



travanj 2021.

*Specijal*

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona  
o zaštiti tržišnog natjecanja

# USVOJEN ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZAŠTITI TRŽIŠNOG NATJECANJA

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja objavljen je u "Narodnim novinama", broj 41/2021. dana 16. travnja 2021., a stupio je na snagu 24. travnja 2021. godine

**Z**akon o izmjenama i dopuna-  
ma Zakona o zaštiti tržišnog  
natjecanja objavljen je u „Narod-  
nim novinama“, broj 41/2021.,  
dana 16. travnja 2021., a stupio  
na snagu 24. travnja 2021. godine.

Na početku, valja obrazložiti  
kako je usvojen Zakon o izmje-  
nama i dopunama Zakona o za-  
štiti tržišnog natjecanja umjesto  
donošenja novoga Zakona o za-  
štiti tržišnog natjecanja, budući  
da zbog pravnog načela zabrane  
retroaktivne primjene zakona,  
AZTN u slučaju donošenja no-  
voga Zakona o zaštiti tržišnog  
natjecanja ne bi imao zakonsku  
osnovu, odnosno mogućnost po-  
krenuti i voditi postupak protiv  
poduzetnika koji su teško naru-  
šili tržišno natjecanje, primjerice  
sklapanjem zabranjenih hori-  
zontalnih sporazuma (kartela) prije  
stupanja na snagu novoga zakona.

Naime, karteli predstavljaju  
jedno od najtežih povreda prava  
tržišnog natjecanja koji se u pra-  
vилу otkrivaju 3 do 5 godina od  
njihovog sklapanja pa bi takve  
povrede zakona ostale u velikom



dijelu neprocesuirane i nesankci-  
onirane. Upravo je to razlog da  
i druge zemlje članice Europske  
unije (primjerice, Njemačka) uvi-  
jek donose izmjene i dopune va-  
žećeg propisa.

## Razlozi zbog kojih je trebalo donijeti Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja

Republika Hrvatska imala je ob-  
vezu u nacionalno zakonodavstvo  
iz područja zaštite tržišnog na-  
tjecanja prenijeti Direktivu (EU)  
2019/I. 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 osigura-  
vanju pravilnog funkcioniranja  
unutarnjeg tržišta (SL L 11, 14. I.  
2019.) (u daljem tekstu: Direk-  
tiva ECN+).

Svrha koju Direktiva ECN+  
treba ostvariti je osigurati neo-  
visnost tijela nadležnih za zaštitu  
tržišnog natjecanja država članica

Europske unije, dostaatne 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 članaka 101. ili 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 115 od 9. 5. 2008.; u dalnjem tekstu: UFEU). Više o samoj ECN+ Direktivi možete pročitati u člancima dr.sc.Mirte Kapural, članice Vijeća AZTN-a, objavljenima na mrežnoj stranici AZTN-a na poveznicama <http://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/ECN-plus-Direktiva.pdf> i <http://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/EU-DIREKTIVA-2019-1-1.pdf>

Iako je nacionalno zakonodavstvo u području zaštite tržišnog natjecanja u značajnom dijelu već usklađeno s pravnom stečevinom Europske unije donošenjem Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09. i 80/13.; u dalnjem tekstu: ZZTN) te II podzakonskih akata (uredbi) neophodnih za provedbu ZZTN-a, ovim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (u dalnjem tekstu: Zakon), odnosno prijenosom Direktive ECN+ u nacionalno zakonodavstvo, u cijelosti će se nacionalno zakonodavstvo iz područja zaštite tržišnog natjecanja uskladiti s pravnom stečevinom Europske unije.

Pored navedenoga, kao rezultat više od desetogodišnje primjene važećeg ZZTN-a u praksi bilo je potrebno i dodatno uređenje nekih odredbi koje nije značajno, ali je poboljšan izričaj tih odredbi kako ne bi bilo dvojbi u njihovom tumačenju.

### Pitanja koja se zakonom rješavaju

Ovim Zakonom osigurava se viši stupanj neovisnosti AZTN-a kao nacionalnog tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja u Republici Hrvatskoj, dostaatni resursi za provedbu ovlasti AZTN-a, uvode se nove ovlasti koje AZTN mora u skladu s

Direktivom ECN+ imati, među ostalima ovlast izricanja novčanih kazni ili dnevnih novčanih kazni za utvrđene povrede, a sve u cilju ujednačene i učinkovite primjene članaka 101. ili 102. UFEU.

U postupcima koji se odnose na povredu ZZTN-a te članka 101. ili članka 102. UFEU, moraju se poštovati opća načela prava Europske unije i Povelja Europske unije o temeljnim pravima.

