

INFORMACIJE INSTITUCIJA, ORGANA, KANCELARIJA I AGENCIJA EVROPSKE  
UNIJE

## EVROPSKA KOMISIJA KOMUNIKACIJA KOMISIJE

**Izmjene Komunikacije Komisije – Smjernice o provodbenim prioritetima Komisije u primjeni člana 82. Ugovora o EZ-u u vezi sa zloupotrebom dominantnog položaja isključivanjem konkurenata s tržišta**

(Tekst značajan za EGP)

(2023/C 116/01)

1. Pravila Evropske unije o zaštiti konkurencije godinama su ključni faktor zaštite konkurencije na unutrašnjem tržištu Unije<sup>1</sup>. Sprovođenje tih pravila, odnosno članova 101. i 102. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije („UFEU”), „dobro služi Evropi jer doprinosi ostvarivanju jednakih uslova u kojima tržišta služe potrošačima”<sup>2</sup>. Osim toga, može doprinijeti postizanju ciljeva koji nadilaze dobrobit potrošača, kao što je pluralitet u demokratskom društvu<sup>3</sup>.

2. U tom kontekstu je izuzetno važno da se pravila Unije o zaštiti konkurencije primjenjuju energično i efikasno. To je naročito nužno u vrijeme ekonomskih teškoća s obzirom na sve veću tržišnu koncentraciju u raznim sektorima.

3. Članom 102. UFEU-a privrednim subjektima koji posluju na unutrašnjem tržištu zabranjuje se zloupotreba dominantnog položaja. Sprovođenje tog člana ključno je za regulisanje postupanja subjekata u dominantnom položaju, koji su dužni da izbjegavaju postupanja koja bi mogla ugroziti istinsku i neometanu tržišnu konkurenciju<sup>4</sup>.

4. Komisija je 5. decembra 2008. donijela Komunikaciju Komisije „Smjernice o provodbenim prioritetima Komisije u primjeni člana 82. Ugovora o EZ-u [sadašnji član 102. UFEU-a] u vezi sa zloupotrebom dominantnog položaja isključivanjem konkurenata s tržišta” („Smjernice o provodbenim prioritetima”)<sup>5</sup>.

5. U toj komunikaciji su utvrđeni provodbeni prioriteti Komisije u pogledu zloupotrebe dominantnog položaja isključivanjem konkurenata s tržišta radi veće jasnoće i predvidljivosti opšteg analitičkog okvira Komisije kad odlučuje o prioritetnom rješavanju određenih slučajeva isključivanja<sup>6</sup>. Smjernice o provodbenim prioritetima doprinijele su podsticanju sprovođenja

<sup>1</sup> Pravo zaštite konkurencije jedna je od komponenti potrebnih za postizanje ciljeva unutrašnjeg tržišta koje „uključuje sistem kojim se osigurava nenarušavanje konkurencije”, vidjeti Protokol 27. uz Ugovor o Evropskoj uniji.

<sup>2</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije, „Izgradnja digitalne budućnosti Evrope”, COM(2020) 67 final, str. 8.

<sup>3</sup> Presuda od 14. septembra 2022., Google i Alphabet protiv Komisije (Google Android), predmet T-604/18, EU:T:2022:541, tačka 1028.

<sup>4</sup> Presuda od 6. septembra 2017., Intel protiv Komisije, predmet C-413/14 P, EU:C:2017:632, t. 135. i navedena sudska praksa; presuda od 19. januara 2023., Unilever Italia Mkt.Operations Srl protiv Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, predmet C-680/20, EU:C:2023:33, tačke 28. i 38.

<sup>5</sup> SL C 45, 24.2.2009, str. 7.

<sup>6</sup> Smjernice o izvršnim prioritetima, tačka 2.

člana 102. UFEU-a usmjerene na sposobnost određenog ponašanja da naštetiti tržišnoj konkurenciji primjenom analize tržišne dinamike na osnovu tzv. procjene efekata<sup>7</sup>.

6. Međutim, Smjernice o provodbenim prioritetima nijesu izjava o pravnom položaju i ne pružaju tumačenje pojma zloupotrebe dominantnog položaja, nego samo Komisijin pristup u pogledu odabira predmeta koje namjerava prioritetno da rješava<sup>8</sup>.

7. Komisijini provodbeni prioriteti s vremenom su se mijenjali u skladu s iskustvom stečenim u okviru prakse Komisije u kojoj se u obzir uzimao razvoj sudske prakse sudova Unije<sup>9</sup> te razvoj tržišta. Konkretno, sudskom praksom sudova Unije potvrđen je pristup sprovođenju člana 102. UFEU-a koji se temelji na procjeni efekata te je pojašnjeno značenje i područje primjene određenih koncepata iz Smjernica o provodbenim prioritetima.

