

Bruselj, 26.10.2018
COM(2018) 706 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Uporaba pravil Unije o konkurenci za kmetijski sektor

{SWD(2018) 450 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Uporaba pravil Unije o konkurenci za kmetijski sektor

1. UVOD

1. V skladu s členom 225(d) Uredbe (EU) št. 1308/2013 (v nadaljnjem besedilu: uredba o SUT)¹ Komisija do 31. decembra 2017 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o uporabi pravil konkurence v kmetijskem sektorju, zlasti o izvajanju členov 209 in 210 ter 169, 170 in 171 uredbe o SUT.
2. To poročilo temelji na podatkih nacionalnih organov za konkurenco, držav članic in zasebnih organizacij, ki so jih ti predložili Komisiji, študijah Evropske komisije o organizacijah proizvajalcev iz sektorjev oljčnega olja, poljščin ter govejega in telečjega mesa (2017) ter medpanožnih organizacij (2016).
3. Kmetijski sektor zajema proizvode, našteje v členu 1(2) in Prilogi I k uredbi o SUT.
4. Poročilo zajema obdobje od 1. januarja 2014 do sredine leta 2017, kar zadeva odstopanja od pravil konkurence iz uredbe o SUT, in od 1. januarja 2012 do sredine leta 2017, kar zadeva opis protimonopolnih preiskav (v nadaljnjem besedilu: zadevno obdobje)². Delovni dokument služb Komisije vsebuje dodatne informacije o odstopanjih in protimonopolnih preiskavah.

1.1. Pravila Unije o konkurenci

5. **Člen 101 Pogodbe o delovanju Evropske unije** (PDEU) prepoveduje sporazume med dvema ali več neodvisnimi udeleženci na trgu, ki omejujejo konkurenco. Ti zajemajo zlasti sporazume o določanju cen, ki odpravljajo spodbude za izboljšanje proizvodnje in pomenijo resno kršitev. V skladu s členom 101(3) PDEU so sporazumi izvzeti iz prepovedi iz člena 101(1), če ustvarjajo objektivne gospodarske koristi, ki prevladajo nad negativnimi učinki omejitve konkurence, npr. tako da prispevajo k izboljšanju proizvodnje ali distribucije blaga, pri čemer potrošnikom zagotavljajo pravičen delež doseženih koristi. Ob tem mora biti omejitev tudi nujna, konkurenca pa se ne sme izključiti. Udeleženci zase presodijo, ali izpolnjujejo pogoje iz člena 101 PDEU³.

1 Uredba (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov (UL L 347, 20.12.2013, str. 671).

2 Za obdobje 2004–2011 glej [Report on competition law enforcement and market monitoring activities by European competition authorities in the food sector](#) (poročilo o izvrševanju konkurenčnega prava in dejavnostih spremljanja trga, ki jih evropski organi za konkurenco izvajajo v živilskem sektorju).

3 Kot navodilo se uporabljajo Smernice Evropske komisije o uporabi člena 81(3) Pogodbe o ES (zdaj člen 101(3) PDEU) iz leta 2004.

6. Kmetijskemu sektorju lahko koristijo tudi izvzetja na podlagi splošnih pravil konkurence, npr. tako imenovane uredbe o skupinski izjemi za specializacije⁴. Če pogodbeni stranke skupaj proizvedejo ali predelajo proizvode in njihov skupni tržni delež ne presega 20 % upoštevne trga za predelane proizvode, uredba o skupinski izjemi za specializacije dovoljuje skupno prodajo teh proizvodov. To je na primer pomembno za zadrage, ki so pogosto vključene v dejavnosti predelave.
7. **Člen 102 PDEU** podjetjem prepoveduje, da bi zlorabila prevladujoči položaj na nekem trgu, npr. z zaračunavanjem nepoštenih cen ali omejevanjem proizvodnje.

1.2. Uporaba pravil EU o konkurenci za kmetijski sektor

8. PDEU dodeljuje poseben status kmetijskemu sektorju. V skladu s členom 42 PDEU se pravila Unije o konkurenci uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino s kmetijskimi proizvodi le v obsegu, ki ga določita Evropski parlament in Svet v okviru člena 43(2) PDEU, in ob upoštevanju petih ciljev iz člena 39 PDEU. Cilji so povečati produktivnost, zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, stabilizirati trge ter zagotoviti redno preskrbo in primerne cene za potrošnike. Na področju konkurence Sodišče priznava, da ima skupna kmetijska politika prednost pred cilji iz Pogodbe⁵. Ugotavlja, da je ohranjanje učinkovite konkurence eden od ciljev skupne kmetijske politike in skupne ureditve trgov⁶.

2. Odstopanja od člena 101(1) PDEU

9. Pravila Unije o konkurenci se uporabljajo za proizvodnjo kmetijskih proizvodov in trgovino s kmetijskimi proizvodi, razen če je v uredbi o SUT navedeno drugače (člen 206 uredbe o SUT). Uredba o SUT zajema odstopanja od uporabe člena 101 PDEU, ki se uporabljajo za vse ali nekatere kmetijske sektorje ali obravnavajo posebne razmere.
10. V spodnjem grafu je opisan okvir pravil konkurence in odstopanj, veljaven pred 1. januarjem 2018⁷.