AZTN-u se sukladno fiskalnim mogućnostima državnog proračuna Republike Hrvatske osiguravaju dostaatna finansijska sredstva za učinkovito obavljanje njegovih ovlasti, odnosno za osiguranje svih potrebnih resursa

### AZTN - opće, nacionalno regulatorno tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja

AZTN se ovim Zakonom statusno određuje kao opće, nacionalno regulatorno tijelo nadležno za zaštitu tržišnog natjecanja na svim tržištima. Na taj način usklađuje se pravni status AZTN-a sa sadržajem poslova koje AZTN stvarno obavlja. Pravni položaj, neovisnost, ustrojstvo i resursi AZTN-a usklađeni su s Direktivom ECN+ pa se time osigurava institucionalna, finansijska i operativna neovisnost AZTN-a. Također, AZTN će se upisati u sudski registar kao javna ustanova. Ovim Zakonom uređeno je da Vijeće i službene osobe iz stručne službe, kao tijela AZTN-a, provode svoje ovlasti iz ZZTN-a neovisno o političkom i drugom vanjskom utjecaju te bez traženja i primanja uputa od Vlade Republike Hrvatske ili bilo kojeg drugog javnog ili privatnog subjekta pri obavljanju svojih dužnosti i izvršavanju svojih ovlasti, ne dovodeći u pitanje pravo Vlade Republike Hrvatske da, prema potrebi, doneše pravila u pogledu opće politike koja nisu povezana sa sektorskim istraživanjima ili postupcima u nadležnosti AZTN-a.

**! OVIM ZAKONOM DEFINIRAJU SE POJMOVI KOJI SE U PRAVU TRŽIŠNOG NATJECANJA ČESTO KORISTE, PRIMJERICE: "KARTEL", "TAJNI KARTEL", "POKAJNIČKI PROGRAM", "IZJAVA PODUZETNIKA POKAJNIKA", "TIJELO PODNOSITELJ ZAHTJEVA", "TIJELO PRIMATELJ ZAHTJEVA", A POSEBNO SE U DEFINICIJI PODUZETNIKA UREĐUJE KAKO SE PODUZETNIKOM SMATRA I UDRUŽENJE PODUZETNIKA TE SE UREĐUJE POJAM "PODUZETNIKA POD KONTROLOM DRUGOG PODUZETNIKA U POSTUPCIMA OCJENA KONCENTRACIJA"**

za provedbu ZZTN-a, a riječ je o ljudskim resursima - kvalificiranim zaposlenicima, tehnološkim i tehničkim resursima. AZTN-u je ovim Zakonom omogućeno da i u rješenju kojim se utvrđuje zabranjeni sporazum kao mjeru za otklanjanje štetnih učinaka zabranjenog sporazuma može poduzetniku odrediti mjeru praćenja poslovanja i ili struktturnu mjeru koje su proporcionalne počinjenoj povredi i neophodne da bi se ta povreda uspješno otklonila.

Pritom, struktturna mjeru može se odrediti samo u slučaju, ako ne postoji jednako učinkovita mjeru praćenja poslovanja ili, ako je ta mjeru veće opterećenje za poduzetnika od struktturne mjeru. Vezano uz privremene mjeru, ovim Zakonom određeno je kako privremena mjeru u pravilu ne može biti dulja od 12 mjeseci te da će AZTN u slučaju

izricanja privremene mjere radi narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 101. i ili članka 102. UFEU obavijestiti Europsku mrežu za tržišno natjecanje. Zahtjevi koje AZTN uputi strankama u postupku i drugim osobama, moraju biti razmijerni te ne smiju stranke u postupku te druge pravne i fizičke osobe prisiliti na priznanje povrede ZZTN-a te članka 101. i ili članka 102. UFEU.

AZTN se ovim Zakonom ovlašćuje za donošenje rješenja kojom se odbacuje inicijativa za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u smislu ZZTN-a i članka 101. i ili 102. UFEU koju nakon razmatranja njezinog sadržaja, AZTN ne smatra prioritetom u radu. U pravilu će takvo rješenje AZTN moći donijeti ako procijeni da nije riječ o značajnom narušavanju tržišnog natjecanja. Podnositelj inicijative će moći tužbom pokrenuti

### Novi pravni instituti

Ovim se Zakonom uvode novi pravni instituti, primjerice: "Obvezni razgovori", "Dnevne novčane kazne", "Jedinstveni instrument", "Nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela", a dodatno se razrađuje pravni institut "Uvid u izjave pokajnika i prijedloge za nagodbu". Posebno se propisuje izricanje novčane kazne u slučaju kada je povredu počinilo udruženje poduzetnika.

upravni spor i protiv takve odлуke AZTN-a. Novim pravnim institutom „Obvezni razgovori“, AZTN će u svrhu primjene odredaba ZZTN-a te članka 101. ili članka 102. UFEU, tijekom prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, dakle prije pokretanja postupka u smislu članka 39. ZZTN-a, radi utvrđivanja dostahtnih indicija za pokretanje postupka po službenoj dužnosti, ali i tijekom postupka, biti ovlašten pisanim zahtjevom pozvati radi saslušanja predstavnike poduzetnika ili predstavnike udruženja poduzetnika, predstavnike drugih pravnih osoba ili fizičku osobu, ako bi te osobe mogle imati informacije od zna-

čaja za primjenu odredbi ZZTN-a te članka 101. ili članka 102. UFEU. Pritom, zahtjev AZTN-a mora biti razmjeran i ne smije se pozvane osobe prisiliti na priznaje povrede ZZTN-a te članaka 101. ili 102. UFEU.

