

**AGENCIJA  
ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA**

**NAPUTAK**

**U SVEZI S POSTUPKOM OCJENE  
DOPUŠTENOSTI KONCENTRACIJA  
PODUZETNIKA**

**Izradio:  
Mladen Cerovac, dipl. iur.  
direktor Sektora za zaštitu tržišnog natjecanja**

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	7
2. USKLAĐIVANJE HRVATSKIH PROPISA O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA S PRAVOM EUROPSKE UNIJE .....	8
3. OPĆENITO O KONCENTRACIJAMA PODUZETNIKA .....	9
4. OPĆENITO O SUSTAVIMA KONTROLE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA .....	10
5. NOVINE U HRVATSKIM PROPISIMA O KONTROLI KONCENTRACIJA PODUZETNIKA .....	11
5. 1. <u>POJAM ZABRANJENE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</u> .....	12
5. 1. 1. POSEBNE ODREDBE ZA KONCENTRACIJE NA TRŽIŠTU NAKLADE TISKANIH MEDIJA .....	12
5. 1. 2. VLADAJUĆI POLOŽAJ PODUZETNIKA NA TRŽIŠTU .....	13
5. 1. 2. 1. <i>Tržišna snaga poduzetnika</i> .....	14
5. 1. 2. 2. <i>Zakonska pretpostavka vladajućeg položaja                         poduzetnika na tržištu</i> .....	14
5. 1. 2. 3. <i>Zajednički vladajući položaj poduzetnika                         na tržištu</i> .....	14
5. 2. <u>PRAVNI OBLICI KONCENTRACIJA PODUZETNIKA</u> .....	15
5. 2. 1. STJECANJE KONTROLE NAD PODUZETNIKOM .....	15
5. 2. 2. ZAJEDNIČKI POTHVAT (JOINT VENTURE) .....	16
5. 2. 2. 1. <i>Koncentrativni zajednički pothvat                         (concentrative joint venture)</i> .....	16
5. 2. 2. 2. <i>Koordinativni zajednički pothvat</i> .....	16
5. 2. 3. VIŠE SUKCESIVNIH KUPNJI DIJELOVA PODUZETNIKA U ODREĐENOM RAZDOBLJU .....	17
5. 3. <u>OBLICI STJECANJA KONTROLE KOJI SE NE SMATRAJU             KONCENTRACIJAMA PODUZETNIKA</u> .....	18
5. 3. 1. UNUTARGRUPNE TRANSAKCIJE .....	18
5. 3. 2. PRIVREMENO DRŽANJE DIONICA ILI UDJELA OD	

STRANE FINANCIJSKIH INSTITUCIJA .....	19
5. 3. 2. 1. <i>Pisana obavijest o privremenom stjecanju udjela</i> .....	19
5. 3. 2. 2. <i>Zahtjev za produženjem roka za prodaju udjela</i> .....	20
<b>6. OBVEZA PRIJAVE NAMJERE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</b> .....	20
6. 1. <u>ROK ZA PRIJAVU NAMJERE</u> .....	20
6. 1. 1. OBRAĆANJE AGENCIJI PRIJE PODNOŠENJA PRIJAVE ...	21
6. 2. <u>KRITERIJ UKUPNO OSTVAREN OG PRIHODA (THRESHOLDS)</u> ..	21
6. 2. 1. IZRAČUNAVANJE UKUPNOG PRIHODA SUDIONIKA KONCENTRACIJE PODUZETNIKA .....	22
6. 2. 1. 1. <i>Izračunavanje ukupnog prihoda banaka</i> .....	22
6. 2. 1. 2. <i>Izračunavanje ukupnog prihoda društava za osiguranje</i> .....	23
<b>7. PRIJAVA KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</b> .....	23
7. 1. <u>OBVEZNICI PRIJAVE</u> .....	24
7. 2. <u>OBLIK, JEZIK I NAČIN POPUNJAVANJA PRIJAVE</u> .....	24
7. 2. 1. OBLIK PRIJAVE .....	24
7. 2. 2. NAČIN POPUNJAVANJA PRIJAVE .....	25
7. 2. 3. JEZIK PRIJAVE .....	25
7. 2. 4. BROJ PRIMJERAKA PRIJAVE .....	26
7. 3. <u>ISTINITOST, POTPUNOST I OZNAKA TAJNOSTI PODATAKA</u> .....	26
7. 4. <u>SADRŽAJ PRIJAVE I PRIVICI UZ PRIJAVU</u> .....	26
7. 4. 1. OBVEZNI SADRŽAJ PRIJAVE (OBVEZNI PODACI) .....	27
7. 4. 1. 1. <i>Teret dokaza</i> .....	27
7. 4. 1. 2. <i>Opseg suradnje Agencije i sudionika podnositelja prijave u dokazivanju dopuštenosti koncentracije poduzetnik</i> .....	29
<i>i) Zaključak kojim se prijava odbacuje</i> .....	30
7. 4. 2. DRUGI PODACI UZ PRIJAVU (NEOBVEZNI PODACI) .....	30

7. 4. 3. OBVEZNI PRIVICI UZ PRIJAVU .....	32
7. 4. 3. 1. <i>Posebni privici uz prijavu kod koncentracija     na tržištu medija</i> .....	33
7. 4. 4. DRUGI PRIVICI UZ PRIJAVU .....	33
7. 5. <u>ISPITIVANJE PRIJAVE</u> .....	34
7. 5. 1. ISPITIVANJE PRIJAVE U FORMALNOM SMISLU .....	34
7. 5. 1. 1. <i>Potvrda o potpunosti prijave         (potvrda o podnesenoj prijavi)</i> .....	35
i) <i>Dan podnošenja prijave</i> .....	35
ii) <i>Pravne posljedice izdavanja potvrde             o potpunosti prijave</i> .....	35
a) <i>Uputa o zabrani daljnje provedbe                 koncentracije poduzetnika</i> .....	36
b) <i>Uputa o početku tijeka roka za                 donošenje odluke Agencije</i> .....	36
7. 5. 1. 2. <i>Ispitivanje postojanja obveze podnošenja prijave</i> ...	36
7. 5. 2. ISPITIVANJE PRIJAVE U MATERIJALNOPRAVNOM SMISLU - POČETAK POSTUPKA OCJENE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA .....	37
7. 5. 2. 1. <i>Utvrđivanje mjerodavnog tržišta – prvi korak         u postupku ocjene koncentracije poduzetnika</i> .....	37
7. 5. 2. 2. <i>Kriteriji za ocjenu dopuštenosti         koncentracije poduzetnika</i> .....	38
i) <i>Prva skupina kriterija</i> .....	39
ii) <i>Druga skupina kriterija</i> .....	39
iii) <i>Treća skupina kriterija</i> .....	39
<b>8. DVIJE RAZINE U POSTUPKU OCJENE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA .....</b>	<b>39</b>
8. 1. <u>PRVA RAZINA</u> <u>– NESPORNE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</u> .....	40
8. 1. 1. <b>PRETPOSTAVKA DOPUŠTENOSTI NESPORNE         KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</b> .....	41

8. 1. 2. IZNIMNO DONOŠENJE RJEŠENJA NA IZRIČITI ZAHTJEV .....	41
8. 1. 2. 1. <i>Rok za podnošenje zahtjeva za iznimno izdavanje rješenja</i> .....	41
8. 2. <u>DRUGA RAZINA</u> <u>– SPORNE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</u> .....	42
8. 2. 1. ZAKLJUČAK O POKRETANJU POSTUPKA OCJENE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA .....	42
8. 2. 1. 1. <i>Rok za donošenje zaključka o pokretanju postupka ocjene</i> .....	43
8. 2. 2. POSTUPAK PRIKUPLJANJA I ANALIZA DOPUNSKIH PODATAKA NA DRUGOJ RAZINI .....	43
8. 2. 3. DOKAZIVANJE PREDNOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA ZA TRŽIŠNO NATJECANJE I INTERESE POTROŠAČA .....	43
8. 2. 3. 1. <i>Razlozi kojima se koncentracija poduzetnika pravno i gospodarski obrazlaže</i> .....	44
8. 2. 3. 2. <i>Opis izvršenih ili namjeravanih istraživanja i ulaganja u razvoj sudionika koncentracije poduzetnika</i> .....	45
8. 2. 3. 3. <i>Opis pogodnosti provedbe koncentracije poduzetnika sa stanovišta interesa potrošača</i> .....	45
8. 2. 4. POSEBNI SLUČAJEVI DOKAZIVANJA PREDNOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA ZA TRŽIŠNO NATJECANJE I INTERESE POTROŠAČA .....	46
8. 2. 4. 1. <i>Obrana prema kriteriju opadajućeg poslovanja poduzetnik</i> .....	46
8. 2. 4. 2. <i>Obrana prema kriteriju povećane učinkovitosti poduzetnika</i> .....	47
8. 2. 5. USMENA RASPRAVA (HEARING) .....	48
<b>9. ODLUKE AGENCIJE U POSTUPCIMA OCJENE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA</b> .....	49
9. 1. <u>RJEŠENJE O OCJENI DOPUŠTENOSTI</u> <u>KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</u> .....	49
9. 1. 1. RJEŠENJE KOJIM SE KONCENTRACIJA	

PODUZETNIKA OCJENJUJE DOPUŠTENOM .....	50
9. 1. 2. RJEŠENJE KOJIM SE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA OCJENJUJE NEDOPUŠTENOM (ZABRANJENOM) .....	51
9. 1. 2. 1. Dostavljanje nacрта mjera sudionicima koncentracije.....	51
9. 1. 3. RJEŠENJE KOJIM SE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA OCJENJUJE UVJETNO DOPUŠTENOM ...	52
9. 1. 3. 1. <i>Dostavljanje nacрта mjera sudionicima</i> <i>koncentracije</i> .....	53
9. 1. 3. 2. <i>Mjere koje utvrđuje Agencija</i> .....	54
<i>i) Mjere praćenja</i> .....	55
<i>ii) Strukturne mjere</i> .....	56
- <i>Povjerenik (trustee)</i> .....	57
9. 1. 4. RJEŠENJE O UKIDANJU ILI IZMJENI RJEŠENJA O DOPUŠTENOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA ....	58
9. 1. 5. POSTUPANJE U SLUČAJU ZABRANJENIH KONCENTRACIJA PODUZETNIKA KOJE NISU PRIJAVLJENE AGENCIJI ILI SU PROVEDENE UNATOČ ZABRANI AGENCIJE .....	59
9. 1. 6. RJEŠENJE O PRIVREMENOJ MJERI .....	59
9. 2. <u>POSTUPAK U SLUČAJU NEPODNOŠENJA PRIJAVE</u> .....	60
9. 3. <u>OBJAVLJIVANJE RJEŠENJA O OCJENI</u> <u>KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</u> .....	61
9. 4. <u>SUDSKA ZAŠTITA - PRAVNI LIJEKOVI</u> .....	62
<b>10. NEKI ASPEKTI PRIMJENE ZAKONA NA EKSTRATERITORIJALNE     KONCENTRACIJE PODUZETNIKA</b> .....	62
<b>11. PREKRŠAJNI POSTUPAK</b> .....	63
<b>12. KAZNE ODREDBE</b> .....	64
<b>13. ZASTARA</b> .....	65
<b>14. SURADNJA AGENCIJE S PRAVOSUDNIM TIJELIMA</b> .....	65
<b>15. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE</b> .....	67

# 1. UVOD

Donošenjem novog *Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja*,<sup>1</sup> *Uredbe o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika*,<sup>2</sup> kao i drugih podzakonskih akata, prije svega *Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta*,<sup>3</sup> stvoren je konzistentni sustav propisa koji omogućuju transparentno i dosljedno provođenje postupka kontrole koncentracija.

Time su se stekli i uvjeti da Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Agencija; AZTN) pripremi *Naputak u svezi s postupkom ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika* (u daljnjem tekstu: *Naputak*). Naputkom je obuhvaćen cjelokupni tijek postupka kontrole koncentracija, počevši od popunjavanja prijave namjere provedbe koncentracije, načina na koji Agencija postupa s prijavom i načina na koji primjenjuje kriterije za ocjenu dopuštenosti koncentracije, pa sve do donošenja odluke.

Pri korištenju Naputka valja imati na umu određena **ograničenja** vezana uz ovaj akt.

**1. Naputak nema značaj zakona ili podzakonskog akta.** Taj akt nije dio zakonodavstva kojim se uređuje kontrola koncentracija u Republici Hrvatskoj.

**2. Naputak je samo svojevrsni vodič ili uputa namijenjena poduzetnicima.** Tim se aktom nastojalo detaljnije opisati način na koji Agencija provodi postupak ocjene dopuštenosti koncentracija, kako bi poduzetnici mogli bolje razumjeti ne samo tijek postupka ocjene koncentracija, već i teorijsko-praktični pristup Agencije pojedinim institutima i problemima.

**3. Naputak ne obvezuje Agenciju** da u svakom slučaju postupi u potpunosti na način koji je u njemu opisan. Ocjena dopuštenosti koncentracija poduzetnika izuzetno je složen postupak, koji uključuje kako pravne i ekonomske aspekte. Ti se pravni i ekonomski aspekti u konkretnim slučajevima isprepliću na različite načine i u različitim odnosima. Stoga treba razumjeti da Naputkom niti izdaleka nisu obuhvaćene sve moguće situacije koje će se u praksi pojavljivati. Agencija svaku koncentraciju ocjenjuje kao poseban slučaj, uzimajući pritom u obzir sve pravne, gospodarske i činjenične okolnosti.<sup>4</sup> Stoga su u konkretnim slučajevima ocjene koncentracija moguća i određena, pa čak i značajnija, odstupanja od postupka prikazanog u Naputku.

---

<sup>1</sup> *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*; «Narodne novine», broj 122/2003. Zakon je stupio na snagu 7. kolovoza 2003., a primjenjuje se od 1. listopada 2003.

<sup>2</sup> *Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika*; «Narodne novine», broj 51/2004. Uredba je stupila na snagu 29. travnja 2004.

<sup>3</sup> *Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta*; «Narodne novine», broj 51/2004. Uredba je stupila na snagu 29. travnja 2004.

<sup>4</sup> Tzv. *case by case* metoda. Naime, jedno od osnovnih načela prava tržišnog natjecanja jest da ne postoje «jednaki» slučajevi.

Unatoč svim gore iznijetim ograničenjima, držimo da će Naputak biti korisno sredstvo za bolje razumijevanje i izbjegavanje mogućih nesporazuma između Agencije i poduzetnika. U tom smislu valja očekivati da će se kroz praksu tekst Naputka s vremenom mijenjati i dopunjavati.

## 2. USKLAĐIVANJE HRVATSKIH PROPISA O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA S PRAVOM EUROPSKE UNIJE

Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja i Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika, sa stanovišta materije kontrole koncentracija poduzetnika, uvode značajne novine u materijalnopravnom, a naročito u postupovnom smislu. Unesene promjene rezultat su daljnjeg usklađivanja hrvatskih propisa s područja zaštite tržišnog natjecanja s pravom Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). Temelj za usklađivanje je članak 69. *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske* (u daljnjem tekstu: SSP).<sup>5</sup>

Tim je dokumentom Republika Hrvatska (u daljnjem tekstu: RH) preuzela obvezu da svoje zakonodavstvo uskladi s pravnom stečevinom Europskih zajednica<sup>6</sup>. Tu je obvezu potrebno u potpunosti ispuniti u roku od šest godina od potpisivanja SSP-a. Međutim, područje tržišnog natjecanje izričito je navedeno kao jedno od prioriternih područja usklađivanja.

Obveza usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europskih zajednica podrazumijeva i usklađivanje sa sekundarnim zakonodavstvom Zajednica. Temelj za usklađivanje hrvatskih propisa o kontroli koncentracija, bila je *Uredba Vijeća Europske zajednice o nadzoru koncentracija poduzetnika, broj 4064/89*<sup>7</sup> i *Uputstvo Europske komisije za provedbu Uredbe o nadzoru koncentracija poduzetnika broj 4064/89*.

Dakle, krajnje pojednostavljeno rečeno, hrvatski propisi o tržišnom natjecanju moraju se uskladiti s odgovarajućim europskim propisima bez odgode. To podrazumijeva i uvođenje u hrvatski pravni sustav potpuno novih pravnih instituta, pravnotehničkih

<sup>5</sup> *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske*, sklopljen je 29. listopada 2001. («Narodne novine» – Međunarodni ugovori, broj 14/2001).

<sup>6</sup> *Acquis communautaire; acqius.*

<sup>7</sup> *Uredba broj 4064/89* dopunjena je *Uredbom Vijeća Europske zajednice broj 1310/97* i *Uredbom Vijeća Europske zajednice broj 447/98*.

<sup>8</sup> *Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)* (OJ L 24/1), od 20 siječnja 2004.



izraza i načina postupanja. To će pak imati za posljedicu da svi oni propisi koji će se s *acquisom* usklađivati kasnije, odnosno nakon donošenja Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i odgovarajućih podzakonskih akata, moraju biti u skladu s tim propisom, uključujući i terminologiju koju uvodi i rabi taj zakon. Držimo da je upravo tu činjenicu važno naglasiti iz razloga što se, nažalost, često smatra da hrvatske propise o tržišnom natjecanju, terminološki, materijalno i u postupovnom smislu, treba najprije uskladiti s postojećim ukupnim hrvatskim pravim sustavom. Međutim, spomenute odredbe SSP-a, upućuju upravo na suprotno.

Donošenjem novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja i odgovarajućih podzakonskih akata, ne prestaje rad na daljnjem usklađivanju hrvatskih propisa o tržišnom natjecanju s pravom EU. Riječ je, naime, o izuzetno dinamičnoj materiji. To se posebno odnosi na područje kontrole koncentracija poduzetnika. Na tom će području Hrvatska, vrlo skoro, ponovo morati preispitati usklađenost njenog zakonodavstva s komparativnim pravom EU. Naime, od 1. svibnja 2004., u EU se počinje primjenjivati nova *Uredba o kontroli koncentracija poduzetnika*.<sup>8</sup>

### **3. OPĆENITO O KONCENTRACIJAMA PODUZETNIKA**

Pojam *koncentracija poduzetnika* (u daljnjem tekstu: koncentracije) različita zakonodavstva definiraju na različite načine. Razlike se u pravilu sastoje u tome što pojedina zakonodavstva u definicije uključuju užu ili širi krug pravnih oblika stvaranja koncentracija.

Međutim, zajedničko je svim definicijama da se pod koncentracijom poduzetnika podrazumijeva *svako spajanje kojim dva ili više poduzetnika, do toga trenutka pravno i ekonomski samostalnih, dolaze pod zajedničku kontrolu*.<sup>9</sup> Pritom je statusopravni aspekt toga spajanja sasvim sporedan. Ono što je sa stanovišta prava tržišnog natjecanja bitno, jest *stvaranje ekonomskog jedinstva* između sudionika koncentracije.

Motivi poduzetnika - sudionika koncentracije mogu biti različiti. Ipak, općenito se može reći da poduzetnici koncentracije provode u trajnom nastojanju da kroz sinergijske učinke povećaju svoju ekonomsku snagu, očekujući da će tako ostvariti svoje ekonomske ciljeve.

---

<sup>9</sup> Tako članak 3. Uredbe Vijeća Europskih zajednica o kontroli koncentracija poduzetnika, broj 4064/89.

## 4. OPĆENITO O SUSTAVIMA KONTROLE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA

*Provedba koncentracija u pravilu nije zabranjena.* Međutim, problem se može pojaviti kad provedbom neke koncentracije dođe do  *smanjivanja broja tržišnih takmaca* u nekoj djelatnosti, odnosno na nekom tržištu. Na taj način može doći do ograničavanja, a u nekim slučajevima i do ukidanja slobodnog tržišnog natjecanja. To može imati negativne učinke ne samo na stvarne i potencijalne tržišne takmace, već se može negativno odraziti i na interese potrošača.

Naime, djelotvorno tržišno natjecanje pretpostavlja da na tržištima djeluje što veći broj tržišnih takmaca. *Jedina dopuštena sredstva* koja im stoje na raspolaganju u borbi za osvajanje većeg tržišnog udjela su cijena i kvaliteta njihovih proizvoda ili usluga. Jaka konkurencija prisiljava poduzetnike na inovacije i uvođenje novih tehnologija što dovodi do rasta kvalitete proizvoda ili usluga uz istovremeno snižavanje njihove cijene. Sve to rezultira pogodnostima za potrošače, kojima se na taj način osigurava široka mogućnost izbora proizvoda, kako po cijeni tako i po kvaliteti.

Iz navedenih razloga vitalni je interes svake države da osigura djelotvorno tržišno natjecanje.<sup>10</sup> Država mora na neki način nadzirati procese koncentriranja poduzetnika. *Koncentracije podliježu određenoj kontroli*, odnosno preispitivanju njihovih  *mogućih učinaka* na tržišno natjecanje. Riječ je o kontroli, odnosno intervenciji kroz odgovarajuća pravila prava tržišnog natjecanja, Ta pravila teže uspostavljanju ravnoteže između prirodnih pokušaja poduzetnika da zauzmu što povoljniji položaj na tržištu i javnog interesa očuvanja slobodnog tržišnog natjecanja.

Za izvršavanje tog zadatka suvremene države, počevši od dvadesetih godina prošloga stoljeća, osnivaju posebna neovisna tijela. U RH je ta zadaća povjerena *Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja*.

Zadaća je Agencije, između ostaloga, da u svakom pojedinom slučaju procijeni moguće učinke provedbe neke koncentracije na tržišno natjecanje. Ili još određenije: *zadaća je Agencije da osigura da tržišno natjecanje nakon provedbe neke koncentracije bude barem jednako djelotvorno, a po mogućnosti i na višem stupnju nego što je to bilo prije provedbe koncentracije.*

Kako bi Agencija mogla uspješno provoditi zadaću kontrole koncentracija, propisi koji uređuju tu materiju sadrže dvije značajne skupine odredaba.

---

<sup>10</sup> *Ustav Republike Hrvatske*, u članku. 49. stavku 1. i stavku 2. istoga članka, tržišne slobode utvrđuje kao temeljna gospodarska prava. U tom članku utvrđuje se da su poduzetnička i tržišna sloboda temelji gospodarskog ustroja, da država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, te da je zabranjena zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom. Time je Republika Hrvatska slobodno tržišno natjecanje podigla na razinu ustavne kategorije.

Prva skupinu čine odredbe koje tom tijelu daju izuzetno *široke ovlasti u prikupljanju podataka*.

