EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.10.2018.
COM(2018) 706 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Primjena pravila Unije o tržišnom natjecanju na poljoprivredni sektor

{SWD(2018) 450 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Primjena pravila Unije o tržišnom natjecanju na poljoprivredni sektor

1. UVOD

1. Komisija će do 31. prosinca 2017. u skladu s Uredbom (EU) br. 1308/2013 („ZOT”)[1] člankom 225. točkom (d) Europskom parlamentu i Vijeću predstaviti izvješće o primjeni pravila o tržišnom natjecanju na poljoprivredni sektor, pogotovo o funkcioniranju članaka 209., 210. i 169., 170. i 171. ZOT-a.

2. Ovo izvješće temelji se na doprinosima nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, država članica i privatnih organizacija Komisiji, studijama Europske komisije o organizacijama proizvođača u sektoru maslinova ulja, ratarskih kultura, te govedine i teletine (2017.) i o sektorskim organizacijama (2016.).

3. „Poljoprivredni sektor” obuhvaća proizvode navedene u članku 1. i 2. i Prilogu I. ZOT-u.

4. Izvješće obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2014. do sredine 2017. u pogledu odstupanja od pravila o tržišnom natjecanju iz ZOT-a i razdoblje od 1. siječnja 2012. do sredine 2017. u pogledu opisa protumonopolskih istraga („razdoblje izvješća”).[2] U radnom dokumentu službi Komisije navedene su dodatne informacije o odstupanjima i protumonopolskim istragama.

1.1. Pravila Unije o tržišnom natjecanju

5. **Člankom 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije** (UFEU) zabranjuju se sporazumi između dva neovisna tržišna subjekta ili više njih kojima se ograničava tržišno natjecanje. Time su posebno obuhvaćeni sporazumi o utvrđivanju cijena, čime se uklanjaju poticaji za poboljšanje proizvodnje te se smatraju ozbiljnim povredama. U skladu s člankom 101. stavkom 3. UFEU-a sporazumi su izuzeti od zabrane iz članka 101. stavka 1. ako proizvode objektivne gospodarske koristi koje nadmašuju negativne učinke ograničavanja tržišnog natjecanja, npr. ako pridonose poboljšanju proizvodnje ili distribucije robe, a istodobno potrošačima omogućuju pravedan udio u koristi koja iz njih proizlazi. Ograničenje mora biti i nužno, a konkurenciju se ne smije ukloniti. Gospodarski subjekti sami ocjenjuju jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 101. UFEU-a.[3]

---

1 Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta, SL L 347 od 20.12.2013., str. 671.

2 Za razdoblje izvješća 2004. – 2011. vidjeti izvješće o provođenju zakona koji se odnosi na tržišno natjecanje i aktivnostima praćenja tržišta od strane europskih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u prehrambenom sektoru.

3 Vidjeti smjernice Europske komisije iz 2004. o primjeni članka 81. stavka 3. EZ-a (sadašnji članak 101. stavak 3. UFEU-a).

6. I poljoprivredni sektor može imati koristi od izuzimanja u okviru općih pravila o tržišnom natjecanju, npr. takozvana Uredba o skupnom izuzeću za specijalizaciju (SBER).[4]
   Ako stranke zajednički proizvode ili obrađuju proizvode i ako zbrojeni tržišni udjeli stranaka ne prelaze 20 % relevantnog tržišta za prerađene proizvode, SBER dopušta zajedničku prodaju tih proizvoda. To se odnosi npr. na zadruge koje se često bave djelatnostima prerade.

7. **Člankom 102. UFEU-a** poduzetnicima u vladajućem položaju na predmetnom tržištu zabranjuje se zlouporaba tog položaja, primjerice nametanjem nepravednih cijena ili ograničavanjem proizvodnje.

1.2. Primjena pravila EU-a o tržišnom natjecanju na poljoprivredni sektor

8. U UFEU-u poljoprivredni sektor ima poseban status. U skladu s člankom 42. UFEU-a pravila o tržišnom natjecanju Unije primjenjuju se na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima samo u onoj mjeri koju utvrde Europski parlament i Vijeće u okviru članka 43. stavka 2. UFEU-a i uzimajući u obzir ciljeve određene člankom 39. UFEU-a. Ciljevi su povećanje produktivnosti, postizanje pravednog životnog standarda za poljoprivrednu zajednicu, stabilizacija tržišta, osiguravanje dostupnosti opskrbe te određivanje razumnih cijene za potrošače. Sud Europske unije priznaje da zajednička poljoprivredna politika ima prednost pred ciljevima Ugovora u području tržišnog natjecanja.[5] Priznaje da održavanje stvarnog tržišnog natjecanja spada u ciljeve zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke organizacije tržištâ.[6]

2. ODSTUPANJA OD ČLANKA 101. STAVKA 1. UFEU-A

9. Pravila Unije o tržišnom natjecanju primjenjuju se na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, osim ako u ZOT-u nije određeno drugačije (članak 206. ZOT-a). ZOT sadržava odstupanja od primjene članka 101. UFEU-a koja se odnose na sve ili neke poljoprivredne sektore ili na posebne situacije.

