aztn info

srpanj 2021.

Specijal

Godišnje izvješće o radu AZTN-a za 2020. u Hrvatskom saboru

Godišnje izvješće o radu AZTN-a za 2020. u Hrvatskom saboru

AZTN je u 2020. godini imao ukupno 729 riješenih predmeta iz područja tržišnog natjecanja i nepoštenih trgovačkih praksi, od toga 638 predmeta iz područja tržišnog natjecanja i 91 predmet iz područja nepoštenih trgovačkih praksi

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: AZTN) temeljem Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("Narodne novine", br. 79/09., 80/13. i 41/21.) i Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom ("Narodne novine", broj 117/17.), u zakonskom je roku podnijela Hrvatskome saboru **Godišnje izvješće o radu AZTN-a za 2020. godinu** (u daljnjem tekstu: Izvješće). Izvješće se podnosi kako bi se političku, gospodarsku, stručnu i širu javnost informiralo o aktivnostima u 2020. godini i time osigurala transparentnost rada AZTN-a te dodatno doprinijelo afirmaciji tržišnog natjecanja, kao i zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH).

Pravo tržišnog natjecanja jedno je od temelja tržišnog gospodarstva. Svrha mu je osigurati ravnopravan položaj poduzetnika na tržištu, bez obzira na njihovu veličinu, tržišnu snagu i druga obilježja. Stoga je osnovni cilj AZTN-a, uspostaviti i očuvati djelotvorno tržišno natjecanje koje će poticati dugoročni rast i osigurati maksimalne koristi i dobrobit potrošačima te poticati poduzetnike na unaprjeđenje efikasnosti i inovacija, kako na hrvatskom tržištu tako i na unutarnjem tržištu Europske unije (u daljnjem tekstu: EU).

Također, ništa manje važan cilj je usmjeren i na uspostavu, osiguranje i zaštitu poštenih trgovačkih praksi kojima se štite svi sudionici u lancu opskrbe hranom.

Zaštita tržišnog natjecanja u RH povjerena je AZTN-u koji je osnovan odlukom Hrvatskog sabora od 20. rujna 1995. godine i odredbama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 1995. godine. AZTN je s radom započeo 1997. godine, a osnivač mu je RH.

U trenutku izrade ovog dvadesetčetvrtog Izvješća kojeg AZTN podnosi Hrvatskome saboru od početka svoga rada, a sukladno danas važećem **Zakonu o zaštiti tržišnog natjecanja** ("Na-

rodne novine", br. 79/09., 80/13. i 41/21.; u daljnjem tekstu: **ZZTN**), AZTN je samostalna i neovisna pravna osoba s javnim ovlastima koja obavlja poslove općeg, nacionalnog, regulatornog tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja na svim tržištima, u okviru svog djelokruga i nadležnosti.

Te su nadležnosti, osim navedenim zakonom, određene i zakonodavstvom EU-a vezano uz primjenu članaka 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 115, 9. 5. 2008.; u daljnjem tekstu: UFEU), kao i uz kontrolu dopuštenosti koncentracija između poduzetnika i to:

- Uredbom Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (Tekst značajan za EGP) (SL L 1, 4. 1. 2003., str. 1.-25.; u daljnjem tekstu: Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003) te
- Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika Uredba EZ o koncentracijama) (Tekst značajan za EGP) (SL L 24, 29. 1. 2004., str. 1.-22.; u daljnjem tekstu: Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004).

Slijedom navedenoga, AZTN je ovlašten za primjenu nacionalnog i europskog prava tržišnog natjecanja. Unutarnje ustrojstvo i način rada AZTN-a, opći akti AZTN-a te druga pitanja važna za rad AZTN-a pobliže se uređuju Statutom AZTN-a, kojeg potvrđuje Hrvatski sabor.

Nadležnosti AZTN-a

Nadležnost AZTN-a u primjeni propisa o zaštiti tržišnog natjecanja je onemogućiti sprječavanje, ograničavanje i narušavanje tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: narušavanje) u obliku zabranjenih sporazuma između poduzetnika i zlouporabu vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu. U njegovoj nadležnosti je i ex ante kontrola dopuštenosti namjere provedbe koncentracija poduzetnika.

Od 7. prosinca 2017. godine AZTN je nadležan i za provedbu **Zakona o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom** ("Narodne novine", br. 117/17.; u daljnjem tekstu: **ZNTP**). Puna primjena toga zakona započela je 1. travnja 2018. godine. Tim je zakonom u RH prvi put uređeno područje zabrane nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom.

ZNTP-om se utvrđuju pravila i sustav mjera za sprječavanje nametanja nepoštenih trgovačkih praksi i taksativno utvrđuju nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, čijim se nametanjem iskorištava značajna pregovaračka snaga otkupljivača i/ili prerađivača ili trgovca u odnosu na njihove dobavljače. Cilj toga zakona je uspostava, osiguranje i zaštita poštenih trgovačkih praksi kojima se štite sudionici u lancu opskrbe hranom.

Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja

AZTN-om upravlja **Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja** (u daljnjem tekstu: **Vijeće**). Vijeće je tijelo AZTN-a koje ima pet članova. Svi su zaposleni u AZTN-u. Predsjednika i članove Vijeća, na prijedlog Vlade RH, imenuje i razrješava dužnosti Hrvatski sabor. Predsjednik i članovi Vijeća imenuju se na razdoblje od pet godina. Od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (24. travnja 2021. godine), Vlada RH je obvezna objaviti javni poziv za izbor kandidata za predsjednika i članove Vijeća prije njihovog predlaganja na imenovanje Hrvatskome saboru. Međutim, dosadašnji članovi Vijeća koji su imenovani prije 24. travnja 2021. godine nastavljaju sa svojim radom i ostaju na svojim mjestima do isteka razdoblja na koja su imenovani.

Uvjeti za imenovanje, trajanje mandata i djelokrug rada članova Vijeća detaljno su propisani ZZTN-om. Tako, primjerice, članovi Vijeća ne mogu biti državni dužnosnici, osobe koje obnašaju dužnosti u tijelima političkih stranaka, članovi uprava, nadzornih odbora ili upravnih vijeća poduzetnika. Također, ne smiju biti članovi bilo kojeg drugog oblika interesnog udruživanja koji bi mogao dovesti do sukoba interesa. Vijeće kao tijelo koje upravlja radom AZTN-a, odluke o svim općim i pojedinačnim aktima AZTN-a donosi na svojim sjednicama. Odluke se donose većinom od najmanje tri glasa, a na svakoj sjednici mora biti nazočan predsjednik ili zamjenik predsjednika Vijeća AZTN-a. Pri donošenju odluka članovi Vijeća ne mogu biti suzdržani.

Predsjednik Vijeća zastupa, predstavlja i rukovodi AZTN-om. U rukovođenju AZTN-om predsjednik Vijeća organizira i vodi rad i poslovanje AZTN-a, vodi stručni rad i odgovara za stručni rad AZTN-a. Zamjenika predsjednika, na prijedlog predsjednika Vijeća, bira Vijeće većinom glasova.

Vijeće je trenutno sastavljeno od četiri člana, budući da je 29. prosinca 2020. godine od posljedica bolesti COVID-19 preminuo gospodin Mladen Cerovac, predsjednik Vijeća, u prvoj godini svoga trećeg predsjedničkog mandata. U skladu s odredbama ZZTN-a i Statuta AZTN-a, u slučaju kada predsjednika Vijeća nema ili je odsutan, sve njegove poslove obavlja zamjenik predsjednika Vijeća pa tako poslove predsjednika Vijeća, sve do imenovanja novog predsjednika Vijeća, obavlja zamjenica predsjednika Vijeća.

Slijedom obrazloženoga, Vijeće u trenutku izrade ovoga Izvješća čine: Vesna Patrlj, dipl. iur. zamjenica predsjednika Vijeća (u trećem mandatu od ožujka 2019. do ožujka 2024.), mr. sc. Ljiljana Pavlic, dipl. oec. članica Vijeća (u drugom mandatu od siječnja 2019. do siječnja 2024.), Denis Matić, dipl. iur., član Vijeća (u drugom mandatu od siječnja 2019.

do siječnja 2024.) te dr. sc. Mirta Kapural, dipl. iur., članica Vijeća (u prvom mandatu od siječnja 2019. do siječnja 2024.).

Stručne službe AZTN-a

Svakodnevne upravne i stručne poslove obavljaju službene osobe iz stručne službe AZTN-a koju čine magistri prava s položenim pravosudnim ispitom i magistri ekonomije, redom stručnjaci u području prava i politike tržišnog natjecanja te informatičari specijalizirani u području digitalne forenzike.