Drugu skupinu čine odredbe kojima se uređuje institut *tzv. prenotifikacije koncentracija*. Riječ je o odredbama kojima se sudionici koncentracije, pod prijetnjom visokih novčanih kazni, obvezuju Agenciji podnijeti prijavu *namjere* provedbe koncentracije.

Potrebno je, međutim, naglasiti da *Agencija u postupcima kontrole koncentracija nema i ne smije imati ulogu tržišnog regulatora* ili «državnog tijela za planiranje proizvodnje», u smislu da to tijelo točno propisuje ponašanje poduzetnika na tržištu. Ulogu regulatora treba imati samo tržišno natjecanje promatrano dinamički, odnosno kao proces.

## **5. NOVINE U HRVATSKIM PROPISIMA O KONTROLI KONCENTRACIJA PODUZETNIKA**

Novi *Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja* (u daljnjem tekstu: Zakon; ZZTN) i pripadajući podzakonski akti, prije svega *Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika* (u daljnjem tekstu: Uredba o koncentracijama; Uredba), uvode značajne novine u postupak ocjene koncentracija i definiranje nekih instituta koji su s tim postupkom usko povezani.

Tako ZZTN, u odnosu na raniji propis, proširuje definiciju koncentracija poduzetnika na slučajeve stjecanje kontrole ili prevladavajućeg utjecaja nad poduzetnikom ili dijelom drugog poduzetnika, kao i na zajedničke pothvate (joint venture).

Za razliku od ranijeg propisa, unutargrupne transakcije izričito se isključuju od ocjene, dok se više sukcesivnih transakcija provedenih u određenom vremenu, koje promatrane odvojeno ne bi podlijegale obvezi prenotifikacije, pod određenim uvjetima smatraju jednom koncentracijom.

Novi ZZTN povisuje prag oborive zakonske pretpostavke vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu na tržišni udjel od 40 posto, te izričito definira pojam zajedničkog vladajućeg položaja više poduzetnika na tržištu.

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

Utvrđuju se i rokovi za donošenje rješenja o ocjeni koncentracija koji su u pravilu duži od rokova utvrđenih *Zakonom o općem upravnom postupku* (u daljnjem tekstu: ZoUP), koji se i dalje podredno primjenjuje.<sup>11</sup>

Izmijenjene su i odredbe o visini prekršajnih kazni zbog neprijavlivanja koncentracije ili provedbe zabranjene koncentracije, 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

## 5. 1. POJAM ZABRANJENE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Zabranjenom koncentracijom se smatra koncentracija kojom se stvara novi ili jača postojeći vladajući položaja jednog ili više poduzetnika (sudionika koncentracije) na tržištu, pojedinačno ili skupno.<sup>12</sup>

Riječ je o *oborivoj zakonskoj pretpostavci*. Stoga se, unatoč činjenici stvaranja novog ili jačanja vladajućeg položaja, neće smatrati zabranjenom koncentracija čiji sudionici dokažu da će ona dovesti do jačanja tržišnog natjecanja koje će biti značajnije od negativnih učinaka stvaranja ili jačanja njihovog vladajućeg položaja.<sup>13</sup> Dakle, *teret dokaza* da je riječ o dopuštenoj koncentraciji u potpunosti je na sudionicima koncentracije.

### 5. 1. 1. POSEBNE ODREDBE ZA KONCENTRACIJE NA TRŽIŠTU NAKLADE TISKANIH MEDIJA

Izričitom odredbom članka 37. Zakona o medijima (u daljnjem tekstu: ZoM),<sup>14</sup> utvrđena su posebna pravila za ocjenu dopuštenosti koncentracije na tržištu naklade

---

<sup>11</sup> *Zakon o općem upravnom postupku*; «Narodne novine», broj 53/91 i 103/96.

<sup>12</sup> Članak 18. ZZTN.

<sup>13</sup> Takva je odredba je u skladu s komparativnim pravom EU. Naime, pri ocjeni dopuštenosti konkretnih koncentracija uvijek se uz antikompetitivne razmatraju i njihovi prokompetitivni učinci te njihov odnos.

U svezi s komparativnim pravom EU isp. Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (OJ L 24, 29/01/2004, p. 1) i *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings* (OJ C 31/5, 2004/C 31/03/2004).

<sup>14</sup> *Zakon o medijima*; «Narodne novine», broj 59/2004).

određenih tiskanih medija. Riječ je o tržištima općeinformativnih dnevnika i tržištu općeinformativnih dnevnika.

Tako će se zabranjenom smatrati svaka koncentracija na tržištu naklade općeinformativnih dnevnika odnosno na tržištu općeinformativnih tjednika kojom bi tržišni udjel sudionika konkretne koncentracije nakon njene provedbe *prelazio 40 posto ukupno prodane naklade* općeinformativnih dnevnika odnosno općeinformativnih tjednika u Republici Hrvatskoj. Konkretno, ako Agencija utvrdi da će tržišni udjel sudionika koncentracije nakon provedbe koncentracije na rečenim tržištima prelaziti utvrđenu gornju granicu, zainteresiranom će sudioniku koncentracije zabraniti stjecanje dionica ili udjela u nakladniku općeinformativnog dnevnika ili tjednika.

Kod utvrđivanja strukture mjerodavnog tržišta i izračuna tržišnog udjela sudionika koncentracije, imajući na umu izričaj članka 37. stavka 1. ZoM, Agencija će uzeti u obzir i broj prodanih primjeraka inozemnih općeinformativnih dnevnika odnosno općeinformativnih tjednika prodanih na području Republike Hrvatske.

Riječ je, dakle, o odredbi koja se može primijeniti samo na slučaj horizontalnih koncentracija poduzetnika, odnosno kad je riječ o koncentraciji poduzetnika koji djeluju na istom mjerodavnom tržištu.

#### 5. 1. 2. VLADAJUĆI POLOŽAJ PODUZETNIKA NA TRŽIŠTU

Pojam zabranjene koncentracije neposredno povezan pojam vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu (u daljnjem tekstu: vladajući položaj).

Smatra se da je poduzetnik u vladajućem položaju ako se zbog svoje tržišne snage na mjerodavnom tržištu može ponašati u značajnoj mjeri neovisno od svojih stvarnih ili mogućih konkurenata, potrošača, kupaca ili dobavljača.<sup>15</sup>

Tom se definicijom u hrvatsko pravo konkurencije uvodi pojam neovisnost u ponašanju poduzetnika koja proizlazi iz njegove tržišne snage.

Zakon navodi nekoliko najznačajnijih primjera vladajućeg položaja.<sup>16</sup> Tako se smatra da je poduzetnik u vladajućem položaju naročito:

- ako uopće nema konkurenata na mjerodavnom tržištu, i/ili
- ako ima značajnu tržišnu snagu na mjerodavnom tržištu u odnosu na stvarne ili moguće konkurente.

---

<sup>15</sup> Članak 15. ZZTN.

<sup>16</sup> Članak 15. stavak 1. ZZTN.

### 5. 1. 2. 1. Tržišna snaga poduzetnika

Tržišna snaga poduzetnika (u daljnjem tekstu: tržišna snaga) procjenjuje se s obzirom na konkretne značajke poduzetnika i uvjete na tržištu, kao što su naročito:

- tržišni udjel i položaj poduzetnika,
- financijska snaga poduzetnika,
- povezanost poduzetnika s drugim poduzetnicima,
- mogućnosti pristupa izvorima nabave ili tržištu,
- pravne ili činjenične zapreke za ulazak drugih poduzetnika na tržište,
- sposobnost poduzetnika da s obzirom na svoju ponudu ili potražnju diktira tržišne uvjete,
- sposobnost poduzetnika da usmjeravanjem na druge poduzetnike isključuje konkurente s tržišta.

### 5. 1. 2. 2. Zakonska pretpostavka vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu

*Pretpostavlja se da se u vladajućem položaju nalazi poduzetnik čiji tržišni udjel na mjerodavnom tržištu iznosi više od 40 posto.*<sup>17</sup>

Riječ je o *oborivoj zakonskoj pretpostavci*. Naime, uzimajući u obzir ukupnost svih činjeničnih i pravnih okolnosti i stanje na konkretnom mjerodavnom tržištu, Agencija može procijeniti da se u vladajućem položaju nalazi poduzetnik čiji je tržišni udjel manji od 40 posto. To će biti naročito situacija kad na nekom tržištu postoji velika disperzija tržišnih udjela, odnosno kad na tržištu djeluje relativno veliki broj poduzetnika s malim tržišnim udjelima. U takvom će se slučaju smatrati da je u vladajućem položaju onaj poduzetnik čiji je tržišni udjel manji od 40 posto, ali je ipak značajno veći od tržišnih udjela njegovih konkurenata.<sup>18</sup>

### 5. 1. 2. 3. Zajednički vladajući položaj poduzetnika na tržištu

Zakon utvrđuje pojam zajedničkog vladajućeg položaj više poduzetnika na tržištu.<sup>19</sup> Tako će se smatrati da su dva ili više poduzetnika ostvarili zajednički vladajući položaj ako glede određene robe i/ili usluga *međusobno značajno ne konkuriraju* na mjerodavnom tržištu.

*Pretpostavlja se da su u vladajućem položaju nalaze tri ili manje poduzetnika čiji zajednički tržišni udjel iznosi 60 ili posto ili više, odnosno pet ili manje poduzetnika čiji zajednički tržišni udjel iznosi više od 80 posto.*

---

<sup>17</sup> Članak 15. stavak 3. ZZTN.

<sup>18</sup> Npr. na nekom tržištu ukupno djeluje 81 poduzetnik. Od tog broja osamdeset poduzetnika ima tržišne udjele od po jedan posto, dok jedan od njih ima tržišni od 20 posto. U tom će se slučaju smatrati da je poduzetnik s tržišnim udjelom u vladajućem položaju, iako je njegov tržišni udjel znatno manji od zakonom utvrđenih 40 posto.

<sup>19</sup> Tzv. *joint dominance* ili *collective dominance*. U svezi s komparativnim pravom EU isp. *New Merger Regulation frequently asked questions*, MEMO/04/9, 20/01/2004, <http://www.eu.int/rapi/pressReleases>

Riječ je o *oborivoj zakonskoj pretpostavci*.

## 5. 2. PRAVNI OBLICI KONCENTRACIJA PODUZETNIKA

Zakon izravno *ne daje definiciju koncentracije* poduzetnika. Stoga se definicija mora izvesti iz odredbe kojom se utvrđuju *pravni oblici* nastanka koncentracija. Tako ZZTN propisuje da koncentracija nastaje:

- i) pripajanjem poduzetnika;
- ii) spajanjem poduzetnika;
- iii) stjecanjem kontrole ili prevladavajućeg utjecaja (putem prava, ugovora ili drugim sredstvima) jednog, odnosno više poduzetnika nad drugim, odnosno više drugih poduzetnika ili nad dijelom drugog poduzetnika, odnosno dijelovima drugih poduzetnika i to:
  - stjecanjem većine dionica ili udjela,
  - stjecanjem većine prava glasa,
  - na druge načine u skladu s odredbama Zakona o trgovačkim društvima i drugim propisima;
- iv) stvaranjem zajedničkog pothvata (*joint venture*) koji na trajnoj osnovi djeluje kao neovisan gospodarski subjekt.

Sve koncentracije koje po svom pravnom obliku odgovaraju nekom od navedenih koncentracija, ako su ispunjeni i drugi posebni uvjeti, u pravilu podliježu obvezi podnošenja prijave namjere koncentracije Agenciji, odnosno ocjeni njihove dopuštenosti od strane tog tijela.

S obzirom da se neki od spomenutih instituta po prvi puta uvode u hrvatsko pravo konkurencije ili se definiraju na novi način, držimo da zahtijevaju dodatna tumačenja.

### 5. 2. 1. STJECANJE KONTROLE NAD PODUZETNIKOM

ZZTN uvodi pojam stjecanja kontrole.<sup>20</sup> *Kontrola jednog poduzetnika nad drugim poduzetnikom* ostvaruje se 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.

Zakon razlikuje poduzetnika koji ima kontrolu nad drugim poduzetnikom i poduzetnika pod kontrolom drugog poduzetnika.<sup>21</sup> Tako se *poduzetnikom pod kontrolom drugog poduzetnika* smatra onaj poduzetnik kojeg drugi poduzetnik izravno ili neizravno kontrolira na način:

- i) da ima više od polovine udjela ili dionica, ili

---

<sup>20</sup> Članak 19. stavak 3. ZZTN.

<sup>21</sup> Članak 5. ZZTN.

- ii) da može ostvarivati više od polovine glasačkih prava, ili
- iii) da ima pravo na postavljanje više od polovine članova uprave, nadzornog odbora, odnosno odgovarajućeg tijela za upravljanje, te vođenje poslova, ili
- iv) da ima pravo upravljati poslovanjem poduzetnika na neki drugi način u smislu Zakona o trgovačkim društvima<sup>22</sup> ili drugih propisa.

Dovoljno je, dakle, da se kontrola ostvaruje *na barem jedan* od navedenih načina.<sup>23</sup>

## 5. 2. 2. ZAJEDNIČKI POTHVAT (JOINT VENTURE)

Zakon, za razliku od ranijeg propisa, koncentracijom smatra i stvaranje zajedničkog pothvata (joint venture).

ZZTN razlikuje dva oblika zajedničkih pothvata. Obveza podnošenja prijave Agenciji ovisit će o tome u kojem se obliku zajednički pothvat pojavljuje.

### 5. 2. 2. 1. Koncentrativni zajednički pothvat (concentrative joint venture)

Riječ je o zajedničkom pothvatu koji na trajnijoj osnovi djeluje kao *neovisan gospodarski subjekt* (tzv. *full-function joint venture*).<sup>24</sup>

Takav zajednički pothvat, pod uvjetom da su ispunjeni i drugi zakonom propisani uvjeti, podliježe obvezi podnošenja prijave Agenciji. Agencija će njegovu dopuštenost ocjenjivati primjenom propisa odnosno odredaba kojima se uređuje postupak ocjene dopuštenosti koncentracija.

### 5. 2. 2. 2. Koordinativni zajednički pothvat

Zajednički pothvat koji kao cilj ima koordinaciju tržišnog natjecanja između *poduzetnika koji ostaju neovisni*, neće se smatrati koncentracijom.<sup>25</sup> Pritom se pod neovisnošću sudionika takvoga zajedničkog pothvata podrazumijeva prvenstveno njihova neovisnost u statusnopravnom smislu.

Takvi će se zajednički pothvati ocjenjivati primjenom propisa odnosno odredaba kojima se uređuje *postupak ocjene sporazuma poduzetnika*.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Zakon o trgovačkim društvima; «Narodne novine», broj 11/93, 34/99, 52/2000 i 118/2003.

<sup>23</sup> To odgovara pojmu stjecanja kontrole iz članka 3(3) Uredbe Vijeća Europske zajednice o nadzoru koncentracija poduzetnika, broj 4064/89.

<sup>24</sup> Članak 19. stavak 2. ZZTN

<sup>25</sup> Članak 19. stavak 5. ZZTN.

<sup>26</sup> Riječ je o primjeni članka 9. ZZTN. Upućivanje na članak 9. ZZTN znači da će Agencija takav oblik zajedničkog pothvata *ocjenjivati kao sporazum poduzetnika*. Pritom se pojam sporazuma poduzetnika



### 5. 2. 3. VIŠE SUKCESIVNIH KUPNJI DIJELOVA PODUZETNIKA U ODREĐENOM RAZDOBLJU

Dvije ili više odvojenih transakcija čiji je predmet bio *prodaja dijelova nekog poduzetnika* smatraju jednom koncentracijom, ako su te transakcije provedene u okviru roka od dvije godine. Kao dan provedbe koncentracije smatrat će se dan na koji je izvršena posljednje transakcija.<sup>27</sup>

Riječ je o situaciji kad neki poduzetnik sukcesivno stječe, odnosno spaja ili pripaja dijelove jednog ili više poduzetnika. Takve transakcije koje jedan poduzetnik provede u razdoblju od dvije godine, smatraju se jednom koncentracijom.

Pritom nije bitno imaju li spojeni ili pripojeni dijelovi pravnu osobnost. U praksi će najčešće biti riječ o dijelovima poduzetnika koji predstavljaju određene neovisne gospodarske cjeline (npr. proizvodnja nekog proizvoda, pogoni, podružnice, prodavaonice i sl.).

---

koristi kao pravno-tehnički izraz koji obuhvaća svaki sporazum, odnosno ugovor između poduzetnika, ali i pojedine odredbe ugovora, izričite ili prešutne dogovore, usklađeno djelovanje, odluke udruženja poduzetnika.

Zabranjenim se sporazumima smatraju svi sporazumi koji kao cilj ili posljedicu imaju sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu. Dakle, kriterij za ocjenu dopuštenosti sporazuma su njihovi učinci na tržišno natjecanje.

ZZTN egzemplifikativno navodi naročito neke od najznačajnijih učinaka zabranjenih sporazuma (čime popis zabranjenih učinaka nije iscrpljen):

- izravno ili neizravno utvrđivanje kupovne ili prodajne cijene, odnosno drugih trgovinskih uvjeta (*price-fixing*),
- ograničavanje ili nadziranje proizvodnje, tržišta, tehnološkog razvoja ili ulaganja,
- podjela tržišta ili izvora nabave,
- primjena nejednakih uvjeta na istovrsne poslove s različitim poduzetnicima, čime ih se dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurenciju,
- uvjetovanje sklapanja ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih stranaka dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

<sup>27</sup> Članak 22. stavak 7. ZZTN. 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 drugih poduzetnika tako dugo dok ukupnost tih izdvojenih transakcija, s obzirom na kriterij ostvarenoga ukupnog prihoda, ne dobije značaj koncentracije.

Takvo sukcesivno stjecanje manjih dijelova poduzetnika u relativno kratkom vremenu može imati značajan učinak na tržišno natjecanje, pogotovu u slučaju stjecanja dijelova poduzetnika koji djeluju na istom mjerodavnom tržištu.

Riječ je o svojevrsnom «*učinku puža ogrca*». Najbolje se to može prikazati na primjeru djelatnosti maloprodaje živežnih namirnica u nespecijaliziranim trgovinama (tzv. *food retail*). Ako 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 (naročito kupnjom od svog izravnog konkurenta), mogao steći ili ojačati svoj vladajući položaj na tržištu uz istovremeno zaobilazanje 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.

Promatrane odvojeno, takve transakcije ne bi podlijevale obvezi podnošenja prijave u trenutku njihove provedbe. Međutim, kada zbrojeni prihod tako stečenih dijelova u trenutku posljednje transakcije prijeđe propisani prag ukupno ostvarenog prihoda na svjetskom tržištu i na tržištu Republike Hrvatske,<sup>28</sup> poduzetnik koji stječe kontroli ili prevladavajući utjecaj morat će Agenciji podnijeti prijavu koncentracije.

Rok od dvije godine počinje teći danom stjecanja kontrole nad dijelom poduzetnika koji je bio cilj prvog stjecanja, odnosno prvog spajanja ili pripajanja toga dijela. To će u pravilu biti dan sklapanja sporazuma koji predstavlja pravni temelj stjecanja (pripajanja, spajanja).

### 5. 3. OBLICI STJECANJA KONTROLE KOJI SE NE SMATRAJU KONCENTRACIJAMA PODUZETNIKA

Određene transakcije kojima jedan ili više poduzetnika stječe kontrolu ili prevladavajući utjecaj u drugom poduzetniku (ili više njih), te stoga po svom pravnom obliku imaju određene značajke koncentracija, *pod određenim se uvjetima* izričito izuzimaju od primjene propisa o kontroli koncentracija.

#### 5. 3. 1. UNUTARGRUPNE TRANSAKCIJE

Stjecanje dionica ili udjela koje je posljedica restrukturiranja poduzetnika, kao što su pripajanje, spajanje, prijenos imovine i sl., provedenog *unutar sustava povezanih društava* ne smatra se koncentracijom. Stoga takve, tzv. unutargrupne transakcije *ne podliježu obvezi podnošenja prijave* Agenciji.<sup>29</sup>

Međutim, neće se smatrati unutargrupnom transakcijom situacija kad jedan od dioničara ili imatelja udjela u nekom poduzetniku, koji do tada nije imao kontrolu odnosno prevladavajući utjecaj, dodatnim stjecanjem dionica ili udjela ostvari kontrolu odnosno prevladavajući utjecaj nad poduzetnikom.<sup>30</sup> Takve transakcije smatrat će se koncentracijom koja će, pod uvjetom da su ispunjeni i drugi posebni uvjeti, podlijezati obvezi podnošenja prijave koncentracije Agenciji.

---

<sup>28</sup> U smislu članka 22. stavka 4. ZZTN.

<sup>29</sup> Članak 20. ZZTN.

<sup>30</sup> Riječ je o stjecanju kontrole odnosno prevladavajućeg utjecaja u smislu članka 5. ZZTN.

### 5. 3. 2. PRIVREMENO DRŽANJE DIONICA ILI UDJELA OD STRANE FINACIJSKIH INSTITUCIJA

Neće se smatrati koncentracijom kad *banke, druge financijske institucije, investicijski fondovi ili osiguravajuća društva* (u daljnjem tekstu: 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.<sup>31</sup>

Da se takvo držanje udjela ne bi smatralo koncentracijom, financijske institucije te udjele moraju držati s namjerom da ih drže samo privremeno, odnosno do njihove daljnje prodaje. Prodaja mora biti obavljena *u roku od jedne godine* od trenutka stjecanja udjela.<sup>32</sup>

#### 5. 3. 2. 1. Pisana obavijest o privremenom stjecanju udjela

Budući da je moguće da privremeno stjecanje dionica odnosno udjela protekom roka od jedne godine dobije značaj koncentracije, financijske institucije moraju o stjecanju udjela *obavijestiti Agenciju* posebnom obaviješću.

Iako to Zakon izričito ne utvrđuje, obveza dostavljanja obavijesti o stjecanju udjela i zahtjeva za produženjem roka odnosi samo na transakcije između onih financijskih institucija i poduzetnika *koji ispunjavaju uvjet ukupno ostvarenog prihoda* koji proizvodi obvezu prijave koncentracije.<sup>33</sup>

*Oblik i sadržaj obavijesti utvrđen je Uredbom o koncentracijama.*<sup>34</sup> Podaci koji se moraju navesti u obavijesti u osnovi sadržajno odgovaraju podacima iz prijave namjere koncentracije. Posebnost u odnosu na prijavu koncentracije je da u obavijesti financijska institucija mora navesti rok u kojem poduzetnik namjerava prodati stečene dionice odnosno udjele.

