

Mladen Cerovac, dipl. iur.*

NOVI ZAKON O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA**

U radu se daje prikaz novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja koji će se početi primijenjivati od 1. listopada 2003.

Rad uključuje i kratki prikaz temeljnih odredaba još uvijek važećeg Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995. godine, s ciljem da se ukaže na određene novine i razlike koje se uvode donošenjem novih propisa s područja zaštite tržišnog natjecanja.***

1. Uvod

Slobodno tržišno natjecanje je u Republici Hrvatskoj (dalje: RH; Hrvatska) podignuto na razinu ustavne kategorije. Tako članak 49. stavak 1. i stavak 2. *Ustava Republike Hrvatske*¹ tržišne se slobode utvrđuju kao temeljna gospodarska prava. Poduzetnička i tržišna sloboda temelji su gospodarskog ustroja Hrvatske. Država svim poduzetnicima osigurava jednak pravni položaj na tržištu. Zouporaba monopolskog položaja određenog zakonom zabranjena je. Zamisao se temelji na prihvaćanju tržišnih snaga kao primarnog regulatora

* Mladen Cerovac, dipl. iur., samostalni savjetnik u Uredu ravnatelja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

** Mišljenja autora iznesena u ovome radu strogo su osobna te stoga ne odražavaju nužno i službena stajališta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

*** Objavljeno kao stručni članak u Hrvatskoj pravnoj reviji, broj 9/2003; Inženjerski biro; Zagreb, rujan 2003.

¹ *Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst)*; Narodne novine, br. 41/2001.

gospodarskih odnosa, uz istovremeno odbacivanje svih oblika neprikladnog utjecaja države na donošenje odluka poduzetničkog karaktera.

Podižući slobodno tržišno natjecanje na razinu ustavne kategorije RH je u svoj Ustav ugradila ono što neke veoma razvijene zemlje tek namjeravaju učiniti ili su to učinile tek nedavno, ocjenjujući to neophodnim preduvjetom za davanje širokih ovlasti tijelima koja štite tržišno natjecanje².

Ustavna kategorija poduzetničkih i tržišnih sloboda po prvi je put razrađena u *Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja*, donesenom 1995. godine (dalje: ZZTN 1995).³ ZZTN 1995 je bio temeljni propis kojim su u RH uređena pravila ponašanja i mjere za zaštitu tržišnog natjecanja.⁴

Ako kao početak stvaranja nove hrvatske legislative uzmemo osnivanje samostalne RH, uočiti ćemo da su propisi o zaštiti tržišnog natjecanja doneseni relativno kasno. Naime, većina propisa s područja prava konkurencije u bivšim socijalističkim zemljama donesena je u razdoblju od 1990. do 1993.⁵

Iako su pripreme za izradu nacrtu ZZTN 1995 započele znatno ranije - još 1991. godine, razlozi za relativno kasno donošenje tog propisa bili su dvojaki.

S jedne strane, postojalo je mišljenje da donošenje propisa o tržišnom natjecanju treba biti «kruna» ukupnog tržišnog zakonodavstva, koje će u potpunosti zaživjeti kad se donesu svi «tržišni» zakoni i kad sve tržišne institucije počnu stvarno djelovati.

S druge strane, konačni tekst ZZTN 1995 izravno je ovisio o donošenju *Zakona o trgovačkim društvima* (dalje: ZTD).⁶ Taj je propis, naime, trebao utvrditi pojam

² Prema MLIKOTIN TOMIĆ, Deša: «*Transition towards Monetary and Economic Union and Adjustment on the Level of the Countries*», izlaganje na Međunarodnoj konferenciji «Ekonomski sustav Europske unije i prilagodba Republike Hrvatske», Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 24. do 25. travnja 1997.

³ *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja* objavljen je u Narodnim novinama, broj 48/95, od 14. srpnja 1995. Zakon je stupio na snagu 22. srpnja 1995. Ispravak, koji se odnosi na pogreške u numeraciji u tekstu članka 29. i članka 40., objavljen je u Narodnim novinama, broj 52/97, od 16. svibnja 1997.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja objavljen je u Narodnim novinama, broj 89/98.

⁴ Članak 1. ZZTN 1995.

⁵ Prema MLIKOTIN TOMIĆ, Deša: «*Transition towards Monetary and Economic Union and Adjustment on the Level of the Countries*», izlaganje na Međunarodnoj konferenciji «Ekonomski sustav Europske unije i prilagodba Republike Hrvatske», Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 24. do 25. travnja 1997. Prema tom izvoru Mađarska, Poljska i Rumunjska donijele su propise iz prava tržišnog natjecanja tijekom 1990., Ruska Federacija 1991., Slovačka i Ukrajina 1992., a Slovenija 1993. godine.

⁶ *Zakon o trgovačkim društvima*; Narodne novine, broj 111/93, od 15. prosinca 1993. Zakon je doživio nekoliko dopuna (Narodne novine, broj 34/99 i 121/99). ZTD je imao prilično dugi *vacatio*

koncerna.⁷ Definiranje tog pojma bilo je pak nužno kako bi se u ZZTN 1995 mogao utvrditi pojam koncentracije poduzetnika.⁸

Tako je ZZTN 1995 stupio na snagu početkom srpnja 1995. Uz njega je donesen i *Pravilnik o načinu vođenja Upisnika o koncentracijama*.⁹ Tim se podzakonskim aktom propisuje oblik, sadržaj i način vođenja Upisnika o koncentracijama, te oblik i sadržaj prijave koncentracije poduzetnika.

Međutim, iako je ZZTN 1995 formalno stupio na snagu u srpnju 1995., te iako je Hrvatski sabor u rujnu te godine donio formalnu odluku o osnivanju *Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja* (dalje: Agencija),¹⁰ ZZTN 1995 se u praksi nije primijenjivao sve do siječnja 1997. Naime, tek je tada imenovana prva ravnateljica Agencije,¹¹ dok je prvo rješenje primjenom odredaba ZZTN 1995 doneseno 7. siječnja 1997.¹²

Tijekom višegodišnje primjene ZZTN 1995 u praksi su uočeni neki njegovi nedostaci. Riječ je prije svega o nekim nepreciznostima i nedorečenostima u dikciji pojedinih odredaba,¹³ ali i nedostatak postupovnih odredaba. Sam ZZTN 1995 sadrži vrlo malo odredaba koje se odnose na postupak. Stoga se postupak

legis. Naime, iako je stupio na snagu 22. siječnja 1993., ZTD se počeo primijenjivati tek 1. siječnja 1995. (članak 647. ZTD).

⁷ Članak 476. ZTD.

⁸ Prema MLIKOTIN TOMIĆ, Deša: «*Transition towards Monetary and Economic Union and Adjustment on the Level of the Countries*», izlaganje na Međunarodnoj konferenciji «*Ekonomski sustav Europske unije i prilagodba Republike Hrvatske*», Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 24. do 25. travnja 1997.

⁹ *Pravilnik o načinu vođenja Upisnika o koncentracijama*; Narodne novine, broj 30/97.

¹⁰ *Odluka o osnivanju Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja*, od 20. rujna 1995.; Narodne novine, broj 73/95 i 79/95. Agencija samostalno i neovisno tijelo koje obavlja stručne i upravne poslove u svezi sa zaštitom tržišnog natjecanja.

¹¹ *Odluka o imenovanju ravnatelja Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja* (Narodne novine, broj 97/96), od 14. studenoga 1996.

¹² Razlozi za relativno velik vremenski razmak između donošenja ZZTN 1995, donošenja odluke o osnivanju Agencije i početka njenog stvarnog rada višeznačni su. Prije svega, osnivanje takvog stručnog i specijaliziranog tijela zahtijevalo je određeno vrijeme, stručnost i pronalaženje odgovarajućih resursa, prije svega ljudskih i financijskih. Pritom je čak i pronalaženje odgovarajućeg prostora bilo značajan i teško rješiv problem. Agencija nakon osnivanja nije imala stručnu pomoć ili podršku niti jedne strane, međunarodne ili domaće institucije (prema MLIKOTIN TOMIĆ, Deša; «*Transition towards Monetary and Economic Union and Adjustment on the Level of the Countries*», izlaganje na Međunarodnoj konferenciji «*Ekonomski sustav Europske unije i prilagodba Republike Hrvatske*», Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 24. do 25. travnja 1997.

¹³ Npr. odredbe o *thresholdu* kod sporazuma i koncentracija poduzetnika (članak 9. i članak 22. ZZTN 1995).

provodi po odredbama *Zakona o općem upravnom postupku* (dalje: ZoUP).¹⁴ Pokazalo se da su postupovna pravila propisana ZoUP-om zastarjela i u pravilu teško primjenjiva na vrlo sofisticirane postupke utvrđivanja narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja. Taj propis nije dovoljno prilagođen potrebi brzog i učinkovitog provođenja postupka.¹⁵

Navedeni razlozi učinili su nužnim donošenje novih propisa o tržišnom natjecanju. Tome treba pridodati još dva, neraskidivo povezana razloga. To je vrlo brzi razvoj prava konkurencije u svijetu i obveza RH da svoje zakonodavstvo uskladi s propisima Europske unije (dalje: EU). Upravo tržišno natjecanje jedno je od prioritetnih područja na kojem treba izvršiti harmonizaciju.

2. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995.

Već su u ZZTN 1995 bili uključeni temeljni instituti prava konkurencije EU. Konkretno, on se temelji na odredbama članka 81. i članak 82. *Ugovora o osnivanju Europske zajednice (tzv. Amsterdamski sporazum)*.¹⁶ Istovremeno, ZZTN 1995 nije u potpunosti preuzeo rješenja niti jednog poznatog zakonskog modela u cjelosti. U njega su ugrađena i najbolja rješenja zakonodavstava s velikim iskustvom u pravu tržišnog natjecanja, poglavito njemačkog i francuskog. Pri izradi zakona se, međutim, moralo voditi računa i o specifičnim potrebama i stanju hrvatskog gospodarstva, ukupnosti njegovog pravnog sustava i postojanju stvarnih pretpostavki za prijelaz RH, kao tranzicijske zemlje, na tržišno gospodarstvo.¹⁷

Po svojoj je strukturi ZZTN 1995 tipični *antitrust* propis. On ima ukupno 46 članaka, podijeljenih u pet glava.

Glava prva - «Uvodne odredbe» (članci 1. do 5.) utvrđuje na koje se osobe propis primjenjuje. Utvrđeno je da se taj propis primjenjuje na poduzetnike - trgovačka društva, trgovca pojedinca, obrtnika i druge pravne i fizičke osobe,

¹⁴ *Zakon o općem upravnom postupku*; Narodne novine, broj 53/91 i 103/96.

¹⁵ Uočeni su se nedostaci u praksi otklanjali donošenjem mišljenja i zaključaka *Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja* kojima se tumače pojedina sporna pitanja. Savjet je savjetodavno stručno tijelo Agencije. Čini ga devet neovisnih stručnjaka za pravo tržišnog natjecanja i srodna područja. Članovi Savjeta nisu zaposlenici Agencije.

¹⁶ *Ugovor o osnivanju Europske zajednice (Amsterdamski sporazum)*, OJ No.C340 p. 173, 1997/11/10.

¹⁷ Prema MLIKOTIN TOMIĆ, Deša; «*Transition towards Monetary and Economic Union and Adjustment on the Level of the Countries*», izlaganje na Međunarodnoj konferenciji «*Ekonomski sustav Europske unije i prilagodba Republike Hrvatske*», Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 24. do 25. travnja 1997.

koje obavljajući gospodarsku djelatnost sudjeluju u prometu roba i usluga. Odgovarajuće se primjenjuje i na svaku pravnu i fizičku osobu koja na tržištu ostvari povremeni ili jednokratni promet robe i usluga. Primjenjuje se na pravne i fizičke osobe sa sjedištem i prebivalištem u inozemstvu, ako njihovo sudjelovanje u prometu roba i usluga proizvodi učinak na domaćem tržištu.

Predviđeni su i izuzeci od primjene ZZTN 1995. Tako se taj propis ne primjenjuje na pravne i fizičke osobe kojima je na temelju posebnih propisa povjereno obavljanje javnih službi ili im je posebnim propisima utvrđeno posebno, isključivo pravo, odnosno koncesija. Te su osobe, međutim, od primjene ZZTN 1995 izuzete samo u slučajevima kada bi njegova primjena priječila obavljanje zadaća koje su utvrđene posebnim propisima i zbog kojih su te osobe osnovane. Zakon se ne primjenjuje niti na ugovorne odnose nalogodavca i zastupnika ili komisionara, na odnose poslodavca i zaposlenika te na odnose koji su uređeni kolektivnim ugovorima poslodavca i sindikata zaposlenika. Njegove se odredbe ne primjenjuju na poslove i ugovore koji nemaju učinak na domaćem tržištu, kao niti na one poslove i ugovore koji ne djeluju protivno interesima drugih domaćih poduzetnika koji sudjeluju na domaćem i međunarodnom tržištu, te ako međunarodnim ugovorima, kojih je RH potpisnica, nije drukčije određeno.

