

Koncentracije poduzetnika i mjerodavno tržište: Pravni i ekonomski aspekti

Pecotić Kaufman, Jasminka; Slijepčević, Sunčana

Source / Izvornik: **Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2010, 60, 995 - 1045**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:213:580064>

Rights / Prava: [In copyright](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2021-10-28**



Repository / Repozitorij:

[The Institute of Economics, Zagreb](#)

KONCENTRACIJE PODUZETNIKA I MJERODAVNO TRŽIŠTE: PRAVNI I EKONOMSKI ASPEKTI *

Doc. dr. sc. Jasminka Pecotić Kaufman **

Dr. sc. Sunčana Slijepčević ***

UDK 347.776

339.137.27

Izvorni znanstveni rad
Primljeno: ožujak 2010.

Identificiranje i definiranje mjerodavnog tržišta predstavlja polaznu točku u analizi koncentracije poduzetnika te je preduvjet za kasniju ispravnu ocjenu njezinih učinaka na konkurenciju na tržištu. Pri tome se učinci koncentracije na tržišno natjecanje utvrđuju s obzirom na tržište proizvoda i na određeno zemljopisno tržište. Unatoč njezinoj važnosti još je uvijek u hrvatskoj literaturi prilično slabo zastupljena ta problematika. Jedan je od razloga tome što nije moguće donijeti jedinstvene kriterije za određivanje mjerodavnog tržišta. U radu se izlažu temeljna pravna pravila za utvrđivanje mjerodavnog tržišta u pravu Europske unije i u hrvatskom pravu. Zatim se analizira četrnaest odluka Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja iz područja nadzora koncentracija poduzetnika i to s obzirom na načine i kriterije identificiranja mjerodavnog tržišta u proizvodnom i zemljopisnom smislu. Osim toga, uspoređuje se europska praksa s praksom Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Nadalje, identificiraju se osnovni kriteriji za definiranje mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta na temelju analize odluka Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Cilj definiranja granica mjerodavnog tržišta jest da se prepoznaju stvarni konkurenti i razlikuju od onih koji se ponašaju neovisno o konkurentskim pritiscima. U radu se polazi od hipoteze da se, iako postoje određene sličnosti između pojedinih predmeta u hrvatskoj praksi, identificiranje mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta u najvećoj mjeri temelji na arbitrarnoj procjeni od slučaja do slučaja, a samo u rijetkim slučajevima na kvantitativnim anali-

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta *Hrvatsko pravo nakon reforme nadzora koncentracija u Europskoj zajednici* (067-0671442-1439), provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.

** Doc. dr. sc. Jasminka Pecotić Kaufman, docentica Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

*** Dr. sc. Sunčana Slijepčević, Ekonomski institut, Trg J. F. Kennedyja 7, Zagreb

zama. Test hipotetskog monopolista (SSNIP test) u hrvatskoj se praksi ne koristi. Detaljna analiza konkretnih slučajeva pokazuje da se odluke Agencije temelje na procjenjivanju konkurentskih pritisaka analizom zamjenljivosti potražnje, ali ne i na zamjenljivosti ponude i potencijalne konkurencije.

Ključne riječi: pravo tržišnog natjecanja, nadzor koncentracija poduzetnika, mjerodavno proizvodno tržište, mjerodavno zemljopisno tržište, tržišna snaga, zamjenljivost potražnje, zamjenljivost ponude

1. UVOD

U ekonomskoj je literaturi općeprihvaćeno da je konkurencija poželjna i da ima pozitivne učinke. Učinkovita konkurencija vodi većoj troškovnoj učinkovitosti, nižim cijenama i uvođenju inovacija.¹ Osim toga, ponašanje na konkurentnijem tržištu doprinosi većem blagostanju potrošača i u kraćem i u duljem roku nego na tržištima s nižim stupnjem konkurencije među poduzetnicima. Svrha zakonodavstva iz područja tržišnog natjecanja jest osigurati konkurenciju na razini koja je poželjna za potrošača.

Propisi o zaštiti tržišnog natjecanja usredotočeni su na pitanje nastanka, tj. jačanja tržišne snage poduzetnika, odnosno na pitanje nezakonitog korištenja tržišne snage od strane poduzetnika. Standardna definicija tržišne snage podrazumijeva mogućnost da jedan ili više poduzetnika povise cijene iznad one razine koja bi postojala u konkurentskom okruženju. Prema Europskoj komisiji tržišna se snaga mjeri u odnosu na snagu poduzetnika da povisi cijenu uz ograničavanje *outputa* bez većeg smanjenja prodaje ili prihoda.² Dakle, tržišna je snaga poduzetnika veća što je cjenovna elastičnost potražnje manja.³

Tržišna snaga ovisi o dvama čimbenicima. Prvo, određivanje tržišne snage ovisi o definiranju obuhvata mjerodavnog tržišta. U točki 2. Obavijesti Komisije o definiranju mjerodavnog tržišta iz 1997. navodi se da je određivanje

¹ "Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings", (2004/C 31/03), *Official Journal of European Union*, para 8.

² Vidi primjerice "Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services", (2002/C 165/03), *Official Journal of the European Communities*, para 73.

³ Cjenovna elastičnost potražnje mjeri utjecaj promjene cijena na količinu dobara i usluga koja se potražuju na tom tržištu.

mjerodavnog tržišta alat za identificiranje i definiranje granica konkurencije među poduzetnicima, te kao takvo omogućuje određivanje okvira unutar kojeg se primjenjuje pravo tržišnog natjecanja u konkretnom slučaju.⁴ Cilj definiranja tržišta, s obzirom i na proizvodnu i zemljopisnu dimenziju, jest identificiranje stvarnih konkurenata koji sprječavaju da se poduzetnik ponaša neovisno o konkurentskim pritiscima. Međutim, taj analitički alat omogućuje samo identifikaciju konkurentskih pritisaka već postojećih konkurenata, njime se ne utvrđuje ništa o potencijalnim konkurentima. Drugo, tržišna snaga najčešće se mjeri s pomoću tržišnog udjela poduzetnika,⁵ što nužno ne mora odražavati snagu poduzetnika da povisi cijenu uz ograničavanje *outputa* bez velikog smanjenja prodaje ili prihoda. Veći tržišni udio može biti rezultat smanjenja cijena koje je pak uzrokovano povećanjem troškovne učinkovitosti ostvarenim, primjerice, uvođenjem nove tehnologije i inovacija. Stoga za mjerenje tržišne snage, osim distribucije tržišnih udjela poduzetnika, treba analizirati i druge čimbenike o kojima ovisi stupanj konkurencije na tržištu, kao što su prepreke ulasku na tržište i potencijalna konkurencija, prepreke osvajanju novih tržišta i drugo.⁶

U radu se analiziraju pravni i ekonomski aspekti određivanja mjerodavnog tržišta u Republici Hrvatskoj, kako uvidom u postojeće propise tako i uvidom u praksu Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: Agencija), prvenstveno na području nadzora koncentracija poduzetnika. Identificiraju se ključni problemi povezani s određivanjem mjerodavnog tržišta te se primijenjena hrvatska rješenja uspoređuju s praksom Europske komisije i Suda Europske unije, kao i s praksom tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u državama članicama.

Rad je podijeljen u pet poglavlja. Nakon prvog, uvodnog poglavlja, slijedi teorijski pregled odnosa koncentriranosti tržišta i tržišnog natjecanja. U trećem se poglavlju europsko pravo i praksa definiranja mjerodavnog tržišta uspoređuje s hrvatskim zakonodavstvom. U četvrtom poglavlju analiziraju se konkretni slučajevi Agencije kako bi se identificirali osnovni kriteriji u određivanju mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta te prepoznali osnovni problemi. Rad završava zaključnim razmatranjima.

⁴ "Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law", (1997), OJ C372/5.

⁵ U ekonomskoj se literaturi često tržišna snaga mjeri i s pomoću Lernerovog indeksa koji odražava snagu poduzetnika da drži cijenu iznad graničnog troška.

⁶ Detaljnije o tržišnoj snazi u: Van der Bergh, R. J. i Camesasca, P. D. (2001.): *European Competition Law and Economics - A Comparative Perspective*, Intersentia - Hart, Oxford, UK, str. 75 - 124.

2. ODNOS STUPNJA KONCENTRIRANOSTI TRŽIŠTA I KONKURENCIJE

Tržište se može identificirati i ograničiti promatranjem sa strane potražnje, odnosno kupaca koji odlučuju o kupovini između zamjenskih proizvoda ili sa strane ponude proizvoda i/ili usluga, odnosno ovisno o mogućnosti različitih proizvođača da ponude supstitute. Zato, da bi se moglo odrediti tržište, potrebno je odrediti postoje li i, ako postoje, koji su zamjenski proizvodi na tom tržištu. Kupci određuju sličnosti i razlike među proizvodima prema njihovim obilježjima. Zbog toga je načelo supstitutivnosti jednostavno primijeniti kod definiranja mjerodavnog zemljopisnog tržišta, ali ne i kod mjerodavnog proizvodnog tržišta. U zemljopisnom smislu proizvodi se smatraju supstitutima ako imaju identična obilježja, a nude se na istom području. S druge strane, u proizvodnom smislu, određivanje supstituta ovisi o tome koliko dva proizvoda imaju slična obilježja te koja je granica na kojoj će proizvode sa sličnim obilježjima kupci prepoznati kao supstitute.⁷ Supstitutivnost proizvoda mjeri se njegovom elastičnošću, a u pravu tržišnog natjecanja koristi se SSNIP test⁸ o kojem će dalje biti više riječi. Ako promjene cijene jednog proizvoda utječu na potražnju za drugim proizvodom, riječ je o supstitutima. Područje u kojem kupci reagiraju na promjene cijena predstavlja granice mjerodavnog tržišta. Ovakvo definiranje i identificiranje mjerodavnog, proizvodnog i zemljopisnog tržišta ključno je za određivanje koncentriranosti pojedinog tržišta i konkurencije na njemu.

⁷ Ovom problematikom bavi se teorija ponašanja potrošača. Više o tome u: Kotler, P. (1999.): *Marketing management - Analysis, Planning, Implementation & Control*, Informator, Zagreb; Lancaster, K. J. (1966.): "A New Approach to Consumer Theory", *The Journal of Political Economy*, The University of Chicago Press, Vol. 74, No. 2, str. 132 - 157. U predmetu *Agrokor/Belje* (2005.) Agencija detaljno razlikuje mjerodavna proizvodna tržišta te na primjer tržište mesa i mesnih preradevina dalje dijeli na tržište svježeg mesa, tržište kobasica od mesa, miješanog mesa ili iznutrica, tržište suhomesnatih proizvoda, tržište proizvodnje suhe slanine, tržište proizvodnje polutrajnih i trajnih proizvoda u limenkama od mesa uz dodatke začina te drugih sastojaka. I ta tržišta dalje dijeli procjenjujući da potrošači, čak ni unutar istih grupacija proizvoda, ne prepoznaju proizvode kao supstitute. Isti kriterij je primijenila i u predmetu *Agrokor/PIK Vrbovec* (2005.).

⁸ U EU-u prvi je put korišten 1992. u predmetu M.190 *Nestlé/Perrier* OJ 1992 L356/1, a od 1997. službena je metoda za mjerenje utjecaja na cijenu otkad je sastavni dio Obavijesti Komisije o definiranju mjerodavnog tržišta (Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law, (1997), OJ C372/5).

Stupanj koncentracije tržišta može se povećavati sve dok pozitivno djeluje na konkurenciju. Na jednoj strani nalaze se poduzetnici koji nastoje ostvariti što veći profit, a na drugoj su strani kupci koji su zainteresirani za što nižu cijenu proizvoda i usluga koje kupuju. U određenim slučajevima, kao što je snažno izražena nejednolika distribucija poduzetnika po veličini, porast koncentracije može potaknuti konkurenciju.⁹ S druge strane, ako je tržišna koncentracija na visokoj razini, daljnji rast narušit će konkurenciju. Tome da je veza između konkurencije i tržišne koncentracije tijesna govori u prilog i činjenica da se pokazatelji tržišne koncentracije vrlo često koriste kao mjera stupnja konkurencije na tržištu. Međutim, to nije uvijek moguće. Istraživanja su pokazala, primjerice Bikker¹⁰, da i u zemljama s visokom koncentracijom mjerenom koncentracijskim omjerom i Hirschman-Herfindahlovim indeksom¹¹ može postojati visoka razina tržišnog natjecanja mjerena modelima kao što je Panzar-Rosseov model¹² te da stupanj tržišne koncentracije izmjeren tim metodama nije baš

⁹ Vidjeti detaljnije o ovoj problematici u: Frenken, K. (2003.): "Entropy statistics and information theory", objavljeno u Hanusch, H. - Pyka, A. (ur.): *The Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*, Cheltenham: Edward Elgar; Slijepčević, S. (2005.): *Problemi koncentracije i vlasničke strukture u preobrazbi hrvatskog bankovnog sustava*, magistarski rad, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.

¹⁰ Bikker, J. A. (2004.): *Competition and efficiency in the Unified European Banking Market*, Edward Elgar, USA.

¹¹ Frenken (2003.) navodi nekoliko zakonitosti koje vrijede za sve mjere koncentracije:

- Rast kumulativnog tržišnog udjela prvih i -poduzetnika, za svako i , kada postoji n poduzetnika i poduzetnici su poredani od najvećeg prema najmanjem, označava rast koncentracije.
- Stupanj tržišne koncentracije raste kako se povećava udio bilo kojeg poduzetnika na tržištu na račun nekog drugog poduzetnika.
- Ulazak novog poduzetnika na tržište, ako je riječ o poduzetniku koji nema izrazito velik tržišni udio, smanjuje stupanj tržišne koncentracije.
- Spajanja i pripajanja poduzetnika povećavaju tržišnu koncentraciju.
- Rast veličine poduzetnika, bez obzira na to koji je uzrok tog rasta, povećava tržišnu koncentraciju.

Pri postavljanju ovih zakonitosti pretpostavka je da svi ostali uvjeti na tržištu ostanu nepromijenjeni. Frenken, K. (2003.): "Entropy statistics and information theory", objavljeno u Hanusch, H. - Pyka, A. (ur.): *The Elgar Companion to Neo-Schumpeterian Economics*, Cheltenham: Edward Elgar.

¹² Panzar-Rosseova h -statistika predstavlja jednu od najčešće korištenih metoda za mjerenje stupnja tržišne konkurencije. Taj pokazatelj prikazuje u kojoj mjeri promjene u ulaznim cijenama (cijene *inputa*) utječu na izlazne cijene (cijene *outputa*). Panzar, J. C. i

pouzdan pokazatelj jačine pojedinih poduzetnika na tržištu. Stoga, čak i ako je tržišna koncentracija visoka, ne znači da ne postoji konkurencija te da oni ne mogu utjecati jedan na drugog u smislu snižavanja cijena svojih proizvoda i usluga i promjene ponude na veće zadovoljstvo kupca.

Razumijevanje posljedica tržišne koncentracije, odnosno odnosa koncentracije i konkurencije, temelji se na učenjima harvardske i čikaške škole.¹³ Ekonomisti harvardske škole¹⁴ pretpostavljaju postojanje rastuće povezanosti između stupnja tržišne koncentracije i konkurencije, odnosno tržišne snage. Prema modelu “struktura-ponašanje-rezultat” (engl. *structure-conduct-performance*) veća tržišna koncentracija dovodi do monopolističkog ponašanja poduzetnika, pa će posljedično biti ostvarena alokativna neučinkovitost i društveni gubici.¹⁵ Također, povećana tržišna koncentracija vodi do većih profita s obzirom na to da utječe na povišenje cijena. Tržišni udio se često koristi kao indikator stupnja tržišne snage. Međutim, čak i ako poduzetnik ima veliki udio na tržištu, to još ne znači da ima i veliku tržišnu snagu jer, ako su male prepreke ulasku na tržište, tada to ima utjecaj na slabljenje njegove tržišne snage.

Prema ekonomistima čikaške škole¹⁶, alokativna učinkovitost trebala bi biti cilj zaštite tržišnog natjecanja. Prema njihovoj teoriji učinkovite strukture tržište samo kažnjava one koji se ponašaju neučinkovito.¹⁷ Također, veća učinkovitost

Rosse, J. N. (1987.): “Testing for Monopoly Equilibrium”, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 35, No. 4, str. 443 - 456.

¹³ Osim tih postoje i druge škole koje su se bavile ekonomskim teorijama i tržišnim natjecanjem, međutim čikaška i harvardska škola najviše su utjecale na promjene zakonodavstva u području tržišnog natjecanja. O drugim školama i teorijama vidjeti Jones, A. i Sufrin, B. (2008.): *EC Competition Law*, Oxford University Press, str. 22 - 35.

¹⁴ Predstavnik te škole je Bain (1956.) koji je razvio model “struktura-ponašanje-rezultat” na temelju Masonovih početnih ideja iz 1930-ih godina. Bain, J. S. (1956.): *Barriers to New Competition*, Harvard University Press, Harvard.

¹⁵ Detaljnije u: Jones, A. i Sufrin, B. (2008.): *EC Competition Law*, Oxford University Press, str. 22 - 23.

¹⁶ Čikaška škola temelji se na neoklasičnoj teoriji cijena.

¹⁷ Ekonomisti čikaške škole postavili su teoriju učinkovite strukture kao odgovor na harvardsku školu. Naime, oni su kritizirali Bainov model zaštite tržišnog natjecanja navodeći da primijenjeni analitički modeli imaju velikih manjkavosti, primjerice korištenje stope povrata kao pokazatelja profita monopolista, korištenje podataka vezanih uz različite prostorne točke u fiksnom trenutku (engl. *cross-section data*) umjesto podataka za određenu industriju itd. Za razliku od toga, postavljeni temelji za analizu tržišnog na-

ostvarena kroz niže troškove rezultira povećanjem tržišnih udjela učinkovitih poduzetnika na račun neučinkovitih, veća učinkovitost uzrokuje veću dobit i učinkovitiji poduzetnici mogu birati između dviju strategija.¹⁸ Prema prvoj strategiji mogu odlučiti zadržati cijene i tržišni udio na postojećoj razini te iskoristiti tu učinkovitost kroz bolju kvalitetu kako bi povisili vrijednost dioničarima (engl. *shareholder value*). S druge strane, poduzetnici mogu smanjiti cijene i povećati tržišni udio i na taj način povećati profit. Prema drugoj strategiji, učinkovitiji poduzetnik stječe tržišne udjele na račun manje učinkovitog. Teorija učinkovite strukture, za razliku od teorije "struktura-ponašanje-rezultat", smatra da tržišna koncentracija ne dovodi nužno do narušavanja konkurencije.¹⁹

Goyder *et al.* navode da poduzetnici često poboljšanje učinkovitosti koriste kao argument za koncentraciju²⁰ te da im povećanje tržišnog udjela omogućuje da smanje troškove poslovanja i ostvare koristi koje donosi ekonomija obujma. Međutim, prema europskoj praksi, ovaj je argument prihvatljiv ako se može dokazati da će od koncentracije imati koristi i potrošač, a ne samo sudionici koncentracije.