Za razliku od prijave koncentracije, uz obavijest moraju biti dostavljena samo *četiri privitka*. Riječ je o izjavama podnositelja obavijesti da stečene dionice ili poslovne udjele drže privremeno s namjerom njihove daljnje prodaje, da se tim dionicama ili udjelima neće koristiti na način koji bi mu omogućavao bilo kakav utjecaj na konkurentno ponašanje poduzetnika čije je dionice ili udjele stekao, da će pravo

---

<sup>31</sup> Članak 21. ZZTN. Pritom mora biti zadovoljeno još nekoliko uvjeta. Prije svega, da financijske institucije ne koriste pravo glasa na način da to utječe na konkurentno ponašanje tog poduzetnika, odnosno da ostvaruju pravo glasa samo u svrhu priprema prodaje tog poduzetnika (cijelog, njegovih dijelova, udjela ili dionica). Pritom ni na koji način ne smiju poduzimati mjere kojima se narušava, ograničava ili sprječava tržišno natjecanje.

<sup>32</sup> To je razlika u odnosu na raniji propis koji je imao sadržajno sličnu odredbu, ali je prodaju udjela uvjetovao u roku od 24 mjeseca od dana stjecanja udjela.

<sup>33</sup> Riječ je o uvjetu ukupnog prihoda iz članka 22. stavka 4. ZZTN koji valja izračunati na način utvrđen u članku 22. stavku 4., stavku 5., stavku 6. i stavku 7., te u članku 23. i članku 24. ZZTN.

<sup>34</sup> Članak 15. Uredbe o koncentracijama.

glasa koristiti isključivo u svrhu pripreme prodaje cijelog ili dijela poduzetnika čije je dionice ili udjele stekao, te da prava koja proizlaze iz stečenih dionica ili udjela neće koristiti na način da na bilo koji način narušava, ograničava ili sprječava tržišno natjecanje, niti će poduzimati bilo kakve mjere u tom pravcu.

#### 5. 3. 2. 2. Zahtjev za produženjem roka za prodaju udjela

Na zahtjev financijskih institucija, Agencija može izuzetno odobriti produženje roka od godine dana. To produženje može biti odobreno isključivo *iz posebno opravdanih razloga*. To će npr. biti slučaj kad financijska institucija dokaže da u utvrđenom roku nije moguće prodati ili na drugi način otuđiti udjele.

Uredba o koncentracijama propisuje i sadržaj *zahtjeva za produljenjem roka*.<sup>35</sup> Zahtjev je u pravilu moguće podnijeti samo ako je Agenciji prethodno bila dostavljena obavijest o stjecanju dionica odnosno udjela. Zahtjev, u pisanom obliku, upućuje podnositelj obavijesti, i to najkasnije petnaest dana prije isteka roka zakonskog roka ili roka koji je naveo u obavijesti. Zahtjev mora sadržavati razloge zbog koji se prodaja dionica ili udjela nije mogla obaviti u roku, kao i razdoblje za koje se traži produljenje roka, koje ne može biti duže od šest mjeseci. O zahtjevu za produljenjem roka Agencija će odlučiti u obliku posebnog zaključka.

O zahtjevu za produženjem roka Agencija će odlučiti *posebnim rješenjem*.

## 6. OBVEZA PRIJAVE NAMJERE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Zakon, sukladno komparativnom pravu EU, predviđa obvezu sudionika koncentracije na podnošenje *prijave namjere* provedbe koncentracije (tzv. prenotifikaciju). Prijava namjere se podnosi Agenciji.<sup>36</sup>

### 6. 1. ROK ZA PRIJAVU NAMJERE

Odredbe o obvezi prenotifikacije koncentracija sadržavao je i raniji propis. Novina je, međutim, u tome što novi ZZTN točno utvrđuje rok u kojem su sudionici koncentracije dužni Agenciji podnijeti prijavu.

---

<sup>35</sup> Članak 16. Uredbe o koncentracijama.

<sup>36</sup> Članak 22. ZZTN.

Tako su sudionici koncentracije obvezni podnijeti prijavu Agenciji *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 koji događaj nastupi ranije).<sup>37</sup>

Važno je naglasiti da Zakon utvrđuje krajnji rok za podnošenje prijave. Ovisno o okolnostima i specifičnostima pojedinog slučaja, prijava može biti podnesena i ranije. Načelno, to može biti i prije sklapanja ugovora kojim se stječe kontrola ili prevladavajući utjecaj, ako iz svih konkretnih okolnosti proizlazi da u nekom trenutku postoji ozbiljna namjera provedbe koncentracije.

Ako sudionici koncentracije procjene da bi u konkretnom slučaju mogla biti riječ o tzv. spornoj koncentraciji, preporučljivo je da se ugovor koji predstavlja pravni temelj koncentracije sklopi pod suspenzivnim uvjetom, odnosno pod uvjetom da Agencija koncentraciju ocijeni dopuštenom.

#### 6. 1. 1. OBRAĆANJE AGENCIJI PRIJE PODNOŠENJA PRIJAVE

Navedeni rok za podnošenje prijave namjere provedbe koncentracije ni na koji način ne sprječava sudionike koncentracije da se i prije podnošenja prijave obrate Agenciji, kako bi unaprijed raspravili pitanja za koja sudionici koncentracije drže da bi s pri ocjeni koncentracije mogla pojaviti kao sporna.

Međutim, Agencija nije vezana stavovima izraženim prije podnošenja prijave.<sup>38</sup>

### 6. 2. KRITERIJ UKUPNO OSTVAREN OG PRIHODA (THRESHOLDS)

Uvjeti za nastanak obveze prijave namjere koncentracije *s obzirom na financijsku snagu* njenih sudionika propisani su Zakonom.<sup>39</sup>

Tako obveza prijave namjere koncentracije nastaje u slučaju kada su *kumulativno* ispunjeni sljedeći uvjeti:

i) 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),

---

<sup>37</sup> Članak 22. stavak 2. ZZTN. Takva je odredba u skladu s člankom 4(1) Uredbe Vijeća Europske zajednice o nadzoru koncentracija poduzetnika, broj 4064/89).

<sup>38</sup> Takva je ponašanje u skladu s komparativnim pravom EU.

<sup>39</sup> Članak 22. stavak 4. ZZTN.

ii)) kada je ukupan prihod *svakog od najmanje dva* sudionika koncentracije ostvaren prodajom robe i/ili usluga na tržištu Republike Hrvatske u financijskoj godini koja je prethodila koncentraciji iznosio *najmanje 100.000.000 kuna*.

#### 6. 2. 1. IZRAČUNAVANJE UKUPNOG PRIHODA SUDIONIKA KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Ukupni prihod sudionika koncentracije ostvaren u financijskoj godini koja prethodi godini u kojoj se koncentracija provodi,<sup>40</sup> koji prelazi *Zakonom utvrđeni prag (threshold)* predstavlja *preduvjet za nastanak obveze prijave* namjere koncentracije Agenciji.

Taj se prihod utvrđuje se *uzimajući u obzir prihode svih društava koncerna (grupe)* 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 o činjenici imaju li ti dijelovi pravnu osobnost), pri izračunu prihoda na strani prodavatelja uzet će se u obzir samo prihod prodanih dijelova.<sup>41</sup>

Zakon posebno propisuje način utvrđivanja ukupnog prihoda za poduzetnike u nekim *posebnim sektorima*.<sup>42</sup>

Poduzetnici su dužni *sami izračunati* je li, s obzirom na ukupno ostvareni prihod koji su ostvarili, za njih nastala obveza prijave koncentracije čiji su sudionici. U tom smislu Zakon daje detaljne upute za način izračuna.

##### 6. 2. 1. 1. Izračunavanje ukupnog prihoda banaka

Ukupni prihod banaka i drugih financijskih institucija izračunava se *prema ukupnom prihodu iz njihovog redovnog poslovanja* u financijskoj godini koja je prethodila godini provedbe koncentracije, sukladno *Odluci Hrvatske narodne banke*.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Kriterij ukupnog prihoda sudionika koncentracije ostvaren u financijskoj godini koja prethodi godini u kojoj se koncentracija provodi u skladu je s komparativnim pravom EU (npr. s odredbom članka 5(1) stavka 1. Uredbe Vijeća Europske zajednice o nadzoru koncentracija poduzetnika, broj 4064/89).

<sup>41</sup> Članak 22. stavak 5. i stavak 6. ZZTN.

<sup>42</sup> Članak 23. ZZTN.

<sup>43</sup> Hrvatska narodna banka donijela je *Odluku o zaštiti tržišnog natjecanja unutar bankarskog sektora* («Narodne novine», broj 48/2003).

#### 6. 2. 1. 2. Izračunavanje ukupnog prihoda društava za osiguranje

Ukupni prihod društava za osiguranje izračunava se *na temelju vrijednosti bruto zaračunatih premija*, u financijskoj godini koja prethodi nastanku koncentracije.<sup>44</sup>

#### 6. 2. 2. POSEBNA PRAVILA ZA PRIJAVU KONCENTRACIJA U MEDIJIMA

Prema izričitoj odredbi članka 36. stavaka 2. ZoM, obveza podnošenja prijave koncentracije poduzetnika koji djeluju na tržištu naklade medija nastaje *neovisno o tome jesu li ispunjeni uvjeti ukupnog prihoda* koji su sudionici koncentracije ostvarili u godini koja prethodi godini u kojoj se koncentracija provodi iz članka 22. stavka 4. ZZTN.

Dakle, *sve koncentracije* čiji su sudionici nakladnici tiskanih i elektroničkih medija moraju se prijaviti Agenciju radi ocjene njihove dopuštenosti s obzirom na moguće učinke tih koncentracija na tržišno natjecanje.

## 7. PRIJAVA KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Ako neka transakcija ima značaj koncentracije poduzetnika, ako nije riječ o transakciji koja je izričito izuzeta od obveze prijave, te ako su ispunjeni uvjeti u smislu ukupno ostvarenih prihoda njenih sudionika u određenom razdoblju (*thresholds*), sudionici koncentracije imaju *obvezu podnošenja prijave* namjere provedbe takve koncentracije Agenciji.

Prema izričitoj odredbi ZZTN, način prijave i kriteriji za ocjenu koncentracija pobliže će se urediti posebnom uredbom Vlade Republike Hrvatske.<sup>45</sup>

*Uredbom o koncentracijama* određuju se obveznici podnošenja prijave namjere provedbe koncentracije, način podnošenja, sadržaj i oblik prijave, isprave i podaci koje podnositelj prijave mora dostaviti uz prijavu, oblik i sadržaj obavijesti o stjecanju dionica ili udjela u poduzetnicima u okviru redovnog poslovanja banaka, društava za osiguranje i drugih financijskih institucija, te kriteriji za ocjenu dopuštenosti koncentracija poduzetnika.

Stupanjem na snagu Uredbe o koncentracijama<sup>46</sup> prestaje važiti *Pravilnik o načinu vođenja upisnika o koncentracijama*.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Članak 24. ZZTN.

<sup>45</sup> Članak 19. stavak 4. ZZTN.

<sup>46</sup> Uredba o koncentracijama stupila je na snagu 29. travnja 2004.

## 7. 1. OBVEZNICI PRIJAVE<sup>48</sup>

Pitanje koja je osoba, odnosno koji je poduzetnik – sudionik koncentracije obveznik podnošenja prijave koncentracije Agenciji, uređuje Uredba o koncentracijama.<sup>49</sup> U osnovi, koja je osoba, odnosno koji je poduzetnik – sudionik koncentracije obveznik podnošenja prijave koncentracije, ovisi o pravnom obliku koncentracije.

## 7. 2. OBLIK, JEZIK I NAČIN POPUNJAVANJA PRIJAVE

Materija prijave uređena je Uredbom o koncentracijama. Osim oblika prijave u užem smislu, Uredba o koncentracijama uređuje i pitanja načina popunjavanja prijave, jezika prijave, broja primjeraka, istinitosti i potpunosti podataka, kao i obveze označavanja tajnosti podataka navedenih u prijavi.

### 7. 2. 1. OBLIK PRIJAVE

Uredba *ne propisuje posebnu tiskanicu (formular) prijave.*<sup>50</sup> Uredbom o koncentracijama propisano samo da se prijava podnosi u pisanom i elektroničkom obliku. Jedini je uvjet da pisana prijava bude podnesena na papiru formata A4.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Članak 20. Uredbe o koncentracijama. Rečeni *Pravilnik o načinu vođenja upisnika o koncentracijama* objavljen je u «Narodnim novinama, broj 30/97. Slijedom toga, stupanjem na snagu Uredbe o koncentracijama, prestaje i obveza Agencije da vodi Upisnik o koncentracijama

<sup>48</sup> Odredbe Uredbe o koncentracijama kojima se utvrđuju obveznici prijave odgovaraju odredbama članka 4(2) Uredbe Vijeća Europske zajednice o nadzoru koncentracija poduzetnika, broj 4064/89).

<sup>49</sup> Člankom 3. Uredbe o koncentracijama utvrđeno je da su obveznici prijave:

- a) preuzimatelj odnosno novoosnovani poduzetnik - kod pripajanja i spajanja poduzetnika;
- b) stjecatelj većine dionica ili udjela ili većine prava glasa - kod stjecanja većine dionica ili udjela ili većine prava glasa;
- c) stjecatelj kontrole ili prevladavajućeg utjecaja - kod stjecanja kontrole ili prevladavajućeg utjecaja na koji drugi način;
- d) svi sudionici zajedničkog pothvata podnose zajedničku prijavu ili sudionik zajedničkog pothvata kojeg su ostali sudionici odredili kao svog zajedničkog predstavnika - kod stvaranja zajedničkog pothvata (*joint venture*);
- e) ponuditelj - kod stjecanja kontrole ili prevladavajućeg utjecaja na osnovi javne ponude (naročito na način da se stječu većina dionica ili udjela ili većina prava glasa).

U svim ostalim slučajevima, obveza podnošenja prijave tereti sve sudionike koncentracije. Oni podnose zajedničku prijavu ili je podnosi sudionik kojeg su ostali sudionici koncentracije odredili kao svog zajedničkog predstavnika.

<sup>50</sup> Članak 6. Uredbe o koncentracijama.

<sup>51</sup> Ranijim je propisima bilo predviđeno tiskanje takvog formulara. To, međutim, nikad nije provedeno, iz razloga što se u praksi odmah pokazalo da je takav oblik neprikladan i nespretn za popunjavanje.



### 7. 2. 2. NAČIN POPUNJAVANJA PRIJAVE

Svaka skupina podataka koji su propisani kao sadržaj prijave mora biti upisana *na zasebnoj listi*, uz mogućnost da se po potrebi doda onoliko listova koliko je potrebno da se taj podatak iscrpno i potpuno prikaže.

Na *vrhu svakog lista* kojim započinje pojedina skupina podataka, mora biti naveden redni broj i točan naziv svakog pojedinog podatka (prema redosljedu kojim su ti podaci navedeni u Uredbi).

Nakon toga podnositelj prijave upisuje podatke, odnosno daje iscrpan i potpun opis okolnosti koje se odnose na prijavljenu koncentraciju.

U slučaju da prijavitelj *smatra da neki od podataka koji se od njega traže nije relevantan* za ocjenu prijavljene koncentracije, navest će razloge za to. Isto tako, navest će razloge zbog kojih neke od podataka, unatoč nastojanjima, nije mogao prikupiti. Navest će od koga je i kada podatke pokušao pribaviti, i sugerirati gdje bi te podatke mogla pribaviti Agencija.

Prijavitelj će također, iza teksta koji se odnosi na pojedini podatak, *navesti isprave, dokaze, analize, dijagrame ili druge dokumente* koje dostavlja u prilogu, a kojima dokazuje navode uz pojedinu točku prijave.

Prijavitelj treba dostaviti *što iscrpnije podatke*. Stoga nije ni na koji ograničen u mogućnosti da prema potrebi u prijavi iznese *i druge podatke i opise za koje smatra da bi Agenciji mogli pomoći* pri donošenju ocjene prijavljene koncentracije.

### 7. 2. 3. JEZIK PRIJAVE

Prijava i svi privici podnose se *na hrvatskom jeziku* odnosno *u ovjerenom prijevodu* na hrvatski jezik.

Uz ovjereni prijevod podnositelj prijave obvezan je dostaviti i izvornik ili ovjereni preslik izvornika (na stranom jeziku).<sup>52</sup>

### 7. 2. 4. BROJ PRIMJERAKA PRIJAVE

---

<sup>52</sup> Članak 7. Uredbe o koncentracijama.

Ako Agencija izuzetno ne zatraži dostavljanje više primjeraka (preslika) prijave i privitaka, prijava i privici se podnose u jednom primjerku.<sup>53</sup>

### 7. 3. ISTINITOST, POTPUNOST I OZNAKA TAJNOSTI PODATAKA

Podaci u prijavi moraju biti što *iscrpniji, istiniti i potpuni*. *Neistinitost podataka* može biti *razlog za ukidanje rješenja* o ocjeni koncentracije.<sup>54</sup>

S obzirom na to da se rješenja Agencije o ocjeni dopuštenosti koncentracija javno objavljuju, podnositelj prijave je dužan uz svaki podatak u prijavi jasno i uočljivo *označiti je li riječ o podatku ili ispravi na koje se primjenjuju odredbe o službenoj i poslovnoj tajni*.<sup>55</sup> Ako to ne učini, smatrat će se da neoznačeni podaci mogu biti objavljeni. Međutim, objavit će se svi oni podaci koji su u prijavi označeni kao tajni ili povjerljivi, za koje je Agencija utvrdila da su na bilo koji način već objavljeni ili poznati javnosti.

Prema izričitoj zakonskoj obvezi,<sup>56</sup> *predsjednik i članovi Vijeća, kao i svi zaposlenici Agencije dužni čuvati službenu tajnu*, bez o obzira na način saznanja. Štoviše, obveza čuvanja službene tajne traje i nakon prestanka rada u Agenciji.

### 7. 4. SADRŽAJ PRIJAVE I PRIVICI UZ PRIJAVU

Zakonom je propisan samo minimalni sadržaj prijave.<sup>57</sup> U ostalome Zakon upućuje na obvezu dostavljanja podataka koji su propisani podzakonskim aktom, odnosno Uredbom o koncentracijama.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> Članak 8. Uredbe o koncentracijama.

<sup>54</sup> Članak 27. stavak 1. ZZTN.

<sup>55</sup> Pitanje službene i poslovne tajne uređeno je člankom 51. stavkom 7. ZZTN.

<sup>56</sup> Članak 51. ZZTN.

<sup>57</sup> Članak 45. stavak 1. točka 1. i točka 2. i stavak 2. ZZTN propisuje, u bitnome, samo to da prijava mora minimalno sadržavati:

- izvornik pravnog temelja koncentracije,
- godišnje financijsko izvješće za sudionike koncentracije za financijsku godinu koja prethodi koncentraciji

Uredba o koncentracijama razlikuje dvije skupine podataka koji čine sadržaj prijave.

#### 7. 4. 1. OBVEZNI SADRŽAJ PRIJAVE (OBVEZNI PODACI)

Prvu skupinu čine obvezni podaci. To su oni podaci koje prijavitelj koncentracije *mora obvezno navesti* u prijavi. Uredbom je predviđeno ukupno devetnaest takvih podataka.<sup>59</sup> Ti se podaci mogu svrstati u nekoliko podskupina.

*Prvu podskupinu* čine podaci o poduzetnicima – sudionicima koncentracije (tvrtka, sjedište, predmet poslovanja).

*Drugu podskupinu* čine određeni tehnički podaci (podaci o zastupniku, opunomoćeniku i osobi za kontakt).

*Treću podskupinu* čine podaci koji se odnose na pravni oblik i pravni temelj koncentracije, a četvrtu podaci potrebni za izračunavanje *thresholda*. U petu podskupinu ulaze podaci potrebni za utvrđivanje mjerodavnog tržišta, njegove strukture i tržišne snage poduzetnika

*Posljednju podskupinu* čine podaci koji su Agenciji najvažniji za donošenje odluke o dopuštenosti koncentracije. Riječ je o podacima kojima se koncentracija pravno i gospodarski obrazlaže. To uključuje i pružanje podataka o tome da će iz provedbe koncentracije proizaći i određene pogodnosti za potrošače.

Nažalost, prijavitelji koncentracija, odnosno njihovi zastupnici ili punomoćnici, najmanje pažnje posvećuju upravo toj skupini podataka. Toj skupini podataka ne posvećuje se dovoljna pažnja čak niti u slučajevima kad i sam podnositelj prijave zna ili bi trebao znati da postoji velika vjerojatnost da je, sa stanovišta mogućih učinaka na tržišno natjecanje, riječ o tzv. spornoj koncentraciji.

##### 7. 4. 1. 1. Teret dokaza

Izričito je zakonskom odredbom<sup>60</sup> utvrđeno da *sudionici koncentracije moraju dokazati* da će koncentracija dovesti do *jačanja* tržišnog natjecanja, te da će to

---

- očitovanje podnositelja prijave ima li namjeru podnijeti zahtjev za ocjenu koncentracije nekom drugom tijelu, ovlaštenom za ocjenu koncentracije izvan teritorija RH, ili je već takav zahtjev podnio, te dostaviti odluku toga tijela (ako je već donesena).

<sup>58</sup> Članak 45. stavak 1. točka 3. ZZTN govori o ostalim podacima uređenim propisom o koncentracijama. Riječ je, dakle, o podzakonskom aktu koji je, na temelju obveze iz članka 19. stavka 4. ZZTN, dužna donijeti Vlada RH.

<sup>59</sup> Članak 11. Uredbe o koncentracijama.

<sup>60</sup> Članak 18. ZZTN.

jačanje biti značajnije od negativnih učinaka proizašlih iz stvaranja ili jačanja vladajućeg položaja sudionika koncentracije nakon njene provedbe.<sup>61</sup>

U tom smislu Uredba o koncentracijama *obvezuje sudionike koncentracije* (odnosno podnositelja prijave) da pribavi i Agenciji dostavi sve podatke, isprave i dokaze potrebne za ocjenu dopuštenosti koncentracije.<sup>62</sup>

Agencija u pravilu koncentraciju ocjenjuje na temelju podataka i *u granicama prijave*. Teret dokazivanja se ne iscrpljuje u dostavljanju dokaza koji se odnose na statusni oblik sudionika koncentracije, financijske izvještaje i pravni temelj i oblik buduće koncentracije. Za ocjenu dopuštenosti koncentracije Agenciji će biti potrebno više od općih podataka i dokaza o pravnom statusu sudionika koncentracije, pravnom obliku i pravnom temelju koncentracije i sl. Naime, osim tih podataka, podnositelj prijave mora pribaviti i prezentirati i podatke za koje drži da će Agenciju dovesti do zaključka da je riječ o dopuštenoj koncentraciji. U tom smislu prijavitelji koncentracije trebaju *već u prijavi* iznositi podatke i dokaze kojima će dokazati da je riječ o koncentraciji koja je dopuštena, pa čak i poželjna sa stanovišta jačanja tržišnog natjecanja. Ovo iz razloga što *Agencija u pravilu nije dužna sama pronalaziti razloge i dokaze* koji bi je doveli do zaključka da neku spornu koncentraciju ocjeni dopuštenom. U tom je smislu teret dokaza u potpunosti na sudionicima koncentracije i oni moraju imati inicijativu u njihovu pribavljanju i iznošenju.