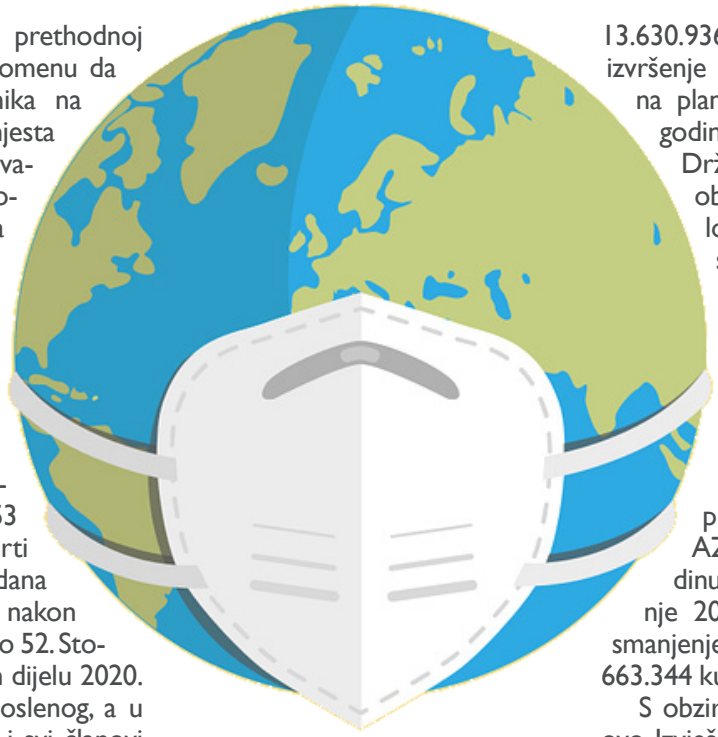
Treba naglasiti da na svakom predmetu u pravilu radi tim koji se, ovisno o složenosti predmeta, sastoji od najmanje jednog pravnika i najmanje jednog ekonomista kojima se često pridružuje i informatičar. Službene osobe iz stručne službe AZTN-a vode upravne (ispitne) postupke iz nadležnosti AZTN-a, odnosno u postupku utvrđuju činjenice i okolnosti, a Vijeće temeljem utvrđenog činjeničnog stanja donosi meritornu odluku u svakom pojedinom predmetu na temelju koje AZTN rješava pojedinu upravnu stvar.

Sve aktivnosti AZTN-a u području zaštite tržišnog natjecanja i utvrđivanja zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi u 2020. godini realizirane su s približno istim brojem zaposlenih u odnosu na ranije razdoblje. Konkretno, AZTN je na dan 31. prosinca 2020. godine imao zaposlena 52 radnika, kao i u prethodnoj 2019. godini, uz napomenu da su dva nova pravnika na upražnjena radna mjesta u Odjelu za utvrđivanje zabranjenih sporazuma primljena na rad na neodređeno vrijeme uz ugovaranje probnog rada u trajanju od šest mjeseci tek u zadnjem tromjesečju 2020. godine te je s njihovim zapošljavanjem bilo ukupno 53 radnika, sve do smrti predsjednika Vijeća dana 29.12.2020. godine, nakon čega je taj broj iznosio 52. Stoga je AZTN u većem dijelu 2020. godine imao 51 zaposlenog, a u taj broj se uključuju i svi članovi Vijeća.

Financiranje rada AZTN-a

AZTN nema vlastitih prihoda, već se njegov rad i aktivnosti financiraju isključivo iz sredstava koja se osiguravaju u Državnom proračunu RH. U skladu s fiskalnim mogućnostima Državnog proračuna RH, AZTN-u se osiguravaju sredstva za dostatan broj kvalificiranih zaposlenika te dostatne financijske, tehničke i tehnološke resurse koji su potrebni za učinkovito obavljanje ovlasti AZTN-a.

Pritom je AZTN neovisan u namjenskom trošenju dodijeljenih financijskih sredstava za



provedbu svojih ovlasti, ne dovodeći u pitanje i pridržavajući se u cijelosti odredaba Zakona o izvršenju Državnog proračuna. Upravne pristojbe i novčane kazne koje utvrđuje i izriče AZTN zbog utvrđenih povreda ZZTN-a i ZNTP-a, prihod su Državnog proračuna RH.

AZTN uvijek s osobitom pažnjom izvršava svoje obveze te pažljivo raspolaže dodijeljenim proračunskim sredstvima. Planirana sredstva za obavljanje poslova iz djelokruga AZTN-a u Državnom proračunu za 2020. godinu iznosila su 13.776.638 kuna, dok je izvršenje rashoda iznosilo 13.630.936 kuna, što predstavlja izvršenje od 98,94 % u odnosu na plan. U prethodnoj 2019. godini planirana sredstva iz Državnog proračuna za obavljanje poslova iz djelokruga AZTN-a iznosila su 14.819.977,00 kuna, a izvršenje rashoda iznosilo je 14.294.280,89 kuna što je predstavljalo 96,45 posto u odnosu na plan.

Uspoređujući ukupno izvršenje rashoda AZTN-a za 2020. godinu u odnosu na izvršenje 2019. godine, vidljivo je smanjenje ukupnih rashoda za 663.344 kuna, odnosno za 4,64 %.

S obzirom na činjenicu da se ovo Izvješće podnosi u trenutku kada je već stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama ZZTN-a, na samom početku Izvješća poziva se na odredbe i terminologiju iz danas važećeg ZZTN-a. Međutim, budući da se Izvješće podnosi za prethodnu kalendarsku godinu, dakle za 2020. godinu, u daljnjem tekstu navode se odredbe i terminologija iz u to vrijeme važećeg ZZTN-a („Narodne novine, br. 79/09. i 80/13.)

AZTN i pandemija bolesti COVID-19

Tijekom gotovo cijele 2020. godine, svijet se borio s do sada neviđenom globalnom krizom izazvanom pandemijom bolesti COVID-19, teškom gospodarskom situacijom, zatvaranjem državnih granica, karantenom te velikim brojem bolesnih i umrlih. U tom za sve teškom razdoblju, bilo je izazovno rješavati složene predmete iz nadležnosti AZTN-a.

Osim globalne pandemije bolesti COVID-19 koja je obilježila rad svih svjetskih, europskih i hrvatskih institucija pa tako i AZTN-a, sve zaposlenike AZTN-a je na samom kraju ove izvještajne godine posebno pogodio gubitak predsjednika Vijeća AZTN-a, gospodina Mladena Cerovca, izvrsnog stručnjaka i svim zaposlenicima AZTN-a dobrog kolege i prijatelja.

Globalna zdravstvena kriza prouzročena pandemijom bolesti COVID-19 utjecala je na gospodarstvo svih zemalja, pa tako i na hrvatsko gospodarstvo. Upravo je zbog usporavanja gospodarske aktivnosti u RH, EU i u cijelom svijetu, došlo i do smanjenja broja prijavljenih namjera provedbe koncentracija poduzetnika AZTN-u i notifikacija koncentracija Europskoj komisiji (u daljnjem tekstu: Komisija), što je utjecalo i na određeno smanjenje broja riješenih predmeta u tom području iz nadležnosti AZTN-a.

Važno je naglasiti kako je AZTN tijekom vođenja upravnih (ispitnih) postupaka iz svoje nadležnosti vezano uz provedbu propisa o zaštiti tržišnog natje-

canja i provedbu propisa o utvrđivanju zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi obvezan održavati usmene i glavne rasprave sa strankama, ponekad i više njih u pojedinom postupku, zbog složenosti postupaka i obveze osiguranja prava na obranu strankama u postupku u kojem se utvrđuje povreda tih propisa i izriču visoke upravno-kaznene mjere.

Zbog pandemije izazvane bolesti COVID-19 i zatvaranja svih aktivnosti tijekom ožujka, travnja i svibnja te ponovo tijekom studenoga i prosinca 2020. godine, održavanje usmenih i glavnih rasprava u tih pet mjeseci u kojima je bilo najviše zaraženih, nije bilo moguće.

Zaposlenici AZTN-a su tijekom ta dva zatvaranja radili od kuće, budući da su imali osigurane uvjete za obavljanje poslova od kuće (svu potrebnu tehničku podršku), ali je 2020. godina bila prva godina u kojoj AZTN nije mogao održavati usmene i glavne rasprave sa strankama tijekom pet mjeseci, što je utjecalo na broj riješenih predmeta te mnogi značajni postupci nisu mogli biti završeni u 2020. godini.

Dodatna otežavajuća okolnost je i ta što AZTN posluje u neadekvatnim prostorijama u kojima je nemoguće otvoriti prozore i prozračiti urede i konferencijske dvorane, što nije u skladu s propisanim epidemiološkim mjerama.

! ZA UTVRĐENE POVREDE ZZTN-A I ZNTP-A TIJEKOM 2020. GODINE IZREČENE SU UPRAVNO-KAZNENE MJERE U UKUPNOM IZNOSU OD 1.630.000,00 KUNA

Riješeni predmeti u 2020.

Zbog svega navedenoga, u 2020. godini bilježi se blagi pad riješenih predmeta od 5,6 % u odnosu na 2019. godinu i ujedno se bilježi suprotan trend, jer se u 2019. godini u odnosu na 2018. godinu bilježio rastući trend.