Glava druga – «Narušavanje slobodnog tržišnog natjecanja» (članci 6. do 26.) definira djelovanja i ponašanja poduzetnika koja se smatraju narušavanjem slobodnog tržišnog natjecanja. Tako se narušavanjem slobodnog tržišnog natjecanja smatraju se različiti oblici sprečavanja i ograničavanja poduzetničkih sloboda i djelatnosti poduzetnika u prometu robe i usluga na tržištu.

Kao mogući oblici narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja navode se: sporazumi poduzetnika (članci 7. do 12.), zlouporabe monopolističkog i vladajućeg položaja (članci 13. do 20.), te koncentracije poduzetnika (članci 21. do 26.).

Zakon utvrđuje pojam zabranjenih sporazuma između poduzetnika. Istovremeno, predviđa sustav skupnih i pojedinačnih iznimaka, uz obvezu prijave određenih sporazuma Agenciji radi ocjene njihove sukladnosti s propisima o tržišnom natjecanju. Primjenom doktrine *de minimis* ZZTN 1995 predviđa da se te odredbe neće primijeniti na sporazume poduzetnika koji u prethodnom obračunskom razdoblju nisu ostvarili zakonom utvrđeni ukupni promet ili u tom razdoblju nisu imali određeni tržišni udjel.

Zakon predviđa i obvezu prenotifikacije koncentracija poduzetnika. Primjenom doktrine *de minimis*, i ovdje se obveza prenotifikacije predviđa samo za koncentracije poduzetnika koje ispunjavaju određene pretpostavke glede visine ukupnog prometa koje su sudionici koncentracije ostvarili u obračunskom razdoblju koje prethodi razdoblju u kojem se koncentracija poduzetnika namjerava provesti.

Treća glava – «Zaštita slobodnog tržišnog natjecanja» (članci 27. do 38.) uređuje status, organizaciju, nadležnosti i način rada Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, ravnatelja Agencije i Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Savjet).¹⁸

Četvrta glava - «Kaznene odredbe» (članci 39. do 41.a) i *peta glava «Prijelazne i završne odredbe»* (članci 42. do 46.) sadrže kaznene, odnosno prijelazne i završne odredbe.

3. Projekt novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja

Rad na ostvarenju zamisli da se donese novi propis s područja zaštite tržišnog natjecanja, započeo je još polovinom 2000. godine. Naime, iako je važeći ZZTN 1995 u visokom stupnju usklađen s pravom EU, postojalo je nekoliko značajnih razloga za donošenje novog propisa koji uređuje područje zaštite tržišnog natjecanja. Navest ćemo najznačajnije od njih.

Temeljem odredaba *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske*, potpisanog u listopadu 2001. godine (dalje: SSP), predviđa se postupno i *potpuno* usklađenje hrvatskog pravnog sustava s pravnim sustavom EU.¹⁹ Krajnji rok za usklađivanje je šest godina od stupanja SSP-a na snagu.²⁰

SSP, međutim, utvrđuje i nekoliko prioriternih područja u kojima se usklađenja moraju se izvršiti bez odgode. Kao prioriteta utvrđena su ona područja koja se izravno odnose na ostvarivanje tzv. *četiriju sloboda* i uspostavljanje unutarnjeg tržišta. Tržišno je natjecanje izrijekom utvrđeno kao prioritetno.²¹ Na tom je

¹⁸ *Savjet za zaštitu tržišnog natjecanja* je savjetodavno stručno tijelo Agencije. Imao je devet članova, od kojih je jedan obavljao dužnost predsjednika. Imenovala ih je Vlada RH na prijedlog ravnatelja Agencije. Članovi Savjeta nisu bili zaposlenici Agencije. To su bili priznati pravni i ekonomski stručnjaci s područja prava tržišnog natjecanja i srodnih područja. Savjet se sastajao po potrebi, u pravilu jedan do dva puta mjesečno.

¹⁹ Članci 69. do 74. SSP.

²⁰ Dakle, nakon ratifikacije SSP-a u parlamentima svih država članica EU.

²¹ S obzirom na opsežnost projekta usklađivanja ukupnog hrvatskog pravnog korpusa s pravom EU, harmonizacija će započeti od slijedećih područja: tržišno natjecanje i državne potpore, intelektualno, industrijsko i trgovačko vlasništvo, javne nabave, normizacija, mjeriteljstvo, ovlašćivanje i ocjena sukladnosti, zaštita potrošača, pravo društava, računovodstveno pravo, financijske usluge, kopneni promet, zdravlje i sigurnost na radu, zaštita podataka, jednake mogućnosti za žene i muškarce (ravnopravnost spolova).

S tim u svezi SSP predviđa jačanje i osnivanje institucija odnosno specijaliziranih agencija u RH koje će biti jamcem otvaranja preostalih sektora državnih monopola konkurenciji i nesmetanog odvijanja tržišnog natjecanja u tim sektorima.

području riječ o obvezi potpunog usklađivanja hrvatskih propisa o konkurenciji s odredbama članka 81. i članka 82. *Ugovora o osnivanju Europske zajednice* (dalje: UEZ).²²

Rad na nacrtu novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja²³ naročito je intenziviran u drugoj polovini 2002. godine. Prvi je nacrt izrađen uz potporu stručnjaka Ministarstva pravosuđa SR Njemačke. Njihov je rad financiran sredstvima Zaklade Vlade SR Njemačke za međunarodnu pravnu pomoć.²⁴ U izradu prvog nacrta zatim je uključena stručna radna skupina. Skupinu je brojala preko dvadeset članova. Uz eksperte stručne službe Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i pojedine članova Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja, u njen su rad bili uključeni predstavnici ministarstava (prije svega Ministarstva gospodarstva i Ministarstva europskih intergracija) kao i neki drugi stručnjaci (npr. odvjetnici, predstavnik Hrvatske gospodarske komore itd.).

4. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2003.

Novi *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja* (dalje: ZZTN 2003; Zakon) proglašen je 21. srpnja 2003., a stupio je na snagu 7. kolovoza 2003. Predviđen je, međutim, *vacatio legis*, te će se zakon početi primijenjivati od 1. listopada 2003.²⁵

ZZTN 2003 ima ukupno 70 članaka podijeljenih u devet glava. U nastavku ćemo dati kratki prikaz ovog propisa.

²² Člankom 81. UEZ se utvrđuje da se, zbog nepodudarnosti sa zajedničkim tržištem, zabranjuju svi sporazumi između poduzeća, odluke udruga poduzeća, i zajedničko djelovanje koje bi moglo utjecati na trgovinu između država članica i koji imaju za cilj ili posljedicu sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta. Svi sporazumi ili odluke, zabranjeni na temelju odredbe ovoga članka ništavi su. Ovim su članom predviđena i neka izuzeća od zabrana.

Člankom 82. UEZ se utvrđuje da je zabranjena svaka zlouporaba vladajućeg položaja od strane jednog ili više poduzeća na zajedničkom tržištu ili u njegovom značajnom dijelu, ako nije u skladu sa zajedničkim tržištem, budući da bi mogla utjecati na trgovinu između država članica. Takva se zlouporaba može naročito očitovati kao izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, ili ostalih nepravednih trgovinskih uvjeta, kao ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvitka na štetu potrošača, kao primjena različitih uvjeta na jednaka poslovanja s ostalim trgovačkim strankama, čime ih se stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, te kao uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom ostalih stranaka na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili po trgovačkoj praksi nemaju nikakve veze s predmetom tih ugovora.

²³ Većina hrvatskih stručnjaka za tržišno natjecanje zalagala se da se novi propis, zbog jasnoće, zove *Zakon o konkurenciji* ili barem *Zakon o tržišnom natjecanju*.

²⁴ *Deutsche IRZ Stiftung*.

²⁵ *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*; Narodne novine, broj 112/2003 (od 30. srpnja 2003.).

4. 1. Glava I.: Opće odredbe (članci 1. do 8.)

Odredbama ove glave utvrđuje se predmet, područje primjene i osobe na koje se propis primjenjuje, utvrđuju se osnovni pojam mjerodavnog tržišta i tijelo nadležno za provedbu Zakona.

Kao *predmet Zakona* utvrđuje se uređivanje pravila i sustav mjera za zaštitu tržišnog natjecanja kao i ovlasti, zadaće i ustrojstvo tijela za zaštitu tržišnog natjecanja te postupanje u svezi s provedbom Zakona.

Zakon se primjenjuje na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na svim tržištima na području RH. Primjenjuje se i izvan tog teritorija ako imaju učinak na području RH, te ako posebnim propisom za pojedina tržišta nije uređeno drukčije.²⁶

Zakon će se primjenjivati na sve oblike narušavanja tržišnog natjecanja u svim djelatnostima (sektorima, industrijama) za koje to nekim posebnim propisom nije izričito isključeno. Dakle, ZZTN 2003 će se primjenjivati kao *lex generalis* u svim onim djelatnostima u kojima ne postoji *lex specialis* koji uređuje tržišno natjecanje.²⁷

Ratione personae, Zakon se primjenjuje na *poduzetnike*. To su trgovačka društva, trgovci pojedinci, obrtnici i druge pravne i fizičke osobe, koje obavljajući gospodarsku djelatnost sudjeluju u prometu roba i usluga. Odgovarajuće se primjenjuje i na svaku pravnu i fizičku osobu koja na tržištu ostvari povremeni ili jednokratni promet robe i usluga. Primjenjuje se na pravne i fizičke osobe sa sjedištem i prebivalištem u inozemstvu, ako njihovo sudjelovanje u prometu roba i usluga proizvodi učinak na domaćem tržištu. Dok u ovom dijelu nije bilo izmjena u odnosu na ZZTN 1995., članak 4. ZZTN 2003, za razliku od ranijeg propisa, izričito utvrđuje da se primjena Zakona proteže i na pravne osobe čiji su osnivači ili imatelji udjela ili dionica država, odnosno tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave.

Zakon se primjenjuje i na sve druge pravne i fizičke osobe kojima su na temelju posebnih propisa povjereno obavljanje službe od općega gospodarskog interesa ili im je utvrđeno isključivo pravo obavljanja određene djelatnosti. Zakon će se na njih, međutim, primijeniti samo ako njegova primjena ne bi sprječavala (pravno i

²⁶ Primijenjen je, dakle, *kriterij učinka*.

²⁷ Primjer posebnog zakona koji u cjelosti uređuje zaštitu tržišnog natjecanja u nekom sektoru je *Zakon o bankama* (Narodne novine, broj 84/2002).

činjenično) obavljanje zadaća koje su im posebnim propisima utvrđene i zbog kojih su te osobe osnovane.²⁸

Novina je da se jasno utvrđuje primjena Zakona na *poduzetnika koji ima kontrolu nad drugim poduzetnikom*, odnosno na poduzetnika pod kontrolom drugog poduzetnika.²⁹

Kao i u ranijem propisu, postoje i *iznimke od primjene* Zakona, na način da su od njegove primjene isključene neke kategorije pravnih odnosa. Tako se Zakon ne primjenjuje na odnose između poslodavaca i zaposlenika, i odnose uređene kolektivnim ugovorima koje su sklopili poslodavci i radnički sindikati. U ovom je dijelu ZZTN 2003 u odnosu na raniji propis proširio krug osoba na koje se Zakon primjenjuje. Naime, ZZTN 1995 se nije primjenjivao niti na odnose nalogodavca i zastupnika odnosno komisionara.³⁰

Značajnu novinu predstavlja odredba članka 7. ZZTN 2003 (*«Mjerodavno tržište»*). Naime, u pravu tržišnog natjecanja utvrđivanje mjerodavnog tržišta u nekom konkretnom slučaju najvažniji je korak i temeljna pretpostavka za primjenu propisa o konkurenciji na taj pojedinačni slučaj. Tako se u stavku 1. samo utvrđuju osnovni elementi definicije mjerodavnog tržišta, dok se stavkom 2. utvrđuje da Vlada RH, na prijedlog Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće; citat) *«...propisuje što se smatra mjerodavnim tržištem za potrebe primjene ovog zakona.»* donosi Uredbu kojom se detaljno propisuju kriteriji i način određivanja mjerodavnog tržišta za potrebe primjene Zakona.».

