требало да буде састављена од представника: надлежних органа, ACER, ENTSO-G, надлежних индустријских тела и релевантних корисника. Како би се ова функција обављала што боље, од изузетног значаја ће бити међусобна размена информација између земаља чланица и Европске комисије. Предвиђено је да у току ванредног стања надлежне институције држава и предузећа ставе на располагање надлежном органу битне податке о набавкама гаса на дневном

нивоу (дневна потражња гаса; проток гаса на свим међуграничним прелазима на сат; период потребан да се обезбеди његова дистрибуција заштићеним корисницима итд.). У периоду 1998–2000. за територију ЕУ либерализовано је тржиште гаса на нивоу понуде, што је било од утицаја и на обавезу информисања из овог акта. Из тог разлога, предузећима која се баве овом делатношћу препоручује се да обавесте, најкасније до 3. децембра 2011. године за постојеће и будуће уговоре, именовани орган, који затим прослеђује те информације Комисији, о детаљима уговора са трајањем више од једне године, склопљеним са добављачима из трећих земаља (нечланица).

Ради што успешнијег остваривања донете уредбе и функционисања мреже, Европски енергетски програм за обнову је наменио 1.400.000.000 евра за развој међуграничне гасне инфраструктуре. То укључује финансирање неколико десетина пројеката ценовода, ради постизања веће интегрисаности енергетских мрежа. Конкретне инвестиције ће несумњиво бити од користи, посебно при повећању протока гаса који се очекује након завршетка пројекта „Северни ток“, који се ближи својој реализацији.<sup>6</sup>

\* \* \*

У нашој земљи национални акт, који се може упоредити са европском регулативом јесте Закон о енергетици, који уређује „транспорт природног гаса, управљање транспортним системом за природни гас, складиштење природног гаса, управљање складиштем природног гаса, дистрибуцију природног гаса, управљање дистрибутивним системом за природни гас, трговину природним гасом“<sup>7</sup>. Он даје оквирне смернице за развој гасне инфраструктуре и предвиђа постојање агенције за енергетску ефикасност, која нема изричитих овлашћења. До краја 2010. године, према наводима државног секретара Министарства енергетике, требало је да буде донет нови закон о енергетици.<sup>8</sup> Основни циљ тог закона јесте либерализација тржишта енергената и фаворизовање енергетске ефикасности, кроз повећање употребе обновљивих извора енергије. На путу ка Европској унији, нови закон, уколико се буде примењивао сходно намени, допринеће повећању енергетске ефикасности, чиме ће се посредно и побољшати капацитет

6 <http://www.nord-stream.com/the-pipeline.html>

7 Службени гласник РС, бр. 84/2004 члан 2 став 3.

8 <http://www.smedia.rs/biznis/detalji.php?id=4820>

5 <http://mathworld.wolfram.com/Variance.html>

инфраструктуре, а самим тим и безбедност снабдевања гасом.

Како у доба глобализације све више долази до повезивања држава у свим областима, тако ни енергетика у Европи није изузетак. Иако већина одредби нове уредбе нема обавезујући карактер, узимајући у обзир да је већина држава већ приступила остваривању датих прописа<sup>9</sup>, несумњиво ће имати снажан утицај на даље развијање и ширење европског тржишта гаса.

### New European Regulation concerning measures to safeguard security of gas supply

*In July 2009, the European Union introduced a new regulation on security of gas supply. To prevent further disruptions of gas supply, the European Commission adopted new rules and obligations concerning the consumption, distribution and trade of natural gas between member states. This regulation establishes a new monitoring system, based on coordination and cooperation both among the states and Union as a whole. These measures are primarily aimed at protecting consumers and industrial stabilization. In addition to these commitments 1,4 billion euro is planned to be provided for co-financing international gas infrastructures.*

## ПРИКАЗ МЕРА ЗАШТИТЕ ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНИХ ПОТРОШАЧА

**Марина Младеновић и  
Дубравка Стијовић**

*Либерализацијом тржишта електричне енергије јавила се потреба за појачаном заштитом угрожених категорија потрошача. Агенција за енергетику Републике Србије је у фебруару 2010. године објавила „Упоредну анализу заштите енергетски угрожених потрошача у појединим земљама“<sup>1</sup> како би указала на проблеме који постоје у овој области. Постојећи Закон о енергетици<sup>2</sup> са само неколико површних од-*

*редби обрадио је материју заштите корисника, а у међувремену је донет нови Закон о заштити потрошача<sup>3</sup> који у глави IX садржи значајне одредбе о заштити корисника услуга од општег економског интереса. Директивама 2003/54/EЗ<sup>4</sup> и 2003/55/EЗ<sup>5</sup>, које су 2009. године замењене новим директивама, државе чланице ЕУ су се обавезале да сваком купцу омогуће право избора снабдевања енергијом и тако директно потпомогну у разбијању монопола који постоји у овој области.*

Проблем реформи на тржишту електричне енергије, и заштите угрожених потрошача, довели су до значајних расправа и покушаја да се дође до нових решења и нових видова заштите и у овим областима. Модернизација регулативе енергетског сектора дала је различите резултате. Такве промене нису пружиле адекватну заштиту социјално угроженим корисницима, посебно у земљама југоисточне Европе. Неусклађеност принципа и могућности довеле су до тога да спровођење реформи у тим енергетски угроженим земљама не може да одговори захтевима либерализованог тржишта. Надлежне организације и институције Европске уније и Енергетске заједнице покушале су заједничким снагама да дефинишу угроженог потрошача као важну полазну основу за даље решавање проблема, класификацију истих и услове за њихову примену. Иако су уложени знатни напори, дошло се до схватања да је дефинисање ове категорије становништва на основу јединствених критеријума неостварљиво, осим на основу месечних прихода, те да се заштита самих потрошача јавља као део општих мера социјалне политике. Решавање овог питања није од значаја само за заштиту енергетски угрожених потрошача, већ је од значаја за целокупну реформу енергетског сектора, ради побољшања кроз ангажман надлежних институција. Основни принципи на којима треба да се заснива појачана заштита јесу успостављање цене производа и услуга на нивоу економске ефикасности и снабдевање без дискриминације учесника на тржишту; електрична енергија као основно добро мора да се обезбеди барем до услова за успостављање основних животних потреба; побољшање администрације, њиховог рада, ради смањења

9 Према наводима ЕЗ – <http://www.commercialriskeurope.com/cre/313/56/New-security-challenge-for-gas-market-risk-managers/>

1 Агенција за енергетику Републике Србије, Упоредна анализа заштите енергетски угрожених потрошача у појединим земљама (даље у тексту Упоредна анализа), фебруар 2010, Београд, ([http://www.aers.rs/Files/Razno/2010/Uporedna\\_analiza\\_zastite\\_energetski\\_ugrozenih\\_potrosaca.pdf](http://www.aers.rs/Files/Razno/2010/Uporedna_analiza_zastite_energetski_ugrozenih_potrosaca.pdf)), стр. 5.

2 Службени гласник РС, бр. 84/2004.

3 Службени гласник РС, бр. 53/2010.

4 Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC.

5 Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC.

трошкова, као и дугорочна и јединствена примена на политику цена енергената.<sup>6</sup>

Појму заштите потрошача се може приступити на ужем или ширем плану. Шире посматрано, појам заштите обухвата јасно и транспарентно утврђивање права и обавеза потрошача и снабдевача, квалитета услуга и мера заштите. Поље заштите њихових права и обавеза се посматра кроз: право приступа мрежи; утврђивање трошкова при прикључењу мрежи; врсту и тип уговора о снабдевању; начине плаћања рачуна; процедуре у случају кашњења рачуна и приликом искључења са мреже; проблем крађе енергије и решавање спорова.<sup>7</sup> Ужи приступ заштите угрожених потрошача односи се на третман посебно угрожених категорија.

Одређење појма угроженог потрошача, који се јавио код великог броја држава и организација, још више је усложио овај проблем. Као један од корака ка решавању, Организација европских регулатора за електричну енергију и гас (*European Regulators Group for Electricity – ERGEG*) даје дефиницију угроженог потрошача „дефинисаног националним законодавством као особу која, у својим односима са енергетским снабдевачима треба да буде заштићена (немоћни, хронично болесни, пензионери, домаћинства са малим примањима, становници у удаљеним или слабо насељеним крајевима).<sup>8</sup> У вези са социјално угроженим категоријама потрошача, битно је направити разлику између овог појма и појма *енергетског сиромаштва*, имајући у виду да се ови појмови некада тумаче као синоними. Енергетско сиромаштво доводи до енергетске неефикасности, говори о врсти и трошковима горива која се користе и приходима домаћинства, док је *социјално угрожено становништво* шира категорија која обухвата становништво које није у стању да себи и својим члановима обезбеди минимум егзистенцијалних трошкова. Њихова платежна способност не може да омогући домаћинству задовољење елементарних потреба за електричном енергијом или другим производом, путем издвајања једног дела својих годишњих прихода. У ову категорију спадају: старије особе са ниским пензијама, инвалиди са ниским приходима, породице са малом децом и ни-

ским приходима, болесне особе којима је неопходно дугорочно лечење, домаћинства која су у статусу државне помоћи.<sup>9</sup>

Заштита енергетски угрожених потрошача обезбеђивањем минималне количине енергије, спроводи се на два начина. Први начин обухвата *општу социјалну политику* којом су обухваћени сви облици угрожениости, укључујући и саму енергетску угрожениост, а заштита се обезбеђује издвајањем посебних средстава из буџета и директном помоћи за потребе обезбеђивања енергије.<sup>10</sup>

*Програм директне помоћи* обухвата три облика. Први јесте директна новчана помоћ, која не даје завидне резултате, с обзиром на то да је јако тешко контролисати одређене групе потрошача да ли добијени новац користе за плаћање утрошене енергије. Други облик се спроводи путем ваучера или гарантног писма. Новчана средства се уплаћују на рачун енергетских компанија, а сама предузећа воде регистар социјално угрожених корисника и на основу тог статуса пружају услуге на одређеној територији на којој се налази циљна група. Неспорно је да је овај облик пружања помоћи много ефикаснији од претходног, међутим, он доводи до потенцијалне злоупотребе помоћи, сиромашнији потрошачи теже одабиру ону електричну енергију која је најповољнија за њихов буџет, што даје подстрека компанијама да редукују своје цене и тако доведу до постојања нелојалне конкуренције. Издавањем гарантног писма се омогућава да се одређени проценат утрошене енергије финансира из општег социјалног програма, а материјална средства за овај вид државне помоћи се остварују кроз порезе и таксе по посебно утврђеном механизму израчунавања.<sup>11</sup>

Увођењем социјалне компоненте у тарифни систем, као најзаступљенији вид државне помоћи, подразумева се увођење социјалних тарифа, односно посебних социјалних тарифних ставки. Путем оваквих тарифа настоји се пружити свим корисницима електричне енергије могућност плаћања ниже цене од реалне, али овакав систем доводи до неправедних бенефиција. Наиме, недостатак овог система је примењивост на све потрошаче укључујући и оне кориснике који имају могућности да

6 Упоредна анализа, стр. 6.