Osim poboljšanja učinkovitosti, koncentracija može donijeti prednosti i ako spriječi propast poduzetnika, iako u tim slučajevima može nepovoljno djelovati na stupanj tržišnog natjecanja. Goyder *et al.* navode takve primjere europskih praksi i navode da se koncentracija smatra dopuštenom, iako ima nepovoljan utjecaj na konkurenciju, ako u slučaju odbijanja koncentracije jedan poduzetnik postane insolventan; ako ne postoji drugi potencijalni konkurent čija bi koncentracija s poduzetnikom koji loše posluje dovela do manje nepovoljnih utjecaja na tržišno natjecanje; ako bi i u slučaju propasti poduzetnika drugi sudionik koncentracije bio u vladajućem položaju na tržištu.²¹

tjecanja prema čikaškoj školi teorijski su. Detaljnije u: Jones, A. i Sufrin, B. (2008.): *EC Competition Law*, Oxford University Press, str. 23 - 26.

¹⁸ Bikker, J. A. (2004.): *Competition and efficiency in the Unified European Banking Market*, Edwar Elgar, USA.

¹⁹ D. G. Goyder, J. Goyder i A. Albors-Llorens: *Goyder's EC competition law*, OUP, 2009., str. 427 - 428.

²⁰ Osim povećanja učinkovitosti, postoje i mnogobrojni drugi razlozi koncentracije poduzetnika, primjerice ekonomija obujma, povećanje tržišne snage, težnja za povećanjem konkurentnosti poduzetnika na međunarodnom tržištu, povećanje dobiti i slično. Po-drobnije u: Whish, R., *Competition law*, 6th ed., OUP, 2008., str. 802 - 805.

²¹ Goyder *et al.*, *op. cit.*, str. 428.

Međutim, da bi se uopće mogli analizirati učinci koncentracije na tržišno natjecanje nužno je odrediti granice mjerodavnog tržišta u proizvodnom i zemljopisnom smislu. Glavna svrha definiranja tržišta jest na sustavan način identificirati kojim će neposrednim konkurentskim pritiscima biti izložen poduzetnik koji nastaje nakon koncentracije. Ako poduzetnik bude izložen dostatnim konkurentskim pritiscima, neće moći bitno ograničiti tržišno natjecanje, što čini koncentraciju dopuštenom.²² Da bi se moglo ocijeniti hoće li ti konkurentski pritisci biti dostatni, nužno je najprije utvrditi koji su to poduzetnici, tj. njihovi proizvodi odnosno usluge, koji vrše konkurentski pritisak, a analitički instrument koji to omogućuje jest određivanje mjerodavnog tržišta.²³ Iz ovoga je vidljivo da je određivanje mjerodavnog tržišta iznimno važan korak u slučajevima ocjene koncentracija poduzetnika jer omogućuje utvrđivanje strukture tržišta, odnosno ocjenu tržišne snage pojedinih poduzetnika koji su aktivni na konkretnom tržištu. Jasno je stoga da određivanje mjerodavnog tržišta nije cilj sam po sebi, već alat s pomoću kojega se određuje okvir unutar kojega je moguća analiza radi utvrđivanja hoće li poduzetnik koji nastaje provedbom koncentracije steći, odnosno ojačati tržišnu snagu.²⁴

Međutim, ne treba smetnuti s uma praktične prepreke “savršenom” definiranju mjerodavnog tržišta. Često neće biti na raspolaganju podaci koji bi omogućili provođenje sveobuhvatne ekonometrijske analize, pa će definiranje tržišta nerijetko biti vrlo aproksimativnog karaktera.²⁵ Štoviše, ako Komisija smatra da je očito da prijavljena koncentracija nije problematična za konkurenciju, odnosno ako smatra da je očito da je koncentracija problematična za

²² Usp. čl. 2. st. 2. i 3. Uredbe Vijeća o nadzoru koncentracija poduzetnika 139/2004, koji određuje temeljni materijalnopravni test za ocjenu dopuštenosti koncentracija poduzetnika. *Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings*, OJ L 24, 29. siječnja 2004., str. 1 - 22. Detaljnije u: J. Pecotić Kaufman, “Nadzor koncentracija poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja Europske unije”, *Pravo i porezi*, 10/2009, str. 80.

²³ Usp. Mario Monti, “Market definition as a cornerstone of EU competition policy”, govor od 5. studenoga 2001., http://ec.europa.eu/competition/speeches/index_2001.html.

²⁴ Usp. Uredba Komisije 802/2004, Dodatak I, odjeljak 6 (Definicija tržišta): “The relevant product and geographic markets determine the scope within which the market power of the new entity resulting from the concentration must be assessed.”, *Commission Regulation (EC) No 802/2004 implementing Council Regulation (EC) No 139/2004 (OJ L 133, 30.04.2004, p. 1) amended by Commission Regulation (EC) No 1033/2008 (OJ L 279, 22.10.2008, p. 3)*.

²⁵ Usp. J. Cook, C. Kerse, *EC Merger Control*, 5th ed, Sweet & Maxwell, str. 217: “Market definition is more of an art than a science...”.

konkurenciju, mjerodavno tržište u konkretnom slučaju neće nužno biti sasvim precizno utvrđeno.²⁶ Samo ako je način na koji se odredi mjerodavno tržište ključan za odluku o tome ograničava li koncentracija znatno tržišno natjecanje ili ne, a osobito ako Komisija smatra da koncentracija ima negativne učinke, provodi se detaljna analiza čimbenika koji utječu na način na koji treba definirati mjerodavno tržište.²⁷

Tijela zadužena za zaštitu tržišnog natjecanja teže užoj definiciji mjerodavnog tržišta, a sudionici koncentracije njegovu širem obuhvatu. Naime, jasno je da o načinu na koji je utvrđeno mjerodavno tržište ovisi hoće li biti utvrđeni protukonkurentski učinci koncentracije. Ako se mjerodavno zemljopisno tržište utvrdi kao vrlo usko područje, primjerice županija u Republici Hrvatskoj, u takvu će slučaju, čini se, biti lakše utvrditi postojanje negativnih učinaka za tržišno natjecanje negoli ako bi se uzelo u obzir šire zemljopisno područje.²⁸ Međutim, premda nadležno tijelo može odlučiti promatrati učinke koncentracije na užem području zbog zabrinutosti da bi koncentracija mogla negativno utjecati na konkurenciju, u kasnijoj analizi učinaka koncentracije na tržišno natjecanje trebat će uzeti u obzir i potencijalnu konkurenciju kao ograničavajući čimbenik u odnosu na korištenje tržišne snage sudionika koncentracije na tom užem području.

Ako se mjerodavno proizvodno tržište tako definira da se ne uzmu u obzir svi supstituti, odnosno ako se mjerodavno zemljopisno tržište preusko definira, sudionici koncentracije imat će nerealno visoke tržišne udjele, a ignorira se konkurentska snaga ostalih poduzetnika, pa postoji opasnost restriktivnog stava prema koncentraciji koja bi na šire definiranom tržištu bila pozitivna za konkurenciju.²⁹

²⁶ Tako E. Navarro Varona *et al.*, *Merger Control in the European Union: Law, Economics and Practice*, 2nd ed., OUP, str. 90 - 91. Isto i Goyder *et al.*, *op. cit.*, str. 408.

U izvješću iz 2001. Komisija je potvrdila da je u 71,4 % slučajeva ocjene koncentracija poduzetnika u prethodnih pet godina ostavila otvorenim pitanje mjerodavnog zemljopisnog tržišta zbog toga što nije smatrala da postoje problemi na tržišno natjecanje. Naime, od ukupno 1295 odluka, u 14,2 % slučajeva Komisija je utvrdila mjerodavno zemljopisno tržište kao nacionalno tržište, u 14,4 % kao šire od nacionalnog, a u 71,4 % ostavila je to pitanje otvorenim. Vidi: XXXI *Annual Report on Competition Policy* (2001.), odjeljak 253, http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2001/en.pdf.

²⁷ Tako E. Navarro Varona *et al.*, *op. cit.*, str. 91.

²⁸ Usp. predmet *Konzum/Lokica* (2008.). O ispravnosti takva pristupa više *infra*.

²⁹ E. Navarro Varona *et al.*, *op. cit.*, str. 88.

Ocjena učinaka koncentracije na tržišno natjecanje u velikoj će mjeri biti uvjetovana načinom na koji se odredi mjerodavno tržište.³⁰ Premda je u praksi hrvatske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja vidljiva tendencija uskog definiranja mjerodavnog tržišta, takvo postupanje moguće je objasniti potrebom nadležnog tijela da rasvijetli sve moguće aspekte potencijalnih negativnih učinaka koncentracije na tržišno natjecanje. Kao što će se vidjeti, usko definiranje tržišta od strane Agencije u pravilu ne dovodi do pogrešnih konačnih zaključaka o dopuštenosti koncentracije.³¹ U tom se smislu treba složiti s Cookom i Kerseom koji, u kontekstu kritika da Komisija previše usko definira mjerodavno tržište, navode da je upravo zadaća Komisije, na temelju Uredbe 139/2004 o nadzoru koncentracija poduzetnika, identificirati ona tržišta na kojima postoji rizik da bi koncentracija mogla znatno ograničiti tržišno natjecanje.³²

3. ODREĐIVANJE MJERODAVNOG TRŽIŠTA U PRAVU UNIJE I U HRVATSKOM PRAVU

3.1. Opća pravila o određivanju mjerodavnog tržišta u pravu Unije

Mjerodavno tržište potrebno je utvrditi kako u slučajevima primjene čl. 101. (prije čl. 81. UEZ-a) i 102. (prije čl. 82. UEZ-a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, tako i u slučajevima ocjene koncentracija poduzetnika. I prije nego što je Komisija 1997. godine donijela Obavijest o definiranju mjerodavnog tržišta³³, Sud Europske unije upozorio je u nekoliko predmeta na važnost

³⁰ Usp. E. Navarro Varona *et al.*, *op. cit.*, str. 87.

³¹ U predmetu *Konzum/Lokica* (2008.) vjerojatno je Agencija trebala dinamičnije promatrati uvjete na mjerodavnom tržištu. Naime, činjenica da je mjerodavno zemljopisno tržište usko definirano (županija) nije trebala spriječiti ocjenu da, ako postoji realna mogućnost ulaska konkurenata na mjerodavno zemljopisno tržište, koncentracija neće imati negativne učinke na području promatrane županije, što bi se onda reflektiralo na mjere izrečene kao uvjet za provedbu koncentracije. U tom je slučaju Agencija smatrala da poduzetnici koji drže prodavaonice većeg formata ne predstavljaju izvor konkurentskog pritiska Konzumu u segmentu tržišta manjih prodavaonica. O definiranju mjerodavnog proizvodnog tržišta u sektoru maloprodaje robe široke potrošnje vidi *infra*.

³² J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 217.

³³ OJ 1997 C372/5. Obavijest Komisije nije inovativna; ona sabire na jednom mjestu različite čimbenike koje su Komisija i Sud prije koristili u svojim odlukama. E. Navarro Varona *et al.*, *op. cit.*, str. 89.

određivanja mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta. Tako u predmetu *Continental Can* Sud Europske unije navodi: "Definicija mjerodavnog tržišta od presudne je važnosti, mogućnosti tržišnog natjecanja mogu se prosuđivati samo na osnovi onih obilježja dotičnog proizvoda na temelju kojih taj proizvod posebice zadovoljava neelastičnu potrebu i samo je u ograničenoj mjeri izmjenljiv s drugim proizvodima."³⁴ U predmetu *Hoffman-La Roche* Sud Europske unije potvrđuje prethodnu definiciju navodeći da koncept mjerodavnog tržišta implicira da može postojati učinkovita konkurencija među proizvodima koji tvore dio tržišta i time se pretpostavlja da postoji i dovoljan stupanj izmjenljivosti među svim proizvodima koji tvore dio istog tržišta ako se promatra specifična upotreba takvih proizvoda.³⁵

U Obavijesti Komisije o definiranju mjerodavnog tržišta objašnjava se način na koji Komisija, a u kontekstu definicija koje je dao Sud Europske unije, određuje mjerodavno tržište. Tako se navodi da mjerodavno proizvodno tržište čine svi oni proizvodi, odnosno usluge, za koje se smatra da ih potrošači mogu zamijeniti na temelju karakteristika, cijene i uporabe proizvoda.³⁶ Prilikom utvrđivanja mjerodavnog proizvodnog tržišta razmatra se zašto su neki proizvodi uključeni u to tržište, a drugi nisu, a posebice su relevantni čimbenici: zamjenljivost, uvjeti konkurencije, cijene, križna elastičnost potražnje te u određenim slučajevima zamjenljivost ponude.³⁷

Kada je riječ o mjerodavnom zemljopisnom tržištu, Sud Europske unije definira ga kao "određeno zemljopisno područje na kojem je relevantan proizvod stavljen na tržište i na kojem su uvjeti tržišnog natjecanja dovoljno homogeni što omogućuje razumnu ocjenu učinaka prijavljene koncentracije na tržišno natjecanje".³⁸ U Obavijesti Komisije mjerodavno zemljopisno tržište definira se

³⁴ Predmet 6/72, *Europeemballage Corp and Continental Can Co. Inc protiv Komisije* (1973.) ECR 215, § 32.

³⁵ Predmet 85/76, *Hoffman-La Roche & Co AG protiv Komisije* (1979.) ECR 461, § 28. Detaljnije u: Horak, H., Pecotić Kaufman, J., "Mjerodavno tržište proizvoda i zemljopisno tržište", u: Mlikotin Tomić, D. et al., *Europsko tržišno pravo*, Školska knjiga, 2006., str. 84 - 95.

³⁶ Obavijest o definiranju mjerodavnog tržišta, odjeljak 7.

³⁷ Ti kriteriji nisu sadržani u Obavijesti Komisije iz 1997., već su naknadno regulirani propisima koji uređuju ocjenu koncentracija poduzetnika. Vidi: Uredba Komisije 802/2004, Dodatak I, Obrazac CO, odjeljak 6 (Definicija tržišta).

³⁸ Spojeni predmeti C-68/94 i C-30/95 *Kali und Salz* (1998.) ECR I-1375, § 143. Time Sud potvrđuje svoje prijašnje shvaćanje mjerodavnog zemljopisnog tržišta iz predmeta 27/76, *United Brands protiv Komisije* (1978.) ECR 207, § 11, 44.

kao područje na kojem su dotični poduzetnici uključeni u ponudu i potražnju relevantnih proizvoda, odnosno usluga, na kojem su uvjeti konkurencije dovoljno homogeni i koje se može razdvojiti od susjednih zemljopisnih područja zbog toga što su uvjeti konkurencije bitno različiti na tim područjima.³⁹ Komisija razmatra sljedeće elemente za identificiranje područja s ujednačenim uvjetima tržišnog natjecanja: dokaze o preusmjeravanju narudžbi na druga područja u prošlosti, osnovne karakteristike potražnje, stavove potrošača i konkurenata, trenutni zemljopisni obrazac kupovanja, trgovinske tokove/strukturu isporuke, prepreke i troškove vezane uz prebacivanje narudžbi na trgovačka društva smještena na drugim područjima.⁴⁰ Iz prakse Komisije vidljivo je da je u većini slučajeva definicija mjerodavnog proizvodnog tržišta temeljena, gotovo isključivo, na fizičkim karakteristikama i funkcionalnosti (način i svrha uporabe) proizvoda, a na temelju podataka dobivenih od potrošača i konkurenata.⁴¹

Korištenje tržišne snage može se ograničiti zamjenljivošću potražnje za proizvodom (sposobnost kupaca da prijeđu na zamjenske proizvode), zamjenljivošću ponude za proizvodom (sposobnost proizvođača sličnih proizvoda da proizvedu taj proizvod) i potencijalnom konkurencijom.⁴² Iako Obavijest Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta navodi da se uzimaju u obzir sva tri čimbenika, iz prakse Komisije vidljivo je da se naglasak stavlja na kriterij zamjenljivosti potražnje.⁴³

Mjerenje zamjenljivosti potražnje vrši se putem "SSNIP-testa" (engl. *small but significant non-transitory increase in price* - malo, ali znatno i trajno povišenje

³⁹ Obavijest o definiranju mjerodavnog tržišta, odjeljak 7. Definicije mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta otvorene su za interpretaciju, a Komisija u svojoj praksi ima dovoljno prostora kako bi ih fleksibilno primijenila na konkretne slučajeve. Najvažniji način razvoja interpretacije ovih definicija bio je putem prakse Komisije na području nadzora koncentracija poduzetnika jer se u tom području donosi velik broj odluka. Tako: E. Navarro Varona *et al.*, *op. cit.*, str. 90.

⁴⁰ Obavijest Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta, odjelci 45 - 50. U Uredbi Komisije 802/2004, Dodatak I, Obrazac CO, odjeljak 6 (Definicija tržišta), navode se sljedeći primjeri relevantnih čimbenika: vrsta i karakteristike proizvoda, odnosno usluga, postojanje prepreka za ulazak na tržište, sklonosti potrošača, znatne razlike u tržišnim udjelima u odnosu na susjedna zemljopisna područja, odnosno znatne razlike u cijenama.

⁴¹ J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 220.

⁴² Potencijalna konkurencija ne uzima se u obzir na razini definiranja tržišta, nego poslije u konkurentskoj ocjeni pri razmatranju položaja poduzetnika na tržištu.

⁴³ J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 219. I hrvatska Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja u svojoj praksi naglasak stavlja na ocjenu zamjenljivosti potražnje. Vidi detaljnije *infra*.

cijena), koji se naziva i "test hipotetskog monopolista".⁴⁴ Naime, postavlja se hipotetsko pitanje bi li kupci prešli na već dostupne zamjenske proizvode ili dobavljače smještene negdje drugdje ako bi došlo do hipotetskog, malog (5 - 10 %) i trajnog povišenja relativne cijene proizvoda na području koje se promatra (odnosno bi li hipotetski monopolist mogao profitabilno povisiti cijenu).⁴⁵ Ako je zamjenljivost dostatna da učini porast cijena neisplativim zato što bi za posljedicu imao pad prodaje, zamjenski proizvodi i područja uključuju se u mjerodavno tržište. Taj teoretski test omogućuje identificiranje niza proizvoda i dovoljno malog zemljopisnog područja na kojem bi trajno povišenje relativnih cijena bilo isplativo.⁴⁶ Zbog kvantitativnog načina na koji je test hipotetskog monopolista formuliran (isplativost povišenja cijene 5 - 10 %) često ga se pogrešno smatra empirijskim testom. Međutim, riječ je samo o konceptijskom okviru za utvrđivanje mjerodavnog tržišta čija se provedba može oslanjati na empirijske metode, ali ne treba ga smatrati formalnim ekonometrijskim testom koji se strogo primjenjuje u svim slučajevima.⁴⁷ Ključno je da se test hipotetskog monopolista temelji na ekonomskom pristupu pitanju mjerodavnog tržišta i tržišne snage, ali ne i na empirijskim metodama koje služe za njegovu provedbu.⁴⁸

Primjena testa hipotetskog monopolista u odlukama Komisije varira od odluke do odluke te njezina provedba nije obvezna za definiranje mjerodavnog tržišta. Tako, primjerice, u predmetu *Virgin/British Airways* Komisija nije temeljila svoju definiciju mjerodavnog tržišta na rezultatima SSNIP testa.⁴⁹ Na tvrdnju British Airwaysa da je time odstupila od vlastitih smjernica Komisija je navela da Obavijest samo opisuje kako Komisija utvrđuje mjerodavno proizvodno tržište i da je SSNIP test samo spomenut u kontekstu objašnjenja pojma mjerodavnog tržišta, ali da ga se ne može smatrati jedinom metodom za

⁴⁴ Obavijest Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta, odjeljak 15.

