

Klasa: UP/I 034-03/13-01/019  
Urbroj: 580-05/70-2014-023  
Zagreb, 12. lipnja 2014.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članka 30. točke 2. i članka 31. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, brojevi: 79/09 i 80/13) te članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09), u upravnom postupku utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma protiv poduzetnika Viro tvornica šećera d.d., sa sjedištem u Virovitici, Matije Gupca 254, zastupanog po punomoćniku [...], odvjetniku iz [...], sa sjedištem u [...] i Konzum d.d., sa sjedištem u Zagrebu, Marijana Čavića 1/a, zastupanog po Darku Knezu, direktoru, na temelju odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, u sastavu: Mladen Cerovac, mag.iur., predsjednik Vijeća, Denis Matić, dipl.iur., mr.sc. Ljiljana Pavlic, dipl.oec. i mr.sc. Tatjana Peroković, dipl.oec., članovi Vijeća, sa sjednice 21/2014., održane 12. lipnja 2014., donosi sljedeće

## RJEŠENJE

Postupak se obustavlja jer više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka.

### Obrazloženje

#### 1. Pokretanje postupka

Agencija je zaključkom klase: UP/I 034-03/13-01/019, urbroja: 580-04/70-2013-002, od 23. svibnja 2013., pokrenula postupak protiv poduzetnika Viro tvornica šećera d.d., sa sjedištem u Virovitici, Matije Gupca 254 (dalje: Viro) i Konzum d.d., sa sjedištem u Zagrebu, Marijana Čavića 1/a (dalje: Konzum), zbog postojanja indicija da pojedine odredbe Ugovora o prodaji broj 15/10-ŽŽ s pripadajućim aneksima i dodacima, sklopljenog između Vira i Konzuma 1. rujna 2010. i Ugovora o prodaji broj 12/12-ŽŽ s pripadajućim aneksima i dodacima, sklopljenog između navedenih poduzetnika 10. listopada 2012., predstavljaju zabranjeni sporazum u smislu članka 8. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, brojevi: 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN).

#### 2. Stranke u postupku

##### 2.1. Viro tvornica šećera d.d.

Poduzetnik Viro tvornica šećera d.d., sa sjedištem u Virovitici, Matije Gupca 254, upisan je pod matičnim brojem: 010049135 u sudski registar Trgovačkog suda u Bjelovaru. Osobe ovlaštene za zastupanje društva jesu predsjednik uprave Željko Zadro i član uprave Ivan Škorić, koji zastupaju društvo pojedinačno i samostalno.

## 2.2. Konzum d.d.

Poduzetnik Konzum d.d., sa sjedištem u Zagrebu, Marijana Čavića 1/a, upisan je pod matičnim brojem: 080000926 u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu. Osobe ovlaštene za zastupanje društva jesu direktor Darko Knez te prokuristi Vesna Stepić-Dodig i Stankica Berić, koji zastupaju društvo pojedinačno i samostalno.

## 3. Primijenjeni propisi

Agencija je u provedbi predmetnog upravnog postupka primijenila odredbe ZZTN-a, Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta („Narodne novine“, broj: 9/11; dalje: Uredba o mjerodavnom tržištu), Uredbe o skupnom izuzeću vertikalnih sporazuma između poduzetnika („Narodne novine“, broj: 37/11; dalje: Uredba o vertikalnim sporazumima), Uredbe o sporazumima male vrijednosti („Narodne novine“, broj: 9/11) te Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09; dalje: ZUP), kojim se uređuju pitanja provedbe upravnog postupka pred Agencijom u dijelu koji nije propisan odredbama ZZTN-a, kao posebnog zakona, u smislu članka 35. stavka 1. ZZTN-a.

Agencija je pritom izvršila uvid i u odredbe Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj: 122/03, dalje: ZZTN iz 2003.) i Uredbe o skupnom izuzeću sporazuma između poduzetnika koji ne djeluju na istoj razini proizvodnje odnosno distribucije („Narodne novine“, broj: 51/04; dalje: Uredba o vertikalnim sporazumima iz 2004.), budući da su navedeni propisi bili na snazi u trenutku sklapanja Ugovora o prodaji broj 15/10-ŽZ.

Člankom 74. ZZTN-a propisano je kako se u njegovoj primjeni, a osobito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju propisa, u skladu s člankom 1. Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji („Narodne novine - Međunarodni ugovori“, broj: 2/12), primjenjuju na odgovarajući način kriteriji koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskoj uniji.

Međutim, uzevši u obzir činjenicu da su se promatrani ugovori sklopljeni između Vira i Konzuma odnosili na razdoblje prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, potrebno je dodatno razmotriti zakonske odredbe koje su tada bile na snazi.