10. Grafikonom u nastavku opisuje se okvir za pravila o tržišnom natjecanju i odstupanja prije 1. siječnja 2018. [7]

---

4 Uredba Komisije 1218/2010 od 14.12.2010 o primjeni članka 101. stavka 3. UFEU-a na određene kategorije sporazuma o specijalizaciji, SL L 335/43 od 18.12.2010.

5 Presuda od 29. listopada 1980., *Maizena*, 139/79, EU:C:1980:250, stavak 23., presuda od 5. listopada 1994., *Njemačka/Vijeće*, C-280/93, EU:C:1994: 367, stavak 61., presuda od 19. rujna 2013., *Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoiisis Paknou*, C-373/11, EU: C: 201: 567, stavak 39., i kako je ponovljen u nedavnoj presudi od 14. studenoga 2017., *APVE and Others*, C-671/15,EU:C:2017:860, stavak 37.

6 Presuda od 9. rujna 2003., *Milk Marque and National Farmers' Union*, C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, stavak 57., presuda od 14. studenoga 2017., *APVE and Others*, C-671/15,EU:C:2017:860, stavci 37. i 48.

7 Uredba (EU) 2017/2393 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2017. o izmjeni uredaba (EU) br. 1305/2013 o potpori ruralnom razvoju iz Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), (EU) br. 1306/2013 o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike,

Grafikon 1.
Pravila o tržišnom natjecanju prije 1.1.2018.



11. Mnoga od tih odstupanja primjenjuju se na rad priznatih organizacija proizvođača čije su aktivnosti opisane u članku 152. ZOT-a; druga se primjenjuju na poljoprivrednike i udruženja poljoprivrednika (članak 209.), a članak 210. ZOT-a primjenjuje se na vertikalnu suradnju priznatih sektorskih organizacija u dobavnom lancu.

12. U pogledu aktivnosti organizacija proizvođača, posebno u sektoru voća i povrća, u članku 160. ZOT-a od pridruženih se proizvođača zahtijeva da čitavu svoju predmetnu proizvodnju stavljaju na tržište putem organizacije proizvođača. U skladu s člankom 11. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2017/891[8], glavna aktivnost organizacija proizvođača u sektoru voća i povrća jest koncentracija ponude i stavljanje na tržište proizvoda svojih članova. U nedavnom predmetu povezanom s organizacijama proizvođača voća i povrća, Sud Europske unije istaknuo je da se pod određenim uvjetima članak 101. UFEU-a ne primjenjuje na određene aktivnosti (primjerice planiranje količina, donošenje politike cijena) tih organizacija

---

(EU) br. 1307/2013 o utvrđivanju pravila za izravna plaćanja poljoprivrednicima u programima potpore u okviru zajedničke poljoprivredne politike, (EU) br. 1308/2013 o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i (EU) br. 652/2014 o utvrđivanju odredaba za upravljanje rashodima koji se odnose na prehrambeni lanac, zdravlje i dobrobit životinja te na biljno zdravstvo i biljni reprodukcijski materijal (SL 2017 L350, str. 15.) „skupna uredba" izmijenjena člankom 152. ZOT-a radi uključivanja izričitog odstupanja od natjecanja za OP/UOP-e u svim sektorima.

8 SL L 138, 25.5.2017., str. 4.

proizvođača.[9] U godišnjim izvješćima država članica navodi se da su organizacije proizvođača / udruženja organizacija proizvođača u 2015. prodali oko 50 % ukupne proizvodnje voća i povrća u EU-u.

13. Države članice dodjeljuju priznanje organizacijama proizvođača i udruženjima organizacija proizvođača. Trenutačno postoji više od 1700 priznatih organizacija proizvođača i 60 udruženja organizacija proizvođača u sektoru voća i povrća u EU-u. Razlog tomu je što se EU-ovo sufinanciranje operativnih programa dodjeljuje priznatim organizacijama proizvođača. U sektoru mlijeka postoji oko 300 priznatih organizacija proizvođača i 7 udruženja organizacija proizvođača. U drugim sektorima postoji oko 1200 priznatih organizacija proizvođača i 9 udruženja organizacija proizvođača, uglavnom za meso, maslinovo ulje i žitarice. [10]