⁴⁵ Treba primijetiti da se test hipotetskog monopolista fokusira na analizu reakcije kupca na promjenu cijene. Međutim, ne uzima u obzir i zamjenljivost ponude i reakcije potencijalnih konkurenata na promjenu cijena.

⁴⁶ O ograničenjima testa hipotetskog monopolista vidjeti u: H. Horak, J. Pecotić Kaufman, *op. cit.*, str 84 - 95.

⁴⁷ Office of Fair Trading (2001.), "The role of market definition in monopoly and dominance inquiries", *Economic Discussion Paper 2*.

⁴⁸ U. Schwalbe, D. Zimmer, *Law and Economics in European Merger Control*, OUP, 2009., str. 78.

⁴⁹ 34.780 *Virgin/British Airways* OJ 2000 L30/1.

definiranje mjerodavnog tržišta.⁵⁰ Štoviše, i kada provodi SSNIP test i navede kakva bi bila reakcija potrošača na hipotetsko povišenje cijena, Komisija često vrlo općenito prijeđe preko pitanja profitabilnosti takva povišenja.⁵¹

Kako bi prikupila sve potrebne podatke o ponudi i potražnji prije provođenja SSNIP testa, Komisija će provesti ispitivanje tržišta (prikupljanje podataka od izravnih i neizravnih poslovnih partnera sudionika koncentracije, samih sudionika koncentracije i njihovih konkurenata). Važnu ulogu, iako ne redovito u svim predmetima, igraju empirijski dokazi o ponašanju potrošača te osobito analiza podataka o cijenama, primjerice analiza cjenovne elastičnosti.⁵² Komisija se često oslanja i na ispitivanje ponašanja potrošača. Međutim, nedostupnost podataka ograničavajući je čimbenik za provedbu ekonometrijske analize i analize korelacije cijena, baš kao i (ne)mogućnost isključivanja vanjskih čimbenika (primjerice, utjecaj promjene poreznih stopa), zbog čega se ekonometrijska analiza često pokazuje nedovoljnom za donošenje konačne odluke o definiciji mjerodavnog tržišta.⁵³

Osim mjerenja zamjenljivosti potražnje, može se mjeriti i zamjenljivost ponude. Ona postoji kao sposobnost proizvođača da prebace proizvodnju ili druge resurse kako bi ušli na tržište na kojem prije nisu bili aktivni. Ako to mogu učiniti relativno brzo i jednostavno - bez većih troškova i rizika - potencijalni ulazak predstavljat će znatno i učinkovito ograničenje u pogledu sposobnosti poduzetnika koji navodno ima vladajući položaj na tom tržištu da povisi cijene.⁵⁴ Zamjenljivost ponude moguća je samo kad proizvođači proizvode slične

⁵⁰ *Ibid.*, para 70.

⁵¹ U. Schwalbe, D. Zimmer, *op. cit.*, str. 100.

⁵² Obavijest Komisije (odjeljak 39) predviđa mogućnost korištenja nekoliko metoda za razgraničenje tržišta: različitih ekonometrijskih i statističkih metoda, procjena elastičnosti i križne elastičnosti. Primjer slučaja u kojem je Komisija koristila cjenovnu elastičnost je M.619 *Gencor/Lourho* OJ 1997 L11/30 (niska cjenovna elastičnost potražnje za platinom ukazivala je na zasebno tržište platine). U predmetu M.1313 *Danish Crown/Vestjyske Slagterier* OJ 2000 L20/1 tržište svježe govedine, svinjetine i piletine/puretine bila su zasebna tržišta na temelju, među ostalim, analize cjenovne elastičnosti (povišenje cijene neke od tih vrsta mesa dovodi do vrlo malog smanjenja prodaje jer potrošači neće kupiti drugu vrstu mesa).

⁵³ Podrobnije u: J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 221. O metodama utvrđivanja stupnja zamjenljivosti potražnje u praksi hrvatske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja vidi *infra*.

⁵⁴ Podrobnije u: J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 223 i Van der Bergh, R. J. i Camesasca, P. D. (2001.): *European Competition Law and Economics - A Comparative Perspective*, Intersentia - Hart, Oxford, UK, str. 103.

proizvode koje, unatoč tomu, potrošač ne smatra supstitutima. U Obavijesti Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta stoji: "Zamjenljivost ponude za proizvodom može se uzeti u obzir prilikom definiranja tržišta u onim situacijama u kojim je njezino djelovanje istovjetno učincima koje ima zamjenljivost potražnje u smislu učinkovitosti i neposrednosti. Pod tim se podrazumijeva sposobnost ponuđača da, u slučaju malih, ali trajnih promjena relativnih cijena, prijeđe na proizvodnju mjerodavnih proizvoda i tržišta u kratkom roku i bez izlaganja znatnijim dodatnim troškovima ili rizicima reagirajući na male, trajne promjene relativnih cijena. Ako su ispunjeni ti uvjeti, tradicionalna proizvodnja plasirana na tržište imat će učinak discipliniranja konkurentskog ponašanja dotičnih trgovačkih društava. Takvo djelovanje u smislu učinkovitosti i neposrednosti analogno je učinku koji ima zamjenljivost potražnje."⁵⁵

U pravilu Komisija ne razmatra zamjenljivost ponude prilikom određivanja mjerodavnog tržišta, već poslije kada ocjenjuje učinke koncentracije.⁵⁶ Ipak, novija praksa ukazuje na to da, osobito ako je riječ o koncentraciji koja se ocjenjuje na drugoj razini, Komisija katkad zamjenljivost ponude analizira u fazi određivanja mjerodavnog tržišta.⁵⁷ Ostaje stoga upitno je li stav Komisije iz Izvješća o politici tržišnog natjecanja iz 1993. o tome da postojanje zamjenljivosti ponude nije dovoljno da bi se proširio opseg mjerodavnog tržišta, čak i ako se ponekad uzima u obzir prilikom određivanja mjerodavnog proizvodnog tržišta⁵⁸, još relevantan.

3.2. Određivanje mjerodavnog tržišta i koncentracije poduzetnika u pravu Unije

Jasno je da se koncentraciju poduzetnika ocjenjuje s obzirom na njezine učinke na tržišno natjecanje na određenom mjerodavnom proizvodnom i zemljopisnom tržištu. Kao što Sud Europske unije navodi, ispravno određivanje

⁵⁵ Obavijest Komisije o definiranju mjerodavnog tržišta, odjeljak 20.

⁵⁶ Iznimke iz starije prakse su M.190 *Nestle/Perrier* OJ 1992 L356/1 (bezalkoholna pića nisu supstitut za flaširanu vodu) i M.430 *Procter & Gamble/VPS* OJ 1994 L354/32 (higijenski ulošci i tamponi čine jedno proizvodno tržište).

⁵⁷ Tako: J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 223 (primjerice, M.4844 *Fortis/ABN AMRO Assets*, 3. listopada 2007.). Isto i Goyder *et al.*, *op. cit.*, str. 410.

⁵⁸ *XXIIIrd Report on Competition Policy 1993*, odjeljak 276, http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html.

mjerodavnog tržišta preduvjet je za ocjenu učinaka koncentracije poduzetnika na tržišno natjecanje.⁵⁹ U praksi se polazi od definicije koju je dostavio poduzetnik koji prijavljuje koncentraciju i koji je u tu svrhu morao ispuniti predviđeni obrazac na kojem se traži definiranje mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta. Uredba Vijeća 139/2004 i Uredba Komisije 802/2004 detaljno razrađuju pravila o prijavi koncentracije.⁶⁰

Poduzetnici koji prijavljuju koncentraciju trebaju Komisiji dati podatke o “tržištima na koje koncentracija utječe” (engl. *affected markets*).⁶¹ To su tržišta na kojima postoji horizontalno preklapanje djelatnosti sudionika koncentracije (engl. *horizontal relationship*), odnosno tržišta koja tvore sastavni dio vertikalnog lanca nabave (engl. *vertical relationship*). Takva tržišta treba definirati ako su ispunjeni određeni pragovi (15 % ili više u slučaju horizontalnog preklapanja, odnosno 25 % ili više u slučaju vertikalnog odnosa). Tržište na kojem koncentracija ima horizontalan utjecaj jest ono proizvodno tržište na kojem posluju dva ili više sudionika koncentracije, a nakon koncentracije će doći do zajedničkog tržišnog udjela od 15 % ili više. Tržište na kojem koncentracija ima utjecaj u smislu vertikalnog odnosa između sudionika koncentracije jest ono proizvodno tržište na kojem posluje jedan ili više sudionika koncentracije koja se nalazi uzlazno ili silazno od proizvodnog tržišta na kojem posluje neki drugi sudionik koncentracije ako je pojedinačni ili zajednički tržišni udio na bilo kojoj razini tržišta 25 % ili više, bez obzira na to jesu li sudionici koncentracije u odnosu dobavljač-kupac. Takva tržišta “pogođena koncentracijom” treba definirati na razini Europskog gospodarskog prostora, odnosno EFTA-e, te na razini pojedinačne članice odnosno članice EFTA-e. Sudionici koncentracije također

⁵⁹ Spojeni predmeti C-68/94 i C-30/95 *Kali und Salz* (1998.) ECR I-1375, § 143. Cook i Kerse navode da je definiranje mjerodavnog tržišta u kontekstu ocjene koncentracija bitno i zbog analize mogućih usklađujućih (koordinativnih) učinaka koncentracije: kako bi se moglo utvrditi hoće li nakon provedbe koncentracije doći do usklađivanja poduzetnika na tržištu, potrebno je najprije utvrditi na kojim su tržištima poduzetnici prisutni. J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 215 - 216.

⁶⁰ Čl. 4. Uredbe Vijeća 139/2004 nalaže prethodnu prijavu koncentracije koja ima dimenziju Zajednice. Ova odredba detaljnije je razrađena u čl. 3. Uredbe Komisije 802/2004 koja nalaže podnošenje prijave putem “obrasca CO” koji se nalazi u aneksu I te uredbe i koji detaljno objašnjava što sve prijava treba sadržavati, odnosno putem skraćenog obrasca koji se podnosi u određenim slučajevima. Isto tako, čl. 4. Uredbe Komisije 802/2004 određuje da prijava mora sadržavati sve podatke, kao i dokumentaciju koja se traži u “obrascu CO” ili skraćenom obrascu.

⁶¹ Uredba Komisije 802/2004, obrazac CO, odjeljak 6 (Definicija tržišta).

moraju objasniti svoj stav o mjerodavnom zemljopisnom tržištu za svako od "pogođenih" tržišta.

Osim "pogođenih" tržišta sudionici koncentracije trebaju odrediti i opisati proizvodna i zemljopisna tržišta na koja koncentracija ima znatan učinak. To su primjerice tržišta na kojima jedan sudionik koncentracije ima tržišni udio viši od 25 %, a drugi sudionik koncentracije potencijalni je konkurent na tom tržištu (tj. planira ući na to tržište ili je tijekom proteklih dviju godina pripremao ili provodio takve planove), odnosno tržišta na kojima neki sudionik koncentracije ima tržišni udio viši od 25 %, a drugi je imatelj prava intelektualnog vlasništva koje je važno na tom tržištu, odnosno ako je sudionik koncentracije prisutan na tržištu koje je susjedno u odnosu na proizvodno tržište na kojem posluje drugi sudionik koncentracije, a pojedinačni ili zbrojeni tržišni udjeli sudionika koncentracije su na bilo kojem od tih tržišta 25 % ili više.⁶²

3.3. Određivanje mjerodavnog tržišta u hrvatskom pravu

Pravila o definiciji mjerodavnog tržišta u hrvatskom pravu usklađena su s pravnom stečevinom Unije.⁶³ U hrvatskom pravu mjerodavno tržište određuje

⁶² Obrazac CO, 6.3.

⁶³ Vidi čl. 69. i 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske (dalje: SSP), Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Republike Hrvatske, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br.14/2001.

Obveza usklađivanja domaćeg zakonodavstva iz čl. 69. SSP-a zadovoljena je donošenjem Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2003. i relevantnih podzakonskih akata, a nastavlja se donošenjem novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja koji će dovesti do još potpunije usklađenosti s pravilima Unije na području tržišnog natjecanja. Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (dalje: ZZTN), Narodne novine, br. 79/2009.

Čl. 70. SSP-a određuje da domaće tijelo nadležno za tržišno natjecanje treba ocjenjivati sporazume koji ograničavaju tržišno natjecanje te zlouporabe vladajućeg položaja prema "kriterijima koji proizlaze iz primjene pravila o tržišnom natjecanju u Zajednici, posebice članaka (101.), (102.), (106.) i (107.) Ugovora o (funkcioniranju Europske unije) i instrumenata za tumačenje koje su usvojile institucije (Unije)". Obavijest Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta svakako pripada kategoriji propisa Unije koje SSP naziva "instrumentima za tumačenje koje su usvojile institucije (Unije)".

Valja primijetiti da čl. 70. SSP-a ne spominje odgovarajuću primjenu pravne stečevine u slučajevima ocjene nadzora koncentracija poduzetnika, već izričito navodi samo restrik-

se kao tržište određene robe i/ili usluga koja su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom području.⁶⁴ Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta detaljnije opisuje mjerodavno tržište kao tržište određenih proizvoda koji su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području i koje se utvrđuje sa svrhom određivanja proizvoda s kojima se poduzetnici tržišno natječu te područja na kojem se natječu.⁶⁵ Utvrđuje se mjerodavno tržište u proizvodnom smislu i mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu, posebno za svaki konkretni slučaj.⁶⁶

Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta sadržajno je i prema svojoj strukturi usklađena s Obavijesti Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta (uvodne odredbe, svrha utvrđivanja mjerodavnog tržišta, način utvrđivanja mjerodavnog tržišta, utvrđivanje tržišnih udjela). Uvodne odredbe Komisijine Obavijesti, opisujući cilj definiranja mjerodavnog tržišta, naglasak stavljaju na potrebu utvrđivanja “onih stvarnih takmaca poduzetnika, koje se promatra u konkretnom slučaju, koji su sposobni ograničiti ponašanje tih poduzetnika i spriječiti ih u tome da se ponašaju neovisno o djelotvornim konkurentskim pritiscima”. U tom je smislu, kaže Obavijest, moguće izračunati tržišne udjele koji daju važne informacije o tržišnoj snazi. Hrvatska Uredba s druge strane ne

tivne sporazume i zlouporabe vladajućeg položaja. To nas, čini se, ne sprječava zaključiti da se europska pravila o načinu određivanja mjerodavnog tržišta primjenjuju i u slučaju ocjene koncentracija poduzetnika koju provodi hrvatsko nadležno tijelo jer se u pravu tržišnog natjecanja Unije s pomoću istih načela definira mjerodavno tržište u slučaju zlouporabe vladajućeg položaja i u ocjeni koncentracija poduzetnika.

⁶⁴ Čl. 7. ZZTN-a, Narodne novine, 122/2003. Ova se odredba neznatno mijenja novim Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja koji će stupiti na snagu 1. listopada 2010., a prema kojem se “...mjerodavno tržište određuje kao tržište određene robe i/ili usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području.” Čl. 7. st. 1. ZZTN-a, Narodne novine 79/2009. Ovakva identična definicija mjerodavnog proizvodnog tržišta dosada je bila sadržana u odredbi čl. 5. Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004. Međutim, novi zakon sadržava i definicije koje Zakon iz 2003. nije sadržavao. Tako se određuje da mjerodavno proizvodno tržište obuhvaća “sve robe i/ili usluge za koje potrošači smatraju da su međusobno zamjenjive s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe”, a mjerodavno zemljopisno tržište obuhvaća “zemljopisno područje na kojem poduzetnici sudjeluju u ponudi ili nabavi robe i/ili usluga”. Čl. 7. st. 2. i 3. ZZTN-a, Narodne novine, br. 79/2009.

⁶⁵ Čl. 3. Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004.

⁶⁶ Čl. 4. Uredbe o načinu određivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004.

određuje na tako jasan način smisao određivanja mjerodavnog tržišta, već samo navodi da je svrha utvrđivanja mjerodavnog tržišta “određivanje proizvoda s kojima se poduzetnici tržišno natječu, te područja na kojem se natječu”.

Definicije pojmova mjerodavno proizvodno i zemljopisno tržište u hrvatskoj Uredbi vjerno su preuzete iz Komisijine obavijesti, što i ne čudi jer je riječ o ključnim polaznim definicijama. Isto tako, u pogledu kriterija zamjenljivosti potražnje za proizvodom, vjerno se prenosi kriterij “odgovora na hipotetički malo (od 5 % do 10 %), ali trajno povisivanje cijena” (tzv. SSNIP test). Također, i kriterij zamjenljivosti ponude za proizvodom nalazi svoje mjesto u okviru analize mjerodavnog tržišta prema hrvatskoj Uredbi. Prema hrvatskoj Uredbi mjerodavno tržište u proizvodnom smislu obuhvaća sve proizvode za koje potrošači smatraju da su međusobno zamjenljivi s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe (zamjenski proizvodi, odnosno supstituti).⁶⁷ Mjerodavno tržište u zemljopisnom smislu obuhvaća cjelokupan ili dio teritorija Republike Hrvatske na kojem se tržišni takmaci natječu u prodaji i/ili nabavi proizvoda pod jednakim ili dovoljno ujednačenim uvjetima koji to tržište bitno razlikuje od susjednih tržišta.⁶⁸ U pristupu ocjene stanja na tržištu u zemljopisnom smislu polazno se izrađuje analiza svih dimenzija tog tržišta na temelju općih pokazatelja o tržišnim udjelima među takmacima na tržištu, osobito domaćim i inozemnim, kao i pokazatelja o cijenama i razlikama u cijenama na nacionalnoj i međunarodnoj razini. U analizi svih dimenzija tržišta posebna pozornost posvećuje se uvjetima pristupa tržištu, a osobito troškovima prijevoza, mogućnosti pristupa kanalima distribucije i troškovima s tim u vezi, prisutnosti i utjecaju zakonskih prepreka pristupa tržištu, navikama

⁶⁷ Čl. 5. Uredbe o načinu određivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004.

