

## ULOGA PROPISA O KONTROLI KONCENTRACIJA U SPROVOĐENJU OPTIMALNE POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE

### APSTRAKT

Svrha *ex ante* kontrole koncentracija jeste očuvanje konkurentnih tržišnih struktura putem kontrole koncentracija između učesnika na tržištu koje mogu značajno narušiti konkurenciju. Sve koncentracije koje prelaze utvrđene finansijske pragove moraju se prijaviti nacionalnom telu za zaštitu konkurencije i ne smeju se realizovati dok se ne dobije odobrenje za njeno sprovođenje. Prilikom ocene efekata koncentracije, telo nadležno za zaštitu konkurencije mora da razmotri moguće negativne efekte koncentracije na konkurenciju i da zabrani koncentraciju ukoliko se proceni da će ona narušiti konkurenciju.

Cilj ovog rada je da ukaže na teškoće utvrđivanja odgovarajućeg institucionalnog okvira u kojem nadležno telo odobrava ili zabranjuje koncentracije. Autor zato analizira neke od osnovnih principa na kojima bi kontrola koncentracija trebalo da se zasniva i naglašava da propisi o kontroli koncentracija imaju veoma važnu ulogu u delotvornom sprovođenju optimalne politike zaštite konkurencije.

*Ključne reči:* kontrola koncentracija, *ex ante* kontrola, politika zaštite konkurencije, pravo konkurencije.

### 1. UVOD

U uporednom pravu, kontrola koncentracija predstavlja izuzetno značajan element prava konkurencije – tzv. treći stub politike zaštite konkurencije, jer se primenom propisa o kontroli koncentracija mogu zabraniti one koncentracije kojima se može narušiti konkurencija na tržištu. Kontrolom

---

1 Mr Ivana Rakić, istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: ivanarakić12@gmail.com. Rad je deo rezultata istraživanja u okviru naučnog projekta osnovnih istraživanja Instituta za uporedno pravo, Beograd: „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje“, ev. broj 179031 (ciklus 2011–2015), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

koncentracija sprečava se stvaranje nepovoljnih tržišnih struktura koje predstavljaju osnove za nekonkurentna tržišna ponašanja (zaključivanje restriktivnih sporazuma i zloupotrebu dominantnog položaja), zbog čega se kontrola koncentracija smatra veoma važnim instrumentom za očuvanje konkurentnih tržišnih struktura koje mogu da generišu povoljne efekte po ekonomsku efikasnost i time po društveno blagostanje.<sup>2</sup>

To znači da kontrola koncentracija ima preventivan karakter, pa se kontrola, po pravilu, sprovodi pre realizovanja koncentracije kako bi se ova njena osnovna funkcija mogla ostvariti. U uporednom pravu je prihvaćeno da se kontrola koncentracija vrši pre sprovođenja koncentracije, pa učesnici na tržištu koji nameravaju da sprovedu koncentraciju moraju da je prijave telu nadležnom za zaštitu konkurencije i da dobiju odobrenje za njeno sprovođenje, pod uslovom da prijavljena koncentracija podleže kontroli, odnosno da se na nju mogu primeniti propisi o kontroli koncentracija.

Koncentracije se smatraju *a priori* poželjnim aktivnostima na tržištu, jer se sprovođenjem koncentracija ostvaruju brojne koristi za učesnike na tržištu i za privredu. Najvažnija korist od sprovođenja koncentracija jeste uvećanje ekonomske efikasnosti, koja nastaje kao posledica ekonomije obima i ekonomije opsega. Koncentracije otuda predstavljaju naročito značajan činilac privrednog razvoja neke zemlje, s obzirom na to da imaju ključnu ulogu u procesu restrukturiranja privrede i da značajno doprinose jačanju konkurentnosti tržišnih učesnika. Efikasnijim korišćenjem zajedničkih resursa i tehnoloških inovacija, zajedničkim istupanjem na tržištu i pristupanjem novim tržištima, učesnici u koncentraciji ostvaruju dobit kao rezultat sinergijskih efekata. Zato su koncentracije i promena vlasnika ili uprave do koje dolazi usled sprovođenja koncentracije veoma značajne za poboljšanje performansi povezanih tržišnih učesnika. Čak i potencijalna opasnost od preuzimanja kontrole pozitivno deluje na privredno društvo, jer zbog straha od promene kontrole nad društvom, koja povlači i pitanje opstanka uprave, postojeća uprava je podstaknuta na efikasnije poslovanje.

Međutim, uprkos tome što se sprovođenjem koncentracija ostvaruju brojne koristi, koncentracije imaju i određene negativne efekte usled kojih konkurencija može biti značajno narušena. Koncentracijama se utiče na strukturu tržišta smanjivanjem broja tržišnih učesnika, pa se tako olakšava međusobno usaglašavanje

---

2 Koncentracije se mogu odrediti kao različiti oblici statusnog ili ugovornog objedinjavanja učesnika na tržištu kojima se na trajnoj osnovi menja kontrola nad jednim ili više učesnika na tržištu i kojima se oni dovode pod zajedničku kontrolu, čime se ostvaruje poslovno jedinstvo svih učesnika u koncentraciji koji su do tada bili nezavisni. Pravni oblici koncentracija jesu spajanja privrednih društava, preuzimanja kontrole i određeni oblici zajedničkog ulaganja (*joint venture*).

preostalih konkurenata i zaključivanje restriktivnih sporazuma između njih. Istovremeno, uvećanjem tržišne moći učesnika u koncentraciji i slabljenjem konkurentskih pritisaka sa kojima su suočeni, nastaje opasnost da će povezani učesnici na tržištu zloupotребiti stečenu tržišnu moć. Zbog toga uporedno pravo predviđa da koncentracije učesnika na tržištu, i pored velikih potencijalnih koristi koncentracija, podležu kontroli u postupku pred nadležnim telima za zaštitu konkurencije. Koncentracije dakle nisu *per se* zabranjene, već telo nadležno za zaštitu konkurencije mora da primeni odgovarajući pravni standard prilikom ispitivanja koncentracije i da na osnovu različitih kriterijuma proceni efekte koncentracije na konkurenciju i donese odluku o njenom sprovođenju.