14. Iako ovo izvješće obuhvaća samo razdoblje navedeno u stavku 4., potrebno je istaknuti **dva nedavna događaja**.

15. Prvo, presudom „Endives"[11] Sud Europske unije odlučio je da su sljedeće prakse zabranjene u okviru članka 101. UFEU-a: koordinacija količine i politike cijena, kao i razmjena poslovno osjetljivih informacija između organizacija proizvođača i njihovih udruženja (udruženja organizacija proizvođača). Sud je utvrdio i da se članak 101. UFEU-a pod određenim uvjetima ne primjenjuje unutar priznatih organizacija proizvođača i udruženja organizacija proizvođača na aktivnosti koje one provode. Predmetne prakse posebno moraju biti **nužno potrebne** za provedbu ciljeva i **proporcionalne** provedbi ciljeva koji su zakonodavstvom Unije dodijeljeni organizacijama proizvođača i udruženjima organizacija proizvođača.

16. Drugo, od 1. siječnja 2018., člankom 152. ZOT-a, kako je izmijenjen skupnom uredbom, predviđeno je odstupanje od članka 101. UFEU-a za **priznate organizacije proizvođača i priznata udruženja organizacija proizvođača.** Za primjenu odstupanja, priznate organizacije proizvođača i priznata udruženja organizacija proizvođača moraju integrirati barem jednu aktivnost pridruženih proizvođača (primjerice prijevoz, skladištenje), istinski obavljati aktivnost, koncentrirati ponudu i staviti proizvode svojih članova na tržište.

9 Vidjeti stavak 15. u nastavku.

10 Podaci za 2016., Podaci se temelje na izvješću države članice za sektor voća i povrća i za sektor mlijeka. Podaci za ostale sektore preliminarni su i temelje se na odgovorima država članica EU-a na zahtjev Komisije od travnja 2017.

11 Presuda od 14. studenoga 2017. u predmetu *APVE and Others,* C-671/15,EU:C:2017:860, točke 43. i sljedeće.
Predmet se odnosio na odredbe Uredbe (EU) 1234/2007.

2.1. Opća odstupanja od pravila o tržišnom natjecanju iz ZOT-a

2.1.1. Članak 209. ZOT-a

17. Članak 209. stavak 1. podstavak 2. ZOT-a, koji u sličnom obliku postoji od 1962., općenito je odstupanje od članka 101. stavka 1. UFEU-a o suradnji poljoprivrednika. Sporazumima se **ne** i. ugrožavaju ciljevi iz članka 39. UFEU-a, ii. podrazumijeva obveza naplaćivanja jednake cijene i iii. isključuje konkurencija. Budući da poljoprivrednici sami ocjenjuju primjenjivost odstupanja od sporazuma te o tome ne obavještavaju Komisiju ili države članice, Komisija nema podatke o učestalosti primjene odstupanja na poljoprivrednike. U istragama u području tržišnog natjecanja stranke su se rijetko pozivale na članak 209. ZOT-a.

18. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Nizozemskoj** provelo je dvije istrage povezane s prethodnikom članka 209. ZOT-a – člankom 176. Uredbe 1234/2007. U jednoj od spomenutih istraga iz 2012. nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja novčano je kaznilo skupinu poljoprivrednih proizvođača, veletrgovaca i prerađivača zbog sporazuma kojim se ograničila proizvodnja luka srebrenca. Stranke iz sporazuma dijelile su i informacije o cijeni kako bi uskladile cijene i postigle najveće moguće cijene.
Kako bi održale sporazum, stranke su kupile više konkurentskih proizvođača luka koji nakon toga više ne bi proizvodili luk srebrenac. Stranke su tvrdile da je sporazum mogao biti obuhvaćen odstupanjem jer je bio nužan za povećanje produktivnosti i prinosa proizvodnje kao i za postizanje razumnih cijena. Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja odlučilo je da odstupanje nije primjenjivo zbog sljedećih razloga: 1. stranke nisu bile dio nacionalne organizacije tržišta 2. cilj godišnjih proizvodnih kvota bio je povećati cijene iznad konkurentskih, a sporazumom se nije pridonijelo postizanju razumnih cijena ponude za potrošače i 3. sporazum je uključivao naplaćivanje jednakih cijena.

2.1.2. Članak 210. ZOT-a – Sporazumi sektorskih organizacija

19. U skladu s člankom 210. ZOT-a, priznate međustrukovne organizacije mogu se pozivati na odstupanje iz članka 101. stavka 1. UFEU-a. O svojim sporazumima moraju obavijestiti Komisiju te ako Komisija odluči da nisu nekompatibilni s pravilima Unije unutar dva mjeseca od primitka čitave prijave, članak 101. stavak 1. UFEU-a ne primjenjuje se. Sporazum ne smije uključivati utvrđivanje cijena ili kvota, podjelu tržišta ili druga narušavanja tržišnog natjecanja. Komisija je u okviru ovog članka primila **dvije obavijesti** od međustrukovnih organizacija.