⁶⁸ Čl. 6. Uredbe o načinu određivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004. Definicija mjerodavnog zemljopisnog tržišta iz novog Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2009. nešto je drukčija od ovakve definicije mjerodavnog zemljopisnog tržišta iz Uredbe. Čini se da je definicija iz novog zakona nešto točnija jer govori o poduzetnicima koji “sudjeluju” u ponudi ili nabavi robe, odnosno usluga, dok Uredba govori da je to područje na kojem se oni “natječu”. Naime, ako postoji vertikalni odnos među poduzetnicima sudionicima koncentracije, oni se neće “natjecati”, već će “sudjelovati” na tom tržištu. U svakom slučaju, u roku od tri mjeseca od stupanja zakona na snagu, dakle do 1. siječnja 2011., donijet će se novi podzakonski akti, tako i novi propis o određivanju mjerodavnog tržišta, što pruža mogućnost preciznijeg usklađivanja s pravnom stečevinom Unije u odnosu na prijašnju uredbu. Do donošenja tih propisa na odgovarajući se način primjenjuju propisi doneseni na temelju Zakona iz 2003. Čl. 76. ZZTN-a, Narodne novine, br. 79/2009.

i običajima potrošača, kao i o ostalim činjenicama od važnosti za utvrđivanje stupnja tržišne integracije na međunarodnoj razini.⁶⁹

U Obavijesti Komisije o određivanju mjerodavnog tržišta jasno je navedeno da se kod primjene kriterija zamjenljivosti potražnje, te eventualno zamjenjivosti ponude za proizvodom, ne uzima u obzir postojanje potencijalne konkurencije jer uvjeti pod kojima će potencijalna konkurencija predstavljati učinkovito konkurentsko ograničenje ovise o posebnim čimbenicima i okolnostima povezanim s uvjetima ulaska na tržište. Tako se navodi da će se, prema potrebi, ova analiza provoditi tek “u kasnijoj fazi”, nakon što je određen položaj poduzetnika uključenih u mjerodavno tržište i nakon što se ustanovilo da zbog takva položaja poduzetnika nastaju određeni problemi iz perspektive tržišnog natjecanja (odjeljak 24.). Međutim, pitanje potencijalne konkurencije nije na takav način tretirano u hrvatskoj Uredbi. Nigdje se ne navodi da se potencijalna konkurencija treba uzimati u obzir tek u “kasnijoj fazi”. Međutim, budući da prema odredbi SSP-a nadležna tijela u Hrvatskoj trebaju primjenjivati kriterije iz interpretativnih instrumenata institucija Unije u kontekstu prava tržišnog natjecanja Unije, ova nedorečenost u hrvatskoj uredbi ne mora pod svaku cijenu isključiti ispravnu provedbu pravila o definiranju mjerodavnog tržišta u praksi.

3.4. Određivanje mjerodavnog tržišta i koncentracije poduzetnika u hrvatskom pravu

Uredba o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta navodi da se ona primjenjuje i na postupke ocjene dopuštenosti koncentracija poduzetnika.⁷⁰ I prema hrvatskom pravu sudionici koncentracije u svojoj prijavi nadležnom tijelu moraju navesti “mjerodavna tržišta na kojima djeluju” oni sami, kao i poduzetnici pod njihovom kontrolom, odnosno poduzetnici koji njih kontroli-
raju.⁷¹ U tom je smislu Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija usklađena s pravnom stečevinom Unije. Međutim, budući da u vrijeme

⁶⁹ Čl. 6. Uredbe o načinu određivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004.

⁷⁰ Čl. 1. st. 2. Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004.

⁷¹ Čl. 11. toč. 9. Uredbe o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika, Narodne novine, br. 51/2004.

donošenja hrvatske Uredbe još nije bila donesena Uredba Komisije 802/2004, hrvatsku će Uredbu trebati na temelju Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja iz 2009. uskladiti s novijom pravnom stečevinom ("pogođena" tržišta).

Kako bi mogla procijeniti ponudu i potražnju prije provođenja konkretnih analiza, Agencija treba prikupiti podatke. Osim od samih sudionika koncentracije, Agencija prikuplja podatke i od ostalih sudionika na tržištu (primjerice konkurenata). U Uredbi o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta navodi se da se pri izračunavanju tržišnih udjela koriste svi raspoloživi podaci, odnosno dokumentacija, a osobito: podaci dostavljeni od poduzetnika, uključujući i poduzetnike koji nisu stranka u konkretnom postupku (npr. tržišni takmaci); podaci strukovnih udruga, udruga poslodavaca, udruga za zaštitu potrošača; podaci Državnog zavoda za statistiku; podaci ministarstava i drugih tijela državne uprave; podaci regulatornih tijela; podaci neovisnih institucija koje se bave istraživanjem tržišta; podaci tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave; podaci Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Ako je potrebno, Agencija može koristiti i podatke prikupljene na temelju anketa provedenih među potrošačima i/ili poduzetnicima koje nisu stranke u postupku, odnosno njihovi tržišni takmaci, ali za koje se može razumno pretpostaviti da imaju saznanja o odnosima na nekom mjerodavnom tržištu.⁷² Unatoč jasno definiranim pravima, u praksi Agencije mogu se primijetiti problemi u prikupljanju podataka za kvalitetne analize. Primjerice, u predmetu *EPH/Slobodna Dalmacija* (2004.) Agencija ističe ovaj problem te navodi da nije uspjela pribaviti podatke od tijela koja su prema Zakonu o medijima nadležna za prikupljanje podataka o tržištima naklade i distribucije tiska. Ocjenu koncentracije provela je na podacima koje je dostavio podnositelj zahtjeva, podacima koje je Agencija prikupila izravno od svih nakladnika na mjerodavnom tržištu te na podacima distributera koji distribuiraju općeinformativne dnevnik na području Republike Hrvatske.⁷³

⁷² Članak 14. Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta, Narodne novine, br. 51/2004.

⁷³ Agencija u Odluci navodi da, usprkos svim nastojanjima, nije uspjela pribaviti podatke od tijela koja su posebnim propisima nadležna za prikupljanje podataka o tržištima naklade i distribucije tiska. Tako je Agencija 13. svibnja 2004. Ministarstvu kulture uputila zamolbu za dostavom podataka vezanim uz tržište općeinformativnog tiska na području Republike Hrvatske za 2003. godinu, a 1. lipnja 2004. i požurnicu u vezi s tom zamolbom. Naime, Ministarstvo kulture je u to vrijeme, sukladno čl. 11. st. 1. tadašnjeg Zakona o medijima (Narodne novine, br. 163/2003), bilo nadležno za prikupljanje podataka i vođenje Upisnika tiska. Kao odgovor na svoje traženje, Agencija je 7. lipnja 2004. zapri-

Stoga se može postaviti pitanje na koji način izmjeriti utjecaj koncentracije na konkurenciju na mjerodavnom tržištu, stvarnu tržišnu snagu poduzetnika te kako uopće definirati mjerodavno tržište ako Agencija nema uvid u podatke na temelju kojih bi mogla provesti analize na različitim "hipotetskim" mjerodavnim tržištima.

4. ANALIZA ODABRANIH ODLUKA AGENCIJE ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA

Za potrebe ovoga rada analizirano je četrnaest odluka Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja u kojima se na temelju Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ocjenjivala prijavljena koncentracija poduzetnika na drugoj razini.⁷⁴ U prvom

mila dopis Ministarstva kulture kojim se obavještava da je zamolba Agencije, sukladno čl. 12. st. 1. novog Zakona o medijima (Narodne novine, br. 59/2004), koji je stupio na snagu 1. svibnja 2004., ustupljena Hrvatskoj gospodarskoj komori (dalje: HGK). Naime, novim je propisom nadležnost za vođenje prikupljanja podataka o tržištima naklade i distribucije tiska prešla na HGK. Slijedom toga, Agencija je novim dopisom 8. lipnja 2004. od HGK-a zatražila dostavu podataka iz Upisnika tiska. Međutim, traženi podaci Agenciji nisu dostavljeni do trenutka razmatranja ocjene dopuštenosti predmetne koncentracije na Vijeću za zaštitu tržišnog natjecanja. U odluci Agencija dalje navodi da je podatke prikupila od podnositelja prijave, izravno od svih nakladnika koji djeluju na mjerodavnom tržištu te od distributera koji distribuiraju općeinformativne dnevnik. Dalje navodi da podaci prikupljeni od distributera nisu konzistentni i usporedivi te da je u pojedinim slučajevima dolazilo do velikih odstupanja u podacima pribavljenim od distributera u odnosu na podatke pribavljene od nakladnika. Odluka je na kraju donesena na temelju podataka prikupljenih od nakladnika.

⁷⁴ Na drugoj razni ocjenjuju se koncentracije za koje Agencija smatra da bi mogle znatno ograničiti tržišno natjecanje (čl. 26. st. 3. ZZTN-a, Narodne novine, br. 122/2003).

Riječ je o sljedećim odlukama: *Konzum/Japetić*, rješenje Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) od 19. veljače 2004., Narodne novine, br. 28/2004; *Phoenix/Medifarm-Velebit*, rješenje AZTN-a od 19. veljače 2004., Narodne novine, br. 32/2004; *Konzum/Mediator*, rješenje AZTN-a od 22. srpnja 2004., Narodne novine, br. 121/2004; *EPH/Slobodna Dalmacija*, rješenje AZTN-a od 27. srpnja 2004., Narodne novine, br. 111/2004; *I. Granic/EPH/Veltrade/Adris grupa (Distri-Press)*, rješenje AZTN-a od 12. siječnja 2005., Narodne novine, br. 11/2005; *Agrokor/PIK Vrbovec*, rješenje AZTN-a od 28. prosinca 2005., Narodne novine, br. 09/2006; *Agrokor/Belje*, rješenje AZTN-a od 28. prosinca 2005., Narodne novine, br. 09/2006; *Styria Media International et al.*, rješenje AZTN-a od 9. svibnja 2006., Narodne novine, br. 61/2006; *Koncern Agram*, rješenje AZTN-a od 14.

se dijelu poglavlja analizira praksa Agencije u vezi s utvrđivanjem mjerodavnog tržišta u proizvodnom smislu, a u drugom dijelu u zemljopisnom smislu.

4.1. Određivanje mjerodavnog proizvodnog tržišta u praksi Agencije

4.1.1. Kriterij određivanja mjerodavnog tržišta prema djelatnosti poduzetnika

Temeljni kriterij koji se redovito koristi u praksi Agencije jest kriterij određivanja mjerodavnog tržišta prema djelatnosti poduzetnika iz čl. 7. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja ("tržište određene robe odnosno usluga koje su predmet obavljanja djelatnosti poduzetnika na određenom zemljopisnom području"). Osim na tu šturu zakonsku odredbu, rješenja Agencije redovito se pozivaju i na odredbe Uredbe o načinu utvrđivanja mjerodavnog tržišta (čl. 3. - 10.), kojima se detaljnije uređuje način definiranja mjerodavnog tržišta, pri čemu je osobito bitan čl. 5. koji definira mjerodavno proizvodno tržište kao ono koje obuhvaća sve proizvode koje potrošači smatraju međusobno zamjenljivima s obzirom na njihove bitne značajke, cijenu ili način uporabe. Premda je temeljni kriterij onaj iz Zakona (djelatnosti poduzetnika), analiza Agencije u konkretnim predmetima utemeljena je na pravilima koja su preuzeta iz pravne stečevine Unije, a koja su u hrvatskom pravu preuzeta Uredbom koja detaljnije uređuje način definiranja mjerodavnog tržišta u skladu s Obavijesti Komisije iz 1997.⁷⁵

Zakonska odredba o mjerodavnom proizvodnom tržištu kao tržištu "djelatnosti" za koju su poduzetnici registrirani dovodi do određenih poteškoća prilikom definiranja mjerodavnog proizvodnog tržišta. Naime, tendencija je Agencije da u određenim slučajevima, kada se sudionici koncentracije bave velikim brojem djelatnosti, jednostavno sve djelatnosti kojima se određeni poduzetnik bavi shvati kao popis mjerodavnih proizvodnih tržišta. Tako je u predmetu *MOL/INA* (2009.)

lipnja 2006., Narodne novine, br. 81/2006; *Agrokor/Tisak*, rješenje AZTN-a od 15. ožujka 2007., Narodne novine, br. 37/2007; *Slobodna Dalmacija/Šibenski list*, rješenje AZTN-a od 9. studenoga 2007., Narodne novine, br. 129/2007; *Konzum/Lokica*, rješenja AZTN-a od 30. prosinca 2008., Narodne novine, br. 14/2009., 25. svibnja 2009., Narodne novine, br. 76/2009, od 30. prosinca 2009., Narodne novine, br. 14/2010; *MOL/INA*, rješenje AZTN-a od 9. lipnja 2009., Narodne novine, br. 113/2009.

⁷⁵ Obavijest Komisije iz 1997. ne koristi kriterij "djelatnosti poduzetnika" u svrhu definiranja mjerodavnog tržišta.

mjerodavno proizvodno tržište utvrđeno kao dvadeset i tri različita tržišta (primjerice, tržište trgovine na veliko loživim uljima kao različito od tržišta trgovine na veliko plinskim uljima ili brodskim gorivima).

4.1.2. Kriterij većine ostvarenih prihoda

Iz promatrane prakse Agencije vidljivo je da je za definiciju mjerodavnog proizvodnog tržišta, osim djelatnosti koje sudionici koncentracije obavljaju, relevantan i kriterij većine ostvarenih prihoda. Naime, ako je riječ o poduzetnicima koji obavljaju veliki broj djelatnosti, mjerodavna proizvodna tržišta neće se odnositi na sve djelatnosti koje ti poduzetnici obavljaju, već na ona na kojima oba sudionika koncentracije ostvaruju “najveći dio ukupnog prihoda.”⁷⁶

4.1.3. Kriterij “preklapajućih” djelatnosti

Obavljanje istih djelatnosti, u smislu “preklapajućih” djelatnosti (onih koje obavljaju oba sudionika koncentracije), bio je relevantan kriterij za definiranje mjerodavnog proizvodnog tržišta u predmetu *Phoenix/Medifarm-Velebit* (2004.). Agencija je zaključila da je mjerodavno proizvodno tržište trgovina na veliko farmaceutskim proizvodima, iako se oba sudionika bave velikim brojem djelatnosti jer je riječ o “djelatnosti koju oba sudionika koncentracije obavljaju na području Republike Hrvatske”.

4.1.4. Zamjenljivost potražnje kao dominantni kriterij

Iz promatrane prakse Agencije vidljivo je da se prilikom definiranja mjerodavnog proizvodnog tržišta naglasak stavlja na kriterij zamjenljivosti potražnje. U

⁷⁶ Mjerodavno proizvodno tržište trgovine na malo: *Konzum/Japetić* (2004.); *Konzum/Mediator* (2004.); *Konzum/Lokica* (2008.); tržište oglašavanja u tisku: *Styria et al.* (2006.) (“Tržište oglašavanja u tisku je vrlo značajno tržište budući da se na istome ostvaruje najveći dio ukupnih prihoda nakladnika tiskovina.”); tržište trgovine na veliko farmaceutskim proizvodima: *Phoenix/Medifarm-Velebit* (2004.) (iako sudionici koncentracije obavljaju više djelatnosti, osnovna djelatnost iz koje oba ostvaruju najveći prihod jest veleprodaja farmaceutskih proizvoda).

tom se smislu kao relevantni čimbenici uzimaju navike potrošača, način uporabe, odnosno namjena proizvoda, posebna svojstva proizvoda, njihov sastav, način izrade te cijena. U nekim slučajevima, kao što je primjerice *Agrokor/PIK Vrbovec* (2005.), primjenom ovih kriterija dolazi do utvrđivanja vrlo velikog broja veoma bliskih mjerodavnih proizvodnih tržišta.⁷⁷ Postavlja se pitanje ispravnosti ovakvog pristupa. Treba li, uzevši primjer iz gore navedenog predmeta, tržišta “(a) svježih, (b) polutrajnih i (c) trajnih kobasica od mesa, miješanog mesa ili iznutrica” zaista smatrati zasebnim mjerodavnim proizvodnim tržištima. Promatrano sa stajališta zamjenljivosti ponude vjerojatno je da ova tržišta predstavljaju jedno tržište, tj. da poduzetnik koji proizvodi trajne kobasice može jednostavno proizvodnju prebaciti na polutrajne kobasice. Međutim, Agencija u pravilu ne uzima u obzir kriterij zamjenljivosti ponude kada definira mjerodavno tržište, već ovo pitanje dominantno promatra sa stajališta potrošača. Ovakav pristup nije protivan Komisijinom pristupu, koja također zamjenljivost ponude ne uključuje u analizu mjerodavnog tržišta, već ga u pravilu uključuje

⁷⁷ U okviru tržišta svježeg mesa i mesnih prerađevina utvrđena su sljedeća mjerodavna proizvodna tržišta (ukupno 11):

1. *svježe meso*

1.1. proizvodnja i uvoz svježeg junećeg mesa

1.2. proizvodnja i uvoz svježeg svinjskog mesa

2. *kobasice od mesa, miješanog mesa ili iznutrica*

2.1. proizvodnja i uvoz svježih kobasica od mesa, miješanog mesa ili iznutrica

2.2. proizvodnja i uvoz polutrajnih kobasica od mesa, miješanog mesa ili iznutrica

2.3. proizvodnja i uvoz trajnih kobasica od mesa, miješanog mesa ili iznutrica

3. *suhomesnati proizvodi*

3.1. proizvodnja i uvoz polutrajnih suhomesnatih proizvoda

3.2. proizvodnja i uvoz trajnih suhomesnatih proizvoda

4. *proizvodnja i uvoz suhe slanine*

5. *proizvodnja i uvoz polutrajnih i trajnih proizvoda u limenkama od mesa uz dodatke začina te drugih sastojaka (npr. paštete, naresci, šunka i dr.)*

6. *proizvodnja gotovih jela od mesa uz dodatke začina i drugih sastojaka*

7. *proizvodnja masnoća (masti i loja).*

Naime, iako se u dijelu u kojem se definiraju mjerodavna tržišta čini da su mjerodavna tržišta definirana uže (1. tržište mesa i mesnih prerađevina, 2. tržište trgovine na malo mješovitom robom i trgovine na veliko svježim junećim i svinjskim mesom i mesnim prerađevinama od junećeg i svinjskog mesa), u dijelu u kojem se analizira struktura mjerodavnih tržišta svaki od ovih segmenata tržišta izričito se navodi kao zasebno mjerodavno proizvodno tržište. Sve u svemu, nije sasvim jasno kakav je stav Agencije u vezi s ovim pitanjem.

u kasniju analizu učinaka koncentracije na konkurenciju.⁷⁸ Premda bi se moglo prihvatiti da s motrišta nekih potrošača čajna kobasica i mortadela nisu supstituti, provedba SSNIP testa vjerojatno bi pokazala drukčije rezultate.