Pozvane osobe obvezne su se odazvati pozivu AZTN-a. AZTN će na obvezne razgovore u pravilu pozivati zakonske zastupnike poduzetnika ili udruženja poduzetnika ili drugih pravnih osoba, odnosno odgovorne osobe u tim poduzetnicima ili udruženjima poduzetnika ili u pravnim osobama, a fizičke osobe-sadašnje ili bivše zaposlenike poduzetnika će u pravilu pozivati u postupku.

Uvođenjem pravnog instituta „Dnevne novčane kazne“ utvrđuju se povrede ZZTN-a za koje se može poduzetniku ili udruženju poduzetnika izreći dnevna novčana kazna te uvjeti i način izricanja dnevne novčane kazne za te povrede. Riječ je o povredama zbog nepostupanja po zahtjevu AZTN-a, zbog neduzivanja na obvezne razgovore ili zbog ometanja provedbe nenajavljene pretrage. Također, dnevne novčane kazne mogu se izreći i zbog nepostupanja po određenim rješenjima AZTN-a i to u dijelu naloga o izvršenju mjera. AZTN će izreći dnevnu novčanu kaznu kada ocijeni da je dnevna novčana kazna razmjerna težini i trajanju povrede, posljedicama te povrede za druge poduzetnike

na tržištu i za potrošače, odnosno kada je riječ o kratkom trajanju povrede pa je stoga izricanje dnevne novčane kazne svršishtodno i ima odvraćajući učinak. U tom slučaju, dnevna novčana kazna zamjenjuje novčanu kaznu utvrđenu ZZTN-om za istu povredu. Najviša dnevna novčana kazna ne može biti viša od 5 posto vrijednosti prosječnog dnevnog prihoda u prethodnoj poslovnoj godini za svaki dan ne-postupanja po rješenju Agencije izračunatog od dana navedenog u rješenju. Uvođenjem pravnog instituta „Nagodbe u postupcima utvrđivanja kartela“, stranci u postupku će se omogućiti da AZTN-u prizna povredu članka

8. Zakona i/ili članka 101. UFEU (riječ je o priznanju o sudjelovanju u zabranjenom horizontalnom sporazumu – kartelu ili tajnom kartelu što se smatra najtežom povredom u pravu tržišnog natjecanja) i to najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja Obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku te da podnese pisano izjavu da odustaje od osporavanja rješenja AZTN-a u upravnom sporu.

Budući da stranka tim priznjem u ranoj fazi postupka pri-donosi ekonomičnosti postupka, zauzvrat AZTN joj pod uvjetom da prihvati prijedlog za nagodbu određuje nižu novčanu kaznu u rasponu od 10 do 20 % odnosu

### Izricanje novčane kazne u slučaju kada je povredu počinilo udruženje poduzetnika

Nadalje, zakonom se posebno uređuje izricanje novčane kazne u slučaju kada je povredu počinilo udruženje poduzetnika. Ako se povreda koju je počinilo udruženje poduzetnika odnosi na aktivnosti njegovih članova, najviši iznos novčane kazne koji se može izreći udruženju poduzetnika ne može ni u kojem slučaju biti veći od 10 % zbroja ukupnoga prihoda ostvarenog na svjetskoj razini svakog člana udruženja koji je djelovao na tržištu na kojem je nastupila povreda od strane udruženja poduzetnika. AZTN će prilikom izricanja novčane kazne udruženju poduzetnika za povredu ovoga Zakona te članka 101. ili 102. UFEU-a uzeti u obzir prihod njegovih članova ili može uzeti u obzir prihod udruženja poduzetnika. Ako AZTN utvrdi da udruženje poduzetnika nije solventno te ne može platiti dospjelu novčanu kaznu, udruženje poduzetnika dužno je od svojih članova zatražiti plaćanja i/ili dodatne uplate radi podmirenja novčane kazne.

na kaznu koju bi AZTN stranci izrekao da nije podnijela prijedlog za nagodbu. AZTN o prijedlogu za nagodbu odlučuje samo u odnosu na stranke u postupku koje su podnijele takav prijedlog dok će u odnosu na ostale stranke koje nisu podnijele prijedlog za nagodbu ili su povukle prijedlog za nagodbu, nastaviti voditi postupak.

Također, ovim Zakonom uređeno je da će AZTN oslobođiti od plaćanja novčane kazne onog sudionika zabranjenog horizontalnog sporazuma (kartela) ili tajnog kartela koji prvi obavijesti AZTN o zabranjenom horizontalnom sporazumu (kartelu) ili tajnom kartelu i dostavi podatke, činjenice i dokaze koji AZTN-u omogućuju pokretanje postupka i provođenje ciljane nenajavljenе pretrage povezane s tajnim kartelom, pod uvjetom da AZTN još ne raspolaže dostatnim dokazima za pokretanje postupka i provođenje nenajavljenе pretrage ili još nije proveo takvu pretragu ili koji su, prema mišljenju AZTN-a dostatni kako bi mogao utvrditi povredu obuhvaćenu pokajničkim programom iz članka 8. ZZTN-a i/ili članka 101. UFEU-a, pod uvjetom da AZTN još ne raspolaže dostatnim dokazima kojima bi se ta povreda mogla utvrditi i da nijedan drugi poduzetnik nije prethodno ispunio uvjete za odobrenje oslobođenja od plaćanja novčane kazne u vezi

s tim tajnim kartelom. Pritom, prijavu poduzetnik može podnijeti kao punu ili skraćenu.