Uvjetno rečeno, stvaranje koncentracija poduzetnika nije poželjno, budući da se na taj način stvorenim ekonomskim jedinstvom tržišnih takmaca koji su ranije samostalno djelovali na nekom tržištu (neovisno o pravnom obliku koncentracije), u pravilu *smanjuje broj tržišnih takmaca* i time slabi i tržišno natjecanje. S toga stanovišta je, vrlo grubo rečeno, stav Agencije prema prijavljenoj koncentracije, na određeni način, *unaprijed negativan*. To, međutim ne treba shvatiti na način da će Agencija u ocjeni koncentracije biti kruta i neobjektivna. Naprotiv, *Agencija će vrlo pomno i objektivno razmotriti svaku pojedinu koncentraciju*, temeljeći svoju odluku na prije svega na dokazima koje su dužni iznijeti sudionici koncentracije. Sudionici koncentracije iznošenjem specifičnih dokaza moraju *uvjeriti Agenciju*, da će prijavljena koncentracija imati prevladavajuće pozitivne učinke na tržišno natjecanje. Te dokaze će Agencija u svakom konkretnom slučaju *objektivno ocijeniti, primjenjujući zakonom i podzakonskim aktima propisane kriterije, uzimajući pritom u obzir i sve druge pravne, činjenične i ukupne gospodarske okolnosti*.<sup>63</sup>

Dokazi odnosno podaci kojima sudionici koncentracije nastoje *uvjeriti Agenciju* da je riječ o koncentraciji koja ne bi bila zabranjena sa stanovišta narušavanja, ograničavanja ili sprječavanja tržišnog natjecanja, moraju biti vrlo precizni, kvantificirani i po mogućnosti lako dokazivi. Inicijativu u dokazivanju moraju imati sudionici koncentracije odnosno podnositelj prijave.

---

<sup>61</sup> Tzv. *post-merger effects*.

<sup>62</sup> Članak 4. Uredbe o koncentracijama.

<sup>63</sup> Agencija primjenjuje *case by case* metodu. Svaki se slučaj ocjenjuje kao poseban u smislu da *ne postoje «jednaki slučajevi»*.

Sudionici koncentracije dopuštenost koncentracije dokazuju u pravilu specifičnim dokazima. To su prije dokazi o prevladavajućim prokompetitivnim učincima koji proizlaze iz pravnih i gospodarskih razloga za provedbu koncentracije, zatim dokazi kojima se ukazuje na već izvršena ili namjeravana istraživanja i ulaganja u razvoj sudionika koncentracije, te dokazi da će provedba koncentracije pogodovati interesima potrošača.

Osim navedenih, u posebnim će slučajevima sudionici koncentracije za dokazivanje dopuštenosti koncentracije morati koristiti i nekim drugim institutima prava tržišnog natjecanja. Riječ je o tzv. obranama dopuštenosti koncentracija. U praksi se najčešće koriste dvije takve obrane: obrana primjenom kriterija opadajućeg poslovanja poduzetnika i obrana prema kriteriju povećane učinkovitosti poduzetnika.

#### 7. 4. 1. 2. Opseg suradnje Agencije i podnositelja prijave u dokazivanju dopuštenosti koncentracije poduzetnika

Iako Agencija koncentraciju ocjenjuje, u pravilu, na temelju podataka iz prijave i u granicama prijave, Agencija u određenom opsegu ipak *surađuje s prijaviteljem koncentracije*. U tom će smislu Agencija skrenuti pozornost da se pojedine točke prijave dopune, odnosno dodatno obrazlože i potkrijepe dokazima.

Ta suradnja ipak ne može ići tako daleko da Agencija sama pronalazi razloge, dokaze i načine, odnosno interpretira namjere sudionika i podatke iz prijave na način koji bi je doveo do zaključka da je riječ o dopuštenoj koncentraciji. To pogotovo ne znači da će Agencija podnositelju prijave upućivati sudionike koncentracije kako da popuni prijavu da bi neka sporna koncentracija bila dopuštena.

Konkretno, u slučaju kad procjeni da podnositelj prijave nije dovoljno ili nije uopće obrazložio pozitivne (prokompetitivne) učinke koncentracije, Agencija će podnositelja prijave pozvati da u tim dijelovima *prijavu dopuni odnosno dodatno obrazloži i pribavi odgovarajuće dokaze*, te mu za to odrediti primjeren rok.

Uvjetno rečeno, Agencija će djelovati *kao da je riječ o nepotpunom ili nerazumljivom podnesku*. Ako podnositelj prijave ne dopuni prijavu ili je dopuni ali na način iz kojeg se ne bi mogao izvući bitno drukčiji zaključak, Agencija će takvu dopunu u pravilu prihvatiti, te nastaviti s postupkom ocjene koncentracije. Rizik da zbog toga koncentracija bude ocjenjena zabranjenom snosi prijavitelj koncentracije.

Naime, na postupke prijave koncentracije nikako se ne bi mogle primijeniti odredbe Zakona o općem upravnom postupku, kojim se utvrđuje da upravno tijelo koje vodi postupak mora voditi računa da *neznanje i neukost stranke* i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prava koja tim osobama po zakonu pripadaju.<sup>64</sup> Ovo iz razloga što su postupci prijave i ocjene koncentracija izuzetno su složeni i vrlo sofisticirani. Stoga stranku u pravilu u tim postupcima zastupaju profesionalci, odvjetnici ili visoko obrazovani profesionalci drugih profila (ekonomisti i sl.), koji bi po svojem obrazovanju i funkciji moraju poznavati propise o tržišnom natjecanju.

---

<sup>64</sup> Članak 14. ZoUP.

#### i) Zaključak kojim se prijava odbacuje

Treba imati na umu da Agencija mora voditi računa i o Zakonom utvrđenim rokovima za donošenje rješenja. Naime, ZZTN za slučaj dopune prijave ne predviđa tzv. «pravo na zaustavljanje sata»,<sup>65</sup> odnosno privremeni prestanak tijekom roka. Stoga će Agencija, u slučaju da prijavitelj koncentracije dopunu prijave nije izvršio u zadanom roku, a podaci u prijavi nisu dovoljni za donošenje bilo kakvog rješenja, u krajnjem slučaju donijeti *zaključak kojim se prijava odbacuje kao nerazumljiva ili nepotpuna*.<sup>66</sup>

U tom će slučaju sudionici koncentracije morati ponovo podnijeti prijavu. Ta će se prijava *smatrati novim postupkom*, te će se po njoj postupati kao da prijava nikada nije bila podnesena. Međutim, time sudionici koncentracije preuzimaju rizik da Agencija protiv njih *pokrene prekršajni postupak* jer prijava namjere koncentracije nije podnesena u rokovima koje predviđa ZZTN,<sup>67</sup> te da protiv sudionika koncentracije podnese prekršajnu prijavu.<sup>68</sup>

Ako pak sudionici koncentracije *ne podnesu novu prijavu*, izlažu se riziku da Agencija protiv njih *pokrene prekršajni postupak* zbog nepodnošenja prijave namjere koncentracije.<sup>69</sup>

#### 7. 4. 2. DRUGI PODACI UZ PRIJAVU (NEOBVEZNI PODACI)

Osim obveznih podataka, Uredbom o koncentracijama utvrđeni su i neki drugi podaci koje Agencija *može zatražiti od podnositelja prijave*. Riječ je o podacima za koje *Agencija smatra da bi joj mogli pomoći pri ocjeni koncentracije*.

Uredba o koncentracijama taksativno navodi četiri takva podatka.<sup>70</sup> Međutim, Agencija može zatražiti i dostavljanje bilo kojeg drugog podatka za kojeg drži da joj

---

<sup>65</sup> U komparativnom pravu Europske unije predviđen je, za određene slučajeve, institut poznat kao *right to stop the clock*.

<sup>66</sup> Članak 68. stavak 2. ZoUP.

<sup>67</sup> Članak 22. stavak 2. ZZTN. Prema odredbi tog članka prijava namjere koncentracije, podnosi se Agenciji u Zakonom propisanom obliku i to bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana objave javne ponude ili dana sklapanja ugovora kojima se ostvaruje kontrola ili prevladavajući utjecaj nad poduzetnikom, ovisno o tome što nastupi ranije.

<sup>68</sup> Članak 62. stavak 1. točka 2. i stavak 2. ZZTN. Za nepodnošenje prijave Agenciji predviđena je za poduzetnika novčana kazna u iznosu do najviše 1 posto ukupnoga godišnjeg prihoda ostvarenog u obračunskoj godini koja je prethodila prekršaju.

Za isti je prekršaj za odgovornu osobu poduzetnika predviđena novčana kazna u iznosu od 15.000 do 50.000 kuna.

<sup>69</sup> Članak 62. stavak 1. točka 2. i stavak 2. ZZTN.

<sup>70</sup> U članku 12. Uredbe o koncentracijama kao primjer podataka koje Agencija može zatražiti od podnositelja prijave navode se:

može dati jasniju sliku o tržištima na kojima djeluju sudionici koncentracije. Tako Agencija može zatražiti podatke o strukturi konkretnog mjerodavnog tržišta, o tržišnoj snazi sudionika koncentracije, o povezanosti sudionika koncentracije s poduzetnicima koji djeluju na tzv. *zahvaćenim tržištima*, *uzlaznim* i *silaznim tržištima*, odnosno na *susjednim tržištima* i sl. U navedenim slučajevima je u pravilu riječ je o podacima koji Agenciji, između ostaloga, omogućuju ocjenu dopuštenosti koncentracije sa stanovišta mogućeg *učinka prelijevanja*.

U skupinu drugih podataka mogli bismo ubrojiti i *prijedlog strukturnih i drugih mjera* koje sam prijavitelj koncentracije predlaže Agenciji već u samoj prijavi. To će u pravilu biti kod koncentracija za koje se s obzirom na visoke tržišne udjele njenih sudionika i lošu strukturu mjerodavnog tržišta, unaprijed može pretpostaviti da će se tretirati kao sporne. Stoga je poželjno i razumno da podnositelj prijave, ako je to moguće i u mjeri u kojoj je to u tom trenutku moguće, već u prijavi sam predloži mjere koje je spreman poduzeti za smanjivanje negativnih *poslije-koncentracijskih učinaka* (*post-merger effects*).<sup>71</sup>

Riječ je, dakle, o podacima koje *prijavitelj koncentracije nije obvezan navesti* u samoj prijavi. Konkretno, ako ti podaci nisu navedeni već pri podnošenju prijave, Agencija u pravilu *neće odbiti izdavanje potvrde o potpunosti prijave*, ali će ih moći zatražiti kasnije, ako će to smatrati potrebnim. Međutim, u slučajevima za koje već i sam podnositelj prijave može pretpostaviti da je riječ o *spornoj koncentraciji*, dostavljanje takvih podataka već u samoj prijavi bilo bi *razumno i poželjno*. Ovo naročito sa stajališta ubrzanja postupka i mogućeg izbjegavanja pokretanja postupka ocjene dopuštenosti koncentracije na drugoj razini.

#### ***Tumačenje nekih pojmova korištenih u točki 7. 4. 2.***

- podaci o broju zaposlenih u poduzetnicima sudionicima koncentracije i broju zaposlenih u svim poduzetnicima članovima koncerna čiji su članovi sudionici koncentracije, u godini koja prethodi koncentraciji;
- popis pet najvećih dobavljača svakog od sudionika koncentracije, uz navođenje podataka o vrijednost nabave od svakog od tih dobavljača u godini koja prethodi koncentraciji;
- popis pet najvećih kupaca svakog od sudionika koncentracije, uz navođenje podataka o vrijednost prodaje svakom od tih kupaca u godini koja prethodi koncentraciji;
- podaci o vrijednosti i obujmu prodaje izražene u kunama odnosno broju komada ili mjernih jedinica koju su sudionici koncentracije ostvarili prodajom proizvoda i/ili usluga na mjerodavnom tržištu u godini koja prethodi koncentraciji.

<sup>71</sup> Takve mjere mogu biti prodaja nekih drugih poduzetnika – članova njihovog koncerna koji djeluju na istom mjerodavnom tržištu, čime bi se smanjio ukupni tržišni udjel koncerna na mjerodavnom tržištu, po mogućnosti predložiti točno imenovanog kupca (tzv. *up-front buyer* ili *front up buyer*), pružiti jamstva da neće koordinirati poslovanje poduzetnika – članova koncerna, već da će oni i dalje na tržištu djelovati kao konkurenti i sl. Takve prijedloge Agencija može prihvatiti u cjelosti ili djelomično, ili predložiti svoje mjere. Međutim, na taj se način sudionicima sporne koncentracije pruža mogućnost da same predlože mjere za koje smatraju da bi za njih bile najmanje otegotne, a istovremeno prihvatljive Agenciji sa stanovišta značajnog smanjivanja učinaka koji proizlaze iz stvaranja ili jačanja vladajućeg položaja u *post-merger* razdoblju.

- Učinak prelijevanja (*engl. spillover effect*) je popratni učinak proizašao iz provedbe koncentracije poduzetnika (ali i sklapanja sporazuma poduzetnika). Očituje se kao učinak na nekom tržištu različitom od mjerodavnog tržišta koje je u izravnoj svezi sa provedenom koncentracijom odnosno sklopljenim sporazumom (npr. zahvaćenom tržištu, uzlaznom ili silaznom, odnosno susjednom tržištu). Takvi se učinci uzimaju u obzir pri ocjeni dopuštenosti koncentracija.

- Zahvaćena tržišta (*engl. affected markets*) su druga tržišta, različita od mjerodavnog tržišta na kojem se provodi koncentracija, na kojima bi provedba konkretne koncentracije mogla imati značajne učinke na tržišno natjecanje. U pravilu je riječ o tržištima na kojima jedan od sudionika koncentracije (ili s njim povezana društva) ima značajan tržišni udjel, a drugi je sudionik koncentracije (ili s njim povezana društva) potencijalni tržišni takmac na tom tržištu ili ima pravo intelektualnog vlasništva značajno za tržišno natjecanje na tom tržištu. To mogu biti *horizontalno* ili *vertikalno zahvaćena tržišta*. U komparativnom pravu (npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu) se smatra da sudionik koncentracije ima značajan tržišni udjel ako na horizontalno zahvaćenom tržištu ima tržišni udjel od 15 posto, odnosno tržišni udjel od 25 posto kod vertikalno zahvaćenih tržišta.

- Uzlazno tržište (*engl. upstream market*) je tržište na nižem, prethodnom stupnju proizvodnog ili distribucijskog lanca. Npr. tržište proizvodnje motornih vozila uzlazno je tržište u odnosu na tržište distribucije i prodaje motornih vozila.

- Silazno tržište (*engl. downstream market*) je tržište na višem, sljedećem stupnju proizvodnog ili distribucijskog lanca. Npr. tržište distribucije i prodaje motornih vozila silazno je tržište u odnosu na tržište proizvodnje motornih vozila.

- Susjedno tržište (*engl. neighbouring market*) podrazumijeva se tržište koje je usko povezano (*closely related*) s drugim tržištem na kojem djeluje koji od sudionika koncentracije.

#### 7. 4. 3. OBVEZNI PRIVICI UZ PRIJAVU

Uredba o koncentracijama propisuje koje isprave i druge pisane dokaze podnositelj prijave mora *obvezno dostaviti uz prijavu* koncentracije.<sup>72</sup> Uredba propisuje ukupno devet skupina obveznih privitaka uz prijavu.

Riječ je o ispravama kojima podnositelj prijave dokazuje vjerodostojnost obveznih podataka prijave. Ako uz prijavu nisu dostavljeni svi privici koji su Uredbom propisani kao obvezni, *Agencija neće izdati potvrdu o potpunosti prijave*.

##### 7. 4. 3. 1. Posebni privici uz prijavu kod koncentracija na tržištu medija

<sup>72</sup> Članak 13. Uredbe o koncentracijama.



S obzirom da Zakon o elektroničkim medijima <sup>73</sup> propisuje određene posebne uvjete koji moraju biti ispunjeni da bi se koncentracija poduzetnika na tom tržištu smatrala dopuštenom, potrebno je uz prijavu koncentracije koja se provodi na tržištu medija (i elektroničkih i tiskanih) dostaviti određene posebne isprave.

Riječ je, naime, o ispravama iz kojih će biti vidljivo da ne postoje nikakve zapreke za ocjenu koncentracije kao dopuštene koje bi proizlazile iz povezanosti osobne (krvne, bračne, vanbračne i sl.), poslovne ili kapitalne povezanosti sudionika koncentracije s drugim poduzetnicima koji djeluju na tržištu medija.

U tom smislu je potrebo da sudionici koncentracije dostave pisanu izjavu ovjerenu kod javnog bilježnika da ne postoji neka od činjenica iz članka 45. i članka 46. Zakona o elektroničkim medijima koja koncentraciju čini nedopuštenom u smislu rečenih članaka.

#### 7. 4. 4. DRUGI PRIVICI UZ PRIJAVU

Uredba o koncentracijama navodi i neke druge isprave i pisane dokaze koje podnositelj prijave *nije obvezan dostaviti uz prijavu, ali će ih eventualno morati dostaviti naknadno na zahtjev Agencije.*<sup>74</sup>

Uredba primjerice navodi dvije skupina takvih podataka. Time, međutim, Agencija nije ograničena u mogućnosti da od podnositelja prijave zatraži i koji drugi dokaz ili ispravu. Isprave navedene u Uredbi u pravilu služe kao dokazi kojima podnositelj prijave potkrjepljuje prijedloga za primjenu *obrane koncentracije primjenom kriterija opadajućeg poslovanja sudionika koncentracije.*<sup>75</sup>

Dakle, riječ je, dakle, o privicima koje prijavitelj koncentracije nije obvezan dostaviti već uz samu prijavu, te stoga Agencija iz toga razloga u pravilu *neće odbiti izdavanje potvrde o potpunosti prijave.* Agencija će te isprave moći zatražiti kasnije, ako to bude smatrala potrebnim. Međutim, kao što je to već rečeno glede dostavljanja drugih podataka uz prijavu, u slučajevima za koje već i sam podnositelj prijave može pretpostaviti da je riječ o koncentraciji koja je sporna, dostavljanje takvih dokaza i isprava uz samu prijavu bilo bi razumno i poželjno sa stajališta ubrzavanja postupka. Štoviše, Zakon izričito propisuje da su sudionici koncentracije dužni dostaviti Agenciji svu dokumentaciju koju smatraju bitnom za utvrđivanje relevantnih činjenica i okolnosti vezanih uz konkretnu koncentraciju.<sup>76</sup>

### 7. 5. ISPITIVANJE PRIJAVE

<sup>73</sup> Članci 45. do 49. Zakona o elektroničkim medijima, «Narodne novine», broj 122/2003.

<sup>74</sup> Članak 14. Uredbe o koncentracijama.

<sup>75</sup> *Failing firm defence; failing company defence; rescue merger.*

<sup>76</sup> Članak 25. ZZTN.

Postupak ispitivanja prijave koncentracije započinje odmah po zaprimanju prijave u Agenciji.<sup>77</sup> Prijavu ispituje ovlaštena osoba u Agenciji.<sup>78</sup> Zakon razlikuje dvije razne ispitivanja podnesene prijave: ispitivanje prijave u formalnom smislu i ispitivanje prijave u materijalnom smislu..

#### 7. 5. 1. ISPITIVANJE PRIJAVE U FORMALNOM SMISLU

Prva je razina formalno ispitivanje prijave.<sup>79</sup> To znači da će *ovlaštena osoba* po zaprimanju prijave provjeriti:

- i) je li Agencija nadležna za zaprimanje prijave (podneska),
- ii) je li prijava podnesena od ovlaštene osobe,
- iii) je li prijava podnesena u dovoljnom broju primjeraka,
- iv) sadrži li sve propisane (obvezne) podatke i priloške,
- v) jesu li priloške podnesene u izvorniku, ovjerenom presliku ili ovjerenom prijevodu na hrvatski jezik.

Ako podnositelj prijave, iz opravdanih razloga i unatoč nastojanjima, *nije u mogućnosti pribaviti* neki od obveznih podataka ili isprava, to će navesti u prijavi. Te će podatke pokušati pribaviti Agencija. Ako u tome ne uspije ili smatra da to nije od odlučujućeg značaja za donošenje odluke, Agencija može od podnositelja prijave zatražiti da umjesto nedostajućih podataka dostavi svoje analize i procjene stanja i situacija na koje se nedostajući podaci odnose.

Ako ovlaštena osoba utvrdi da je podnesena *prijava nepotpuna ili nerazumljiva*, pismeno će pozvati podnositelja prijave da prijavu dopuni ili ispravi, te će za to odrediti primjereni rok.

Ako ovlaštena osoba utvrdi da prijava koncentracije sadrži sve Zakonom i Uredbom propisane obvezne sastojke i priloške, takva će se prijava smatrati potpunom.<sup>80</sup>

##### 7. 5. 1. 1. *Potvrda o potpunosti prijave (potvrda o podnesenoj prijavi)*

<sup>77</sup> Članak 25. ZZTN.

<sup>78</sup> Sukladno metodologiji rada koju primjenjuje AZTN, na konkretnim predmetima ocjene koncentracija uvijek radi tim stručnjaka. Tim se sastoji od najmanje jednog pravnika i jednog ekonomista. Pravnik je u pravilu ujedno i voditelj postupka. Ovlaštena osoba za formalno ispitivanje potpunosti prijave koncentracije u pravilu će biti ekonomist. Pravnici iz tima će prijavu u toj fazi postupka ispitati eventualno sa stanovišta utvrđivanja nadležnosti Agencije za postupanje po prijavi, odnosno sa stanovišta aktivne legitimacije podnositelja prijave.

<sup>79</sup> Članak 17. Uredbe o koncentracijama.

<sup>80</sup> Članak 17. stavak 4. Uredbe o koncentracijama.