Ovdje također treba istaknuti da je 2019. godina prva kalendarska godina u kojoj je AZTN primjenjivao ZNTP u tzv. punom opsegu, kao akt koji pokriva široku problematiku zabrane nepoštenih trgovačkih praksi te je stoga AZTN imao i značajno povećan opseg poslova u 2019. godini u odnosu na 2018. godinu. AZTN je u 2020. godini imao ukupno 729 riješenih predmeta iz područja tržišnog natjecanja i nepoštenih trgovačkih praksi, od toga 638 predmeta iz područja tržišnog natjecanja i 91 predmet iz područja nepoštenih trgovačkih praksi.

Na dan 31. prosinca 2020. godine, AZTN je imao ukupno 28 upravnih predmeta u tijeku, a od toga broja devet upravnih predmeta iz područja tržišnog natjecanja i 19 upravnih predmeta iz područja nepoštenih trgovačkih praksi.

Riječ je o upravnim (ispitnim) postupcima pokrenutim u pravilu u drugoj polovici 2019. ili tijekom 2020. godine, u kojima se postupak kontinuirano i aktivno vodi, ali se do kraja 2020. godine još nisu stekli zakonski uvjeti za donošenje rješenja. Veliki broj postupaka bit će okončan u prvoj polovici 2021. godine odnosno do kraja te godine.

Osim upravnih postupaka u području tržišnog natjecanja, velik dio posla AZTN-a čine i neupravni predmeti u koje spadaju mišljenja iz područja tržišnog natjecanja koja uključuju mišljenja na nacrte prijedloga zakona i drugih propisa te mišljenja na važeće zakone i druge propise, sektorska istraživanja tržišta, prethodna ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, kako bi AZTN mogao utvrditi ima li dostatnih indicija za pokretanje upravnih postupaka po službenoj dužnosti, zatim predmete baza podataka, notifikacije koncentracija po Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004, predmete suradnje s ostalim tijelima i regulatorima, predmete međunarodne suradnje, interne akte AZTN-a, odgovore vezane uz pravo na pristup informacijama te sva ostala očitovanja adresatima ZZTN-a.

U odnosu na prethodnu 2019. godinu, AZTN je u 2020. godini riješio 44 neupravna predmeta manje. Smanjeni broj neupravnih predmeta posljedica je smanjenog broja notifikacija koncentracija u ovoj izvještajnoj godini.

Iz ovih podataka je vidljivo da bi se trend rasta riješenih predmeta nastavio i u ovoj izvještajnoj godini u odnosu na prethodnu 2019. godinu, da nije bilo objektivno otegotnih okolnosti vezanih uz nemogućnost održavanja usmenih odnosno glavnih rasprava tijekom pet mjeseci, kako zbog epidemioloških mjera i uvjeta rada u AZTN-u, tako i zbog zahtjeva samih stranaka za odgodom usmenih odnosno glavnih rasprava zbog epidemiološke situacije. Stoga i nije moglo doći do okončanja nekih upravnih postupaka.

I u području nepoštenih trgovačkih praksi, AZTN zaprima veliki broj upita fizičkih i pravnih osoba, koji nisu vezani uz konkretne upravne (ispitne) postupke, a na koje žurno odgovara u neupravnim predmetima.

Osim toga, navode iz predstavki, pretežito anonimnih, koje dobiva, ispituje u okviru neupravnih predmeta kako bi utvrdio, postoje li uvjeti (indicije) za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti.

Predstavke u smislu ZUP-a

Tijekom 2020. godine, AZTN je zaprimio ukupno 30 inicijativa u smislu ZZTN-a odnosno predstavki u smislu Zakona o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP) za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti, a od toga ukupnog broja 13 inicijativa u smislu ZZTN-a i jednu predstavku u smislu ZUP-

Broj riješenih predmeta u 2020.

Broj riješenih predmeta u 2020.

	Tržišno natjecanje	Nepoštene trgovačke prakse	Ukupno
Upravni predmeti	42	10	52
Neupravni predmeti	596	81	677
Sveukupno:	**638**	**91**	**729**

Izvor: AZTN

a za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti iz područja tržišnog natjecanja te 16 predstavki u smislu ZUP-a za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti iz područja nepoštenih trgovačkih praksi.

Od ukupnog broja zaprimljenih predstavki anonimnih je bilo osam, od toga jedna iz područja tržišnog natjecanja i sedam iz područja nepoštenih trgovačkih praksi, po kojima je AZTN ipak radi zaštite javnog interesa postupao odnosno smatrao ih je predstavkama u smislu ZUP-a za pokretanje upravnih postupaka po službenoj dužnosti.

Broj inicijativa i predstavki temeljem kojih je nakon prethodno provedenog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu koje se vodi radi utvrđivanja postojanja indicija za pokretanje postupka, zaključkom pokrenut postupak po službenoj dužnosti (u području tržišnog natjecanja) ili je donesena obavijest o pokretanju postupka (u području zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi), ukupno iznosi osam, od toga šest iz područja tržišnog natjecanja i dva iz područja nepoštenih trgovačkih praksi.

Broj odbačenih inicijativa i predstavki temeljem izdanog rješenja o odbacivanju inicijative (iz područja tržišnog natjecanja) te obavijesti o nepostojanju uvjeta za pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti (iz područja nepoštenih trgovačkih praksi i tržišnog natjecanja), ukupno iznosi 18, od toga broja sedam je odbačenih inicijativa i jedna odbačena predstavka iz područja tržišnog natjecanja, a deset odbačenih predstavki iz područja nepoštenih trgovačkih praksi.

Faze postupka kod utvrđivanja zabranjenih sporazuma i zlouporabe vladajućeg položaja

Postupci utvrđivanja narušavanja tržišnog natjecanja u obliku sklapanja zabranjenih sporazuma između poduzetnika i zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu veoma su složeni zbog potrebe provođenja detaljnih ekonomskih i pravnih analiza i zaštite prava stranaka na obranu u postupku te su stoga detaljno propisani ZZTN-om.

Uvijek se pokreću ex post po službenoj dužnosti, a široki krug osoba može podnijeti inicijativu za pokretanje postupka.

Radi stjecanja jasnije slike o ovim postupcima u nastavku dajemo sažeti opis **devet temeljnih faza postupka:**

(i) Prva faza - prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu. U slučaju da se provodi temeljem zaprimljene inicijative, ova faza može trajati najviše šest mjeseci.

(ii) Druga faza - donošenje zaključka o pokretanju postupka. Ako AZTN ocijeni da inicijativa sadrži dostatne indicije za pokretanje upravnog (ispitnog) postupka, postupak se pokreće donošenjem zaključka o pokretanju postupka kojim se od stranaka traži dostava pisanih očitovanja i potrebne dokumentacije. Rok za dostavu ne smije biti kraći od osam niti dulji od 30 dana od dostave zaključka. U toj fazi AZTN može provesti nenajavljene pretrage, provodi ekonomske i pravne analize i sve druge radnje potrebne za utvrđivanje relevantnih činjenica i okolnosti. Stoga od stranaka može tražiti dodatna očitovanja i informacije, za što im se također daje primjereni rok.

(iii) Treća faza - Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku. Dostavom te Obavijesti, stranci se osigurava pravo na obranu, budući da se u roku od mjesec dana od zaprimanja Obavijesti stranka može u pisanom obliku izjasniti o svim preliminarno utvrđenim činjenicama i okolnostima, odnosno dostaviti svoje primjedbe, predložiti saslušanje dodatnih svjedoka i izvođenje dodatnih dokaza. Također, nakon dostave navedene Obavijesti, stranka ima pravo na uvid u spis predmeta. Međutim, nakon što joj je dostavljena Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, stranka više nema mogućnost AZTN-u predložiti preuzimanje obveza u obliku izvršenja određenih mjera i uvjeta te rokova u kojima će to učiniti kako bi se žurno otklonili negativni učinci njezinog postupanja ili propuštanja postupanja na tržišno natjecanje.

(iv) Četvrta faza - usmena rasprava. Usmena rasprava se zakazuje u najkraćem mogućem roku po isteku roka za dostavljanje primjedbi na Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, a nakon što AZTN provede analizu dostavljenih primjedaba i očitovanja.

(v) Peta faza - Odluka Vijeća AZTN-a o povredi propisa. U ovoj fazi postupka, Vijeće, na temelju svih činjenica i dokaza koje je prikupila i provela stručna služba AZTN-a, donosi odluku o tome je li u konkretnom slučaju došlo do povrede propisa o tržišnom natjecanju.