Dodatno se razrađuje pravni institut „Uvid u izjave pokajnika i prijedloge za nagodbu“, a koji ovlašćuje AZTN da odobri pristup izjavama poduzetnika pokajnika ili prijedlozima za nagodbu, samo strankama u postupku na koji se izjave pokajnika i prijedlozi za nagodbu odnose i za potrebe ostvarivanja njihovih prava na obranu u tom postupku ili u upravnom sporu pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske.

Radi usklađivanja s Direktivom ECN+ ovim Zakonom određeno je kako će se za teške povrede ZZTN-a te članka 101. ili članka 102. UFEU, novčanom kaznom propisanom za tu povredu kazniti poduzetnik koji postupa s namjerom ili nepažnjom. Pritom, pojmovi „namjera“ i „nepažnja“ tumače se u skladu sa praksom Suda Europske unije u primjeni članaka 101. i 102. UFEU, a ne u skladu sa značenjem tih pojmoveva u postupcima koje provode tijela kaznenog progona u vezi s kaznenim stvarima.

Ovim zakonom se i detaljnije uređuje suradnja između tijela podnositelja zahtjeva, kao tijela nadležnog za zaštitu tržišnog natjecanja države članice Europske unije koje podnosi zahtjev za uzajamnu pomoć i tijela primatelja zahtjeva, kao tijela nadležnog za



**Pokajnički program i oslobođenje od novčane kazne**  
U skladu s Direktivom ECN+ posebno se uređuju uvjeti pod kojima se sadašnjim i bivšim direktorima, rukovoditeljima i drugim zaposlenicima poduzetnika koji su AZTN-u podnijeli prijavu za oslobođenje od novčane kazne u okviru pokajničkog programa neće izreći novčana kazna u upravnom postupku i upravnom sporu. Za te iste kategorije osoba i pod istim uvjetima Zakon propisuje da odluku o pokretanju kaznenog postupka protiv tih osoba donosi državni odvjetnik, sukladno propisima kaznenog zakonodavstva Republike Hrvatske. Državni odvjetnik može odlučiti da neće pokrenuti kazneni postupak ili može predložiti nadležnom судu ublažavanje sankcije koja bi se trebala izreći u kaznenom postupku, ako državni odvjetnik procijeni da doprinos osobe u otkrivanju kartela nadilazi interes kaznenog progona i/ili sankcioniranja tih osoba.

zaštitu tržišnog natjecanja države članice Europske unije koje primi zahtjev za uzajamnu pomoć.

Vezano uz određene situacije u pružanju uzajamne pomoći određuje se nadležnost tih tijela i mjerodavno pravo za rješavanje sporova.

Putem obrasca „Jedinstveni instrument“ čiji sadržaj je propisan ovim Zakonom uređuje se suradnja između tijela podnositelja zahtjeva koje podnosi zahtjev za uzajamnu pomoć i tijela primatelja zahtjeva koje primi zahtjev za uzajamnu pomoć.

Korištenjem ovoga instrumenta omogućit će se tijelu primatelja zahtjeva mogućnost izvršenja naplate novčanih kazni ili dnevnih novčanih kazni od poduzetnika koji su povrijedili članske 101. i 102. UFEU teme-

ljem pravomoćnih odluka tijela podnositelja zahtjeva. U pravilu će se ovakvi zahtjevi tijela za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica izvršavati samo ako je tijelo podnositelj zahtjeva razumnim naporima utvrdilo kako poduzetnik protiv kojeg se može izvršiti novčana kazna ili dnevna novčana kazna nema dovoljno imovine u državi članici Europske unije tijela podnositelja zahtjeva za naplatu takve novčane kazne ili dnevne novčane kazne. Također će se moći postupiti po ovakvom zahtjevu kada poduzetnik protiv kojeg se može izvršiti novčana kazna ili dnevna novčana kazna nema poslovni nastan u državi članici Europske unije tijela podnositelja zahtjeva. Zatim, ovim Zakonom propisano je kako su u rješavanju sporova

nadležna tijela države članice Europske unije iz koje je tijelo podnositelja zahtjeva i na njih se primjenjuje pravo te države članice ako se odnose na zakonitost odluka tijela podnositelja zahtjeva o kojima AZTN treba obavijestiti u skladu s člankom 66. stavkom 6. ZZTN-a ili zakonitost odluke tijela podnositelja zahtjeva koju AZTN treba izvršiti u skladu s člankom 70.a ZZTN-a i na zakonitost jedinstvenog instrumenta kojim se omogućuje izvršenje u Republici Hrvatskoj. Sporovi radi mjera izvršenja koje je poduzeo AZTN ili radi valjanosti obavješćivanja koje je izvršio AZTN, u nadležnosti su tijela Republike Hrvatske i na njih se primjenjuje pravo Republike Hrvatske.