Do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, broj: 80/13), člankom 74. ZZTN-a bilo je propisano kako se u primjeni ZZTN-a, a osobito u slučajevima postojanja pravnih praznina ili dvojbi pri tumačenju propisa, u skladu s člankom 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske („Narodne novine - Međunarodni ugovori“, broj: 14/01; dalje: SSP), primjenjuju na odgovarajući način kriteriji koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama. ZZTN iz 2003. u članku 35. stavku 3. propisivao je kako u ocjeni oblika sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja koji mogu utjecati na trgovinu između Republike Hrvatske i Europskih zajednica, Vijeće u skladu s člankom 70. SSP-a primjenjuje na odgovarajući način kriterije koji proizlaze iz pravilne primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama.

Člankom 70. stavkom 2. SSP-a određuje se kako će se svako ponašanje suprotno pravilima tržišnog natjecanja ocjenjivati na temelju kriterija koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Europskim zajednicama, posebice članaka 81., 82. i 86. Ugovora o osnivanju Europskih zajednica i instrumenata za tumačenje koje su usvojile njezine institucije, a koji su stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona o izmjenama i dopunama Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o uspostavi Europske zajednice (dalje: Ugovor o funkcioniranju EU ili Lisabonski ugovor) postali članci 101., 102. i 106.

Polazeći od navedenih odredbi, cjelokupna pravna stečevina Europske unije (*acquis communautaire*), koju čini primarno i sekundarno zakonodavstvo Europske unije, ali i sudska praksa, prvenstveno praksa Suda EU, bila je i jest važan interpretativni instrument za primjenu hrvatskih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja u slučaju pravnih praznina ili dvojbi u tumačenju tih propisa.

Stoga je Agencija izvršila uvid u sljedeće dokumente, čiji se neslužbeni prijevodi nalaze na internetskim stranicama Agencije (<http://www.aztn.hr/trzisno-natjecanje/42/prijevodi-na-hrvatski>):

- Obavijest Komisije: Smjernice o vertikalnim ograničenjima (Službeni list Europske unije C 130, 19. svibnja 2010.),
- Uredbu Komisije (EU) br. 330/2010 o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske Unije na kategorije vertikalnih sporazuma i usklađena djelovanja (Službeni list Europske unije L 102, 23. travnja 2010.) te
- presudu Suda Europske unije u predmetu C-306/96, *Javico protiv Yves Saint Laurenta* (1998) ECR I-1983.

Pored navedenih propisa, Agencija je izvršila uvid i u sljedeće posebne propise kojima je regulirana trgovina šećerom:

- Zakon o potvrđivanju Protokola o izmjenama i dopunama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane, o carinskim kvotama za šećer i proizvode od šećera podrijetlom iz Hrvatske ili Zajednice („Narodne novine“, broj: 11/06),
- Uredba o raspodjeli kvote za izvoz šećera i proizvoda od šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske u Europsku uniju („Narodne novine“, broj: 4/07) te
- Pravilnik o raspodjeli kvote za izvoz u Europsku uniju šećera i proizvoda od šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj: 100/10).

#### 4. Mjerodavno tržište

Prema odredbi članka 7. ZZTN-a, mjerodavno tržište određuje se kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području.

Mjerodavno tržište, sukladno odredbi članka 4. Uredbe o mjerodavnom tržištu, utvrđuje se na način da se utvrdi njegova proizvodna dimenzija (mjerodavno tržište u proizvodnom smislu) i zemljopisna dimenzija (mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu).

Sukladno članku 5. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u proizvodnom smislu obuhvaća sve proizvode za koje potrošači smatraju da su međusobno zamjenjivi s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe, odnosno navike potrošača.

Prema članku 6. Uredbe o mjerodavnom tržištu, mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvaća zemljopisno područje na kojem poduzetnici sudjeluju u ponudi ili nabavi proizvoda.

U konkretnom slučaju, Agencija je razmatrala tržište trgovine na veliko šećerom na teritoriju Republike Hrvatske s obzirom na to da je navedeni proizvod predmet navedenih ugovora sklopljenih između Vira i Konzuma, koji se pritom odnose na Konzum kao cjelinu i sva njegova maloprodajna mjesta neovisno o njihovoj lokaciji.

Budući da je u konkretnom predmetu riječ o sporazumima koji se tiču vertikalnih ograničenja koja se smatraju teškim ograničenjima tržišnog natjecanja, Agencija nije detaljno utvrđivala mjerodavno tržište i tržišnu snagu poduzetnika iz razloga što njihovi tržišni udjeli ne utječu na činjenicu je li došlo do povrede odredbi ZZTN-a.

## 5. Postupak utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma

Viro i Konzum sklopili su sljedeće ugovore s pripadajućim aneksima i dodacima:

- Ugovor o prodaji broj 15/10-ŽŽ, sklopljen 1. rujna 2010. te
- Ugovor o prodaji broj 12/12-ŽŽ, sklopljen 10. listopada 2012.

Uvidom u navedene ugovore, Agencija je utvrdila kako postoji mogućnost da su pojedine njihove odredbe protivne odredbama Uredbe o vertikalnim sporazumima, odnosno Uredbe o vertikalnim sporazumima iz 2004. te da ujedno predstavljaju zabranjeni sporazum u smislu članka 8. ZZTN-a. Stoga je Agencija, u svrhu utvrđivanja sukladnosti tih odredbi s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja, u tijeku postupka u više navrata zatražila očitovanja i dokumentaciju od Vira i Konzuma, kao i od Ministarstva poljoprivrede.