Rješenje iz članka 2. stavka 7. ZZTN 2003 donekle se razlikuje od komparativnih rješenja iz prava Europske zajednice (dalje: EZ). U zemljama EZ pojam mjerodavnog tržišta na nacionalnoj razini utvrđuju nacionalna tijela nadležna za provedbu propisa o konkurenciji. Ta tijela pojam i način utvrđivanja mjerodavnog tržišta uređuju donošenjem posebnih uputstava. Ta uputstva pak moraju biti u skladu s uputstvima Komisije EZ-a kojima se uređuje ta materija.³¹ Ovo iz razloga što se zbog vrlo brzog razvitka prava tržišnog natjecanja kriteriji i načini određivanja mjerodavnog tržišta neprekidno mijenjaju.

Dakle, za razliku od država EZ, u Hrvatskoj kriterije i način utvrđivanja mjerodavnog tržišta neće propisivati Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, već će to činiti Vlada RH na prijedlog Vijeća.

²⁸ Ova je odredba unesena kao neophodna za usklađenje hrvatskih propisa o konkurenciji s pravnom stečevinom EU. Konkretno, ona odgovara odredbi članka 86. UEZ.

²⁹ Članak 5. ZZTN 2003.

³⁰ Isp. članak 5. ZZTN 1995.

³¹ *Commission notice.*

Kao tijelo ovlašteno za provedbu Zakona utvrđuje se *Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja* (dalje: Agencija).

4. 2. Glava II.: Sporazumi (članci 9. do 14.)

U ovoj se glavi utvrđuje pojam sporazuma, zabranjenih sporazuma i sporazuma male vrijednosti, te se uređuje materija skupnih i pojedinačnih izuzeća.

Članak 9. uređen je prema članku 81. UEZ, odnosno članku 70. SSP. Tim se člankom utvrđuje se pravno-tehnički *pojam sporazuma*. Pod tim se pojmom podrazumijevaju sporazumi između poduzetnika, ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prešutni dogovori, usklađeno djelovanje, odluke udruženja poduzetnika.

U istom se članku nastavno utvrđuje i pojam *zabranjenog sporazuma*. Tako su zabranjeni svi oni sporazumi koji kao cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu. Zakon navodi najvažnije oblike zabranjenih sporazuma kao što su sporazumi kojima se izravno ili neizravno utvrđuju kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugi trgovinski uvjeti, ograničava ili nadzire proizvodnja, tržište, tehnološki razvoj ili ulaganje, dijeli tržište ili izvori nabave, primjenjuju nejednaki uvjeti na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, ili uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih stranaka dodatnih obveza koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u svezi s predmetom tih ugovora.³² Svi sporazumi s navedenim ciljevima ili posljedicama su ništavi *ex lege*.³³

Zakon predviđa i slučajeve izuzimanja pojedinih sporazuma od opće zabrane. Riječ je o tzv. pojedinačnim i skupnim izuzećima za one sporazume koji unatoč određenim ograničenjima doprinose unaprjeđenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga, promicanju tehnološkog ili gospodarskog razvoja, te onima koji pružaju razmjernu korist potrošačima. Uvjete za pojedinačna i skupna izuzeća propisuje Vlada RH na prijedlog Vijeća. Međutim, i tada će izuzeća biti moguća samo pod uvjetom da se tim sporazumima poduzetnicima ne nameću ograničenja koja nisu neophodna za postizanje navedenih cijeva, te da se poduzetnicima ne omogućuje isključivanje konkurencije, s obzirom na značajan dio robe i/ili usluga koji su predmetom tih sporazuma.

³² Zakon nabraja samo neke najznačajnije primjere zabranjenih sporazuma. Nije, dakle, riječ o zatvorenoj listi (*numerus clausus*).

³³ Ova je definicija razloga ništavosti unekoliko uža nego što je to bila u ZZTN 1995. Taj je propis, naime, osim cilja i posljedice uključivao i *mogući učinak* sporazuma na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja.

Članak 11. odnosi se na *skupna izuzeća*.³⁴ Riječ je o slučajevima kada za pojedine vrste (grupe) sporazuma koji sadrže određena ograničenja zakonodavac može ipak utvrditi da se ti sporazumi neće smatrati zabranjenima. Ovo iz razloga što pridonose unaprijeđenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga, promicanju tehnološkoga ili gospodarskog razvoja, te pružaju potrošačima razmjernu korist. Zakon točno navodi koji su to sporazumi. Tako od horizontalnih sporazuma spominje naročito sporazume o distribuciji, o isključivoj i selektivnoj distribuciji, o isključivoj kupnji i o franchisingu. Od vertikalnih sporazuma naročito spominje sporazume o istraživanju i razvoju (R&D) i o specijalizaciji. Zatim još eksplicite spominje sporazume o transferu tehnologije, o licenci i o know-howu, sporazume o distribuciji i servisiranju motornih vozila i sporazume o osiguranju.

Kao što je već naprijed spomenuto, Vlada RH će na prijedlog Vijeća posebnim uredbama propisati uvjete koje ti sporazumi moraju sadržavati, odnosno uvjete koje koje takvi sporazumi ne smiju sadržavati, kao i druge uvjete koji se moraju ispuniti.³⁵

Novina u odnosu na ZZTN 1995 je da poduzetnici sporazume koji zadovoljavaju Zakonom i podzakonskim aktima utvrđene kriterije ne moraju, kao do sada, podnositi na ocjenu Agenciji.³⁶ Ta je odredba u skladu je s pravom EZ-a. Time se ujedno Agenciju ne opterećuje ocjenom sporazuma koji doduše sadrže određena ograničenja, ali su sasvim uobičajeni u trgovačkom pravu, odnosno pravu tržišnog natjecanja. Međutim, Agencija može po službenoj dužnosti pokrenuti postupak ocjene pojedinog sporazuma, neovisno o činjenici je li u konkretnom slučaju riječ o sporazumu obuhvaćenom uredbom o skupnom izuzeću. To će Agencija učiniti ako temeljem raspoloživih podataka i saznanja ocijeni da taj sporazum, samostalno ili zbog kumulativnog učinka sa sličnim sporazumima na mjerodavnom tržištu.³⁷

³⁴ *Group (block) exemptions*. Pojmovno slične odredbe sadržavali su članak 10. i članak 11. stavak 1. ZZTN 1995.

³⁵ I ovdje treba imati na umu da su sporazumi za koje će Vlada donijeti uredbe o skupnom izuzeću nabrojani samo primjerice.

³⁶ Prema članku 12. ZZTN 1995, sudionici sporazuma morali su ga obvezno podnijeti na ocjenu agenciji u roku od 30 dana po njegovu zaključivanju.

³⁷ Prema «*Obrazloženju Prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» ta je odredba (citirano) «...u cijelosti (...) u skladu s komparativnim pravom EZ-a, koje predviđa mogućnost skupnog izuzeća, donošenjem uredbama od strane Europske komisije, koje se u regulaciji ove materije izravno primjenjuju u zemljama članicama EU. Slijedom iznijetoga, predlaže se da uredbe o skupnim izuzećima donosi Vlada Republike Hrvatske. I u zemljama kandidatima za pristup u EU, primjerice u Sloveniji, Mađarskoj, Estoniji, uredbe o skupnim izuzećima donose vlade tih zemalja.»

Članak 12. odnosi se na *pojedinačna izuzeća*.³⁸ Na zahtjev sudionika konkretnog sporazuma Agencija može za neki sporazum utvrditi pojedinačno izuzeće od primjene odredaba o zabranjenim sporazumima, unatoč činjenici da sadrži određena ograničenja. To će biti moguće u slučaju ako taj sporazum pridonosi unaprjeđenju proizvodnje ili distribucije robe i/ili usluga, promicanju tehnološkoga ili gospodarskog razvoja, te pružaju potrošačima razmjernu korist.

Pojmovno slične odredbe o pojedinačnim izuzećima nalazimo i u ZZTN 1995.³⁹ Međutim, ZZTN 2003 sadrži i jednu značajnu novinu. Riječ je o tome da se izričito propisuje rok na koji Agencija može dati takvo izuzeće. Tako se ono može dati, u pravilu, za razdoblje od najviše pet godina. Petogodišnje se razdoblje može produljiti na zahtjev sudionika sporazuma. Ovo samo pod uvjetom da sporazum i nadalje ispunjava propisane uvjete i da ga sudionici ponovo podnesu na ocjenu Agenciji. Zahtjev za produljenje mora se podnijeti Agenciji najkasnije šest mjeseci prije isteka roka, na koji im je izuzeće prethodno utvrđeno.

Glede sporazuma, ZZTN 2003 uređuje i pitanje *sporazuma male vrijednosti*. Krajnje pojednostavljeno bismo mogli reći da se sporazumi male vrijednosti, unatoč činjenici što sadrže zabranjena ograničenja, neće smatrati zabranjenim sporazumima. Dakle, kao i kod ZZTN 1995, u novi je propis ugrađena doktrina *de minimis*.⁴⁰ To je, međutim, učinjeno na bitno drukčiji način. Naime, ZZTN 2003 daje samo temeljnu definiciju sporazuma male vrijednosti. Tako se sporazumom male vrijednosti smatra sporazum u kojem je zajednički tržišni udio sudionika sporazuma i poduzetnika pod njihovom kontrolom neznatan. Ovo samo pod uvjetom da sporazum sadrži odredbe koje unatoč neznatnom tržišnom udjelu dovode do sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja. Međutim, za razliku od ZZTN 1995 koji je točno navodio vrijednost ostvarenog prometa (u apsolutnom iznosu) i tržišne udjele sudionika sporazuma, novi propis detaljnu razradu uvjeta koji trebaju biti ispunjeni da bi se smatralo da je riječ o sporazumu male vrijednosti, prepušta Vladi RH (na prijedlog Vijeća). Vlada će uredbom propisati uvjete koje takvi sporazumi moraju zadovoljavati, odnosno zabranjena ograničenja i odredbe koja takvi sporazumi ne smiju sadržavati. Međutim, Agencija može *ex offio* pokrenuti postupak za ocjenu i takvih sporazuma, ako ocijeni da se kumulativnim učinkom toga sporazuma i drugih sporazuma na mjerodavnom tržištu, tržišno natjecanje značajno sprječava, ograničava ili narušava.⁴¹

³⁸ *Individual exemptions*.

³⁹ Isp. članak 11. ZZTN 1995.

⁴⁰ Isp. članak 9. ZZTN 1995.

⁴¹ Prema «*Obrazloženju Prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» slijedi da je u EU (citat): «... uređenje sporazuma male vrijednosti prepušteno ... državama članicama na nacionalnim razinama i to tijelima ovlaštenima za provedbu propisa o tržišnom natjecanju. Rečena tijela navedenu materiju reguliraju, u pravilu, odgovarajućim uputstvima koje donose sukladno s uputstvima Komisije EZ-a (*Commission Notice*). I države kandidati za članstvo u EU, iz razloga

Novina je što ZZTN 2003. propisuje u kojim slučajevima Agencija može, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, poništiti, ukinuti ili izmijeniti rješenje o izuzeću sporazuma. Zakon nabraja cijeli niz razloga (rješenje Agencije se temelji na netočnim ili neistinitim podacima, sudionici sporazuma se ne pridržavaju uvjeta koje je propisala Agencija, promjena tržišnih uvjeta, nemogućnost ispunjenja uvjeta itd.)

4. 3. Glava III.: Vladajući položaj i ograničavajuća djelovanja (članci 15. do 17.)

U ovoj se glavi utvrđuje pojam vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu i njegove zloupabe, te postupak utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja koji provodi Agencija.

Zakon, na bitno drukčiji način u odnosu na ZZTN 1995, utvrđuje kad će se smatrati da neki poduzetnik ima *vladajući položaj na tržištu*, kao i kriterije za utvrđivanje vladajućeg položaja.

ZZTN 2003 utvrđuje osnovni kriterij za ocjenu je li neki poduzetnik poduzetnik u vladajućem položaju. Tako je u vladajućem položaju onaj poduzetnik koji se zbog svoje tržišne snage može na mjerodavnom tržištu ponašati u značajnoj mjeri neovisno od svojih stvarnih ili mogućih konkurenata, potrošača, kupaca ili dobavljača.