Radi otklanjanja dvojbi u tumačenju ZZTN-a, ovim Zakonom osigurat će se ispravna primjena članka 9. Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 koji se odnosi na slučaj kada Europska komisija u smislu ove Uredbe odluči ustupiti AZTN-u koncentraciju s učinkom na trgovinu između država članica Europske unije. AZTN će ocjenjivati dopuštenost te koncentracije u smislu ZZTN-a neovisno o tome ispunjavaju li sudionici ustupljene koncentracije prihodovne uvjete iz ZZTN-a, budući da oni ispunjavaju više prihodovne uvjete propisane Uredbom Vijeća (EZ) br. 139/2004. Također, osigurat će se ispravna primjena članka 5.

Uredbe Vijeća (EZ) br. I/2003 u svezi primjene članka 101. i članka 102. UFEU. Naime, Uredba Vijeća (EZ) br. I/2003 daje ovlast tijelima nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja država članica Europske unije za paralelnu primjenu prava tržišnog natjecanja Europske unije.

U slučajevima kad je postupak pokrenut paralelnom primjenom nacionalnog prava i prava Europske unije, odnosno temeljem članka 8. ZZTN-a (zabranjeni sporazumi) i članka 101. UFEU ili temeljem članka 13. ZZTN-a (zlouporaba vladajućeg položaja) i članka 102. UFEU, u skladu s pravnom stečevinom Europske unije, tijela nadležna za zaštitu tržišnog natjecanja država članica Europske unije pa tako i AZTN, nisu ovlašteni donijeti odluku kojom se utvrđuje da nije narušeno tržišno natjecanje u smislu odredbi članaka 101. i 102. UFEU-a već mogu samo obustaviti postupak.

Naime, rješenje o obustavi postupka AZTN-a omogućava Europskoj komisiji da može naknadno pokrenuti postupak ako to smatra svrshishodnim, što u slučaju donošenja rješenja AZTN-a kojim je utvrđeno da nije narušeno tržišno natjecanje, odnosno kojim je već meritorno odlučeno, ne bi Europska komisija mogla učiniti zbog primjene pravnog načela ne bis in idem (ne dva puta o istome). Nadalje,

ovim zakonom ukida se institut „Obavijest o utvrđenom činjeničnom stanju“. Naime, strankama u postupku dostavlja se Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku (prije donošenja konačnog rješenja) na koju se stranke imaju pravo pisano očitovati i dati svoje primjedbe te predložiti dodatne dokaze i svjedočke ako ih imaju.

Stoga, dostava strankama još i Obavijesti o utvrđenom činjeničnom stanju, u primjeni ZZTN-a, pokazala se nesvrshodnom procesnom radnjom koja nepotrebno odugovlači postupak. Naime, stranke imaju pravo na obranu u smislu Zakona o općem upravnom postupku sve do donošenja rješenja pa je strankama neupitno osigurano pravo na obranu sve do donošenja rješenja kojim se okončava postupak. Navedeno je u skladu i s praksom tijela nadležnih za zaštitu tržišnog natjecanja država članica Europske unije te same Europske komisi-



je. Također, uređuje se pojam zastare za izricanje i izvršenje novčanih kazni ili dnevnih novčanih kazni u slučaju

trajanja postupka pred tijelima nadležnim za zaštitu tržišnog natjecanja drugih država članica Europske unije ili pred Europskom komisijom u vezi s povredom koja se odnosi na isto postupanje poduzetnika ili udruženja poduzetnika koji su zabranjeni člankom 101. ili člankom 102. UFEU. Zaključno, ovim Zakonom uređen je prestanak važenja Uredbe o skupnom izuzeću sporazuma o osiguranju 101. i 102. UFEU na sporazume s prekograničnim učinkom na zajedničkom tržištu temeljem odredbe članka 3. Uredbe Vi-

uskladilo s pravnom stečevinom EU, budući da je Uredba Komisije (EU) br. 267/2010 od 24. ožujka 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. UFEU na određene kategorije sporazuma, odluke i usklađena djelovanja u sektoru osiguranja s kojom je spomenuta hrvatska Uredba bila usklađena prestala važiti 31. ožujka 2017.

Slijedom navedenog, radi pravila konvergencije koje propisuje prednost primjene članaka 101. i 102. UFEU na sporazume s prekograničnim učinkom na zajedničkom tržištu temeljem odredbe članka 3. Uredbe Vi-

jeća (EZ) br. I/2003, navedenu Uredbu, više nije svrshodno primjenjivati. Radi lakšeg snalaženja adresata ovoga Zakona, AZTN je izradio neslužbeni pročišćeni tekst Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09., 80/13. i 41/21.) koji možete pronaći na poveznici <http://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads/2015/05/Zakon-o-za%C5%A1titit-tr%C5%BEi%C5%A1nog-natjecanja-neslu%C5%BEenit-elektronički-sust-NNN-broj-7909.-8013.-4121.pdf>.