(vi) Šesta faza - utvrđivanje postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere. Ako je Vijeće donijelo odluku o tome da je u konkretnom slučaju došlo do povrede propisa o tržišnom natjecanju, AZTN strankama dostavlja Obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju, kojom ih se obavještava o sadržaju odluke Vijeća. Uz Obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju stranke dobivaju i poziv na glavnu raspravu. Budući da se tijekom cijelog trajanja postupka maksimalna pozornost posvećuje postupovnim pravima stranaka, tako i u ovoj fazi postupka stranke, u roku od 15 do 30 dana od dostave poziva na glavnu raspravu, imaju pravo dostaviti pisana očitovanja o svim okolnostima koje bi mogle biti od utjecaja na donošenje rješenja, a osobito o okolnostima vezanim uz utvrđivanje postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere.

! AZTN JE U POSTUPCIMA TIJEKOM 2020. GODINE PROVEO ANALIZU 44 MJERODAVNA TRŽIŠTA

(vii) Sedma faza - glavna rasprava. Stranke na glavnoj raspravi imaju pravo iznositi svoju obranu i štititi svoje interese, a osobito vezano uz utvrđivanje postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere te utvrđivanje olakotnih i otegotnih okolnosti, kao i kriterija za određivanje visine upravno-kaznene mjere.

(viii) Osma faza - Odluka Vijeća o povredi i visini upravno-kaznene mjere.

(ix) Deveta faza - donošenje rješenja. AZTN u skladu s odlukama Vijeća, najkasnije u roku od četiri mjeseca od zaključenja glavne rasprave, donosi jedinstveno rješenje kojim utvrđuje povredu ZZTN-a i izriče upravno-kaznenu mjeru.

Zabranjeni sporazumi i zlouporaba vladajućeg položaja

Među prioritetima AZTN-a bilo je otklanjanje teških ograničenja tržišnog natjecanja utvrđenih odredbama ZZTN-a, kao što je **sklapanje zabranjenih sporazuma**, prvenstveno horizontalnih sporazuma između izravnih konkurenata (kartela), koji nanose najveću štetu gospodarstvu i potrošačima.

Sklapanje zabranjenih sporazuma predstavlja najtežu povredu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. AZTN je u 2020. godini u području utvrđivanja zabranjenih sporazuma ukupno riješio **32** predmeta, od toga 16 upravnih predmeta i 16 neupravnih predmeta.

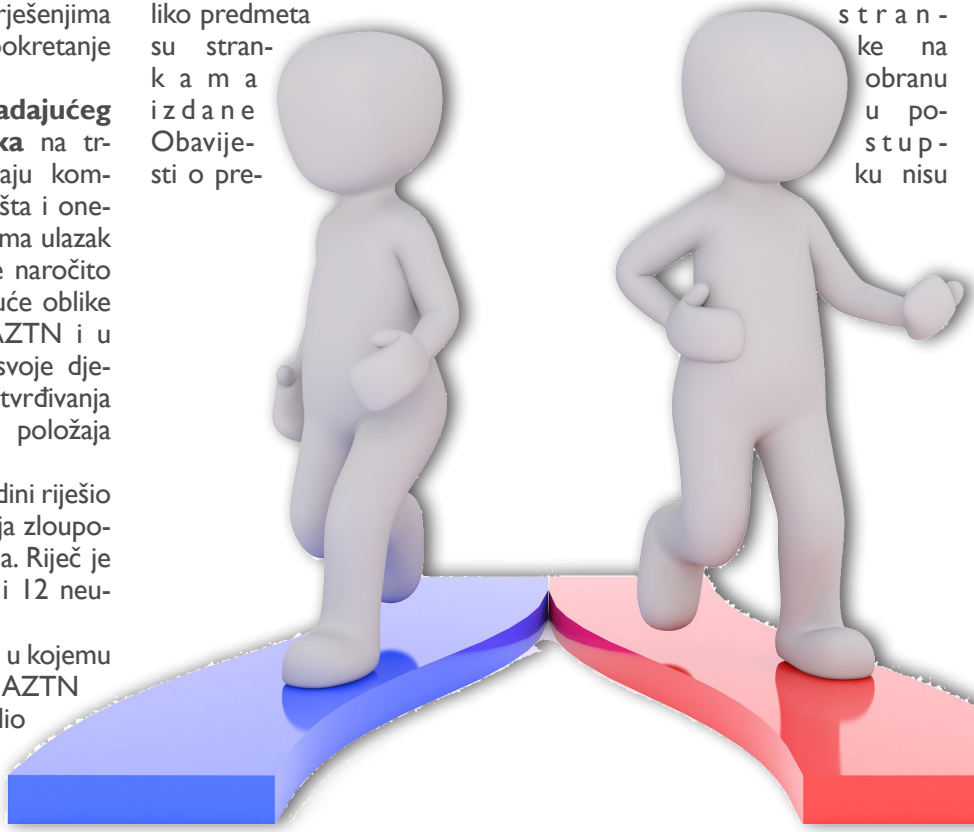
U dva predmeta, unatoč dostatnim početnim indicijama za pokretanje upravnog (ispitnog) postupka, AZTN nije u postupku utvrdio dokaze koji potvrđuju indicije koje su bile razlog za pokretanje postupka pa je u ta dva predmeta doneseno rješenje kojim se utvrđuje da nije narušeno tržišno natjecanje.

U tri predmeta postupak je okončan primjenom instituta preuzimanja obveza odnosno donošenjem rješenja kojim se prihvaćaju mjere, uvjeti i rokovi koje su predložile u otvorenom zakonskom roku stranke u postupku. U tri predmeta postupak je okončan donošenjem rješenja kojim se utvrđuje povreda ZZTN-a zbog nedostave od strane stranke zatražene dokumentacije AZTN-u i izriče upravno-kaznena mjera za tu povredu te u jednom predmetu rješenje o obustavi postupka utvrđivanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere zbog nedostave dokumentacije AZTN-u jer je stranka prestala postojati. U sedam predmeta AZTN je nakon provedenog prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrdio da nema dostatnih indicija za pokretanje postupka po službenoj dužnosti te rješenjima odbacio inicijative za pokretanje postupka.

Zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika na tržištu također ugrožavaju kompetitivnu strukturu tržišta i onemogućavaju konkurentima ulazak ili rast na tržištu. To se naročito odnosi na tzv. isključujuće oblike zlouporaba. Stoga je AZTN i u 2020. godini nastavio svoje djelovanje u području utvrđivanja zlouporaba vladajućeg položaja poduzetnika.

AZTN je u 2020. godini riješio 26 predmeta iz područja zlouporabe vladajućeg položaja. Riječ je 14 upravnih predmeta i 12 neupravnih predmeta.

U jednom predmetu u kojemu je postupak pokrenut AZTN nije u postupku utvrdio dokaze kojima bi potvrdio početne indicije koje su bile razlog za pokretanje postupka. Stoga je doneseno rješenje o obustavi postupka. U 13 predmeta AZTN je nakon provedenog prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu utvrdio da nema dostatnih indicija za pokretanje postupka po službenoj dužnosti te rješenjima odbacio inicijative za pokretanje postupka. Iako AZTN u ovoj izvještajnoj godini nije utvrdio zlouporabu vladajućeg položaja, u jednom predmetu provedena je nenajavljena pretraga poslovnih prostorija poduzetnika, a u nekoliko predmeta su strankama izdane Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku te će ti predmeti biti okončani tijekom 2021. godine, nakon održavanja usmene rasprave. Naime, tijek postupka će se zbog stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja u tim predmetima skratiti jer je tim zakonom ukinut institut Obavijesti o utvrđenom činjeničnom stanju. Ukidanjem Obavijesti o utvrđenom činjeničnom stanju osigurava se ekonomičnost i učinkovitost postupka, a pritom prava stranke na obranu u postupku nisu narušena niti smanjena. Naime, strankama se i dalje dostavlja Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku na koju imaju pravo dati svoje primjedbe i predložiti dodatne dokaze i svjedoke, održava se usmena rasprava, a osim toga temeljem članka 52. ZUP-a stranka ima pravo sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja rješenja.



Koncentracije poduzetnika

Kada je riječ o **koncentracijama poduzetnika**, one nisu a priori nepoželjne. U pravilu je riječ o redovnom i uobičajenom procesu konsolidacije i restrukturiranja poduzetnika, a sve češće i cijelih industrija, kao odgovora na značajne promjene na mjerodavnim tržištima, s ciljem da se ostvare uštede i sinergije koje će novostvorenim ekonomskim entitetima omogućiti učinkovitije poslovanje.