Ipak, treba ukazati na to da je razdioba tržišta junećeg mesa od tržišta svinjskog mesa u predmetu *Agrokor/PIK Vrbovec* (2005.) u skladu s praksom Komisije.⁷⁹ Međutim, segmentiranje tržišta na najmanje sastavne dijelove, nakon čega se vrši detaljna analiza u pogledu strukture pojedinih tržišta (prisutni poduzetnici, njihovi tržišni udjeli, posebne karakteristike tržišta i sl.), bez prethodnog objašnjenja zbog čega ta tržišta treba smatrati zasebnim mjerodavnim proizvodnim tržištima, treba kritizirati. Naime, detaljna analiza provodi se unatoč tome što Agencija zaključuje da niti na jednom od tih tržišta koncentracija poduzetnika neće dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja (u konkretnom slučaju niti na jednom od tih tržišta zajednički udio sudionika koncentracije ne prelazi 35 %). Ovakav pristup neopravdano troši resurse same Agencije, ali i predstavlja nepotrebno opterećenje sudionika koncentracije te nije u skladu s praksom Komisije.

Iz prakse Komisije možemo vidjeti da u slučajevima kada je očito da koncentracija poduzetnika na tim tržištima, bez obzira na to kako ih definirali, ne stvara probleme konkurenciji, Komisija preciznu definiciju mjerodavnog proizvodnog tržišta jednostavno ostavlja otvorenom.⁸⁰ Poučna je u tom smislu odluka Komisije u predmetu *Danish Crown/Steff-Houlberg*.⁸¹ U tom predmetu bila je riječ o tržištu mesnih prerađevina od svinjetine. Kao prvo, Komisija je utvrdila da tržište svinjskih prerađevina, tržište govedih prerađevina, tržište pilećih/purećih prerađevina itd. predstavljaju različita tržišta, kako sa stajališta potražnje, tako i sa stajališta ponude. Kao drugo, što se tiče tržišta svinjskih prerađevina, Komisija je smatrala da s motrišta potrošača nije riječ o jedinstve-

⁷⁸ Ignoriranje zamjenljivosti ponude pojednostavnjuje utvrđivanje mjerodavnog tržišta te ne bi trebalo imati nepovoljnih učinaka na ispravnost analize ako se prilikom analize učinaka koncentracije visoki tržišni udjeli utvrđeni za usko definirana tržišta stave u kontekst zamjenljivosti ponude. Tako: E. Navarro Varona *et al.*, *op. cit.*, str. 92.

⁷⁹ M.1313 *Danish Crown/Vestjyske Slagterier* OJ 2000 L20/1 (tržište svježe svinjetine zasebno od tržišta svježe govedine).

⁸⁰ Komisija u većini slučajeva ostavlja otvorenim pitanje mjerodavnog tržišta ako smatra da, čak i ako bi se tržište najuže definiralo, koncentracija neće biti problematična za tržišno natjecanje. Primjerice, u području tiskovnih koncentracija, M.3817 *WEGENER/PCM/JV* (7. 7. 2005.), M.1455 *Gruner+Jahr/Financial Times/JV* OJ 1999 C247/5.

⁸¹ M.2662 *Danish Crown/Steff-Houlberg* OJ 2002 C114/22.

nom tržištu (primjerice, ako cijena poraste 5 - 10 %, potrošači nisu spremni umjesto kobasica kupiti svježju šunku). Ipak, Komisija prihvaća da tržište svinjskih prerađevina treba smatrati jednim tržištem ako postoji zamjenljivost na strani ponude (jer proizvođač svinjskih prerađevina može jednostavno promijeniti proizvodnju s prerađevine na prerađevinu). Međutim, zbog posebnih okolnosti u nekim slučajevima tržište svinjskih prerađevina treba dalje segmentirati (u nekim slučajevima porijeklo proizvoda je bitno, primjerice tradicionalne domaće prerađevine, a u nekima nije, primjerice *paté* koji se smatra stranom delikatesom). U konkretnom slučaju definiciju mjerodavnog proizvodnog tržišta Komisija je ostavila otvorenom zbog toga što niti u slučaju da se tržište definira kao tržište svinjskih prerađevina, niti kao uže segmentirano tržište, koncentracija neće znatno ograničiti tržišno natjecanje. Drugim riječima, detaljna analiza mjerodavnih tržišta bitna je samo kada postoji vjerojatnost da će koncentracija poduzetnika na tim tržištima dovesti do znatnog ograničavanja tržišnog natjecanja. To međutim ne znači da nadležno tijelo neće prethodno analizirati sve segmente tržišta kako bi vidjelo dolazi li do problema za tržišno natjecanje u nekom od segmenata. Ipak, ako primjerice koncentracija dovodi do velike koncentracije tržišta na proizvodnom tržištu dalmatinskog pršuta, postavit će se pitanje predstavlja li tako definirano tržište zasebno mjerodavno proizvodno tržište ili ne. Ako ga treba smatrati zasebnim tržištem, tada to treba korektno obrazložiti putem relevantnih kriterija, ali ako ono nije zasebno mjerodavno tržište, tada se ne treba iscrpljivati na analizi zasebnog tržišta pršuta. Agencija bi trebala prihvatiti uvriježeni, pragmatični pristup Komisije koji je prisutan kako u pogledu proizvodnog, tako i u pogledu zemljopisnog tržišta.

Zamjenljivost potražnje dominantni je kriterij za određivanje mjerodavnog proizvodnog tržišta i u predmetu *Konzum/Lokica* (2008.) u kojem je ono definirano kao trgovina na malo mješovitom robom. Ovdje su se postavila dva zanimljiva pitanja: a) spadaju li kiosci, odnosno benzinske postaje, u to tržište te b) predstavljaju li različiti formati trgovina (prema veličini prodajnog prostora) supstitute.

Što se tiče pitanja jesu li kiosci i benzinske postaje supstituti trgovinama mješovitom robom, Agencija je utvrdila da se oni u pravilu ne mogu smatrati zamjenljivima s prodajnim mjestima robe široke potrošnje (nespecijalizirane prodavaonice, samoposluživanja, supermarketi, hipermarketi) zbog toga što je (a) na kioscima, odnosno benzinskim postajama, ponuda proizvoda mješovite robe ograničena u odnosu na prodavaonice robe široke potrošnje kakve imaju sudionici koncentracije te zbog toga što su (b) cijene tih proizvoda na kiosci-

ma i benzinskim postajama u pravilu više u odnosu na cijene istih proizvoda na prodajnim mjestima sudionika koncentracije. Uzeto je u obzir i to da (c) namjera kupovine potrošača na kioscima i benzinskim postajama nije usmjerena na dnevnu, odnosno tjednu opskrbu kućanstava širokim brojem proizvoda mješovite robe (prehrambene i neprehrambene). Ovo stajalište u skladu je s ustaljenom praksom Komisije.⁸²

Odgovor na pitanje jesu li različiti formati trgovina supstituti nije sasvim jasan iz odluke Agencije, iako izravno odražava ocjenu učinaka koncentracije na tržišno natjecanje.⁸³ Iz prakse Komisije jasno je da jedno proizvodno tržište čine supermarketi, hipermarketi i diskonti kao zamjenljivi formati trgovina.⁸⁴ Međutim, postavlja se pitanje pripadaju li i "trgovine iz susjedstva" istom tržištu.

Britanski Competition Commission u svojem opsežnom izvješću o britanskom tržištu maloprodaje robe široke potrošnje na temelju provedenih ekonometrijskih analiza zaključuje da potrošači ne smatraju trgovine različitih veličina savršenim supstitutima, što znači da hipotetski monopolist koji drži mrežu trgovina određene veličine može profitabilno povisiti cijene, odnosno da trgovine drugih veličina ne vrše konkurentski pritisak na njega.⁸⁵ Na temelju provedenih empirijskih analiza zaključuju da treba razlikovati tri vrste trgovina prema veličini prodajnog prostora: a) velike trgovine (više od 1000 - 2000 m²), b) srednje trgovine (više od 280 m²), c) male trgovine (*convenience stores*, manje od 280 m²). Analizirajući u kojoj mjeri trgovine različite veličine predstavljaju

⁸² Specijalizirane trgovine (pekare, mesnice, bio dućani i sl.), benzinske postaje i *cash-and-carry* trgovine nisu s motrišta potrošača supstituti za prehrambene trgovine. Što se tiče specijaliziranih trgovina, njihova je funkcija suplementarna (dodatna uz kupnju u prehrambenim trgovinama). Što se tiče trgovina u okviru benzinskih postaja, razlozi su zbog kojih je to zasebno tržište sljedeći: manja površina prodavaonice, ograničena ponuda robe, 25 - 30 % viša cijena. Što se tiče *cash-and-carry* trgovina, relevantno je to što je ulazak u trgovinu ograničen samo određenim vrstama osoba (obrtnici i sl.). M.1221 REWE/MEINL OJ 1999 L274/1.

⁸³ M.1221 REWE/MEINL - razdioba maloprodajnih trgovina prema veličini trgovine - Komisija smatra da postoji konkurentski odnos između tih formata.

⁸⁴ M.5112 *Rewe/Plus Discount* (3. srpnja 2008.), odjeljak 17: "...the retail market for daily consumer goods limited to modern distribution channels (hypermarkets, supermarkets and discounters)".

⁸⁵ Competition Commission: The supply of groceries in the UK market investigation, 30. 4. 2008., para 4.53, http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2008/538grocery.htm.

konkurentski pritisak na druge trgovine, utvrđuju da, kada je riječ o velikim trgovinama, manje trgovine ne vrše na njih odgovarajući konkurentski pritisak; kada je riječ o srednjim trgovinama, velike trgovine vrše konkurentski pritisak na srednje trgovine; kada je riječ o malim trgovinama, velike i srednje trgovine vrše konkurentski pritisak na male trgovine. Zaključuju da postoje tri moguća proizvodna mjerodavna tržišta: a) tržište velikih trgovina, b) tržište srednjih i velikih trgovina te c) tržište svih (velikih, srednjih i malih) trgovina.⁸⁶

Jasno je da ovakvi rezultati britanske studije odražavaju konkretne uvjete koji postoje na tržištu maloprodaje robe široke potrošnje na teritoriju te države članice, pa je njihova relevantnost ograničena za druga zemljopisna tržišta. Međutim, zanimljivo je vidjeti da u Ujedinjenoj Kraljevini male trgovine ne čine zasebno proizvodno tržište. U predmetu *Konzum/Lokica* (2009.) nije jasno smatra li Agencija različite vrste trgovina supstitutima. Tržište se analizira posebno za svaku vrstu trgovina (prodavaonice bez uporabe potrošačkih košarica, do 100 m²; samoposluge, 101 - 400 m²; supermarketi, 401 - 2500 m²; hipermarketi, više od 2500 m²). Proizvodno tržište definirano je kao "tržište trgovine na malo mješovitom robom, pretežno hranom, pićima i higijenskim proizvodima za domaćinstvo (u nespecijaliziranim prodavaonicama, samoposluživanjima, supermarketima i hipermarketima)". Iako se iz ove definicije čini da nisu uključene prodavaonice bez uporabe potrošačkih košarica, u kasnijoj analizi strukture tržišta vidljivo je da se u obzir uzimaju i takve prodavaonice. Premda se može činiti da se tržište u koje su uključene trgovine svih veličina promatra kao jedinstveno, analiza strukture tržišta vrši se prema vrstama prodajnog mjesta, iz čega se može zaključiti da se učinci koncentracije ocjenjuju s obzirom na uža proizvodna mjerodavna tržišta od gore navedenog općenito definiranog tržišta. Tako se navodi da bi nakon provedbe koncentracije *Konzum* raspolagao s 50 - 60 % tržišnog udjela u malim prodavaonicama, 70 - 80 % udjela u samoposluživanjima i 40 - 50 % udjela u supermarketima na području Šibensko-kninske županije. Iako se navodi da "nije riječ o zatvorenom tržištu sa značajnim zaprekama pristupu tržištu" te da su u godini koja prethodi prijavi koncentracije na to zemljopisno tržište ušla tri nova konkurenta, Agencija uvjetno dopušta koncentraciju uz nametanje iznimno zahtjevnih strukturnih mjera usmjerenih na rješavanje problema konkurencije na iznimno uskim zemljopisnim tržištima.

⁸⁶ *Ibid.*, para 4.63.

4.1.5. Zamjenljivost ponude

Kao što je već navedeno, zamjenljivost ponude u pravilu nije relevantan čimbenik prilikom definiranja mjerodavnog tržišta, ali u nekim slučajevima može biti uzet u obzir. Tako je u predmetu *MOL/INA* (2009.) zamjenljivost ponude bila relevantna za definiranje mjerodavnog proizvodnog tržišta. Naime, postavilo se pitanje treba li tržište trgovine na malo motornim gorivima dalje dijeliti na uža tržišta prema kategorijama motornih goriva. Tako je, uz pozivanje na praksu Europske komisije, utvrđeno da se to tržište ne treba dalje dijeliti, iako sa stajališta krajnjeg potrošača osnovne vrste goriva (motorni benzin, dizelsko gorivo i autoplín) nisu zamjenljive jer sve benzinske postaje u svojoj ponudi imaju i motorni benzin i dizelsko gorivo.⁸⁷ Kako su oba goriva dostupna na svim prodajnim mjestima, mjerodavno tržište definirano je kao tržište trgovine na malo naftnim derivatima pri čemu su u obzir uzete benzinske postaje na kojima se kupci mogu opskrbiti osnovnim vrstama motornih goriva. Kako autoplín nije dostupan na svim benzinskim postajama, nije uzet u obzir.

4.1.6. SSNIP test i različite metode za njegovu primjenu

Niti u jednoj od analiziranih odluka nije izričito navedeno da je primijenjen SSNIP test. Iako se u nekim odlukama spominje ekonometrijska analiza, više od pukog spominjanja tog pojma nije vidljivo iz odluke. U usporedbi s praksom Komisije to se ne bi moglo ocijeniti uobičajenim, osobito s obzirom na činjenicu da je riječ o koncentracijama koje su ocjenjivane na drugoj razini.⁸⁸ Ipak, u nekim odlukama primijenjene su neke metode za stvarnu primjenu SSNIP testa (analiza elastičnosti).⁸⁹

⁸⁷ M.4532 *Lukoil/ConocoPhillips* OJ 2007 C62/3, M.4348 *PKN/Mazeikiu* (7. 11. 2006), M.1383 *Exxon/Mobil* OJ 2004 L103/1; M.3516 *Repsol YPF/Shell Portugal* OJ 2004 C272/6, M.3291 *Preem/Skandinaviska Raffinaderi* OJ 2003 C317/18, M.4002 *OMV Aral* ČR (21. 12. 2005), M.4919 *Statoilhydro/Conocophillips* OJ 2009 C201/5.

⁸⁸ U većini slučajeva, a osobito ako je riječ o slučajevima promatranima na prvoj razini, Komisija smatra da je za korektnu definiciju mjerodavnog proizvodnog tržišta dovoljna usporedba fizičkih karakteristika i uporabe/namjene proizvoda, osobito zbog toga što za sofisticiranu ekonomsku analizu nema dovoljno vremena s obzirom na propisane rokove u okviru ocjene koncentracija na prvoj razini. J. Cook, C. Kerse, *op. cit.*, str. 222.

⁸⁹ Tako u predmetu *Distri-press* (2005.) Agencija pri definiranju tržišta trgovine tiskom na veliko navodi cijenu proizvoda kao jedan od glavnih elemenata koji treba uzeti u obzir.

4.1.7. Specifični kriteriji relevantni za tiskovne koncentracije

Tendencija utvrđivanja velikog broja uskih proizvodnih tržišta vidljiva je i u nekim tiskovnim koncentracijama.⁹⁰ Posebnost većine ovih predmeta jest da je mjerodavno proizvodno tržište već definirano posebnim propisom, Zakonom o medijima, kao tržište općeinformativnih dnevnika, odnosno tjednika, pa se analiza učinaka koncentracije odvija u okvirima odredbe Zakona o medijima prema kojoj je zabranjena koncentracija na tržištu općeinformativnih dnevnika, odnosno tjednika, ako tržišni udjel nakon provedbe koncentracije prelazi 40 %.⁹¹

U svim tiskovnim koncentracijama učinci koncentracije analiziraju se na tri mjerodavna proizvodna tržišta: a) tržištu naklade tiska, b) tržištu distribucije i c) tržištu oglašavanja.⁹² Naime, ustaljena je praksa Komisije da razlikuje

Za ocjenu utjecaja na cijenu koristi uobičajenu "ekonometrijsku" metodu. Prema Agenciji ta metoda uključuje analizu homogenosti proizvoda, njegovih supstituta na tržištu te korelaciju cijena sa srodnim proizvodima (postotne promjene u potražnji za proizvodom X koje rezultiraju iz postotnog povišenja cijena nekog drugog srodnog proizvoda Y), kao i elastičnost na strani ponude i potražnje. Agencija uzima u obzir kriterij zamjenljivosti potražnje kako bi utvrdila imaju li proizvodi (tiskovine) koje prodaje Distri-press supstitute u tiskovinama koje prodaju drugi distributeri - trgovci tiskovinama na veliko, koji s njima čine homogenu cjelinu proizvoda koji nazivamo "tisak", a namijenjen je krajnjem potrošaču - čitatelju. Kretanje cijena tako definiranog proizvoda paralelno je (primjerice, sav informativni dnevni tisak krajnjem se potrošaču prodaje po cijeni od šest kuna) i pokazuje stabilnost u posljednjih nekoliko godina. Zbog toga se zaključuje da je riječ o neelastičnom proizvodu kod kojeg nisu primjetne promjene u smislu pada ili rasta potražnje zbog postotnih promjena cijena.

Kriterij elastičnosti Agencija koristi u istom predmetu kod daljnjeg definiranja mjerodavnog proizvodnog tržišta kao tržišta trgovine duhanskim proizvodima, što se obrazlaže time da je i ovdje riječ o specifičnim neelastičnim proizvodima. Obrazlažući neelastičnost, Agencija navodi kako su cijene duhanskih proizvoda u velikoj mjeri ovisne o promjenama mjera porezne politike, osobito posebnog poreza (trošarina). Naime, udjel trošarina na duhanske proizvode u maloprodajnoj cijeni kreće se (ovisno o skupini cigareta) od 46 % do 61 %, odnosno u prosjeku iznosi 49,8 %, a udjel poreza na dodanu vrijednost 18 %, stoga je razvidno da država ima prevladavajući utjecaj na kretanje maloprodajnih cijena duhanskih proizvoda.

⁹⁰ *Styria et al.* (2006.).

⁹¹ Čl. 37. st. 1. Zakona o medijima, Narodne novine, br. 59/2004. Riječ je o sljedećim predmetima: *EPH/Slobodna Dalmacija* (2004.); *Slobodna Dalmacija/Šibenski list* (2007.).