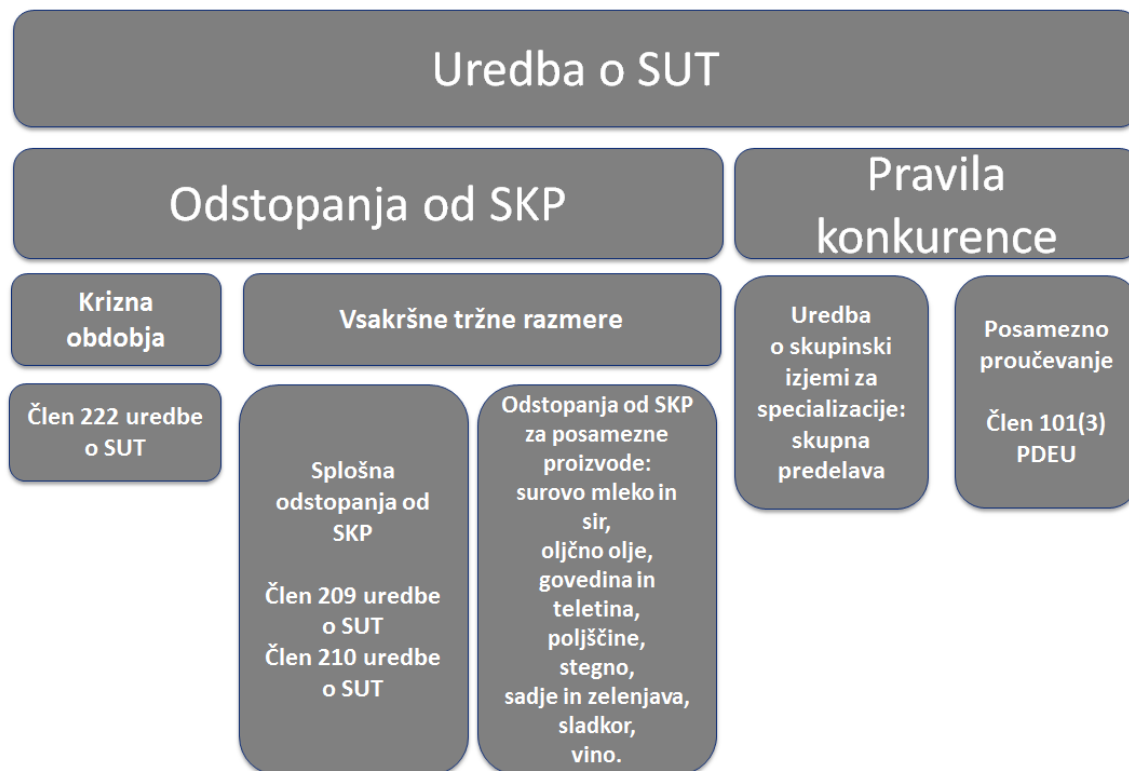
4 Uredba Komisije št. 1218/2010 z dne 14. decembra 2010 o uporabi člena 101(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije za nekatere skupine sporazumov o specializaciji in usklajena ravnanja (UL L 335, 18.12.2010, str. 43).

5 Sodba z dne 29. oktobra 1980, Maizena, C-139/79, EU:C:1980:250, točka 23, sodba z dne 5. oktobra 1994, Nemčija/Svet, C-280/93, EU:C:1994:367, točka 61, sodba z dne 19. septembra 2013, Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoliis Kapnou, C-373/11, EU:C:2013:567, točka 39, in kot je bilo nazadnje ugotovljeno v sodbi z dne 14. novembra 2017, APVE in drugi, C-671/15, EU:C:2017:860, točka 37.

6 Sodba z dne 9. septembra 2003 v zadevi Milk Marque and National Farmers' Union, C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, točka 57, sodba z dne 14. novembra 2017, APVE in drugi, C-671/15, EU:C:2017:860, točki 37 in 48.

7 Uredba (EU) 2017/2393 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2017 o spremembi uredb (EU) št. 1305/2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), (EU) št. 1306/2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike, (EU) št. 1307/2013 o pravilih za neposredna plačila kmetom na podlagi shem podpore v okviru skupne kmetijske politike, (EU) št. 1308/2013 o vzpostavitvi skupne ureditve trgov kmetijskih proizvodov in (EU) št. 652/2014 o določbah za upravljanje odhodkov v zvezi s prehransko verigo, zdravjem in

Graf 1
Pravila konkurence, veljavna pred 1. 1. 2018



11. Mnoga od teh odstopanj se uporabljajo za delo priznanih organizacij proizvajalcev, katerih dejavnosti so opisane v členu 152 uredbe o SUT, druga se uporabljajo za kmete in združenja kmetov (člen 209), člen 210 uredbe o SUT pa se uporablja za vertikalno sodelovanje priznanih medpanožnih organizacij v dobavni verigi.
12. Zlasti za sektor sadja in zelenjave člen 160 uredbe o SUT v zvezi z dejavnostmi organizacije proizvajalcev določa, da morajo proizvajalci, ki so njeni člani, svojo celotno proizvodnjo tržiti prek organizacije proizvajalcev. V skladu s členom 11 Delegirane uredbe Komisije (EU) 2017/891⁸ se glavna dejavnost organizacij proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave nanaša na koncentracijo ponudbe in dajanje proizvodov njenih članov na trg. V nedavni zadevi glede organizacij proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave je Sodišče navedlo, da se pod določenimi pogoji člen 101 PDEU ne sme uporabljati za nekatere dejavnosti (npr. načrtovanje obsega, sprejetje cenovne politike) teh organizacij proizvajalcev⁹. Letna poročila držav članic kažejo, da so organizacije proizvajalcev oziroma združenja organizacij

dobrobitjo živali ter v zvezi z zdravjem rastlin in rastlinskim razmnoževalnim materialom (UL L 350, 29.12.2017, str. 15; v nadaljnjem besedilu: uredba omnibus) je spremenila člen 152 uredbe o SUT, tako da vsebuje izrecno odstopanje od pravil konkurence za organizacije proizvajalcev oziroma združenja organizacij proizvajalcev v vseh sektorjih.

⁸ UL L 138, 25.5.2017, str. 4.

⁹ Glej odstavek 15 v nadaljevanju.

proizvajalcev leta 2015 v EU tržila približno 50 % skupne proizvodnje sadja in zelenjave.