Zakon zatim daje nekoliko najznačajnijih primjera vladajućeg položaja. Tako navodi slučajevime kad poduzetnik nema konkurenata na mjerodavnom tržištu, odnosno kad ima značajnu tržišnu snagu na mjerodavnom tržištu, pa time i nadmoćan položaj u odnosu na stvarne ili moguće konkurente, a naročito s obzirom na tržišni udjel i položaj, financijsku snagu, pristup izvorima nabave ili tržištu, povezanost s drugim poduzetnicima, pravne ili činjenične zapreke za ulazak drugih poduzetnika na tržište, stvarne ili moguće konkurente, poduzetnikovu sposobnost da prilagodi svoju ponudu ili potražnju s obzirom na tržišne uvjete, kao i poduzetnikovu sposobnost isključivanja ostalih konkurenata s tržišta, usmjeravanjem na druge poduzetnike.

Zakon uvodi i *zakonsku pretpostavku vladajućeg položaja* poduzetnika na tržištu, s obzirom na visinu njegovog tržišnog udjela. Riječ je o bitnoj promjeni u odnosu na ZZTN 1995, jer će se smatrati da se poduzetnik nalazi u vladajućem položaju ukoliko njegov tržišni udjel na mjerodavnom tržištu prelazi 40 posto.⁴² Riječ je o

što se standardi za ocjenu takvih sporazuma vrlo često mijenjaju, ovu materiju uređuju podzakonskim aktima. Takvo uređenje omogućuje bržu izmjenu propisa, pa time i konstantnu harmonizaciju s pravom EZ-a.»

⁴² U ZZTN 1995 taj je prag (tzv. *threshold*) bio utvrđen na 30 posto.

oborivoj zakonskoj presumpciji. Stoga visina tržišnog udjela sama za sebe nije dostatna kako bi se neopozivo moglo tvrditi da je neki poduzetnik u vladajućem položaju. Ona je samo jedan od kriterija za utvrđivanje vladajućeg položaja. To će se procjenjivati u svakom pojedinom slučaju.

Zakon utvrđuje i pojam *zajedničkog vladajućeg položaja* dvaju ili više poduzetnika na tržištu i kriterije za njegovo utvrđivanje.⁴³

Zakon propisuje *zabranu zlouporabe vladajućeg položaja* na tržištu, navodeći najznačajnije primjere takvog ponašanja poduzetnika. Tako se zlouporabom vladajućeg položaja naročito smatra izravno ili neizravno nametanje nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena, odnosno drugih nepravednih uvjeta trgovanja, ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehnološkog razvitka na štetu potrošača, primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s drugim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju, te uvjetovanje sklapanja ugovora pristankom drugih ugovornih stranaka na dodatne obveze, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini i praksi nisu ni u kakvoj svezi s predmetom tih ugovora.⁴⁴

Zakonom je propisan i osnovni sadržaj rješenja kojim Agencija utvrđuje je li u nekom konkretnom slučaju riječ o zlouporabi vladajućeg položaja. Tim rješenjem Agencija odlučuje naročito o tome je li konkretni poduzetnik u vladajućem položaju na mjerodavnom tržištu, utvrđuje ponašanje poduzetnika kojim se takav položaj zlouporabljuje, odnosno sprječava, ograničava ili narušava tržišno natjecanje, te trajanje takvog postupanja. Ukoliko utvrdi da je riječ o zlouporabi, Agencija zabranjuje svako takvo daljnje postupanje, te određuje mjere i rokove za uklanjanje mogućih štetnih učinaka takvog postupanja. Agencija može odrediti i druge odgovarajuće mjere, odnosno rokove za njihovo izvršenje, koje doprinose osiguravanju konkurencije među poduzetnicima na mjerodavnom tržištu.

4. 4. Glava IV.: Koncentracije (članci 18. do 28.)

U ovoj se glavi utvrđuje pojam koncentracije poduzetnika i pojam zabranjene koncentracije poduzetnika, obveza prenotifikacije, postupak koji po prijavi koncentracije provodi Agencija, te mjere koje Agencija može utvrditi.

Definicija *koncentracija poduzetnika* značajno je proširena u odnosu na ranije zakonsko rješenje.⁴⁵ Tako ZZTN 2003 propisuje da koncentracija poduzetnika (dalje: koncentracija) nastaje pripajanjem ili spajanjem poduzetnika, odnosno

⁴³ *Joint dominance.*

⁴⁴ Ta je odredba u potpunosti prenijeta iz članka 82. UEZ-a.

⁴⁵ Isp. članak 21. stavak 1. ZZTN 1995.

stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja jednog, odnosno više poduzetnika nad drugim, odnosno više drugih poduzetnika ili dijelom drugog poduzetnika, odnosno dijelovima drugih poduzetnika i to: stjecanjem većine dionica ili udjela, ili stjecanjem većine prava glasa, ili stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja na drugi način u smislu *Zakona o trgovačkim društvima*⁴⁶ ili drugih propisa. Zakon nastavno definira načine *stjecanje kontrole*.⁴⁷

Osim što ZZTN 2003, za razliku od ranijeg propisa, kao koncentraciju eksplicite utvrđuje stjecanje dijela/djelova poduzetnika, taj propis koncentracijom smatra i *stvaranje zajedničkog pothvata (joint venture)* koji na trajnijoj osnovi djeluje kao neovisan gospodarski subjekt.⁴⁸

Zakon utvrđuje i što se smatra *zabranjenom koncentracijom*. Tako se zabranjenom koncentracijom smatra koncentracija kojom se stvara novi ili jača postojeći vladajući položaja jednog ili više poduzetnika (sudionika koncentracije) na tržištu, pojedinačno ili skupno. I u ovom slučaju je riječ o oborivoj zakonskoj pretpostavci. Stoga se, unatoč činjenici stvaranja novog ili jačanja vladajućeg položaja, neće smatrati zabranjenom koncentracija čiji sudionici dokažu da će ona u stvari dovesti do jačanja tržišnog natjecanja koje će biti značajnije od negativnih učinaka stvaranja ili jačanja njihovog vladajućeg položaja.⁴⁹

Za razliku od ranijeg propisa, ZZTN 1995 izričito navodi da se tzv. *unutargrupne transakcije* neće smatrati koncentracijom u smislu tog zakona.⁵⁰

Neće se smatrati koncentracijom niti slučaj kad banke, druge financijske institucije, investicijski fondovi ili osiguravajuća društva (dalje: *financijske institucije*), s naslova svoga redovitoga poslovanja (koje uključuje promet i posredovanje vrijednosnim papirima) za vlastiti račun ili za račun trećih, privremeno drže udjele u drugim poduzetnicima s namjerom njihove daljnje prodaje. Pritom mora biti zadovoljeno još nekoliko uvjeta. Prije svega, da financijske institucije ne koriste pravo glasa na način da to utječe na konkurentno

⁴⁶ *Zakon o trgovačkim društvima*; Narodne novine, broj 11/93, 34/99, 52/2000 i 118/2003.

⁴⁷ Prema članku 19. stavak 3. ZZTN 2003, stjecanje kontrole se ostvaruje putem prava, ugovora ili drugih sredstava kojima jedan ili više poduzetnika, svaki posebno ili zajednički, uzimajući u obzir sve pravne i činjenične okolnosti, stječe mogućnost ostvarivanja prevladavajućeg utjecaja nad jednim ili više poduzetnika.

⁴⁸ Tzv. *full-function joint ventures*.

⁴⁹ Takva je odredba je u skladu s komparativnim pravom EZ. Naime, pri ocjeni dopuštenosti konkretnih koncentracija uvijek se uz antikompetitivne razmatraju i njihovi prokompetitivni učinci, te njihov odnos.

⁵⁰ Riječ je o stjecanju dionica ili udjela koje je posljedica restrukturiranja poduzetnika kao što su pripajanje, spajanje, prijenos imovine i sl. unutar sustava povezanih društava.

ponašanje tog poduzetnika, odnosno da ostvaruju pravo glasa samo u svrhu priprema prodaje tog poduzetnika (cijelog, njegovih dijelova, udjela ili dionica). Osim toga, financijske institucije ni na koji način ne smiju poduzimati mjere kojima se narušava, ograničava ili sprječava tržišno natjecanje. Konačni je uvjet da se prodaja obavi u roku od jedne godine od njihova stjecanja.⁵¹ Taj rok Agencija rješenjem, na zahtjev, može izuzetno produljiti samo iz opravdanih razloga.

Način prijave i kriterije za ocjenu koncentracija uredbom će utvrditi Vlada RH na prijedlog Vijeća. Zakon, sukladno komparativnom pravu EZ, utvrđuje obvezu *prenotifikacije* koncentracije. Konkretno, sudionici koncentracije obvezan je Agenciji prijaviti namjeru provedbe koncentracije. Takvu je odredbu sadržavao i raniji propis. Međutim, za razliku od njega ZZTN 2003 točno utvrđuje u kojem su trenutku sudionici koncentracije dužni Agenciji podnijeti prijavu.⁵²

Zakonom su propisani i uvjeti za nastanak *obveze prijave namjere koncentracije* s obzirom na financijsku snagu njenih sudionika. U tom je dijelu došlo do određenih povećanja obaju pragova⁵³ u odnosu na raniji propis. Obveza prijave namjere koncentracije nastaje u slučajevima kada je ukupan prihod svih poduzetnika sudionika koncentracije ostvaren prodajom robe i/ili usluga na svjetskom tržištu (*worldwide*), u financijskoj godini koja je prethodila koncentraciji, iznosio najmanje 1.000.000.000 kuna (jednu milijardu kuna), te kada je ukupan prihod svakog od najmanje dva sudionika koncentracije ostvaren prodajom robe i/ili usluga na tržištu RH iznosio najmanje 100.000.000 kuna, u financijskoj godini koja je prethodila koncentraciji. Oba uvjeta moraju biti ispunjena kumulativno.⁵⁴

Nakon podnošenja prijave Agenciji, za sudionike koncentracije nastupa *zabrana njene daljnje provedbe*. Ta zabrana traje do donošenja konačnog rješenja kojim Agencija koncentraciju ocjenjuje dopuštenom, odnosno do isteka rokova utvrđenih rješenjem kojim se koncentracija uvjetno dopušta. Ta odredba predstavlja vrlo značajnu novinu.

Značajna novina je i precizan opis načina na koji se utvrđuje ukupni prihod sudionika koncentracije. On se utvrđuje uzimajući u obzir prihode svih društava koncerna koji stječe prevladavajući utjecaj ili kontrolu, osim prihoda ostvarenog prodajom roba i/ili usluga između društava članova koncerna. Ako je koncentracija nastala pripajanjem ili spajanjem dijela poduzetnika (neovisno

⁵¹ Prema članku 25. ZZTN 1995 rok za prodaju iznosio je dvije godine.

⁵² Bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana po objavi javne ponude ili po sklapanju ugovora kojim se stječe kontrola ili prevladavajući utjecaj nad drugim poduzetnikom, ovisno o tome što nastupi ranije.

⁵³ Tzv. *threshold*.

⁵⁴ Prema članku 22. stavak 1. ZZTN 1995. pragovi su iznosili 700.000.000 kuna i 90.000.000 kuna. Osim toga, bila je riječ o ostvarenom *prometu* (a ne prihodu) poduzetnika

očinjenici imaju li ti dijelovi pravnu osobnost) pri izračunu prihoda na strani prodavatelja uzet će se u obzir samo prihod prodanih dijelova.

Značajna je novina i odredba prema kojoj se dvije ili više transakcija čiji je predmet bio prodaja dijelova nekog poduzetnika smatraju jednom koncentracijom, ako su te transakcije provedene tijekom roka od dvije godine. Kao dan provedbe koncentracije smatrat će se dan na koji je izvršena posljednje transakcija.⁵⁵

ZZTN 2003 uređuje i način utvrđivanja ukupnog prihoda za poduzetnike u nekim posebnim sektorima. Tako se ukupni prihod za *banke* i druge financijske institucije izračunava prema ukupnom prihodu iz njihovog redovnog poslovanja u financijskoj godini koja je prethodila godini provedbe koncentracije, sukladno Odluci Hrvatske narodne banke. Ukupni prihod za *osiguravajuća društva* izračunava se na temelju vrijednosti bruto zaračunatih premija, u financijskoj godini koja prethodi nastanku koncentracije.⁵⁶

Članci 25. do 28. detaljno uređuju *postupak koji se vodi u Agenciji po zaprimanju prijave* namjere provedbe koncentracije. Tako će Agencija, odmah po zaprimanju, ispitati zaprimljenu prijavu sa stanovišta mogućih prednosti i učinaka (pozitivnih i negativnih) koncentracije na tržišno natjecanje, uključujući i moguće zapreke pristupu tržištu.⁵⁷ Stoga su sudionici koncentracije dužni uz prijavu dostaviti i svu dokumentaciju potrebnu za njeno ispitivanje, odnosno utvrđivanje učinaka koncentracije na tržišno natjecanje. Međutim, pri ocjeni dopuštenosti neke koncentracije Agencija će uzeti u obzir i podatke kojima sama raspolaže (npr. iz različitih vlastitih baza podataka), kao i podatke prikupljene iz drugih izvora (uključujući podatke prikupljene od konkurenata sudionika koncentracije).