Da bi se obezbedila zaštita konkurencije od narušavanja putem sticanja prevelike tržišne moći učesnika u koncentraciji, kontrola koncentracija bi trebalo da podleže strogim pravilima i procedurama. Primena tih pravila, pri tome, ne sme umanjiti pravnu sigurnost na tržištu, jer neizvesnost u pogledu primene propisa može destimulisati učesnike na tržištu, što se može negativno odraziti na njihova povezivanja i na privredni razvoj zemlje. Učesnici na tržištu, međutim, mogu biti destimulisani i ukoliko zakonodavac propiše previše stroga pravila, pa se može zaključiti da je umeren režim kontrole koncentracija najprimereniji potrebama privrede neke zemlje. Kao što politika zaštite konkurencije mora biti uravnotežena, tako je i kontrolu koncentracija potrebno urediti na način koji omogućava da se zabrane samo one koncentracije koje zaista ugrožavaju konkurenciju, a da se istovremeno ne spreče koncentracije koje uvećavaju ekonomsku efikasnost. Može se otuda zaključiti da se propisima o kontroli koncentracija mora valjano zaštititi konkurencija na tržištu, ali da se njima istovremeno ne smeju destimulisati koncentracije učesnika na tržištu.

Ipak, nije moguće predložiti jedan univerzalni model kontrole koncentracija, jer svaka zemlja utvrđuje pravila o kontroli u skladu sa interesima koje želi da zaštititi. Zakonodavac mora istovremeno da ima u vidu i činjenicu da se efekti izabranog pravnog okvira ne mogu odmah sagledati, budući da sprovođenje kontrole zavisi od (pravilne) primene propisa i od postupanja nadležnog tela u postupku kontrole. Pošto je reč o *ex ante* kontroli, telo nadležno za zaštitu mora da se bavi očekivanjima, odnosno predviđanjima, i da na osnovu tih očekivanja zaključi o uticaju koncentracije na konkurenciju i donese odluku o dozvoljenosti koncentracije.

## 2. RAZLOZI ZA KONTROLU KONCENTRACIJA

Argumenti koji se navode u prilog kontroli koncentracija zasnivaju se na štetnim efektima koje koncentracije mogu imati na konkurenciju i društveno blagostanje, budući da se razlozi za kontrolu koncentracija i razlozi protiv nje poklapaju se sa

negativnim i pozitivnim efektima koncentracija.<sup>3</sup> Pošto koncentracije mogu imati protivrečne efekte na društveno blagostanje (s jedne strane, uvećanje ekonomske efikasnosti i društvenog blagostanja, a s druge strane, narušavanje konkurencije i umanjeње društvenog blagostanja), kontrola koncentracija se pokazuje kao neophodna, kako bi se utvrdilo da li će koncentracija narušiti konkurenciju. Mogući negativni efekti koncentracija na konkurenciju svrstavaju se u dve osnovne grupe – unilateralne i koordinativne efekte.

### 2.1. Unilateralni efekti

Unilateralni ili nekoordinisani efekti (*unilateral, non-coordinated effects*) javljaju se zbog sticanja, odnosno jačanja tržišne moći učesnika u koncentraciji i slabljenja konkurentskih pritisaka koji su postojali pre koncentracije, budući da nakon koncentracije nestaje značajan konkurent sa tržišta.<sup>4</sup> Uvećavanjem tržišne moći, učesnici u koncentraciji imaju priliku da npr. povećaju cene svojih proizvoda, što se može negativno odraziti blagostanja potrošača i time na društveno blagostanje.<sup>5</sup> Naime, uklanjanjem konkurentskih pritisaka nastaje opasnost da će povezani učesnici na tržištu zloupotребiti stečenu tržišnu moć i time narušiti konkurenciju. Prema tome, osnovno pitanje na koje nadležno telo mora da odgovori jeste da li će posle uklanjanja međusobnih konkurentskih pritisaka učesnici u koncentraciji moći samostalno da iskorišćavaju stečenu tržišnu moć (npr. povećaju cene) i na taj način naruše konkurenciju.

Unilateralni efekti su najizraženiji u slučaju horizontalnih koncentracija, jer je slabljenje međusobnih konkurentskih pritisaka posledica direktnog uticaja koncentracije na tržišnu strukturu.<sup>6</sup> Horizontalne koncentracije smanjuju broj učesnika na tržištu koji su aktivni na relevantnom tržištu i uvećavaju tržišnu

---

3 Vid. Paul Craig, Gráinne De Búrca, *EU Law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, New York, 2008, pp. 1043–1045; George Kenneth, “Do we Need a Merger Policy?”, in: James A. Fairburn, John A. Kay (eds.), *Mergers and Merger Policy*, Oxford University Press, New York, 1989, pp. 281–293.

4 U propisima EU upotrebljava se izraz nekoordinisani efekti (*non-coordinated effects*), a u američkoj praksi izraz unilateralni efekti (*unilateral effects*).

5 Tržišna moć se označava kao sposobnost učesnika na tržištu da utiču na cenu svojih proizvoda, odnosno da održivo podižu cenu iznad graničnih troškova. Vid. William M. Landes, Richard A. Posner, “Market Power in Antitrust Cases”, *Harvard Law Review*, Vol. 94, br. 5/1981, pp. 937, 939; Massimo Motta, *Competition policy – Theory and Practice*, Cambridge University Press, New York, 2009, p. 41.

6 Horizontalnim koncentracijama se povezuju direktni konkurenti na tržištu, odnosno učesnici na tržištu koji nude iste ili zamenljive proizvode na određenom geografskom području. Reč je o koncentracijama između konkurenata, koji posluju na istom nivou lanca proizvodnje ili prometa.

koncentraciju, za razliku od nehorizontalnih koncentracija, koje nemaju ovakav uticaj na tržišnu strukturu.<sup>7</sup> Učesnici u horizontalnoj koncentraciji su međusobni konkurenti, pa se njihovim povezivanjem mogu neposredno ukloniti važni međusobni konkurentski pritisci koji su postojali pre koncentracije, budući da nakon koncentracije nestaje značajan konkurent sa tržišta. Time se umanjuje konkurencija na tržištu, a učesnici u koncentraciji stiču ili uvećavaju tržišnu moć, što im daje priliku da zloupotrebe svoj položaj (npr. da povećaju cene proizvoda).

Otuda se na horizontalne koncentracije primenjuju stroži kriterijumi od kriterijuma koji se primenjuju na nehorizontalne koncentracije, jer su one najznačajniji uzrok stvaranja nekonkurentnih tržišnih struktura i mogu imati znatno teže posledice po konkurenciju od nehorizontalnih koncentracija. Iako sve vrste koncentracija mogu uticati na nastajanje nekonkurentnih tržišnih struktura, razlikuju se načini na koji takve strukture nastaju, u zavisnosti od toga koja vrsta koncentracija se sprovodi. Horizontalne koncentracije neposredno utiču na stvaranje nekonkurentnih tržišnih struktura, direktnim umanjivanjem konkurencije na tržištu (smanjivanjem broja konkurenata), a vertikalne i konglomeratske koncentracije mogu posredno da utiču na konkurenciju, prvenstveno uspostavljanjem barijera ulasku novim konkurentima, odnosno kontrolom procesa ulaska na tržište.<sup>8</sup> Zbog toga se vertikalne i konglomeratske koncentracije i svrstavaju u jednu grupu, tzv. nehorizontalne koncentracije, budući da na drugačiji način mogu ugroziti konkurenciju na tržištu od horizontalnih koncentracija.