13. Organizacije proizvajalcev in združenja organizacij proizvajalcev priznajo države članice. Trenutno je v EU v sektorju sadja in zelenjave priznanih več kot 1 700 organizacij proizvajalcev in 60 združenj organizacij proizvajalcev. Razlog za to je, da se sredstva iz operativnih programov, ki jih sofinancira EU, dodeljujejo priznanim organizacijam proizvajalcev. V sektorju mleka je priznanih približno 300 organizacij proizvajalcev in sedem združenj organizacij proizvajalcev. V drugih sektorjih, zlasti sektorjih mesa, oljčnega olja in žit je priznanih približno 1 200 organizacij proizvajalcev in devet združenj organizacij proizvajalcev¹⁰.
14. To poročilo je omejeno na obdobje iz odstavka 4, vendar je treba omeniti **dva nedavna dogodka**.
15. Prvič, Sodišče je v sodbi o endiviji¹¹ odločilo, da so prakse, kot je usklajevanje obsega in cenovnih politik, ter izmenjava poslovno občutljivih informacij med organizacijami proizvajalcev in njihovimi združenji prepovedane v skladu s členom 101 PDEU. Sodišče je ugotovilo še, da se pod določenimi pogoji člen 101 PDEU ne sme uporabljati v okviru priznanih organizacij proizvajalcev in združenj organizacij proizvajalcev za take dejavnosti, kot jih opravlja zadevna organizacija proizvajalcev ali združenje organizacij proizvajalcev. Zadevne prakse morajo biti predvsem **nujno potrebne** za uresničitev ciljev, ki jih organizacijam proizvajalcev ali združenjem organizacij proizvajalcev dodeljuje zakonodaja EU, in **sorazmerne** s temi cilji.
16. Drugič, člen 152 uredbe o SUT, kakor je bila spremenjena z uredbo omnibus, od 1. januarja 2018 določa odstopanje od člena 101 PDEU za **priznane organizacije proizvajalcev ali združenja organizacij proizvajalcev**. Če se želi organizacija proizvajalcev ali združenje organizacij proizvajalcev sklicevati na odstopanje, mora združevati vsaj eno dejavnost proizvajalcev (npr. prevoz, skladiščenje), ki so njeni člani, dejavnost dejansko izvajati, skoncentrirati ponudbo in dajati proizvode svojih članov na trg.

2.1. Odstopanja od splošnih pravil konkurence iz uredbe o SUT

2.1.1. Člen 209 uredbe o SUT

17. Drugi odstavek člena 209(1) uredbe o SUT, ki s podobnim besedilom velja od leta 1962, pomeni splošno odstopanje od člena 101(1) PDEU za kmete, ki med seboj sodelujejo. Sporazumi **ne smejo** (i) ogroziti ciljev iz člena 39 PDEU, (ii) določati obveznosti zaračunavanja enakih cen niti (iii) izključevati konkurence. Ker kmetje

10 Podatki za leto 2016. Podatki temeljijo na poročanju držav članic za sektor sadja in zelenjave ter za sektor mleka. Podatki za druge sektorje so predhodni podatki in temeljijo na odgovorih držav članic na zahtevo Komisije iz aprila 2017.

11 Sodba z dne 14. novembra 2017, APVE in drugi, C-671/15, EU:C:2017:860, točka 43 in naslednje. Zadeva se je nanašala na določbe Uredbe (EU) št. 1234/2007.

sami presodijo, ali se uporablja odstopanje od sporazuma, ne da bi o tem obvestili države članice ali Komisijo, Komisija nima podatkov o tem, kako pogosto so se kmetje sklicevali na to odstopanje. Pri preiskavah na področju konkurence so se pogodbene stranke redko sklicevale na člen 209 uredbe o SUT.

18. **Nizozemski** organ za konkurenco je predhodnika člena 209 uredbe o SUT – člen 176 Uredbe (ES) št. 1234/2007 – obravnaval v dveh preiskavah. V eni je nacionalni organ za konkurenco leta 2012 oglobil skupino kmetijskih proizvajalcev, trgovcev na debelo in predelovalcev zaradi sporazuma, ki je omejeval proizvodnjo čebule. Stranke sporazuma so si izmenjale tudi informacije o cenah, da so jih uskladile in dosegle najvišjo mogočo ceno. Da bi podprle sporazum, so kupile več konkurenčnih proizvajalcev čebule, ki po prevzemu ne bi več proizvajali čebule. Pogodbene stranke so trdile, da bi za sporazum lahko veljalo odstopanje, ker je bil potreben zaradi povečanja produktivnosti in donosa proizvodnje ter za doseganje razumnih cen. Nacionalni organ za konkurenco je ugotovil, da se odstopanje ne uporablja, ker 1) pogodbene stranke niso bile del nacionalne tržne ureditve, 2) naj bi letne proizvodne kvote zvišale cene nad konkurenčno raven in sporazum ni prispeval k zagotavljanju potrošnikom dostopne preskrbe po primernih cenah ter 3) so sporazumi zajemali zaračunavanje enakih cen.

2.1.2. Člen 210 uredbe o SUT – Sporazumi medpanožnih organizacij

19. Priznane medpanožne organizacije se lahko na odstopanje od člena 101(1) PDEU sklicujejo v skladu s členom 210 uredbe o SUT. O svojih sporazumih morajo uradno obvestiti Komisijo in če Komisija v dveh mesecih od prejema popolnega uradnega obvestila ne ugotovi, da niso združljivi s pravili Unije, se člen 101(1) PDEU ne uporablja. Sporazum ne sme določati cene ali kvote ali voditi v delitev trgov niti povzročiti drugega izkrivljanja konkurence. Komisija je v skladu s tem členom prejela **dve uradni obvestili** medpanožnih organizacij.
20. Januarja 2015 Komisija ni ugovarjala sporazumu organizacije *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)*, v katerem so bile navedene tabele cen za nekatere lastnosti mleka. Ker je cena mleka odvisna od njegove sestave in kakovosti, regionalne organizacije CNIEL objavljajo vrednosti raznih tehničnih specifikacij za mleko glede na njegove različne parametre (npr. vsebnost maščobe, poreklo mleka glede na vrsto govedi, merila za zdravje in higieno), ki so podlaga za pribitke na osnovno ceno ali odbitke od nje. Proizvajalci mleka in kupci se lahko v svojih sporazumih prostovoljno sklicujejo na objavljene tabele, da se dogovorijo o pribitku ali odbitku glede na osnovno ceno mleka.
21. Junija 2017 Komisija ni ugovarjala sporazumu francoske medpanožne organizacije *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)*, ki je določal kazalnik cen za krompir. Kazalnik cen temelji na zbranih podatkih o tem, kako so kmetje v preteklosti prejeli plačilo za nekatere sorte krompirja. Z objavo te informacije naj bi okrepili znanje o dobavni verigi. Proizvajalci krompirja in kupci se lahko v svojih sporazumih prostovoljno sklicujejo na objavljeni kazalnik cen.