⁵⁵ Ta je odredba vrlo značajna iz dva razloga. U prvom redu Agencija se ne opterećuje ocjenjivanjem koncentracija u kojima neki poduzetnik stječe manje, ekonomski neovisne, dijelove drugog poduzetnika koji u tom trenutku, kao izdvojena pojava, sami za sebe nemaju značajan utjecaj na tržišno natjecanje. Međutim, takvo bi stjecanje moglo imati učinak značajan na tržišno natjecanje, ukoliko bi došlo do sukcesivnog stjecanja takvih manjih dijelova u relativno kratkom vremenu. Ovo pogotovo ukoliko bi do stjecanja došlo na istom mjerodavnom tržištu.

Riječ je o svojevrsnom «*učinku puža ogrca*». Najbolje se to može prikazati na primjeru djelatnosti maloprodaje živežnih namirnica u nespécializiranim trgovinama (tzv. *food retail*). Ukoliko neki maloprodajni lanac kupi jedan poslovni prostor i u njemu počne obavljati maloprodaju, to samo za sebe ne mora imati značajan učinak na tržišno natjecanje (ukoliko već otprije nije bio u vladajućem položaju). Međutim, taj bi maloprodajni lanac kupujući sukcesivno jedan po jedan poslovni prostor u relativno kratkom razdoblju (možda čak od svog izravnog konkurenta), mogao steći ili ojačati svoj vladajući položaj na tržištu uz istovremeno zaobilaženje propisa o kontroli koncentracija. Stoga će u tekstu opisano zakonsko rješenje omogućiti Agenciji da u nekom trenutku ipak može ocijeniti ukupni učinak na tržišno natjecanje takvih sukcesivnih preuzimanja nekog poduzetnika u jednom razdoblju.

⁵⁶ ZZTN 1995 nije imao takve odredbe, te je način izračuna utvrđen uputama Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja.

⁵⁷ Tzv. «*Pros and Cons*».

Zakon navodi primjerice navodi najznačajnije kriterije koje će primijenjivati pri ispitivanju prijave. U praksi će ispitivanje prijave teći na način što će Agencija:

- i) definirati konkretno mjerodavno tržište;
- ii) utvrditi strukturu mjerodavnog tržišta, i to za razdoblje prije i za razdoblje nakon provedbe koncentracije:
 - s obzirom na broj tržišnih takmaca,
 - s obzirom na veličinu tržišnih udjela tržišnih takmaca;
- iii) utvrditi moguće negativne učinke koncentracije sa stanovišta narušavanja, ograničavanja ili sprječavanja tržišnog natjecanja i tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu i tržišno natjecanje u cjelini;
- iv) utvrditi moguće pozitivne učinke koncentracije s obzirom na pogodnosti za potrošače i druge poduzetnike (smanjivanje cijena roba i/ili usluga, skraćivanje tijekomova i troškova distribucije, specijalizacija proizvodnje i sl.).

Članci 26. do 28. predstavljaju potpunu novinu predstavljaju u odnosu na raniji propis. Tim se člancima uređuju pitanja u svezi s *postupkom donošenja rješenja o ocjeni koncentracije*.⁵⁸ Riječ je o uvođenju razlikovanja na tzv. *sporne* i tzv. *nesporne koncentracije*. S tim u svezi Agencija pri ocjenjivanju dopuštenosti koncentracije može, ovisno o konkretnim okolnostima i činjenicama, postupiti na dva načina:

i) *Nesporne koncentracije*: ako Agencija, temeljem pravovaljanih dokaza dostavljenih uz prijavu koncentracije, te temeljem raspoloživih podataka i saznanja, utvrdi da se može razumno pretpostaviti da u konkretnom slučaju nije riječ i zabranjenoj koncentraciji, te ako u roku od 30 dana od dana dostave potpune prijave koncentracije podnositelju prijave ne dostavi zaključak o pokretanju postupka ocjene koncentracije, smatrat će se da je koncentracija dopuštena.

ii) *Sporne koncentracije*: ako Agencija smatra da bi provedba koncentracije mogla imati za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje, odnosno narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu, donijet će zaključak o pokretanju postupka radi ocjene njezine dopuštenosti. U tom slučaju postupak mora okončati najkasnije u roku od tri mjeseca od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka.⁵⁹

⁵⁸ ZZTN 1995 nije imao takvih odredaba.

⁵⁹ Ovakvo uređenje kontrole koncentracija u dva stupnja (u prvom stupnju bez donošenja rješenja u roku od 30 dana, kad je riječ o tzv. nespornim koncentracijama, koje se smatraju dopuštenima, te u drugom stupnju, kada je potrebno provesti postupak i donijeti rješenje u roku od tri mjeseca), u skladu su s propisima EU. Takvo rješenje omogućuje ekonomičnost i efikasnost postupaka koje vodi Agencija.

Međutim, držimo da je utvrđeni rok od tri mjeseca od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka ocjene koncentracije prekratak. Takav zaključak proizlazi iz šestogodišnjih iskustava stečenih radom u Agenciji, ali i iz komparativnih rješenja, npr. u EU. U EU je postupak ocjene dopuštenosti koncentracija u uređen *Uredbom Vijeća (EEZ), br. 4064/89, od 21. prosinca 1989., o kontroli koncentracija između poduzetnika*. Postupak ocjene provodi Europska komisija. On ima dvije faze. *Prva faza (Stage I enquiry)* započinje dostavom prijave namjere provedbe

Postupak ocjene dopuštenosti koncentracije Agencija okončava rješenjem. To može biti:

- i) rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom;
- ii) rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje nedopuštenom;
- iii) rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom uz ispunjenje određenih mjera i uvjeta, u rokovima koje određuje Agencija.⁶⁰

U ovom posljednjem slučaju, provedba koncentracija može biti nastavljena tek nakon ispunjenja propisanih mjera i uvjeta (ako Agencija iz naročito opravdanih razloga ne utvrdi drukčije).

koncentracije Komisiji. Prijava namjere mora uslijediti najkasnije protekom jednog tjedna od postizanja sporazuma o provedbi koncentracije, odnosno od objavljivanja javnog natječaja ili od stjecanja prevladavajućeg utjecaja. Poduzetnici, međutim, ne mogu ni u kojem slučaju provesti koncentraciju prije nego što protekne tri tjedna od podnošenja prijave. Tu je prijavu Komisija dužna razmotriti odmah, a najkasnije u roku od mjesec dana. U tom roku mora donijeti formalnu odluku o dopuštenosti koncentracije u smislu njene sukladnosti sa zajedničkim tržištem. To razdoblje može izuzetno biti produženo za još šest tjedana.

Ukoliko Komisija donese odluku o tome da smatra da postoje ozbiljne sumnje u kompatibilnost koncentracije sa zajedničkim tržištem i potrebi daljnje istrage, postupak ocjene koncentracija prelazi u *drugu fazu (Stage II enquiry)*. U drugoj fazi Komisija mora donijeti odluku o dopuštenosti koncentracije u roku od četiri mjeseca. Ukoliko ne donese formalnu odluku smatrat će se da je koncentracija dopuštena.

⁶⁰ Tzv. *uvjetno dopuštene koncentracije*. U pravilu će biti riječ o nalogu Agencije da sudionici koncentracije provedu postupak dezinvestiranja (tzv. *divestiture*). Riječ je mjeri svojevrsnog «restrukturiranja» koncentracije prema uvjetima i u rokovima koje je utvrdila Agencija. Te mjere Agencija primijenjuje na koncentracije poduzetnika čiji bi mogući učinak bio narušavanje, ograničavanje ili sprječavanje tržišnog natjecanja. Riječ je o slučajevima kad antimonopolno tijelo neku koncentraciju poduzetnika ocijeni zabranjenom. Međutim, to je tijelo ipak spremno dopustiti provedbu takve koncentracije pod uvjetom da se provedu mjere kojima se smanjuju ili uklanjaju antikompetitivni učinci koncentracije ispod razine za koju antimonopolno tijelo procijenjuje da utječe na tržišno natjecanje. To znači da tržišno natjecanje treba održati bar na dotadašnjoj razini, odnosno na razini na kojoj je ono bilo prije provedbe sporne koncentracije.

Cilj mjera nije samo da se smanji visoki tržišni udjel koncentracije. Glavni je cilj da se restrukturiranjem «nadomjesti» poduzetnik koji je «nestao» s tržišta postavši sudionikom koncentracije. Tog se poduzetnika želi nadomjestiti na način da antimonopolno tijelo obvezuje sudionike sporne koncentracije da u određenom (relativno kratkom) roku, izdvoje i prodaju dio poslovanja ili djelatnosti te koncentracije. U pravilu će i kupac morati zadovoljavati određene uvjete (npr. da nije personalno ili kapitalno povezan sa sudionicima koncentracije). Tako će kroz pristup tržištu tog novog poduzetnika broj konkurenata biti opet jednak njihovom broju prije provedbe sporne koncentracije.

Mjere za «restrukturiranje» utvrđuje antimonopolno tijelo uzimajući najčešće kao temelj prijedlog mjera koji su mu dostavili sami sudionici zabranjene koncentracije i o kojem je s njima po potrebi pregovarao. U praksi je najčešći slučaj da su te mjere u konačnom obliku kombinacija mjera koje predlažu poduzetnici i mjera čije provođenje zahtijeva antimonopolno tijelo. Predmet «restrukturiranja» su najčešće tzv. *preklapajuće djelatnosti (overlapping activities)* sudionika. (O tome više: CEROVAC, Mladen: «Postupak ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika: Mjere koje mogu propisati antimonopolna tijela»; Hrvatska pravna revija, broj 1, godina II., Zagreb, siječanj 2002.

Konačno rješenje o ocjeni dopuštenosti koncentracije Agencija može ukinuti ili izmijeniti. To može učiniti *ex officio* ili na zahtjev stranke.

Rješenje može *ukinuti* samo iz dva razloga: ako je rješenje bilo doneseno na temelju netočnih ili neistinitih podataka koji su bili od odlučujućeg utjecaja za njegovo donošenje, te ako stranka nije ispunila uvjete i mjere koje je Agencija urješenjem utvrdila.

Agencija može *izmijeniti* svoje rješenje kada stranke ne mogu ispuniti uvjete koje je Agencija utvrdila rješenjem ili kada te uvjete krše zbog okolnosti koje ne ovise o njihovoj volji.

Agencija je dobila i neke potpuno nove *ovlasti glede provedbe zabranjenih, koncentracija*, kako onih koje Agenciji uopće nisu prijavljene, tako i onih koje su provedene unatoč njenoj zabrani. U takvim slučajevima Agencija ima ovlast da posebnim rješenjem naredi sve neophodne mjere i rokove za ponovnu uspostavu učinkovite konkurencije na mjerodavnom tržištu. Kako bi to postigla; Agencija može sudionicima koncentracije naložiti *prenos (otuđenje) stečenih dionica ili poslovnih udjela*. Agencija može zabraniti ili ograničiti ostvarivanje prava glasa vezanog uz dionice ili udjele u poduzetnicima – sudionicima koncentracije i prestanak kontrole zajedničkog pothvata (*joint venture*) i drugih oblika stjecanja kontrole.⁶¹

4. 5. Glava V.: Stručna mišljenja Agencije (članak 29.)

Ova glava sastoji se od samo jednog članka. Riječ je o članku kojim se uređuje izdavanje stručnih mišljenja Agencije.

⁶¹ Nesumnjivo je da je riječ o vrlo velikim ovlastima i jakim instrumentima kojima Agencija može djelovati u pravcu ponovnog uspostavljanja učinkovite konkurencije narušene provedbom zabranjenih koncentracija. No to nije sve. Držimo da bi Agencija u takvim slučajevima protiv odgovornih osoba poduzetnika – sudionika zabranjenih koncentracija morala podnijeti kaznenu prijavu.