20. Komisija se u siječnju 2015. nije protivila sporazumu centra *Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL)* kojim su utvrđeni sustavi cijena za mlijeka s određenim obilježjima. Budući da cijena mlijeka ovisi o njegovu sastavu i kvaliteti, regionalne organizacije CNIEL-a objavljuju vrijednosti za razne tehničke specifikacije mlijeka na temelju različitih parametara mlijeka (primjerice udio mliječne masti, podrijetlo mlijeka na temelju vrste krava, kriteriji za zdravlje i

higijenu) koji dovode do bonusa ili kazni u odnosu na osnovnu cijenu. Proizvođači i kupci mlijeka mogu se na dobrovoljnoj bazi u svojim ugovorima referirati na objavljene sustave cijena i složiti se oko bonusa ili kazne u odnosu na osnovnu cijenu mlijeka.

21. Komisija se u lipnju 2017. nije protivila sporazumu francuske sektorske organizacije *Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT)* kojim je utvrđen pokazatelj cijena za krumpire. Pokazatelj cijena temelji se na objedinjenim podacima o naknadama koje su poljoprivrednici u prošlosti primali za određene vrste krumpira. Objavljivanjem tih informacija nastoji se povećati znanje o dobavnom lancu. Proizvođači i kupci krumpira mogu se dobrovoljno u svojim pojedinačnim ugovorima referirati na objavljeni pokazatelj cijene.

22. Trenutačno postoji **128 priznatih sektorskih organizacija** u devet država članica Europske unije, a velika većina nalazi se u Francuskoj i Španjolskoj (njih 65, odnosno 27). Većina sektorskih organizacija djeluje u sektoru vina, voća i povrća.[12]

2.2. Odstupanja specifična za sektore iz ZOT-a

2.2.1. Pregovori o ugovorima

23. Tijekom razdoblja izvješća obuhvaćenog ovim izvješćem u četiri sektora - *maslinovo ulje, govedina/teletina i određene ratarske kulture te mlijeko i mliječni proizvodi* - ZOT je organizacijama proizvođača pružio mogućnost pregovaranja o ugovorima o isporuci za prodaju proizvoda njihovih članova. Mjerama je bilo zajedničko jačanje pregovaračke pozicije poljoprivrednika u odnosu na njihove partnere iz donjeg dijela lanca, ali razlikuju se uvjeti i aktivnosti ovlaštene u okviru ovih odredbi.

24. Od 2012., u skladu s člankom 149. ZOT-a u **sektoru mlijeka**, priznate organizacije proizvođača, koje podliježu kvantitativnim ograničenjima, mogu pregovarati o ugovorima bez koncentriranja ponude i stavljanja proizvoda svojih članova na tržište ili integriranja aktivnosti za jačanje učinkovitost svojih proizvođača. Organizacija proizvođača može dogovoriti cijenu isporuke sirovog mlijeka prerađivačima. Provedba ove odredbe opisana je u izvješćima Komisije iz 2014. i 2016.[13] Devet država članica 2016. prijavilo je isporuke sirovog mlijeka u okviru kolektivno dogovorenih ugovora. Kolektivno dogovorna količina iznosila je 22,9 milijuna tona, tj. 15 % ukupne isporuke mlijeka u 2016 u EU-u. Odstupanje specifično za sektor za mlijeko iz članka 149. ZOT-a još je primjenjivo.

25. Od 2014. člancima 169., 170. i 171. proizvođačima se omogućavala zajednička prodaja i aktivnosti vezane uz prodaju poljoprivrednih proizvoda u sektorima **maslinova ulja, govedine i teletine te ratarskih kultura** kroz priznate organizacije proizvođača. Budući da podliježu kvantitativnim ograničenjima, te organizacije mogu

12 Godišnja izvješća država članica i studija Arcadia/LEI Wageningen.
13 https://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package_en.

dogovarati ugovore o isporuci, ako time koncentriraju ponudu i stave proizvode svojih članova na tržište. Uz to moraju i integrirati barem jednu aktivnost pridruženih proizvođača koja će vjerojatno imati značajne učinke. Komisija je 2015. donijela smjernice o primjeni tih odredbi.[14] Odredbe su stavljene izvan snage 1. siječnja 2018. Uredbom (EU) 2017/2393. Iako su odstupanja u pogledu maslinova ulja, govedine/teletine i određenih ratarskih kultura stavljena izvan snage, i dalje su pravno relevantna za aktivnosti koje su se dogodile prije stupanja na snagu izmjena skupne uredbe 1. siječnja 2018.

26. Kako bi imala koristi od odstupanja za ta tri sektora, organizacija proizvođača mora tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja države članice dostaviti količinu proizvoda obuhvaćenu pregovorima. Država članica mora obavijestiti Komisiju. Komisija od stupanja na snagu ZOT-a nije primila ni jednu takvu obavijest.