22. Trenutno je v devetih državah članicah Evropske unije **128 priznanih medpanožnih organizacij**, od teh jih je velika večina v Franciji in Španiji (65 oziroma 27). Večina medpanožnih organizacij deluje v sektorju vina ter v sektorju sadja in zelenjave¹².

2.2. Sektorsko značilna odstopanja v uredbi o SUT

2.2.1. Pogodbena pogajanja

23. V obdobju, ki ga zajema to poročilo, je uredba o SUT v štirih sektorjih – *oljčno olje, govedina/teletina in nekatere poljščine ter mleko in mlečni izdelki* – organizacijam proizvajalcev omogočila pogajanja o dobavnih pogodbah za prodajo zadevnih proizvodov svojih članov. Ukrepom je skupna krepitev pogajalske moči kmetov v odnosu do njihovih partnerjev nižje v dobavni verigi, toda pogoji in dejavnosti, ki jih dovoljujejo te določbe, se razlikujejo.
24. Od leta 2012 se lahko v skladu s členom 149 uredbe o SUT priznane organizacije proizvajalcev v **sektorju mleka**, ob upoštevanju količinskih omejitev, pogajajo v okviru pogodbe, ne da bi morale skoncentrirati ponudbo in dati na trg proizvode svojih članov ali združevati dejavnosti za krepitev učinkovitosti svojih proizvajalcev. Organizacija proizvajalcev se lahko pogaja za ceno oddaje surovega mleka predelovalcem. Izvajanje te določbe je bilo opisano v poročilih Komisije iz let 2014 in 2016¹³. O oddajah surovega mleka v letu 2016 v okviru pogodb, sklenjenih s skupnim pogajanjem, je poročalo devet držav članic EU. Količina, dogovorjena s skupnim pogajanjem, je znašala 22,8 milijona ton, kar ustreza 15 % skupne količine oddanega mleka v EU leta 2016. Sektorsko značilno odstopanje za mleko iz člena 149 uredbe o SUT se še vedno uporablja.
25. Od leta 2014 členi 169, 170 in 171 uredbe o SUT proizvajalcem prek priznanih organizacij proizvajalcev dovoljujejo skupne prodajne in s prodajo povezane dejavnosti za kmetijske proizvode v sektorjih **oljčnega olja, govedine in teletine ter poljščin**. Ob upoštevanju količinskih omejitev se lahko organizacija proizvajalcev pogaja o dobavnih pogodbah, če skoncentrira ponudbo in daje na trg proizvode svojih članov. Poleg tega mora združevati vsaj eno dejavnost proizvajalcev, ki so njeni člani, ki bo po vsej verjetnosti pomembno izboljšala učinkovitost. Leta 2015 je Komisija sprejela smernice o uporabi teh določb¹⁴. Določbe so bile razveljavljene 1. januarja 2018 z Uredbo (EU) 2017/2393. Odstopanja glede oljčnega olja, govedine/teletine in nekaterih poljščin so bila razveljavljena, vendar so še vedno pravno pomembna za tiste dejavnosti, ki so se odvijale, preden so 1. januarja 2018 začele veljati spremembe uredbe omnibus.
26. Da bi organizacija proizvajalcev lahko uporabljala odstopanje za te tri sektorje, mora pristojni organ v svoji državi članici obvestiti o količini proizvoda, o katerem se

12 Letna poročila držav članic in raziskava organizacije Arcadia/inštituta LEI Wageningen.

13 https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_sl.

14 Obvestilo Komisije (UL C 431, 22.12.2015, str. 1).

pogaja. Država članica mora o tem obvestiti Komisijo. Od datuma začetka veljavnosti uredbe o SUT Komisija ni prejela nobenega takšnega obvestila.

27. Leta 2017 je Komisija začela izvajati študijo o organizacijah proizvajalcev in njihovih dejavnostih v navedenih treh sektorjih. **Rezultati** kažejo, da je veliko več nepriznanih kot priznanih organizacij proizvajalcev oziroma združenj organizacij proizvajalcev. V sektorju oljčnega olja je skupno približno 1 400 priznanih in nepriznanih organizacij proizvajalcev in združenj organizacij proizvajalcev, v sektorju govedine in teletine jih je približno 800, v sektorju poljščin pa približno 1 600.
28. **Rezultati** prav tako kažejo, da približno dve tretjini organizacij proizvajalcev in združenj organizacij proizvajalcev izvajajo pogodbeno pogajanja in da skoraj vse te organizacije proizvajalcev in združenja organizacij proizvajalcev izvajajo tudi vsaj eno dejavnost za krepitev učinkovitosti, ki jih predpisujejo členi 169–171 uredbe o SUT, pri čemer so najpogostejše dejavnosti za krepitev učinkovitosti nadzor kakovosti, distribucija/transport in javno naročanje vložkov. Organizacije proizvajalcev izvajajo te dejavnosti za krepitev učinkovitosti predvsem zato, ker menijo, da te dejavnosti izboljšujejo njihov položaj v pogajanjih s kupci. Nobena organizacija proizvajalcev ni izpolnila vseh upravnih zahtev (priznavanje in uradno obvestilo o količini, o kateri se pogaja), da bi lahko uporabila odstopanje.