⁹² U praksi Komisije obično su relevantna dva tržišta u koncentracijama izdavača novina: tržište novina te tržište oglašavanja (primjerice, vidi M.1401 *Recolectos/Unedisa OJ 1999*

tzv. "čitateljsko" tržište (u hrvatskoj praksi: tržište naklade tiska) od tržišta oglašavanja - na tržištu tiska potrošači su kupci novina kao izvora informacija, na tržištu oglašavanja potrošači su oglašivači koji kupuju oglasni prostor kako bi povećali prodaju robe ili usluga.⁹³

U predmetima u kojima je bila vezana odredbama Zakona o medijima, Agencija je koncentraciju ocjenjivala s obzirom na dva mjerodavna tržišta: tržište općeinformativnih dnevnika i tržište općeinformativnih tjednika. Iako u analizi tržišta navodi da se općeinformativni dnevnik mogu podijeliti na lokalne, regionalne i nacionalne novine, zbog odredbe Zakona o medijima koja ne razlikuje uža tržišta, Agencija analizira strukturu tog tržišta i učinke koncentracije samo na širem tržištu općeinformativnih dnevnika.⁹⁴

Iz prakse Komisije vidljivo je da se tržište novina uobičajeno dijeli na (a) tržište dnevnih novina i (b) tržište novina koje nisu dnevne (tjednici, mjesečnici) jer ti proizvodi zadovoljavaju različite potrebe potrošača za informacijama.⁹⁵

C73/8, odjeljak 16). Vjerojatno je u praksi hrvatske Agencije relevantno još i tržište distribucije zbog toga što su nakladnici koji posluju u Hrvatskoj također i prisutni sa znatnim udjelima u društvima koja se bave distribucijom.

⁹³ M.1401 *Recoletos/Unedisa*; M.665 *CEP/Groupe de la Cité OJ 1995 C338/3*; M.423 *Newspaper Publishing OJ 1994 C85*, M.1455 *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*. Iz prakse Komisije jasno je da tiskovine i drugi medijski proizvodi (televizija, radio) putem kojih informacije dolaze do potrošača nisu supstituti sa stajališta potražnje iako zadovoljavaju istu potrebu za informacijama, što se obrazlaže time što televizija i radio daju bržu informaciju, ali tiskovine daju šire i dublje obrađene informacije. M.423 *Newspaper publishing*, M.1401 *Recoletos/Unedisa*.

⁹⁴ *EPH/Slobodna Dalmacija* (2004.) (moguće razlikovanje lokalnih novina - "Zadarski list", "Karlovački list" i "Osječki dom", regionalnih novina - "Novi list", "Slobodna Dalmacija", "Glas Istre" i "Glas Slavonije", i nacionalnih novina - "Večernji list", "Jutarnji list" i "Vjesnik"; zanimljivo, iako ne sasvim uvjerljivo, Agencija smatra da "Vjesnik" nije supstitut drugim dvama nacionalnim dnevnicima - razlikuje se "sadržajno i koncepcijski", pripada posebnoj skupini "novina političkog profila", ima "bitno različit profil čitatelja"; ove opaske Agencije nisu relevantne jer je vezana odredbama Zakona o medijima, pa ne dolazi u obzir primjena Uredbe o načinu određivanja mjerodavnog tržišta). U predmetu *Slobodna Dalmacija/Šibenski list* (2007.) koncentracija je ocjenjivana na jedinstvenom mjerodavnom proizvodnom tržištu općeinformativnih tjednika, a da nisu uzete u obzir eventualno relevantne podjele na nacionalne i regionalne tjednike te prema ciljanim skupinama čitatelja, odnosno programskom sadržaju.

⁹⁵ Dnevne novine daju informacije o događajima dan nakon što su se dogodili, časopisi ne; osim toga, dnevne su novine znatno jeftinije od časopisa. M.1455 *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*.

Tržište dnevnih novina može se dalje podijeliti na tržište nacionalnih dnevnih novina i regionalnih dnevnih novina.⁹⁶ Tržište nacionalnih dnevnika može se dalje podijeliti u različite kategorije ovisno o sadržaju (općeinformativni dnevnik, sportske novine, poslovne novine), uređivačkoj politici ili kvaliteti ("kvalitetne" novine, c/a tabloidi).⁹⁷ U predmetu *Recoletos/Unedisa* dnevni tisak u Španjolskoj Komisija je prema sadržaju podijelila na tri kategorije: općeinformativne, sportske i poslovne dnevnik. Naime, u konkretnom slučaju bilo je očito da je struktura prodaje u Španjolskoj različita za općeinformativne dnevnik (najviše se prodaje tijekom vikenda), sportske novine (najviše se prodaje ponedjeljkom) i poslovne novine (najviše se prodaje tijekom tjedna).⁹⁹ Komisija je u tom predmetu provela i SSNIP test da bi utvrdila da čitatelji općeinformativnih dnevnika, ni da se njihova cijena povisi za 5 - 10 %, ne bi prešli na sportske, odnosno poslovne novine.¹⁰⁰

Zanimljivo pitanje, koje nije bilo relevantno u predmetu *EPH/Slobodna Dalmacija* (2004.) zbog toga što na tržištu u trenutku ocjene koncentracije nije bio postojao (besplatni) dnevnik 24 sata, jest jesu li besplatne novine i novine koje se naplaćuju supstituti.¹⁰¹

⁹⁶ Regionalne novine usredotočene su na regionalna pitanja. M.1455 *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*. U drugom predmetu Komisija novine koje se naplaćuju dijeli na dva zasebna tržišta: tržište regionalnih novina (kojima konkuriraju regionalna izdanja nacionalnih novina) te tržište nacionalnih novina (koje uključuje nacionalne novine s regionalnim izdanjima i nacionalne novine bez regionalnih izdanja). M.3817 *WEGENER/PCM/JV*.

⁹⁷ M.1455 *Gruner + Jahr/Financial Times/JV*.

⁹⁸ M.1401 *Recoletos/Unedisa*. Ipak, ta se tržišta mogu preklapati jer ista vrsta informacija može biti prisutna u različitim tipovima novina, pa je granica zasebnih tržišta nejasna; postoje određeni kriteriji s pomoću kojih će biti jasnije treba li ih smatrati različitim tržištima ili ne (razlika u cijeni, razlika u strukturi prodaje). M.1455 *Gruner+Jahr/Financial Times/JV*.

⁹⁹ M.1401 *Recoletos/Unedisa*.

¹⁰⁰ Isto tako, gledajući sa strane ponude, nije vjerojatno da bi nakladnik sportskih novina prešao u kratkom roku na proizvodnju općeinformativnih ako bi se njihova cijena povisila za 5 - 10 %. M.1401 *Recoletos/Unedisa*.

¹⁰¹ Usprkos tome što besplatne novine mogu vršiti konkurentski pritisak na novine koje se naplaćuju, iz perspektive čitatelja besplatne novine ne pripadaju istom proizvodnom tržištu kao i novine koje se naplaćuju: zbog različitog sadržaja (kratke, sažete vijesti-činjenice koje se mogu lako konzumirati, gotovo sve vijesti kupljene od agencije koja prikuplja vijesti), zbog mlade čitateljske populacije (18 - 34 godine), zbog formata. Tako u: M.3817 *WEGENER/PCM/JV* (nizozemsko tržište).

U predmetu *Styria et al.* (2006.) bila je riječ o tržištu naklade mjesečnika, odnosno tjednika, koji se svojim sadržajem ne ubrajaju u općeinformativnu skupinu. Agencija je prilikom definiranja mjerodavnog proizvodnog tržišta utvrdila ne samo da mjesečnici, tjednici, odnosno dnevници, nisu supstituti, već i da unutar tržišta mjesečnika, čak i ako obje tiskovine imaju relativno jednaku cijenu i kvalitetu papira i tiska, nisu supstituti. Agencija se stoga odlučuje za sljedeću podjelu tržišta s obzirom na njihov sadržaj na temelju kriterija zamjenljivosti potražnje: a) tržište naklade mjesečnika za žene; b) tržište naklade tjednika za žene; c) tržište naklade mjesečnika s tematskim sadržajem za prirodu/znanost/ekologiju i sličnu tematiku; d) tržište naklade mjesečnika s tematskim sadržajem kompjutora. Međutim, čak su i unutar tako definiranih tržišta nađena još uža mjerodavna tržišta, iako iz odluke Agencije nije sasvim jasno jesu li mjerodavna tržišta definirana, primjerice, na razini mjesečnika za žene ili još uže s obzirom na njihovu tematiku (primjerice, tržište na kojem su Cosmopolitan, Elle, Svijet, Joy, Primadona različito je od tržišta na kojem su Elle dekor i Moj stan). Ovakav stav Agencije, da razlikuje zasebna tržišta prema tematici, odnosno vrsti čitatelja, u skladu je s praksom Komisije iz koje je vidljivo da časopisi za čitatelje s posebnim interesima (*special-interest newspapers*) čine zasebno proizvodno tržište; štoviše, da zasebne vrste časopisa (primjerice, automobilski časopisi, časopisi za roditelje) čine zasebna proizvodna tržišta.¹⁰² Iz prakse Komisije vidljivo je da tržište ženskih časopisa čini zasebno mjerodavno proizvodno tržište.¹⁰³

Kao što je uobičajeno u ocjeni tiskovnih koncentracija, i u ovom predmetu utvrđeno je kao mjerodavno tržište oglašavanja u tisku, kao susjedno tržište tržištu naklade tiska. Ovo je u skladu s praksom Komisije koja u okviru svakog podržništva (časopisi prema posebnim interesima) navodi da treba razlikovati tržište čitatelja tiska te tržište oglašivačkog prostora.¹⁰⁴ Agencija navodi da je

¹⁰² JV.31 *Hearst/Mondadori/Hearst Mondadori Editoriale* (15. 12. 1999), M.665 *CEP/Groupe de la Cité*.

¹⁰³ M.665 *CEP/Groupe de la Cité* (tržište čitatelja novina može se dalje segmentirati prema vrsti informacija koje pružaju, stilu obrade informacija, učestalosti objavljivanja, načinu prodaje, cijeni, karakteristikama s obzirom na spol, dob, socio-profesionalne kategorije, prihode, prebivalište čitatelja) i JV.31 *Hearst/Mondadori/Hearst Mondadori Editoriale* (zasebno tržište ženskih časopisa).

¹⁰⁴ M.665 *CEP/Groupe de la Cité* i JV.31 *Hearst/Mondadori/Hearst Mondadori Editoriale*. Ovo je u nesuglasju sa stavom Komisije u M.1401 *Recoletos/Unedisa* da tržište oglašavanja u novinama ne treba segmentirati na uža tržišta prema različitim vrstama novina usmjere-

tržište oglašavanja vrlo važno zbog toga što se na njemu ostvaruje najveći dio ukupnih prihoda nakladnika tiskovina.¹⁰⁵

4.1.8. Primjena posebnih propisa

U predmetima ocjene koncentracija koji se odnose na određene djelatnosti koje su regulirane posebnim propisima Agencija pomoć u definiranju mjerodavnog proizvodnog tržišta nalazi u propisu koji regulira obavljanje te djelatnosti. To vjerojatno proizlazi iz činjenice da Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja definira mjerodavno tržište s pomoću pojma djelatnosti koju poduzetnik obavlja.¹⁰⁶ Tako je u koncentraciji na tržištu osiguranja, *Koncern Agram* (2006.), Agencija izvršila uvid u Zakon o osiguranju koji definira poslove osiguranja kao sklapanje i ispunjavanje ugovora o neživotnom i životnom osiguranju, dok se unutar svakog od tih dvaju segmenta tržišta nalazi veliki broj različitih vrsta osiguranja (uglavnom prema predmetu osiguranja). Agencija je kao mjerodavna proizvodna tržišta definirala tržište neživotnog osiguranja, tržište životnog osiguranja te tržište pružanja zdravstvenih usluga u poliklinikama putem ugovornog odnosa s osiguravajućim društvima, ali je uočila da unutar, primjerice, tržišta neživotnog osiguranja postoji mnogo "segmenta mjerodavnog tržišta" koje treba razmotriti zasebno jer se ona "međusobno razlikuju" (nije jasno smatra li onda Agencija te "segmente" zasebnim mjerodavnim proizvodnim tržištem; često se ne obrazlaže po čemu se "razlikuju"). U tom smislu, analiza se fokusirala na tržišta na kojima se ostvaruje najveći dio prihoda (najveću zaračunatu bruto premiju), konkretno tržište obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti, tržište kasko osiguranja cestovnih vozila.

nima na različite čitatelje (zbog toga što je oglašavanje u novinama već upućeno na užu populaciju, za razliku od televizijskog i radijskog oglašavanja, tzv. "obrazovana" populacija, te zbog toga što oglasni prostor ne kupuju izravno poduzetnici koji oglašavaju svoju robu i usluge, već velike medijske agencije, u Španjolskoj one kupuju 75 % reklamnog prostora).

¹⁰⁵ U predmetu *Styria et al.* (2006.) velika se pažnja posvećuje usporedbi cijena oglasnog prostora u svim četirima tematskim segmentima tržišta, kao i u još užim segmentima tržišta. Nisu jasno vidljive implikacije takve analize, odnosno nisu utvrđeni negativni učinci koncentracije na tržišno natjecanje, pa se postavlja pitanje nužnosti takve analize.

¹⁰⁶ Čl. 7. ZZTN-a, Narodne novine, br. 122/2003.

Korištenje sektorskih propisa kao orijentir pri definiranju mjerodavnih proizvodnih tržišta prisutno je i u predmetima *MOL/INA* (2009.) - Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, Zakon o energiji; tiskovnim koncentracijama - Zakon o medijima; *Agrokor/Tisak* (2007.) - Zakon o duhanu; *Distri-Press* (2005.) - Zakon o trgovini. Jasno je da posebni propisi nisu obvezujući za Agenciju prilikom definiranja mjerodavnog proizvodnog tržišta, pa je njihova relevantnost ograničena, osim u iznimnim slučajevima (primjerice, Zakon o medijima koji izrijeком upućuje na to da učinke moguće koncentracije treba promatrati na mjerodavnom proizvodnom tržištu “općeinformativnih dnevnika i tjednika”). Međutim, ako ne postoje takva izričita pravila, Agencija ne treba robovati načinu na koji su tržišta određena u posebnim propisima, već treba, služeći se metodologijom koja je propisana za definiranje mjerodavnog tržišta u kontekstu prava tržišnog natjecanja, sama ocijeniti najprikladniji način razdiobe tržišta relevantnih u konkretnom predmetu.¹⁰⁷

4.1.9. Specifičnosti definiranja mjerodavnog tržišta kod maloprodaje naftnih derivata

U predmetu *MOL/INA* (2009.) postavilo se pitanje treba li mjerodavnim proizvodnim tržištem smatrati (a) tržište trgovine na malo naftnim derivatima na benzinskim postajama bez obzira na to gdje se te postaje nalaze (na autocestama ili izvan autocesta) ili pak treba zasebnim mjerodavnim tržištima smatrati tržište trgovine na malo naftnim derivatima na postajama smještenima (a1) na autocestama i (a2) izvan autocesta.¹⁰⁸ Agencija je utvrdila da postoji niz čimbenika zbog kojih je tržište na autocestama različito od tržišta izvan autocesta - čimbenika koji utječu na “homogenost uvjeta na tržištu” (naplata za korištenje cesta, spremnost vozača da supstituiraju benzinske postaje na različitim lokacijama, sezonski trendovi u prodaji naftnih derivata te troškovi

¹⁰⁷ U predmetu *M.737 Ciba-Geigy/Sandoz* OJ 1997 L201/1 Komisija je odbila slijediti klasifikaciju lijekova Svjetske zdravstvene organizacije te je kod lijekova bez recepta stavila naglasak na potrebe pacijenata, a kod lijekova na recept na stavove liječnika koji propisuju recept.

¹⁰⁸ Greškom se na jednom mjestu u odluci Agencije podjela na tržište maloprodaje na autocestama i izvan autocesta svrstava pod definiciju zemljopisnog tržišta, a ne proizvodnog, kao što to radi Komisija.

ulaganja u izgradnju benzinskih postaja).¹⁰⁹ Sa stajališta je potražnje relevantno to što vozači koriste autoceste zbog brzine kojom mogu doći do odredišta te nisu voljni silaziti s autoceste. Osim toga, korištenje autocesta u Hrvatskoj naplaćuje se, što utječe na voljnost vozača da siđu s autoceste kako bi se opskrbili gorivom. Isto tako, vozačima koji putuju na cestama izvan sustava naplate nije isplativo uključivati se na autocestu samo kako bi se opskrbili gorivom na benzinskim postajama smještenima na autocestama. Sa stajališta ponude, Agencija uočava da “uvjeti ulaska na tržište nisu jednaki na autocestama u odnosu na ostale ceste s obzirom na važeće propise, dobivanje dozvola i potkoncesija te s obzirom na troškove ulaganja”.¹¹⁰ Kako je utvrđeno da su uvjeti na tržištu maloprodaje naftnih derivata na autocestama različiti od uvjeta na istom tržištu izvan autocesta, učinci koncentracije ocjenjivani su na dvama različitim tržištima. Ocjena strukture tržišta na autocestama izvršena je zasebno na autocesti A1 (Zagreb-Split-Dubrovnik i natrag) te A6 (Zagreb-Rijeka i natrag).

Ovakav pristup Agencije u skladu je s praksom Komisije u području koncentracija iz sektora naftne industrije.¹¹¹

4.1.10. Pozivanje na praksu Europske komisije

Izričito pozivanje na praksu Komisije u četrnaest promatranih odluka Agencije prisutno je samo u novijim predmetima. Tako se u predmetu *Konzum/Lokica* (2008.) poziva na praksu Komisije kako bi se ustvrdilo da kiosci i benzinske postaje nisu supstituti za prodavaonice s robom široke potrošnje te da treba učinke koncentracije zasebno razmotriti na tržištu trgovine na veliko i malo. Ipak, ne navode se konkretne odluke Komisije koje su služile kao uzor za zauzimanje takva stava. Tek se u najnovijoj promatranoj odluci, u predmetu *MOL/INA* (2009.), navode konkretne odluke Komisije kao potpora stavu da mjerodavno proizvodno tržište trgovine na malo motornim gorivima ne treba dalje dijeliti prema pojedinim vrstama goriva zbog toga što su, iako vozači

¹⁰⁹ Ovo je u skladu s praksom Komisije. Vidi predmet M.126 *Accor/Wagons-Lits* OJ 1992 L204/1 u kojem je Komisija tržište ugostiteljskih usluga na autocestama smatrala zasebnim tržištem zbog posebnih uvjeta na tom tržištu.

¹¹⁰ Prosječan trošak ulaganja u benzinske postaje bez ikakvih popratnih sadržaja na autocestama je za 72,41 % u odnosu na benzinske postaje izvan autocesta.