Sukladno članku 48. stavku 1. ZZTN-a, Agencija je dužna strankama u postupku prije zakazivanja usmene rasprave dostaviti pisanu Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku (dalje: Obavijest), kako bi im osigurala mogućnost izjašnjavanja o svim relevantnim činjenicama i okolnostima.

Nakon provedene pravne i ekonomske analize, Agencija je 30. prosinca 2013. donijela Obavijest, u kojoj je utvrdila kako je izvjesno da odredbe članka 6. Ugovora o prodaji broj 15/10-ŽŽ, sklopljenog 1. rujna 2010. između Vira i Konzuma te članka 6. Ugovora o prodaji broj 12/12-ŽŽ, sklopljenog 10. listopada 2012. između Vira i Konzuma, koje glase: „*Kupac se obvezuje da kupljeni šećer neće izvoziti izvan granica Republike Hrvatske bez prethodne suglasnosti Prodavatelja.*“, predstavljaju povredu odredbe članka 9. stavka 1. točke b) Uredbe o vertikalnim sporazumima, kojom se zabranjuje ograničavanje područja na kojem kupac sudionik sporazuma može prodavati proizvode koji su predmet sporazuma.

Prema odredbama članka 48. stavaka 2. i 3. ZZTN-a, stranke imaju pravo u roku od mjesec dana od dana primitka Obavijesti, u pisanom obliku, dostaviti primjedbe na Obavijest te predložiti saslušanje dodatnih svjedoka i izvođenje dodatnih dokaza. Stranke u postupku i Ministarstvo poljoprivrede očitovali su se kako slijedi.

### 5.1. Očitovanje Vira na Obavijest

U podnesku zaprimljenom u Agenciji 14. veljače 2014. Viro se u bitnome očitovao kako je ZZTN mjerodavan propis za ocjenu sporazuma koji imaju učinak na trgovinu između Republike Hrvatske i drugih država samo u odnosu na države članice Europske unije i to samo za razdoblje nakon 1. srpnja 2013. godine. Sporne odredbe predmetnih ugovora jasno se i nedvojbeno odnose isključivo na izvoz izvan granica Republike Hrvatske, odnosno na trgovinu između Republike Hrvatske i drugih država, a nikako i ni u kojem mogućem tumačenju na trgovinu unutar područja Republike Hrvatske.

Viro nadalje navodi kako je u skladu s paragrafom 47. napomenom broj 4. Smjernica Europske komisije za vertikalna ograničenja, kao i relevantnom praksom Europskog suda, čije je kriterije Agencija dužna primjenjivati sukladno članku 70. stavku 2. SSP-a, lista teških ograničenja tržišnog natjecanja primjenjiva samo na unutrašnje tržište, a ne i na strana tržišta.

Viro zatim ističe kako je odredba o ograničenju izvoza uvedena kao izravna posljedica politike mjera predostrožnosti koju su nakon afere miješanja šećera 2001./2002. provodila državna tijela, prije svega Ministarstvo poljoprivrede i Carinska uprava, uslijed slučaja miješanja šećera od repe i trske u pošiljkama izvoznog šećera iz osječke šećerane. Taj je slučaj bio konkretan povod Europskoj uniji za uvođenje mjera pojačanog nadzora pri uvozu

šećera iz svih hrvatskih šećerana, uključivo i carinskog depozita, bez obzira što druge dvije šećerane, županijska i virovitička, ni na koji način nisu doprinijele takvom razvoju događaja.

Kontinuitet politike maksimalne predostrožnosti Vlade Republike Hrvatske započinje uvođenjem 24-satnog carinskog nadzora u šećeranama 2002. godine i pružanjem svih jamstava da se slučaj miješanja trščanog i repinog šećera neće ponoviti. U tom je smislu Ministarstvo poljoprivrede uputilo šećeranama konkretne sugestije da robu s podrijetlom izvoze samo šećerane te da nikome u Republici Hrvatskoj ne prodaju šećer radi izvoza.

Nadovezujući se na naprijed izneseno, Viro navodi kako su nastavak i potvrda te politike predostrožnosti vidljivi i iz Uredbe o raspodjeli izvoznih kvota za šećer za izvoz u Europsku uniju. Te su kvote nakon dvije godine pregovora s Europskom unijom uvedene 1. siječnja 2007. ali je predmetna Uredba donesena neposredno prije toga. Tom je Uredbom (kasnije Pravilnikom Ministarstva poljoprivrede) izričito utvrđeno da izvozne dozvole mogu dobiti samo proizvođači šećera. Drugim riječima, trgovci su isključeni. Prethodno ukazuje, smatra Viro, da predmetna odredba nije predložena samoinicijativno od strane Vira neovisno o pravnom okviru i okolnostima u kojima se od 2002. godine odvijala trgovinska razmjena šećerom između Hrvatske i drugih zemalja, prije svega sa zemljama Europske unije.