2.2.2. *Druga sektorska odstopanja, vključno s kriznimi ukrepi*

29. Člena 150 in 172 uredbe o SUT organizacijam proizvajalcev dovoljujeta, da se dogovorijo o **prilagajanju ponudbe povpraševanju** ter zagotovijo dodano vrednost in kakovost zadevnih proizvodov. Za ponudbo **sirov z ZOP/ZGO**¹⁵ je **Francija** uporabila upravljanje ponudbe za **osem**, **Italija** pa za **štiri vrste sirov** ob uporabi člena 150 uredbe o SUT. Podobna možnost za ponudbo stegna z ZOP/ZGO se je do zdaj uporabila samo v **Italiji**, in sicer v skladu s členom 172 uredbe o SUT. Za **vino** sta **Francija (17 primerov)** in **Španija (1 primer)** Komisijo uradno obvestili, da sta določili pravila trženja za urejanje ponudbe v skladu s členom 167 uredbe o SUT.
30. V **sektorju sladkorja** Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1166¹⁶ predelovalcem sladkorja in pridelovalcem sladkorne pese dovoljuje, da se pod nekaterimi pogoji dogovorijo o porazdelitvi vrednosti in izgub med seboj. Klavzula o porazdelitvi vrednosti ni obvezna in o njej se lahko s pridelovalci pese naenkrat dogovori samo en predelovalec sladkorja (tj. ne več sodelujočih predelovalcev). Pogodbene stranke ne morejo določiti cen za peso. Porazdelitev vrednosti se pogosto uporablja, saj se

15 ZOP pomeni zaščitena označba porekla, ZGO pa zaščitena geografska oznaka.

16 Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1166 z dne 17. maja 2016 v zvezi z odkupnimi pogoji za peso v sektorju sladkorja od 1. oktobra 2017.

uporablja v 35 od 42 panožnih sporazumov¹⁷, o katerih je Komisija pridobila informacije.

31. Člen 33 uredbe o SUT določa možnost, **da organizacije proizvajalcev v sektorju sadja in zelenjave izvedejo razne ukrepe v okviru operativnih programov, med drugim ukrepe načrtovanja proizvodnje in krizne ukrepe**. Te ukrepe sofinancira EU. Leta 2015 je finančna pomoč EU za krizne ukrepe znašala 50 milijonov EUR.
32. Člen 222 uredbe o SUT v razmerah hudega neravnovesja na trgih omogoča **sporazume priznanih organizacij proizvajalcev ali združenj organizacij proizvajalcev in medpanožnih organizacij** iz vseh kmetijskih sektorjev za omejeno šestmesečno obdobje, ki se lahko enkrat podaljša. Komisija je take krizne ukrepe, npr. umik proizvodov s trga, odobrila med mlečno krizo od aprila 2016 do aprila 2017. Komisija ni prejela nobene informacije, da je bila ta odobritev uporabljena.

2.3. Člen 101(3) PDEU

33. Sporazumi, sklenjeni med neodvisnimi proizvajalci, npr. o količinah in prodaji, so lahko v skladu s členom 101(3) PDEU izvzeti, če so izpolnjeni pogoji iz odstavka 5 zgoraj.
34. Leta 2013 je **latvijski nacionalni organ za konkurenco** v preiskavi po uradni dolžnosti proučil sporazum dveh mlečnih zadrug o skupni predelavi, ki je zajemal določitev cene surovega mleka po nacionalnem konkurenčnem pravu (enakovredno členu 101(3) PDEU). Nacionalni organ za konkurenco je ugotovil, da bi se za sporazum lahko uporabila izjema, saj so bili izpolnjeni vsi pogoji.
35. Leta 2013 je **francoski nacionalni organ za konkurenco** uvedel preiskavo na podlagi pritožbe in naložil globo petim klavcem prašičev, ker so se dogovorili o količinah svinjskega mesa, ki se bo odkupilo od kmetov, ki gojijo žive prašiče. Cilj je bil znižati cene za odkup tega mesa od kmetov. Nacionalni organ za konkurenco je oglobil tudi združenje klavcev, ker je svojim članom poslalo navodila glede cen. Poleg tega je bila globa naložena sedmim klavnicam, združenju klavcev in zvezi kupcev na trgu dražb zaradi kolektivnega dogovora o osnovni ceni za odkup mesa od kmetov. Za zadnjo kršitev so stranke trdile, da bi se lahko za njihov sporazum uporabila izjema iz člena 101(3) PDEU. Nacionalni organ za konkurenco je ugotovil, da tudi če bi stranke lahko dokazale, da določitev osnovne cene prispeva k izboljšanju proizvodnje mesa, niso bili izpolnjeni drugi pogoji, saj fiksna osnovna cena ni spodbujala gospodarskega napredka in ravnanje strank potrošnikom ni zagotavljalo pravičnega deleža morebitnih doseženih koristi.

17 Te sporazume med pridelovalci pese ali njihovimi organizacijami in predelovalci sladkorja ali njihovimi organizacijami je treba v skladu s členom 125 uredbe o SUT skleniti pred posamezno dobavno pogodbo.

3. PREISKAVE, KI SO JIH ORGANI ZA KONKURENCO IZVEDLI V KMETIJSKEM SEKTORJU

36. V obdobju od 1. januarja 2012 do sredine leta 2017 (v nadaljnjem besedilu: zadevno obdobje) so evropski organi za konkurenco¹⁸ zaključili približno **126 preiskav**, približno **41 preiskav** pa se še izvaja, kar pomeni skupno **167 preiskav**. Največ preiskav so izvedli **avstrijski** (24), **danski** (22) in **grški** (21) nacionalni organi za konkurenco ter **Evropska komisija** (22).

3.1. Glavne kategorije proizvodov, ki so bile predmet preiskav

37. Preiskave organov za konkurenco so zajemale širok spekter kmetijskih proizvodov, najpogosteje pa so se preiskovale naslednje kategorije proizvodov: **mleko in mlečni izdelki** (34 %), **meso** (19 %), **sadje in zelenjava** (12 %) in **žita** (10 %). Mnoge preiskave so vključevale tudi kategorije **oljnih semen**, **olj** in **maščob** (5 %), **sladkorja** (5 %) in **riža** (2 %).
38. Kršitve, ki so jih odkrili organi za konkurenco in zaradi katerih je bila naložena denarna kazen, se nanašajo na različne kmetijske proizvode, vključno z: **mlekom in mlečnimi izdelki** (26 %), **sadjem in zelenjavo** (22 %), **mesom na splošno** (16 %), **oljnimi semeni**, **olji** in **maščobami** (10 %), **drugimi proizvodi**, npr. **naravnim kisom**, **vinom**, **žit**, **bombažem** in **sladkorjem** (26 %).