Vertikalne i konglomeratske koncentracije, dakle, ne uklanjaju direktne konkurentske pritiske i ne vrše direktan uticaj na tržišnu strukturu, ali se konkurencija može narušiti uspostavljanjem barijera ulasku novim konkurentima, odnosno kontrolom procesa ulaska na tržište. Efekat zatvaranja tržišta usled predupređivanja konkurencije (eng. *foreclosure*) javlja se u slučajevima kada je, zbog koncentracije, stvarnim ili potencijalnim konkurentima onemogućen ili otežan

---

7 U nehorizontalne koncentracije spadaju vertikalne i konglomeratske koncentracije. Vertikalne koncentracije se realizuju između učesnika na tržištu koji posluju na različitim nivoima istog proizvodnog lanca, tako da se na taj način povezuju učesnici na tržištu unutar različitih, sukcesivnih faza poslovne aktivnosti u jednom vertikalnom lancu. Reč je o učesnicima na tržištu koji ne posluju u istoj grani delatnosti i koji nisu direktni konkurenti. Oni se nalaze u odnosu prodavac–kupac. Konglomeratske koncentracije se definišu negativno – kao koncentracije koje nisu ni horizontalne ni vertikalne, pošto su učesnici u konglomeratskoj koncentraciji učesnici na tržištu koji posluju na različitim, međusobno nepovezanim tržištima, između kojih nema horizontalnog ili vertikalnog preklapanja.

8 Boris Begović *et al.*, *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2002, str. 126.

pristup tržištu nabavke i prodaje, čime se umanjuje mogućnost ili umanjuju podsticaji tim konkurentima da se nadmeću na tržištu. Usled ovakvog zatvaranja tržišta, učesnici u koncentraciji uvećavaju tržišnu moć, jer imaju mogućnost da profitabilno podižu cene koje naplaćuju potrošačima.

U slučaju vertikalnih koncentracija, konkurencija može biti narušena ograničavanjem pristupa inputima (*input foreclosure*) i ograničavanjem pristupa kupcima (*customer foreclosure*). Ograničavanje pristupa inputima postoji kada se nakon koncentracije povećavaju troškovi konkurenata koji posluju na nizvodnom tržištu usled ograničavanja njihovog pristupa važnom inputu, a ograničavanje pristupa kupcima postoji u slučaju isključenja konkurenata koji posluju na uzvodnom tržištu usled ograničavanja njihovog pristupa kupcima. Analizom ovih efekata utvrđuje se kako isključivanje konkurenata uvećava troškove konkurenata ili smanjuje njihove prihode i kako se ovi negativni efekti mogu štetno odraziti na konkurenciju, odnosno na potrošače i ekonomsku efikasnost.

Efekti konglomeratskih koncentracija ispoljavaju se na različitim tržištima, budući da učesnici u koncentraciji nisu konkurenti, već posluju u različitim privrednim granama, odnosno na nepovezanim tržištima. Učesnici u koncentraciji mogu da naruše konkurenciju zatvaranjem tržišta i isključivanjem konkurenata, budući da bi mogli da prošire dominantan položaj, odnosno da prenesu tržišnu moć sa jednog tržišta na drugo tržište, na štetu potrošača (eng. *leverage, leveraging of market power*). Do isključivanja konkurenata može doći kada učesnik na tržištu koji ima dominantan položaj na jednom tržištu ima priliku da „prenese“ taj položaj na drugo tržište, odnosno da iskoristi svoju tržišnu moć za jačanje položaja na tržištu na kojem nema dominantan položaj i na kojem je izložen konkurenciji i da sa tog tržišta istisne konkurente.

## 2.2. Koordinativni efekti

Koordinativni ili koordinisani efekti (*coordinated effects*) nastaju usled smanjenja broja tržišnih učesnika, budući da se objedinjavanjem učesnika posle koncentracije umanjuje broj konkurenata na tržištu. Na taj način se olakšava međusobno usaglašavanje preostalih učesnika, pa se, s obzirom na manji broj tržišnih učesnika, povećava verovatnoća zaključivanja restriktivnih sporazuma, odnosno nastanka i održavanja kartela. Nakon koncentracije se povećava verovatnoća nastanka i održavanja bilo kojeg oblika dosluha između učesnika na tržištu (izričitog, prećutnog, usaglašene prakse), jer se smanjuju troškovi njihovog uspostavljanja i nadzora. Narušavanje konkurencije bi u tom slučaju bilo posledica koordinisanih aktivnosti učesnika u koncentraciji sa drugim učesnicima na tržištu, odnosno rezultat usaglašavanja učesnika na tržištu posle koncentracije, jer bi

novonastali tržišni učesnik mogao da donosi poslovne odluke očekujući da će takve odluke doneti i njegovi konkurenti.

Koncentracija može da promeni prirodu tržišnog nadmetanja tako da učesnici na tržištu koji do tada nisu delovali usaglašeno, posle koncentracije mogu lakše da koordiniraju svoje aktivnosti u pogledu povećanja cena ili da na drugi način naruše konkurenciju. Istovremeno, koncentracija može da doprinese lakšem, stabilnijem ili efektivnijem koordinisanju učesnika koji su zajednički delovali i pre koncentracije, čineći koordinisanje snažnijim, ili omogućavanjem učesnicima na tržištu da se usaglašavaju oko još viših cena.