Za razliku od postupaka utvrđivanja zabranjenih sporazuma između poduzetnika ili utvrđivanja zlouporaba vladajućeg položaja na tržištu koje AZTN uvijek pokreće ex post i to po službenoj dužnosti, postupak ocjene dopuštenosti namjere provedbe koncentracije poduzetnika provodi se ex ante i to u pravilu temeljem prijave njezinih sudionika. Naime, sudionici koncentracije imaju

obvezu AZTN-u prijaviti namjeru provedbe koncentracije te je ne smiju provesti sve dok AZTN ne ocjeni njenu dopuštenost. AZTN-u se na ocjenu moraju prijaviti samo koncentracije poduzetnika koje kumulativno premašuju zakonom utvrđene pragove ekonomske veličine na svjetskom i hrvatskom tržištu, iz članka 17. stavka 1. ZZTN-a. Zadatak AZTN-a je unaprijed procijeniti hoće li pozitivni učinci namjeravane provedbe koncentracije na strukturu tržišta i interese potrošača prevladati nad negativnim učincima koncentracije na tržišno natjecanje, prije svega zbog smanjenja broja konkurenata i povećane opasnosti od zabranjenih dogovora.

Stoga je ex ante ocjena dopuštenosti namjere provedbe koncentracija poduzetnika jedna od izuzetno važnih zadaća AZTN-a.

Od 16 predmeta u radu u 2020. godini, riječ je o deset predmeta ocjene dopuštenosti namjere provedbe koncentracija poduzetnika, jednom predmetu praćenja mjera i uvjeta u za to predviđenim rokovima kod prethodno ocijenjene uvjetno dopuštene koncentracije poduzetnika i o pet predmeta u kojima je AZTN davao odgovore na upite trećih, vezano uz moguće prijave koncentracije tijekom 2020. godine.

Od deset predmeta ocjene dopuštenosti koncentracija, u šest predmeta koncentracije su ocjenjene dopuštenim na tzv. 1. razini, na temelju dokumenata i podataka dostavljenih uz prijavu namjere provedbe koncentracije te drugih raspoloživih podataka i saznanja kojima AZTN raspolaže, jer je bila riječ o koncentracijama koje nisu imale značajan učinak na tržišno natjecanje, s obzirom na to da se njima ne stvara novi niti jača postojeći vladajući položaj poduzetnika.

U tri je predmeta ocjene dopuštenosti koncentracija postupak okončan donošenjem rješenja kojim se odbacuje prijava koncentracije zbog nepostojanja uvjeta za vođenje postupka ocjene dopuštenosti koncentracije.

Od ta tri predmeta u dva predmeta je provedenom analizom podataka i dokumentacije u prijavi namjere provedbe koncentracije utvrđeno kako nisu ispunjeni prihodovni pragovi propisani ZZTN-om za nastanak obveze prijave AZTN-u, dok su u jednom predmetu, zbog nastale situacije uzrokovane pandemijom, stranke odustale od transakcije nakon što su podnijele prijavu AZTN-u. U jednom predmetu ocjene dopuštenosti koncentracije provedena je dubinska pravna i ekonomska analiza zbog mogućeg značajnog učinka navedene koncentracije na tržišno natjecanje.

U takvom slučaju, riječ je o postupku ocjene dopuštenosti koncentracije na tzv. 2. razini koji se pokreće donošenjem zaključka o pokretanju postupka, budući da je utvrđeno da je za ocjenu dopuštenosti konkretne koncentracije potrebno provesti dubinsku ekonomsku i pravnu analizu tržišta. U tom predmetu, dubinska ekonomska i pravna analiza pokazale su da nisu utvrđeni mogući negativni učinci provedbe predmetne koncentracije na mjerodavnim tržištima i navedeni je predmet okončan donošenjem rješenja o dopuštenoj koncentraciji U predmetu provedbe nadzora mjera i uvjeta iz ukupno tri rješenja AZTN-a na telekomunikacijskom tržištu do kraja 2020. godine ukupno je provedeno više od 550 radnji u postupku, odnosno samo tijekom 2020. godine provedeno je više od 120 radnji. Riječ je o izrazito složenom i stručno zahtjevnom procesu. Postupak nadzora mjera i uvjeta provodi se putem povjerenika za praćenje mjera koji osigurava dodatni mehanizam kontrole i objektivnosti u praćenju i koji je institut preuzet iz poredbene prakse Komisije u području ocjena koncentracija.

Provedba nadzora nad provedbom mjera i uvjeta traje do 10. srpnja 2021. godine kada koncentracija prestaje na bilo koji od načina predviđenih odlukama AZTN-a. Riječ je o predmetima ocjene koncentracije Hrvatski Telekom i OT-Optima Telekom i OT-Optima Telekom i H1 Telekom, koji su u 2018. godini objedinjeni u jedan predmet Hrvatski Telekom i OT-Optima Telekom jer je zbog pripajanja H1 OT-Optima Telekomu H1 prestao postojati. U odnosu na navedeni predmet u tijeku je proces pronalaska potencijalnih kupaca OT-Optima Telekoma putem svjetski renomirane investicijske institucije, sve sukladno mjerama iz odluka AZTN-a. Zabranjenom u 2020. nije ocijenjena niti jedna koncentracija. Od ostalih ukupno pet predmeta u radu u 2020. godini, AZTN je odgovorio na upite trećih vezano uz različitu problematiku ocjena koncentracija.

Notifikacije koncentracija poduzetnika

AZTN je u 2020. godini od Komisije zaprimio 405 notifikacija koncentracija poduzetnika. U tim je predmetima trebalo provjeriti imaju li konkretne koncentracije, iako su prijavljene Komisiji, učinak i na hrvatsko tržište. Također, u tom se postupku u okviru Europske mreže za tržišno natjecanje (u daljnjem tekstu: ECN) određuje koje je tijelo najprikladnije za vođenje postupka ocjene dopuštenosti koncentracije. Drugim riječima, radi se o obvezi Komisije da tijelima nadležnim za tržišno natjecanje svih država članica EU-a dostavlja prijave namjere provedbe koncentracija poduzetnika koje se moraju prijaviti Komisiji budući da imaju dimenziju EU-a. U pravilu je riječ o koncentracijama koje imaju učinke u najmanje tri države članice.

Sektorska istraživanja tržišta

U ostale značajne aktivnosti AZTN-a, svakako spadaju **sektorska istraživanja tržišta.**

Sektorska istraživanja se provode u cilju boljeg razumijevanja strukture i odnosa na pojedinim tržištima. Riječ je o pravno-ekonomskim analizama pojedinih tržišta, odnosa na njima, načina njihovog funkcioniranja te analize regulatornog okvira za pojedine djelatnosti, što su osnovni preduvjeti za učinkovitu provedbu propisa iz nadležnosti AZTN-a. Sektorska istraživanja nekog tržišta često rezultiraju otkrivanjem indicija za pokretanje postupaka.

AZTN u 2020. godini, osim prethodno spomenutog velikog broja mjerodavnih tržišta (44) koje je istraživao u konkretnim postupcima, proveo i četiri opsežna sektorska istraživanja tržišta. Riječ je o tržištu trgovine na malo mješovitom robom, pretežno hranom, pićima i higijenskim proizvodima za domaćinstvo, tržištu osiguranja, tržištu tiska te

istraživanju tržišta pružanja usluga online rezervacija smještaja u RH.

Promicanje prava, politike i kulture tržišnog natjecanja

AZTN osim implementacije propisa iz svoje nadležnosti kroz vođenje upravnih (ispitnih) postupaka, ima još jednu jednako važnu ulogu. Riječ je o aktivnom **promicanju prava, politike i kulture tržišnog natjecanja** na koje su tijekom 2020. godine bile usmjerene značajne aktivnosti. Izuzetno važan alat u tom području je ovlast AZTN-a da daje stručna mišljenja na nacrte prijedloga zakona i drugih propisa, odnosno na važeće zakone i druge propise, odnosno mišljenja o njihovoj sukladnosti sa ZZTN-om i o drugim pitanjima koja mogu značajno utjecati na tržišno natjecanje.

U 2020. godini u AZTN-u je iz područja promicanja prava i politike tržišnog natjecanja riješeno 75 predmeta, od tog broja 22 su stručna mišljenja i 53 očitovanja.

Zakon o izmjenama i dopunama ZZTN-a

Ono što je posebno obilježilo 2020. godinu je značajna i intenzivna suradnja AZTN-a s resornim ministarstvom (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja), s kojim se u okviru radne skupine, koju je temeljem ovlasti tog ministarstva AZTN osnovao i koordinirao njezinim radom, tijekom 2020. godine intenzivno radilo na izradi Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZID ZZTN).

Prijedlogom ZID ZZTN-a se u nacionalno zakonodavstvo preuzima Direktiva (EU) 2019/1 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom natjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (u daljnjem tekstu: Direktiva ECN+).

Svrha koju Direktiva ENC+ treba ostvariti je osigurati neovisnost tijela nadležnih za tržišno natjecanje država članica EU-a, dostatne resurse za provedbu njihovih ovlasti, minimalne ovlasti koje ta tijela moraju imati te mogućnost izricanja novčanih kazni i dnevnih novčanih kazni za utvrđene povrede, a sve u cilju ujednačene i učinkovite primjene članka 101. i 102. UFEU-a.