7 Исто, стр. 11.

8 Energy Community Regulatory Board, *Best Practice Guidelines on the Protection of Vulnerable Household Customers*, R07-WGC-01-05, 28-June 2007, [http://www.ecrb.eu/portal/page/portal/ECRB\\_HOME/ECRB\\_DOCUMENTS/ECRB%20REPORTS%20%20DOCUMENTS/R07-WGC-01-05\\_BP\\_Guidelines\\_final.pdf](http://www.ecrb.eu/portal/page/portal/ECRB_HOME/ECRB_DOCUMENTS/ECRB%20REPORTS%20%20DOCUMENTS/R07-WGC-01-05_BP_Guidelines_final.pdf)

9 Упоредна анализа, стр. 14.

10 Исто, стр. 19.

11 Исто, стр. 22.

плаћају пуну економску цену електричне енергије. Систем *cross-subsidies*, који се најчешће примењује у земљама региона, јесте финансирање социјалних блок тарифа путем преливања трошкова на остале категорије потрошача. Међутим, то није једини вид финансирања тарифа овакве врсте. Средства се у већини случајева обезбеђују и путем директне помоћи самих надлежних органа (средства добијена по основу пореза и такси). Постојање социјалних тарифа доводи до угрожавања економске ефикасности како енергетских компанија тако и саме државе, те је, према томе, неопходно елиминисати погодности избора снабдевача које уживају потрошачи који се не могу класификовати као угрожене категорије.<sup>12</sup> У пракси су чести и други видови помоћи који не морају имати економски карактер попут зимских попушта, замрзавања цена, отписи дугова, бесплатне изолације стамбеног простора, савети за унапређење енергетске ефикасности и други.<sup>13</sup>

Најбоље решење које би се могло применити у условима либерализованог тржишта јесте то да се уместо постојања социјалних тарифа уведе јединствени компензациони механизам. Такав механизам би представљао финансирање снабдевача помоћу средстава из фондова, а сами фондови би могли обезбедити новчане приливе уз помоћ државе, локалне самоуправе или територијалне јединице. Став Европске уније, која не подржава систем социјалних тарифа, јесте потпуно оправдан, с обзиром на то да такав начин регулисања и пружања помоћи енергетски угроженим потрошачима само доводи до угрожавања конкурентности на тржишту и постојања дискриминације између потрошача.

\* \* \*

Усклађеност домаћег законодавства са прописима ЕУ за собом повлачи велику одговорност надлежних државних институција да спрече енергетско сиромаштво и пруже потпуну ефикасност у овој области. Закон о енергетици чланом 76 предвиђа да у случајевима када је угрожена сигурност снабдевача купаца или функционисање енергетског система, због недовољне понуде на тржишту енергије или наступања других ванредних околности, Влада Републике Србије прописује мере организирања испо-

руке електричне енергије, односно природног гаса, или посебне услове увоза или извоза појединих врста енергије, начин и услове за образовање и контролу цена, обавезу испоруке само одређеним корисницима или посебне услове обављања енергетских делатности. Један од корака успешног функционисања представља дефинисање појма заштите потрошача као саставни део законодавства сваке земље. Неопходност да свака земља чланица дефинише концепт енергетски угрожених потрошача, садржана је у члановима 3 Директиве о електричној енергији и Директиве о гасу.<sup>14</sup>

Доношењем новог Закона о заштити потрошача, Србија је одговорно приступила овој проблематици уградивши у овај пропис дефиницију угроженог потрошача. У члану 84 истиче се да је угрожени потрошач онај који због економског или друштвеног положаја, или услова живота, посебних потреба, или других тешких личних прилика, прибавља услугу од општег економског интереса под нарочито отежаним условима, док је у надлежности Владе Србије да ближе одреди услове овог члана у погледу критеријума за одређивање угроженог потрошача у појединим областима услуга од општег интереса, на предлог ресорних министарстава. Пружањем заштите социјално угроженим корисницима енергије, домаћа регулатива је имплементирала стандарде Европске уније и Енергетске заједнице, као једног од елементарних услова за успешно функционисање енергетског тржишта и остваривања заштите потрошача.

### A review of the measures on protection of vulnerable consumers in the energy sector

*A necessity for strengthening the protection of vulnerable consumers has primarily arisen from the liberalization of the electricity market. The Energy Agency of the Republic of Serbia published „Comparative Analysis of the Protection of Vulnerable Consumers in Individual Countries“ in February of 2010. The purpose of this study report is to indicate the problems that exist in this domain. The existing Law on Energy tackles these issues in a few rather superficial articles, indicating the measures that the government has undertaken. Conversely, the new Law on Consumer Protection in its section IX contains important rules on the protection*

<sup>12</sup> Исто, стр. 23.

<sup>13</sup> Исто, стр. 25

<sup>14</sup> Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC.



*vulnerable consumers. Directives 2003/54 and 2003/55 oblige Members States to provide the right of selection of the operator to every consumer and in this way directly help to break the monopoly that exists in this domain. By providing protection for socially vulnerable consumers of energy, Serbian regulation has faithfully followed the standards of the EU and the Energy Community, as one of the basic decrees for the successful functioning of the energy market.*

## НОВИ ДОМАЋИ ПРОПИСИ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ

### Ања Тасић

*Влада Републике Србије донела је 2. августа 2010. године Уредбу о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера (Службени гласник РС, бр. 50/2010) и Уредбу о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције (Службени гласник РС, бр. 50/2010). Смернице за примену члана 69 Закона о заштити конкуренције (Службени гласник РС, бр. 51/2009) и Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције Комисија за заштиту конкуренције донела је на 156. седници одржаној 30. августа 2010. године. Ови акти донети су у циљу спровођења Закона о заштити конкуренције.*

Влада Републике Србије донела је августа месеца 2010. године Уредбу о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера (Службени гласник РС, бр. 50/2010) и Уредбу о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције (Службени гласник РС, бр. 50/2010) у циљу спровођења Закона о заштити конкуренције (Службени гласник РС, бр. 51/2009), и то првенствено чланова 68 (мера заштите конкуренције), 69 (ослобађање обавезе из мере заштите конкуренције) и 70 (мера процесног пенала).

У оквиру права ЕУ постоје одговарајући акти који служе истом циљу, обезбеђивању примене чланова 101 и 102 Оснивачког уговора (TFEU)<sup>1</sup> који су усмерени на заштиту конку-

ренције. Између тих аката и поменутих уредби и смерница могу се повући многобројне паралеле, али уочити и одређене разлике.

Уредбом о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера прописују се критеријуми за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начин и рокови тог плаћања и услови за одређивање мере заштите конкуренције, мере отклањања повреде конкуренције, односно других управних мера прописаних Законом о заштити конкуренције (у даљем тексту: Закон). Закон прописује ситуације у којима ће доћи до изрицања мере која може износити највише 10 посто од укупног годишњег прихода учесника коме је мера изречена.<sup>2</sup>

Као релевантне за одређивање висине пенала, Уредба наводи седам критеријума. Први представља намера учесника на тржишту да изврши повреду конкуренције, а деловање из нехата, како свесног тако и несвесног, третираће се као олакшавајућа околност, то јест уколико је учесник на тржишту био свестан могућности повреде конкуренције као последице његове радње и олако држао да до повреде неће доћи (свесни нехат), и уколико није био свестан могућности повреде, али је према околностима под којима је радњу предузео и с обзиром на своја својства, био дужан и могао бити свестан те могућности (несвесни нехат). Степен тежине повреде, постојање, односно непостојање штетних последица, као и трајање повреде конкуренције такође се имају узети у обзир приликом одређивања пенала. Даље се као критеријуми наводе поврат учесника на тржиште као отежавајућа околност, подстрекавање других учесника на вршење радњи које могу имати за циљ или последицу значајну повреду конкуренције, као и сарадња учесника у поступку утврђивања повреде конкуренције и опструирање спровођења процесних радњи које се спроводе у складу са Законом. У зависности од смера у коме иду, као олакшавајућа, односно отежавајућа околност имају се узети време обустављања радњи које представљају повреду конкуренције и предузимање мера за отклањање насталих последица – код оба критеријума се деловање у тренутку који претходи свести да је повреда откривена или предузимању процесних радњи сматра олакшавајућом околношћу.

<sup>1</sup> Official Journal of the European Union C 115/47.

<sup>2</sup> Члан 68 Закона о заштити конкуренције.

Рокови за плаћање мере заштите конкуренције и мере процесног пенала дефинисани су самим Законом<sup>3</sup>, и износе од три месеца до годину дана, за прву, и од један до три месеца, за другу. Приликом одређивања ових рокова у обзир ће се узети финансијска снага учесника на тржишту коме је мера одређена. Евентуално се може одобрити плаћање мере у ратама, уколико учесник на тржишту поднесе захтев којим мора учинити евидентним постојање или настанак значајних и трајних финансијских потешкоћа у свом пословању које могу резултирати стечајем или дужим прекидом пословања.

Предвиђена је могућност изрицања мере отклањања повреде конкуренције<sup>4</sup> заједно са мером заштите конкуренције уколико би спровођење такве мере могло отклонити настале последице у целини или делимично, те спречити настанак нове повреде.

На основу Уредбе Савета (ЕЗ) број 1/2003 о примени чланова 81 и 82 Уговора о Европској унији (данашњи чланови 101 и 102 УФЕУ)<sup>5</sup>, Европска комисија донела је Смернице о начину одређивања казни<sup>6</sup>, које постављају доста сложенији принцип одређивања казни у односу на српску уредбу. Наиме, укупни приход који директно проистиче из повреде конкуренције представља „вредност продаје“ (*value of sales*), а у зависности од тежине повреде одређује се проценат те вредности (највише 30 посто) који помножен бројем година трајања повреде даје „основну суму“ (*basic amount*). Након одређивања основне суме, следи други корак, а то је смањење, односно повећање основне суме у зависности од постојања олакшавајућих или отежавајућих околности. Тек се у овом сегменту могу уочити сличности, јер су таксативно набројане околности заправо критеријуми који се према нашој уредби имају узети у обзир.

Уредбом о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције се детаљније разматрају услови под којима може доћи до ослобађања, односно смањења обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције, а који су дефинисани у члану 69 Закона.

3 Члан 70 Закона о заштити конкуренције.

4 Члан 59 Закона о заштити конкуренције.

5 Council Regulation (EC) No 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, 08. 12. 2006.

6 Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation (EC) No 1/2003, 01. 09. 2006.