27. Komisija je 2017. pokrenula studiju o organizacijama proizvođača i njihovim aktivnostima u ta tri sektora. **Rezultati** pokazuju da postoji mnogo više nepriznatih nego priznatih organizacija proizvođača / udruženja organizacija proizvođača. Ukupan broj priznatih i nepriznatih organizacija proizvođača i udruženja organizacija proizvođača iznosi oko 1 400 u sektoru maslinova ulja; oko 800 u sektoru govedine i teletine i oko 1 600 u sektoru ratarskih kultura.

28. **Rezultati** pokazuju i da oko dvije trećine organizacija proizvođača i udruženja organizacija proizvođača provodi pregovore o ugovorima i da gotovo sve organizacije koje to rade obavljaju i barem jednu aktivnost za jačanje učinkovitosti iz članaka 169. – 171. Uredbe o ZOT-u pri čemu su najčešće aktivnosti za jačanje učinkovitosti kvaliteta kontrole, distribucija/prijevoz i nabava ulaznih sredstava. Organizacije proizvođača obavljanju te aktivnosti za jačanje učinkovitosti prije svega jer smatraju da one poboljšavaju njihov položaj u pregovorima s kupcima. Ni jedna organizacija proizvođača nije ispunila sve administrativne zahtjeve (identificiranje i obavještavanje o dogovorenim količinama) za ostvarivanje koristi od odstupanja.

2.2.2. Ostala odstupanja po sektorima, uključujući krizne mjere

29. U člancima 150. i 172. ZOT-a organizacijama proizvođača omogućava se da se dogovore o **prilagodi opskrbe prema potrebama** i osiguraju dodanu vrijednost i kvalitetu određenih proizvoda. Za ponudu **sireva s oznakom ZOI/ZOZP15**, *Francuska* je primijenila upravljanje ponudom za **osam** i *Italija* **za četiri vrste sira** u okviru primjene članka 150. ZOT-a. Sličnu mogućnost za ponudu šunke s oznakom ZOI/ZOZP do sad je iskoristila samo **Italija,** članak 172. ZOT-a. Za **vino**, *Francuska* **(17 predmeta)** i *Španjolska* **(1 predmet)** obavijestile su Komisiju o utvrđivanju tržišnih pravila za reguliranje ponude u skladu s člankom 167. ZOT-a**.**

14 Obavijest Komisije, SL C 431 od 22.12.2015., str. 1.

15 ZOI je „zaštićena oznaka izvornosti” i ZOZP je „zaštićena oznaka zemljopisnog podrijetla”.

30. U **sektoru šećera**, u Delegiranoj uredbi Komisije (EU) 2016/116616 prerađivačima šećera i uzgajivačima šećerne repe pod određenim uvjetima omogućuje se dogovor o dijeljenju vrijednosti i gubitaka. Klauzula o dijeljenju vrijednosti nije obvezna i trebala bi se ugovarati samo između jednog prerađivača šećera (tj. ne zadruga više prerađivača) i uzgajivača šećerne repe u isto vrijeme. Stranke ne mogu dogovoriti cijene šećerne repe.
Dijeljenje vrijednosti koristiti se u velikoj mjeri, tj. u 35 od 42 sporazuma unutar sektora17 za koji je Komisija prikupila informacije.

31. U članku 33. ZOT-a organizacijama proizvođača u sektoru voća i povrća pruža se mogućnost **provedbe raznih mjera u okviru operativnih programa, među ostalim, planiranje proizvodnje i krizne mjere.** Te mjere sufinancira EU. Financijska pomoć EU-a za krizne mjere iznosila je 50 milijuna EUR u 2015.

32. U slučaju ozbiljne neravnoteže tržišta, u članku 222. ZOT-a omogućuju se **sporazumi priznatih organizacija proizvođača / udruženja organizacija proizvođača i sektorskih organizacija** u svim poljoprivrednim sektorima za ograničeno razdoblje od šest mjeseci koje se može produžiti jedanput. Komisija je takve krizne mjere, primjerice povlačenje proizvoda s tržišta, odobrila tijekom krize u sektoru mlijeka od travnja 2016. do travnja 2017. Komisija nije primila informacije o uporabi tog odobrenja.

2.3. Članak 101. stavak 3. UFEU-a

33. Sporazumi sklopljeni između neovisnih proizvođača, npr. o količinama i prodajama, mogu biti izuzeti u skladu s člankom 101. UFEU-a ako su ispunjeni uvjeti iz gornjeg stavka 5.