Za izvoz šećera izvan preferencijalnih carinskih kvota, ističe Viro, postojale su pak apsolutne ekonomske zapreke u vidu uvoznih carina koja je za izvoz u Europsku uniju iznosila nerijetko i više od 150 posto (*ad valorem* carinski ekvivalent), što je prohibitivna razina koja onemogućuje bilo kakvu trgovinu. Naime, svjetskim tržištem dominira trgovina šećerom proizvedenim od šećerne trske čija je proizvodnja za više od 50 posto jeftinija od proizvodnje šećera od šećerne repe.

S obzirom na činjenicu da šećer hrvatskog podrijetla može biti samo šećer dobiven od prerade repe, jasno je, smatra Viro, da hrvatski šećer bez carinskih preferencijala uopće nije moguće izvoziti na ekonomski isplativ način. U prilog navedenom govori i činjenica da se u zadnjih 12 godina 98,4 posto količinskog i 98,2 posto vrijednosti izvoza hrvatskog šećera odnosi na zemlje Europske unije (kumulativ podataka o izvozu za razdoblje od 2001. do 2013.). Riječ je o gotovo isključivo preferencijalnom izvozu u Europsku uniju uz nultu carinsku stopu koja je u primjeni od konca 2000. godine.

Prema službenim podacima Carinske uprave za razdoblje od 2001. do 2003., kada dolazi do značajnijeg izvoza šećera iz Hrvatske, nastavlja Viro, udio zemalja Europske unije iznosio je čak 99,9 posto. U cjelovitim podacima Državnog zavoda za statistiku Republike Hrvatske za zadnjih 9 godina (2004. - 2012.), ukupan izvoz rafiniranog bijelog šećera iz Hrvatske iznosio je 1.705.517 tona, ukupne vrijednosti 1.342.002.851 US dolara. Od tog je izvoza točno 98,1 posto bio izvoz u zemlje Europske unije (ukupno u 16 zemalja u tom razdoblju). Dakle, udio u izvozu šećera izvan Europske unije iznosio je manje od 2 posto a i to je bilo jako diverzificirano, s obzirom na to da je u navedenom devetogodišnjem razdoblju registrirana čak 21 zemlja u koje se uglavnom u simboličnim količinama izvezio hrvatski šećer.

Viro ističe kako je postupanje Vlade Republike Hrvatske bilo usklađeno s postupanjem Europske komisije, a sve u cilju zajedničke prevencije zlouporaba izdašnih preferencijalnih uvjeta za šećer koji su utvrđeni u pregovorima s Europskom unijom, a bez kojih nikakvog izvoza ne bi ni bilo. Važan dokument koji je bio podloga za uvođenje depozita pri izvozu šećera iz Zapadnog Balkana u Europsku uniju jest službena obavijest (*notice*) Europske komisije od 26. lipnja 2002., u kojoj se ukazuje na mogućnost prijevare i poziva na zaštitu ekonomskih interesa Zajednice. U predmetnoj obavijesti Europska komisija poimenično nabraja zemlje na koje se obavijest odnosi (gdje se eksplicitno navodi i Hrvatska) te konstatira, između ostalog, da je u odnosima Zajednice i zemalja Zapadnog Balkana „*razvoj trgovine šećerom u oba smjera u velikoj mjeri umjetan i postoje indicije na postojanje prijevare*“.

Viro zatim ukazuje na četiri sasvim konkretna i specifična čimbenika i argumenta kojima se, prema njegovom mišljenju, oslikava jedinstveno mjesto šećera u ukupnim trgovinskim odnosima Republike Hrvatske i Europske unije:

- (a) Šećer je jedini proizvod za koji je od početka primjene SSP-a provedena u Hrvatskoj detaljna istraga ureda Europske unije za otkrivanje prijevara (OLAF), a zbog incidenta miješanja šećera 2001./2002. i kasnijeg izvoza po preferencijalnim uvjetima;
- (b) Jedino je za izvoz šećera bio na snazi izrazito visoki depozit kao mjera predostrožnosti i to za 100 posto izvoznih pošiljki, što je bilo veliko financijsko opterećenje za proizvođače i njihove trgovinske partnere u zemljama izvoza;
- (c) Šećer je jedini proizvod obuhvaćen SSP-om za koji je donesen obvezujući propis u uvođenju izvoznih dozvola koje su se u Hrvatskoj dodjeljivale isključivo proizvođačima te
- (d) Jedino je za šećer i mješavine šećera Europska komisija zahtijevala da se izmijeni SSP na način da je isključena dijagonalna kumulacija podrijetla sa zemljama s kojima bilo Europska unija ili Republika Hrvatska imaju trgovinske sporazume, a sve u cilju minimiziranja rizika od zlouporaba pravila podrijetla.