Koordinativni efekti koncentracija mogu nastati kada se nakon koncentracije uvećava verovatnoća usaglašavanja učesnika na tržištu u pogledu povećanja cena, promene obima proizvodnje, podele tržišta i sl., i kada učesnici u koncentraciji nisu u mogućnosti da npr. jednostrano povećaju cene, već to čine u dosluhu za ostalim učesnicima na tržištu. Odluke učesnika u koncentraciji da povećaju cene donete su na osnovu očekivanja da će i njihovi konkurenti povećati cene, što znači da usaglašavanje može biti postignuto i bez zaključivanja izričitih sporazuma ili pribegavanja usaglašenoj (dogovornoj) praksi u smislu pravila o zabrani restriktivnih sporazuma.<sup>9</sup> Ishod skrivenog dosluha (npr. povećanje cena, ograničavanje obima proizvodnje) isti je kao ishod izričitog dosluha, odnosno kartela, budući da se učesnici skrivenog dosluha ponašaju kao da postoji eksplicitan sporazum. Zato se prilikom analize koordinativnih efekata zapravo utvrđuje kako koncentracija utiče na stvaranje podsticaja za dosluh, tj. za koordinisano ponašanje učesnika na tržištu

### 2.3. Negativni efekti koncentracija na društveno blagostanje

Realizovanjem koncentracija stvaraju se uslovi za formiranje nekonkurentnih tržišnih struktura koje mogu da generišu izuzetno nepovoljne efekte po ekonomsku efikasnost i time po društveno blagostanje. Ponašanje učesnika u koncentraciji kojim se nakon koncentracije može narušiti konkurencija dovelo bi do preraspodele

9 U kooperativna ponašanja se ubrajaju otvoreni dosluh (kartel) i skriveni dosluh (prećutno usaglašavanje). Skriveni dosluh (*tacit collusion*) ne mora da se odnosi na „dosluh“ u pravnom smislu i posebno ne mora da se odnosi na bilo kakvu komunikaciju između učesnika na tržištu, jer su efekti skrivenog dosluha slični efektima u slučaju kartela. Vid. Marc Ivaldi *et al.*, *The Economics of Tacit Collusion*, Final Report for DG Competition, European Commission, 2003, [http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies/reports/the\\_economics\\_of\\_tacit\\_collusion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies/reports/the_economics_of_tacit_collusion_en.pdf), 28.05.2013, p. 4, fn. 2; Gabriele Stirati, “The Appraisal of Collective Dominance and Efficiency Gains under the Substantive Test of the New EU Merger Regulation”, *Erasmus Law and Economics Review*, Vol. 1, br. 3/2004, p. 258.

blagostanja od potrošača ka učesnicima u koncentraciji, jer se deo potrošačevog viška preraspodeljuje učesnicima u koncentraciji u formi ekonomskog profita. Gubitak blagostanja potrošača zbog nekonkurentnog ponašanja učesnika u koncentraciji dovodi do umanjenja društvenog blagostanja, ali samo pod uslovom da umanjenje blagostanja potrošača nije u potpunosti kompenzovano povećanjem blagostanja učesnika u koncentraciji u vidu ekonomskog profita. Umanjenje društvenog blagostanja, kao posledica nepovoljnih tržišnih struktura, zasniva se na različitim oblicima ekonomske neefikasnosti koji se javljaju usled nekonkurentnog ponašanja učesnika u koncentraciji: alokativna neefikasnost, proizvodna neefikasnost, dinamička neefikasnost i rasipanje rente ili traganje za rentom (eng. *rent-seeking*). Radi se o istim negativnim posledicama monopola (tzv. društveni troškovi monopola).

### 3. EX ANTE KONTROLA KONCENTRACIJA

Može se zaključiti da postoji dosta razloga za kontrolu koncentracija i da je zbog toga potrebno kontrolisati koncentracije učesnika na tržištu, i ukoliko postoje razlozi, predviđeni zakonom, usloviti ili zabraniti njihovo sprovođenje, iako se koncentracijama mogu ostvariti značajne koristi za učesnike na tržištu i za privredu. Savremena zakonodavstva prihvataju rešenje prema kojem tela nadležna za zaštitu konkurencije vrše kontrolu koncentracija pre sprovođenja koncentracije (*ex ante* kontrola), tako da se kontrola zasniva na obaveznom prijavljivanju koncentracije i dobijanju prethodnog odobrenja tela nadležnog za zaštitu konkurencije. Nakon dobijanja odobrenja za sprovođenje koncentracije, postupak ispitivanja odobrene koncentracije ne može se više ponovo pokrenuti, tako da su učesnici na tržištu sigurni da ne može doći do naknadnog preispitivanja koncentracije. Aktivnosti tela nadležnih za zaštitu konkurencije nakon odobrenja koncentracije mogu biti usmerene samo na kontrolu *ponašanja* učesnika u koncentraciji, u skladu sa pravilima o zabrani restriktivnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja.

Obavezu prijave koncentracije imaju samo oni tržišni učesnici koji ispunjavaju uslove u pogledu finansijskih pragova za prijavu (*pragovi notifikacije*), tako da veliki broj koncentracija ne podleže kontroli. Pri tome, u praksi se vrlo malo koncentracija zabrani zbog narušavanja konkurencije, a i kada se utvrdi da će koncentracija imati negativne efekte na konkurenciju i time na društveno blagostanje, neke od negativnih efekata moguće je ublažiti ili sprečiti određenim merama, odnosno uslovnim odobrenjem koncentracije. Izuzetno, upotrebom argumenta ekonomske efikasnosti i argumenta društva u finansijskim teškoćama, mogu se odobriti i koncentracije koje bi mogle narušiti konkurenciju. To pokazuje



da koncentracije imaju veliki značaj za učesnike na tržištu i za privredu, kao i to da bi kontrola koncentracija trebalo u što manjoj meri da „omete“ sprovođenje prijavljenih koncentracija, imajući u vidu da se koncentracija može realizovati tek nakon njenog odobrenja, a pogotovo ne bi trebalo da odvrća učesnike na tržištu od međusobnog povezivanja.

Preventivna (*ex ante*) kontrola koncentracija predstavlja izuzetak od reaktivne (korektivne) politike zaštite konkurencije, jer se kontrola ne bavi posledicama nekonkurentnog ponašanja povezanih učesnika na tržištu, već uzrocima mogućeg narušavanja konkurencije. Zaštita konkurencije na tržištu uglavnom se vrši *ex post*, nakon izvršene i utvrđene povrede konkurencije, jer se smatra da politika zaštite konkurencije treba što manje da se upliće u privredne aktivnosti na tržištu i da preventivna politika zaštite konkurencije zbog toga ne treba da bude široko rasprostranjena. Ona bi trebalo da bude usmerena samo na aktivnosti koje imaju opštu i važnu tendenciju smanjivanja konkurencije, a koncentracije su jedinstvene u pogledu ispunjavanja ovog uslova – po definiciji, koncentracije, bar privremeno, umanjuju broj nezavisnih učesnika na tržištu i to je njihova osnovna svrha, što znači da predstavljaju potencijalnu opasnost za konkurenciju.<sup>10</sup>