3.2. Subjekti, ki so predmet preiskav

39. Predmet preiskav, ki so jih izvedli organi za konkurenco, so naslednji subjekti: **predelovalci** (36 %), **trgovci na drobno** (15 %), **druge vrste združenj** (11 %), **kmetijski proizvajalci** (9 %), **trgovci na debelo** (9 %), **organizacije kmetijskih proizvajalcev** (9 %), **splošna združenja kmetov** (9 %), **drugi** (7 %), **združenja organizacij proizvajalcev** (4 %).
40. Odločbe organov za konkurenco, izdane zaradi kršitev pravil konkurence, se nanašajo na naslednje subjekte: **predelovalce** (39 %), **trgovce na drobno** (26 %), **trgovce na debelo** (12 %), **druge vrste združenj** (7 %), **kmetijske proizvajalce** (5 %), **organizacije kmetijskih proizvajalcev** (4 %), **druge** (4 %) in **združenja organizacij proizvajalcev** (3 %).
41. Predelovalci so najpogosteje predmet preiskav. Na primer, leta 2014 je **nemški** nacionalni organ za konkurenco oglobil tri velike predelovalce sladkorja, ker so oblikovali teritorialni kartel, kar je pomenilo, da bi svojo prodajo sladkorja v Nemčiji omejili na svoje domače prodajno območje. Dogovorili so se tudi o cenah in količinah, ki naj bi jih prodali. To so storili, da bi pridobili kar najvišje cene. V drugih dveh preiskavah po uradni dolžnosti sta **francoski** in **nemški** nacionalni organ za konkurenco v letih 2012 in 2013 oglobila 17 oziroma 22 velikih mlinov za moko, ker so se skupno dogovarjali o prodajnih cenah, količinah, ki bi jih prodali, in katerim kupcem bi posamezni mlin prodajal. V še eni preiskavi po uradni dolžnosti iz

18 Izraz organi za konkurenco zajema Evropsko komisijo in nacionalne organe za konkurenco v EU.

leta 2012 je **grški** nacionalni organ za konkurenco oglobil predelovalce (zasebna podjetja, zadruga in združenje predelovalcev) perutninskega mesa, ker so med drugim skupaj določili prodajne cene svojih proizvodov in preprečevali uvoz piščancev.

3.3. Glavni viri preiskav

42. **Izvor preiskav** so večinoma **pritožbe** (dobaviteljev, konkurentov ali kupcev), zaradi katerih so organi za konkurenco uvedli preiskave. Organi so na svojo pobudo sprožili druge postopke, ko so na podlagi tržnih informacij odkrili potencialne protikonkurenčne prakse.

3.4. Vrste pritožnikov

43. Pritožniki so različni in načeloma vključujejo: **kmetijske proizvajalce (23 %), predelovalce (19 %), druge pritožnike (15 %), organizacije kmetijskih proizvajalcev (13 %), posameznike (7 %), trgovce na debelo (5 %), trgovce na drobno (5 %), druge vrste združenj (5 %), kmetijska združenja organizacij proizvajalcev (3 %), lokalne organe (3 %) in splošna združenja kmetov (2 %).**
44. To kaže, da so kmetijski proizvajalci sami ali v partnerstvu najpomembnejši vir pritožb. Kršitve so bile odkrite v samo približno četrtini preiskav, ki jih zajema to poročilo. Ta delež je manjši pri preiskavah, uvedenih zaradi pritožb kmetijskih proizvajalcev: od **25 preiskav**, začelih v zadevnem obdobju na podlagi pritožb kmetijskih proizvajalcev, je bila odločba o ugotovljeni kršitvi izdana v samo **4 preiskavah**. Kadar kmetijski proizvajalci svoje pritožbe podajo pri organih za konkurenco, jih pogosto tudi javno objavijo in s tem zmanjšajo možnosti organov, da bi zbrali dokaze o morebitnih kršitvah.
45. Kljub temu so organi za konkurenco ugotovili več praks, ki so bile neposredno škodljive za kmete. Na primer, **španski nacionalni organ za konkurenco** je na podlagi pritožbe oglobil kupce, ki so se dogovorili o nižjih cenah za odkup surovega mleka od kmetov ter o tem, kdo odkupuje od katerih kmetov. V drugem primeru je **francoski nacionalni organ za konkurenco** na podlagi pritožbe oglobil kupce živih prašičev, ker so se dogovorili o količinah, ki so jih nameravali odkupiti od kmetov, da bi znižali ceno živali. Nacionalni organi za konkurenco so na primer posegli tudi, da bi omilili pogoje ekskluzivnosti, ki so jih kmetom predpisale prevladujoče zadruga. V teh primerih so organi za konkurenco kmetom omogočili, da surovo mleko (na Švedskem) in sladkorno peso (v Franciji) dobavljajo več predelovalnim zadrugam, ter jim s tem povečali možnosti za višje cene, poleg tega so jim omogočili povečanje proizvodnje (na primer sladkorne pese v času odprave kvot).

3.5. Rezultati preiskav

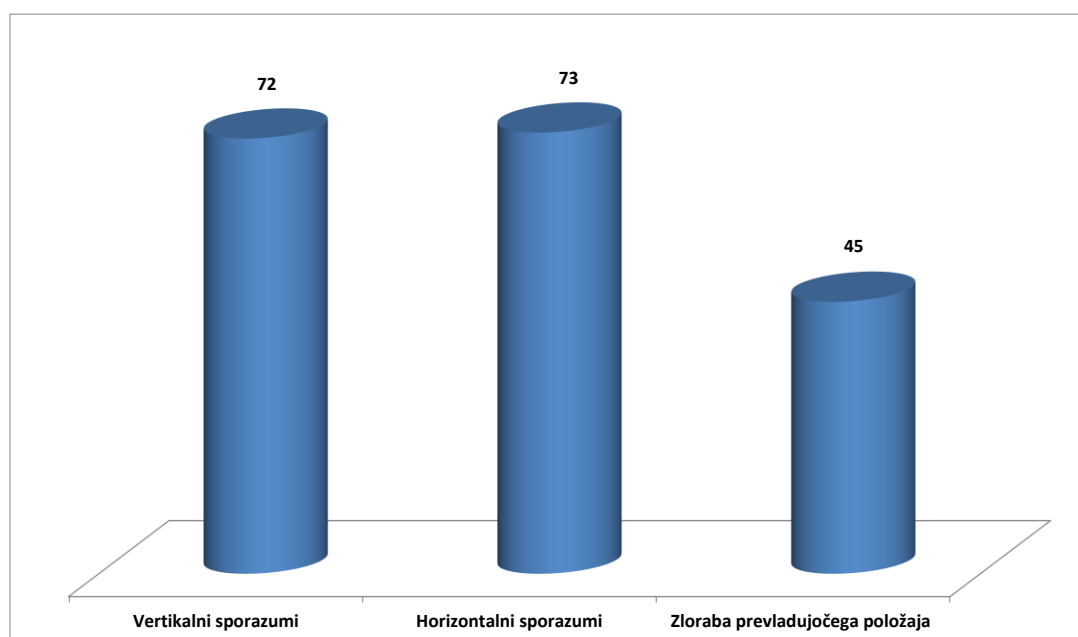
46. Protimonopolne preiskave v kmetijskem sektorju, ki so bile končane v zadevnem obdobju, so privedle do štirih vrst rezultatov:

- a. **odločbe o kršitvi z globami**, tj. organi za konkurenco so od subjekta zahtevali, da ustavi kršitev in plača denarno kazen (v približno polovici končanih primerov);
- b. **odločbe o kršitvi brez glob**, tj. organi za konkurenco so od subjekta zahtevali, da ustavi kršitev, pri tem pa mu niso naložili denarne kazni (v nekaj končanih primerih);
- c. **odločbe o zavezah**, tj. organi za konkurenco se niso odločili, ali je bila storjena kršitev, in so sprejeli odločitev, na podlagi katere je zaveza, ki jo je preiskovani subjekt predlagal, zakonsko zavezujoča, s tem pa so bili odpravljeni vsi morebitni pomisleki (v nekaj končanih primerih);
- d. **zaključek brez odločbe**, tj. organi za konkurenco so zaradi pomanjkanja dokazov postopek končali v predhodni fazi preiskave (pri teh preiskavah je treba upoštevati zavrnjene pritožbe), ker bi bila prizadevanja, potrebna za izpolnitev obveznosti v zvezi z dokaznim bremenom, nesorazmerna ali ker je bilo treba določiti prednostne naloge (v približno polovici končanih primerov).

3.6. Vrste preiskovanih kršitev

Slika 1

Število glavnih vrst preiskovanih kršitev od januarja 2012 do junija 2017¹⁹



47. Evropski organi za konkurenco so preiskovali **vertikalne sporazume** (38 % preiskav v zadevnem obdobju), tj. sporazume med subjekti, ki poslujejo na različnih ravneh proizvodnje. Na primer, nacionalni organi za konkurenco so preiskovali

¹⁹ Skupno število preiskav, ki so jih izvedli organi za konkurenco, in število glavnih vrst kršitev, ki so bile odkrite, se ne ujemata, saj nekatere preiskave zajemajo več kot eno vrsto kršitve (na primer vertikalni ali horizontalni sporazum).

sporazume, sklenjene med predelovalci in trgovci na drobno, ki določajo minimalno drobnoprodajno ceno, na primer na **Slovaškem** v enem primeru glede mlečnih proizvodov in v **Bolgariji** v treh primerih glede sončničnega olja. **Avstrijski** nacionalni organ za konkurenco je končal 23 preiskav sporazumov, sklenjenih med predelovalci in trgovci na drobno o minimalnih maloprodajnih cenah mlečnih izdelkov, mesnih proizvodov in proizvodov iz moke. V nekaterih drugih primerih so organi za konkurenco sklenili, da kršitev ni verjetna, in so zato preiskavo končali. Na primer, **hrvaški** nacionalni organ za konkurenco je uvedel preiskavo na podlagi pritožbe o sporazumu med predstavniki proizvajalcev in predelovalcev mleka glede izračuna nabavne cene mleka. Nacionalni organ za konkurenco je ugotovil, da pogajanja in dogovori o nabavnih cenah mleka niso sporni z vidika pravil konkurence.

48. Evropski organi za konkurenco so preiskovali **horizontalne sporazume**, tj. sporazume med dvema ali več dejanskimi ali potencialnimi konkurenti (**38 %**), na primer sporazume med proizvajalci o določanju cene kmetijskega proizvoda. Na primer, **ciprski** nacionalni organ za konkurenco je v preiskavi po uradni dolžnosti ugotovil, da je kmetijsko združenje organizacij proizvajalcev kršilo pravila konkurence s tem, ko je s kmeti, svojimi člani, sklenilo sporazume o distribuciji surovega kravjega mleka, ki so vsebovali posebne pogoje za določanje cene surovega mleka. V drugih primerih so organi za konkurenco sklenili, da kršitev ni verjetna, in so zato preiskavo končali. **Poljski** nacionalni organ za konkurenco je na primer končal svojo preiskavo na podlagi pritožbe zaradi pomanjkanja dokazov, da so hkratne in razmeroma hitre spremembe cen (tj. znižanje) jabolk za industrijsko predelavo, ki so jih kupili predelovalci, izhajale iz sporazuma o določanju cen.
49. Organi za konkurenco so preiskovali tudi sporazume, ki so bili **vertikalni in horizontalni obenem**, saj so zajemali več ravni dobavne verige in na vsaki ravni vključevali številne ali vse konkurente. Na primer, **Evropska komisija** je leta 2015 po uradni dolžnosti proučila sporazume, katerih sklenitev z nacionalnimi združenji predelovalcev in nacionalnimi združenji trgovcev na drobno v **Franciji** so objavila nacionalna združenja kmetijskih proizvajalcev. Namen sporazumov je bil zvišati cene nekaterih mlečnih izdelkov in mesnih proizvodov ter izključiti dobave proizvajalcev iz drugih držav članic tako, da so se trgovci na drobno zavezali, da bodo 100 % zadevnih proizvodov nabavljali v Franciji. Posredovanje Komisije je zagotovilo, da police francoskih supermarketov niso bile rezervirane za francoske proizvode, in s tem preprečilo škodljiv cikel povračilnih ukrepov za vse kmete na notranjem trgu, primeri pa so bili končani. Številni nacionalni organi za konkurenco so preiskovali podobne sporazume.
50. Organi za konkurenco so preiskovali tudi morebitno **zlorabo, ki naj bi jo zagrešili prevladujoči izvajalci dejavnosti (24 %)**. Te zlorabe so večinoma zajemale strategije za preprečevanje dostopa do trga konkurentom, kot so obveznosti ekskluzivnosti, obveznosti minimalnega nakupa, zavrnitev dobave in tako imenovane izkoriščevalske zlorabe, kot so neupravičene pogodbene obveznosti.