Kada ovlaštena osoba utvrdi da je prijava formalnopravno ispravna i potpuna, izdat će o tome posebnu potvrdu.<sup>81</sup>

Ako je ovlaštena osoba od podnositelja zahtjeva zatražila da prijavu upotpuni ili pojasni (u smislu dostavljanja podataka i isprava koje su propisani kao obvezni), prijava će se smatrati potpunom tek kada ti podaci odnosno isprave budu dostavljeni Agenciji. Isto se odnosi i na slučaj kad Agencija sama prikuplja podatke koje podnositelj prijave nije uspio prikupiti sam, ili kad Agencija od podnositelja prijave zatraži da umjesto nedostajućih podataka dostavi svoje analize i procjene stanja.

U smislu pravnih učinaka koje proizvodi, izdavanje *potvrde o potpunosti prijave*,<sup>82</sup> izuzetno je značajna postupovna radnja. Stoga je njen oblik i sadržaj detaljno propisan Uredbom o koncentracijama.<sup>83</sup> Tako potvrda o potpunosti prijave, osim općih podataka potrebnih za identifikaciju upravnog predmeta i tijeka postupka (klasa, podaci o strankama, nadnevak prvog dostavljanja Agenciji, datum dostavljanja dopuna itd.), sadrži nadnevak njenog izdavanja i uz njega vezane posebne upute podnositelju prijave koje su od odlučujućeg značaja za daljnji tijek postupka.

#### *i) Dan podnošenja prijave*

Zakon izričito utvrđuje da će se danom podnošenja prijave smatrati dan kad je Agencija *zaprimila potpunu prijavu*.<sup>84</sup> Na taj je način rok za donošenje odluke Agencije teče od trenutka koji je moguće objektivno i nesumnjivo utvrditi, odnosno od trenutka kad je Agencija stvarno raspolagala osnovnim podacima potrebnim za donošenje odluke.

#### *ii) Pravne posljedice izdavanja potvrde o potpunosti prijave*

Danom izdavanja potvrde, počinju teći rokovi u kojima Agencija mora donijeti odluku o ocjeni dopuštenosti prijavljene koncentracije. Kako bi se ta činjenica objektivno i transparentno utvrdila, Uredbom o koncentracijama propisano je da potvrda mora *sadržavati posebne upute* podnositelju prijave. Riječ je o dvije upute.<sup>85</sup>

#### *a) Uputa o zabrani daljnje provedbe koncentracije poduzetnika*

---

<sup>81</sup> Članak 45. stavak 3. ZZTN.

<sup>82</sup> U nadnaslovu članka 18. Uredbe o koncentracijama koristi se izraz *potvrda o podnesenoj prijavi*.

<sup>83</sup> Članak 18. Uredbe o koncentracijama.

<sup>84</sup> Članak 45. stavak 3. ZZTN.

<sup>85</sup> Članak 18. slovo f) i slovo h) Uredbe o koncentracijama.

Prva je uputa da danom podnošenja prijave za sve sudionike koncentracije nastupa Zakonom utvrđena *zabrana daljnje provedbe koncentracije*.<sup>86</sup> Zabrana traje *do donošenja konačnog rješenja* kojim Agencija koncentraciju ocjenjuje dopuštenom, odnosno do isteka rokova utvrđenih rješenjem kojim se koncentracija uvjetno dopušta.<sup>87</sup>

Zabrana daljnje provedbe koncentracije podrazumijeva da će se sudionici koncentracije suzdržati od provedbe bilo kakvih daljnjih pravnih i faktičnih radnji i djelovanja čiji bi, izravni ili neizravni, učinak išao u pravcu uspostavljanja stvarnog statusnog i/ili gospodarskog jedinstva sudionika koncentracije, odnosno u pravcu stvarne koordinacije donošenja poslovnih odluka te iz toga proizašlog usklađenog djelovanja na tržištu. Krajnje pojednostavljeno, to znači da se za vrijeme trajanja postupka ocjene dopuštenosti koncentracije njeni sudionici moraju na tržištu nastaviti ponašati i stvarno djelovati kao tržišni takmaci.

#### *b) Uputa o početku tijeka roka za donošenje odluke Agencije*

Druga je uputa da danom podnošenja prijave počinje teći rok za ocjenu dopuštenosti koncentracije na tzv. prvoj razini,<sup>88</sup> te da će se koncentracija smatrati dopuštenom ako Agencija u roku od 30 dana od dana podnošenja prijave ne donese zaključak o pokretanju postupka ocjene njene dopuštenosti.

#### 7. 5. 1. 2. *Ispitivanje postojanja obveze podnošenja prijave*

Po primitku potpune prijave koncentracije, o čemu je podnositelju prijave izdana posebna potvrda, Agencija će najprije utvrditi *postoji li u konkretnom slučaju obveza prijave namjere koncentracije*, s obzirom na kriterij ukupno ostvarenog prihoda sudionika koncentracije. Riječ je o ukupnom prihodu koji su sudionici koncentracije ostvarili u financijskoj godini koja prethodi godini u kojoj se koncentracija provodi.<sup>89</sup>

Ako se utvrdi da u konkretnom slučaju nije postojala obveza podnošenja prijave koncentracije, Agencija će donijeti *zaključak kojim se prijava namjere koncentracije odbacuje* jer nema uvjeta za pokretanje postupka ocjene.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Članak 22. stavak 3. ZZTN.

<sup>87</sup> Ako je riječ o tzv. nespornoj koncentraciji iz članka 26. stavka 21. ZZTN, koje se ocjenjuju na tzv. prvoj razini, zabrana traje do isteka roka od 30 dana od dana izdavanja potvrde.

Ako je riječ o spornim koncentracijama iz članka 26. stavka 3. ZZTN, koje se ocjenjuju na tzv. drugoj razini, zabrana traje do donošenja konačnog rješenja, pod uvjetom da koncentracija bude ocjenjena dopuštenom.

Ako u drugoj razini koncentracija bude uvjetno dopuštena, u smislu odredbe članka 26. stavka 3. točka 3. ZZTN, zabrana traje do isteka rokova i/ili ispunjavanja mjera i uvjeta koje je Agencija utvrdila rješenjem.

<sup>88</sup> Članak 26. stavak 1. ZZTN.

<sup>89</sup> Postojanja obveze prijave koncentracije, procjenjuje se s obzirom na *thresholde* utvrđene u članku 22. stavku 4. ZZTN.

<sup>90</sup> Supsidijarna primjena Zakona o općemu pravnom postupku (članak 125. stavak 2. ZoUP).

## 7. 5. 2. ISPITIVANJE PRIJAVE U MATERIJALNOPRAVNOM SMISLU - POČETAK POSTUPKA OCJENE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Nakon izdavanja potvrde o potpunosti prijave započinje postupak ocjene dopuštenosti koncentracije sa stanovišta mogućih učinaka njene provedbe na tržišno natjecanje. Time, dakle, započinje postupak ocjene dopuštenosti koncentracije *na prvoj razini*.

Agencija će započeti ispitivanje prijave sa stanovišta mogućih pozitivnih i negativnih učinaka koncentracije na tržišno natjecanje, uključujući i moguće zapreke pristupu tržištu.<sup>91</sup> Pritom Agencija koristi više kriterija. Međutim, kako bi se ti kriteriji mogli primijeniti na konkretan slučaj, Agencija prethodno mora utvrditi mjerodavno tržište na kojem će prijavljena koncentracija proizvoditi učinke.

### 7. 5. 2. 1. Utvrđivanje mjerodavnog tržišta – prvi korak u postupku ocjene koncentracije poduzetnika

U praksi će *prvi korak* u postupku ocjene prijavljene koncentracije biti utvrđivanje mjerodavnog tržišta. Agencija utvrđuje mjerodavno tržište *posebno za svaki konkretni slučaj*.<sup>92</sup> To je potrebno kako bi se mogući učinci prijavljene koncentracije na tržišno natjecanje ocjenjivali s obzirom na konkretne uvjete na tržištu na kojem se sudionici koncentracije tržišno natječu.

Način utvrđivanja mjerodavnog tržišta propisan je Zakonom<sup>93</sup> i *Uredbom o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta* (u daljnjem tekstu: Uredba o mjerodavnom tržištu).<sup>94</sup>

Mjerodavno se tržište u osnovi određuje kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika (proizvodna ili stvarna dimenzija) na određenom zemljopisnom području (zemljopisna ili prostorna dimenzija).

*Svrha* je utvrđivanja mjerodavnog tržišta određivanje proizvoda odnosno usluga s kojima se poduzetnici tržišno natječu te područja na kojem se natječu.<sup>95</sup>

Pri utvrđivanju mjerodavnog tržišta koristi se veliki broj vrlo složenih kriterija i metoda. Neki od kriterija i metoda za utvrđivanje (definiranje) mjerodavnog tržišta su

---

<sup>91</sup> Članak 26. stavak 2. ZZTN.

<sup>92</sup> Jedno od temeljnih načela prava tržišnog natjecanja moglo bi se sažeti u sintagmi «nema jednakih slučajeva».

<sup>93</sup> Članak 7. stavak 1. ZZTN.

<sup>94</sup> *Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta*; «Narodne novine», broj 51/2004. Uredba je stupila na snagu 29. travnja 2004. Njeno donošenje predviđeno je člankom 7. stavkom 2. ZZTN.

<sup>95</sup> Članak 3. stavak 2. Uredbe o mjerodavnom tržištu.

iskustveni,<sup>96</sup> a neki kvantitativni.<sup>97</sup> Iako je utvrđivanje mjerodavnog tržišta u većini slučajeva relativno jednostavno, u nekim će slučajevima to biti vrlo složen postupak.

#### 7. 5. 2. 2. Kriteriji za ocjenu dopuštenosti koncentracije poduzetnika

Nakon što je, primjenom metoda i kriterija propisanih Uredbom o mjerodavnom tržištu, utvrdila konkretno mjerodavno tržište, Agencija će *utvrditi strukturu mjerodavnog tržišta*. Utvrđivanje strukture mjerodavnog tržišta, temelj je za primjenu ostalih kriterija.

U bitnome, Agencija će utvrditi strukturu mjerodavnog tržišta prije provedbe koncentracije i njegovu strukturu nakon provedbe koncentracije.

Osnovni kriteriji za ocjenu dopuštenosti koncentracija propisani su Zakonom<sup>98</sup> i Uredbom o koncentracijama<sup>99</sup>. Kriteriji služe za procjenu odnosa mogućih prednosti i mogućih negativnih učinaka koji bi mogli nastupiti provedbom koncentracije, uključujući i moguće zapreke pristupu tržištu.

ZZTN utvrđuje tri skupine kriterija. Zakon te kriterije navodi samo kao primjere, što znači da time popis kriterija nije iscrpljen, već da je riječ o nekim osnovnim kriterijima. I za te kriterije možemo reći da su neki od njih iskustveni, a neki kvantitativni.<sup>100</sup>

#### *i) Prva skupina kriterija*<sup>101</sup>

Tu skupinu čine kriteriji za utvrđivanje strukture mjerodavnog tržišta, kako s obzirom na postojeće, tako i s obzirom na potencijalne tržišne takmace. Tim se kriterijima utvrđuje način i mogućnosti opskrbe tržišta. Njima se procjenjuju troškovi, rizici,

---

<sup>96</sup> Npr. navike potrošača.

<sup>97</sup> Npr. *five/ten per cent test*. U osnovi je riječ o testu kojim se nastoji hipotetski utvrditi bi li kupac proizvoda koji proizvodi neki od sudionika koncentracije u slučaju povećanja cijene toga proizvoda za pet/deset posto, počeo kupovati jeftiniji konkurentski proizvod.

<sup>98</sup> Članak 25. stavak 2. ZZTN.

<sup>99</sup> Članak 19. Uredbe o koncentracijama.

<sup>100</sup> Npr. tržišni udjeli poduzetnika, koji djeluju kao konkurenti na mjerodavnom tržištu, izraženi u postocima. Pritom se za utvrđivanje tržišnog udjela mogu koristiti razičiti kriteriji, kao što su npr. ukupno ostvareni prihod ili promet na mjerodavnom tržištu, broj proizvedenih komada nekog proizvoda ili broj obavljenih usluga, broj komitenata, broj poslovnica, prodavaonica ili vozila, pa čak i broj zaposlenih. Koji će od kriterija biti primijenjen ovisi o specifičnostima svakog konkretnog slučaja i mogućnostima da se pribave podaci koji su međusobno usporedivi.

<sup>101</sup> Članak 19. slova a) do e) Uredbe o koncentracijama.

tehnološki, ekonomski i pravni uvjeti potrebni za pristup ili izlazak s mjerodavnog tržišta. Osim toga, procjenjuju se i svi drugi mogući učinci koncentracije na tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu.

ii) Druća skupina kriterija<sup>102</sup>

Ta skupina kriterija služi za utvrđivanje tržišnih udjela, tržišni položaj, gospodarsku i financijsku snagu, te poslovanje poduzetnika na mjerodavnom tržištu. U tu skupinu spadaju i kriteriji za utvrđivanje unutarnjih i vanjskih prednosti sudionika koncentracije u odnosu na konkurente, kao i kriteriji kojima se utvrđuju moguće promjene u poslovanju sudionika koncentracije nakon provedene koncentracije.

iii) Treća skupina kriterija<sup>103</sup>

Posljednju skupinu čine kriteriji za utvrđivanje učinaka koncentracije na ostale poduzetnike, osobito s obzirom na pogodnosti za potrošače, te ostale ciljeve i učinke namjeravane koncentracije. Ti su učinci naročito smanjivanje cijena roba/usluga, skraćivanje tokova distribucije, smanjenje troškova prijevoza i distribucije te drugih troškova, specijalizacija proizvodnje, kao i sve druge pogodnosti koje su u izravnoj svezi s provedbom koncentracije.

## 8. DVIJE RAZINE U POSTUPKU OCJENE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA

Agencija započinje prijavljene koncentracije ocjenjuje sa stanovišta mogućih prednosti i učinaka koncentracije na tržišno natjecanje, uključujući i moguće zapreke pristupu tržištu.

U tom smislu Zakon uvodi podjelu koncentracija na *sporne* i *nesporne*. Svrstavanje u pojedinu skupinu obavlja se na temelju procjena Agencija. Glavi je kriterij za svrstavanje konkretne koncentracije u jednu ili drugu skupinu ocjena Agencije može li se već na temelju podataka iz prijave, kao i svih drugih podataka i saznanja kojima raspolaže, razumno pretpostaviti kakve će biti posljedice provedbe prijavljene koncentracije s obzirom na narušavanje, ograničavanje ili sprječavanje tržišnog natjecanja. Ako Agencija i bez pribavljanja dodatnih podataka procjeni da prijavljena koncentracija neće za posljedicu imati značajno narušavanje, ograničavanje ili sprječavanje tržišnog natjecanja, riječ je o nespornoj koncentraciji. U protivnom je riječ o spornoj koncentraciji.

---

<sup>102</sup> Članak 19. slova f) do h) Uredbe o koncentracijama.

<sup>103</sup> Članak 19. slovo i) Uredbe o koncentracijama.

S obzirom na takvu podjelu koncentracija, *razlikuje se i postupak ocjene i njegovo moguće trajanje*. Naime, postupak ocjene nespornih koncentracija završava već na prvoj razini. Riječ je o postupku koji bismo mogli nazvati sumarnim, u kojem će Agencija rješenje donijeti samo na izričiti zahtjev stranke. Ako Agencija procjeni da je riječ o spornoj koncentraciji, morat će pokrenuti postupak njene ocjene na drugoj razini. Taj postupak pokreće posebnim zaključkom o pokretanju postupka.

Kod procjene mogućih učinaka prijavljene koncentracije Agencija koristi podatke iz svih dostupnih izvora. To će, uz podatke iz prijave, biti i podaci pribavljeni od drugih poduzetnika (naročito od tržišnih takmaca sudionika koncentracije), statistički podaci pribavljeni od Državnog zavoda za statistiku, strukovnih udruženja, institucija koja se bave istraživanjem tržišta kao i podaci iz Agencijinih baza podataka.

## 8. 1. PRVA RAZINA – NESPORNE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Ocjena dopuštenosti koncentracije na prvoj razini u pravilu se *temelji podacima kojima Agencija raspolože u trenutku podnošenja prijave*. Ti podaci moraju biti dovoljni da Agencija može razumno pretpostaviti da provedba prijavljene koncentracije, s obzirom na njene moguće učinke na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja, neće biti zabranjena. S tog stanovišta takve koncentracije nazivamo *nespornima*.

Takvu ocjenu Agencija mora donijeti *u roku od 30 dana od dana izdavanja potvrde o potpunosti prijave koncentracije*.

Međutim, ocjena dopuštenosti može se temeljiti i na podacima koje je podnositelj prijave *naknadno dostavio Agenciji ili ih je to tijelo samo naknadno pribavilo*. Takvi će podaci biti uzeti u obzir samo pod određenim uvjetima. Prvi je uvjet da su bili dostavljeni Agenciji unutar roka od 30 dana od dana izdavanja potvrde o potpunosti prijave koncentracije, a svakako prije donošenja zaključka o pokretanju postupka ocjene koncentracije na drugoj razini. Drugi je uvjet da je riječ o podacima koji su relevantni i pogodni za jednostavnu i brzu procjenu je li riječ o nespornoj koncentraciji, te da ih shodno tome Agencija ne treba posebno provjeravati, uspoređivati ili analizirati.

### 8. 1. 1. PRETPOSTAVKA DOPUŠTENOSTI NESPORNE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Ako Agencija ocjeni da je riječ o nespornoj koncentraciji, *neće donositi zaključak o pokretanju postupka*. U pravilu Agencija *neće donositi niti rješenje o ocjeni takve*



koncentracije, već će se smatrati da je koncentracija dopuštena istekom roka od 30 dana od dana dostave potpune prijave. Međutim, već i sama činjenica da Agencija nije podnositelju prijave dostavila zaključak o pokretanju postupka ocjene koncentracije u roku od 30 dana od izdavanja potvrde o potpunosti prijave, stvara *zakonsku pretpostavku da je koncentracija ocjenjena dopuštenom*.<sup>104</sup>

## 8. 1. 2. IZNIMNO DONOŠENJE RJEŠENJA NA IZRIČITI ZAHTJEV

Samo *iznimno*, i to *na izričiti zahtjev sudionika koncentracije*, Agencija će i u slučaju nesporne koncentracije donijeti rješenje o dopuštenosti koncentracije na prvoj razini.

Rješenje će biti *sumarno*, tj. sadržavat će samo kratko obrazloženje. U obrazloženju će se navesti samo to da je Agencija na temelju svih raspoloživih dokaza došla do zaključka da se može razumno pretpostaviti da provedba koncentracije ne bi mogla imati za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

### 8. 1. 2. 1. Rok za podnošenje zahtjeva za iznimno izdavanje rješenja

Sudionici koncentracije mogu zahtjev za iznimno donošenje rješenja o ocjeni nesporne koncentracije mogu *istaknuti već u prijavi* koncentracije.

Ako taj zahtjev ne istaknu u prijavi, to mogu učiniti i naknadno. Iako to Zakon izričito ne propisuje, imajući na umu na svrhu i prirodu tog instituta,<sup>105</sup> zahtjev za iznimnim donošenjem rješenja na prvoj razini mora se postaviti u razumnom roku.

Taj rok u pravilu završava istekom tri mjeseca računajući od dana koji je potvrdom o potpunosti prijave utvrđen kao dan podnošenja potpune prijave koncentracije.

## 8. 2. DRUGA RAZINA – SPORNE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

---

<sup>104</sup> Članak 26. stavak 1. ZZTN.

<sup>105</sup> Ekonomičnost i efikasnost postupka, te izbjegavanje nepotrebnog administriranja.

Ako Agencija procjeni da je riječ o *spornoj koncentraciji*, morat će pokrenuti postupak njene ocjene na drugoj razini. Taj postupak pokreće donošenjem posebnog *zaključka o pokretanju postupka ocjene koncentracije*. Time postupak ocjene dopuštenosti prijavljene koncentracije prelazi u drugu razinu.

Prebacivanje ocjene dopuštenosti koncentracije na drugu razinu znači da će Agencija konačnu *ocjenu moći donijeti tek po pribavljanju dopunskih podataka, vještačenja, odnosno analiza*, budući da joj podaci iz prijave i drugi dokazi dostavljeni uz prijavu, kao ni svi drugi podaci i isprave, uključujući i vlastita saznanja Agencije, nisu dovoljni za ocjenu mogućih učinaka prijavljene koncentracije na sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

Dakle, postupak ocjene *prelazi na drugu razinu danom donošenja zaključka o pokretanju postupka ocjene koncentracije*.

U tom slučaju Agencija postupak mora okončati, u pravilu, najkasnije u roku od tri mjeseca od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka.<sup>106</sup>

#### 8. 2. 1. ZAKLJUČAK O POKRETANJU POSTUPKA OCJENE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

O donošenju zaključka o pokretanju postupka odlučuje Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja na prijedlog stručne službe Agencije. Na taj se zaključak odgovarajuće primjenjuju odredbe Zakona koje se odnose na zaključak o pokretanju postupka.<sup>107</sup>

Shodno tome, zaključak naročito mora sadržavati:

- i) zakonske odredbe na temelju kojih se postupak pokreće,
- ii) zahtjev za dostavom dokumentacije za koju Agencija u tom trenutku smatra da je potrebna za nastavak postupka,
- iii) uputu da protiv zaključka nije dopuštena posebna žalba niti je dopušteno pokretanje upravnog spora.

##### 8. 2. 1. 1. Rok za donošenje zaključka o pokretanju postupka ocjene

Zaključak o pokretanju postupka ocjene dopuštenosti koncentracije Agencija mora donijeti *unutar roka od 30 dana* od dana koji je potvrdom o potpunosti prijave koncentracije utvrđen kao dan podnošenja potpune prijave.

---

<sup>106</sup> Članak 56. stavak 1. ZZTN. Mogućnost produžavanja tog roka (pod određenim uvjetima) uređena je člankom 56. stavkom 5. ZZTN.

<sup>107</sup> Odredbe koje se odgovarajuće primjenjuju na zaključak o pokretanju postupka ocjene koncentracije sadržane su u člankom 46. stavku 2. i stavku 3. ZZTN.

## 8. 2. 2. POSTUPAK PRIKUPLJANJA I ANALIZA DOPUNSKIH PODATAKA NA DRUGOJ RAZINI

Prebacivanje ocjene dopuštenosti koncentracije na drugu razinu znači da će Agencija konačnu ocjenu moći donijeti tek po pribavljanju dopunskih podataka, vještačenja, odnosno analiza.