U skladu s navedenim, Prijedlogom ZID ZZTN-a se uvode novi pravni instituti i ovlasti AZTN-a, mogućnost izricanja novčanih kazni i dnevnih novčanih kazni, a pravni položaj, neovisnost, ustrojstvo i resursi AZTN-a usklađeni su s Direktivom ECN+, pa se time osigurava institucionalna, financijska i operativna neovisnost AZTN-a. Također, AZTN će se upisati u sudski registar kao javna ustanova. Iako su države članice EU-a trebale u svoja zakonodavstva preuzeti Direktivu ECN+ do 4. veljače 2021. godine, zbog okolnosti vezanih uz pandemiju, većina država je zakasnila s preuzimanjem navedene Direktive. RH je među prvima uskladila svoj zakon, iako je kasnila više od dva mjeseca s njegovim donošenjem.

Zakon o izmjenama i dopunama ZZTN-a

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: ZID ZZTN) Hrvatski sabor je usvojio 9. travnja 2021. godine, a stupio je na snagu 24. travnja 2021. godine.

Nepoštene trgovačke prakse i faze postupka predviđenog ZNTP-om

AZTN je za utvrđene povrede ZNTP-a u 2020. godini prekršiteljima izrekao upravno-kaznene mjere u ukupnom iznosu od 1.600.000,00 kuna U području utvrđivanja i zabrane **nepoštenih trgovačkih praksi** tijekom 2020. godine, AZTN je riješio ukupno 91 predmet, od toga deset upravnih predmeta i 81 neupravni predmet.

AZTN ĆE SE UPISATI U SUDSKI REGISTAR KAO JAVNA USTANOVA

U tijeku je još 19 upravnih (ispitnih) postupaka pri čemu su tri postupka pokrenuta u drugom i trećem kvartalu 2020. godine, dok je većina preostalih postupaka pokrenuta u drugoj polovici 2019. godine, a koji zbog složenosti postupka i nemogućnosti održavanja usmenih i glavnih rasprava tijekom pet mjeseci u izvještajnoj godini zbog zatvaranja vezanih uz pandemiju do kraja 2020. godine, kao što je prethodno objašnjeno, nisu mogli biti riješeni. S obzirom na fazu u kojem se pojedini postupci nalaze, realno je očekivati da će dio njih biti riješen u prvom kvartalu 2021. godine, a veći dio njih do kraja 2021. godine.

Postupak predviđen ZNTP-om je složen upravni (ispitni) postupak, a može se podijeliti u pet dijelova:

I. dio – prikupljanje pisanih obavijesti, podataka, ugovora i druge potrebne dokumentacije

Riječ je o upravnom (ispitnom) postupku u kojem se od stranaka u postupku i drugih pravnih ili fizičkih osoba koje nemaju položaj stranke u postupku, zadruga, strukovnih ili gospodarskih interesnih udruga ili udruženja i komora, prikupljaju pisane obavijesti, podaci i dokumenti (članak 17. ZNTP-a). Prikupljeni materijali analiziraju se s pravnog i ekonomskog aspekta te se na taj način utvrđuju sve relevantne činjenice i okolnosti u konkretnom postupku vezane uz utvrđivanje propisane visine ukupnoga godišnjeg prihoda trgovaca, otkupljivača i prerađivača kao i činjenice i okolnosti vezane uz iskorištavanje značajne pregovaračke snage nametanjem nepoštenih trgovačkih praksi i postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere u pojedinačnim predmetima.

Iako se ispitni postupak uglavnom provodi prikupljanjem pisanih očitovanja, podataka ugovora i drugih potrebnih dokumenata, u situacijama kad je za utvrđivanje neke činjenice ili za razjašnjenje bitnih okolnosti potrebno neposredno opažanje službene osobe, provodi se očevid.

II. dio – usmena rasprava

U cilju utvrđivanja svih okolnosti i činjenica bitnih za razjašnjenje pravog stanja stvari, ali i omogućivanja strankama ostvarenje i zaštitu njezinog prava i pravnog interesa, u okviru ispitnog postupka održava se i usmena rasprava.

Na usmenoj raspravi izvode se dokazi saslušanjem stranaka i svjedoka (najčešće će se raditi o dobavljaču za kojeg se smatra da mu je nametnuta nepoštena trgovačka praksa) i vještaku (u situacijama kada AZTN ne raspolaže

stručnim znanjima potrebnim za razjašnjenje pojedinog aspekta poslovnog odnosa, kao što su to agronomska znanja, znanja vezana uz sustav kvalitete, znanja iz kemijskog inženjerstva i tehnologije i sl.). U ovoj fazi se stranka protiv koje se vodi postupak ima pravo pisano i usmeno izjašnjavati o svim okolnostima i činjenicama koje su iznesene u ispitnom postupku, o prijedlozima za izvođenje dokaza i podnesenim dokazima, sudjelovati u izvođenju dokaza saslušanjem svjedoka i vještaka, postavljati pitanja kao i upoznati se s rezultatima dokaza i izjašnjavanja o rezultatima dokaza.

III. dio – odluka Vijeća o utvrđenim činjenicama u postupku

Nakon utvrđenja svih relevantnih činjenica i okolnosti u ispitnom postupku, stručna služba o tome izvješćuje Vijeće koje temeljem utvrđenog činjeničnog stanja donosi odluku o tome je li stranka povrijedila odredbe ZNTP-a.

IV. dio – Obavijest o utvrđenim činjenicama u postupku dostavlja se stranci i upućuje joj se poziv na glavnu raspravu

Ako Vijeće donese odluku o tome da je stranka povrijedila ZNTP nametanjem nepoštenih trgovačkih praksi svom dobavljaču, započinje postupak utvrđivanja postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere.

U tom postupku AZTN stranci u postupku dostavlja:

- obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju u konkretnom predmetu,
- obavijest o sadržaju odluke Vijeća donesene na temelju utvrđenog činjeničnog stanja,
- poziv na glavnu raspravu i dostavu pisane obrane.

Na glavnoj raspravi, stranci protiv koje se vodi postupak mora biti omogućeno iznositi svoju obranu i štititi svoje interese, a osobito vezano uz utvrđivanje postojanja uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere te utvrđivanje olakotnih i otegotnih okolnosti, kao i kriterija za određivanje visine upravno-kaznene mjere.

V. dio – po okončanju glavne rasprave Vijeće donosi odluku o povredi i upravno-kaznenoj mjeri

Na temelju dvije odluke Vijeća, i to odluke kojom je utvrđeno iskorištavanje značajne pregovaračke snage nametanjem nepoštenih trgovačkih praksi, odnosno utvrđenje povrede zakona, i odluke kojom je utvrđeno postojanje uvjeta za izricanje upravno-kaznene mjere i njezina visina, AZTN okončava postupak donošenjem jedinstvenog rješenja.

! ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZABRANI NEPOŠTENIH TRGOVAČKIH PRAKSI U LANCU OPSKRBE HRANOM STUPA NA SNAGU 1. RUJNA 2021., A NJEGOVA PUNA PRIMJENA ZAPOČINJE 1. OŽUJKA 2022. GODINE

Nacrt prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZNTP-a

U području provedbe ZNTP-a, veliki dio aktivnosti tijekom 2020. godine odnosio se i na prijenos odredaba Direktive (EU) br. 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima u domaće zakonodavstvo (u daljnjem tekstu: Direktiva (EU) br. 2019/633), koja je stupila na snagu 30. travnja 2019. godine i prvi je zakonodavni akt kojim se uređuje pitanje nepoštenih trgovačkih praksi na razini EU-a.

Krajnji rok za donošenje i objavu zakona i drugih propisa potrebnih radi usklađivanja s ovom Direktivom za države članice je do 1. svibnja 2021. godine, a mjere unesene u zakonodavstva država članica počinju se primjenjivati najkasnije 1. studenoga 2021. godine. Tijelo nadležno za izradu nacrta prijedloga propisa kojim ZNTP treba biti usklađen s Direktivom (EU) br. 2019/633 je Ministarstvo poljoprivrede koje je u listopadu 2019. godine započelo s pripremama za izmjene i dopune važećeg ZNTP-a. Aktivnosti na pripremama Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama ZNTP-a (u daljnjem tekstu: Prijedlog ZID ZNTP-a) su se značajno intenzivirale tijekom 2020. godine.

Krajem veljače 2020. godine osnovano je Povjerenstvo za izradu Prijedloga ZID ZNTP-a, u kojem su osim predstavnika iz Ministarstva poljoprivrede, Ministarstva pravosuđa i uprave, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Ministarstva financija, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske udruge poslodavaca, Hrvatske obrtničke komore i Hrvatske poljoprivredne komore, imenovane bile i tri predstavnice AZTN-a. Prijedlog ZID ZNTP-a upućen je Vladi RH krajem prosinca 2020. godine, nakon čega je dokument upućen na prvo čitanje u Hrvatski sabor. Nadogradnjom postojećeg pravnog okvira u skladu s odredbama Direktive (EU) br. 2019/633, u okviru kojeg se povećava broj nepoštenih trgovačkih praksi i dodaju neke nove nepoštene trgovačke prakse, dodatno se uređuje i postupak utvrđivanja postojanja nepoštenih trgovačkih praksi uvođenjem novih postupovnih instrumenata te uspostavlja bazni okvir za suradnju s Komisijom i provedbenim tijelima drugih država članica EU-a o pitanjima borbe protiv nepoštenih trgovačkih praksi.