Nadalje, Viro ukazuje i na praksu miješanja šećera s drugim sirovinama tijekom razdoblja od 2004. do 2007., što je poprimilo zapanjujuće razmjere po ocjeni Europske komisije. Radilo se o mješavinama u kojima je bilo više od 99 posto subvencioniranog šećera podrijetlom iz Europske unije koji se miješao u Hrvatskoj i ponovno izvezio u Europsku uniju. Tu je praksu Europska komisija spriječila u dogovoru s nadležnim tijelima Republike Hrvatske. Ponovno se radilo o velikoj potencijalnoj prijetnji hrvatskim šećeranimama koje ni na koji način u tim poslovima nisu sudjelovale. S obzirom na to da je Konzum, između ostalog, prodavao šećer na domaćem tržištu i nekim tvrtkama koje su ga trošile kao sirovinu za proizvode koje su kasnije htjele izveziti po preferencijalnim uvjetima, Viro smatra kako je postojao rizik da makar i iz nemara, dođe do povrede strogih pravila o podrijetlu koja vrijede za šećer i proizvode u kojima je ugrađen šećer.

Viro ističe kako je navedenim odredbama htio dodatno zaštititi preferencijalni izvoz šećera (ujedno i vlastite interese), ali ne iz razloga da bi narušio tržišno natjecanje, već stoga što ga je na takvo postupanje uputila hrvatska vlast usklađena sa zahtjevima Europske komisije te kako bi dodatno osigurao da neće doći do kršenja međunarodnih propisa i štete po vlastito i cjelokupno hrvatsko gospodarstvo. Da je sam kvotni režim smatran dovoljnom mjerom za postizanje tog cilja (izbjegavanja izvoza šećera unutar kvotnog režima od strane trgovaca), sve da je cilj i bio ograničiti tržišno natjecanje prilikom izvoza šećera, Viro navodi kako ovakve odredbe ne bi unosio jer bi bile izlišne.

Pored toga, Viro ukazuje i na činjenicu da sporna odredba sadrži izričaj da se za izvoz šećera traži „prethodna suglasnost prodavatelja“. Taj izričaj, prema njegovom mišljenju, pokazuje pravu narav i smisao te odredbe koja je isključivo preventivna. Nikako joj nije cilj narušiti tržišno natjecanje, niti je do narušavanja došlo, niti je uopće postojao potencijal da dođe do narušavanja tržišnog natjecanja. Upravo je postojanjem tog izričaja otvorena mogućnost izvoza bez ikakve zapreke, nakon utvrđivanja o kojem je šećeru riječ. Prethodna suglasnost bila je nužna kako bi se samo verificiralo o kojim je pošiljkama riječ i kako bi se zajednički utvrdilo je li izvoz po preferencijalnim uvjetima moguć ili ne, bilo da je riječ o izravnom izvozu ili izvozu prerađevina u kojim je korišten šećer iz predmeta ugovora Vira i Konzuma. U slučaju da je bila riječ o trščanom šećeru, Viro navodi kako ne bi izdao certifikat EUR1, a u slučaju da je bila riječ o repinom šećeru taj je certifikat bilo moguće dobiti. Dodatno, navodi Viro, navedena odredba štiti i Viro i Konzum jer signalizira potrebu provjere certifikata za količine šećera koje bi Konzum eventualno izvezio ili prodavao radi daljnjeg izvoza.

Unijeti ugovor s Konzumom, nastavlja Viro, kako se predmetna odredba odnosi samo na preferencijalni izvoz šećera, bilo je teoretski moguće, ali potpuno nepotrebno jer se podrazumijeva da carinski izvoz šećera nije ni približno konkurentan, da važeće carinske stope predstavljaju apsolutnu ekonomsku zapreku uvedenu upravo da bi se države zaštitile od uvoza i konkurencije na tržištu šećera te da stoga ne postoji nikakva mogućnost da bi, bilo Konzum, bilo treća osoba, predstavljala Viru ili ikome drugome ikakvu konkurenciju na stranom tržištu šećera niti se uopće upuštala u takav potpuno neposlovan poduhvat. U prilog navedenom govori i činjenica da nikad nikakvih zahtjeva za davanjem suglasnosti za izvoz šećera nije bilo, a to, smatra Viro, zasigurno nije zbog toga što bi Viro bio u poziciji da Konzumu kao jednom od vodećih hrvatskih prodajnih lanaca takve uvjete nameće, nego upravo uslijed činjenice da Konzum nije niti je mogao biti konkurent Viru na tržištu izvoza šećera zbog apsolutnih pravnih i ekonomskih zapreka.

Zaključno, Viro ističe kako ni on niti Konzum nisu imali apsolutno nikakvu namjeru, odnosno cilj ograničiti tržište, niti su to s obzirom na pravne i tržišne uvjete mogli, niti je došlo do posljedica u smislu ograničenja tržišta zbog sporne odredbe, već je njihovo postupanje bilo u dobroj vjeri i u skladu s nacionalnom politikom, čija je važna sastavnica bilo poduzimanje mjera predostrožnosti radi sprečavanja štete po industriju šećera i ponovnog ugroze ugleda Republike Hrvatske, kao što je to bilo u slučaju miješanja šećera iz 2001./2002. godine.