34. **Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u Latviji** u 2013. u istrazi po službenoj dužnosti ocijenilo je sporazum o zajedničkoj preradi između dvije mljekarske zadruge koji je uključivao utvrđivanje cijena sirovog mlijeka u skladu s nacionalnim zakonom o tržišnom natjecanju (jednak članku 101. stavku 3. UFEU-a). Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdilo je da sporazum može biti izuzet jer su svi uvjeti bili ispunjeni.

35. **Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u Francuskoj** u 2013. pokrenulo je istragu na temelju pritužbe te je novčano kaznilo pet klaoničara svinja zbog dogovora o količinama svinjskog mesa koje su kupovali od uzgajivača svinja. Cilj je bio sniziti cijene koje su se plaćale uzgajivačima svinja. Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja novčano je kaznilo i udruženje

16 Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/1166 od 17. svibnja 2016. o uvjetima kupnje šećerne repe u sektoru šećera od 1. listopada 2017.

17 To su sporazumi između uzgajivača šećerne repe ili njihove organizacije i prerađivača šećera ili njihove organizacije koji trebaju biti sklopljeni prije individualnog ugovora o isporuci, članak 125. ZOT-a.

klaoničara zbog slanja uputa o cijenama svojim članovima. Nadalje, sedam klaonica, udruženja klaoničara i udruga kupaca na aukcijama novčano su kažnjeni zbog kolektivnog dogovora o osnovnoj cijeni koju bi plaćali uzgajivačima. U pogledu posljednje povrede, stranke su tvrdile da njihov sporazum može biti izuzet na temelju članka 101. stavka 3. UFEU-a. Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja zaključilo je da čak i kad bi stranke mogle dokazati da je utvrđivanje osnovne cijene pridonijelo poboljšanju proizvodnje mesa, ostali uvjeti nisu bili ispunjeni jer utvrđivanje osnovne cijene nije potaknulo gospodarski napredak i potrošačima nije omogućilo pravedan udio u nastaloj koristi.

3. ISTRAGE TIJELA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA U SEKTORU POLJOPRIVREDE

36. U razdoblju od 1. siječnja 2012. do sredine 2017. („razdoblje izvješća”) europska tijela[18] za zaštitu tržišnog natjecanja zatvorila su oko **126 istraga**, a **41 istraga** još je u tijeku, sveukupno **167 istraga.** Naviše istraga provela su nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u **Austriji** (24), **Danskoj** (22), **Grčkoj** (21) i **Europska komisija** (22).

3.1. Glavne kategorije proizvoda u istragama

37. Istragama tijela za zaštitu tržišnog natjecanja obuhvaćeni su brojni poljoprivredni proizvodi, ali su sljedeće kategorije proizvoda najčešće istražene: **mlijeka i mliječni proizvodi** (34 %), **meso** (19 %), **voće i povrće** (12 %) te **žitarice** (10 %). Niz istraga proveden je i u kategorijama **uljarica, ulja i masti** (5 %), **šećera** (5 %) i **riže** (2 %).

38. Prekršaji koje su otkrila tijela za zaštitu tržišnog natjecanja koji su rezultirali novčanom kaznom odnose se na niz poljoprivrednih proizvoda, uključujući sljedeće: **mlijeko i mliječni proizvodi (26 %), voće i povrće (22 %), meso općenito (16 %), uljarice, ulja i masti (10 %), ostali proizvodi, npr. prirodni ocat, vino, žitarice, vino, pamuk, šećer (26 %)**.

3.2. Subjekti koji podliježu istragama

39. Subjekti koji podliježu istragama koje provode tijela za zaštitu tržišnog natjecanja su sljedeći: **prerađivači (36 %), trgovci na malo (15 %), drugi oblici udruženja (11 %), poljoprivredni proizvođači (9 %), trgovci na veliko (9 %), organizacije proizvođača u poljoprivredi (9 %), opća udruženja poljoprivrednika (9 %), ostali (7 %), udruženja organizacija proizvođača (4 %)**.

40. Subjekti koji su predmet odluka u slučajevima kad su tijela za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdila povredu pravila o tržišnom natjecanju su sljedeći: **prerađivači (39 %), trgovci na malo (26 %), trgovci na veliko (12 %), drugi oblici udruženja**

18 „Nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja” uključuju i Europsku komisiju i nacionalna tijela EU-a za zaštitu tržišnog natjecanja.

(7 %), poljoprivredni proizvođači (5 %), organizacije proizvođača u poljoprivredi (4 %), ostali (4 %), udruženja organizacija proizvođača (3 %).