Naime, člankom 115. *Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona* (Narodne novine, broj 111/2003) izmijenjen je članak 288. *Kaznenog zakona* («*Zloupotreba monopolističkog ili vladajućeg položaja na tržištu*»), koji sada glasi (citat): «Tko u pravnoj osobi zloupotrebi utvrđeni monopolistički ili vladajući položaj na tržištu Republike Hrvatske na način da sklopi sporazum ili izvrši radnju kojom se pravna osoba, odnosno potrošači ograničavaju ili sprječavaju u slobodnom prometu robe i usluga, odnosno pristupu tržištu, ili sklopi sporazum ili izvrši radnju kojom se stvara koncentracija radi postizanja monopolističkog položaja ili znatnog jačanja utvrđenog vladajućeg položaja, a koje dovede do ukidanja ili znatnog i trajnog ograničavanja konkurencije na tržištu Republike Hrvatske. (potcrtao M.C.), kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.».

Dok se prvi dio članka odnosi na zloupotrebe vladajućeg položaja i zabranjene sporazume (tzv. *hard-core* kartele), drugi se dio odnosi upravo na provedbu zabranjenih koncentracija. Stoga držimo da je Agencija u takvim slučajevima dužna podnijeti kaznenu prijavu. Takvo tumačenje bilo bi u skladu i s odredbom članka 65. ZZTN 2003 koji govori o obvezi suradnje Agencije s pravosudnim tijelima u predmetima zaštite tržišnog natjecanja.

Na zahtjev ministarstava i drugih državnih tijela i institucija Agencija izdaje *stručna mišljenja* o sukladnosti nacрта prijedloga zakona i drugih propisa s odredbama ZZTN-a. Takva mišljenja Agencija može davati i po službenoj dužnosti ukoliko ocijeni da bi ti propisi mogli imati značajan učinak na tržišno natjecanje. To se odnosi i na akte tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave, te strukovnih i drugih organizacija koje donose akte, postupajući sukladno s dodijeljenim im javnim ovlastima.

Važno je da će sva takva mišljenja Agencija dostaviti na znanje Vladi RH.⁶²

4. 6. Glava VI.: Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (članci 30. do 38.)

Ova glava sadrži velik broj izuzetno značajnih novina u odnosu na raniji propis. Njome se, naime, uređuje ustrojstvo Agencije, koje je uvođenjem instituta Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja (umjesto dosadašnjeg ravnatelja) pretrpjelo značajne izmjene.

Odredbama članka 30. utvrđuje se ustrojstvo *Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja* kao samostalnog i neovisnog tijela nadležnog za provedbu odredaba Zakona. Agencija je pravna osoba s javnim ovlastima. Za svoj rad odgovara isključivo Hrvatskom saboru, kojem podnosi godišnje izvješće o radu.⁶³ Sjedište Agencije je u Zagrebu. Agencija donosi Statut kojega potvrđuje Hrvatski sabor.

Agencijom upravlja *Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja* (dalje: Vijeće). Uvođenjem tog tijela ukinuti su instituti ravnatelja Agencije i Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja iz ZZTN 1995. Vijeće ima pet članova, od kojih je jedan predsjednik Vijeća.

Predsjednik Vijeća zastupa, predstavlja i rukovodi Agencijom. U rukovođenju Agencijom, predsjednik Vijeća organizira i vodi rad i poslovanje Agencije, vodi i

⁶² To je dio zadaća Agencije koje obično obuhvaćamo pojmom *competition advocacy*. Riječ je o dijelu politike konkurencije koji se sastoji u proaktivnom djelovanju na promicanju tržišnog natjecanja. To je segment djelatnosti agencija za konkurenciju kojima se kod poduzetnika, tijela državne uprave i najšire javnosti bez primjene prisile želi stvoriti svijest o gospodarskim koristima koje proizlaze iz tržišnog natjecanja. To je jedna je od najvažnijih zadaća tijela nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja. U osnovi je riječ o edukaciji poduzetnika, državne uprave i javnosti, s ciljem da ti subjekti prihvate kulturu tržišnog natjecanja.

Promidžba je upravljena na sve društvene segmente. Ovo iz razloga što do narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja ne dolazi samo djelovanjem poduzetnika, odnosno privatnopravnih subjekata, već i zbog djelovanja državne uprave. Riječ je o donošenju odluka i rješenja koja nisu u skladu s propisima o konkurenciji ili o donošenju zakona i podzakonskih akata koji su po svom značaju antikompetitivni. To je često posljedica nedovoljnog poznavanja temeljnih načela i propisa o konkurenciji, ali može biti i posljedica pokušaja zaštite nekih poduzetnika od izravnih konkurenata.

⁶³ Za svoj rad ne odgovara i Vladi RH, što je izuzetno značajno za očuvanje samostalnosti i neovisnosti Agencije.

odgovoran je za stručni rad Agencije. Predsjednika i članove Vijeća imenuje i razrješava dužnosti Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH. Zamjenika predsjednika većinom glasova biraju članovi vijeća na prijedlog predsjednika Vijeća. Predsjednik i članovi Vijeća dužnost obnašaju profesionalno.

Agencija ima *stručne službe*⁶⁴ i *odjele*. Financira se iz proračuna RH. Upravne pristojbe koje naplaćuje Agencija, prihod su proračuna RH.

Odredbama članka 32. uređuju se *uvjeti za imenovanje i trajanje mandata predsjednika i članova Vijeća*. Predsjednikom i članom Vijeća može biti imenovan državljanin RH koji ima visoku stručnu spremu, deset godina radnog staža u struci te ima posebna znanja s područja prava tržišnog natjecanja, prava trgovačkih društava, trgovačkog prava, financija i računovodstva, mikroekonomije, odnosno drugih srodnih područja pravnih i ekonomskih znanosti. Mandat predsjednika i članova traje pet godina, uz mogućnost neograničenog reizbora.⁶⁵

Predsjednik i članovi Vijeća dužni su se ponašati na način da ne umanjuju svoj ugled ili ugled Vijeća te da ne dovedu u pitanje svoju samostalnost i neovisnost pri donošenju odluka i samostalnost Vijeća. Slijedom toga oni ne mogu biti državni dužnosnici, osobe koje obnašaju dužnost u tijelima političke stranke niti članovi uprava, nadzornog odbora te upravnih vijeća poduzetnika, ili biti u članstvima bilo kojih drugih oblika udruživanja pravnih ili fizičkih osoba, koji bi mogli dovesti do sukoba interesa.

Predsjednik i članovi Vijeća ovlašteni su pisati i objavljivati stručne ili znanstvene radove i sudjelovati u radu stručnih ili znanstvenih skupova.⁶⁶

Izuzetno je značajna odredba o *zabrani svakog oblika utjecaja na rad Vijeća* koji bi mogao dovesti u pitanje njegovu samostalnost i neovisnost, a napose uporaba javnih ovlasti i sredstava javnog priopćavanja, te uopće javnog istupanja u namjeri da se utječe na rad Vijeća. Takvu odredbu raniji propis, nažalost, nije sadržavao.

⁶⁴ Množina je vjerojatno upotrijebljena iz razloga što se može pretpostaviti da će Agencija imati više od jedne stručne službe. Ovo iz razloga što je člankom 5. *Zakona o državnim potporama* (Narodne novine, broj 47/2003), koji je donesen neposredno prije donošenja ZZTN 2003, utvrđena nadležnost Agencije i za kontrolu državnih potpora (*state aids*). Stoga se čini da je zakonodavac ostavio otvorenu mogućnost da unutar Agencije djeluju dvije odvojene stručne službe: za zaštitu tržišnog natjecanja i za kontrolu državnih potpora.

⁶⁵ Mandat ravnatelja Agencije iznosio je četiri godine.

⁶⁶ Kako je jedna od glavnih misija Agencije, a time svakao i njenog *managementa*, proaktivno promicanje prava i politike tržišnog natjecanja s ciljem stvaranja kulture tržišnog natjecanja i kompetitivnog okruženja i ozračja (tzv. *competition advocacy*), držimo da bi pisanje i objavljivanje stručnih ili znanstvenih radova i sudjelovanje predsjednika i članova Vijeća u radu stručnih ili znanstvenih skupova ne bi trebalo tumačiti kao njihovo pravo, već kao njihovu obvezu.

Člankom 33. uređuje se način i razlozi za *razrješenje predsjednika i članova Vijeća* prije isteka mandata. Tako je uređeno da ih na prijedlog Vlade RH razrješava Hrvatski sabor. Razlozi za razrješenje taksativno su navedeni (na vlastiti zahtjev, ako bude osuđen za kazneno djelo koje ga čini nedostojnim obavljanja te dužnosti, ako trajno izgubi sposobnost obavljanja povjerenih mu dužnosti, ako povrijedi odredbe Zakona u obnašanju dužnosti, ako bez opravdanog razloga ne obavlja dužnost člana Vijeća kroz dulje vrijeme, te ako tijekom mandata preuzme neku od dužnosti koja bi dovela do sukoba interesa).⁶⁷

Vijeće je o postojanju razloga za razrješenje predsjednika ili člana obvezno izvijestiti Vladu RH. Prije donošenja odluke o razrješenju predsjedniku odnosno članu Vijeća mora se omogućiti da se izjasni o razlozima razrješenja.

Nadalje se uređuje način na koji Vijeće donosi odluke. Odluke o svim općim i pojedinačnim aktima Vijeće donosi na sjednicama većinom od najmanje tri glasa, a član Vijeća ne može biti suzdržan od glasovanja. Tri člana Vijeća čine kvorum, a svakoj sjednici Vijeća obvezno prisustvuje predsjednik Vijeća ili njegov zamjenik.

Djelokrug rada Vijeća utvrđen je člankom 35. Taj je djelokrug vrlo širok i obuhvaća slijedeće poslove:

- i) upravljanje radom Agencije,
- ii) odlučivanje o svim pitanjima iz nadležnosti Agencije,
- iii) predlaganje Vladi RH donošenja uredba predviđenih Zakonom,
- iv) donošenje podzakonskih akata u slučajevima predviđenim Zakonom, kao i drugih podzakonskih akata potrebnih za njegovu provedbu,
- v) donošenje upravnih akata kojima se okončava postupak pred Agencijom,
- vi) ocjenjivanje sukladnosti nacрта prijedloga zakona i drugih akata sa Zakonom,
- vii) utvrđivanje metodološke osnove za istraživanje tržišnog natjecanja,
- viii) utvrđivanje pravila i mjera za zaštitu tržišnog natjecanja, mjera za otklanjanje sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja i drugih mjera za unaprjeđenje prava i politike tržišnog natjecanja,
- ix) donošenje mišljenja i stručnih stavova o rješenjima i razvoju komparativne prakse iz područja prava i politike tržišnog natjecanja,
- x) izdavanje stručnih mišljenja o pitanjima iz područja prava i politike tržišnog natjecanja na zahtjev Hrvatskog sabora i Vlade RH,
- xi) obavljanje poslove međunarodne suradnje vezane uz izvršenje međunarodnih obveza RH prenijetih u ovlast Agencije, te uz izvršenje projekata međunarodnih i

⁶⁷ Slučajevi sukoba interesa navedeni su u članku 32. stavka 4. ZZTN 2003. Tako će predsjednik ili član Vijeća biti razrješen ako tijekom obavljanja te postane državni dužnosnik, počne obnašati dužnost u tijelima političke stranke, postane članom uprave, nadzornog odbora ili upravnog vijeća nekog poduzetnika, ili postane članom bilo kojeg udruženja pravnih ili fizičkih osoba, koji bi mogli dovesti do sukoba interesa.

europskih gospodarskih integracija, te suradnja s inozemnim tijelima ovlaštenim za tržišno natjecanje te međunarodnim organizacijama i institucijama, xii) obavljanje ostalih poslova vezanih uz provedbu Zakona.

Osim navedenih poslova obveza je Vijeća da jednom godišnje Hrvatskom saboru podnese *izvješće o svom radu* za proteklu kalendarsku godinu. Ono izdaje i *službeni glasnik Agencije*.