Iako *ex ante* kontrola koncentracija uvećava administrativno opterećenje tela nadležnih za zaštitu konkurencije i može imati za posledicu odugovlačenje, odnosno zastoje započetih koncentracija, prethodna kontrola koncentracija ipak se može prihvatiti kao optimalno rešenje iz više razloga: 1) prethodna kontrola je efikasna, za razliku od naknadne (*ex post*) kontrole koja se smatra neefikasnom i nedelotvornom (npr. ako telo nadležno za zaštitu konkurencije ima ograničene administrativne resurse da prati ponašanje učesnika na tržištu koji su učestvovali u koncentraciji i da ispita svako njihovo ponašanje koje bi moglo narušiti konkurenciju nakon koncentracije); 2) *ex ante* kontrola sprečava nastanak tržišnih struktura čiji negativni efekti na konkurenciju bi ostali van domašaja prava konkurencije – sprečava se npr. povećanje cena na tržištu usled reakcije konkurenata na tržištu na povećanje cena nakon koncentracije, tj. efekat „cеноvnog kišobrana“ – eng. *price umbrella*); 3) izbegavaju se aktivnosti tela nadležnih za zaštitu konkurencije nakon sprovođenja koncentracije (*ex post* kontrola koncentracija i kontrola ponašanja učesnika na tržištu nakon koncentracije), kao i problemi u vezi sa vraćanjem u pređašnje stanje (dekoncentracija) u slučaju da se u postupku naknadne kontrole utvrde negativni efekti koncentracije; 4) umanjuje se pravna nesigurnost i neizvesnost za učesnike u koncentraciji, budući da se odluka donosi

---

10 Vid. George J. Stigler, „Mergers and Preventive Antitrust Policy“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 104, br. 2/1955, p. 177.

pre sprovođenja koncentracije – na taj način se istovremeno umanjuju transakcioni troškovi i uvećavaju podsticaji za povezivanje učesnika na tržištu.<sup>11</sup>

Najveći nedostatak kontrole koncentracija je to što se odlučivanje o koncentraciji zasniva na *proceni*, odnosno *projekciji* onoga što će se možda, odnosno verovatno dogoditi, budući da se odluka donosi u vreme kada (pozitivni i negativni) efekti koncentracije još uvek nisu poznati. Telo nadležno za zaštitu konkurencije *procenjuje (predviđa)* kakva će tržišna struktura biti nakon koncentracije, kakvo će biti ponašanje učesnika u koncentraciji nakon koncentracije i kakav će uticaj na konkurenciju imati koncentracija nakon realizovanja, što znači da se odluka o koncentraciji zasniva samo na spekulacijama o (potencijalnim, odnosno budućim) efektima koncentracija. U tom pogledu, naknadna kontrola koncentracija ima veliku prednost, pošto se sprovodi kada su poznati efekti koncentracije, tako da se odluka o koncentraciji zasniva na činjenicama (tačnim informacijama) o tim efektima. Otuda bi koncentraciju trebalo uvek odobriti ako se na osnovu dostupnih podataka i izvršene ocene efekata koncentracije ne može nedvosmisleno zaključiti da će koncentracija narušiti konkurenciju.

Zbog toga se telo nadležno za zaštitu konkurencije suočava sa brojnim problemima prilikom vrednovanja efekata koncentracija, jer je nemoguće unapred znati da li će se i u kojoj meri ispoljiti određeni efekti koncentracija i teško je u potpunosti dokazati kakvi će biti rezultati koncentracije. Radi se o veoma delikatnom zadatku, ne samo zbog toga što moraju da se predvide, odnosno pretpostave efekti koncentracije, već i zato što koncentracija može imati protivrečne efekte na društveno blagostanje (narušavanje konkurencije i uvećanje ekonomske efikasnosti, i posledično umanjeње, odnosno uvećanje društvenog blagostanja). Zato se kontrola koncentracija smatra najkontroverznijim elementom politike zaštite konkurencije. Pored toga, učesnicima u koncentraciji nije u interesu da daju istinitu procenu efekata koncentracije koju su oni izvršili, jer imaju podsticaj da precene pozitivne efekte koncentracije, a da potcene njene negativne efekte. To znači da tela nadležna za zaštitu konkurencije nekada raspoložu i nepotpunim i netačnim podacima, što još više otežava ocenu koncentracija.

Pošto bi kontroli koncentracija trebalo da podležu samo one koncentracije koje zbog svoje veličine mogu negativno uticati na tržišnu strukturu i koje zbog toga predstavljaju moguću opasnost za konkurenciju, neophodno je takve koncentracije

11 Vid. Boris Begović *et al.*, *Nova antimonopolska politika – predlog rešenja*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2003, str. 47; Giorgio Monti, *EC Competition Law*, Cambridge University Press, New York, 2007, p. 246; Massimo Motta, *op. cit.*, pp. 36–37; Sanja Danković Stepanović, „Odgovorno sprovođenje poslovnih koncentracija – u kaleidoskopu usaglašavanja prava konkurencije RS i EU“, *Pravni život*, godina 60, br. 11/2011, str. 191. i 202.

izdvojiti od koncentracija koje imaju mali značaj za konkurenciju i koje ne bi trebalo kontrolisati. Zato se u propisima o kontroli koncentracija utvrđuju objektivni i lako merljivi (kvantitativni) kriterijumi za prijavu koncentracije, koji bi trebalo da odražavaju snagu učesnika na tržištu koji učestvuju u koncentraciji. U uporednom pravu, kao pragovi notifikacije se koriste tzv. finansijski pragovi, koji polaze od godišnjih prihoda učesnika u koncentraciji. Ovakvi pragovi su opšteprihvaćeni, jer se radi o podacima koji se mogu lako i pouzdano utvrditi, budući da su dostupni i poznati učesnicima na tržištu i ne zahtevaju naknadu proveru koju bi izvršilo nadležno telo.

Utvrđivanjem pragova notifikacije, postavlja se granica između koncentracija koje zavređuju pažnju nadležnih tela (npr. povezivanja velikih i moćnih učesnika na tržištu) i onih koncentracija za koje se smatra da ne zaslužuju pažnju tih tela zbog svog trivijalnog značaja za konkurenciju (tzv. bagatelne koncentracije, kao što je povezivanje malih učesnika na tržištu ili povezivanje izrazito velikog i malog tržišnog učesnika, kada „džin preuzima patuljka“). Zato je neophodno da kriterijumi budu pravilno utvrđeni, jer u suprotnom mogu nastati brojni problemi u praksi. Ukoliko su utvrđeni previsoki kriterijumi, biće prijavljeno manje koncentracija, tako da će se olakšati rad nadležnih tela, ali će istovremeno van domašaja kontrole ostati određene koncentracije koje bi mogle ugroziti konkurenciju i koje bi zato trebalo zabraniti. Ukoliko su, međutim, utvrđeni niski kriterijumi, ne samo što će biti otežan rad nadležnog tela za zaštitu konkurencije usled brojnih prijavi i ograničenog broja zaposlenih, već će zbog njegove preopterećenosti verovatno nastati greške prilikom odlučivanja u postupku kontrole. Pored toga, učesnici na tržištu se time destimulišu i odvrćaju od povezivanja, jer moraju da prijavljuju koncentracije koje ne ugrožavaju konkurenciju i pri tome da plaćaju (visoke) naknade za prijavu koncentracije.