¹¹¹ M.1383 *Exxon/Mobil*, M.1628 *Total/Fina/Elf* OJ 2001 L143/1, M.4002 *OMV Aral* ČR.

moraju koristiti vrstu goriva koja je prikladna za njihovo vozilo, sva goriva dostupna na istom prodajnom mjestu.¹¹²

4.1.1.1. Vremenska dimenzija tržišta

Niti u jednom od analiziranih predmeta vremenska dimenzija tržišta nije igrala ulogu, osim u predmetu *MOL/INA* (2009.) u kojem je zauzet stav da su sezonski trendovi relevantan kriterij za definiranje tržišta trgovine na malo naftnim derivatima tako da se zasebno utvrdi to tržište na autocestama i izvan autocesta. Očito je da je činjenica da se na autocestama povećava promet u maloprodaji naftnih derivata kroz ljetne mjesece bila, među ostalim čimbenicima, relevantna za utvrđivanje tih dvaju zasebnih tržišta.

4.2. Određivanje mjerodavnog zemljopisnog tržišta u praksi Agencije

4.2.1. Opseg zemljopisnog tržišta

Promatrane odluke Agencije znatno se razlikuju po opsegu utvrđenog mjerodavnog zemljopisnog tržišta, a mogu se podijeliti u tri skupine. U prvu skupinu, koja je i najbrojnija, ulaze predmeti u kojima je mjerodavno zemljopisno tržište definirano kao teritorij Republike Hrvatske.¹¹³ Od promatranih četrnaest odluka u osam je odluka tržište definirano na ovaj način (57 % predmeta). U drugoj skupini, u kojoj se nalazi samo jedan predmet, tržište je definirano samo kao

¹¹² M.1383 *Exxon/Mobil*, M.3291 *Preem/Skandinaviska Raffinaderi*, M.4002 *OMV/Aral* ČR i M.4348 *PKN/Mazeikiu*.

¹¹³ *Phoenix/Medifarm-Velebit* (2004.), *EPH/Slobodna Dalmacija* (2004.), *Distri-Press* (2005.), *Glaxo/Pliva Istraživački institut* (2006.), *Styria et al.* (2006.), *Koncern Agram* (2006.), *Slobodna Dalmacija/Šibenski list* (2007.), *MOL/INA* (2009.).

Uobičajena je praksa Komisije da tržište dnevnih novina te tržište oglašavanja u dnevnim novinama utvrdi u zemljopisnom smislu kao nacionalno. Vidi IV/M.1455 *Gruner + Jahr/Financial Times/JV*. Ipak, ako je riječ o regionalnim novinama, odnosno regionalnim izdanjima dnevnih novina, zemljopisno tržište jest regionalno ili čak lokalno. Ako je riječ o nacionalnim novinama, zemljopisno je tržište nacionalno. Vidi COMP/M.3817 *WEGENER/PCM/JV*.

lokalno tržište.¹¹⁴ U trećoj skupini predmeta tržište je definirano i kao teritorij Republike Hrvatske, ali i kao lokalno tržište. Unutar te skupine treba razlučiti dvije daljnje skupine predmeta: a) one u kojima je tržište istovremeno određeno i kao Republika Hrvatska i lokalno¹¹⁵ te b) one u kojima su različita zemljopisna tržišta određena za različita proizvodna tržišta.¹¹⁶

4.2.2. Kriterij većine ostvarenih prihoda

Kao i kod utvrđivanja mjerodavnog proizvodnog tržišta, kriterij većine ostvarenih prihoda relevantan je i kod utvrđivanja mjerodavnog zemljopisnog tržišta. Tako je, primjerice, u predmetu *Agrokor/Tisak* (2007.) mjerodavno tržište trgovine tiskom na malo u zemljopisnom smislu definirano kao područje onih županija u kojima oba sudionika koncentracije ostvaruju “najznatnije prihode” od maloprodaje tiska.

¹¹⁴ *Konzum/Japetić* (2004.). U konkretnom predmetu riječ je o lokalnom tržištu koje obuhvaća područje Jastrebarskog, Karlovca i jugozapad grada Zagreba.

¹¹⁵ *Konzum/Mediator* (2004.): a) Dubrovačko-neretvanska županija, b) RH; *Agrokor/Belje* (2005.): a) RH (za sva tri mjerodavna proizvodna tržišta), b) osim RH i Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Grad Zagreb, Zadarska, Primorsko-goranska županija (mjerodavno tržište trgovine na malo mješovitom robom); *Agrokor/PIK Vrbovec* (2005.): a) RH (za sva tri mjerodavna proizvodna tržišta), b) osim RH i Grad Zagreb, Zagrebačka, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Zadarska, Požeško-slavonska, Šibensko-kninska, Bjelovarsko-bilogorska i Varaždinska županija (mjerodavno tržište trgovine na malo mješovitom robom).

¹¹⁶ *Agrokor/Tisak* (2007.): a) RH (trgovina tiskom na veliko i trgovina duhanskim proizvodima na veliko), b) regionalna tržišta-županije-6 županija- Grad Zagreb, Istarska, Primorsko-goranska, Osječko-baranjska, Splitsko-dalmatinska i Zadarska županija (trgovine tiskom na malo, tržište trgovine duhanskim proizvodima na malo te tržište trgovine mješovitom robom, pretežno hranom, pićima i higijenskim proizvodima za domaćinstvo na malo); *Konzum/Lokica* (2008.): a) Šibensko-kninska županija te gradovi, odnosno mjesta unutar Šibensko-kninske županije: Šibenik, Vodice, Murter, Knin, Drniš, Skradin, Brodarica, Tisno, Stankovci, Srima, Kistanje, Jezera, Dubrava, Tribunj, Primošten (tržište trgovine na malo mješovitom robom), b) RH (tržište trgovine na veliko mješovitom robom). Kao što je vidljivo, tržište trgovine na veliko zbog specifičnosti tog tržišta definira se u zemljopisnom smislu kao cijeli teritorij Hrvatske.

4.2.3. Kriterij (preklapajućih) djelatnosti i učinaka koncentracije

Jedan od ključnih kriterija za definiranje mjerodavnog zemljopisnog tržišta jest činjenica da sudionici koncentracije obavljaju svoju djelatnost na određenom teritoriju. Tako je u predmetima *Phoenix/Medifarm-Velebit* (2004.) i *Glaxo/Pliva Istraživački institut* (2006.) mjerodavno zemljopisno tržište cijela Hrvatska zbog toga što je riječ o djelatnosti koju sudionici koncentracije obavljaju na teritoriju Republike Hrvatske. U predmetu *Konzum/Mediator* (2004.) zemljopisno tržište definirano je kao lokalno tržište (Dubrovačko-neretvanska županija) zato što jedan sudionik koncentracije svoju djelatnost obavlja isključivo na tom području (osim toga zemljopisno tržište definirano je i kao RH). U predmetima *Agrokor/Belje* (2005.) i *Agrokor/Pik Vrbovec* (2005.) bilo je relevantno što oba sudionika koncentracije obavljaju djelatnost (primjerice, imaju trgovine) u određenim županijama ("preklapajuće djelatnosti"). Preklapanje prodajnih mjesta kao kriterij za lokalno definiranje mjerodavnog zemljopisnog tržišta bilo je relevantno i u predmetu *Konzum/Lokica* (2008.) gdje je Agencija odredila da je potrebno analizirati učinke koncentracije na području pojedinih gradova i mjesta unutar Šibensko-kninske županije na kojima se maloprodajna mjesta sudionika koncentracije preklapaju. Jasno je da je kriterij (preklapajućih) djelatnosti povezan s kriterijem učinaka - Agencija će smatrati mjerodavnim zemljopisnim tržištem ono područje na kojem koncentracija ima (prvenstveni) učinak na tržišno natjecanje (*Konzum/Lokica* (2008.), *Agrokor/Belje* (2005.), *Agrokor/Pik Vrbovec* (2005.)).

4.2.4. Ujednačenost cijena kao relevantan čimbenik

U predmetu *MOL/INA* (2009.) za utvrđivanje da je tržište maloprodaje naftnih derivata u svojoj zemljopisnoj dimenziji nacionalno, među ostalim, bilo je relevantno to što su maloprodajne cijene naftnih derivata jednake na cijelom teritoriju Republike Hrvatske.

4.2.5. Oglašavanje kao relevantan čimbenik

Za definiranje mjerodavnog zemljopisnog tržišta relevantno može biti i pro-
vode li sudionici oglašavanje na nacionalnoj ili lokalnoj razini. U predmetima

Agrokor/Belje (2005.) i *Agrokor/Pik Vrbovec* (2005.) za definiranje tržišta kao lokalnog, osim toga što u tim županijama oba sudionika koncentracije obavljaju djelatnost, bilo je relevantno i to što Konzum provodi regionalno oglašavanje (promotivne akcije i ostalo za pet regija: Zagreb, Central, Istok, Zapad, Jug).

U predmetu *MOL/INA* (2009.) za utvrđivanje da je tržište maloprodaje naftnih derivata u zemljopisnoj dimenziji nacionalno, među ostalim, bilo je relevantno to što su promotivne aktivnosti koje organiziraju trgovci na malo naftnim derivatima u pravilu jednake za sve benzinske postaje bez obzira na njihovu lokaciju.

4.2.6. *Specifičnosti definiranja zemljopisnog tržišta kod maloprodaje robe široke potrošnje*

Od analiziranih četrnaest predmeta samo je u jednom predmetu, *Konzum/Lokica* (2008.), mjerodavno zemljopisno tržište utvrđeno na nižoj razini od područja županije - na razini gradova i mjesta unutar županije u kojima se nalaze prodavaonice i jednog i drugog sudionika koncentracije.¹¹⁷ Naime, očito sumnjajući na ograničavajuće učinke koncentracije poduzetnika koji će se odraziti na potrošače, Agencija je u definiranju zemljopisnog tržišta kao područja gradova, odnosno mjesta, pretpostavila da su potrošači u maloprodaji statični, odnosno da ne smatraju zamjenljivima trgovine smještene u različitim gradovima jedne županije, već da zbog ukupnih troškova kupovine odabiru prodajno mjesto smješteno bliže mjestu stanovanja. Tako je mjerodavno zemljopisno tržište definirala prema metodologiji primjene radijusa kretanja kupca od 1 do 2 km, odnosno od 10 do 15 minuta hoda od svakog prodajnog mjesta poduzetnika Lokice. Nasuprot tome, Agencija je kupce u veleprodaji smatrala dinamičnijima od kupaca u maloprodaji, pa je zemljopisno tržište definirala kao nacionalno tržište. U tom smislu ekonomska isplativost nabavke određene robe radi njezine daljnje preprodaje krajnjem potrošaču uzeta je u obzir kao temeljna značajka tog segmenta tržišta trgovine mješovitom robom. Pri tome važnu ulogu ima i rasprostranjenost veleprodajne mreže Konzuma koja obuhvaća cijeli teritorij Republike Hrvatske (Velpro) te centraliziranost nabave i distribucije proizvoda. Iz analize Agencije jasno je da je istraživana i mogućnost definiranja

¹¹⁷ Šibenik, Vodice, Murter, Knin, Drniš, Skradin, Brodarica, Tisno, Stankovci, Srima, Kistanje, Jezera, Dubrava, Tribunj, Primošten.

trgovine na veliko na nižoj zemljopisnoj razini, ali je utvrđeno da ne postoji usporediva veleprodajna mreža drugih trgovaca na malo.

Praksa Komisije u vezi s pitanjima je li tržište maloprodaje u nespecializiranim prodavaonicama lokalno ili nacionalno, nije dosljedna. U nekim predmetima to je mjerodavno proizvodno tržište definirano u smislu zemljopisnog tržišta kao nacionalno tržište,¹¹⁸ dok je u nekim predmetima definirano kao lokalno (češki okruzi).¹¹⁹ Međutim, čini se da se odluka Komisije u predmetu *Rewe/Billa*, odnosno *Rewe/Meinl*, odnosi na situaciju kada je riječ o koncentraciji velikih maloprodajnih lanaca, dok će mjerodavno zemljopisno tržište biti definirano kao lokalno ako je riječ o poduzetniku koji je prisutan na užem području (kao što je to bio slučaj u predmetu *Konzum/Lokica*). Komisija koristi specifičan kriterij kod definiranja mjerodavnog zemljopisnog tržišta u ovakvim slučajevima: zemljopisno tržište čini krug radijusa od oko 20 - 30 minuta vožnje autom do pojedine trgovine. Međutim, ako se veliki broj lokalnih tržišta na koje se odnosi koncentracija preklapa i na taj način pokriva veće područje ili cijelu državu, onda šire tržište predstavlja mjerodavno zemljopisno tržište.¹²⁰ U takvu slučaju konkurentski odnos među velikim maloprodajnim lancima nije ograničen na lokalno natjecanje, već na tržišno natjecanje na širem području. Iz ove perspektive čini se logičnim da je hrvatska Agencija, u situaciji kada veliki nacionalno prisutan maloprodajni lanac preuzima mali lokalno prisutan lanac, mjerodavno zemljopisno tržište definirala lokalno jer je konkurentski odnos koji je relevantan i čiji prestanak može imati negativne učinke na tržišno

¹¹⁸ M.1221 *Rewe/Meinl*: Austrija kao mjerodavno zemljopisno tržište. Komisija se pozvala na prijašnju odluku M.803 *REWE/Billa* OJ 1996 C306/4.

¹¹⁹ M.5112 *Rewe/Plus Discount*.: u konkretnom slučaju češki okruzi (*okresy*) koji u pravilu obuhvaćaju oko 20 - 30 km oko pojedine trgovine, a one se uglavnom nalaze u središtu okruga. Češko tijelo nadležno za tržišno natjecanje također je ustvrdilo da je mjerodavno zemljopisno tržište lokalno (okruzi). I u predmetu M.4590 *Rewe/Delvita* OJ 2007 C302/2 Komisija smatra da je prikladno tržište maloprodaje u nespecializiranim prodavaonicama definirati na lokalnoj razini, iako je u nekim slučajevima, ako je moguće utvrditi kontinuirano preklapanje, moguće zemljopisno tržište definirati i šire.

Da bi tržište bilo nacionalno, treba biti riječ o konkurentskim nacionalnim maloprodajnim lancima koji se međusobno natječu na nacionalnoj razini, a bitno je da o cijenama, asortimanu, razini usluge te reklamiranju odlučuju na nacionalnoj razini (M.1612 *Wal-Mart/ASDA* OJ 1999 C225/12 - tržište nacionalno). I mađarsko tržište ocijenjeno je kao nacionalno zbog konkurencije velikih lanaca na području cijele države (M.5134 *SPAR/Plus Hungary*, 25. 6. 2008).

¹²⁰ M.1221 *Rewe/Meinl*.

natjecanje, nakon provedbe koncentracije lokaliziran na području županije na kojem su prisutna oba sudionika koncentracije. Jasno, treba analizirati i kakve će posljedice takva koncentracija imati i na širem području jer je veliki lanac nacionalno prisutan, pa je zbog toga mjerodavno zemljopisno tržište definirano i kao teritorij cijele Hrvatske.¹²¹

Očite su velike razlike u načinu definiranja mjerodavnog zemljopisnog tržišta na proizvodnom tržištu maloprodaje robe široke potrošnje u hrvatskoj i europskoj praksi. Dok hrvatska Agencija kao temeljni kriterij uzima radijus od 1 do 2 km pješaćenja od pojedine trgovine sudionika koncentracije koji je predmet pripajanja (10 - 15 minuta pješaćenja), Komisija, odnosno nadležna tijela u pojedinim državama članicama, kao temeljni kriterij uzima radijus od 10 do 30 minuta vožnje autom od pojedine trgovine.¹²² Agencija se pri tome oslanja na istraživanja koja su vođena među hrvatskim potrošačima. Tako navodi da stanovnici Dalmacije (22,4 %), i to stanovnici malih naselja u Dalmaciji (do 2000 stanovnika - 34,5 %), odlaze u kupovinu pješice. Ovi podaci očito su bili dovoljni za Agenciju da mjerodavno zemljopisno tržište odredi iznimno usko.

¹²¹ U M.803 *Rewe/Billa* i M.1221 *Rewe/Meinl* bilo je relevantno to da su trgovine sudionika koncentracije bile raširene na cijelom teritoriju Austrije. Također je za takvu definiciju zemljopisnog tržišta bilo relevantno to što cijene nisu znatnije varirale od područja do područja.

¹²² Studija britanskog Competition Commissiona utvrdila je da na velike trgovine konkurentski pritisak vrše druge velike trgovine ako se nalaze unutar udaljenosti 10 - 15 minuta vožnjom; na srednje trgovine konkurentski pritisak vrše druge 5 - 10 minuta vožnjom udaljene srednje trgovine te 10 - 15 minuta vožnjom udaljene velike trgovine; na male trgovine konkurentski pritisak vrše do 5 minuta vožnjom udaljene druge male trgovine, 5 - 10 minuta vožnjom udaljene srednje trgovine te 10 - 15 minuta vožnjom udaljene velike trgovine. Vidi Competition Commission: *The supply of groceries in the UK market investigation*, 30. 4. 2008., para 4.145.

U predmetu *5586/Ahold-Konmar Superstores* (26. listopada 2006.) nizozemsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje definiralo je mjerodavno tržište kao područje u radijusu od 15 minuta vožnje oko trgovina sudionika koncentracije koji je bio predmet preuzimanja (tzv. 15-minutne izokrone). Vidi: *Competition cases from the European Union*, I. Kokkoris (gen. ed.), Sweet&Maxwell, 2008., str. 976.

U predmetu *DOK-143/2006 Tesco Polska/Leader Price Polska* (21. studenoga 2006.) poljsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje utvrdilo je mjerodavno zemljopisno tržište s pomoću kriterija od 30 minuta vožnje od određene trgovine. Vidi I. Kokkoris (gen. ed.), *ibid.*, str. 1022.

4.2.7. Specifičnosti definiranja zemljopisnog tržišta kod maloprodaje naftnih derivata

U predmetu *MOL/INA* (2009.) za utvrđivanje da je tržište maloprodaje naftnih derivata u svojoj zemljopisnoj dimenziji nacionalno bilo je relevantno to što su cijene jednake na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, što su promotivne aktivnosti jednake bez obzira na to gdje se benzinska postaja nalazi te što su benzinske postaje raspoređene na cijelom nacionalnom teritoriju. Međutim, ključno je bilo korištenje kriterija “lanaca zamjenljivosti” (*chains of substitution*) na čiju se primjenu Agencija pozvala po uzoru na praksu Komisije.¹²³

Pojam “lanci zamjenljivosti” spominje se u Komisijinoj Obavijesti o mjerodavnom tržištu gdje se navodi da takvi lanci mogu voditi utvrđivanju mjerodavnog tržišta u slučaju kada “proizvodi ili zemljopisna područja ... nisu izravno zamjenjivi”.¹²⁴ Ovaj koncept primjenljiv je kako u slučaju proizvodnog tržišta, tako i u slučaju zemljopisnog tržišta. U slučaju proizvodnog tržišta primjenljiv je u situaciji kada proizvodi A i C nisu supstituti, ali proizvod B jest supstitut i za A i za C zbog čega ih sve treba promatrati povezanima, što ima za posljedicu da pripadaju istom tržištu.¹²⁵ U slučaju zemljopisnog tržišta primjenljiv je u situaciji kada postoji konkurentna tenzija između pojedinačnih bližih područja, te ako ona jednoliko pokrivaju šire područje, to šire područje čini mjerodavno zemljopisno tržište.¹²⁶

¹²³ Podrobnije u: Bishop, Walker, *The Economics of Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, 2nd ed., Sweet & Maxwell, 2002., str. 119 - 122; U. Schwalbe, D. Zimmer, *op. cit.*, str. 72, 122 - 125.