Stoga će Agencija već u zaključku o pokretanju postupka ocjene koncentracije morati od podnositelja prijave zatražiti dostavu dodatne dokumentacije za koju u tom trenutku smatra da je potrebna za nastavak postupka.<sup>108</sup> Zbog kratkoće roka Agencija će već u tom trenutku i od drugih osoba, poduzetnika i institucija zatražiti podatke koje smatra značajnim za donošenje odluke.

## 8. 2. 3. DOKAZIVANJE PREDNOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA ZA TRŽIŠNO NATJECANJE I INTERESE POTROŠAČA

Ako to već ranije nije mogao procijeniti, proglašavanjem prijavljene koncentracije spornom i prebacivanjem postupka na drugu razinu, prijavitelju koncentracije mora postati sasvim jasno da je moguće da koncentracija, u krajnjem slučaju, bude ocjenjena zabranjenom.

Stoga bi sudionici koncentracije u tom trenutku trebali *pojačati napore* da dokažu da će koncentracija proizvesti pozitivne učinke koji u tolikoj mjeri prevladavaju nad njenim ograničavajućim učincima, da će njena provedba faktično dovesti do jačanja tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu. Naime, izričitom je zakonskom odredbom teret dokaza isključivo na prijavitelju koncentracije.<sup>109</sup> Teret dokazivanja se ne iscrpljuje u dostavljanju dokaza koji se odnose na statusni oblik sudionika koncentracije, financijske izvještaje i pravni temelj i oblik buduće koncentracije. Naime, ti elementi prijave služe prvenstveno za utvrđivanje strukture mjerodavnog tržišta, te su sa stanovišta dokazivanja prevladavajućih prokompetitivnih učinaka koncentracije u ovoj fazi postupka, na neki način, manje značajni.

Najznačajniji su *primjeri dokaza pozitivnih učinaka* provedbe koncentracije prokompetitivni pravni i gospodarski razlozi za provedbu koncentracije, već izvršena

---

<sup>108</sup> Prema članku 48. ZZTN, zaključak može sadržavati i zahtjev za omogućavanja neposrednog uvida u poslovne prostorije, nepokretnu i pokretnu imovinu, poslovne knjige, baze podataka i drugu dokumentaciju za koje Agencija smatra da bi joj mogli pomoći pri ocjeni dopuštenosti koncentracije.

Ako sudionici koncentracije na koje su takvi zahtjevi upravljani ne omoguće dobrovoljno uvid u poslovne prostorije, poslovne knjige i sl., Agencija će postupiti prema članku 49. ZZTN i od nadležnog prekršajnog suda zatražiti izdavanje pisanog naloga za pretragu stana, osoba ili prostorija, odnosno za zaplenu dokumentacije.

<sup>109</sup> Članak 18. ZZTN.

ili namjerava istraživanja i ulaganja u razvoj sudionika koncentracije i stvaranje pogodnosti sa stanovišta interesa potrošača proizašlih izravno iz provedbe koncentracije.

Sva tri dokaza mogu biti prihvaćena samo ako su u najvećoj mogućoj mjeri *kvantificirana* i *potkrijepljena ekonomskim analizama i drugim pisanim dokazima*. To mogu biti izvješća uprave kojim se pravno i gospodarski obrazlaže koncentracija, zajedno s privicima kojima se brojčano prikazuju očekivani financijski učinci provedbe koncentracije. Takvi dokazi mogu biti u obliku dostavljanja raspoloživih analiza, studija, grafičkih prikaza (dijagrama) ili izvješća koje su sudionici koncentracije pripremili za članove uprave, nadzornog odbora ili dioničare, čiji je predmet procjena i analiza koncentracije sa stanovišta stanja tržišnog natjecanja, uvjeta i postojanja stvarnih i potencijalnih tržišnih takmaca na mjerodavnom tržištu. To mogu biti i odluke drugih tijela ovlaštenih za ocjenu koncentracija izvan Republike Hrvatske kojima je podnesen zahtjev za ocjenu te koncentracije.

#### 8. 2. 3. 1. Razlozi kojima se koncentracija poduzetnika pravno i gospodarski obrazlaže

Ako je riječ o relativno loše strukturiranom mjerodavnom tržištu,<sup>110</sup> prijavitelj koncentracije posebnu pozornost treba posvetiti razlozima kojima se koncentracija pravno i gospodarski obrazlaže.

Riječ je o obrazlaganju koncentracije *sa stanovišta njenih učinaka na druge poduzetnike*, a naročito na tržišne takmace sudionika koncentracije. Naime, podnositelj prijave mora dokazati Agenciji da je njegova namjera da provedbom koncentracije ojača ne samo tržišni položaj sudionika koncentracije, već da mu je *namjera ojačati tržišno natjecanje* na mjerodavnom tržištu i u cjelini. To znači da treba dokazati ili učiniti uvjerljivim da provedbom koncentracije *svoj tržišni položaj želi ojačati samo u mjeri u kojoj je to dovoljno da se uspješno tržišno natječe sa svojim konkurentima* na mjerodavnom tržištu. Drugim riječima, podnositelj prijave mora dokazati da mu nije cilj da provedbom koncentracije svoj vladajući položaj toliko ojača, da bi time došlo do sprječavanja ili potpunog ukidanja tržišnog natjecanja.

Dakle, *provedba koncentracije mora imati pozitivne učinke na ostale poduzetnike*, u smislu da njena provedba potakne ili prisili ostale tržišne takmace da ulože dodatne napore u tržišno natjecanje.

Provedba koncentracije u tom se smislu mora odraziti i na *pogodnosti za potrošače*, koje će se ogledati u smanjivanju cijena proizvoda i/ili usluga, proizašlih iz smanjivanja troškova prijevoza i/ili distribucije te drugih troškova, skraćivanje tokova distribucije, te drugih pogodnosti koje su u izravnoj vezi s provedbom koncentracije.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Misli se na mjerodavno tržište koje je loše strukturirano po broju tržišnih takmaca (oligopolno tržište), u smislu da bi provedbom koncentracije kumuliranje tržišnih udjela sudionika koncentracije ili zbog povezanosti sudionika koncentracije s drugim poduzetnicima, dovelo do stvaranja novog ili jačanja njihovog postojećeg vladajućeg položaja na tržištu.

<sup>111</sup> Članak 25. stavak 2. točka 3. ZZTN.

#### 8. 2. 3. 2. Opis izvršenih ili namjeravanih istraživanja i ulaganja u razvoj sudionika koncentracije poduzetnika

Opis izvršenih ili namjeravanih istraživanja i ulaganja u razvoj sudionika koncentracije povezan je s opisivanjem razloga kojima se koncentracija pravno i gospodarski obrazlaže. Ovo iz razloga što jasno iskazana i po mogućnosti dokazana namjera (npr. elaborati o namjeravanim ulaganjima, dokazi o pregovorima s potencijalnim kreditorima ili investitorima i sl.) da se *nakon provedbe koncentracije* ulaže u sudionike koncentracije (a *naročito u tzv. target company*, odnosno u poduzetnika koji je bio objekt stjecanja prevladavajućeg utjecaja), ukazuje na pozitivne namjere preuzimatelja. Naime, dokazana namjera ulaganja, pogotovo ako je riječ o velikim sredstvima ili sredstvima koja se namjeravaju uložiti u tehnološki razvitak preuzetog poduzetnika, ukazuje Agenciji da nije vjerojatna namjera preuzimatelja da, nakon provedbe koncentracije, *likvidira preuzetog poduzetnika*. Ovo je izuzetno važan dokaz ako je riječ o koncentraciji koja nastaje preuzimanjem kontrole nad izravnim tržišnim takmacem.

#### 8. 2. 3. 3. Opis pogodnosti sa stanovišta interesa potrošača

Možda je najvažnija točka prijave detaljniji opis iz kojeg proizlazi da će provedba koncentracije *rezultirati nastupanjem pogodnosti sa stanovišta interesa potrošača*. Ovu točku *Zakon izričito navodi kao jedan od kriterija* za ocjenu dopuštenosti koncentracija.<sup>112</sup>

Podnositelj prijave mora egzaktno dokazati da će provedbom koncentracije doći do pogodnosti za potrošače. Pod tim se pogodnostima naročito smatraju snižavanje cijena proizvoda i/ili usluga, povećanja kvalitete proizvoda i/ili usluga, uvođenje inovativnih proizvoda, odnosno povećanja i proširivanja mogućnosti izbora proizvoda i/ili usluga za potrošača.

#### 8. 2. 4. POSEBNI SLUČAJEVI DOKAZIVANJA PREDNOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA ZA TRŽIŠNO NATJECANJE I INTERESE POTROŠAČA

---

<sup>112</sup> Članak 25. stavak 2. točka 3. ZZTN.

U posebnim će se slučajevima sudionici koncentracije za dokazivanje dopuštenosti koncentracije koristiti i nekim drugim institutima prava tržišnog natjecanja. Riječ je o tzv. *obranama dopuštenosti koncentracija* (u daljnjem tekstu: obrane).<sup>113</sup>

U praksi se najčešće koriste dvije takve obrane: obrana primjenom kriterija opadajućeg poslovanja poduzetnika i obrana prema kriteriju povećane učinkovitosti poduzetnika.

Riječ je o iznošenju vrlo preciznih, kvantificiranih i lako dokazljivih podataka, koji će uvjeriti Agenciju da će pozitivni učinci koncentracije koja je u osnovi sporna, sa stanovišta jačanja tržišnog natjecanja prevladavati nad njenim negativnim učincima.

Opisat ćemo dvije najpoznatije obrane. To su obrana prema kriteriju opadajućeg poslovanja poduzetnika (tzv. *failing firm defence*) i obrana prema kriteriju povećane učinkovitosti poduzetnika (tzv. *efficiency defence*).

#### 8. 2. 4. 1. Obrana prema kriteriju opadajućeg poslovanja poduzetnika

Obrana prema kriteriju opadajućeg poslovanja poduzetnika<sup>114</sup> je koncept dokazivanja dopuštenosti koncentracije *unatoč činjenici da će njenom provedbom doći do jačanja postojećeg ili stvaranja novog vladajućeg položaja* poduzetnika na tržištu. U takvom slučaju podnositelj prijave mora dokazati najmanje dvije stvari.

Prvo, da tržišni takmac nad kojim prijavitelj koncentracije namjerava steći kontrolu,<sup>115</sup> kroz duže razdoblje (najmanje tri uzastopne godine), *neprekidno i značajno gubi tržišni udjel*. Trend gubitka tržišnog udjela mora biti takav da je sasvim izvjesno da će taj tržišni takmac u relativno kratkom vremenu doći u financijske teškoće koje će neminovno dovesti do stečaja odnosno likvidacije. Za takve tvrdnje Agenciji moraju biti predočeni jasni brožčani pokazatelji.

Drugo, za stjecanje kontrole nad tim poduzetnikom (preuzimanje) *nije zainteresiran niti jedan drugi poduzetnik* (npr. jedino je prijavitelj koncentracije dao ponudu na javnom nadmetanju).

I jedna i druga tvrdnja moraju biti potkrijepljene čvrstim dokazima. Ako podnositelj prijave dokaže obje tvrdnje, Agencija bi takvu koncentraciju, uzimajući u obzir i sve druge relevantne pravne i činjenične okolnosti, mogla ocijeniti dopuštenom. Naime, provedbom koncentracije nesumnjivo ne dolazi do jačanja tržišnog natjecanja. Međutim, Agencija mora voditi računa da njenom *provedbom ne dođe do smanjivanja, odnosno do «pogoršanja»*<sup>116</sup> tržišnog natjecanja na mjerodavnom

---

<sup>113</sup> *Defences.*

<sup>114</sup> *Failing firm defence (failing company defence; rescue merger).* U svezi s primjenom toga instituta u komparativnom pravu EU isp. *Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings* OJ C 31/5, (2004/C 31/03/2004).

<sup>115</sup> *Target company.*

<sup>116</sup> *Deterioration.*

tržištu. Dakle, uvjetno rečeno, učinci provedbe takve koncentracije na tržišno natjecanje moraju biti *neutralni, ako već nisu pozitivni*.<sup>117</sup>

Razlog zbog kojeg će Agencija izuzetno dopustiti provođenje takve koncentracije, unatoč činjenici da će njenom provedbom doći do stvaranja novog ili jačanja postojećeg vladajućeg položaja, nalazimo u činjenici što iz dokaza koje je pružio podnositelj prijave proizlazi da je izvjesno kako će jedan od tržišnih takmaca, zbog lošeg poslovanja, u kratkom vremenu nestati s tržišta. Dakle, poduzetnik koji nemjerava steći kontrolu nad financijski oslabjelim konkurentom teoretski bi mogao pričekati da taj konkurent nestane s tržišta. Učinak, sa stanovišta strukture tržišta s obzirom na broj tržišnih takmaca bio bi jednak kao i u slučaju provedbe koncentracije. Međutim, provedbom koncentracije sačuvat će se tehnologija, know-how i brandovi «posrnulog» poduzetnika. Naravno, vjerojatno je da će se sačuvati i određeni broj radnih mjesta. Međutim, valja skrenuti pozornost da socijalni moment, u smislu očuvanja radnih mjesta, Agencija neće uzeti u obzir kao činjenicu odlučnu za ocjenu koncentracije dopuštenom.

#### 8. 2. 4. 2. Obrana prema kriteriju povećane učinkovitosti poduzetnika

Obrana prema kriteriju povećane učinkovitosti poduzetnika<sup>118</sup> je koncept dokazivanja dopuštenosti koncentracije utemeljen na činjenici da će se kroz različite *sinergijske učinke* odnosno kroz ekonomiju obujma, unatoč činjenici da će njenom provedbom doći do jačanja postojećeg ili stvaranja novog vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu, ostvariti takvi pozitivni učinci koji će biti prevalentni u odnosu na negativne učinke jačanja vladajućeg položaja.

Pri iznošenju ove obrane podnositelj prijave mora imati na umu dvije činjenice.

Prije svega, samo pozivanje na očekivane sinergijske učinke nije dovoljno da bi Agencija prihvatila ovu obranu. Naime, očekivane sinergijske učinke treba ne samo nabrojati, već i *kvantificirati*.

Druga je važna činjenica koju podnositelj prijave treba imati na umu kad koristi ovu obranu jest da se pozitivni sinergijski učinci moraju odnositi na potrošače. Konkretno, podnositelj prijave mora *egzaktno dokazati da će provedba koncentracije dovesti do pogodnosti za potrošače*. Te će se pogodnosti odraziti u nižoj cijeni i/ili boljoj kvaliteti, inovativnim proizvodima, odnosno kroz povećanje mogućnosti izbora roba/usluga.

Kvantifikacija sinergijskih učinaka je bez sumnje moguća, budući da sudionici koncentracija, između ostaloga, uvijek provode kvantitativne analize učinaka namjeravane koncentracije. Riječ je o različitim analizama namijenjenim upravama, nadzornim odborima i dioničarima, kojima se obrazlažu financijski učinci za koje se

---

<sup>117</sup> Npr. sačuvat će se tehnologija, know-how i brandovi «posrnulog» poduzetnika. Ovdje valja skrenuti pozornost na činjenicu da se u ovu obranu ne smije uključivati nikakav socijalni moment, kao što je npr. očuvanje radnih mjesta. No činjenica je da će prihvaćanjem takve obrane od strane agencije, provedbom koncentracije u određenoj mjeri biti postignut i taj učinak.

<sup>118</sup> *Efficiency defence*.

očekuje da će proizaći iz namjeravane koncentracije. Dio analiza u pravilu obuhvaća i analizu cijena proizvoda/usluga sudionika koncentracije nakon njene provedbe.

Dakle, pri ocjeni dopuštenosti koncentracije primjenom ove obrane, Agencija će kao pozitivne učinke koncentracije prihvatiti *isključivo* one sinergijske učinke kojima se stvaraju pogodnosti za potrošače, i to samo ako podnositelj prijave dostavljanjem kvantitativnih analiza i drugih dokaza učini uvjerljivim da će takve pogodnosti nastupiti.

S druge strane, navođenje očekivanih sinergijskih učinaka koncentracije kojima će se stvoriti pogodnosti isključivo za poduzetnike sudionike koncentracije, odnosno za njihove dioničare ili udjelničare, Agencija neće prihvatiti kao odlučujući razlog za dopuštanje provedbe takve koncentracije.

#### 8. 2. 5. USMENA RASPRAVA (HEARING)

Zakon izričito utvrđuje obvezu održavanja usmene rasprave samo u postupcima u kojima se pred Agencijom pojavljuju stranke sa suprotnim interesima.<sup>119</sup> Međutim, Zakon ostavlja mogućnost sazivanja usmene rasprave u svim slučajevima *kada to smatra korisnim*. To otvara mogućnost održavanja usmene rasprave i u postupcima ocjene koncentracija. Time se strankama u postupku daje mogućnost da iznese svoje argumente.<sup>120</sup>

ZZTN vrlo detaljno razrađuje institut usmene rasprave.<sup>121</sup> Kako u ovom slučaju neće postojati stranke sa suprotnim interesima,<sup>122</sup> rasprava će imati značajke saslušanja stranke, za koje se u komparativnom pravu EU koristi izraz *hearing*.

Svrha je usmene rasprave da se, ako je to svrsishodno, *u izravnom kontaktu podnositelja prijave i voditelja postupka* u Agenciji pribave dodatna objašnjenja vezana npr. uz specifičnosti mjerodavnog tržišta, odnosno način proizvodnje ili prodaje proizvoda ili usluga sudionika koncentracije. Time se ujedno ubrzava postupak, budući da se izbjegava učestala razmjena upita i odgovora između Agencije i sudionika koncentracije.

---

<sup>119</sup> Članak 54. stavak 1. ZZTN.

<sup>120</sup> U komparativnom pravu EU to se naziva *right to be heard*. To je pravo posebno razrađeno u *Odluci Europske komisije o ovlastima osobe koja vodi postupak u nekim postupcima koji se odnose na zaštitu tržišnog natjecanja (European Commission Decision of 23 May 2001 on the terms of reference of hearing officers in certain competition proceedings, C(2001)1461, OJ L 162, 19/06/2001 P. 0021 – 0024)*.

<sup>121</sup> Članak 54.ZZTN.

<sup>122</sup> Postupak ocjene koncentracija ima značajke inkvizitornog postupka.



Za postupak ocjene koncentracija osobito je važna odredba da će u slučaju nedolaska uredno pozvane stranke, voditelj postupka zakazati novu usmenu raspravu. Međutim, ako se stranka ponovo ne odazove, nova se rasprava neće zakazivati, već će se odluka donijeti na temelju vlastitih saznanja Agencije, raspoloživih podataka i dokumentacije.<sup>123</sup>

## 9. ODLUKE AGENCIJE U POSTUPCIMA OCJENE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA

Zakon izričito navodi *vrste upravnih akata*, odnosno odluka koje donosi Agencija.<sup>124</sup>

U postupcima ocjene koncentracija, Agencija donosi:

- rješenja kojima se ocjenjuje dopuštenost koncentracija,<sup>125</sup>
- rješenja kojima se određuju privremene mjere,<sup>126</sup>
- rješenja kojima se ukida ili mijenja rješenje o dopuštenosti koncentracije,<sup>127</sup>
- rješenja kojima se određuju posebne mjere za ponovnu uspostavu učinkovitog tržišnog natjecanja kod zabranjenih koncentracija,<sup>128</sup>
- druga rješenja, odnosno zaključci koje Agencija donosi na temelju Zakona.

### 9. 1. RJEŠENJE O OCJENI DOPUŠTENOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Agencija postupke ocjene koncentracije u pravilu okončava rješenjem. Međutim, to bez iznimke vrijedi samo za slučaj kad se koncentracija ocjenjuje u postupku na drugoj razini. Naime, u postupcima ocjene dopuštenosti koncentracija *na prvoj razini*, Agencija će rješenje donijeti samo na izričiti zahtjev podnositelja prijave koncentracije.

---

<sup>123</sup> Članak 54. stavak 4. i stavak 5. ZZTN.

<sup>124</sup> Članak 57. ZZTN.

<sup>125</sup> Riječ je o rješenjima o ocjeni dopuštenosti koncentracija na temelju članka 26. ZZTN.

<sup>126</sup> Riječ je o rješenjima o privremenim mjerama na temelju članka 55. ZZTN.

<sup>127</sup> Riječ je o rješenjima o ukidanju ili mijenjanju rješenja na temelju članka 27. ZZTN.

<sup>128</sup> Riječ je o rješenjima kojima se određuju posebne mjere za ponovnu uspostavu učinkovitog tržišnog natjecanja kod zabranjenih koncentracija na temelju članka 28. ZZTN.

*Na drugoj razini*, nakon donošenja zaključka o pokretanju postupka ocjene koncentracije, po pribavljanju dopunskih podataka, provođenju dopunskih vještačenja i analiza, primijenjući Zakonom i Uredbom o koncentracijama utvrđene kriterije za ocjenu koncentracije, Agencija može donijeti:

- rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom,
- rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje nedopuštenom (zabranjenom) i
- rješenje kojim se koncentracija ocjenjuje uvjetno dopuštenom ako sudionici koncentracije ispune određene mjere i uvjete u rokovima koje utvrdi Agencija.

Svako od navedenih rješenja ima određene specifičnosti.

### 9. 1. 1. RJEŠENJE KOJIM SE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA OCJENJUJE DOPUŠTENOM

Riječ je o rješenjima donesenim *na drugoj razini*, nakon što je Agencija pribavila dopunske podatke, provela dopunska vještačenja i analize, te primjenom kriterija utvrđenih Zakonom i Uredbom o koncentracijama ocijenila da je riječ o dopuštenoj koncentraciji.

Agencija rješenje mora donijeti u pravilu *u roku od tri mjeseca* od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka.<sup>129</sup>

Međutim, rok od tri mjeseca može se u nekim slučajevima *produljivati*. To će biti kad Agencija ocijeni da je za utvrđivanje činjeničnog stanja i ocjenu dokaza potrebno obaviti dopunska vještačenja ili analize, a naročito kada je riječ o osjetljivim industrijama ili tržištima.<sup>130</sup>

U takvim slučajevima Agencija može rok za donošenje rješenja od tri mjeseca nadalje produljivati za naredni rok od tri mjeseca, sve dok činjenično stanje i dokazi ne budu dovoljno utvrđeni odnosno ocjenjeni na način da je moguće donijeti rješenje o ocjeni dopuštenosti koncentracije. Agencija je o produljenju roka dužna pravovremeno, a svakako prije isteka roka, izvijestiti podnositelja prijave. Iako to Zakon izričito ne navodi, logično je da bi obavijest morala sadržavati kratko navođenje razloga za produljenje roka.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Članak 56. ZZTN.