Stoga, ZID ZNTP ima za cilj da proširenjem kruga adresata na koji se odnosi i vrsta proizvoda na koje se primjenjuje, povećanjem broja trgovačkih praksi i njihovim jasnijim određivanjem te dodjelom širih postupovnih ovlasti AZTN-u kao nadležnom provedbenom tijelu i institucionalnim povezivanjem na europskoj razini svih provedbenih tijela država članica EU-a i Komisije, utječe na ispravljanje prisutnih poremećaja u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.

Međunarodna suradnja

Još jedan bitan segment poslovanja AZTN-a bila je **međunarodna suradnja.**

ECN je odmah po izbijanju pandemije bolesti COVID-a 19, reagirao donošenjem Zajedničkog stajališta ECN-a o primjeni prava tržišnog natjecanja u vrijeme krize uzrokovane pandemijom te objavom Preporuka Komisije za pružanje smjernica poduzetnicima tijekom pandemije, koje je i AZTN u prijevodu na hrvatski jezik objavio na svojim mrežnim stranicama.

ECN je već u travnju 2020. godine krenuo s održavanjem virtualnih sastanaka, što ostaje praksa do daljnjega. Na taj je način održan kontinuitet broja održanih sastanaka, kao i sudjelovanja naših predstavnika na sastancima radnih skupina i podskupina ECN-a, savjetodavnih odbora te radne

skupine Vijeća EU-a. U području multilateralne suradnje, treba spomenuti svakodnevnu komunikaciju i suradnju s kolegama iz država članica EU-a u području tržišnog natjecanja i nepoštenih trgovačkih praksi, kroz virtualne sastanke radnih skupina, podskupina te savjetodavnih odbora ECN-a, kao i slanje i primanje brojnih upita o konkretnim predmetima i zakonskim rješenjima. Statistički prikaz protoka zahtjeva za dostavu informacija (RFI) tijekom 2020. godine izrađen unutar ECN-a, ukazuje na to da se od 2017. godine primjećuje kontinuirani trend porasta upućenih zahtjeva.

Tijekom 2020. godine upućena su tako 82 zahtjeva preko ECN mreže i ECN2 portala, što prosječno iznosi 3,5 upućena zahtjeva po državi članici.

Kada je riječ o odgovorima na zahtjeve za dostavu informacija, na prvom mjestu je Bugarska s 98 % odgovora, dok drugo mjesto dijele Hrvatska i Švedska s 91 %, što je izvrstan rezultat za AZTN koji se još jednom pokazuje kao promicatelj aktivne suradnje među državama članicama. U protekloj su godini nastavljene redovne aktivnosti AZTN-a u okviru OECD-ovog Odbora za tržišno natjecanje, u kojem AZTN ostvaruje status sudionika već šestu godinu za redom. AZTN je protekle godine također redovno sudjelovao i u aktivnostima Međunarodne mreže za tržišno natjecanje (ICN).

Kada je riječ o bilateralnoj suradnji, početkom 2020. godine, prije stupanja na snagu epidemioloških mjera, predstavnici Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence bili su radnom u posjetu AZTN-u, u svrhu razmjene iskustava u prevenciji nametanja nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom..

Komunikacija AZTN-a s javnosti

AZTN kroz različite komunikacijske kanale osobitu pozornost posvećuje javnosti i transparentnosti svoga rada. **Aktivno promicanje prava i politike tržišnog natjecanja** provodi se putem edukacija poduzetnika i potrošača te kroz transparentnu i otvorenu komunikaciju s javnosti. Na isti je način AZTN angažiran na edukaciji u području zabrane nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom i upoznavanju adresata s propisima iz tog područja.

AZTN primjenjuje i poštuje transparentnost, neovisnost, nepristranost i profesionalnost u svojoj komunikaciji prema strankama i javnosti. Sukladno usvojenoj i javno dostupnoj **Komunikacijskoj strategiji**, AZTN na svojim mrežnim stranicama objavljuje svoja rješenja, mišljenja, godišnja izvješća o radu, stručne članke, priopćenja za javnost i medije o pokrenutim postupcima, sektorskim analizama tržišta i praksi AZTN-a te odlukama sudova vezanih uz rješenja AZTN-a (mjesno nadležnih upravnih sudova, Visokog upravnog suda Republike Hrvatske i Ustavnog suda Republike Hrvatske). Također, AZTN izdaje publikacije i edukativne brošure, a njegovi predstavnici nastupaju u medijima te redovito sudjeluju na seminarima i konferencijama o specifičnim temama iz područja zaštite tržišnog natjecanja i zabrane nepoštenih trgovačkih praksi. **Tijekom 2020. godine objavljeno je osam mjesečnih informativnih biltena AZTN-a u elektroničkom obliku - AZTN info**, koji donose detaljnije informacije o odlukama i drugim aktivnostima AZTN-a i njegovih stručnjaka te izvještavaju o najvažnijim rješenjima i razvoju komparativne prakse iz područja prava i politike tržišnog natjecanja u EU i svijetu.

AZTN je u 2020. godini zaprimio šest zahtjeva za pristup informacijama, a izvješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2020. godinu je dostavljeno Povjereniku za informiranje te objavljeno na mrežnoj stranici AZTN-a.

Sudska zaštita

Vezano uz sudsku zaštitu bitno je naglasiti kako isključivo stručnjaci AZTN-a, pravnici s položenim pravosudnim ispitom, zastupaju AZTN pred sudovima u postupcima koji se vode protiv odluka AZTN-a. Naime, AZTN ne koristi odvjetničke usluge pa je i zastupanje AZTN-a pred sudovima zahtjevan posao koji uspješno obavljaju stručnjaci AZTN-a.

Protiv odluka AZTN-a u području tržišnog natjecanja nije dopuštena žalba, ali nezadovoljna

Nepoštene trgovačke prakse i sudska zaštita
U području utvrđivanja nepoštenih trgovačkih praksi protiv rješenja AZTN-a nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. U drugom stupnju nadležan je VUSRH. Do danas su svi podneseni tužbeni zahtjevi tužitelja protiv rješenja AZTN-a odbijeni u prvom stupnju pred mjesno nadležnim upravnim sudovima (u Rijeci, Zagrebu i Osijeku) u primjerenim rokovima, u pravilu godinu dana nakon podnošenja tužbe. Do kraja 2020. godine nije donesena niti jedna presuda u drugom stupnju od nadležnog VUSRH.

stranka može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: VUSRH). VUSRH o tužbi protiv odluke AZTN-a odlučuje u vijeću od tri suca. U ovoj izvještajnoj godini, **VUSRH je donio šest odluka kojima je odbio sve tužbene zahtjeve tužitelja i u cijelosti potvrdio odluke AZTN-a.** Također VUSRH je nekoliko tužbenih zahtjeva protiv odluka AZTN-a donesenih u 2020. godini odbio već početkom 2021. godine pri čemu su u cijelosti potvrđene odluke AZTN-a. Međutim, posebno treba istaknuti presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske koji je u trenutku izrade ovoga Izvješća, početkom 2021. godine, povodom prvog izvanrednog pravnog lijeka korištenog u području zaštite tržišnog natjecanja, a riječ je bila o zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude VUSRH-a, nakon pet i pol godina preinačio presudu VUSRH-a i odbio tužbeni zahtjev tužitelja. Zbog činjenice što je na taj način potvrđena odluka AZTN-a iz 2014. godine, smatramo potrebnim u interesu javnosti u ovom Izvješću istaknuti važnost ove presude.

Vrhovni sud potvrdio rješenje AZTN-a iz 2014. godine

Naime, AZTN je rješenjem od 12. lipnja 2014. godine okončao upravni postupak pokrenut u rujnu 2013. godine i utvrdio kako je Hrvatsko društvo ortodonata (u daljnjem tekstu: HDO), u razdoblju od 1. listopada 2010. do 9. listopada 2013. dokumentom "Minimalni cjenik ortodontskih usluga" utvrdilo minimalne cijene ortodontskih usluga čime je sklopljen zabranjeni horizontalni sporazum (kartel) u smislu odredaba ZZTN-a. Uvažavajući utvrđene olakotne okolnosti u postupku, HDO-u je izrečena simbolična upravno-kaznena mjera u iznosu od 150.000,00 kuna. U skladu s odredbama ZZTN-a "Minimalni cjenik ortodontskih usluga" utvrđen je ex lege ništetnim.