¹²⁴ Obavijest Komisije, odjeljak 57. Međutim, Komisija napominje da se ovaj koncept može primijeniti samo kada postoje jasni dokazi koji ukazuju na takvo proširenje tržišta. Obavijest Komisije, odjeljak 58.

¹²⁵ Primjerice, M.1133 *Bass plc/Saison Holdings BV* OJ 1998 C156/11 i M.1596 *Accor/Blackstone/Colony/Vivendi* OJ 1999 C347/7 (tržište hotelskih soba ne segmentirati prema broju zvjezdica hotela; to je jedno tržište hotelskih soba od najjeftinijih do najskupljih; hoteli s dvjema zvjezdicama supstituti su onima s trima, hoteli s trima zvjezdicama supstituti su onima s četirima, hoteli s četirima zvjezdicama supstituti su onima s pet...).

¹²⁶ Primjerice, M.4781 *Norddeutsche Affinerie/Cumerio* OJ 2008 C161/7 (područja isporuke bakrenih šipki koja su ograničena u radijusu oko tvornica međusobno se preklapaju, pa je mjerodavno zemljopisno tržište cijeli Europski gospodarski prostor); M.358 *Pilkington-Techint/SIV* OJ 1994 L158/24 (iako je isporuka “float” stakla ograničena na udaljenost u određenom radijusu oko pojedinačne tvornice, takva su pojedinačna zemljopisna tržišta toliko raširena da se međusobno preklapaju - “lanci zamjenljivosti” između jedne i sljedeće čine jedinstveno tržište koje obuhvaća cijelu Uniju).

U predmetu MOL/INA (2009.) Agencija je navela da je moguće primijeniti metodologiju koju koristi i Europska komisija s obzirom na to da i na teritoriju Republike Hrvatske postoji niz lokalnih tržišta koja prekrivaju cijeli teritorij i na kojima svaki pojedini poduzetnik aktivan na mjerodavnom tržištu ima jednake cijene motornih goriva neovisno o lokaciji benzinske postaje. Naime, doseg pojedine benzinske postaje ima utjecaja na susjednu, a ona na sljedeće, pa se preklapanjem lokalnih tržišta dolazi do ukupnog nacionalnog teritorija jer su i cijene jednake na cijelom teritoriju.¹²⁷ Unatoč tome što se u konkretnom slučaju sudionici koncentracije preklapaju samo na području dvanaest županija te što Tifon (MOL) nije prisutan na području svih županija, Agencija je smatrala da to ne utječe na granice mjerodavnog zemljopisnog tržišta jer “Agencija prilikom utvrđivanja granica mjerodavnog tržišta u zemljopisnom smislu uzima u obzir sve benzinske postaje i sudionika koncentracije i njihovih konkurenata.”¹²⁸

4.2.8. Primjena ekonometrijske analize

Kao ni kod analize mjerodavnog proizvodnog tržišta, tako se niti za identificiranje zemljopisnog tržišta u rješenjima Agencije nigdje izričito ne navodi primjena SSNIP testa ni ekonometrijskih metoda. U praksi Komisije prisutni su slučajevi u kojima se provode čak i vrlo detaljne ekonometrijske analize.¹²⁹

¹²⁷ Zanimljiv je opis prakse nadziranja cijena na području oko pojedinih benzinskih stanica što dovodi do učinka “lanaca supstitucije” danog u predmetu M.4919 *Statoilhydro/Cono-cophillips* OJ 2009 C201/5, para 28: “Most retail fuel chains monitor neighbouring retail fuel stations. These companies define a list of stations around each of their own stations (“clusters”). In these clusters, prices are monitored regularly and competitors’ prices are used to adjust each station’s prices to the local competitive level. Since most clusters are partially overlapping, most service stations in a country are constrained by other stations through a chain-of-substitution effect. However, the local prices are also related to recommended national prices set by each company.”

¹²⁸ Kriterij “lanaca supstitucije” nalazi svoju primjenu u sektoru maloprodaje naftnih derivata, ali ne i primjerice u sektoru maloprodaje robe široke potrošnje. Iznimka je praksa nizozemskog tijela nadležnog za tržišno natjecanje koji taj kriterij, zbog vrlo visoke gustoće naseljenosti Nizozemske, primjenjuje i u sektoru maloprodaje robe široke potrošnje. S. Baker, A. Coscelli, T. van Dijk, “Unilateral effects in retail chain mergers: an application to supermarkets”, *European Competition Law Review*, Volume 23, Issue 4, April 2002.

¹²⁹ Različite ekonomske testove moguće je koristiti za preciznije definiranje mjerodavnog tržišta: elastičnost cijena, korelaciju cijena, Elzinga-Hogartyjev test, regresijsku analizu,

Primjer je takve prakse *Ineos/Kerling*¹³⁰ u kojem se analizira korelacija cijena, provodi test stacionarnosti pojedinih kategorija proizvoda od polivinil-klorida (PVC-a) na području Europskog gospodarskog prostora koje se zatim sužava na pojedina nacionalna tržišta. Osim toga, provodi se vrlo detaljan SSNIP test na različitim mjerodavnim zemljopisnim tržištima, i to za svako proizvodno mjerodavno tržište zasebno (primjerice, proizvodnja suspenzijskog PVC-a, emulzijskog PVC-a itd.).

4.2.9. Pozivanje na praksu Europske komisije

U manjem broju slučajeva prilikom definiranja mjerodavnog zemljopisnog tržišta Agencija se poziva i na praksu Komisije. U predmetu *Konzum/Japetić* (2004.) sasvim se općenito poziva na “kriterije i standarde Europske zajednice”, bez navođenja pojedinačnih odluka, kao potporu da se mjerodavno zemljopisno tržište trgovine na malo definira na lokalnoj razini jer se određuje s obzirom na “vremensku udaljenost (15 do 20 minuta) vožnje do maloprodajnog mjesta - mjesta kupnje”.

U predmetu *MOL/INA* (2009.) Agencija navodi da primjenjuje metodologiju Komisije za utvrđivanje tržišta trgovine na malo naftnim derivatima kao nacionalnog tržišta (“lanci zamjenljivosti”).¹³¹

U premetima *Agrokor/Belje* (2005.) i *Agrokor/PIK Vrbovec* (2005.) Agencija se poziva na komparativnu praksu Europske unije navodeći da se u ekonomskoj i pravnoj analizi tržište trgovine na malo uobičajeno promatra na lokalnoj razini.¹³²

testove kauzalnosti i druge. Detaljnije u: Massey, P. (2000.): “Market definition and market power in competition analysis: Some practical issues”, *The Economical and Social Review*, Vol. 31, No. 4, str. 309 - 328.

¹³⁰ M.4734 *Ineos/Kerling* OJ 2008 C219/18.

¹³¹ Vidi *supra*.

¹³² Agencija navodi obrazloženje da su razlog tome komparativna praksa EU-a, kupovna navika potrošača (na strani potražnje) i prodajna i marketinška strategija prodavatelja (na strani ponude). Pri tome se ne poziva na konkretne primjere ili zakonodavstvo, već samo navodi da je primijenjena relevantna praksa Europske komisije i odgovarajuća komparativna praksa Austrije, Bugarske, Republike Češke, Danske, Finske, Francuske, Litve, Mađarske, Nizozemske, Njemačke, Poljske, Slovenije, Švedske, Švicarske i Velike Britanije.

5. ZAKLJUČAK

Analiza tržišta počinje identificiranjem i definiranjem mjerodavnog tržišta, bez čega ne bi bilo moguće procijeniti ograničenja konkurentskog ponašanja. Zato je posve razumljivo da sami poduzetnici teže široj definiciji mjerodavnog tržišta, a da je uloga institucije zadužene za tržišno natjecanje procijeniti je li predloženo mjerodavno tržište u skladu s objektivnim okolnostima na tržištu ili su potrebne dodatne analize. U radu su analizirani različiti pristupi hrvatske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja u određivanju mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta, što je omogućilo identificiranje zajedničkih i posebnih kriterija koji se u hrvatskoj praksi koriste kod definiranja mjerodavnog tržišta te da se tako analiziraju i posljedice takva pristupa za tržišno natjecanje poduzetnika u Hrvatskoj.

Jasno je da način na koji se definira mjerodavno proizvodno i zemljopisno tržište utječe na način ocjene učinaka koncentracije na tržišno natjecanje. Iz analize odabranih odluka možemo zaključiti da bi analiza čimbenika koji su relevantni za utvrđivanje mjerodavnog tržišta u odlukama Agencije trebala biti potpunija i koherentnija. Isto tako, u određenim slučajevima ne bi trebalo inzistirati na preopširnoj analizi mjerodavnog tržišta ako ono nije relevantno za ocjenu učinaka koncentracije (Komisijina formula: "ostavljamo definiciju tržišta otvorenom...").

Identificiranje mjerodavnog proizvodnog i zemljopisnog tržišta u velikoj se mjeri temelji na arbitrarnoj procjeni od slučaja do slučaja, a postoji manjak kvantitativnih analiza utjecaja na cijene, analize zamjenljivosti ponude i analize potencijalne konkurencije. Iako se nedostatak ekonomske analize prilikom definiranja mjerodavnog tržišta može djelomično opravdati nedostatnim resursima, trebalo bi poraditi na podizanju kvalitete ekonomske analize Agencije.

Bez provođenja konkretnih ekonomskih analiza, koje su učestale u europskoj praksi i u skladu s modernim europskim zakonodavstvom u kojem se posebna pažnja usmjerava na analizu ekonomskih učinaka ponašanja poduzetnika, odluke Agencije ostavljaju dojam da je riječ o arbitrarnim procjenama koje su u pojedinim slučajevima nadopunjene i procjenama ostalih sudionika na tržištu o učincima konkurencije. S druge strane, u europskoj su praksi prisutni primjeri vrlo detaljnih ekonomskih analiza koje obuhvaćaju i primjenu nekoliko ekonomskih testova (uglavnom, ali ne isključivo SSNIP test, korelacija cijena) da bi se preciznije procijenili učinci koncentracije na promjenu cijena.

U hrvatskoj se praksi SSNIP test uopće ne koristi. Ipak, treba primijetiti da je u nekim odlukama primijenjena analiza elastičnosti.

Većina kriterija koje Agencija koristi za identificiranje mjerodavnog tržišta usklađena je s europskom praksom. Unatoč tome primjetne su određene poteškoće. Primjerice, u slučajevima u kojima su se sudionici koncentracije bavili većim brojem djelatnosti, Agencija je svaku zasebnu djelatnost promatrala kao zasebno mjerodavno tržište, što opet nepotrebno troši resurse Agencije koji bi, umjesto toga, mogli biti usmjereni na provođenje ekonomskih testova na onim tržištima na kojima su učinci koncentracije očiti.

Česti su primjeri gdje je Agencija koristila posebne propise za određivanje mjerodavnog tržišta. Iako to može biti dobra opcija, preporuka je da Agencija sama procijeni najprikladniji način razdiobe tržišta te da se ne služi uvijek posebnim propisima (osim kada je riječ o propisima koji traže odlučivanje Agencije na precizno određenim tržištima).

Osim što je praksa Agencije konzistentna s praksom Komisije u pogledu tendencije prema što užem definiranju mjerodavnog proizvodnog tržišta, konzistentna je i po tendenciji prema oslanjanju na zamjenljivost potražnje. Međutim, usmjeravanje samo na analizu zamjenljivosti potražnje ne omogućuje da se konkurentski pritisci analiziraju u potpunosti. Samo u rijetkim odlukama Agencije (primjerice, *INA/MOL*) primjetne su neke naznake analize zamjenljivosti ponude, dok se potencijalna konkurencija ne razmatra.

Općenitija opaska, koja nije usko vezana uz način na koji se određuje mjerodavno tržište, ali je s time povezana, odnosi se na činjenicu da se u ocjeni koncentracija poduzetnika velika pažnja polaže na analizu tržišne strukture. Takva "strukturalna" analiza karakterizira prijašnju praksu Komisije pri ocjeni koncentracija, prije usvajanja novog materijalno-pravnog testa za ocjenu koncentracija ("znatno ograničavanje učinkovitog tržišnog natjecanja"). Takav pristup zamijenio je pristup koji se temelji na ocjeni učinaka koncentracije (*effects-based approach*) s obzirom na moguće negativne učinke koncentracije, bilo jednostrane, bilo usklađujuće. Iako će i dalje biti relevantno analizirati tržišne udjele prije i nakon koncentracije, kao i stupanj tržišne koncentriranosti (primjerice, putem HHI-ja), potrebno je analizu prvenstveno temeljiti na ocjeni učinaka koncentracije. Takav pristup premješta težište sa strukturalnih čimbenika na ocjenu ekonomskih učinaka koncentracije, što u pojedinim slučajevima može značiti da unatoč relativno nepovoljnoj tržišnoj strukturi nakon koncentracije neće biti nepovoljnih jednostranih, odnosno usklađujućih učinaka koncentracije.

Summary

Jasminka Pecotić Kaufman*
Sunčana Slijepčević**

CONCENTRATION OF ENTREPRENEURS AND THE RELEVANT
MARKET - LEGAL AND ECONOMIC ASPECTS

The identification and definition of a relevant market is the starting point when analyzing the concentration of entrepreneurs and it is a precondition for making proper assessments of the effect of this on market competition. The effects of concentration on market competition are determined in relation to the product market and to a particular geographic market. In spite of its importance, the problem is still inadequately covered in Croatian literature. One of the reasons for this is that it is not possible to adopt unique criteria in determining relevant markets. The paper discusses fundamental legal rules for determining relevant markets in the law of the European Union and in Croatian law. Furthermore, the analysis includes fourteen decisions of the Croatian Competition Agency with regard to the supervision of concentration of entrepreneurs, especially the ways and criteria used for identifying the relevant market with regard to production and geography. Furthermore, European case law is compared with that of the Croatian Competition Agency. The basic criteria for defining the relevant production and geographic market are identified on the basis of the analysis of the decisions of the Croatian Competition Agency. The purpose of defining the limits of the relevant market is to recognize true competitors who differ from those whose behaviour does not fall within the scope of competitive pressure. The paper proceeds from the hypothesis that, although there are certain similarities between individual cases in Croatian practice, the identification of the relevant productive and geographic market is largely based on arbitrary case by case assessments, and only in rare cases on quantitative analyses. The hypothetical monopolist test (SSNIP-test) is not used in Croatia. The detailed analysis of specific cases shows that the decision of the Agency is based on assessment of competitive pressures by analyzing substitutability of demand, and not the substitutability of offer and potential competition.

Key words: market competition law, supervision of concentration of entrepreneurs, relevant production market, relevant geographical market, market force, substitutability of demand, substitutability of offer

* Jasminka Pecotić Kaufman, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Economics, University of Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

** Sunčana Slijepčević, Ph. D., Institute of Economics, Trg J. F. Kennedyja 7, Zagreb

Zusammenfassung

Jasminka Pecotić Kaufman**

Sunčana Slijepčević**

KONZENTRATION VON UNTERNEHMEN UND MASSGEBLICHER MARKT: RECHTLICHE UND ÖKONOMISCHE ASPEKTE

Die Identifizierung und Bestimmung des maßgeblichen Marktes ist der Ausgangspunkt für die Analyse der Konzentration von Unternehmen und Voraussetzung für eine spätere zutreffende Beurteilung ihrer Effekte auf den Marktwettbewerb. Dabei werden die Auswirkungen der Konzentration auf den Wettbewerb in Bezug auf den Produktmarkt und auf den jeweiligen geographischen Markt ermittelt. Diese Problematik ist trotz ihrer hohen Bedeutung in der kroatischen Fachliteratur noch ziemlich schwach vertreten. Einer der Gründe für diesen Umstand liegt in der Unmöglichkeit, einheitliche Kriterien für die Bestimmung des maßgeblichen Marktes festzulegen. In diesem Beitrag werden die rechtlichen Grundregeln für die Bestimmung des maßgeblichen Marktes im EU-Recht und im kroatischen Recht dargestellt. Außerdem werden vierzehn Entscheidungen der kroatischen Kartellbehörde aus dem Bereich der Konzentrationskontrolle hinsichtlich der Methode und der Kriterien der Identifizierung des sachlich relevanten und des geographisch relevanten Marktes analysiert. Es wird ebenfalls ein Vergleich angestellt zwischen der europäischen Praxis und der der kroatischen Kartellbehörde. Darüber hinaus werden anhand einer Analyse der Entscheidungen der Kartellbehörde die Hauptkriterien für die Bestimmung des relevanten Produktmarktes und des geographisch relevanten Marktes festgestellt. Das Ziel der Abgrenzung des maßgeblichen Marktes ist es, die tatsächlichen Wettbewerber zu erkennen und von denjenigen zu trennen, die in ihrem Verhalten unabhängig von jeglichem Wettbewerbsdruck sind. In dem Beitrag wird von der Hypothese ausgegangen, dass trotz gewisser Ähnlichkeiten zwischen einzelnen Gegenständen in der kroatischen Praxis die Identifizierung des sachlich und geographisch relevanten Marktes meist auf einer willkürlichen Einschätzung von Fall zu Fall gründet und nur selten auf einer quantitativen Analyse. Der Hypothetische Monopolistentest (SSNIP-Test) kommt in der kroatischen Praxis nicht zur Anwendung. Eine detaillierte Analyse konkreter

* Dr. Jasminka Pecotić Kaufman, Dozentin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Zagreb, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

** Dr. Sunčana Slijepčević, Ökonomisches Institut, Trg J. F. Kennedyja 6, Zagreb

Fälle zeigt, dass die Entscheidungen der Kartellbehörde auf einer Einschätzung des Wettbewerbsdrucks mit Hilfe einer Analyse der Nachfragesubstituierbarkeit, nicht aber der Angebotssubstituierbarkeit oder des potentiellen Wettbewerbs beruht.

Schlüsselwörter: Kartellrecht, Kontrolle der Konzentration von Unternehmen, relevanter Produktmarkt, geographisch relevanter Markt, Wettbewerbskräfte, Nachfragesubstituierbarkeit, Angebotsflexibilität