<sup>130</sup> Članak 56. stavak 5. ZZTN. Jedno od takvih osjetljivih tržišta je npr. tržište maloprodaje prehrambenih proizvoda u nespecializiranim trgovinama (tzv. *food retail*).

<sup>131</sup> Kao što vidimo, rokovi za donošenje rješenja koje utvrđuje ZZTN, znatno su duži od rokova utvrđenih člankom 218. ZoUP-a. Razlozi za to navode se u «*Obrazloženju prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» (citat):

«*Dulji rokovi od rokova 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.*»

Danom donošenja rješenja kojim se koncentracija ocjenjuje dopuštenom, *prestaje zabrana daljnje provedbe* koncentracije.

#### 9. 1. 2. RJEŠENJE KOJIM SE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA OCJENJUJE NEDOPUŠTENOM (ZABRANJENOM)

Riječ je o rješenjima donesenim *na drugoj razini*, nakon što je Agencija pribavila dopunske podatke, provela dopunska vještačenja i analize, te primjenom Zakonom i Uredbom o koncentracijama utvrđenih kriterija ocijenila da je riječ o nedopuštenoj, odnosno o zabranjenoj koncentraciji. Riječ je o koncentraciji čiji su učinci na tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu negativni u mjeri, da je Agencija ocijenila da se *ne bi mogli otkloniti niti provođenjem posebnih mjera i uvjeta*.

Agencija rješenje mora donijeti u pravilu *u roku od tri mjeseca* od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka.<sup>132</sup> Rok se može *produžavati*, pod istim uvjetima koji vrijede za rješenja kojima se koncentracija ocjenjuje dopuštenom (npr. kod osjetljivih tržišta).

Danom donošenja rješenja kojim se koncentracija ocjenjuje zabranjenom *nastupa apsolutna zabrana daljnje provedbe* koncentracije.

##### 9. 1. 2. 1. Dostavljanje nacrtu mjera sudionicima koncentracije

*Prije donošenja rješenja* kojim se koncentracija ocjenjuje zabranjenom, Agencija će podnositelja prijave upoznati sa svojom odlukom. Ako je koncentracija već provedena (u potpunosti ili djelomično), upoznat će podnositelja prijave i s eventualnim mjerama koje Agencija namjerava poduzeti u pravcu uklanjanja negativnih učinaka provedbe koncentracije.

Agencija će podnositelja prijave sa svojom odlukom upoznati dostavljanjem dopisa koji će sadržavati osnovne razloge zbog kojih Vijeće koncentraciju smatra zabranjenom. Ako je koncentracija već provedena, dopis će sadržavati i *nacrt mjera* koje Vijeće smatra svrsishodnim i prikladnim za otklanjanje negativnih učinaka koncentracije. Riječ je o svojevrsnom prijedlogu mjera, uvjeta i rokova za njihovo provođenje za koje Vijeće smatra da su dovoljne za otklanjanje negativnih učinaka konkretne koncentracije na tržišno natjecanje na nekom mjerodavnom tržištu.

Vijeće svoju načelnu odluku odnosno nacrt mjera dostavlja sudionicima koncentracije *na očitovanje*, za koje im daje primjereni rok.

Takva je praksa u skladu s *načelom saslušanja stranke*, kao jednim od temeljnih načela upravnog postupka koji se podredno primjenjuju na postupke ocjene

---

<sup>132</sup> Članak 56. ZZTN.

koncentracija. Naime, tijelo koje vodi postupak obvezno strankama omogućiti da se izjasne o svim činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja.<sup>133</sup>

Vijeće pri izboru mjera mora voditi računa o tome da izabere one mjere koje su relativno lako provedive i dovoljne za otklanjanje negativnih učinaka konkretne koncentracije na tržišno natjecanje, ali koje su istovremeno najmanje otegotne za sudionike koncentracije. Stoga je očitovanje sudionika koncentracije važno jer im pruža mogućnost da daju svoj prijedlog koji sadrži neke druge mjere, uvjete i rokove za njihovo provođenje. Taj prijedlog mora biti detaljno obrazložen u smislu da Vijeće može sa sigurnošću zaključiti da bi se tim mjerama postigli isti ciljevi i učinci koji se žele postići mjerama predloženim od Vijeća, ali bi one za stranke bile manje otegotne, ili bi bile brže ili lakše provedive.

Dakle, ako sudionici koncentracije ne prihvate prijedlog Vijeća, Vijeće će njihov protuprijedlog ocijeniti u sklopu svih konkretnih pravnih i činjeničnih okolnosti, te ga odbaciti ili prihvatiti. Vijeće prijedlog stranaka može prihvatiti i djelomično, te na taj način kombinirati prijedlog Vijeća i prihvatljivi dio protuprijedloga stranaka.

Takva je praksa u skladu i s hrvatskim propisima i europskim propisima o tržišnom natjecanju o kojima Vijeće, prema izričitoj odredbi ZZTN,<sup>134</sup> mora voditi računa pri donošenju odluka. Takvo je postupanje u skladu i s načelom komparativnog prava Europske unije o pravu stranke na obranu (*right to defend*), koje se provodi kroz institut obavijesti o utvrđenim negativnim učincima koncentracije (*statement of objections*). Taj institut sadržajno odgovara spomenutom nacrtu mjera hrvatskog prava konkurencije.

### 9. 1. 3. RJEŠENJE KOJIM SE KONCENTRACIJA PODUZETNIKA OCJENJUJE UVJETNO DOPUŠTENOM

Riječ je o rješenjima donesenim na drugoj razini, nakon što je Agencija pribavila dopunske podatke, provela dopunska vještačenja i analize, te primjenom Zakonom i Uredbom o koncentracijama utvrđenih kriterija ocijenila da je riječ o uvjetno dopuštenoj koncentraciji. Riječ je o koncentraciji čiji su učinci na tržišno natjecanje na mjerodavnom tržištu negativni, ali je Agencija ocijenila da bi se mogli otkloniti provođenjem posebnih mjera i uvjeta.

Dakle, riječ je o rješenjima kojima se koncentracija ocjenjuje dopuštenom pod uvjetom da sudionici koncentracije provedu određene mjere i ispune uvjete u rokovima koje utvrđuje Agencija.

Kod ovih je rješenja specifično da sudionici koncentracije mogu nastaviti radnje radi provedbe koncentracije u pravilu tek nakon što ispune mjere i uvjete utvrđene rješenjem, osim ako Agencija iz naročito opravdanih razloga ne utvrdi drukčije.

---

<sup>133</sup> Članak 8. ZoUP.

<sup>134</sup> Članak 54. ZZTN.

Iako to nije izričito utvrđeno Zakonom niti Uredbom o koncentracijama, držimo da bi bilo korisno opisati kako u ovakvim slučajevima Agencija postupa u praksi, imajući pritom na umu rješenja komparativnog prava, napose prava EU.

Ako prijavitelj to već nije učinio u samoj prijavi, Agencija će prije donošenja rješenja pozvati sudionike koncentracije da sami predlože mjere, uvjete i rokove u kojima bi se mogli otkloniti nepoželjni negativni učinci prijavljene koncentracije na tržišno natjecanje. Agencija će im za dostavljanje prijedloga odrediti primjereni rok.<sup>135</sup>

Prijedlog koji dostavljaju sudionici koncentracije morao bi sadržavati plan odnosno popis djelatnosti koncentracije koje sudionici koncentracije namjeravaju prodati odnosno otuđiti, kao i ime kupca (ako je to u tom trenutku moguće).<sup>136</sup> Agencija će prijedloge mjera, uvjeta i rokova, za koje smatra da su za Agenciju neprihvatljivi pisano i/ili usmeno raspraviti s podnositeljem prijave, nastojeći da ih podnositelj prijave prilagodi zahtjevima Agencije.

Ako sudionici koncentracije prijedlog mjera, uvjeta i rokova za njihovo ispunjenje odnosno provođenje ne dostave u utvrđenom roku ili Agencija ocijeni da njihov konačni prijedlog nije prihvatljiv, Agencija će mjere, uvjete i rokove za njihovo ispunjenje odnosno provođenje utvrditi rješenjem.

Najvažnije pitanje kod uvjetno dopuštenih koncentracija su mjere koje može utvrditi Agencija.

#### 9. 1. 3. 1. Dostavljanje nacrtu mjera sudionicima koncentracije

U slučajevima kad neku koncentraciju poduzetnika ocijeni uvjetno dopuštenom, u smislu da smatra da bi se utvrđeni mogući negativni učinci provedbe koncentracije mogli otkloniti provedbom određenih mjera praćenja ili strukturnih mjera, odnosno kombinacije tih dviju skupina mjera, Vijeće će postupiti na način opisan gore u točki 9.1.2.1.

Dakle, Agencija će podnositelju prijave dostaviti pisani nacrt mjera i razloge zbog kojih smatra da koncentracija nije u potpunosti dopuštena, te mu ostaviti primjeren rok za očitovanje.

#### 9. 1. 3. 2. Mjere koje utvrđuje Agencija

Mjere *nisu izričito propisane Zakonom niti podzakonskim aktima*, već ih Zakon opisuje na način koji omogućava vrlo širok raspon mjera.

---

<sup>135</sup> U praksi EU, za vrijeme pregovora između agencije, odnosno Europske komisije i sudionika koncentracije, koji se odnose na utvrđivanje mjera i uvjeta pod kojima bi koncentracija bila uvjetno dopuštena, prestaju teći svi rokovi na strani agencije, odnosno Komisije. To se naziva «pravom na zaustavljanje sata» (*right to stop the clock*). Nažalost, takvo rješenje ne poznaju ni ZZTN niti ZoUP.

<sup>136</sup> Riječ je o već spominjanom institutu *upfront buyer*, odnosno *front up buyer*.

Naime, Zakon kaže da će Agencija u rješenju kojim se koncentracija ocjenjuje uvjetno dopuštenom, odrediti mjere, uvjete te rokove njihova ispunjenja, kako provedba koncentracije ne bi imala za posljedicu značajno sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.<sup>137</sup>

Tu odredbu treba *tumačiti i primjenjivati zajedno s odredbom* koja se odnosi na mjere koje Agencija može odrediti u rješenjima vezanim uz uspostavljanje učinkovitog tržišnog natjecanja nakon provedbe neprijavljene nedopuštene koncentracije.<sup>138</sup> Prema toj odredbi, Agencija će odrediti sve neophodne mjere za osiguranje učinkovitog tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu. Štoviše, egzemplifikativno se navode i neke od mjera koje Agencija može odrediti. Tako se kaže da to tijelo može naročito:

- naložiti da se stečene dionice ili poslovni udjeli prenesu (otuđe),
- zabraniti ili ograničiti ostvarivanje prava glasa vezanog uz dionice ili udjele u poduzetnicima - sudionicima koncentracije,
- prestanak kontrole zajedničkog pothvata (joint venture) ili drugih pravnih oblika koncentracija koji su doveli do nedopuštene koncentracije.

Riječ je samo o nekim primjerima, čime popis mjera nije iscrpljen.

Imajući na umu rješenja komparativnog prava EU, držimo da je u stvari riječ o *neophodnim mjerama i uvjetima za osiguranje učinkovitog tržišnog natjecanja* na mjerodavnom tržištu, kako bi se otklonili mogući učinci koji bi nastali provedbom koncentracije (u smislu značajnog sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu) i uspostavilo učinkovito tržišno natjecanje, kao i rokove za njihovo izvršenje. Pri utvrđivanju mjera Agencija će uzeti *u obzir sve okolnosti i posebnosti pojedinog slučaja koncentracije, stvarne uvjete na mjerodavnom tržištu i ukupne gospodarske i druge okolnosti* koje bi mogle biti od utjecaja na utvrđivanje i održavanje mjera na snazi.

Riječ je o tri vrste mjera:

- mjere praćenja ponašanja sudionika koncentracije (nakon provedbe),
- strukturne mjere,
- kombinacija mjera praćenja ponašanja i strukturnih mjera.

Na uvjetno dopuštene koncentracije možemo *gledati kao na zabranjene koncentracije*, koje će postati dopuštene tek po ispunjenju određenih uvjeta. Stoga, imajući na umu i ranije opisanu povezanost odredaba Zakona koje govore o mjerama u slučaju uvjetno dopuštenih i zabranjenih koncentracija, držimo da bi se iste mjere na odgovarajući način trebale primijeniti i na slučajeve kada Agencija određuje mjere neophodne za osiguranje učinkovitog tržišnog natjecanja u slučajevima:

- kada je koncentracija provedena protivno rješenju Agencije kojim se ista ocjenjuje nedopuštenom (zabranjenom),<sup>139</sup>;

---

<sup>137</sup> Članak 26. stavak 4. ZZTN.

<sup>138</sup> Članak 28. ZZTN.

<sup>139</sup> Članak 26. stavak 3. ZZTN.

- kada je koncentracija provedena bez podnošenja prijave namjere koncentracije i/ili bez odluke Agencije, a dovela je do sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja.<sup>140</sup>

U nastavku ćemo ukratko prikazati svaku od navedene tri grupe mjera.

#### *i) Mjere praćenja*

Riječ je o mjerama praćenja ponašanja sudionika uvjetno dopuštene koncentracije *nakon* njene provedbe.

Agencija će mjere praćenja utvrditi, u pravilu, u slučajevima kad želi pratiti i/ili nadzirati ponašaju li se sudionici uvjetno dopuštene koncentracije na način koji je u skladu sa svrhom utvrđenih mjera. Takve mjere daju mogućnost Agenciji da pravovremeno *intervenira* u slučaju da se sudionici koncentracije ne ponašaju u skladu s mjerama.

Mjere praćenja ponašanja u osnovi se sastoje u tome da Agencija rješenjem utvrdi način na koji se sudionici koncentracije ubuduće moraju ponašati, odnosno način na koji se sudionici koncentracije ubuduće ne smiju ponašati, odnosno što ne smiju činiti. Istim rješenjem mogu biti utvrđene obje vrste mjera.

Agencija će utvrditi i način na koji će pratiti pridržavaju li se sudionici koncentracije utvrđenih mjera.<sup>141</sup> Međutim, u provođenju tih mjera, Agencija se ne mora oslanjati isključivo na podatke koju mu dostavljaju sudionici koncentracije, već te podatke može pribaviti ili uspoređivati s podacima koje je pribavila iz drugih izvora.

Mjere praćenja ponašanja u pravilu se utvrđuju *na određeno vrijeme*. Trajanje mjera u svakom konkretnom slučaju ovisit će o stvarnim uvjetima na mjerodavnom tržištu, ali i ukupnim gospodarskim i drugim okolnostima koje bi mogle biti od utjecaja na održavanje mjera praćenja na snazi. Taj rok u načelu ne bi trebalo biti duži od tri godine.

Agencija posebnim *rješenjem može mjere praćenja ukinuti i prije njihovog isteka*. To može učiniti uvijek kad ocijeni da su se okolnosti na konkretnom mjerodavnom tržištu i/ili ukupne gospodarske i druge okolnosti toliko promijenile da daljnje praćenje nije više svrsishodno ili da je zbog nastupanja takvih okolnosti postalo posebno otegotno za sudionike koncentracije.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Članak 18. ZZTN.

<sup>141</sup> Primjerice obveznim dostavljanjem financijskih i drugih izvješća u određenim vremenskim razmacima i sl.).

<sup>142</sup> Te se mjere trebaju primjenjivati razumno i na način kao da je u njih ugrađena klauzula *rebus sic stantibus*.

Općenito, zbog potrebe velikog angažmana osoblja agencija na provođenju utvrđenih mjera praćenja, ove se mjere sve rjeđe utvrđuju.

## ii) Strukturne mjere

Utvrđivanje strukturnih mjera daleko je složenije, ali i puno *učinkovitije* sa stanovišta uklanjanja negativnih učinaka koncentracije na tržišno natjecanje.

Agencija će rješenjem utvrditi strukturne mjere u slučaju kad ocijeni da bi bilo svrsishodno i moguće da se *negativni učinci koncentracije otklone* provođenjem mjera usmjerenih na promjenu strukture koncentracije.

Kao što smo to ranije spomenuli, neke od tih mjera primjerice su navedene u Zakonu, a neke se iz Zakona mogu izvesti. Tako Agencija može naložiti:

- prijenos (otuđenje) stečenih dionica odnosno poslovnih udjela,
- zabranu ostvarivanja prava glasa vezanog uz dionice ili udjele u poduzetnicima – sudionicima koncentracije,
- prestanak kontrole zajedničkog pothvata (joint venture),
- prestanak drugih oblika kontrole,
- prodaju jedne ili više djelatnosti koje obavljaju sudionici koncentracije,
- prodaju ili prestanak korištenja dijela ili svih nekretnina ili imovine sudionika koncentracije.

Rješenjem kojim se sudionicima koncentracije nalaže provođenja strukturnih mjera, Agencija će utvrditi i način na koji se sudionici koncentracije moraju ponašati za vrijeme njihovog provođenja. U osnovi, riječ je o mjerama za koje se u pravu tržišnog natjecanja koristi pravnotehnički izraz *divestiture*.<sup>143</sup>

Riječ je o propisivanju takvog načina vođenja poslova dijela koncentracije na koji se odnose strukturne mjere, da to poslovanje bude *potpuno neovisno* od vođenja poslova i poslovnih odluka ostalih dijelova koncentracije. Neovisnost podrazumijeva i nastavljanje i daljnje razvijanje tržišnog natjecanja između dijela koncentracije na koji se odnose strukturne mjere i drugih dijelova ili drugih sudionika koncentracije, ako je takvo natjecanje postojalo prije provedbe koncentracije.

---

<sup>143</sup> Riječ je mjeri svojevrsnog «restrukturiranja» koncentracije prema uvjetima i u rokovima koje je utvrdila Agencija. Riječ je o slučajevima kad je Agencija spremna dopustiti provedbu, u suštini zabranjene, koncentracije pod uvjetom da se provedu mjere kojima se smanjuju ili uklanjaju njeni antikompetitivni učinci ispod razine za koju Agencija procjenjuje 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, postavši sudionikom koncentracije, «nestao» s tržišta. Tog se poduzetnika želi nadomjestiti na način da Agencija obveže 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.

U praksi je najčešći slučaj da su strukturne mjere u konačnom obliku kombinacija mjera koje predlažu poduzetnici i mjera čije provođenje zahtijeva Agencija. Predmet «restrukturiranja» su najčešće tzv. *preklapajuće djelatnosti (overlapping activities)* sudionika. Više o tome: CEROVAC, Mladen, «Postupak ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika: mjere koje mogu propisati antimonopolna tijela»; Hrvatska pravna revija, broj 1/2002, Inženjerski biro, Zagreb 2002.



Agencija će u rješenju kojim nalaže provođenje strukturnih mjera utvrditi i obvezu sudionika koncentracije da Agenciju na prikladan način redovito izvješćuju o svemu što su poduzeli u pravcu izvršenja rješenja Agencije i provođenja strukturnih mjera.

- Povjerenik (trustee)

Jedan od najzanimljivijih pravnih instrumenata koji stoje na raspolaganju Agenciji u slučajevima kad rješenjem utvrde obvezu provođenje mjera, svakako je institut povjerenika (*trustee*).

Naime, kako bi osigurala redovno (svakodnevno) praćenje, a po potrebi i mogućnost izravnog utjecaja na ponašanje sudionika koncentracije i radnje koje ti poduzetnici poduzimaju u pravcu izvršenja rješenja i provođenja strukturnih mjera, Agencija može imenovati posebnog povjerenika.

Povjerenik se u pravilu bira iz reda stručnjaka za djelatnost koja je predmet strukturnih mjera. Poželjno je da ta osoba nije u značajnoj mjeri poslovno, kapitalno ili osobno povezana s bilo kojim od sudionika koncentracije, pogotovo ne u mjeri da bi to moglo dovesti u sumnju njegovu *neovisnost* u vođenju poslova koje mu je Agencija rješenjem povjerila.

Glede izbora povjerenika Agencija može prihvatiti i prijedlog sudionika koncentracije.

Agencija povjerenika može imenovati ili već u samom rješenju kojim se utvrđuju strukturne mjere, ili posebnim rješenjem. U svakom će slučaju u tom rješenju Agencija utvrditi i njegove ovlasti i zadaće (mandat).

Troškove povezane s imenovanjem i radom povjerenika (naknada za rad, dnevnice, troškovi smještaja i sl.) snose sudionici koncentracije, što također valja utvrditi rješenjem.

Njegovo djelovanje mora biti takvo da mu omogućuje da na najbolji mogući način brine o interesima onog dijela koncentracije na koji se strukturne mjere odnose, imajući istovremeno na umu svrhu mjera.

Povjerenik mora uvijek imati na umu *svrhu strukturnih mjera i ukupnost rješenja* Agencije kojima su mjere utvrđene. Povjerenik ima naročito slijedeće zadaće i ovlasti:

- praćenje i nadzor (svakodnevni odnosno redoviti) nad provođenjem mjera;
- ovlast da u suradnji s Agencijom pobliže razradi uvjete javnog natječaja za prodaju dijela koncentracije na koju se strukturne mjere odnose;
- ovlast da u suradnji s Agencijom razradi kriterije za izbor kupca dijela koncentracije na koju se strukturne mjere odnose koji je prihvatljiv Agenciji;
- ovlast da prati intenzitet i dinamiku kojom sudionici koncentracije provode strukturne mjere;
- nadzor nad vođenjem poslova dijela koncentracije na koji se strukturne mjere odnose, na način da prati vode li se poslovi tog dijela koncentracije potpuno neovisno od vođenja poslova i poslovnih odluka ostalih dijelova koncentracije, kroz cijelo vrijeme njihovog provođenja;
- pravo da Agenciji predlaže mjere i postupke koje smatra nužnim i opravdanim za izvršenje rješenja Agencije i u skladu sa svrhom utvrđenih strukturnih mjera,

- redovno izvješćivanje Agencije (dnevno, tjedno, mjesečno ili tromjesečno) uz dostavljanje posebnih izvješća o svim značajnijim događajima i poduzetim radnjama vezanih uz provođenje strukturnih mjera.

Tako opisane zadaće i ovlasti povjerenika *blaži su oblik tog instituta*. Postoji, naime, mogućnost da se povjerenik ovlasti da na temelju *neopozivog mandata* proda dionice, poslovne udjele ili cijele dijelove sporne koncentracije. Ta ovlast može ići tako daleko da se povjerenik ovlasti da, u slučaju da ocijeni da sudionici sporne koncentracije to neće učiniti ili da to neće učiniti u utvrđenom roku, *proda neki drugi dio koncentracije*, odnosno onaj njen dio koji je moguće najbrže i najpovoljnije prodati.<sup>144</sup>

#### 9. 1. 4. RJEŠENJE O UKIDANJU ILI IZMJENI RJEŠENJA O DOPUŠTENOSTI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Konačno rješenje o ocjeni dopuštenosti koncentracije Agencija može ukinuti ili izmijeniti. To može učiniti *po službenoj dužnosti* ili *na zahtjev stranke*.