**! OVIM ZAKONOM UREĐENO JE DA U POSTUPKU PREDLAGANJA PREDSEDNIKA VIJEĆA I ČLANOVA VIJEĆA, VLADA REPUBLIKE HRVATSKE OBJAVLJUJE JAVNI POZIV ZA PREDLAGANJE KANDIDATA ZA PREDSEDNIKA VIJEĆA I ČLANOVE VIJEĆA KAKO BI NJIHOV IZBOR BIO TRANSPARENTAN. ODABRANOGR KANDIDATA S JAVNOG POZIVA VLADA REPUBLIKE HRVATSKE PREDLAŽE HRVATSKOM SABORU RADI IMENOVANJA NA TU DUŽNOST**

# Izmjene članka 3. i 4. ZZTN-a: Pojam poduzetnika i pojam poduzetnika pod kontrolom drugog poduzetnika

Za AZTN Info piše dr.sc. Mirta Kapural, dipl. iur, članica Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

**Z**akon o izmjenama i dopuna-  
ma Zakona o zaštiti tržišnog  
natjecanja („Narodne novine“,  
broj 41/2021, dalje: Zakon ili  
ZZTN) donio je i promjenu kod  
utvrđivanja pojma poduzetni-  
ka, odgovornosti društva majke  
i njezinih povezanih društava u  
postupcima zaštite tržišnog na-  
tjecanja i u postupcima ocjena  
koncentracija.

Naime, kako bi se rečeni član-  
ci u potpunosti uskladili s europs-  
kim pravom i tumačenjima re-  
levantnih presuda sudova EU-a,  
bilo je potrebno izmijeniti članak  
3. koji uređuje pojam poduzetni-  
ka i članak 4. ZZTN-a pod nazi-  
vom „Poduzetnik pod kontrolom  
drugog poduzetnika“, budući da  
se isti odnosi na kriterij iz Uredbe  
Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20.  
siječnja 2004. o kontroli koncen-  
tracija između poduzetnika (OJ L  
24, 29.1.2004., dalje: EU Uredba  
139/2004 o koncentracijama) te  
se stoga može koristiti samo za  
potrebe ocjene koncentracija.

Slijedom toga bilo je potreb-  
no razdvojiti definiciju poduzet-  
nika kao društva majke i njegova  
povezana društva kćeri za potre-

be predmeta iz zaštite tržišnog  
natjecanja (utvrđivanja zabra-  
nenih sporazuma i utvrđivanja  
zlouporaba vladajućeg položaja)  
koje uređuje članak 3. ZZTN-a,  
od pojma poduzetnika pod kon-  
troлом drugog poduzetnika u  
predmetima ocjene koncentraci-  
ja koje uređuje članak 4 ZZTN-a.

## Članak 3. Pojam poduzetnika i odgovornost društva majke i povezanih društava

U članak 3. ZZTN-a dodan je  
novi stavak 4. prema kojem će se  
poduzetnikom također smatrati  
poduzetnik kao društvo majka i  
njegova povezana društva kada  
čine jedinstveni gospodarski su-  
bjekt, čak i ako se isti sastoji od  
nekoliko pravnih ili fizičkih oso-  
ba te na pravne ili gospodarske  
sljednike tog poduzetnika su-  
kladno relevantnoj praksi Suda  
Europske unije. Primjena pojma  
poduzetnika iz toga članka za  
ocjenu povrede ZZTN-a te čla-  
naka 101. i 102. UFEU-a i u svrhu  
izricanja novčanih kazni, tumačit  
će se i primjenjivati sukladno sud-



skoj praksi Suda Europske unije.

Naime, prema važećoj sud-  
skoj praksi EU sudova o odgo-  
vornosti društva majke za povre-  
de prava tržišnog natjecanja, da  
bi se dokazala odgovornost druš-  
tva majke jer je njenо društvo kćи  
postupalo slijedom odlučujućeg  
utjecaja društva majke, nužno  
je da Europska komisija (i naci-  
onalna tijela za zaštitu tržišnog

natjecanja država članica) dokaže  
slijedeće:

- a) društvo majka je imala spo-  
sobnost vršiti odlučujući utjecaj  
u društvu kćeri i
- b) da je stvarno primijenila tu  
svoju ovlast.

Ukoliko pritom društvo maj-  
ka ima 100 posto udjela (ili ne-  
znatno manje) ili dionica u druš-  
tvu kćeri, tada je društvo majka

u poziciji primijeniti odlučujući  
utjecaj na društvo kćи i tada Eu-  
ropska komisija (nacionalno tje-  
lo za zaštitu tržišnog natjecanja)  
može legitimno pretpostaviti da  
je društvo majka zaista i primije-  
nilo svoj prevladavajući utjecaj na  
postupanje svojeg društva kćeri.

Međutim, ukoliko društvo  
majka ima znatno manje od 100  
posto udjela u društvu kćeri, ta

se presumpcija prevladavajućeg utjecaja ne može primjeniti.

Kod utvrđivanja čini li društvo kći zajedno sa društvom majkom jedan gospodarski subjekt u provedbi postupaka iz tržišnog natjecanja (utvrđivanje zabranjenih sporazuma, utvrđivanje zlouporabe vladajućeg položaja), oslanjanje na presumpciju vlasništva od preko 50 posto udjela ili dionica nije sukladno sa sudskom praksom o primjeni članaka 101. i 102. UFEU-a. Samo ako poduzetnik ima 100 posto ili skoro 100 posto udjela u drugom poduzetniku može se govoriti o odlučujućem utjecaju.