Првенствено је сарадња са Комисијом за заштиту конкуренције, деловање које учесника у рестриктивном споразуму може ослободити обавезе плаћања новчаног износа мере. Околности под којима може доћи до ослобађања јесу: пријављивање постојања споразума о којем Комисија није имала претходна сазнања, или није имала довољно доказа за покретање поступка, омогућавање доказа о рестриктивном споразуму директно или указивањем на место или лице код кога се докази налазе, као и ситуација да учесник није принудио нити подстрекао друге учеснике на закључење или спровођење рестриктивног споразума, нити је иницијатор или организатор тог споразума.

Обавезивање изјавом на сарадњу са Комисијом до правноснажности решења којим је изречена мера заштите конкуренције такође има за последицу ослобађање од обавезе плаћања износа мере. Том изјавом се учесник уједно обавезује да неће трећој страни саопштавати садржај пријаве, осим на основу одобрења Комисије, као и да неће уништавати или прикривати доказе. Престанак учествовања у споразуму, уколико Комисија супротно не одобри и захтева у циљу вођења поступка и прикупљања доказа, јесте последњи разлог за ослобађање од обавезе предвиђен Уредбом.

Комисија за заштиту конкуренције је у складу са овлашћењем које је добила на основу Закона<sup>7</sup>, на својој 156. седници одржаној 30. августа 2010. године донела Смернице за примену члана 69 Закона о заштити конкуренције и Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције, којима је ближе уредила услове, поступак и начин под којим се учесник на тржишту ослобађа, односно под којима се смањује висина плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције.

Као услови за ослобађање од обавезе наводе се исти услови као у Уредби, док ће се обавеза смањити уколико нису испуњени услови за ослобађање, а у току поступка је поднет захтев за смањење од стране учесника на тржишту који није а ни организатор нити иницијатор рестриктивног споразума, који није принудио или подстрекао друге на учествовање у таквим споразумима, а са Комисијом оствари сарадњу у виду пружања доказа и информација релевантних за вођење поступка.

У Смерницама се врло детаљно описује начин подношења пријаве рестриктивног споразума и већ поменутог захтева за смањење

7 Члан 21 став 1 тачка 5 Закона о заштити конкуренције.

обавезе, као и поступање Комисије по пријавама и захтевима. Учесник на тржишту појединачно подноси пријаву која мора испунити прописане формалне и садржинске захтеве, а то може учинити са или без откривања свог идентитета. Уколико Комисија није имала претходна сазнања о постојању споразума, учесник који је поднео пријаву моћи ће да поднесе захтев за ослобађање од обавезе, а у супротном само за смањење обавезе при чему се као критеријум за одређивање процента смањења има узети редослед подношења захтева. У вези са тим могуће је подношење претходне пријаве споразума (маркер) са захтевом утврђивања редоследа подношења пријаве, чиме подносилац пријаве обезбеђује себи првенство. Комисија ће након преиспитивања навода, анализе и оцене доказа и испуњености услова и евалуације сарадње подносиоца захтева са Комисијом, решењем одлучити да ли одобрава ослобађање, односно смањење обавезе.

У Европској унији ову материју регулише такозвани *Leniency Notice*<sup>8</sup> (енгл. *leniency* – имунитет) који је био узор за доношење Смерница. Услови, поступак и начин стицања имунитета, то јест ослобађања као и смањења мере готово су идентични у два акта. Међутим, треба скренути пажњу на две уочљиве разлике које могу имати значајне консеквенце. Наиме, домаћим актом није предвиђена могућност да учесник на тржишту који је организатор или иницијатор рестриктивног споразума (*ringleader*) буде кандидат како за ослобађање тако ни за смањење обавезе, док према *Leniency Notice* он може конкурисати за смањење. На тај начин је ова категорија учесника, која засигурно може Комисији ставити на увид многобројне доказе о рестриктивном споразуму, ускраћена да сарадњом са Комисијом дође у повољнији положај. Друга разлика тиче се поступка, тачније претходне пријаве, у Смерницама означене као маркер. Овај институт садржи помешана обележја маркера и хипотетичке пријаве по *Leniency Notice*. Маркером подносилац чува себи првенство, што је од великог значаја јер ће он касније на основу редоследа остваривати своја права, пружањем само основних података о споразуму, а не и указивањем на доказе којима располаже, а након утврђеног временског периода он употпуњује своју пријаву. Пружање на увид листе доказа којом подносилац располаже потребно је, међутим, код хипотетичке пријаве која служи да учесник на

тржишту без откривања идентитета утврди да ли ће докази које поседује бити довољни да му осигурају имунитет. Са друге стране, претходна пријава има дејство маркера – чува првенство, али има и обележје хипотетичке пријаве – потребно је указати на доказе којима подносилац располаже. То значи да подносилац претходне пријаве мора у тренутку подношења располагати одређеним доказима, а управо је смисао овог института давање могућности подносиоцу да у одређеном накнадном временском периоду прибави доказе и учини их доступним Комисији у оквиру потпуне пријаве за коју ће се као дан подношења узети дан подношења претходне пријаве.

\* \* \*

За разлику од претходног Закона о заштити конкуренције<sup>9</sup> који Комисији није пружао могућност изрицања мера заштите конкуренције, већ је у случају повреде конкуренције Комисија једино могла да поднесе прекршајну пријаву надлежном прекршајном органу<sup>10</sup>, нови Закон давањем ширих овлашћења ставља Комисију у далеко бољи и изгледнији положај. Доношење ових подзаконских аката омогућиће најпре прецизирање, а затим и примену како мера заштите конкуренције тако и процесних пенала, у циљу заштите тржишне утакмице. Истовремено, ови акти донети су у складу са регулативом Европске уније, и део су процеса усаглашавања домаћег законодавства са комунитарним, чему Србија тежи.

## New competition legislation in Serbia

*In August 2010 the Government of the Republic of Serbia passed two by-laws with a view to enforcing the 2009 Law on Protection of Competition, followed by more detailed Guidelines by the Commission for the Protection of Competition. These Regulations and Guidelines set the criteria for determining the type and the amount of fines, due dates and the manner of payment for the infringement of competition. They also lays down the circumstances and procedure for undertakings from cartel cases to get immunity from fines or have fines reduced. The similarity with the respective EU regulation can be noticed in many aspects of these two by-laws; however, significant differences are evident as well. Once again, Serbia makes another step towards legal harmonization with the European Union.*

8 Commission Notice on Immunity from fines and reduction of fines in cartel cases, 08. 12. 2006.

9 Службени гласник РС, бр. 79/2005.

10 Члан 70 Закона о заштити конкуренције из 2005. године.

## ЗАШТИТА ПОТРОШАЧА: STURGEON V CONDOR (C-402/07) И BOCK, LEPUSCHITZ V AIR FRANCE (C-432/07)

**Милорад Гајић**

*Немачки Савезни врховни суд и аустријски Трговински суд, у два спојена случаја, поставили су низ питања Суду правде ЕУ.<sup>1</sup> То су следећа питања: 1) да ли се одлагање лета може сматрати отказивањем лета и под којим условима (дужина одлагања); 2) да ли се путници чији је лет одложен могу изједначити са онима чији је лет отказан у смислу надокнаде коју компанија мора да плати путнику чији је лет отказан; 3) да ли технички проблем на летелици потпада под концепт ванредних околности, који је одређен у члану 5 (став 3) Уредбе 261/2004 којом се установљавају заједничка правила о компензацији и помоћи путницима у случају да им није омогућено укрцавање и у случају отказивања или дугог одлагања летова<sup>2</sup> (у даљем тексту: Уредбе). Председник Суда је ова два случаја спојио у октобру 2007. године.*

У првом случају, породица Sturgeon је резервисала повратне карте од Франкфурта на Мајни до Торонта код компаније Condor. На повратном лету, после чекирања карата, путници су обавештени да им је лет отказан, враћен им је пртљаг и пребачени су до оближњег хотела да преноће. Сутрадан, карте су путницима чекиране на пулту друге авио-компаније, под истим бројем лета, уз промењена места седења у односу на планирани лет, мада лет није пребачен тој другој авио-компанији. На крају, путници су у Франкфурт стигли са 25 часова закашњења у односу на првобитно планирани лет. Породица Sturgeon је тумачила ове околности као отказ лета и захтевала накнаду од 600 евра уз накнаду штете, која је у таквим случајевима предвиђена за отказивање лета у складу са поменутом уредбом (члан 8, став 1). Авио-превозник Condor се бранио тврдећи да се овде ради о одлагању, а не о отказивању лета, а да је свеукупно био узрок ураган који је беснео у Кари-

бима, касније додавши да је било и техничких кварова на летелици и болести која је владала међу члановима посаде авиона. Случај је доспео до Савезног врховног суда Немачке који је затражио мишљење Суда правде ЕУ.

У другом случају, господин Bock и госпођица Lepuschitz, преко компаније Air France резервисали су повратне карте од Беча до града Мексико, са председањем у Паризу. Повратни лет, на линији Мексико–Париз, отказан је услед техничке неисправности летелице. Путници су о томе обавештени пре чекирања карата. Тужиоци су прихватили понуду компаније Air France да их, да би стигли у Беч што пре, превезе авио-компанија Continental Airlines. Првобитне карте су им поништене, да би им Continental издао своје. Тужиоци су стигли у Беч са закашњењем од 22 часа у односу на планирано. Тужили су Air France за накнаду од 600 евра. Случај је, слично као у претходном примеру, стигао до највишег – аустријског Трговинског суда са седиштем у Бечу. Овај суд се, такође, обратио Суду правде ЕУ за мишљење.

Наведене чињенице тужиоци су у оба случаја тумачили као отказивање лета и на томе заснивали своје тужбе. Тужене компаније су се браниле тврдећи да се у овим случајевима ради о одлагању, а не о отказивању лета и захтевале да се тужба одбаци. Уз то, тврдили су, између осталог, да је и то одлагање последица ванредних околности на које оне нису могле да утичу.

Поводом првог питања, Суд је истакао да у Уредби бр. 261/2004 којом се регулише накнада за отказивање или одлагање лета не постоји изричита дефиниција одлагања лета. Посредно, тумачењем члана 6 поменуте уредбе долази се до закључка да је то лет који је обављен у складу са плановима, с тим да је стигао касније од заказаног. Са друге стране, отказан лет је дефинисан као онај који се није ни догодио, који није извршен. Суд је стао на становиште да су то две потпуно различите категорије. Такође, као један од фактора разграничења уочио је ситуацију када путници буду пребачени на други лет, који је постојао независно од околности овог случаја. Све остало, на пример: објава особља да је лет отказан или такво означавање лета на распореду летења, враћање пртљага, издавање нових карата, или број и састав путника и слично, не може се тумачити као објективни показатељ отказивања, већ само као одређена околност индикативне природе. Закључак Суда, у вези са овим питањем, јесте тај да одлагање, ма колико било дуго, не може бити посматрано као отказивање лета.