Proizlazi da su u nadležnost Vijeća prešli poslovi koji su po ranijem propisu bili u nadležnosti ravnatelja Agencije i Savjeta. Međutim, iako ZZTN 2003 ne predviđa institut Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja, predviđeno je da Vijeće u obavljanju poslova iz svoga djelokruga, može osnovati *stručna savjetodavna tijela* koja mu pomažu pri donošenju odluka.⁶⁸

Izuzetno je značajno što je člankom 35. stavak 3. izričito propisano da je Vijeće u ocjeni oblika sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja koji mogu utjecati na trgovinu između RH i Europskih zajednica, obvezno na odgovarajući način primjenjivati kriterije koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama, sukladno članku 70. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske*.⁶⁹

Članak 37. uređuje poslove *stručne službe Agencije* (dalje: stručna služba). Stručna služba obavlja upravne i stručne poslove za zaštitu tržišnoga natjecanja. Zakon primjerice navodi čak trinaest poslova koje obavlja stručna služba, od kojih su najznačajniji:

- i) vođenje postupka u pojedinačnim pitanjima, te izvještavanje Vijeće nakon utvrđenja svih relevantnih činjenica i okolnosti radi donošenja odluke u konkretnoj upravnoj stvari,
- ii) izrada nacrtu upravnih akata kojima se okončava postupak pred Agencijom,
- iii) izrada nacrtu podzakonskih akata,
- iv) prikupljanje podataka o tržištima i poduzetnicima,
- v) praćenje stanja na tržištima,
- vi) međunarodna suradnja,
- vii) pripremanje nacrtu godišnjeg izvješća
- viii) pripremanje službenog glasnika Agencije,
- ix) te obavljanje svih ostalih poslova za potrebe Vijeća itd.

⁶⁸ ZZTN 2003 nema nikakvih odredaba o sastavu i načinu rada tih savjetodavnih tijela. Konkretno, nije jasno hoće li to bit stalna tijela ili će se osnivati *ad hoc*, koliko će članova imati i tko će im biti članovi, po kojem će se kriteriju birati (imenovati), hoće li članovi primati naknadu za svoj rad i u kojem iznosu itd.

⁶⁹ *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske*; Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 14/2001.

Članak 38. predstavlja važnu novinu. Njime se uređuje pitanje *sukoba interesa za zaposlene u stručnim službama i odjelima u Agenciji*. To su članstvo u upravi ili nadzornom odboru te upravnom vijeću poduzetnika i članstvo u bilo kojim drugim oblicima udruživanja pravnih ili fizičkih osoba. Iznimno je dopušteno članstvo i sudjelovanje u znanstvenim udrugama i asocijacijama, pod uvjetom da ne utječe na nepristranost u vođenju postupaka.

4. 7. Glava VII.: Postupak donošenja odluka pred Agencijom (članci 39. do 59.)

Ova je glava izuzetno značajna i predstavlja potpunu novinu. Njome se rješavaju pitanja postupka utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja u upravnim stvarima koje vodi Agencija. Uvođenjem preciznih pravila postupka otklanjaju se poteškoće koje je stvarao nedostatak posebnih procesnih pravila u ZZTN 1995., zbog čega se supsidijarno primjenjivao Zakon o općem upravnom postupku. Međutim, kao što je već naprijed spomenuto, njegova pravila nisu potpuno primjenjiva na postupke koje vodi Agencija.

Stoga se člancima 39. do 59. ZZTN 2003 uvode *posebna postupovna pravila* kojima se uređuje postupak pred Agencijom, iako se i nadalje predviđa podredna primjena ZoUP-a.

U ovoj se glavi, nešto šire i detaljnije nego u ZoUP-u, utvrđuju osobe koje mogu biti stranke u postupku, način pokretanja postupka pred Agencijom (po službenoj dužnosti ili temeljem zahtjeva stranke). Značajno je da se smatra da je postupak pokrenut danom donošenja *zaključka o pokretanju postupka*.

Zanimljiva je i odredba po kojoj *Agencija neće pokrenuti postupak* (čak niti po zahtjevu stranke) ako ocijeni da je riječ o postupanju koje ima neznatan učinak na tržišno natjecanje ili je zanemarivo za razvoj i održavanje učinkovitog tržišnog natjecanja, odnosno ako ocijeni da pokretanje postupka nije u javnom interesu.

Predviđena je i mogućnost da Agencija, prihvaćajući inicijativu stranke, neki postupak pokrene *ex officio*, ako je to potrebno radi zaštite identiteta stranke, ili iz razloga što stranka nema dovoljno sredstava za pokretanje i vođenje postupka, a Agencija ocijeni da je riječ o značajnom narušavanju tržišnog natjecanja.

Kao i prema ranijem propisu, predviđen je vrlo širok krug osoba koje mogu pokrenuti postupak pred Agencijom. novina je što se navodi da pokretač postupka osim pravnog može imati i *ekonomski interes*.

Zakonom se utvrđuje *obvezni sadržaj zahtjeva za pokretanje postupka* pred Agencijom, kao i obvezni prilozi uz zahtjev. To je posebno utvrđeno za postupke u kojima sudjeluju stranke sa suprotnim interesima, posebno za zahtjeve za pojedinačnim izuzećem, a posebno za prijavu namjere koncentracije.

Novina je što se izričito propisuje da će se danom podnošenja zahtjeva u postupcima u kojima sudjeluju stranke sa suprotnim interesima smatrati dan kad je Agenciji dostavljen potpun zahtjev sa savim priložima. Agencija je ovlaštena tražiti od stranaka da zahtjev dopune. Ako to ne učine u roku od osam dana, smatrat će se da je odustao od zahtjeva.

Agencija će donijeti *zaključak o pokretanju postupka* po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke.⁷⁰ Njegov je sadržaj propisan zakonom. Protiv tog zaključka ne može se podnijeti žalba niti se može pokrenuti upravni spor.

U postupcima u kojima sudjeluju stranke sa suprotnim interesima, zaključak o pokretanju postupka i zahtjev za pokretanjem postupka bit će dostavljeni *na odgovor stranci* protiv koje je postupak pokrenut i osobama koje imaju položaj stranke u postupku. Te osobe u roku koji odredi Agencija moraju dostaviti svoj odgovor. Ukoliko ne dostavi odgovor, propusti rok ili izjavi da nije u mogućnosti postupiti po zahtjevu Agencije, Agencija će relevantne činjenice i okolnosti utvrditi po službenoj dužnosti, temeljem vlastitih saznanja i raspoloživih podataka i isprava. Zatim će bez odgode zakazati usmenu raspravu.

Zakonom su definirane i ovlasti Agencije u prikupljanju podataka u postupcima. To uključuje i *pretragu prostorija i zapljenu stvari*, kako stranaka u postupku tako i trećih osoba koje imaju u posjedu isprave ili druga sredstva od značenja za utvrđivanje materijalne istine u postupku. Novina je da Agencija mora pribaviti *pisani nalog* koji izdaju prekršajni sudovi.

Zakon uređuje i pitanje prava na uvid u spis predmeta, pitanje službene tajne, čuvanja spisa i dokumentacije, te izuzeća ovlaštenih osoba u Agenciji. Sva ta pitanja raniji propis nije uređivao.

Vrlo su značajne odredbe članka 54. Taj članak sadrži vrlo detaljne odredbe o *usmenoj raspravi*. Konkretno, kada je usmenu raspravu obvezno održati, kada se iznimno odluka može donijeti i bez zakazivanja usmene rasprave te postupak u slučaju nedolaska stranke na usmenu raspravu. Značajna je novina da će u slučaju nedolaska bilo koje od stranaka na usmenu raspravu voditelj postupka zakazati novu usmenu raspravu. Međutim, ako koja od stranaka ne dođe niti na novozakazanu raspravu, neće se zakazivati nova rasprava, već će se odlučiti na temelju vlastitih saznanja, raspoloživih podataka i dokumentacije.

Članak 55., kao i raniji propis, uređuje mogućnost donošenja *rješenja o privremenoj mjeri* kada postoji opasnost da će pojedino djelovanje rezultirati izravnim štetnim učincima za poduzetnike, određenu granu gospodarstva ili potrošače.

⁷⁰ Taj će zaključak Agencija donijeti kad ocijeni da je zahtjev potpun.

Članak 56. utvrđuje *rokove za donošenje rješenja*. Ti su rokovi u pravilu duži od onih koje utvrđuje ZoUP.⁷¹ Spomenimo neke od njih:

- i) za donošenje rješenja o ocjeni dopuštenosti koncentracije – tri mjeseca od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka;
- ii) za donošenje rješenja o pojedinačnom izuzeću – četiri mjeseca od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka;
- iii) za donošenje rješenja o utvrđivanju zlouporabe vladajućeg položaja – četiri mjeseca od dana dana kad utvrdi da su utvrđene sve činjenice odlučujuće za donošenje konačnog rješenja;
- iv) za donošenje rješenja o skupnim izuzećima, o pojedinačnim izuzećima (u slučaju kad Agencija određuje određene mjere uvjete i rokove i dan stupanja izuzeća na snagu), o ocjeni sporazuma male vrijednosti pokrenutih *ex offio*, o poništavanju, ukidanju ili izmjeni rješenja o izuzeću sporazuma, o ukidanju i izmjeni rješenja o koncentraciji, te o mjerama kod zabranjenih koncentracija koje su provedene bez prijave ili unatoč zabrani Agencije – četiri mjeseca od dana dana kad utvrdi da su utvrđene sve činjenice odlučujuće za donošenje konačnog rješenja.

U slučajevima rješenja navedenih naprijed pod i) i ii), Agencija može produljiti rokove za još tri, odnosno četiri mjeseca. Ovo samo pod uvjetom da je potrebno izvršiti dopunska vještačenja ili analize, odnosno kada je riječ o osjetljivim tržištima. O produljenju roka Agencija je dužna obavijestiti stranke.

Zakon detaljno nabroja *vrste odluka* Agencije (rješenja i zaključci).

Kao i prema odredbama ZZTN 1995, protiv odluka Agencije nije dopuštena žalba, već se predviđa *pokretanje upravnog spora*.

Zadržane su i odredbe o *objavljivanju rješenja Agencije* (i presuda Upravnog suda RH donijetih po tužbama protiv tih rješenja) u Narodnim novinama i službenom glasilu Agencije. Novina je mogućnost njihiove objave na web-stranicama Agencije.⁷²

⁷¹ Razlozi za to navode se u «*Obrazloženju prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» (citat): «Dulji rokovi od rokovo propisanih ZUP-om (Zakonom o općem upravnom postupku; op. M.C.) neophodni su, jer Agencija u svakom postupku mora izraditi složene ekonomske analize kako bi uopće mogla odrediti mjerodavno tržište. Također, iz iskustva inozemnih tijela za konkurenciju (primjerice Republike Mađarske koje je dužno u roku od šest mjeseci od dana podnošenja kompletiranog zahtjeva donijeti odluku, ali taj rok može i produljiti u slučajevima kad izrađuje osobito složene ekonomske analize) vidljivo je da je potrebno u Prijedlogu zakona propisati dulje rokove.».

⁷² Adresa Agencije je: www.crocompet.hr

4. 8. Glava VIII.: Kaznene odredbe (članak 60. do 65.)

Ovom se glavom uređuju pitanja načina pokretanja prekršajnog postupka, oblici povreda Zakona, visina prekršajnih kazni, te zastara i suradnja Agencije s pravosudnim tijelima.

Odredbama ovoga članka uređuje se način pokretanja prekršajnog postupka temeljem rješenja Agencije, kojim je utvrđena povreda odredaba Zakona.⁷³ Postupak se može pokrenuti protiv poduzetnika i protiv odgovorne osobe poduzetnika.

Kazne su podijeljene u tri skupine: kazne za teške povrede, kazne za ostale povrede i kazne za osobe koje nisu stranke u postupku. Sve su propisane kazne novčane.

Teškim se povredama Zakona smatraju sklapanje zabranjenog sporazuma ili sudjelovanje u sporazumu kojim se narušava tržišno natjecanje, zlouporabe vladajućeg položaja sudjelovanje u zabranjenoj koncentraciji i nepostupanje po rješenju Agencije. Za navedene, tzv. *hard-core* povrede Zakona, za poduzetnika su propisane novčane kazne u visini do najviše 10 posto vrijednosti ukupnoga godišnjeg prihoda obračunske godine koja je prethodila godini počinjenja prekršaja.⁷⁴ Za isti je prekršaj za odgovornu osobu predviđena novčana kazna u iznosu od 50.000 do 200.000 kuna.

Ostalim se povredama Zakona smatraju podnošenje Agenciji neistinitih ili netočnih podataka odlučujućih za donošenje rješenja o pojedinačnim izuzećima sporazuma i o ocjeni dopušteosti koncentraciji, zatim nepodnošenje prijave namjere koncentracije, nepostupanje po rješenju Agencije i nepostupanje po pisanom nalogu prekršajnog suda. Za te je prekršaje predviđena za poduzetnika kazna u visini do najviše 1 posto vrijednosti ukupnoga godišnjeg prihoda obračunske godine koja je prethodila godini počinjenja prekršaja. Za isti je prekršaj za odgovornu osobu predviđena novčana kazna u iznosu od 15.000 do 50.000 kuna.