#### 4. OSVRT NA PROPISE O KONTROLI KONCENTRACIJA U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA I EVROPSKOJ UNIJI

U pravu Sjedinjenih Američkih Država, ukрупnjavanje učesnika na tržištu uređuje se pravilima o zaštiti konkurencije još od 1890. godine, kada je Šermanov zakon određenim odredbama zabranio one oblike povezivanja tržišnih učesnika kojima se ograničava trgovina ili koja se vrše u cilju monopolisanja tržišta.<sup>12</sup> Međutim, ove odredbe nisu mogle da obezbede zaštitu konkurencije, budući da su se odnosile na zaključivanje restriktivnih sporazuma, odnosno kartela, i na (pokušaje) monopolisanja tržišta. Zbog toga je 1914. godine, Klejtonovim zakonom,

---

12 Vid. Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C., čl. 1–2.

u čl. 7, uvedena zabrana sprovođenja koncentracija koje značajno umanjuju konkurenciju.<sup>13</sup>

Kontrola koncentracija prvo je obuhvatala samo one oblike povezivanja kojima se kontrola nad drugim učesnikom na tržištu stiče kupovinom akcija, pa su učesnici na tržištu pribegavali kupovini imovine drugog učesnika na tržištu kako bi izbegli primenu pravila o kontroli koncentracija. U praksi je bilo uobičajeno da se kupovinom cele imovine drugog učesnika na tržištu preuzme njegovo poslovanje i stekne kontrola nad njim, a da taj učesnik nastavi da postoji kao pravni subjekt, ali bez imovine. Zato je 1950. godine udvojen Seler-Kifoverov zakon protiv koncentracija (Celler-Kefauver Antimerger Act of 1950), kojim je izmenjen čl. 7. Klejtonovog zakona i kojim je primena pravila o kontroli koncentracija proširena i na koncentracije koje se sprovode kupovinom imovine, a ne samo kupovinom akcija, odnosno udela u drugom učesniku na tržištu. Izmenama Klejtonovog zakona iz 1976 (Hart–Scott–Rodino Antitrust Improvements Act of 1976), godine uvedena je prethodna kontrola koncentracija i obaveza učesnika na tržištu da prijave koncentraciju koja prelazi zakonom utvrđene finansijske pragove. Učesnici u koncentraciji smeju da sprovedu koncentraciju tek kada dobiju odobrenje Savezne trgovinske komisije (*Federal Trade Commission*) i Antimonpolskog odeljenja Ministarstva pravde (*Antitrust Division of Department of Justice*), koji su nadležni za kontrolu koncentracija.

Kriterijumi za ocenu koncentracija bliže su uređeni smernicama za ocenu (horizontalnih) koncentracija koje donose Ministarstvo pravde i Savezna trgovinska komisija. Iako nisu obavezne za Ministarstvo pravde i Saveznu trgovinsku komisiju, smernice o koncentracijama odražavaju praksu ovih organa i utiču na odlučivanje sudova, tako da značajno doprinose pravnoj sigurnosti učesnika na tržištu. Ministarstvo pravde je 1968. godine donelo prve Smernice o koncentracijama (*Merger Guidelines*), a poslednje, Smernice o horizontalnim koncentracijama (*Horizontal Merger Guidelines*) donete su 2010. godine. Smernice iz 2010. godine zajednički su doneli Ministarstvo pravde i Savezna trgovinska komisija, a Smernice su zamenile Smernice iz 1992. godine (sa izmenama iz 1997) koje su takođe zajednički donela ova dva organa.

Nove smernice usvajaju novi pristup koji Ministarstvo pravde i Savezna trgovinska komisija primenjuju u analizi koncentracija. Smernice su usmerene na metode direktne procene efekata koje koncentracije imaju na konkurenciju i zato više ne naglašavaju ulogu koju utvrđivanje relevantnog tržišta ima u ovoj analizi. Takođe je izmenjen test pretpostavljenog monopoliste, iako je test ostao važan metod za utvrđivanje relevantnog tržišta. U literaturi se otuda postavlja pitanje na

---

13 Vid. Clayton Antitrust Act of 1914.

koji način će sudovi prihvatiti ovaj novi pristup koji usvajaju Smernice, umesto dosadašnje prakse da utvrđuju relevantno tržište, tržišne udele i tržišnu koncentraciju? Istovremeno se ukazuje na to da relevantno tržište ima manju, ali još uvek značajnu ulogu u analizi koncentracije zbog čega će Ministarstvo pravde i Savezna trgovinska komisija ipak nastaviti da utvrđuju relevantno tržište u postupcima ocene horizontalnih koncentracija.<sup>14</sup>

U pravu Evropske unije, pravila o zaštiti konkurencije predstavljaju jednu od najstarijih pravnih tekovina EU, budući da je politika zaštite konkurencije utvrđena Rimskim ugovorom, u čl. 85. i 86 (sadašnji čl. 101. i 102. Ugovora o funkcionisanju EU), koji regulišu restriktivne sporazume i zloupotrebu dominantnog položaja. Rimski ugovor nije sadržao odredbe o kontroli koncentracija, tako da je oblast prava konkurencije EU proširena tek 1989. godine, kada je usvojena prva Uredba EU o koncentracijama.<sup>15</sup> Pravila o koncentracijama svesno su izostavljena iz Rimskog ugovora iz dva razloga: zbog tržišne integracije i konkurentnosti evropskih privrednih društava na svetskom tržištu. Prekogranične koncentracije su omogućavale prevazilaženje nacionalnih barijera, tako da su se koncentracije smatrale jednim od osnovnih instrumenata za uspostavljanje jedinstvenog tržišta EU. Pravo EU je istovremeno favorizovalo koncentracije kao oblik slobode udruživanja učesnika na tržištu, ali i kao način jačanja konkurentnosti evropskih društava u odnosu na vanevropska društva na svetskom tržištu, posebno na velike američke kompanije.<sup>16</sup>

Rad na donošenju Uredbe iz 1989. godine trajao je šesnaest godina, a usvojeni tekst Uredbe rezultat je dugih pregovora i kompromisa koji je postignut između zemalja članica. Višegodišnji rad na donošenju Uredbe pratili su brojni problemi zbog suprotstavljenih stavova pojedinih zemalja članica o određenim pitanjima u vezi sa kontrolom, tako da je izgledalo da će usvajanje Uredbe ličiti na komad *Čekajući Godoa*.<sup>17</sup> Dok nisu bila usvojena pravila o kontroli koncentracija, Evropska komisije i Sud pravde su širokim tumačenjem pokušavali da na koncentracije učesnika na tržištu primene odredbe Rimskog ugovora koje regulišu restriktivne sporazume i zloupotrebu dominantnog položaja. Na taj način se dejstvo čl. 85. i 86,

14 Vid. Ivana Rakić, “Relevant market definition and SSNIP test under the 2010 US Horizontal Merger Guidelines”, *Strani pravni život*, br. 3/2012, str. 95. i dalje.