Čak i tada, kod presumpcije prevladavajućeg utjecaja zbog 100 posto ili skoro 100 posto udjela, Sud EU-a ostavlja poduzetnicima pravo da pobijuju tu presumpciju, iako će ju teško moći pobiti. Drugim riječima, Europska komisija i nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ne mogu se samo osloniti na kriterij posjedovanja iznad 50 posto udjela u poduzetniku kako bi se zaključilo da je riječ o jednom gospodarskom subjektu u postupcima zaštite tržišnog natjecanja. Pritom treba imati na umu da sama činjenica što društvo kći nije ili nije u potpunosti u vlasništvu društva maj-

ke ne isključuje samo po sebi mogućnost da društvo majka i društvo kći u stvarnosti ipak čine jedan gospodarski subjekt.

Kako bi dokazala da je društvo majka imalo sposobnost primijeniti odlučujući utjecaj na društvo kći, Europska komisija mora utvrditi određenu razinu kontrole koju drži društvo majka, a očituje se primjerice kroz glasačka prava, vlasnička prava, postupak odlučivanja, odobravanje ugovora itd. Prema tome, kako bi se dokazalo da je zaista realiziran prevladavajući utjecaj, takvo utvrđenje mora se temeljiti na svim relevantnim činjenicama koje proizlaze iz gospodarskih, organizacijskih i pravnih veza između društva kćeri i društva majke. Navedeni čimbenici razlikuju se od slučaja do slučaja i ne mogu se u postupcima iz prava tržišnog natjecanja kao što je npr. utvrđivanje zabranjenih

sporazuma, ograničiti samo na listu elemenata koje navodi članak 4. ZZTN-a za određivanje poduzetnika pod kontrolom drugog poduzetnika u smislu ocjena koncentracija. U postupcima zaštite tržišnog natjecanja niti jedan od elemenata iz članka 4. ZZTN-a ne bi bio dovoljan sam za sebe za ocjenu da društvo majka ima odlučujući utjecaj u društvu kćeri i da samo na temelju toga čine jedan gospodarski subjekt.

Navedena odredba članka 3. stavka 4. ZZTN-a također je sukladna i sa člankom 13. stavkom 5. Direktive (EU) 2019/I Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o ovlašćivanju tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje za učinkovitiju provedbu pravila o tržišnom na-

tjecanju i osiguravanju pravilnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (SC L II, 14. 1.2019., dalje Direktiva ECN+), koja se ovim Zakonom preuzeila u nacionalno zakonodavstvo. Članak 13. stavak 5. Direktive ECN+ propisuje da države članice osiguravaju da se za potrebe izricanja novčanih kazni društvu majci i pravnim i gospodarskim sljednicima poduzetnika primjenjuje pojам poduzetnika.

U uvodnoj odredbi broj 46. Direktive ECN+ detaljnije se pojašnjava da bi se osigurala učinkovita i ujednačena primjena članaka 101. i 102. Ugovora o funkcioniranju EU (dalje: UFEU), pojam „poduzetnika“ kako je naveden u člancima 101. i 102. UFEU-a, koji bi se trebao primjenjivati u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije,



označava gospodarski subjekt, čak i ako se on sastoji od nekoliko pravnih ili fizičkih osoba.

U skladu s tim, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi moći primjenjivati pojam poduzetnika za utvrđivanje odgovornosti društva majke i izricanje novčane kazne tom društvu zbog postupanja jednog od njegovih društava kćeri ako to društvo majka i njegovo društvo kći čine jedan gospodarski subjekt. Kako bi se spriječilo da poduzetnici s pomoću pravnih ili organizacijskih promjena izbjegnu obvezu plaćanja novčanih kazni za povrede članaka 101. i 102. UFEU-a, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje trebala bi moći utvrditi pravne ili gospodarske sljednike odgovornog poduzetnika i izreći im novčane kazne za povrede članka 101. i 102. UFEU-a, u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije. Relevantne presude sudova EU o odgovornosti društva majke i društva kćeri i jedinstvenom gospodarskom subjektu nalazimo u predmetima: C-97/08 P, Akzo Nobel NV and others v Commission, C-97/08, paragraf 74, T-343/08 Arkema France v. Commission, T-343/08, II.5.2011., C-521/09 Elf Aquitaine v. European Commission od 29.9.2011., paragraf 59, T-185/06 L'air Liquide v. Commission, C-286/98 P Stora Kopparbergs Bergslags v. Commission

(2000) ECR I-9925, paragraf 29, T-72/06 Groupe Gascogne v. Commission, T-197/06 FMC v. Commission, T-384/09 SKW Stahl-Metallurgie Holding and SKW Stahl-Metallurgie v. Commission, T-282/02 Cementbouw Handel&Industrie v. Commission, T-76/08 El du Pont de Nemours and others v. Commission i T-314/01 Avebe v. Commission (2006) ECR II-3085, C-900/09 P General Quimica SA, Repsol Quimica, Repsol YPF v. Commission, 20.I.2011., T-42/07 The Dow Chemicals company, Dow Deutschland inc, Dow Deutschland Anlagengesellschaft mbH, Dow Europe GmbH v. Commission, I3.7.2011., T-38/07 Shell Petroleum NV, Shell Nederland BV, Shell Nederland Chemie BV v. Commission, I3.7.2011., C-501/11 P Schindler Holding and others v. Commission, I8.7.2013., T-360/09 E.ON Ruhrgas AG, E.ON AG v. Commission, 29.6.2012., T-362/06 Ballast Nedam Infra BV v. Commission, 27.9.2012., C-286/11 Commission vs. Tomkins plc., 22.I.2013., T-39/07 ENI v. Commission, I3.7.2011.