## 5.2. Očitovanje Konzuma na Obavijest

U podnesku zaprimljenom u Agenciji 12. veljače 2014. Konzum se u bitnome očitovao kako je Ugovor o prodaji broj 15/10-ŽŽ, sklopljen 1. rujna 2010. između Vira i Konzuma, potpisan u ime Konzuma od strane neovlaštene osobe te stoga smatra kako nije niti sklopljen.

U pogledu Ugovora o prodaji broj 12/12-ŽŽ od 10. listopada 2012., Konzum navodi kako je isti potpisan od strane ovlaštene osobe te stoga ne spori njegovu valjanost, no ne slaže se s zaključcima iz Obavijesti Agencije, budući da Konzum nije nikada kupovao šećer radi izvoza već isključivo za vlastite potrebe ili potrebe članica koncerna Agrokor i/ili dobavljača u Republici Hrvatskoj kao poslovnih partnera te stoga odredba o ograničavanju izvoza niti u jednom trenutku nije imala nikakav značaj za Konzum kao kupca. Okolnost da Konzum šećer nije izvezio 2010., 2011. i 2012. godine na tržište Europske unije, a niti na tržište zemalja u okruženju, nastavlja Konzum, može se dokazati putem carinske uprave, a i knjigovodstvenim vještačenjem njegovog poslovanja.

Konzum naglašava da nikakva posljedica potencijalno zabranjenog sporazuma, ne samo da nije nastala, nego nije niti mogla nastati, budući da Uredba o raspodjeli izvoznih kvota za šećer za izvoz u Europsku uniju i Pravilnik o raspodjeli kvote za izvoz u Europsku uniju šećera i proizvoda od šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske propisuju kako su izvoz šećera mogle obavljati samo pravne i fizičke osobe registrirane za proizvodnju šećera i to na temelju kvota. Stoga je evidentno, zaključuje Konzum, kako nije mogao izveziti šećer, budući da za proizvodnju istog nije niti registriran.

## 5.3. Očitovanje Ministarstva poljoprivrede

Kako bi provjerila točnost navoda Vira i Konzuma o pravnoj i ekonomskoj nemogućnosti izvoza šećera iz Republike Hrvatske u Europsku uniju unutar i izvan kvotnog sustava, Agencija je zatražila očitovanje i podatke od Ministarstva poljoprivrede, koje je zaprimila 28. travnja 2014.

Ministarstvo poljoprivrede očitovao se kako je u razdoblju od 2007. do 2010. godine izvoz šećera iz Republike Hrvatske u Europsku uniju bio moguć sukladno odredbama Uredbe o raspodjeli kvote za izvoz šećera i proizvoda od šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske u Europsku uniju („Narodne novine“, broj: 4/07), dok je od 2010. godine do 1. srpnja 2013. bio

moguć sukladno odredbama Pravilnika o raspodjeli kvote za izvoz u Europsku uniju šećera i proizvoda od šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj: 100/10). To znači da su navedenim zakonodavstvom bili propisani postupak i uvjeti raspodjele kvote za izvoz u Europsku uniju šećera i proizvoda od šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske, obuhvaćeni tarifnim brojevima 1701 i 1702 Carinske tarife. Na temelju podnijetog zahtjeva za dodjelu izvozne kvote za šećer Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju, pravo sudjelovanja u raspodjeli izvoznih kvota za šećer imale su pravne osobe ili fizičke osobe - obrtnici registrirani za proizvodnju šećera. Raspodjelu izvozne kvote obavljalo je Povjerenstvo za raspodjelu izvozne kvote za šećer.

Nadalje, odredbama Dodatka IV. (h) točke 1. Zakona o potvrđivanju Protokola o izmjenama i dopunama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane, o carinskim kvotama za šećer i proizvode od šećera podrijetlom iz Hrvatske ili Zajednice („Narodne novine“, broj: 11/06) propisano je da će Zajednica primijeniti bescarinski uvoz u Zajednicu proizvoda podrijetlom iz Hrvatske pod tarifnim brojem 1701 i 1702 Kombinirane nomenklature u okviru godišnje kvote od 180.000 tona (neto težine). Osim toga, u Dodatku I. Dijelu II. Uredbe Komisije (EZ) br. 891/2009 od 25. rujna 2009. o raspisivanju i upravljanju određenim carinskim kvotama Zajednice u sektoru šećera (*Commission Regulation (EC) No 891/2009 of 25 September 2009 opening and providing for the administration of certain Community tariff quotas in the sugar sector*) utvrđena je godišnja kvota od 180.000 tona za uvoz šećera u Europsku uniju podrijetlom iz Republike Hrvatske, tarifnih brojeva 1701 i 1702 Carinske tarife po stopi carine od 0 EUR/t.

Sukladno navedenom, količina šećera podrijetlom iz Republike Hrvatske koja se u Europsku uniju mogla izvesti iznosila je 180.000 tona, osim u ostale europske zemlje u koje je izvoz šećera bio količinski neograničen i nije se primjenjivala carina na izvoz šećera.