1 OJ C 24, 30. 1. 2010., р. 4–5.

2 Regulation (EC) No 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91.

На друго питање Суд је одговорио потврдно. Наиме, путници чији је лет одложен биће посматрани као путници чији је лет отказан, у смислу плаћања накнаде за изгубљено време, иако их Уредба не изједначује и нигде им изричито не даје право на накнаду. То значи да ће постојати право накнаде из члана 7 Уредбе у случају да путници стигну на одредиште три часа касније (или више). Суд је овакво своје мишљење образложио, пре свега, правилима о тумачењу – треба тражити смисао, контекст закона, а не само пратити језичко значење. Такође, морају се у обзир узети околности због којих је документ донет. Поткрепљујући своју одлуку мноштвом случајева<sup>3</sup> који су решени раније. Суд нас упућује и на преамбулу Уредбе која каже да без обзира на то да ли је путницима отказан или одложен лет они имају права на висок ниво заштите јер трпе исте непријатности и доживљавају сличне проблеме. Најважнијом чињеницом за Суд чини се то што и једни и други путници трпе исту врсту штете – губитак времена, које је ненадокнадиво, као такво.

Треће питање, питање ванредних околности Суд је решио на следећи начин. Отказивање или одлагање лета због техничких проблема на летелици не може се подвести под стандард ванредних околности, осим ако су ти проблеми последица околности које су ван контроле компаније и које не спадају у нормално обављање делатности авио-компаније. Суд се позвао на случај *Wallentin-Hermann v Alitalia*<sup>4</sup>, у коме је раније донео одлуку о тумачењу појма ванредних околности и у којем је, такође, одлучено да технички проблеми не потпадају у ту групу околности.

Национални судови, немачки Савезни врховни суд и аустријски Трговински суд су, по добијању прелиминарног мишљења Суда правде, наставили поступке за компензацију. У Аустрији је поступак још у току, док је немачки суд донео пресуду којом одобрава право на компензацију породици *Sturgeon* у висини од 600 евра по особи, пошто компанија *Condor* није успела да докаже да су технички проблеми на летелици били последица ванредних околности.

\* \* \*

Значај ова два случаја јесте у томе што су тужиоци у потрази за заштитом сопствених права допринели заштити права потрошача у целини. Иако се Суд правде ЕУ определио за став да одложен лет не може бити исто што и отказан, он је својим другим ставом – да се путници чији је лет одложен, у неким ситуацијама, могу изједначити са оним путницима чији је лет отказан, ако се посматра из визуре потрошача, умногоме анулирао претходни став. Још, ако се узме у обзир да се Суд определио за уже тумачење појма ванредних околности, што је, чини нам се, и једино исправно решење, јасно је да се умногоме допринело заштити права потрошача, у нашем случају, права путника у авио-саобраћају.

### Consumer protection: Joined cases *Sturgeon v Condor Airlines* (C-402/07), and *Bock, Lepuschitz v Air France* (C-432/07)

*The two joined cases brought before the Court of Justice of the European Union are related to protecting airline passenger rights. The cases put three questions before the court: 1) Can very long flight delays be assimilated to flight cancellations? 2) Do passengers of flights delayed have the same right to the same compensation provided to passengers of cancelled flights? 3) Does a technical problem in an aircraft fall under the „extraordinary circumstances“, as stated in article 5(3) of the Regulation 261/2004. The court answered to the first question negatively – delayed flights can never be regarded as cancelled flights. But a passenger whose flight is delayed can be treated as a passenger whose flight has been cancelled. Furthermore, if we add to this reasoning a very narrow interpretation of „extraordinary circumstances“ given by the Court, the conclusion is the following: the Court has given the green light to national courts to enhance the protection of passengers.*

3 Пре свега Case C-156/98 Germany v Commission [2000] ECR I-6857; и Case C-298/00 P Italy v Commission [2004] ECR I-4087, par. 97.

4 Case C-549/07, [2009] Bus LR 1016.

## ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ: НОВИ СЛУЧАЈЕВИ ПОВОДОМ ДИРЕКТИВЕ 2004/35/ЕЗ

**Ана Деспотовић**

*Поводом три спојена случаја,<sup>1</sup> Суд правде ЕУ је 9. марта 2010. године донео одлуке којима се умањује терет доказивања за еколошке штете и олакшава примена принципа „загађивач плаћа“ предвиђеног у Директиви Европског парламента Савета (ЕЗ) број 2004/35. Доношењем ових одлука националним регулаторним органима дата су широка овлашћења у спровођењу мера заштите животне средине. Одлуке је донело Велико веће Суда правде ЕУ, док су странке у поступку биле: предузеће Raffinerie Mediterranée SpA и Министарство за економски развој Републике Италије.*

Полазни основ за доношење ових одлука Суда правде ЕУ била је Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за заштиту животне средине и спречавању и отклањању штете по животну средину.<sup>2</sup> Овом директивом регулишу се важна питања из области еколошког права Европске уније. Као кључни параметар издваја се принцип „загађивач плаћа“ који има за циљ да повећа одговорност привредних субјеката у случају стварања еколошке штете. Поред санирања већ постојеће штете, примена овог принципа подразумева и предузимање превентивних мера ради очувања животне средине.

Директивом су прописане две врсте одговорности привредних субјеката: прва представља строгу обавезу која независно од нехата постоји за субјекте чија се делатност сматра загађивањем, док се друга односи на активности код којих је доказана кривица или нехат. Поред тога, Директивом је предвиђена и надлежност органа за спровођење ове обавезе. У складу са условима Директиве, надлежан је орган управе за заштиту животне средине.

Одлуке су донете на захтев Административног суда у Италији за регион Сицилије,

1 Case C-378/08 and Joined Cases C-379/08 and C-380/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europea SpA and Syndial SpA v Ministero dello Sviluppo economico and Others and ENI SpA v Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare and Others*.

2 Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 1994 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (OJ 1994 L 143, p.56).

који је затражио мишљење Суда правде ЕЗ о питању примене Директиве (2004/35/ЕЗ). Мишљење је затражено у вези са три предмета који су се водили пред овим Административним судом. У сва три предмета водили су се спорови између државних власти и петрохемијских корпорација које послују у месту Приоло Гаргало, на Сицилији. Проблем је настао због тога што је земљиште у тој области проглашено земљиштем од националног интереса за потребе деконтаминације. Самим тим, све корпорације чије се пословање везује за то земљиште, морале су да поштују посебне одредбе италијанског законодавства које регулишу питање заштите животне средине. То је значило да су власти обавезале ове корпорације и да реализују веома велике и скупе пројекте санирања штете, а у случају да ове радове не остваре, да то изведе регион на терет истих корпорација. Ове корпорације повеле су судски поступак против власти по два основа: због неразумних рокова којима су били обавезани, и због несразмерне одговорности за коју су их теретили.

Управо због тога што се ово директно односило на примену принципа „загађивач плаћа“ предвиђеног Директивом Административни суд Сицилије затражио је мишљење Европског суда правде по том питању. Суд правде ЕУ је одговорио да Директива о одговорности за животну средину не искључује примену националног законодавства које омогућава да се успостави узрочна веза између загађивача и присуства контаминирајуће материје. Као потребни услови наводе се близина привредних субјеката месту загађења и подударање материја које загађују животну средину са онима које исти привредни субјекти користе. Поред тога, надлежни орган дужан је да истражи извор загађења пре прописивања деконтаминационих мера.

Уз мере деконтаминације, италијанске власти такође су привредним субјектима прописале и одређена ограничења везана за право коришћења земљишта које је деконтаминирано или које још увек није загађено, да би се привредни субјекти обавезали на предузимање мера за евентуалну деконтаминацију.

Суд правде ЕУ одлучивао је и по овом питању. Оценио је да Директива не спречава овлашћења надлежних органа да забране власнику да користи своје земљиште, све док се не отклони еколошка штета за коју је власник земљишта одговоран. Међутим, ове мере могу се спровести само у случају јавног интереса и то када је неопходно да се спречи погоршавање стања животне средине.

Наведене одлуке Европског суда правде јесу од великог значаја јер су разјасниле спорна питања у вези са применом Директиве 2004/35/ЕЗ. Значај ових одлука је и у томе што заштита животне средине представља јавни интерес. Захваљујући овим одлукама, које наглашавају одговорност за очување животне средине, та одговорност се користи као подстицај, али и као репресивно средство у циљу постизања резултата.

С обзиром на то да Директива обавезује све државе чланице, у скорој будућности може се очекивати даље побољшање еколошке ситуације на нивоу целе Европске уније. Овакав развој европског законодавства представља и додатни стимуланс државама које конкуришу за чланство у Унији, јер се многе одредбе из области еколошког права имплементирају у национална законодавства.

У Републици Србији интензивно се ради на процесу усаглашавања еколошког законодавства са законодавством ЕУ због намере наше земље да постане члан ове организације. Највећи број закона које Србија треба да донесе у процесу европских интеграција јесу управо закони из области заштите животне средине. При том, усаглашавање националне регулативе са регулативом ЕУ не значи само усвајање одређеног документа, већ и усклађивање закона и подзаконских аката са директивама и одлукама које су с њим повезане.

У Србији су донети: Закон о заштити животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.<sup>3</sup> Овде је од посебног значаја Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, јер њиме је принцип „загађивач плаћа“, који је најважнији предмет наведених одлука Европског суда правде, директно имплементиран у српско законодавство.

### Environmental protection: three joined cases relating to the application of the Directive 2004/25/EC

*The European Court of Justice handed down a series of decisions on March 9, 2010. These decisions make the proving of environmental damage easier and give national regulators more power in enforcing environmental liability. The Directive 2004/35/EC of the*

<sup>3</sup> Службени гласник РС, бр. 135/04.

*European Parliament and the 'polluter pays' principle from this Directive were the starting point for the handing down of three decisions. These decisions were made on request by the Italian Administrative Tribunal for the Sicily Region for preliminary ruling. In each case, there was conflict between the Sicilian authorities and the chemical corporations from the region of Priolo Gargallo, Sicily. The companies sued the authorities on two grounds. The first was that cleaning up the pollution was too expensive. The second problem was that all the companies in the region were equally blamed for the pollution. The Sicilian Administrative Tribunal consulted the ECJ about applying the 'polluter pays' principle in the national legal system. The answer of the ECJ was that this Directive does not preclude enforcement of stricter national law. However, they have to have a good reason for blaming companies for pollution. These decisions are very important because they make questions about the use of this Directive clearer. They are also very important for the entire European Union, but also for its future members.*

## ЗАШТИТА КОНКУРЕНЦИЈЕ: RYANAIR V COMMISSION (Т 342-07)

**Мина Срећковић и  
Ања Тасић**

У овом случају,<sup>1</sup> Првостепени суд ЕУ је одлучивао по представци Ryanair-а за поништење одлуке Комисије С (2007) 3104 којом је одбијена концентрација између подносиоца представке и Aer Lingus-а. У свом захтеву Ryanair је довео у питање следеће ставке, које су биле темељ поменуте одлуке: а) начин на који је Комисија утврдила конкурентски однос Ryanair-а и Aer Lingus-а; б) процену баријера уласку на тржиште; ц) процену анализе сваке од дестинација; д) процену ефикасности која би проистекла из концентрације; е) процену анализе обавеза које би Ryanair преузео на себе.