41. Subjekti najčešće zastupljeni u istragama su prerađivači. Primjerice u 2014. nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Njemačkoj** novčano je kaznilo tri velika njemačka prerađivača šećera zbog stvaranja „teritorijalnog kartela" kojima bi se ograničila njihova prodaja šećera u Njemačkoj na njihova vlastita područja prodaje. Utvrdili su i prodajne cijene i količine. Cilj je bio postizanje najviših mogućih cijena. Primjerice, u drugim dvama predmetima po službenoj dužnosti u 2012. i 2013., nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u **Francuskoj** i **Njemačkoj** novčano su kaznila 17 odnosno 22 velika mlina za zajednički dogovor o prodajnim cijenama i količinama te za dogovor o podjeli kupaca između mlinova. U drugom primjeru, u predmetu po službenoj dužnosti iz 2012., nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Grčkoj** novčano je kaznilo prerađivače (privatna trgovačka društva, zadruge i udruženje prerađivača) mesa peradi za zajedničko dogovaranje tj. utvrđivanje prodajnih cijena svojih proizvoda i sprječavanje uvoza pilića.

3.3. Glavni izvori istraga

42. Kada je riječ o **podrijetlu istraga**, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pokrenula su većinu istraga na temelju **pritužbi** (od dobavljača, konkurenata ili kupaca). Nadležna tijela pokrenula su druge postupke na vlastitu inicijativu, nakon što su s pomoću tržišnih informacija postali svjesni potencijalnih praksi koje su protivne tržišnom natjecanju.

3.4. Vrste podnositelja pritužbi

43. Podnositelji pritužbe se različiti i u osnovi uključuju sljedeće: **poljoprivredni proizvođači** (**23 %**), **prerađivači** (**19 %**), **ostali** (**15 %**), **organizacije proizvođača u poljoprivredi** (**13 %**), **fizičke osobe** (**7 %**), **trgovci na veliko** (**5 %**), **trgovci na malo** (**5 %**), **druge vrste udruženja** (**5 %**), **poljoprivredna udruženja organizacija proizvođača** (**3 %**), **lokalna tijela** (**3 %**), **opća udruženja poljoprivrednika** (**2 %**).

44. To pokazuje da su poljoprivredni proizvođači, sami ili u partnerstvu, najvažniji izvor pritužbi. Istrage su dovele do utvrđivanja povreda samo u približno jednoj četvrtini istraga obuhvaćenih ovim izvješćem. Taj je postotak manji za istrage pokrenute na temelju pritužbi poljoprivrednih proizvođača: Od **25 istraga** pokrenutih u razdoblju izvješća nakon podnošenja pritužbi poljoprivrednih proizvođača, samo su **4 istrage** dovele do donošenja odluke o utvrđivanju povrede. Poljoprivredni proizvođači često objave svoje pritužbe kad ih podnesu tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja, čime narušavaju izglede tih tijela da prikupe dokaze o mogućim povredama.

45. Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ipak su utvrdila nekoliko praksi koje su izravno štetile poljoprivrednicima. Na primjer, nacionalno **tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u Španjolskoj** na temelju pritužbe novčano je kaznilo kupce koji su pristali plaćati niže cijene poljoprivrednicima za sirovo mlijeko i koji su među sobom podijelili poljoprivrednike. U drugom primjeru, **nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u Francuskoj** na temelju pritužbe novčano je kaznilo kupce živih svinja zbog dogovora o količinama koje su namjeravali kupiti od poljoprivrednika radi smanjenja cijene životinja. Nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja intervenirala su i kako bi ublažila uvjete isključivosti koje zadruge u vladajućem položaju nameću poljoprivrednicima. U tim predmetima tijela za zaštitu tržišnog natjecanja omogućila su poljoprivrednicima da nekoliko prerađivačkih zadruga opskrbljuju sirovim mlijekom (u Švedskoj) i šećernom repom (u Francuskoj), čime su proizvođači dobili više mogućnosti za postizanje većih cijena te im je omogućena povećana proizvodnja
(na primjer za šećernu repu u trenutku ukidanja kvota).