Kazne za osobe koje nisu stranke u postupku koje ne postupe po zahtjevu Agencije propisane su za poduzetnika u iznosima od 15.000 do 50.000 kuna. Za isti prekršaj je za odgovornu osobu poduzetnika propisana kazna od 5.000 do

⁷³ U ZZTN 2003 nažalost nije ugrađena odredba koju je predlagala Agencija prema kojoj bi za sve prekršajne postupke koji se vode zbog povrede propisa o tržišnom natjecanju bio nadležan Prekršajni sud u Zagrebu. Aalternativni je prijedlog bio da uz Prekršajni sud u Zagrebu nadležni budu još samo prekršajni sudovi u Osijeku, Rijeci i Splitu. Ovo iz razloga što bi se na taj način suci mogli specijalizirati za područje tržišnog natjecanja. Riječ je, naime, o relativno malom broju prekršajnih postupaka s tog pravnog područja. Materija tržišnog natjecanja je izuzetno složena, te zahtjeva posebna znanja. Istovremeno, kazne za te prekršaje vrlo su visoke.

⁷⁴ Takvo je zakonsko rješenje u skladu s *Uredbom Europske komisije broj 1/2003*. Ono omogućuje izricanje primjerene kazne u svakom pojedinom slučaju.

10.000 kuna. ukoliko je riječ o fizičkoj osobi, predviđene su kazne od 5.000 do 10.000 kuna.⁷⁵

Značajna je novina da *relativna zastara* za pokretanje prekršajnog postupka te za izvršenje kazne, nastupa protekom tri godine od dana počinjenja prekršaja, odnosno od dana pravomoćnosti rješenja o prekršaju. *Apsolutna zastara* nastupa u oba slučaja protekom roka od šest godina.⁷⁶

Zakon uređuje i suradnju Agencije s nadležnim sudovima u predmetima koji su vezani uz sprječavanje, narušavanje ili ograničavanje tržišnog natjecanja u RH.⁷⁷

4. 9. Glava IX.: Prijelazne i završne odredbe (članci 66. do 70.)

U ovoj se glavi razrješava pitanje okončanja postupaka pokrenutih po odredbama ZZTN 1995 i obveze donošenja uredaba Vlade RH, te podzakonskih akata temeljem Zakona o tržišnom natjecanju, rokove za njihovo donošenje, prestanak mandata ravnatelja i članova Savjeta, prestanak važenja Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja, i stupanje na snagu ovog Zakona.

Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama a primijenjuje se od 1. listopada 2003. Ovo je stoga da bi Vlada Republike Hrvatske, u međuvremenu, mogla pripremiti cijeli niz uredaba koje bi trebale stupiti na snagu u najkraćem mogućem roku od dana stupanja na snagu predloženoga Zakona.

5. Umjesto zaključka

Još uvijek važeći ZZTN 1995 u velikoj je mjeri sadržavao rješenja ugrađena u propise Europskih zajednica s područja prava konkurencije. Konkretno, on se temelji na odredbama članka 81. i članka 82. UEZ. Međutim, ZZTN 1995 je, na određeni način, bio sadržajno insuficijentan. Za to postoji više razloga.

⁷⁵ Ova se odredba odnosi npr. na obrtnike. Takva je odredba novina u odnosu na raniji propis.

⁷⁶ Prema «*Obrazloženju Prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» ti su zastarni rokovi u skladu s prijedlogom Visokoga prekršajnoga suda RH. Dalje se navodi da će se na taj način omogućiti (citat): «...učinkovitost ove grane prava, jer je nerealno očekivati da je bez izricanja prekršajnih kazni moguće osigurati pravnu disciplinu adresata ovoga Zakona.».

⁷⁷ Prema «*Obrazloženju Prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» riječ je o sutradnji Agencije (citat): «... Agencije s nadležnim pravosudnim tijelima u vođenju prekršajnih postupaka, u smislu odredaba Prijedloga zakona, odnosno kaznenih postupaka radi kaznenih djela, u smislu odredaba Kaznenog zakona, vezanih uz sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja.».

Najvažniji je razlog da je pravo konkurencije na razini EU značajno evoluiralo i da se izuzetno brzo i dalje razvija. U proteklih osam godina donesen je velik broj propisa predstavljaju bitno mijenjaju čitav sustav tržišnog natjecanja. Stoga je te novine valjalo, uz donošenje nužnih podzakonskih akata, žurno ugraditi i u hrvatske propise. Tu je i međunarodnim sporazumom preuzeta obveza RH da svoje zakonodavstvo uskladi s propisima EU. Pritom je EU upravo tržišno natjecanje utvrdila prioritetnim područjem na kojem treba izvršiti harmonizaciju.

Praksa Agencije u proteklih je šest godina pokazala i potrebu za ugradnjom prikladnijih postupovnih odredaba. Sam ZZTN 1995 imao je vrlo malo postupovnih odredaba, dok se u ostalom podredno primjenjivao ZoUP. Međutim, odredbe ZoUP-a je u pravilu teško primijeniti na vrlo sofisticirane, suvremene postupke utvrđivanja narušavanja slobodnog tržišnog natjecanja. Te odredbe ne omogućuju ostvarivanje osnovnog cilja zbog kojega je osnovana Agencija: brza i učinkova zaštita prava i interesa poduzetnika i javnog interesa.

Stoga se prišlo izradi novog propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Rad na tom projektu trajao je, s promijenjivim intenzitetom, gotovo tri godine. Nacrt novog propisa izradili su stručnjaci Agencije, da bi ga početkom zakonodavne procedure od Agencije preuzelo Ministarstvo gospodarstva. Konačni se tekst Zakona u nekim dijelovima značajno razlikuje od teksta nacrta Zakona koji su izradili stručnjaci Agencije u suradnji sa stručnom radnom skupinom, čiju su potpunu usklađenost s propisima EU potvrdili strani konzultanti, Europska komisija i stručnjaci Svjetske banke.

ZZTN 2003 je stupio na snagu 7. kolovoza 2003., a početak će se primjenjivati od 1. listopada 2003. Kao i raniji propis, Zakon je po svom značaju tipični *antitrust* propis. Po svojoj je strukturi i sadržaju znatno opsežniji od ZZTN 1995. Tako ZZTN 2003 ima 70 članaka podijeljenih u devet glava, dok je raniji propis imao 46 članaka podijeljenih u samo pet glava. Primjenjuje se na sve djelatnosti u kojima ne postoji *lex specialis* koji uređuje tržišno natjecanje. Pritom se na odgovarajući način moraju primjenjivati kriteriji i pravila o tržišnom natjecanju EU.

ZZTN 2003 uvodi nekoliko značajnih novina. Najvažnije su jasnije definiranje pojedinih temeljnih instituta, uvođenje profesionalnog peteročlanog Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, davanje ovlasti Vladi RH da na prijedlog Vijeća donosi podzakonske akte (uredbe) za provedbu Zakona i uvođenje posebnih postupovnih pravila.

Tako je sada izričito utvrđeno da se Zakon primjenjuje i na pravne osobe čiji su osnivači odnosno imatelji udjela ili dionica država ili tijela jedinice lokalne i jedinice područne (regionalne) samouprave, te da se primjenjuje na poduzetnike koji imaju kontrolu nad drugim poduzetnikom i poduzetnike pod kontrolom drugog poduzetnika.

Zakon ima jasnije odredbe o pojedinačnim i skupnim izuzećima za sporazume. Osobito je značajno da poduzetnici više nisu u obvezi podnositi te sporazume na ocjenu Agenciji. Novina je i drukčiji način definiranja sporazuma male vrijednosti.

ZZTN 2003 povisuje prag oborive zakonske pretpostavke vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu na tržišni udjel od 40 posto.

U novom je propisu proširena definicija koncentracija poduzetnika na slučajeve stjecanje kontrole ili prevladavajućeg utjecaja nad poduzetnikom ili dijelom drugog poduzetnika, kao i na *full-function joint ventures*. Istovremeno se unutargrupne transakcije izričito isključuju od ocjene. Više sukcesivnih transakcija provedenih u određenom vremenu smatraju se jednom koncentracijom.

Uvodi se dvostupanjska ocjena koncentracija (prema kriteriju nespornih i spornih koncentracija), te se utvrđuje u kojem su trenutku sudionici koncentracije dužni izvršiti prenotifikaciju koncentracije. Izmijenjena je i definicija i visina *thresholda* koja implicira obvezu podnošenja prijave koncentracije. Utvrđuje se zabrana daljnje provedbe koncentracije do donošenja konačnog rješenja.

Uvodi se donošenje zaključka o pokretanju postupka, mogućnost pretrage prostorija i zapljene stvari uz pribavljanje pisanog naloga koji izdaju prekršajni sudovi.

Utvrđuju se i rokovi za donošenje rješenja koji su u pravilu duži od onih koje utvrđuje ZoUP.

Izmijenjene su i odredbe o visini prekršajnih kazni, a uvodi se i razlikovanje kazni za teške povrede, za ostale povrede i kazne za osobe koje nisu stranke u postupku. Uvodi se i posebna, nešto blaža, kazna za poduzetnika koji je fizička osoba. Izričito se utvrđuju nešto duži rokovi relativne i apsolutne zastare za pokretanje prekršajnog postupka i za izvršenje kazne

Sa stanovišta zadaće Agencije koju uobičajeno nazivamo *competition advocacy*, značajna je novina po kojoj će Agencija sva svoja stručna mišljenja o sukladnosti nacrtu prijedloga zakona i drugih propisa s propisima o konkurenciji dostavljati na znanje Vladi RH. Utvrđuje se i obveza Agencije na suradnju s pravosudnim tijelima u *antitrust* predmetima, što uključuje i pokretanje kaznenih postupaka.

Posebno su značajne novine u organizacijskoj strukturi Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Ukida se institut ravnatelja Agencije i Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja i umjesto njih uvodi novo tijelo: profesionalno Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja.

ZZTN 2003 sadrži i neke odredbe kojima isključuje ili sužava neke odredbe ranijeg propisa. Tako od primjene Zakona više nisu isključeni odnosi nalogodavca i zastupnika odnosno komisionara. Zakon ne spominje niti raniji pojam mogućeg učinka sporazuma na narušavanje tržišnog natjecanja, kao razloga za ništavost sporazuma.

Valja spomenuti da su iz teksta prijedloga Zakona u obliku u kojem ga je pripremila stručna radna skupina prije prvog čitanja u parlamentu izbačene neke vrlo značajne odredbe. Riječ je prije svega o institutu popularno nazvanog «zviždača» (*whistle blower; leniency*) koje odnedavno sadrže svi suvremeni propisi o tržišnom natjecanju. Razlozi za isključivanje tog instituta izuzetno značajnog za razotkrivanje tzv. tajnih kartela i neprijavljenih zabranjenih koncentracija, nisu jasni.

Možemo zaključiti da je donošenje novog temeljnog propisa iz područja tržišnog natjecanja bilo je potrebno, nužno i neizbježno, kako sa stanovišta učinkovite i brze provedbe propisa tako i sa stanovišta obveze RH da svoje propise harmonizira s pravom EU. Za zaokruživanje te cjeline potrebno je da se imenuje Vijeće, da se Agencija reorganizira i preustroji (osobito s obzirom da je sada nadležna i za kontrolu državnih potpora), te da Vlada RH donese odgovarajuće podzakonske akte (uredbe) za primjenu Zakona.

Međutim, za uspješnu primjenu novog Zakona sve to neće biti dovoljno ukoliko izostane snažna politička podrška očuvanju samostalnosti i neovisnosti Agencije, praćena odgovarajućim jačanjem financijskih i stručnih resursa tog tijela. Pritom će, s obzirom na ukidanje Savjeta za zaštitu tržišnog natjecanja, od presudnog značaja biti izbor stručnjaka koji će činiti Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja. U tom bi izboru isključivi kriteriji morali biti stručnost i neovisnost, ali i iskustvo u neposrednoj, praktičnoj provedbi propisa o tržišnom natjecanju, prvenstveno zbog očuvanja kontinuiteta rada Agencije. Naime, učinkovitost novog propisa ovisit će o njegovoj primjeni. Ne steknu li se s početkom primjene Zakona svi navedeni politički, financijski, tehnički i stručni uvjeti, novi će hrvatski Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja biti samo «staro vino u novoj boci».