Тужилац, Ryanair, нискобуџетни авио-превозник, 23. октобра 2006. године објавио је јавну понуду за куповину целокупног акцијског капитала Aer Lingus групе, такође авио-превозника, о чему је Комисија била обавештена 30. октобра 2006. године. Комисија је 20. децембра 2006. године, у складу са чланом 6(1)(ц) Уредбе Савета (ЕЗ) број 139/2004 о контроли

<sup>1</sup> ОЈ С 221, 14. 8. 2010.

концентрација,<sup>2</sup> донела одлуку о покретању испитног поступка, након чега је 27. јуна 2007. године донела одлуку којом одбија захтев за одобрење концентрације због некомпатибилности са заједничким тржиштем. Незадовољан резултатима до којих се дошло након спровођења поступка, а и самом одлуком, Ryanair 10. септембра 2007. године покрене поступак за поништење одлуке Комисије. Aer Lingus група и Република Ирска били су умешачи на страни Комисије, то јест деловали су у корист одлуке.

Комисија је утврдила конкурентски однос између Ryanair-а и Aer Lingus-а на основу тврдњи да ће концентрација довести до њиховог изузетно великог удела на тржишту на одређеним дестинацијама на којима су били највећи конкуренти и реперкусија које би концентрација имала на потрошаче. Ryanair је истакао да се закључак Комисије о ограничавању конкуренције не може базирати само на чињеници да ће преузимањем доћи до великог удела на тржишту, а да се услуге које он пружа (*no-frills service*, услуга без додатака) разликују од услуга Aer Lingus-а (*mid-frills service*, услуга са извесним бројем додатака), те да они заправо нису усмерени на исту групу потрошача и нису међусобни супститути. Тужилац је истакао да та чињеница омогућује Ryanair-у да услед нижих трошкова наплаћује више него дупло ниже цене од Aer Lingus-а, уједно и због коришћења секундарних аеродрома који су удаљенији од центра града, што такође снижава трошкове, док Aer Lingus користи примарне аеродроме. У вези са тим, Ryanair је довео у питање и начин на који је Комисија, користећи „правило палца“, одредила да се потрошачи опредељују за одређени аеродром (а самим тим и услуге једног, односно другог превозника) уколико се налази у радијусу од 100 километара, односно уколико је удаљен сат вожње, доводећи у питање и веродостојност анкете коју је Комисија спровела међу потрошачима. Ryanair је такође, сматрао чињеницу да оба превозника имају базни аеродром у Даблину ирелевантном за одређивање конкурентског односа, јер питање базе није од великог значаја како потрошачима, тако ни самим превозницима. Не-технички докази којима Комисија тежи да покаже да су ова два превозника највећи конкуренти, то јест чињеница да Ryanair прати цене Aer Lingus-а и према томе моделира сопствене, затим исти систем менаџмента производње, карактеристични су за овај сектор, и не могу довести

до таквог закључка. Ryanair сматра економетричке анализе Комисије невалидним, а тврди да анализе које је он доставио Комисији нису узете у обзир. Што се тиче ефекта који би преузимање имало на потрошаче, Ryanair тврди да Комисија није доказала своју тврдњу да ће цене порастати а да ће се број летова смањити на штету потрошача. Комисија се, као одговор на тврдње Ryanair-а позивала на саму одлуку у питању, доказе и документа садржана у њој. Према Комисији, што је затим и Суд потврдио, удео на тржишту представља добар показатељ који је у овом конкретном случају поткрепљен чињеницом да се на 35 дестинација услуге ова два превозника преклапају, а на чак 22 од тих 35 они су једини превозници, а самим тим и монополисти. Што се тиче разлика у услугама, Aer Lingus је од пружања пуних услуга (*full service*) временом постао *mid-service* превозник, смањујући разлику између себе и Ryanair-а, а повећавајући је између себе и других превозника са пуном услугом. Коришћење базе на аеродрому у Даблину јесте предност у економском смислу за дестинације од и до Даблина и за потрошаче који су из Ирске, а који чине већину. Остале тврдње Ryanair-а које су углавном усмерене на невалидност доказног поступка, Комисија је бранила чињеницом да су ти подаци коришћени само као оквирне и полазне претпоставке.

Након спроведених анализа, Комисија је у својој одлуци закључила да тржишна позиција Ryanair-а и Aer Lingus-а, а самим тим и новонастали ентитета, резултира ограничењима уласку нових конкурената на тржиште. Подносилац представке се, у одређеној мери, слаже са Комисијом да би улазак у грану био отежан након преузимања, али као разлог томе наводи своју ефикасност и квалитетну услугу која чини да улазак у грану једноставно није профитабилан, док своју постојећу репутацију не види као баријеру. Комисија је пропустила да узме у обзир економски модел по коме Ryanair делује на тржишту (*no-frills service*), као и намеру да Aer Lingus, након преузимања, делује као посебни, одвојени бренд који би конкурисао превозницима који нуде пуну услугу (*full service*). Положај који би новонастали ентитет имао на аеродрому у Даблину и загушеност аеродрома не индицира постојање економије обима, а трошкови уласка у грану су ниски, то јест нема фиксних трошкова, већ су они реверзибилни. Комисија је истакла да је део тврдњи које је подносилац представке изнео одбијањем првог захтева аутоматски контрадикторан, док је тврдња о динамичности уласка, односно изласка из гране превише општа да би била ваљан аргумент. Што се тиче цена, релевантно је то да ли

2 Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, OJ L 24, 29.01.2004, p. 1.



би улазак новог конкурента на тржиште спречио раст цена изнад нивоа на коме су биле пре концентрације, а такође треба узети у обзир да концентрација може да утиче на капацитет, избор, квалитет услуге и иновације. Позиција коју би на тржишту имао новонастали ентитет, репутација и агресивна рекламна политика неминовно би чиниле да учесници који и уђу у грану не могу без великих иреверзибилних трошкова рекламирања придобити купце.

Ryanair је довео у питање налазе Комисије који се тичу дефинисања point-to-point (од тачке А до тачке Б) тржишта дестинација и негирао тврдње Комисије да би концентрација довела до очигледног доминантног положаја. Ryanair се позивао на постојање других авио-превозника које сматра конкуренцијом, пре свега помињући Bmi, British Airways i CityJets, међутим, Комисија је донела одлуку на основу процене агрегатног тржишног удела Ryanair-а i Aer Lingus-а који чини 79 посто за лето 2006. године. Такође, Комисија истиче маргиналну улогу ових авио-превозника у конкуренцији са Ryanair-ом i Aer Lingus-ом. Како би додатно ојачала своју аргументацију, Комисија је истакла да ако би заиста дошло до концентрације, Ryanair i Aer Lingus би заједно имали, у зависности од руте која је у питању, више од 90 посто удела на тржишту, и приложила више доказа који упућују на јачи положај Ryanair-а јер је помињала превознике који су се повлачили са тржишта управо због немогућности парирања овим авио-превозницима.

Приликом спајања привредних субјеката, као врло битно поставља се питање ефикасности која би проистекла из преузимања. У документима које је приложио, у складу са идејом повећања ефикасности, Ryanair се позивао на смањене трошкове у више области: трошкови запослења, трошкови дистрибуције, трошкови који произлазе из власништва над авионом, и тврди да таква ефикасност не би могла бити постигнута уколико не би дошло до концентрације. Трошкови маркетинга би, на другој страни, били знатно нижи уколико би дошло до концентрације. Ова изјава Ryanair-а јесте контрадикторна, јер је експлицитно речено да се не би мешали пословни модели, што значи да би сваки од авио-превозника имао свој маркетиншки програм, што имплицира да трошкови не би били нижи, а једини начин да уистину буду нижи било би прилагођавање пословног модела што би свакако утицало на квалитет услуга. Треба напоменути, да би се оправдала концентрација која би могла имати веће последице по равнотежу тржишта и конкурентске односе, морају постојати одређени позитивни ефекти који ће надјачати негативне.

Комисија је утврдила после прегледа тврдњи Ryanair-а на смањене трошкове, да они нису испунили претпоставке за одобрење концентрације образлажући да наведена ефикасност није оправдана нити је извесна, као и да не постоје погодности за кориснике услуга. Као што је претходно наведено, да би се одобрила концентрација, неопходно је пружање неких погодности за кориснике на које се позива Ryanair, али их не представља веродостојно. Чињенично је стање да те погодности зависе од већег броја фактора, и да би корисници имали погодности уколико би сам Ryanair њих дозволио (на пример, повећање учесталости летова).

Ryanair је приликом јавне понуде обећао да ће испунити одређене обавезе уколико би дошло до концентрације. Међу таквим обавезама спомињу се: да неће спровести процес концентрације док се не нађе адекватан купац за авио-чворишта којима би се руководило авионима са базом у Даблину, да ће се смањити таксе за кратке дестинације за 10 посто од тренутне цене, да ће елиминисати додатне таксе горива за дужа путовања, и да ће очувати бренд Aer Lingus-а. Одлуком Комисије је указано да приложена ангажовања, или обавезе нису формулисани на задовољавајући начин и да нису довољни за елиминисање негативних ефеката такве концентрације.

На основу изнетих аргумената обе стране, Првостепени суд ЕУ закључио је да Ryanair није успео да докаже своје тврдње ни у једном од пет захтева, те је одбио сваки од њих, те и представку у целини, чиме одлука Комисије којом је концентрација одбијена остаје на снази.