AZTN je u spomenutom rješenju utvrdio kako HDO nema, niti je imalo zakonsko uporište za izradu cjenika, zbog čega navedeni dokument treba smatrati dogovorom o cijenama između konkurenata koji je zabranjen prema cilju, a takav dogovor između konkurenata predstavlja jednu od najtežih povreda propisa o zaštiti tržišnog natjecanja. Činjenica da je za određivanje najniže cijene dentalnih usluga, sukladno svojim zakonskim i statutarnim ovlastima, ovlaštena isključivo Hrvatska komora dentalne medicine koja tu ovlast nije koristila, nije mogla ni na koji način ovlastiti HDO na donošenje takvog cjenika, niti je HDO mogao izbjeći utvrđenje povrede članka 8. stavka 1. ZZTN-a koju je počinilo donošenjem "Minimalnog cjenika ortodontskih usluga". Isto tako, činjenicu da članovi HDO-a nisu imali obvezu primjene spornog cjenika, AZTN je razmatrao kao jednu od olakotnih okolnosti koja je pridonijela izricanju simbolične upravno-kaznene mjere, ali nikako kao temelj za oslobađanje od odgovornosti za počinjenje povrede ZZTN-a. Unatoč tome što je AZTN detaljno odgovorio na navode tužbe HDO-a i još jednom obrazložio razloge za donošenje svoje odluke, VUSRH je presudom od 5. ožujka 2015. godine usvojio tužbeni zahtjev HDO-a i poništio rješenje AZTN-a.

AZTN je smatrao kako je VUSRH u tom predmetu donio presudu koja na određeni način negira koncept kartela kakvog poznaju ZZTN i kriteriji iz pravne stečevina EU-a te da je riječ o presedanu koji bi, ako bi presuda VUSRH-a ostala na snazi, mogao imati dugoročne štetne učinke na interese potrošača, poduzetnike i tržišno natjecanje u cjelini. Budući da protiv pravomoćne presude VUSRH-a nema redovnog pravnog lijeka, AZTN je u srpnju 2015. godine uputio prijedlog Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DORH) za podnošenje zahtjeva Vrhovnom sudu Republike Hrvatske za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude VUSRH-a u tom predmetu. DORH je prijedlog AZTN-a smatrao osnovanim te je u rujnu 2015. godine obavijestio AZTN da je DORH podnio Vrhovnom sudu Republike Hrvatske zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude.

U obrazloženju presude Vrhovnog suda Republike Hrvatske od 2. ožujka 2021. godine utvrđeno je kako je AZTN u provedenom upravnom postupku pravilno utvrdio da je HDO donošenjem i objavom dokumenta "Minimalni cjenik ortodontskih usluga" sklopio zabranjeni sporazum iz članka 8. stavka 1. ZZTN-a. Vrhovni sud Republike Hrvatske u svojoj je presudi naveo i ono što je AZTN tijekom cijelog postupka isticao, da kad zakonom nije dana ovlast nekom udruženju poduzetnika da utvrđuje cijene proizvoda, odnosno usluga svojih članova, da se tada svako utvrđivanje cijena, a pogotovo utvrđivanje minimalnih ili fiksnih cijena, smatra povredom propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

Nadalje, Vrhovni sud Republike Hrvatske je pozivajući se na kriterije iz pravne stečevine EU-a, potvrdio i utvrđenje AZTN-a da su takvi sporazumi zabranjeni prema cilju i da je za njihovo postojanje irelevantno je li takav sporazum primijenjen u praksi odnosno kako nije potrebno da nastanu i posljedice takvih sporazuma na mjerodavnom tržištu. Stoga za sporazume koji su zabranjeni prema cilju, nije potrebno provoditi niti ispitivanje stvarnih ili potencijalnih učinaka takvih sporazuma na tržište.

AZTN pozdravlja odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske izražavajući nadu kako će pravna shvaćanja Vrhovnog suda Republike Hrvatske u ovom predmetu, iako donesena nakon pet i pol godina od zaprimanja zahtjeva, kao svojevrstan izvor prava koji ima posebnu snagu i autoritet, utjecati na pravilno tumačenje odnosno pravilnu primjenu propisa o zaštiti tržišnog natjecanja.

Ciljevi AZTN-a u sljedećem razdoblju

U razdoblju koje slijedi u odnosu na provedbu ZZTN-a, ključni i svakako najvažniji cilj AZTN-a odnosi se na aktivnosti vezane uz učinkovitu provedbu ZID ZZTN-a koji je stupio na snagu 24. travnja 2021. godine. AZTN je obvezan predložiti Vladi RH donošenje dva podzakonska akta - Uredbe o kriterijima za izricanje novčanih kazni i Uredbe o kriterijima za oslobođenje ili umanjenje novčanih kazni.

Navedene uredbe detaljnije razrađuju kriterije propisane tim zakonom, a moraju biti usklađene s kriterijima iz pravne stečevine EU-a iz tog područja. Budući da će 1. rujna 2021. godine stupiti na snagu i ZID ZNTP, AZTN će u narednom razdoblju intenzivno raditi i na usklađivanju Statuta i drugih općih akata s odredbama novih zakona.

AZTN je obvezan uskladiti svoj Statut s odredbama tih zakona, što će i učiniti u zakonskom roku od šest mjeseci od njihovog stupanja na snagu te će novi usklađeni Statut dostaviti najkasnije u listopadu 2021. godine na potvrdu Hrvatskome saboru. Pored rada na podzakonskim i općim aktima, među prioritetima AZTN-a će i nadalje biti otklanjanje teških ograničenja tržišnog natjecanja utvrđenih odredbama ZZTN-a i zabrani nepoštenih trgovačkih praksi utvrđenih odredbama ZNTP-a. AZTN će u razdoblju koje slijedi, na način na koji to bude dopuštala epidemiološka situacija u zemlji i svijetu, nastaviti organizirati međunarodne konferencije, kao i edukacije i stručne skupove o specifičnim temama iz područja zaštite tržišnog natjecanja i zabrane nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom. Isto tako, stručnjaci AZTN-a će nastojati sudjelovati na edukacijama i stručnim skupovima iz područja za koje je AZTN nadležan, kako bi na taj način doprinijeli usklađivanju poslovanja adresata s odredbama ZID ZZTN-a i ZID ZNTP-a. Radi pravilne, kontinuirane i usklađene primjene propisa o zaštiti tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu EU-a, AZTN će u okviru ECN-a nastaviti aktivno surađivati s Komisijom i tijelima nadležnima za tržišno natjecanje država članica EU-a. Na širem međunarodnom planu, AZTN će nastaviti suradnju sa OECD-om i ICN-om. Intenzivnija suradnja s Komisijom nužno će uslijediti i vezano uz provedbu ZID ZNTP-a. Ono što je potrebno posebno istaknuti kako bi se aktivnosti na području zaštite tržišnog natjecanja i zabrane nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom i dalje uspješno ostvarivale, neophodno je da AZTN za tu svrhu ima na raspolaganju dovoljne financijske i ljudske resurse. Nažalost, i u ovoj izvještajnoj godini nastavlja se odljev stručnog kadra, budući da je riječ o visoko obrazovanim zaposlenicima sa specifičnim kompetencijama i iskustvom, koji su rijetki i stoga veoma traženi na tržištu rada od strane poduzetnika u privatnom sektoru koji im mogu ponuditi znatno bolje financijske uvjete.

Nova digitalna tržišta

AZTN će s posebnom pozornošću pratiti i nova digitalna tržišta na kojima se odvijaju odnosi među poduzetnicima, a koja će izvjesno donijeti značajne novine u provedbi prava tržišnog natjecanja. Navedeno posebno podrazumijeva i uključenost AZTN-a u izradi Akta o digitalnim uslugama vezano uz izradu nacionalnog okvirnog stajališta, gdje je pozvan dati svoje primjedbe na prijedloge navedenog dokumenta, kao i imenovati svog predstavnika u radu neformalne radne skupine vezano uz izradu Akta o digitalnim uslugama.

Dodatni problem za AZTN predstavlja i edukacija novozaposlenih koja zbog složenosti poslova zna potrajati i do godine dana do njihove potpune samostalnosti u radu. Stoga se nadamo se da će i ZID ZZTN koji je usklađen s Direktivom ECN+ osigurati ubuduće osnaživanje AZTN-a u financijskom i kadrovskom smislu, a u svrhu učinkovitije provedbe propisa za koje je AZTN nadležan.

Zaključno, uvijek treba podsjetiti da je učinkovita zaštita tržišnog natjecanja temelj tržišnog gospodarstva i uvjet njegovog jačanja.

Međutim, da bi se tržišno natjecanje zaštitilo, nije dovoljan samo angažman AZTN-a, već je potrebno aktivno djelovanje svih državnih tijela u stvaranju jasnih i provedivih pravila tržišnog natjecanja, podržavanje i pridržavanja tih pravila od strane svih sudionika na tržištu, ali osobito jačanje kulture tržišnog natjecanja u društvu u cjelini. **a**