#### **Članak 4. Poduzetnik pod kontrolom drugog poduzetnika u postupcima ocjene koncentracija**

Za članak 4. ZZTN-a koji uređuje poduzetnika pod kontrolom

drugog poduzetnika, određeno je da bude u primjeni samo za ocjenu koncentracija kako bi se razdvojio od pojma poduzetnika društva majke koji sa svojim društvom kćeri čini jedinstveni gospodarski subjekt u smislu članka 3. ZZTN-a.

Naime, kriteriji iz članka 4. ZZTN-a sukladni su članku 5. stavku 4. Uredbe I39/2004 o kontroli koncentracija te se stoga mogu koristiti u postupcima utvrđivanja zabranjenih sporazuma i zlouporaba vladajućih položaja samo kao neki okvir, ali u biti niti jedan element nije sam po sebi dovoljan da se zaključi kako je riječ o poduzetniku pod kontrolom drugog poduzetnika ako ima ispod 100 posto udjela u drugom poduzetniku.

Stoga je u svrhu usklađivanja s EU pravom tržišnog natjecanja bilo potrebno u članku 4. ZZTN-a dodati naznaku da se odnosi na područje ocjene koncentracija, što je sukladno Uredbi I39/2004 o kontroli koncentracija. Iz tog razloga je izmijenjen i naslov iznad članka 4. ZZTN-a koji sada glasi: „Poduzetnik pod kontrolom drugog poduzetnika u postupcima ocjene koncentracija“. Treba napomenuti da primjena članka 4. kod ocjena koncentracija ostaje ista i dalje će se smatrati poduzetnik pod kontrolom drugog poduzetnika poduzetnik u kojem drugi poduzetnik izravno ili neizravno:

1. ima više od polovice udjela ili dionica ili
2. može ostvariti više od polovine glasačkih prava ili
3. ima pravo na postavljanje više od polovine članova uprave ili nadzornog odbora ili odgovarajućeg tijela za upravljanje te vođenje poslova.

Radi preciznosti dopunjena je točka 4., ili na drugi način ima pravo na upravljanje poslovanjem poduzetnika na temelju posebnog ugovora o funkciranju samog poduzetnika, kojim se stječe mogućnost ostvarivanja prevladavajućeg utjecaja na trajnijoj osnovi.

#### **Što navedeno znači u praksi?**

Navedeno znači da će se kod predmeta iz prava tržišnog natjecanja, primjerice kod utvrđivanja zabranjenih sporazuma između poduzetnika, za sklapanje tog zabranjenog sporazuma kažnjavati zasebno društvo majka i društvo kći kao dva odvojena, samostalna poduzetnika kada postoji manji stupanj povezanosti između društva majke i društva kćeri, znatno ispod 100 posto udjela ili dionica.

U takvom slučaju će se zabranjeni sporazum moći utvrđivati između poduzetnika koji su se ranije smatrali povezanim poduzetnicima, a jedan poduzetnik ima primjerice više od 50, a manje od 75 posto udjela u drugom

poduzetniku. Sada će se i takve poduzetnike moći zasebno kazniti te između njih samih utvrđivati zabranjeni sporazum jer se neće više smatrati jedinstvenim gospodarskim subjektom.

Ovaj stroži kriterij kažnjavanja sukladan kriterijima iz prakse EU sudova neće se primjeniti samo ukoliko se svim činjenicama u konkretnom slučaju može utvrditi da društvo majka i društvo kći čine jedinstveni gospodarski subjekt i da je društvo majka imala odlučujući utjecaj u poslovanju svog povezanog društva. Ovo proizlazi iz stava Europske komisije i sudske prakse EU sudova, da se u predmetima iz zaštite tržisnog natjecanja – utvrđivanja zabranjenih sporazuma i zlouporaba vladajućeg položaja, jedinstvenim gospodarskim subjektom ne mogu smatrati poduzetnici u kojem jedan ima u drugome, primjerice 75 posto udjela.

Navedeni udjel mora biti 100 posto, a ako nije tada se za utvrđenje jedinstvenog gospodarskog subjekta moraju utvrđivati i druge činjenice u tim predmetima.

S druge strane, u postupcima ocjena koncentracija za utvrđenje poduzetnika pod kontrolom drugog poduzetnika primjenjivat će se kao i do sada kriteriji navedeni u članku 4. ZZTN-a, uz preciznije uređenu odredbu točke 4. te u tom dijelu primjena Zakona ostaje ista. a