### Protection of competition: *Ryanair v Commission* (T 342–07).

*In this particular case the Court of First Instance was supposed to pass a decision regarding the application of Ryanair Holdings plc for the dissolution of the decision of the Commission which prohibited the concentration of the above mentioned airline with Aer Lingus group plc. In the application, Ryanair Holdings plc presented a summary overview of the reasons for annulling the decision which prohibited the concentration, and presented the questions regarding the manner in which the Commission determined the competitive relations between the two companies, the barriers to entry, the efficiency gains and commitments Ryanair Holdings plc bound itself to. In the summary reviews presented in this overview, both sides presented their arguments regarding all questions raised by Ryanair Holdings plc. The Court of First Instance rejected the application and confirmed the Commission's decision.*

## JAVNE НАБАВКЕ: EUROPEAN COMMISSION V KINGDOM OF SPAIN (C-423/07)

**Ана Љубисављевић**

У овом случају<sup>1</sup> Суд правде ЕУ је одлучивао о захтеву Европске комисије да се утврди да је Краљевина Шпанија поступила супротно Директиви 93/37/ЕЗ која се односи на усклађивање процедура за доделу уговора о јавним радовима при процедури расписивања тендера за доделу концесије за извођење јавних радова (у даљем тексту: Директива)<sup>2</sup> а везано за изградњу аутопута А-6 у Шпанији. Уговор о концесији за извођење јавних радова, који је закључен са предузећем Иберпистас, обухватао је поред основних и додатних радова који нису били обухваћени јавним позивом за достављање понуда (у даљем тексту: јавним позивом) и тендерском спецификацијом. Баш ови додатни радови и њихово неоглашавање представљали су окосницу спора између Европске комисије и Краљевине Шпаније. Суд је својом пресудом утврдио да се у овом случају ради о повреди Директиве 93/37 Европске заједнице која се односи на усклађивање процедура за доделу уговора о јавним радовима.

Шпанско национално законодавство не предвиђа обавезу оглашавања додатних радова, који се појављују у току извођења основних радова, а који су по својој суштини неопходни да би се основни радови успешно извели. Извођење тих додатних радова добија онај понуђач коме су основни радови поверени, без обавезе њиховог оглашавања. Међутим, сходно Директиви сви додатни радови чија вредност прелази 50 посто вредности основних радова морају бити оглашени. Вредност додатних радова у конкретном случају јесте прелазила овај лимит те су се они, у складу са Директивом, морали огласити, што није учињено.

У јуну 1999. године Министарство јавних радова и транспорта Краљевине Шпаније распи-

сало је тендер за доделу концесије за изградњу, унапређење и одржавање једног сектора аутопута А-6 који спаја Мадрид и Ла Корунју. Ради се о једном од најпрометнијих путева у Шпанији на коме су често велике саобраћајне гужве, те је одлучено да се поред унапређења постојећег аутопута и његовог повезивања са градовима Avalia и Segovia, изгради и обилазница око града Guadarrama, као и проширење дела аутопута који не подлеже наплати путарине, изградњом додатних трака у оба смера. Овај јавни позив као и тендерска спецификација били су објављени у *Службеном листу Европске заједнице*.

Међутим, у јулу 1999. године предметни тендер је био измењен новим јавним позивом и тендерском спецификацијом чиме је извршена измена објекта будућег уговора о концесији као и трајање саме концесије. У односу на претходну тендерску спецификацију, нова није наводила изградњу обилазнице и проширење дела аутопута који не подлеже наплати путарине. Такође, уговор о концесији је био ограничен на период од 22 до 37 година, с тим да би тачно трајање уговора о концесији било накнадно одређено.

У самом уговору о концесији, који је по предметном тендеру закључен са предузећем Иберпистас, назначено је да су предмет уговора како радови поменути у првој спецификацији, тако и они означени у другој спецификацији, али и радови који се не помињу ни у једној од назначених спецификација (у даљем тексту: додатни радови). Интересантан је податак да је предузеће Иберпистас (Ibérica de Autopistas) четврто по величини предузеће за изградњу аутопутева на територији Шпаније<sup>3</sup> и да већ од 1968. године има концесију над делом аутопута А-6 који подлеже наплати путарине.

На сам поступак доделе концесије биле су уложене жалбе, те је, поступајући по тим жалбама, Комисија Шпанији априла 2001. године послала прво писмо формалног обавештења а затим јула 2003. и додатно писмо формалног обавештења да би касније, незадовољна додатним образложењем Шпаније Комисија покренула поступак пред Судом правде ЕУ.

Комисија се у поступку пред Судом позивала на два аргумента. Прво, истицала је да је неопходно поклапање радова наведених у јавном позиву и спецификацији са стварно додељеним радовима, што је по мишљењу Комисије у овом случају пропуштено. Друго, Комисија је наводила да није било могуће да просечно информисани и разумни учесник конкурса, на основу датих података, схвати потребу да дос-

1 OJ C 161, 19. 6. 2010.

2 Council Directive 93/37/EEC of 14 June 1993 concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts. Овај акт је у међувремену замењен следећим: Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.

3 [www.iberpistas.es/historia.html](http://www.iberpistas.es/historia.html)

тави предлог и за извођење додатних радова ван географског подручја које обухвата предмет концесије, односно у целокупној области у којој би саобраћај могао да буде под утицајем радова предмета концесије. Само је Иберпистас као постојећи концесионар био свестан реалних захтева тендера, али тиме су остали учесници стављени у неравноправан положај јер то нису могли да знају.

Шпанија се бранила тврдећи да је из друге спецификације било очигледно да се на позив на овај тендер примењују сва правила која се примењују на јавне позиве за тендерске процедуре, а не само она која су објављена у спецификацији. Додавала је да је остављање широког простора за иницијативе понуђача примењивано и у ранијим тендерима за изградњу аутопутева, а такође је предвиђено и Законом о аутопутевима којим се омогућава учеснику тендера, коме су радови већ додељени, да добије извршење и додатних радова који се појаве као неопходни за завршетак основних радова који су уговорени. Шпанија је сматрала да је изостављање неких радова у другој спецификацији требало да наведе учеснике тендера на иницијативу и креативност посебно у решавању проблема густине саобраћаја на тој деоници. Тај проблем је био добро познат и видљив из статистика надлежних националних власти па је, по мишљењу Краљевине Шпаније, било здраворазумски схватити да се очекује предлог решавања тог проблема. Друга тврдња одбране јесте та да је била испуњена обавеза оглашавања у вези са додатним радовима пошто Иберпистас није сам обавио уговорене радове већ их је доделио другим предузећима независним од њега. Затим, Шпанија је наводила да су жалбе Комисији на поступак тендера поднела лица и тела која немају професионалне везе са концесијом, а да нико од учесника тендера и правно заинтересованих лица није тај поступак оспоравао. При томе, Шпанија је додала да су се наведени подносиоци жалбе већ жалили шпанском Врховном суду који је у своје две пресуде по овом питању нашао да су принцип једнаког третмана и недискриминације остали неповређени.

На основу наведених аргумената обеју страна Суд је донео одлуку којом је констатовао да Шпанија није испунила своје обавезе на основу Директиве. Образлажући одлуку Суд се позивао на члан 3 Директиве који предвиђа обавезу оглашавања уговора о концесији који вреде више од 5.000.000 евра (износ процењен на основу објекта дефинисаног у јавном позиву и тендерској спецификацији) као и да тај позив укључује одређене информације ради иден-

тификације објекта тендера као што су главни објекат уговора, додатни радови, опис посла, локација, количина и обим радова. Став Суда је да се тиме обезбеђује упоређивање понуда и осигурава конкуренција понуђача који су на тај начин једнако третирани. Суд је закључио да у овом случају додатни радови нису били обухваћени тендерском спецификацијом и јавним позивом а, самим тим, нису ни оглашени иако је њихова вредност знатно премашила назначени износ.

У даљем образложењу Суд је одбацио аргумент Шпаније да је тендерске спецификације требало схватити као позив на иницијативу и креативност понуђача и примену националног законодавства. Став Суда јесте тај да је понекад неопходно да се јавни позив или спецификација ослањају на национално законодавство, али да то не може бити изговор за кршење обавезе оглашавања утврђене Директивом, која између осталог обухвата обавезу да објекат тендера буде јасно дефинисан. Подједнако је неприхватљиво, став је Суда, да је јавни позив и тендерску спецификацију неопходно тумачити у светлу националног законодавства да би се открио прави објекат тендера. Иако се овај захтев мора уско тумачити, Суд сматра да он не искључује могућност да се остави за понуђаче слобода да у својој понуди оставе печат личне креативности. Такође, Суд је одбацио аргумент Шпаније да промењена тендерска спецификација треба да наведе понуђаче на закључак да је потребно да дају понуду и за извођење додатних радова, сматрајући да се такав захтев не може односити на објекат концесије већ да представља општу политику уређења саобраћаја, јер су понуђачи били у могућности да дају понуде за радове у целом региону. Иако је проблем густог саобраћаја био познат на нивоу Шпаније, не може се очекивати да и понуђачи ван земље буду њега свесни, те Суд наводи да се не може од њих захтевати да проблем густине саобраћаја унесу у своје прорачуне. Чак и када би се сматрало да су сви понуђачи на исти начин разумели позив, односно да не постоји неједнакост третмана, позив није био у складу са Директивом.

Такође, Суд је утврдио да се понуде које су потпуно слободне у дефинисању не би могле упоредити. Затим је навео и да аргумент Шпаније да је Иберпистас додатне радове доделио трећим лицима није релевантан у овом случају пошто Директива захтева и од концесионара да огласе уговоре за извођење радова који су му поверени.

Суд је такође утврдио као ирелевантне чињенице да је Комисија покренула процедуру по захтевима лица која нису повезана са

процедуром, затим што се ни једно од лица која су имала интерес није жалило на тендерски поступак, као и чињеницу да је домаћи суд закључио да нема повреде Директиве.

На основу свега наведеног, Суд је закључио да додељивањем додатних радова предузећу Иберпистас, без претходног дефинисања тих радова у јавном позиву за понуду и тендерској спецификацији, Краљевина Шпанија није испунила своје обавезе преузете Директивом 93/37/ЕЗ.

\* \* \*

Државе чланице Европске уније морају да се придржавају обавеза које су преузете по директивама које ова заједница доноси и не могу се позивати на национално законодавство када доносе другачије одлуке. Краљевина Шпанија је била у обавези да изврши оглашавање додатних радова на начин прописан Директивом 93/37/ЕЗ. Супротним понашањем Шпанија је угрозила принцип једнакости понуђача који представља и суштину саме Директиве, тачније усклађивање процедуре при јавним набавкама и укидање различитости које постоје у националним законодавствима за циљ имају изједначавање положаја понуђача.

Омогућавање конкуренције у поступцима везаним за јавне набавке јесте кључ за ефикасну употребу државних средстава. Усклађивање националних прописа земаља чланица јесте један од најбитнијих инструмената за постојање јединственог тржишта и уклањање препрека за слободну трговину унутар ЕУ. Отворени, недискриминаторни и транспарентни поступци, поред наведеног, подржавају конкурентност компанијама које послују на тржишту јавних набавки.