15 Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings), *O.J.*, br. L. 395/1989 (ispravka u *O.J.*, br. L. 257/1990), izmenjena Uredbom (EZ) br. 1310/97 (Regulation (EC) No 1310/97), *O.J.* br. L. 180/1997 (ispravka u *O.J.*, br. L. 40/1998).

16 Vid. Sanja Graić Stepanović, “Fuzije preduzeća u antimonopolskom pravu Evropske unije”, *Pravo i privreda*, godina 37, br. 1-2/2000, str. 39.

17 Paul Craig, Gráinne De Búrca, *op. cit.*, p. 1042.

pod određenim uslovima, proširivalo i na koncentracije učesnika na tržištu kojima se stiče ili jača dominantan položaj na tržištu. Slučajevi u kojima su ovakvi stavovi izneti jesu slučajevi *Continental Can* iz 1973. godine i *Philip Morris* iz 1987. godine, kada je Sud pravde potvrdio da se sticanjem kontrole nad konkurentom može steći dominantan položaj na jedinstvenom tržištu i da se takav položaj može zloupotrebiti, što predstavlja opasnost od narušavanja konkurencije.

Međutim, navedena tumačenja Suda pravde nisu bila pogodna za sistemsku kontrolu koncentracija, jer je primena čl. 85. i 86. imala veoma ograničeno dejstvo i nije bila dovoljna da se obezbedi zaštita konkurencije. U skladu sa čl. 85, kontrola je bila moguća samo u slučaju zaključivanja ugovora i isključivala je sticanje potpune kontrole, dok je u skladu sa čl. 86, kontrola bila moguća samo kada su učesnici već stekli dominantan položaj, i po pravilu se vršila nakon realizovane koncentracije, što je značilo vršenje *ex post* kontrole i stvaranje visokih troškova u slučaju eventualnog razvrgavanja novonastalih učesnika na tržištu. To je bio jedan od najvažnijih razloga za usvajanje Uredbe iz 1989. godine, iako su na usvajanje Uredbe uticali i drugi činiooci. Cilj Uredbe je bio da se direktnom primenom na koncentracije sa evropskom (komunitarnom) dimenzijom obezbedi njihova kontrola na „jednom mestu“ kako bi se izbeglo višestruko prijavljivanje koncentracije u zemljama članicama, odnosno sukob nadležnosti između Evropske komisije i nacionalnih tela nadležnih za zaštitu konkurencije. U tom cilju su i najvažnije zemlje članice (Nemačka, Francuska i Velika Britanija) vršile pritisak da se Uredba konačno usvoji, kako bi se učesnicima na tržištu olakšalo povezivanje.<sup>18</sup>

Uredba EU o koncentracijama iz 2004. godine usvojena je u okviru modernizacije prava konkurencije EU i predstavlja osnovni izvor prava u EU u oblasti kontrole koncentracija.<sup>19</sup> Uredba je zadržala osnovna rešenja na kojima se zasnivala prethodna uredba, a najznačajnijom promenom se smatra uvođenje novog testa za ocenu koncentracija, tj. testa značajnog narušavanja konkurencije (*SIEC test – significant impediment of effective competition test*). Ovaj test predstavlja osnovni materijalno-pravni kriterijum koji se primenjuje prilikom ocene koncentracije na osnovu kojeg Evropska komisija utvrđuje da li može da odobri koncentraciju (bezuslovno ili uslovno) ili mora da je zabrani (*substantive test*), pa će se smatrati kao nespojiva sa jedinstvenim tržištem EU ona koncentracija kojom bi konkurencija na jedinstvenom tržištu ili na njegovom bitnom delu bila značajno narušena, posebno stvaranjem ili jačanjem dominantnog položaja.<sup>20</sup>

18 Vid. Giorgio Monti, *op. cit.*, pp. 247–248.

19 Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, *O. J.*, br. L. 24/2004.

20 Čl. 2(3) Uredbe EU o koncentracijama.

Jedan od važnih razloga za uvođenje *SIEC* testa bio je usklađivanje politike zaštite konkurencije EU sa standardima antimonopolske politike SAD. Približavanjem testova za ocenu koncentracija koji se primenjuju u EU i SAD stvoreni su uslovi za primenu istih kriterijuma u postupku kontrole, čime se izbegavaju situacije u kojima bi povodom iste koncentracije, koja ima uticaj na tržišta SAD i EU, bile donete različite odluke o njenoj dozvoljenosti. Novi test predstavlja svojevrsnu kombinaciju dva testa – tzv. *SLC* testa (testa značajnog umanjenja konkurencije), koji se npr. primenjuje u pravu SAD, Australije, Kanade i Velike Britanije, i tzv. testa dominantnog položaja, koji se u EU primenjivao na osnovu Uredbe EU o koncentracijama iz 1989. godine. Smatra se da je *SIEC* test mnogo bliži *SLC* testu,<sup>21</sup> jer se zasniva na oceni efekata koje koncentracija ima na konkurenciju (*effects-based approach*) i omogućava ocenu svih koncentracija koje bi mogle narušiti konkurenciju, bez obzira na to da li se koncentracijom stvara ili jača dominantan položaj. Evropska komisija sada može da zabrani koncentraciju i kada se koncentracijom ne stvara ili jača dominantan položaj, mada se postojanje dominantnog položaja i dalje smatra najvažnijim kriterijumom za ocenu koncentracija. To znači da je uvođenjem *SIEC* testa utvrđena restriktivnija politika prema koncentracijama, odnosno stroža kontrola koncentracija, budući da postojanje dominantnog položaja nije više potreban uslov za zabranu koncentracije.