Nacionalni organi za konkurenco so v nekaterih primerih ugotovili, da so prevladujoče družbe zlorabile svoje prevladujoče položaje, na primer s tem, ko so zavrnile dobavo svojih proizvodov nekaterim kupcem. V enem primeru iz leta 2012 je **finski** nacionalni organ za konkurenco na podlagi pritožbe predlagal globo za mlečno zadrugo, ker je zlorabila svoj prevladujoči položaj s prodajo svežega mleka po umetno nizkih cenah. Nacionalni organ za konkurenco je ugotovil, da si je zadruga prizadevala za nizke cene, da bi vse druge predelovalce izrinila s trga, vključno z malimi mlekarnami, tako da bi prevladujoči predelovalec postal edini predelovalec mleka na trgu – to bi mu omogočilo, da znova zviša cene.

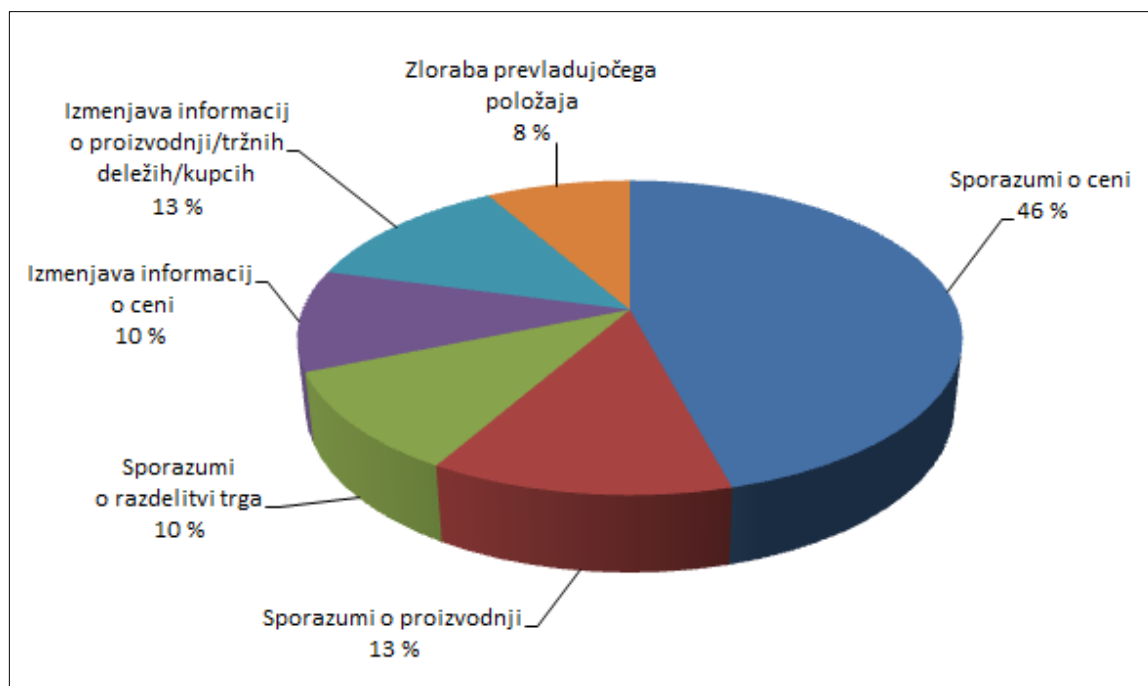
51. Vsi primeri zlorab, ki so jih zagrešili prevladujoči izvajalci dejavnosti in so jih odkrili organi za konkurenco, se nanašajo na mleko in mlečni sektor.
52. Nekateri primeri so bili končani zaradi pomanjkanja dokazov. **Švedski** nacionalni organ za konkurenco je na primer končal preiskavo zaradi pomanjkanja dokazov o pritožbi, da prevladujoča družba plačuje trgovcem na drobno, da ne prodajajo proizvodov njenih konkurentov.

3.7. Vrste ugotovljenih kršitev

53. Vrste kršitev, ki so jih odkrili organi za konkurenco, se lahko razvrstijo, kot sledi: **sporazumi o ceni (46 %), sporazumi o proizvodnji (13 %), izmenjava informacij o proizvodnji, tržnih deležih in kupcih (13 %), sporazumi o razdelitvi trga (10 %), izmenjava informacij o ceni (10 %), zlorabe prevladujočega položaja, vključno s strategijami za preprečevanje dostopa do trga konkurentom, kot so oderuške cene, izključevalni rabati, pretirane in nepošteno cene (8 %).** V številnih primerih so organi za konkurenco ugotovili, da je bilo storjenih več kršitev naenkrat.

Slika 2

Glavne vrste kršitev, ki so jih organi za konkurenco odkrili od januarja 2012 do junija 2017



3.8. Posvetovanja in dejavnosti spremljanja

54. Organi za konkurenco zagotavljajo tudi svetovanje o uporabi pravil konkurence. Nacionalni organi za konkurenco so v zadevnem obdobju prejeli 46 takšnih **zahtev za posvetovanje** v kmetijskem sektorju. Zahteve za posvetovanje so predložili izvajalci dejavnosti in organi, na primer v zvezi z novo zakonodajo.
55. Pomembno delo nacionalnih organov za konkurenco zajema tudi dejavnosti spremljanja. Nacionalni organi za konkurenco so v zadevnem obdobju izvedli 53 **dejavnosti spremljanja in povezanih dejavnosti** glede uporabe pravil konkurence za kmetijski sektor. To delo običajno vključuje sektorske preiskave, sprejemanje poročil in zagovorništvo.