Tablica 1. Izvoz šećera iz Republike Hrvatske u Europsku uniju u razdoblju od 2009. do 2013. godine (iskazano u tonama)

Poduzetnik / godina	2008./2009.	2009./2010.	2010./2011.	2011./2012.	2012./2013.
Viro tvornica šećera d.d.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sladorana tvornica šećera d.d.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tvornica šećera Osijek d.o.o.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Podravka d.d.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Izvor: Očitovanje Ministarstva poljoprivrede od 28. travnja 2014.  
Obrada: AZTN

Tablica 2. Izvoz šećera iz Republike Hrvatske u zemlje izvan Europske unije u razdoblju od 2009. do 2013. godine (iskazano u tonama)

Zemlje / godina	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Sve zemlje bez EU 27	2.810	17.051	4.030	4.771	2.880

Izvor: Očitovanje Ministarstva poljoprivrede od 28. travnja 2014.  
Obrada: AZTN



## 6. Činjenice utvrđene tijekom postupka

Nakon provedene pravne i ekonomske analize u postupku, a uzevši u obzir prvenstveno odgovore stranaka u postupku na Obavijest, kao i očitovanja Ministarstva poljoprivrede, Agencija je zaključila kako više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja sklapanjem zabranjenog sporazuma u smislu članka 8. ZZTN-a protiv Vira i Konzuma.

Naime, Agencija je opravdanja stranaka za ugovaranje sporne odredbe članka 6. Ugovora o prodaji broj 15/10-ŽZ, sklopljenog 1. rujna 2010. između Vira i Konzuma te članka 6. Ugovora o prodaji broj 12/12-ŽZ, sklopljenog 10. listopada 2012. između Vira i Konzuma, ocijenila uvjerljivima te je njihovu utemeljenost potvrdila uvidom u očitovanje i podatke koje je Agenciji dostavilo Ministarstvo poljoprivrede.

U konkretnom slučaju prvenstveno je potrebno istaknuti kako je šećer proizvod koji je reguliran nizom zakonskih i podzakonskih propisa te je podvrgnut posebnom režimu glede izvoza iz Republike Hrvatske u Europsku uniju, propisivanjem kvotnog sustava unutar kojeg je jedino moguć bescarinski izvoz.

Takav bescarinski izvoz šećera dostupan je isključivo poduzetnicima koji se bave proizvodnjom šećera. U razdoblju od 2008. do 2013. kvote su dodjeljivane isključivo poduzetnicima Viro d.d., Sladorana d.d., Tvornica šećera Osijek d.o.o. i Podravka d.d., što proizlazi iz očitovanja Ministarstva poljoprivrede od 28. travnja 2014. godine.

Iz navedenih zaključaka proizlazi pravna nemogućnost da Konzum unutar kvotnog sustava izveze šećer iz Republike Hrvatske u Europsku uniju.

Vezano za izvoz šećera iz Republike Hrvatske u Europsku uniju izvan kvotnog sustava, navodi stranaka u postupku kako za takav izvoz postoji apsolutna ekonomska zapreka u vidu uvoznih carina na prohibitivnoj razini, koja onemogućuje bilo kakvu trgovinu, ocijenjeni su utemeljenima, budući da je to razvidno iz podataka koje je dostavilo Ministarstvo poljoprivrede u svom podnesku od 28. travnja 2014. godine.

Slijedom navedenog, budući da postoji pravna i ekonomska zapreka izvozu šećera iz Republike Hrvatske u Europsku uniju, ograničenje iz članka 6. Ugovora o prodaji broj 15/10-ŽZ i članka 6. Ugovora o prodaji broj 12/12-ŽZ ne može proizvesti nikakav učinak na tržištu.

Nadalje, stranke u postupku, pogotovo Viro, iznijele su objektivno opravdanje uvođenja takve odredbe u ugovore, a koje se odnosi na događaj iz godine 2001./2002., kad je domaći šećer pomiješan s uvoznim i takav izvezen u Europsku uniju unutar bescarinske kvote, zbog čega je došlo do istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) i cjelokupno je tržište šećera u Republici Hrvatskoj snosilo negativne posljedice u vidu deponiranja novčanih iznosa i dodatnog ograničenja trgovine šećerom prema zemljama Europske unije.

Pod takvim okolnostima, ne može se zaključiti da bi uvođenje odredbe koja predviđa davanje suglasnosti na izvoz šećera predstavljalo ograničenje tržišnog natjecanja prema cilju, već je primjerenije u konkretnom slučaju navedenu odredbu smatrati nastojanjem Vira da spriječi nastanak mogućih štetnih posljedica po vlastite poslovne interese, što je objektivno opravdano stvarnim događajem iz prošlosti koji je proizveo upravo takve učinke.