Rješenje se 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, ili
- ako stranka nije ispunila uvjete i mjere koje je Agencija rješenjem 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.

Rok za donošenje rješenja o ukidanju i izmjeni rješenja o koncentraciji je četiri mjeseca od dana kada Agencija utvrdi da su utvrđene sve činjenice odlučujuće za donošenje konačnog rješenja.

#### 9. 1. 5. POSTUPANJE U SLUČAJU ZABRANJENIH KONCENTRACIJA PODUZETNIKA KOJE NISU PRIJAVLJENE AGENCIJI ILI SU PROVEDENE UNATOČ ZABRANI

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.

---

<sup>144</sup> Tzv. «*crown jewel*». O tome više: CEROVAC, Mladen, «*Postupak ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika: mjere koje mogu propisati antimonopolna tijela*»; Hrvatska pravna revija, broj 1/2002, Inženjerski biro, Zagreb 2002.

Zakon izričito govori samo o mjerama prijenosa (otuđenja) stečenih dionica ili poslovnih udjela i zabrane ili ograničenja ostvarivanja prava glasa vezanog uz dionice ili udjele u poduzetnicima – sudionicima koncentracije, te prestanku kontrole zajedničkog pothvata (joint venture) i drugih oblika stjecanja kontrole. Međutim na takve se koncentracije *primjenjuju i sve druge mjere praćenja i strukturne mjere*.

Rok za donošenje rješenja o koncentraciji i mjerama kod zabranjenih koncentracija koje su provedene bez prijave ili unatoč zabrani Agencije je *četiri mjeseca* od dana kad Agencija utvrdi da su utvrđene sve činjenice odlučujuće za donošenje konačnog rješenja.

#### 9. 1. 6. RJEŠENJE O PRIVREMENOJ MJERI

Zakon, uređuje mogućnost donošenje rješenja o privremenoj mjeri.<sup>145</sup> Takvo rješenje Agencija može donijeti kada smatra da neko ponašanje ili ponašanje, jednog ili više poduzetnika *prijete nastankom izravnoga značajnoga štetnog učinka* za poduzetnike, odnosno pojedina područja gospodarstva ili interese potrošača.

Za donošenje takvog rješenja dovoljno je da Agencija, uzimajući u obzir sve pravne i činjenične okolnosti koje su joj u tom trenutku poznate, može razumno pretpostaviti da pojedine radnje poduzetnika mogu dovesti do sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, na način da bi to moglo rezultirati nastankom izravne štete za konkurente, druge poduzetnike i potrošače. Pritom Agencija sve relevantne dokaze i okolnosti *procjenjuje u širokom gospodarskom kontekstu*.

Agencija će rješenjem naložiti obustavu postupanja, ispunjenje posebnih uvjeta ili druge mjere razumno potrebne za uklanjanje štetnog učinka sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja. Kako je riječ o privremenoj mjeri, Agencija rješenjem utvrđuje i trajanje mjere koje u pravilu *ne smije biti duže od tri mjeseca*.

Agencija će u praksi, ovisno o značajkama konkretnog slučaja, na odgovarajući način primijeniti *mjere koje bi mogla primijeniti kod uvjetno dopuštenih ili zabranjenih koncentracija*. Te će mjere biti donekle modificirane. Jedna od njih je npr. zabrana daljnjeg stjecanja udjela ili dionica u slučaju kad Agencija ocjenjuje da bi daljnje stjecanje dovelo do zabranjene koncentracije koja vodi stvaranju zapreka pristupu tržištu.

## 9. 2. POSTUPAK U SLUČAJU NEPODNOŠENJA PRIJAVE

---

<sup>145</sup> Članak 55. ZZTN.

Poseban problem predstavljaju koncentracije čiju provedbu njihovi sudionici nisu pravovremeno<sup>146</sup> ili nisu uopće prijavili Agenciji, iako su u trenutku provedbe ispunjavale sve uvjete iz kojih je proizlazila obveza prijave.

Riječ je, dakle, o koncentracijama koje su njihovi sudionici naknadno prijavili, ili je Agencija za njihovu provedbu saznala iz drugih izvora. Bez obzira na način na koji je Agencija za njih saznala, te koncentracije po svome značaju mogu biti sporne ili nesporne, te slijedom toga dopuštene, uvjetno dopuštene ili zabranjene.

Ako sudionici *naknadno prijave koncentraciju*, dužni su dostaviti urednu prijavu. Međutim, ta prijava sada mora sadržavati i sve podatke i činjenice relevantne za ocjenu strukture mjerodavnog tržišta, nastale nakon trenutka kad je koncentracija trebala po zakonu biti prijavljena, pa do trenutka kad je ona stvarno prijavljena.

Ako je pak riječ o koncentraciji koju njeni sudionici *nisu uopće prijavili, već je Agencija za njenu provedbu saznala iz drugih izvora*, Agencija će postupak njene ocjene pokrenuti po službenoj dužnosti. U tom slučaju Agencija neće od sudionika tražiti da podnesu prijavu. Ona će, naime, temeljem svojih ovlasti iz Zakona, od svih poznatih sudionika koncentracije zatražiti dostavljanje svih onih podataka i dokaza koji su joj potrebni za donošenje odluke o ocjeni koncentracije. Riječ je o ovlastima Agencije koji uključuje i obvezu poduzetnika i drugih osoba da Agenciji, pod prijetnjom visokih novčanih kazni, dostave sve tražene podatke.<sup>147</sup> Štoviše, ako poduzetnik ili osoba od kojih je Agencija podatke zatražila, izričito odbija ili uporno izbjegava dostavu podataka, Agencija može od nadležnog prekršajnog suda zatražiti izdavanje pisanog naloga za pretragu osoba, stana, odnosno prostorija te zapljenu predmeta i dokumentacije poduzetnika ili treće osobe.<sup>148</sup>

Međutim, s obzirom da je riječ o koncentracijama kod kojih su obveznici prijave propustili pravovremeno izvršiti zakonsku obvezu, Agencija ih ne može procjenjivati a da ne uzme u obzir i učinke koje je ta koncentracija proizvela nakon njene provedbe, uzimajući u obzir i promjenu struktura mjerodavnog tržišta. Naime, kako je koncentracija već u potpunosti provedena, ona je počela proizvoditi učinke na tržišno natjecanje. Stoga će u takvim slučajevima Agencija koncentraciju ocjenjivati s obzirom na stanje na tržištu u trenutku kad je koncentracija Agenciji stvarno prijavljena, odnosno kad je Agencija na drugi način prikupila sve one podatke na temelju kojih može ocijeniti dopuštenost provedene koncentracije.<sup>149</sup>

Ako podaci i druga saznanja kojima Agencija raspolaže ukazuju da je riječ o koncentraciji čiji učinci prijete nastankom izravnoga značajnoga štetnog učinka za poduzetnike, odnosno pojedina područja gospodarstva ili interese potrošača,

---

<sup>146</sup> Nisu koncentraciju prijavili u fazi namjere provedbe. V gore: 4. 1. «*Prijava namjere koncentracije*».

<sup>147</sup> Članak 48. ZZTN.

<sup>148</sup> Članak 49. ZZTN.

<sup>149</sup> Jedino će se postojanje uvjeta za nastajanje obveze prijave procjenjivati s trenutkom stvarne provedbe (npr. *threshold* sl.).

Agencija može u bilo kojem trenutku donijeti i rješenje o privremenoj mjeri. Agencija na jednak način može postupiti i kod koncentracija poduzetnika čiji su sudionici nastavili s njenom provedbom unatoč izričitoj zabrani Agencije.

U slučajevima da u provedenom postupku utvrdi da je riječ o zabranjenoj koncentraciji koja je provedena bez prijave ili da je riječ o koncentraciji koja je provedena unatoč zabrani, rješenje o ocjeni takve koncentracije, odnosno o mjerama, Agencija mora donijeti u roku od četiri mjeseca od dana kad utvrdi da su utvrđene sve činjenice odlučujuće za donošenje konačnog rješenja.<sup>150</sup>

### 9. 3. OBJAVLJIVANJE RJEŠENJA O OCJENI KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Zakonom je utvrđeno da se rješenja Agencije objavljuju u «*Narodnim novinama*».<sup>151</sup> Zakon nalaže da se u «*Narodnim novinama*» objavljuju i presude, odnosno rješenja Upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Upravni sud) doneseni po tužbi povodom objavljenih rješenja Agencije.

Osim objave u «*Narodnim novinama*», Zakon dopušta da se rješenja i presude Upravnog suda, te ostali akti Agencije objavljuju u *službenom glasilu Agencije*<sup>152</sup> odnosno na *web-stranicama Agencije*.<sup>153</sup>

Pri objavi rješenja *izuzet će se podaci* koje su sudionici koncentracije (u samoj prijavi ili kasnije), označili kao službenu ili poslovnu tajnu, ili ih je tako ocijenila Agencija.<sup>154</sup>

*Ispušteni podaci* bit će posebno označeni u objavljenom rješenju, uz navođenje tko je tražio njihovo izuzimanje. Ako je riječ o podacima o činjenicama na kojima se zasniva meritum rješenja Agencije, bez čijeg objavljivanja rješenja Agencije uopće ne bi bilo razumljivo, ti će se podaci u objavljenom rješenju na neki način «*prikriti*».<sup>155</sup>

Ako je riječ o *zabranjenim koncentracijama poduzetnika*, kod kojih je odlučna činjenica za ocjenu koncentracije zabranjenom upravo tržišni udjel nekog

---

<sup>150</sup> Članak 56. stavak 4. ZZTN.

<sup>151</sup> Članak 59. ZZTN 2003. Izričito se navodi da se u «*Narodnim novinama*» objavljuju sva rješenja Agencije iz članka 57. točka 1. do točka 7. Zakona.

<sup>152</sup> «*Glasnik Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja*». «*Glasnik*» izlazi i na engleskom jeziku («*Gazette of the Croatian Competition Agency*»). Glasnik izlazi u pravilu jednom godišnje.

<sup>153</sup> Adresa Agencije je: [www.crocompet.hr](http://www.crocompet.hr)

<sup>154</sup> U smislu članka 51. ZZTN.

<sup>155</sup> Tako će umjesto točno utvrđenog tržišnog udjela nekog poduzetnika biti objavljeno npr. da «... *tržišni udjel poduzetnika A iznosi [između 10 i 40] posto*».

poduzetnika, taj će podatak, ako je to svrsishodno i potrebno, biti *objavljen*. Ovo bez obzira na činjenicu što se sudionici koncentracije tome protive. *Ratio* toga je u činjenici da su sudionici koncentracije morali znati da njihov visoki tržišni udjel čini koncentraciju potencijalno zabranjenom, ali su unatoč tome proveli takvu transakciju. Takvi će podaci biti pogotovo objavljeni u slučajevima provedbe zabranjenih koncentracija bez podnošenja prijave Agenciji, kao i u slučajevima koncentracija provedenih unatoč izričitoj zabrani Agencije.

## 9. 4. SUDSKA ZAŠTITA - PRAVNI LIJEKOVI

Protiv rješenja Agencije *nije dopuštena žalba*, već je sudska zaštita osigurana u obliku *pokretanja upravnog spora*. Dakle, nezadovoljna stranka se upućuje na pokretanje upravnog spora pred Upravnim sudom Republike Hrvatske.<sup>156</sup>

Tužba za pokretanje upravnog spora može se podnijeti *u roku od 30 dana* od dana dostave rješenja Agencije stranci.<sup>157</sup>

## 10. NEKI ASPEKTI PRIMJENE ZAKONA NA EKSTRATERITORIJALNE KONCENTRACIJE PODUZETNIKA

Zakon se primjenjuje na sve oblike sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja na teritoriju RH ili izvan tog teritorija, ako imaju *učinak na teritoriju RH*, osim ako posebnim propisom za pojedina tržišta nije drukčije uređeno.<sup>158</sup>

Što se koncentracija tiče, takav izričaj Zakona upućuje na dvije stvari. Prvo da se Zakon primjenjuje na tzv. *foreign to foreign* koncentracije. Drugo, da se takve, koncentracije ocjenjuju sa stanovišta njihovog učinka na hrvatskim tržištima.

Riječ je, dakle, o tzv. *ekstrateritorijalnim koncentracijama*. To su koncentracije čiji svi sudionici imaju sjedište u inozemstvu. Pritom su moguće slijedeće situacije:

---

<sup>156</sup> Članak 58. ZZTN.

<sup>157</sup> Članak 24. *Zakona o upravnim sporovima*; «Narodne novine», broj 53/91.

<sup>158</sup> Članak 2. ZZTN.

- da svi sudionici koncentracije imaju supsidijare ili zastupnike registrirane na području RH,
- da samo neki sudionici koncentracije supsidijare ili zastupnike na području RH,
- da niti jedan sudionik koncentracije nema niti supsidijare niti zastupnike na području RH.

Međutim, najvažnija je činjenica da će se takva koncentracija *ocjenjivati sa stanovišta mogućih učinaka* koje bi njena provedba u inozemstvu mogla imati na tržišno natjecanje u RH, i to *neovisno o činjenici jesu li njeni sudionici u RH izravno prisutni putem supsidijara ili zastupnika*. Taj će se učinak u pravilu ocjenjivati *na temelju tržišnog udjela* koji sudionici koncentracije, izravno ili neizravno, ostvaruju na nekom tržištu u RH, *s obzirom na faktičnu prisutnost njihovih proizvoda na tom tržištu*.

## 11. PREKRŠAJNI POSTUPAK

Agencija, nakon donošenja rješenja kojim je utvrđena povreda Zakona, podnosi *zahtjev za pokretanja prekršajnog postupka*.

Agencija zahtjev podnosi nadležnom *prekršajnom sudu*.<sup>159</sup>

Zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka Agencija podnosi *protiv poduzetnika i protiv odgovorne osobe poduzetnika*.

## 12. KAZNE NE ODREDBE

Zakonom je utvrđeno da kazne za povrede propisa o tržišnom natjecanju *izriču prekršajni sudovi*. *Agencija nije nadležna za izricanje kazni*. Štoviše, ona više nema niti pravo da prekršajnim sudovima predlaže visinu kazni, kao što je to predviđao raniji propis.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Članak 60. ZZTN. U ZZTN 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. Nije prihvaćen niti alternativni prijedlog po kojem bi, uz Prekršajni sud u Zagrebu, bili nadležni još samo prekršajni sudovi u Osijeku, Rijeci i Splitu.

*Ratio* prijedloga bio je što bi se na taj način manji broj sudaca mogao lakše sustavno educirati i specijalizirati za područje tržišnog natjecanja. Naime, materija tržišnog natjecanja je izuzetno složena, te zahtjeva sasvim specifična dodatna znanja. Kazne za te prekršaje izuzetno su visoke s druge strane, riječ je o relativno malom broju prekršajnih postupaka s tog pravnog područja.

<sup>160</sup> Prijedlog visine kazne, koji je Agencija prekršajnom sudu dostavljala uz zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, nije ni na koji način obvezivao sud kod donošenja rješenja.

Sve su propisane kazne *novčane*.

Kazne su podijeljene u skupine *prema kriteriju težine prekršaja*. Utvrđene su tri skupine:

- kazne za teške povrede,
- kazne za ostale povrede i
- kazne za osobe koje nisu stranke u postupku.

Sa stanovišta postupaka ocjene koncentracija *teškim se povredama Zakona* smatraju sudjelovanje u sporazumu kojim se narušava tržišno natjecanje,<sup>161</sup> 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.<sup>162</sup> Za isti je prekršaj za odgovornu osobu predviđena novčana kazna u iznosu od 50.000 do 200.000 kuna.

*Ostalim se povredama Zakona*, koje se mogu primijeniti na postupak ocjene koncentracija, smatraju nepodnošenje prijave namjere koncentracije, podnošenje neistinitih ili netočnih podataka odlučujućih za donošenje rješenja o ocjeni dopuštenosti koncentracija, 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.<sup>163</sup>

*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 10.000 kuna. Novina je da, ako je riječ o fizičkoj osobi, kazna iznosi od 5.000 do 10.000 kuna.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Takva bi se kazna mogla primijeniti na sudionike zajedničkog pothvata iz članka 19. stavka 5. ZZTN. Riječ je o zajedničkom pothvatu (joint venture) koji za cilj ima koordinaciju tržišnog natjecanja između poduzetnika koji su njegovi sudionici, ali zadržavaju svoju statusnopravnu neovisnost. Takvi se zajednički pothvati, naime, ocjenjuju kao sporazumi poduzetnika.

<sup>162</sup> Takvo je zakonsko rješenje u skladu s *Uredbom Europske komisije broj 1/2003*. Ono omogućuje izricanje primjerene kazne u svakom pojedinom slučaju.

<sup>163</sup> Raniji je propis predviđao maksimalnu visinu kazne od 1 posto do 30 posto od ostvarenog prihoda poduzetnika.

<sup>164</sup> Ova se odredba odnosi npr. na obrtnike.



## 13. ZASTARA

Zakon propisuje značajno duže rokove relativne i apsolutne zastare od rokova koje predviđa Zakon o prekršajima.<sup>165</sup>

Tako *relativna zastara* za pokretanje prekršajnog postupka, kao i za izvršenje kazne, nastupa protekom tri godine od dana počinjenja prekršaja, odnosno od dana pravomoćnosti rješenja o prekršaju.

Zakon izričito utvrđuje i prekide rokova zastare. Tako Zakon utvrđuje da se zastara za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno za izvršenje kazne prekida svakom radnjom koju Agencija poduzme radi progona počinitelja prekršaja, odnosno svakom radnjom ovlaštenog tijela poduzetom radi izvršenja.

*Apsolutna zastara* u svim slučajevima nastupa protekom roka od šest godina.<sup>166</sup>

## 14. SURADNJA AGENCIJE S PRAVOSUDNIM TIJELIMA

Zakon uređuje i pitanje *suradnje Agencije s nadležnim sudovima* u predmetima koji su vezani uz sprječavanje, narušavanje ili ograničavanje tržišnog natjecanja u RH.<sup>167</sup> Riječ je, dakako, prvenstveno o suradnji Agencije s prekršajnim sudovima. Međutim, ove odredbe Zakona upućuju i na obvezu Agencije na suradnju s drugim pravosudnim tijelima kao što su sudovi opće nadležnosti i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Državno odvjetništvo).

*Suradnja s Državnim odvjetništvom* i sudovima opće nadležnosti, odnosi se svakako na kaznene postupke koja ta tijela pokreću ili vode na temelju članka 288. Kaznenog zakona.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Zakon o prekršajima, «Narodne novine», broj 88/2002, 122/2002 i 187/2002.

<sup>166</sup> 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.».

<sup>167</sup> Prema «*Obrazloženju Prijedloga Zakona o tržišnom natjecanju*» riječ je o suradnji 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.».

<sup>168</sup> Kazneni zakon, «Narodne novine», broj 110/97, 27/98, 129/2000, 51/2001 i 111/2003.

Članak 288. Kaznenog zakona («Zloupotoba monopolističkog ili vladajućeg položaja na tržištu») glasi (citat):

«*Tko u pravnoj osobi zloupotabi 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 zloupotabe vladajućeg položaja i zabranjene sporazume (tzv. *hard-core* kartele), drugi se dio odnosi na provedbu zabranjenih koncentracija.<sup>169</sup>

Stoga držimo da pojam suradnje Agencije s pravosudnim tijelima u smislu ZZTN, uključuje i obvezu Agencije da s takvim slučajevima izravno upozna Državno odvjetništvo. Sama činjenica objavljivanje rješenja Agencije u «Narodnim novinama», naime, nije dovoljna. To će se prije svega odnositi na slučajeve neprijavljenih koncentracija za koje je Agencija u naknadno provedenom postupku utvrdila da je riječ o zabranjenim koncentracijama, kao i u slučajevima kad sudionici koncentracije nastavljaju s provedbom zabranjene koncentracije unatoč zabrani Agencije.

Držimo da ova obveza korespondira s obvezom sudova i državnog odvjetništva da Agenciju obavijeste o slučajevima provedbe zabranjenih koncentracija za koje su saznali tijekom postupaka koje vode ili pokreću. Štoviše, držimo da bi se rješavanje pitanja dopuštenosti konkretne koncentracije, moglo pojaviti kao prethodno pitanje u kaznenim postupcima pokrenutim u smislu članka 288. Kaznenog zakona.

---

<sup>169</sup> Takav izričaj upućuje na primjenu ovog propisa i na sudionike zajedničkog pothvata iz članka 19. stavka 5. ZZTN. Riječ je o zajedničkom pothvatu (joint venture) koji za cilj ima koordinaciju tržišnog natjecanja između poduzetnika koji su njegovi sudionici, ali zadržavaju svoju statusnopravnu neovisnost. Takvi se zajednički pothvati, naime, ocjenjuju kao sporazumi poduzetnika.

## 15. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Zakon je stupio na snagu 7. kolovoza 2003. Međutim, utvrđen je *vacatio legis*, tako da se Zakon počeo *primjenjivati od 1. listopada 2003.*

Svi postupci koji su pred Agencijom pokrenuti prije 1. listopada 2003., uključujući, dakako, i sve prijave koncentracije podnesene do toga dana, okončat će se primjenom odredaba ranijih propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.<sup>170</sup>

To podrazumijeva primjenu *ranijeg Zakona zaštititi tržišnog natjecanja*<sup>171</sup> i *Pravilnika o načinu vođenja Upisnika o koncentracijama*.<sup>172</sup> Pravilnik o načinu vođenja Upisnika o koncentracijama prema izričitoj se zakonskoj odredbi primjenjivao do početka primjene Uredbe o koncentracijama, tj. do 29. travnja 2004.

Predsjednica Vijeća  
za zaštitu tržišnog natjecanja

Olgica Spevec

Klasa: 011-02/2004-01/15  
Zagreb, srpanj 2004.

---

<sup>170</sup> Članak 66. ZZTN.

<sup>171</sup> *Zakon zaštititi tržišnog natjecanja*; «Narodne novine», broj 48/95, 52/97 i 89/98.

<sup>172</sup> *Pravilnik o načinu vođenja Upisnika o koncentracijama*, »Narodne novine«, broj 30/97.