8. Uzimajući u obzir te promjene, ovom Komunikacijom se mijenjaju djelovi Smjernica o provodbenim prioritetima koji više ne odražavaju pristup Komisije o prioritetnom rješavanju određenih slučajeva isključivanja. Izmjene su izvršene u skladu s načelom dobre uprave i radi povećanja transparentnosti načela na kojima se temelje provodbene mjere Komisije.

9. Izmjene Smjernica o provodbenim prioritetima navedene su u Prilogu ovoj Komunikaciji.

#### PRILOG KOMUNIKACIJI KOMISIJE

##### **Izmjene Komunikacije Komisije – Smjernice o provodbenim prioritetima Komisije u primjeni člana 82. Ugovora o EZ-u u vezi sa zloupotrebom dominantnog položaja isključivanjem konkurenata s tržišta**

1. Uzimajući u obzir iskustvo stečeno u okviru provodbene prakse Komisije i pojašnjenja iz sudske prakse sudova Unije, primjereno je pojasniti da se pojam „antikonzekurentsko uskraćivanje pristupa” (Smjernice o provodbenim prioritetima, tačka 19.) ne odnosi samo na slučajeve u kojima postupanje subjekta u dominantnom položaju može dovesti do potpunog isključivanja ili marginalizacije konkurencije, nego i na slučajeve u kojima može dovesti do slabljenja konkurencije, čime se narušava konkurentna struktura tržišta u korist subjekta u dominantnom položaju i na štetu potrošača. Nadalje, s obzirom na izvršnu praksu Komisije i sudsku praksu sudova Unije, važno je pojasniti da za utvrđivanje provodbenih prioriteta Komisije nije primjereno upotrijebiti element profitabilnosti postupanja subjekta u dominantnom položaju, odnosno da nije primjereno da Komisija prioritetno rješava samo one predmete u kojima subjekt u dominantnom položaju može profitabilno da održava nadkonzekurentne cijene ili profitabilno utiče na druge parametre konkurencije, kao što su proizvodnja, inovacije, raznolikost ili kvalitet robe ili usluga.

Stoga se u tački 19. Smjernica o provodbenim prioritetima druga rečenica zamjenjuje sljedećim tekstom:

---

<sup>7</sup> Vidjeti saopštenje za medije od 3. decembra 2008, „Antitrust: dobrobit potrošača u središtu je Komisijine borbe protiv zloupotrebe dominantnog položaja”, IP/08/1877.

<sup>8</sup> Presuda od 6. oktobra 2015, Post Danmark, C-23/14, EU:C:2015:651, tačka 52.

<sup>9</sup> Komisija je od donošenja Smjernica o provodbenim prioritetima donijela 27 odluka na osnovu člana 102. UFEU-a (koje se odnose na zloupotrebu isključivanjem konkurenata s tržišta), a sudovi Unije donijeli su 32 presude.

„U ovom dokumentu pojam „antikonkurentsko uskraćivanje pristupa” upotrebljava se za opis situacije u kojoj postupanje subjekta u dominantnom položaju negativno utiče na efikasnu konkurentsku strukturu tržišta<sup>10</sup>, čime se subjektu u dominantnom položaju omogućava da negativno utiče, u sopstvenu korist i na štetu potrošača, na razne parametre konkurencije, kao što su cijena, proizvodnja, inovacije, raznolikost ili kvalitet robe ili usluga<sup>11</sup>.

2. Uzimajući u obzir iskustvo stečeno u okviru provodbene prakse Komisije i pojašnjenja iz sudske prakse sudova Unije, kad je riječ o zloupotrebi dominantnog položaja isključivanjem konkurenata s tržišta koje se temelji na cijeni, nije primjereno prioritetno rješavati samo postupanje koje može dovesti do izlaska s tržišta ili marginalizacije konkurenata koji su prema kriterijumu strukture troškova jednako efikasni kao i subjekt u dominantnom položaju.

Naime, u određenim okolnostima i subjekti koji su prema kriterijumu strukture troškova manje efikasni od subjekta u dominantnom položaju mogu biti stvarni konkurenti. Stoga se, kako je navedeno u nastavku, u Smjernice o provodbenim prioritetima unose dvije izmjene:

(a) U tački 23. Smjernica o provodbenim prioritetima posljednja rečenica zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Kako bi se spriječilo antikonkurentsko uskraćivanje pristupa, Komisija će generalno intervenirati ako predmetno postupanje već ometa ili može ometati tržišnu konkurenciju konkurenata koji se smatraju jednako efikasnim kao subjekt u dominantnom položaju<sup>12</sup>.

(b) U tački 24. Smjernica o provodbenim prioritetima prva rečenica zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Komisija istovremeno potvrđuje da u određenim okolnostima manje efikasan konkurent takođe može izvršiti konkurentski pritisak, što treba uzeti u obzir prilikom razmatranja dovodi li određeno postupanje koje se temelji na cijeni do antikonkurentskog uskraćivanja pristupa<sup>13</sup>.