### Public Procurement: European Commission v Kingdom of Spain (C-423/07)

*In this case, the Court decided on the infringement of Directive 93/37 EEC in carrying out the tendering procedures for awarding public works concession contracts concerning the construction of a highway in Spain. The most important issue the court deliberated on was whether additional notice, not included in a contract notice and the tender specification, must be published.*

*The Court stated that the EU member states must adhere to the commitments under the Directive and that they cannot rely on national law when they are making a different decision. Spain violated the Directive 93/37 EEC by acting contrary to its principles and consequently jeopardized the principles of equal treatment of bidders.*

## ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ

Адриана Миновић

*Од када је Скупштина Србије 1. септембра 2009. године усвојила измене и допуне Закона о јавном информисању, у јавности се поставило питање њихове сагласности са Уставом и међународним правом, да би на крају у 2010. години ово питање било покренуто и пред Уставним судом. На 31. редовној седници Уставног суда која је одржана 22. јула 2010. године, Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима следеће одредбе Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању (Службени гласник РС, број 71/09): одредба члана 1 став 1 којим је у члану 14 Закона додат нови став 1 и то у делу који се односи на оснивача јавног гласила; одредбе члана 2 којима је после члана 14 Закона додат нови члан 14а и то став 5, 6 и 7 овог члана; и чланови 4, 5 и 6<sup>1</sup>.*

Закон о јавном информисању и сви закони ове врсте, усмерени ка регулисању оквира слободе изражавања, првенствено би требало да служе заштити самог принципа слободе изражавања у светлу домаћег и међународног права. Поред тога што је то право загарантовано у самом члану 50 Устава Србије (који осликава међународне принципе по овом питању), осврт треба направити и на међународне инструменте којима се штити ово право а којима је наша земља приступила и стога имају примат.<sup>2</sup> Они прописују да „свако има право на слободу изражавања, мишљења, као и примања и ширења идеја без уплитања јавних власти и без обзира на границе“.<sup>3</sup> С обзиром на то да измене и допуне Закона о јавном информисању представљају својеврстан оквир тог права, оне морају бити у сагласности са већ поменути

1 Саопштење са 31. редовне седнице Уставног суда, одржане 22. јула 2010. године, којом је председавала др Боса Ненадић, председник Уставног суда. <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/149-101247/saopstenjesa-31-redovne-sednice-ustavnog-suda-odrzane-22-jula-2010-godine-kojom-je-predsedavala-dr-bosa-nenadic-predsednik-ustavnog-suda>

2 Члан 16 Устава Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 98/06).

3 Члан 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; члан 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

одређењем појма слободе изражавања; и ако залазе у домен ограничења, по својој природи, треба да испуне и услове које предвиђају конвенције и наше право у погледу могућности ограничавања тог права.

Могућности ограничавања ове слободе предвиђене су само у изузетним ситуацијама и под тачно утврђеним условима. Ти услови су да ограничења слободе изражавања морају бити „утврђена законом, уз постојање оправданог циља, и да буду неопходна у демократском друштву“<sup>4</sup>. Стога, у свим међународним инструментима који се тичу ове теме рестрикције су оправдане само из таксативно наведених разлога као што су територијални интегритет, јавна безбедност и други.<sup>5</sup> Наш Устав у складу са истим одређује само „ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије“<sup>6</sup>. Међутим, треба рећи да чак и када пропис којим се ограничава слобода изражавања тежи легитимном циљу, тај пропис није валидан осим ако то није неопходно у демократском друштву.<sup>7</sup>

Иако је велики број одредби измена и допуна овог закона био споран и као такав изнесен на одлучивање пред Уставни суд, овај суд је одлучио да су само неке одредбе неуставне. То су одредбе које прописују да оснивач јавног гласила може да буде само домаће правно лице; одредбе које се односе на обавезивање тужиоца и суда да покрену поступак за привредни преступ и изрекну меру привремене обуставе делатности јавном гласилу у случају да није регистровано, а издаје јавно гласило и у другим случајевима повреда одредби члана 14а став 3; и одредбе које се тичу казни за одређене привредне преступе.<sup>8</sup>

Члан 1 прописује у свом ставу 1 да оснивач јавног гласила може бити само домаће правно лице. Суд је ову одредбу прогласио неуставном зато што првенствено наш Устав предвиђа у свом члану 50 став 1 слободу да „свако може без икаквог одобрења, у складу са законом, оснивати новине и друга средства јавног оба-

вештавања“. Такође, у складу са већ поменутиим чланом 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 19 Међународног пакта о грађанским и политичким правима загарантована је слобода изражавања која, између осталог, онемогућава и уплитање власти у њено остваривање. У истим инструментима се нарочито строго забрањује свака могућност остваривања тог права дискриминацијом одређених категорија лица, што је овде случај са страним држављанима.<sup>9</sup> Стога је оваква одредба неуставна јер представља својеврсно ограничење и дискриминацију у погледу остваривања слободе изражавања омогућујући само једној категорији лица да оснује јавно гласило у нашој земљи.

Даље, одредбе члана 14а став 5, 6, и 7 такође су проглашене неуставним, с обзиром на то да представљају уплитање у сферу правосуђа, захтевајући од судова да изричу привремене мере забране само на основу одлуке тужиоца да покрене поступак против јавног гласила. Оваквим радњама се крше уставна начела која се тичу „поделе власти, независности и самосталности судске власти, судова и јавног тужилаштва“<sup>10</sup>, јер се судовима не оставља никакво дискреционо право да одлучују о законитости и оправданости поменуте мере, него се то врши самим законом, а суд је ту само да изврши поменуту наредбу. Тиме законодавне и извршне власти елиминишу независност суда и спроводи се вансудска контрола над једном чисто судском функцијом.<sup>11</sup>

На крају, чланови 4, 5, и 6 који се тичу санкција као што су новчане казне за осниваче, одговорно лице у оснивачу и одговорног уредника јавног гласила; заштитне мере обављања делатности издавања јавних гласила, односно условне осуде, такође су неуставне. Прво, висина самих казни за поменуте преступе јесте превисока и самим тим несразмерна тежини учињеног преступа<sup>12</sup>, те може довести до једног вида аутоцензура, јер се јавна гласила могу устручавати да објаве одређену вест из страха од превисоких казни. Даље, висина казни за привредне преступе је изван оквира утврђених Законом о привредним преступима, чиме се нарушава начело јединства правног поретка. Такође, проглашене су неуставним и одредбе којима се кршење претпоставке невиности и заштите права малолетника третирају као привредни преступ, јер по својој природи

4 Члан 10 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; Covington&Burling LLP, Kurt Wimmer I Sarah Chasnovitz – Предмет: *Измене и допуне Закона о јавном информисању Републике Србије из 2009*, стр. 3.

5 Члан 10 став 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода; члан 19 став 3 Међународног пакта о грађанским и политичким правима.

6 Члан 46 став 2 Устава Републике Србије, слична ограничења су предвиђена и у члану 50 став 3.

7 Covington&Burling LLP, *исто*, стр. 3.

8 Саопштење са 31. редовне седнице Уставног суда, фуснота бр. 1.

9 Члан 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

10 Чланови 4, 142 и 156 Устава Републике Србије.

11 Covington&Burling LLP, *исто*, стр. 4, 5.

12 *Ibid.*, страна 6; *Кархувара и остали против Финске*, Eur. Ct. H.R. 53678/00, став 37 (2004).

не представљају повреду привредног и финансијског пословања.<sup>13</sup>

\*\*\*

С обзиром на то да приказане одредбе представљају, као што је то на почетку указано, један вид ограничења слободе изражавања, а да њихово доношење није било инспирисано неком горућом друштвеном потребом, нити ваљаним разлогом, самим тим се сматрају неуставним, што је и потврдио Уставни суд одлуком по овом питању. Оваквом одлуком Уставни суд је само исказао усклађеност домаћег законодавства са прихваћеним међународним инструментима и подржао даље напоре на стварању једног адекватног правног оквира за слободу изражавања у Србији.

### Serbian Constitutional Court's Judgment on amendments to the Law on Public Information

*The amendments to the Serbian Public Information Act of 2009, provoked bitter public disagreement, therefore, this act was challenged in the Constitutional Court of Serbia. The Constitutional Court decided, on its regular session held on 22 July 2010, that some provisions of these amendments are not in compliance with the Serbian Constitution and the international instruments which Serbia adopted such as the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Firstly, the provision which stipulates that only Serbian citizens can establish public media in Serbia is in contradiction with Article 50 of our Constitution and the Article 14 ECHR which prescribes that anyone can establish public media with no discrimination in this respect. Secondly, the obligation imposed on courts to suspend the activity of public media only because the public prosecutor initiated proceedings because of the breach of obligations imposed in the Article 14a of these amendments, presents an unlawful interference within the judiciary branch and denies the courts' their discretionary power to decide upon the case brought before them. Finally, the penalties for economic offences are too high and not in accordance with the applicable law. Hence, they are in contradiction with the constitutional provision on the singularity of domestic legal order and they could also initiate one form of self-censorship having in mind the amount of the penalties.*

---

13 [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/ustavni-sud-o-izmenama-zakona-o-informisanju\\_202124.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/ustavni-sud-o-izmenama-zakona-o-informisanju_202124.html)

## УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Прикази се пишу на српском језику, док се чланци (укључујући и одбрањене семинарске радове) могу писати на српском или енглеском језику.

Радови се предају искључиво у електронском облику (*Word*) слањем у виду атачмента на адресу: revijarr@ius.bg.ac.rs (као *subject* мејла наводи се наслов рада који се шаље).

Приказ, односно чланак на српском језику, би требало да буде писан ћирилицом, осим страних речи и речи на латинском језику, које се пишу латиницом и курзивом (косим словима, односно италики). Користити фонт *Times New Roman 12*, обичан проред.

Цео рад на српском језику подлеже стручној лектури. Редакција задржава право да прилагођава рад општим правилима уређивања часописа и правилима правописа српског језика.

За чланак на енглеском језику такође се користи фонт *Times New Roman 12*, обичан проред. Аутор је обавезан да уз чланак на енглеском језику достави и изјаву лектора за енглески језик (преводи-лац, овлашћени судски тумач, професор енглеског језика..) да је рад прегледан и да задовољава стандарде енглеског језика, заједно са контакт подацима лектора.

Приказ прописа, судских одлука или других аката не би требало да има више од 2.500 речи, односно 14.500 знакова (без размака), укључујући и фусноте.

Чланак не би требало да има више од 10.000 речи, односно 60.000 знакова (без размака), укључујући и фусноте.

Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), нумерисане арапским бројевима (1,2,3..).

Текст намењен за рубрику 'Прикази' мора да на почетку садржи резиме (апстракт) обима до 12 редова (фонт *Times New Roman 11*, италики), а на крају наслов и резиме (*abstract*) на енглеском језику (фонт *Times New Roman 11*, италики). Резиме на енглеском језику може имати највише 20 редова и не мора представљати буквалан превод резимеа на српском језику.