Što se tiče izvoza šećera u zemlje izvan Europske unije u promatranom razdoblju, koji je prema podacima Ministarstva poljoprivrede bio zanemariv u odnosu na izvoz u Europsku uniju, Agencija je, primjenjujući članak 74. ZZTN-a, izvršila uvid u presudu Suda Europske unije u predmetu C-306/96, *Javico protiv Yves Saint Laurenta* (1998) ECR I-1983, u kojoj je istaknuto kako se „sporazum u kojem se preprodavatelj u odnosu na proizvođača obvezuje

*da će prodavati proizvode koji su predmet ugovora na tržištu izvan Zajednice ne može smatrati da za svoj cilj ima značajno ograničavanje tržišnog natjecanja unutar zajedničkog tržišta ili da može, kao takav, utjecati na trgovinu između država članica.“*

Slijedom navedenog, trgovina između Republike Hrvatske i zemalja koje nisu članice Europske unije ne dovodi do učinaka na tržišno natjecanje na teritoriju Republike Hrvatske i/ili Europske unije. Popis teških ograničenja tržišnog natjecanja stoga se primjenjuje isključivo na vertikalne sporazume koji se odnose na trgovinu unutar Republike Hrvatske ili na trgovinu između Republike Hrvatske i zemalja članica Europske unije.

## 7. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Na temelju dostavljene dokumentacije i utvrđenog činjeničnog stanja, savjesnom i detaljnom ocjenom svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Vijeće), na temelju članka 30. i 31. ZZTN-a te članka 46. stavka 5. ZUP-a, na sjednici 21/2014., održanoj 12. lipnja 2014. godine, razmatralo je navedeni predmet te je donijelo odluku da se obustavi postupak pokrenut po službenoj dužnosti protiv Vira i Konzuma, u smislu članka 38. stavaka 1. i 3. te članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 8. ZZTN-a, koji uređuje zabranjene sporazume, jer više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka.

Vijeće svoju odluku obrazlaže kako slijedi.

Šećer je proizvod koji je reguliran nizom zakonskih i podzakonskih propisa te je podvrgnut posebnom režimu glede izvoza iz Republike Hrvatske u Europsku uniju, propisivanjem kvotnog sustava unutar kojeg je jedino moguć bescarinski izvoz, a koji je u promatranom razdoblju od 2008. do 2013. bio rezerviran isključivo za poduzetnike koji se bave proizvodnjom šećera. Izvoz šećera iz Republike Hrvatske u Europsku uniju izvan kvotnog sustava ekonomski je potpuno neisplativ zbog postojanja visokih uvoznih carina.

Slijedom navedenog, odredba kojom se Konzumov izvoz šećera podvrgava prethodnoj suglasnosti Vira, u odnosu na izvoz u Europsku uniju ne može dovesti ni do kakvog ograničavanja tržišnog natjecanja glede trgovine šećerom na teritoriju Republike Hrvatske i/ili Europske unije, budući da takav izvoz unutar kvote pravno nije moguć, dok je izvan kvote u ekonomskom smislu praktički nemoguć.

U odnosu na izvoz šećera iz Republike Hrvatske u zemlje koje nisu članice Europske unije, navedena odredba o prethodnoj suglasnosti nije sporna niti se može promatrati s aspekta primjene odredbi ZZTN-a o zabranjenim sporazumima i Uredbe o vertikalnim sporazumima, jer ne proizvodi učinke na tržišno natjecanje na teritoriju Republike Hrvatske i/ili Europske unije.

Godine 2001./2002. na teritoriju Republike Hrvatske dolazi do miješanja domaćeg repinog i uvoznog trščanog šećera, koji se zatim plasirao na tržište Europske unije kao domaći šećer, što je dovelo do istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) i negativnih posljedica po cjelokupno tržište šećera u Republici Hrvatskoj, a ne samo u pogledu poduzetnika koji je bio odgovoran za takvo postupanje.

Pod takvim okolnostima, Vijeće smatra kako se u konkretnom slučaju ne može zaključiti da bi ugovaranje odredbe koja predviđa davanje suglasnosti Vira Konzumu na izvoz šećera predstavljalo teško ograničenje tržišnog natjecanja prema cilju, već je primjerenije zaključiti kako navedena odredba predstavlja legitiman pokušaj zaštite Virovih vlastitih poslovnih interesa.

Slijedom navedenog, iako su podaci prikupljeni u prethodnom ispitivanju stanja na mjerodavnom tržištu predstavljali dostatne indicije za pokretanje predmetnog postupka i donošenje Obavijesti, Vijeće smatra kako na temelju svih činjenica i okolnosti utvrđenih u dosadašnjem dijelu postupka, a posebno zbog posebne pravne regulacije trgovine šećerom i okolnosti koje su se zbivale od 2001. godine nadalje u vezi s trgovinom šećera između Republike Hrvatske i Europske unije, više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka utvrđivanja sklapanja zabranjenog sporazuma protiv Vira i Konzuma.

Stoga je Agencija, na temelju odluke Vijeća, a primjenom članka 46. stavka 5. ZUP-a, odlučila kao u izreci ovog rješenja.

#### Uputa o pravnom lijeku

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se u roku od trideset (30) dana od dana dostave ovoga rješenja može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Predsjednik Vijeća za  
zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag. iur.

#### **Napomena:**

*Budući da podaci označeni [...] i podaci u rasponima predstavljaju poslovnu tajnu u smislu članka 53. ZZTN-a, izuzeti su od objavljivanja te su izostavljeni iz teksta, odnosno koriste se skraćenice naziva i postoci u rasponu.*