3. Kao što je vidljivo iz provodbene prakse Komisije i pojašnjenja iz sudske prakse sudova Unije, „test jednako efikasnog konkurenta” na osnovu cijene i troškova samo je jedna od nekoliko metoda kojom se ocjenjuje, zajedno sa svim ostalim relevantnim okolnostima, može li postupanje proizvesti efekte isključivanja. Sud je pojasnio i da je primjena „testa jednako efikasnog konkurenta” fakultativna i da takav test može biti neprimjeren, zavisno od vrste prakse ili dinamike mjerodavnog tržišta<sup>14</sup>. Zbog toga opšta primjena takvog testa za određivanje prioriteta slučajeva u vezi s isključivanjem konkurenata s tržišta koje se temelji

---

<sup>10</sup> Presuda od 19. januara 2023, Unilever Italia Mkt.Operations Srl protiv Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, predmet C-680/20, EU:C:2023:33, tačka 36.

<sup>11</sup> Presuda od 14. septembra 2022, Google i Alphabet protiv Komisije (Google Android), predmet T-604/18, EU:T:2022:541, tačka 281.”

<sup>12</sup> Presuda od 3. jula 1991, AKZO Chemie protiv Komisije, predmet 62/86, EU:C:1991:286, tačka 72, u kojoj je Sud, u vezi s određivanjem cijene ispod prosječnog ukupnog troška (ATC), naveo: „Takve cijene mogu s tržišta isključiti subjekte koji su možda jednako efikasni kao subjekt u dominantnom položaju, ali koji zbog svojih manjih finansijskih sredstava ne mogu izdržati tržišnu utakmicu protiv njih”; vidjeti i presudu od 10. aprila 2008, Deutsche Telekom protiv Komisije, T-271/03, EU:T:2008:101, tačku 194, koju je Sud potvrdio u žalbenom postupku (vidjeti presudu od 14. oktobra 2010, Deutsche Telekom AG protiv Komisije, C-280/08 P, EU:C:2010:603). Sud je potvrdio da se pojam konkurenta koji je „jednako efikasan” odnosi na efikasnost i privlačnost za potrošače u pogledu, između ostalog, cijene, izbora, kvaliteta ili inovativnosti; vidjeti presudu od 6. septembra 2017, Intel Corp. protiv Komisije, C-413/14 P, EU:C:2017:632, tačku 134, i presudu od 19. januara 2023, Unilever Italia Mkt. Operations, C-680/20, EU:C:2023:33, tačku 37.”

<sup>13</sup> Presuda od 6. oktobra 2015, Post Danmark A/S protiv Konkurrencerådet, C-23/14, EU:C:2015:651, tačke 59–60; presuda od 19. januara 2023, Unilever Italia Mkt. Operations, C-680/20, EU:C:2023:33, tačka 57.”

<sup>14</sup> Vidjeti npr. presudu od 19. januara 2023., Unilever Italia Mkt. Operations Srl protiv Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, predmet C-680/20, EU:C:2023:33, tačke 57–58.

na cijeni nije opravdana, a ako se takav test sprovodi, njegovi bi se rezultati u svakom slučaju trebali ocijeniti zajedno sa svim drugim relevantnim okolnostima. Stoga se, kako je navedeno u nastavku, u Smjernice o provodbenim prioritetima unose dvije izmjene:

(a) U tački 25. Smjernica o provodbenim prioritetima prva rečenica zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Kako bi odredila da li je vjerovatno da će predmetnim djelovanjem čak i hipotetički konkurent jednako efikasan kao i subjekt u dominantnom položaju biti isključen s tržišta, Komisija može ispitati ekonomske podatke koji se odnose na troškove i prodajne cijene, a posebno da li je subjekt u dominantnom položaju snizio cijene ispod troškova<sup>15</sup>.”

(b) Tačka 27. Smjernica o provodbenim prioritetima zamjenjuje se sljedećim tekstom:

„Kad analizira podatke kako bi utvrdila može li se jednako efikasan konkurent stvarno nadmetati sa subjektom u dominantnom položaju u pogledu određivanja cijena, Komisija će tu analizu uključiti u opštu ocjenu antikonkurentskog uskraćivanja pristupa (vidjeti prethodni odjeljak B), uzimajući u obzir druge relevantne kvantitativne i/ili kvalitativne dokaze<sup>16</sup>.”