Pored Uredbe o koncentracijama, kao izvori prava EU u oblasti kontrole koncentracija primenjuju se i drugi izvori (uredbe i obaveštenja) kojima su detaljno uređena brojna pitanja predviđena Uredbom EU o koncentracijama, uključujući utvrđivanje relevantnog tržišta. Prilikom ispitivanja koncentracija, Evropska komisija primenjuje i smernice koje samostalno donosi, ali koje nisu pravno obavezujuće. Ipak, smernice su veoma bitne za ocenu koncentracije i za primenu pravila o kontroli koncentracija, budući da se u njima ogleda povratni uticaj prakse Evropske komisije i sudova EU na utvrđivanje kriterijuma za ocenu koncentracija i na donošenje propisa o kontroli koncentracija. Reč je o Smernicama za ocenu horizontalnih koncentracija i Smernicama za ocenu nehorizontalnih koncentracija.<sup>22</sup> Smernice za ocenu koncentracija u tom smislu daju važne odgovore na pitanja u vezi sa analizom efekata svih vrsta koncentracija, čime se ostvaruje važna predvidljivost i pravna sigurnost za učesnike na tržištu.

21 Vid. i Alistair Lindsay, *The EC Merger Regulation – substantive issues*, Sweet and Maxwell, London, 2006, p. 54; Kyriakos Fountoukakos, Stephen Ryan, „A New Substantive Test for EU Merger Control“, *European Competition Law Review*, Vol. 26, br. 5/2005, p. 288.

22 Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (*O.J.*, br. C. 31/2004); Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (*O.J.*, br. C. 265/2008).

## 5. ZAKLJUČAK

Na osnovu navedenog izlaganja može se zaključiti da je valjano uređenje kontrole koncentracija od izuzetnog značaja za zaštitu konkurencije na tržištu i za privredni razvoj neke zemlje, budući da previše blag režim kontrole može umanjiti zaštitu konkurencije, a da previše stroga pravila mogu destimulisati učesnike na tržištu da se međusobno povezuju. Kontrolu koncentracija potrebno je urediti tako da se primenom pravila omogući zabranjivanje koncentracija koje zaista narušavaju konkurenciju, a da se istovremeno ne spreče koncentracije koje uvećavaju ekonomsku efikasnost. To znači da bi u propisima o kontroli koncentracija trebalo prihvatiti ona rešenja kojima se obezbeđuje adekvatna zaštita konkurencije na tržištu, a kojima se pri tome stvaraju podsticaji učesnicima na tržištu da se povezuju ili kojima se ti podsticaji bar ne umanjuju. Stvaranje i sprovođenje optimalne politike zaštite konkurencije zavisi, dakle, u velikoj meri od propisa o kontroli koncentracija i od njihove (pravilne) primene.

S obzirom na to da je svrha propisa o kontroli koncentracija sprečavanje stvaranja nepovoljnih tržišnih struktura, kontrola se vrši pre sprovođenja koncentracije, kada se ne znaju efekti koncentracije na konkurenciju, zbog čega je *ex ante* kontrola koncentracija najkontroverzniji element politike zaštite konkurencije. Zato je brojnim (podzakonskim) aktima potrebno bliže urediti mnoga pitanja u postupku kontrole koncentracija, kako bi se uvećala pravna sigurnost i uspostavio sistem kontrole koji omogućava sveobuhvatnu ocenu efekata koncentracija.

## LITERATURA

1. Begović, Boris *et al.*, *Antimonopolska politika u SR Jugoslaviji – Analiza postojećih tržišnih struktura i antimonopolskih institucija*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2002.
2. Begović, Boris *et al.*, *Nova antimonopolska politika – predlog rešenja*, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, 2003.
3. Craig, Paul, & De Búrca Gráinne, *EU Law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, New York, 2008.
4. Danković Stepanović, Sanja, „Odgovorno sprovođenje poslovnih koncentracija – u kaleidoskopu usaglašavanja prava konkurencije RS i EU“, *Pravni život*, godina 60, br. 11/2011.
5. Graić Stepanović, Sanja, „Fuzije preduzeća u antimonopolskom pravu Evropske unije“, *Pravo i privreda*, godina 37, br. 1-2/2000
6. Ivaldi, Marc *et al.*, *The Economics of Tacit Collusion*, Final Report for DG Competition, European Commission, 2003, [http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies\\_reports/the\\_economics\\_of\\_tacit\\_collusion\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/studies_reports/the_economics_of_tacit_collusion_en.pdf), 28.05.2013, p. 4, fn. 2;



7. Kenneth, George, “Do we Need a Merger Policy?”, in: James A. Fairburn, John A. Kay (eds.), *Mergers and Merger Policy*, Oxford University Press, New York, 1989,
8. Landes William M., Posner Richard A., “Market Power in Antitrust Cases”, *Harvard Law Review*, Vol. 94, br. 5/1981
9. Kyriakos, Fountoukakos, & Stephen Ryan, “A New Substantive Test for EU Merger Control“, *European Competition Law Review*, Vol. 26, br. 5/2005
10. Lindsay, Alistair, *The EC Merger Regulation – substantive issues*, Sweet and Maxwell, London, 2006, p. 54;
11. Monti, Giorgio, *EC Competition Law*, Cambridge University Press, New York, 2007, p. 246;
12. Motta, Massimo, *Competition policy – Theory and Practice*, Cambridge University Press, New York, 2009,
13. Rakić, Ivana, “Relevant market definition and SSNIP test under the 2010 US Horizontal Merger Guidelines”, *Strani pravni život*, br. 3/2012,
14. Stigler, George J., „Mergers and Preventive Antitrust Policy“, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 104, br. 2/1955
15. Stirati, Gabriele, “The Appraisal of Collective Dominance and Efficiency Gains under the Substantive Test of the New EU Merger Regulation”, *Erasmus Law and Economics Review*, Vol. 1, br. 3/2004.

**Ivana RAKIĆ**

## **THE ROLE OF MERGER CONTROL RULES IN THE ENFORCEMENT OF OPTIMAL COMPETITION POLICY**

### **ABSTRACT**

The purpose of *ex ante* merger control is to secure and preserve the competitive market structures by controlling concentrations which might significantly impede effective competition. All concentrations exceeding a certain turnover threshold are subject to mandatory notification under national merger control rules and such transactions shall not be implemented prior to clearance decision. In assessing a concentration, the relevant competition authority must consider the likely effects of the concentration on competition, and if the concentration is expected to be anti-competitive, it must be prohibited.

The aim of this article is to explain the difficulties to properly determine the institutional framework in which the competition authority approves or prohibits concentrations. Therefore, the author analyses some of the main principles on which merger control should be based and points out that merger control rules play very important role in achieving effective enforcement of optimal competition policy.

*Key words:* control of concentrations, merger control, ex ante control, competition policy, competition law.