Чланак мора да на почетку садржи резиме, са основном садржином и резултатима рада, као и кључне речи на српском језику, а на крају такође наслов, резиме и кључне речи на енглеском језику. Резиме, како на српском тако и енглеском језику, пише се фонтом *Times New Roman 11*, италики, а може да има највише 15 редова, док кључних речи може да буде највише седам. Исто важи и за чланак на енглеском језику, који би на крају требало да има наслов, резиме и кључне речи на српском језику. Резиме и кључне речи неопходно је издвојити у односу на остатак текста размаком.

Наслов рада се пише на средини, великим словима и болдом (фонт 14). Испод наслова малим словима, са леве стране, пише се име и презиме аутора (фонт 12). Поднаслови се пишу с лева, малим словима и болдом, и могу бити нумерисани арапским бројевима (фонт 12). Уколико у оквиру поднаслова има више целина, оне се такође означавају арапским бројевима (нпр. 1.1., 1.1.1., итд.).

### Правила цитирања

#### Књиге

Књиге се цитирају на следећи начин: прво слово имена аутора (после чега следи тачка) и презиме аутора, наслов дела наведен курзивом, евентуално редни број издања, издавач (опционо), место издања (ако има више места издања онда издавач), година издања, скраћеница стр., број стране. Уколико се упућује на фусноту, после броја стране пише се скраћеница „фн.“. Уколико се цитира текст са више страна које су тачно одређене, оне се раздвајају цртицом, после чега следи тачка. Уколико се цитира више страна које се не одређују тачно, после броја који означава прву страну наводи се „и даље“ с тачком на крају.

*Пример:*

М. Васиљевић, *Трговинско право*, 9. издање, Београд, 2006, стр. 100 и даље.

T. Vollmöller, *Die Globalisierung des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, Carl Heymanns Verlag KG, 2001, стр. 141., фн. 2.

E. Fisher, *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*, Hart Publishing, Oxford 2007, стр. 11–17.

Када се цитира књига више аутора, њихова имена и презимена се раздвајају зарезом.

*Пример:*

С. Табороши, Т. Јованић, *Економско право*, Београд, 2010, стр. 375.

Књига коју је неко лице, односно више лица, приредило као уредник се цитира тако што се након његовог презимена у загради наводи ознака „уредник“, „уредници“ или скраћеница „ур.“, односно одговарајућа ознака на језику на ком је књига објављена (енгл. editor(s), ed(s); фр. Dir; нем. Hrsg и др.).

*Пример:*

М. Васиљевић (уредник), *Акционарска друштва, берзе и акције*, Београд, 2006.

J. Black, M. Lodge, M. Thatcher (eds), *Regulatory Innovation: A Comparative Analysis*, Edward Elgar, 2005.

Индивидуални рад у оквиру публикације која је приређена од стране уредника цитира се тако што се пре назнаке овакве публикације наводи прво слово имена и презиме аутора, назив чланка под наводницима, а после зареза иза заграде ставља ‘у:’ и наводи публикација, са бројем страница од прве до последње стране текста, и (евентуално) бројем странице која се цитира.

*Пример:*

G. Marcou, „Régulation et service public. Les enseignements du droit compare“, у: G. Marcou, F. Moderne (dir), *Droit de la regulation, service public et integration régionale*, Éditions L’Harmattan, 2005, Vol. 1., 11–63, стр. 15.

### Чланци

Чланци се цитирају на следећи начин: прво слово имена аутора (после чега следи тачка), презиме аутора, отворени наводници (размак између зареза после презимена аутора и отворених наводника), назив чланка, затворени наводници, назив часописа курсивом, број (односно волумен и број у загради) и година издања раздвојени косом цртом (/), број прве и последње странице, скраћеница стр., број стране. *Напомена:* уколико се само упућује на чланак без цитирања конкретне броја странице наводе се само прва и последња страница чланка. Уколико се аутор цитира, после ових бројева ставити зарез и потом скраћеницу стр. и број конкретне стране. Уколико се цитира текст са више страна које су тачно одређене, оне се раздвајају цртицом, после чега следи тачка. Уколико се цитира више страна (а уже од почетне и последње) које се не одређују тачно, после броја који означава прву страну наводи се „и даље“ с тачком на крају. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака.

*Пример:*

М. Марковић, „Преносивост телефонског броја у телекомуникационом праву“, *Право и привреда*, 5–8/2005, 726–750.

R. Baggot, „Regulatory Reform in Britain: the changing face of self-regulation“, *Public Administration*, 67(4)/1989, 435–454, стр. 452.

Када се цитирају чланци у дневним новинама и часописима наводи се прво слово имена и презиме аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка под знацима навода, име новине или часописа (у италикусу), датум, број стране односно страница.

У радовима који се Редакцији Студентске ревије за привредно право предају на енглеском језику уместо горе наведеног начина цитирања чланака могуће је користити и тзв. харвардски систем цитирања.

### Више аутора и поновљено цитирање

Уколико постоји више аутора књиге или чланка (до три), раздвајају се зарезом. Уколико се цитира књига или чланак са више од три аутора, наводи се прво слово имена и презиме само првог од њих, уз додавање скраћенице речи *et alia* (*et al.*) курсивом.



*Пример:*

A. Lichnerowicz et al., *L'idée de régulation dans les sciences*, Maloine-Doin, Paris, 1977.

Када се цитира једна књига одређеног аутора, односно више аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком и презиме, након чега се додаје скраћеница *op. cit.* курсивом, потом стр. и број стране. *Ibid.* или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора. Дакле, уколико се цитира податак с исте стране из истог дела као у претходној фусноти, користи се латинична скраћеница за *ibidem (ibid.)* у курсиву, с тачком на крају (без навођења презимена и имена аутора). Уколико се цитира податак из истог дела као у претходној фусноти, али са различите стране, користи се латинична скраћеница *Ibid*, наводи се одговарајућа страна и ставља тачка на крају.

Горе наведено у вези са поновним цитирањем књига важи и за чланке.

Напомена:

*Пример:*

С. Табороши, Т. Јованић, *op. cit.*, стр. 102.

*Ibid.*

*Ibid.*, стр. 105.

Када се цитира више књига, односно чланака, истог аутора, код поновљеног цитирања се наводи прво слово имена са тачком и презиме, након чега се наводи пун наслов књиге курсивом, односно чланка (али у загради) без курсива, потом стр. и број стране.

*Пример:*

Н. Јовановић, *Емисија вредносних папира*, стр. 107.

#### Радни документи и извори са интернета

Извори са Интернета се цитирају на следећи начин: прво слово имена и презиме аутора, односно организације која је припремила текст, назив текста, евентуално место и година објављивања, ознака „доступно на:“, адреса Интернет странице курсивом, (опционо: датум приступа страници у загради), евентуално скраћеница „стр.“ и број стране. Ако је реч о радним документима који имају редни број или другу званичну каталогизацију, не мора се навести Интернет адреса.

Приликом поновљеног цитирања извора са Интернета чија је Интернет адреса наведена наводи се прво слово имена аутора са тачком и презиме аутора, односно назив организације која је припремила текст, и назив текста, а евентуално и скраћеница „стр.“ и број стране.

*Пример:*

Giovannini Group, Cross-Border Clearing and Settlement Arrangements in the European Union, Brussels, 2001, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/financial-markets/docs/clearing/first\\_giovannini\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/financial-markets/docs/clearing/first_giovannini_report_en.pdf) (21.10.2008), стр. 18.

Giovannini Group, Cross-Border Clearing and Settlement Arrangements in the European Union, стр. 6.

B. M. Hutter, The Attractions of Risk-based Regulation: Accounting for the Emergence of Risk Ideas in Regulation, *CARR Discussion Paper No. 33*, LSE, London 2005.

B. M. Hutter, *op. cit.*, стр. 5.

OECD, Risk and Regulation: Issues for Discussion, *GOV/PGC/REG(2006)1*, Paris 2006.

#### Прописи и одлуке

Прописи се цитирају на следећи начин: пун назив прописа, отворена заграда, гласило у коме је пропис објављен курсивом, (зарез и потом) број гласила и година објављивања, затворена заграда, скраћеница чл., ст., тач., односно пар. и број одредбе.

*Пример:*

Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 53/2010), чл. 15.

Нормативни и други акти других земаља, односно регулатива ЕУ се у фусноти наводе и на енглеском језику сходно правилима цитирања усвојеним од стране институција ЕУ.

Пример:

European Commission, *White Paper on European Governance*, COM(2001) 428 final.

Уколико се преводе, називе свих нормативних аката ЕУ у тексту и фуснотама писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење, Одлука, у складу са упутством за превођење доступном на веб презентацији Канцеларије за европске интеграције (<http://www.seio.gov.rs>).

Ако ће наведени закон поново бити цитиран у раду, приликом првог цитирања се после броја гласила и године објављивања може (опционо) навести скраћеница под којом ће се пропис даље појављивати.

Пример:

Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 53/2010; даље у тексту ЗЗП), чл. 2.

Члан, став и тачка прописа означава се скраћеницама чл. (или члан) ст. и тач., а параграф скраћеницом пар. *Напомена*: после броја члана или става не ставља се тачка, осим уколико није крај реченице.

Пример:

Чл. 24 ст. 1 тач. 5.

Приликом поновљеног цитирања одређеног прописа наводи се његов пун назив, односно скраћеница уведена приликом првог цитирања, скраћеница члана и евентуално става и број одредбе.

Пример:

Закон о заштити потрошача, члан 7.

ЗЗП, чл. 25 ст. 1.

Навођење судских одлука и одлука регулаторних тела требало би да садржи што потпуније податке (врста и број одлуке, датум када је донесена, публикација у којој је евентуално објављена). *Напомена*: користити опште усвојена правила цитирања судских одлука у одговарајућим јурисдикцијама.

Пример:

'Beef Hormones' case, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products, Report of the WTO Appellate Body, WT/DS26/AB/R & WT/DS48/AB/R, 16 January 1998.

*Travers v. Reinhardt*, 205 US 423 (1906).

Cass.civ. 5 October 1971, *Bull.civ.* III, no. 204; *D.S.* 1971 p. 191.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

СТУДЕНТСКА ревија за привредно право [Електронски извор]  
: стручно научни часопис студената Правног факултета Универзитета  
у Београду / главни и одговорни уредник Татјана Јованић. –  
Електронски часопис. - 2010/11, бр. 1– . – Београд : Правни факултет  
Универзитета у Београду, 2011-

Начин доступа (URL): <http://www.ius.bg.ac.rs/revijapp>. – Насл. са насл.  
странице. – Опис извора дана 15. 03. 2011. – Полугодишње

ISSN 2217-5202 = Студентска ревија за привредно право (Online)

COBISS.SR-ID 182513932