4. Uzimajući u obzir iskustvo stečeno u okviru provodbene prakse Komisije u pogledu pristupa inputima odnosno imovini subjekta u dominantnom položaju te pojašnjenja iz sudske prakse sudova Unije o takvom pristupu, važno je razlikovati slučajeve direktnog odbijanja pristupa od slučajeva u kojima subjekt u dominantnom položaju pristup uslovljava nepravednim uslovima („implicitno odbijanje pristupa”). U slučajevima implicitnog odbijanja pristupa nije primjereno prioritetno rješavati samo slučajeve koji se odnose na isporuku neophodnog inputa ili na pristup ključnoj infrastrukturi. To je u skladu sa sudskom praksom sudova Unije, u kojoj je pojašnjeno da se takvi slučajevi ne mogu izjednačiti s običnim odbijanjem pristupa te se stoga ne primjenjuje kriterijum neophodnosti predmetnog proizvoda ili usluge.<sup>17</sup>

Stoga se u tački 79. Smjernica o provodbenim prioritetima brišu posljednje dvije rečenice.

5. Uzimajući u obzir iskustvo stečeno u okviru provodbene prakse Komisije i pojašnjenja iz sudske prakse sudova Unije, nije primjereno prioritetno rješavati predmete povezane s istiskivanjem marže (*margin squeeze*) samo ako se ti predmeti odnose na proizvod ili uslugu koji su objektivno neophodni za efikasnu tržišnu konkurenciju na nizvodnom tržištu. To je u skladu sa sudskom praksom sudova Unije, u kojoj je pojašnjeno da istiskivanje marže nije vrsta odbijanja pristupa, nego neovisan oblik zloupotrebe koji podliježe drugačijim kriterijumima ocjene. Stoga su donesene četiri izmjene Smjernica:

---

<sup>15</sup> Presuda od 6. oktobra 2015, Post Danmark protiv Konkurrencerådet, C-23/14, EU:C:2015:651, tačka 61; presuda od 6. septembra 2017, Intel Corp protiv Evropske komisije, C-413/14 P, EU:C:2017:632, tačka 141; presuda od 14. septembra 2022, Google i Alphabet protiv Komisije (Google Android), T-604/18, EU:T:2022:541, tačka 643; presuda od 19. januara 2023, Unilever Italia Mkt. Operations, C-680/20, EU:C:2023:33, tačke 57, 58. i 62.”

<sup>16</sup> Presuda od 30. januara 2020, Generics (UK) i dr., C-307/18, EU:C:2020:52, tačka 154; presuda od 29. marta 2012, Telefónica i Telefónica de España protiv Komisije, T-336/07, EU:T:2012:172, tačka 175; presuda od 14. oktobra 2010, Deutsche Telekom protiv Komisije, C-280/08 P, EU:C:2010:603, tačka 175; presuda od 17. februara 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, tačka 28.”

<sup>17</sup> Presuda od 25. marta 2021, Slovak Telekom protiv Komisije (Slovak Telekom), predmet C-165/19 P, EU:C:2021:239, tačke 50–51; i presuda od 12. februara 2023, Lietuvos geležinkeliai AB protiv Evropske komisije, predmet C-42/21 P, EU:C:2023:12, tačke 81–84 i 91.

- (a) Naslov koji prethodi tački 75. zamjenjuje se naslovom: „D. Odbijanje pristupa”;
- (b) Briše se tačka 80., uključujući bilješke 8. i 9.;
- (c) Tačke od 81. do 90. se renumerišu;
- (d) Nakon nove tačke 89. umeću se naslov i tačka 90.:

„E. Istiskivanje marže”

„90. Subjekt u dominantnom položaju može naplatiti cijenu za proizvod na uzvodnom tržištu koja, u poređenju s cijenom koju naplaćuje na nizvodnom tržištu<sup>18</sup>, ne omogućava čak ni jednako efikasnom konkurentu da trajno posluje profitabilno na nizvodnom tržištu (tzv. „istiskivanje marže”)<sup>19</sup>. Komisija će u predmetima povezanim s istiskivanjem marže pri utvrđivanju troškova jednako efikasnog konkurenta kao referentnu vrijednost koristiti dugoročni prosječni inkrementalni trošak (engl. LRAIC) poslovne jedinice integrisanog subjekta u dominantnom položaju koja posluje na nizvodnom tržištu<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> To uključuje slučajeve u kojima integrisani subjekt koji prodaje „sistem” komplementarnih proizvoda konkurentu koji proizvodi drugi komplementaran proizvod prodaje jedan od komplementarnih proizvoda u izdvojenom obliku.

<sup>19</sup> To postupanje predstavlja neovisan oblik zloupotrebe koji se razlikuje od odbijanja pristupa, presuda od 17. februara 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, tačka 56.

<sup>20</sup> Međutim, u nekim se slučajevima LRAIC neintegrisanog konkurenta na nizvodnom tržištu može upotrijebiti kao referentna vrijednost, na primjer kad nije moguće jasno raspodijeliti troškove subjekta u dominantnom položaju na nizvodne i uzvodne aktivnosti.”