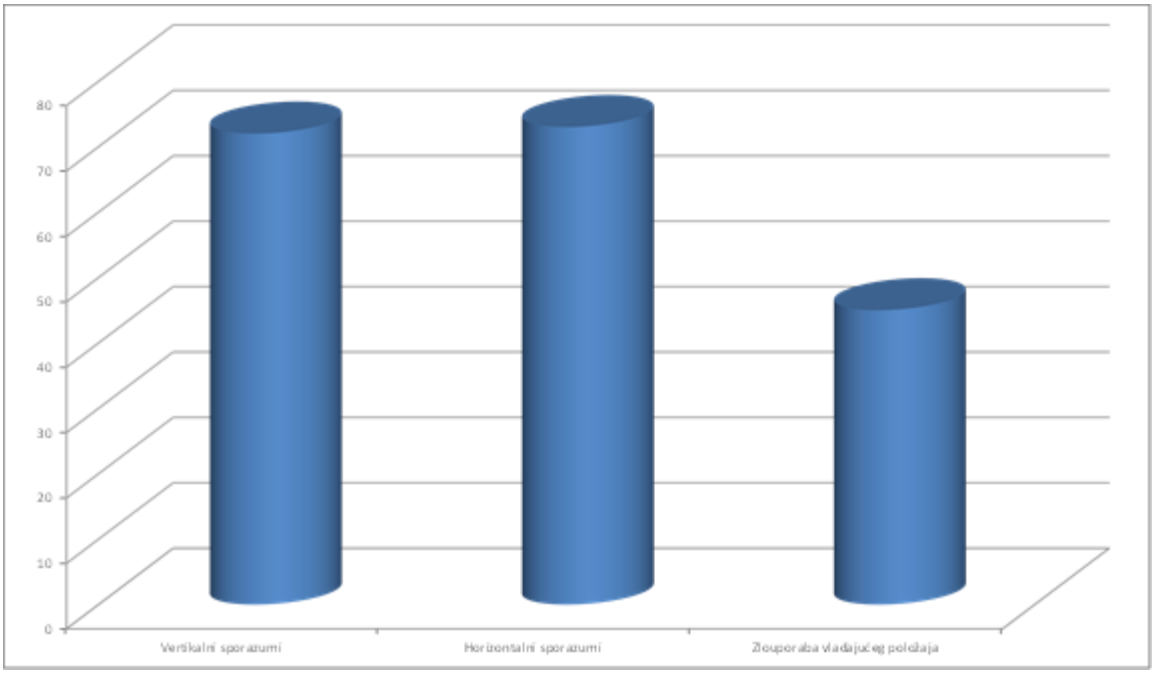
3.5. Ishodi istraga

46. Protumonopolske istrage u poljoprivrednom sektoru zaključene tijekom razdoblja izvješća dovele su do četiri različite vrste ishoda:
    a. **odluke o povredama s novčanim kaznama**, tj. tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zahtijevala su da subjekt zaustavi povredu i plati novčanu kaznu (oko polovine zaključenih predmeta);
    b. **odluke o povredama bez novčanih kazni**, tj. tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zahtijevala su da subjekt zaustavi povredu bez plaćanja novčane kazne
    (nekoliko zaključenih predmeta);
    c. **odluke o prihvaćanju obveza**, tj. tijela za zaštitu tržišnog natjecanja nisu utvrdila postojanje povrede i donijela su odluku na temelju koje je obveza koju je ponudio subjekt pod istragom pravno obvezujuća, čime se uklanjaju mogući problemi (nekoliko zaključenih predmeta);
    d. zatvaranje bez odluke, tj. tijekom preliminarne faze istrage tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zatvorila su istragu zbog nedostatka dokaza (među tim istragama treba uzeti u obzir odbijanje pritužbi) jer su bili potrebni nerazmjerni napori za zadovoljavanje potrebnih zahtjeva tereta dokazivanja ili zbog potrebe za utvrđivanjem prioriteta (oko polovine zaključenih predmeta)

3.6. Vrste povreda pod istragom

Slika 1.

Broj glavnih vrsta povreda ispitanih u razdoblju izvješća od siječnja 2012. do lipnja 2017.[19]



47. Europska tijela za zaštitu tržišnog natjecanja ispitala su **vertikalne sporazume** (**38 %** istraga tijekom razdoblja izvješća), tj. sporazume između subjekata koji djeluju na različitim razinama proizvodnje. Na primjer, nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja istražila su sporazume između prerađivača i trgovaca na malo kojima se utvrđuje najniža maloprodajna cijena, npr. u **Slovačkoj** za jedan predmet u pogledu mliječnih proizvoda, a u **Bugarskoj** za tri predmeta koji se odnose na suncokretovo ulje. Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Austriji** zaključilo je 23 istrage o sporazumima između prerađivača i trgovaca na malo o najnižim maloprodajnim cijenama za mliječne proizvode, meso i proizvode od brašna. U nekim su drugim predmetima tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zaključila da se povreda vjerojatno nije dogodila te su stoga zatvorila istragu. Na primjer, nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Hrvatskoj** pokrenulo je istragu na temelju pritužbe u pogledu sporazuma između predstavnika proizvođača mlijeka i prerađivača mlijeka u vezi s izračunom nabavne cijene mlijeka. Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdilo je da pregovori i dogovori o nabavnim cijenama mlijeka nisu bili problematični u okviru pravila o tržišnom natjecanju.

48. Europska tijela za zaštitu tržišnog natjecanja istražuju **horizontalne sporazume**, tj. sporazume između dvaju ili više stvarnih ili potencijalnih konkurenata (**38 %**), npr. sporazume između proizvođača koji utvrđuju cijenu poljoprivrednog proizvoda. Na primjer, u istrazi po službenoj dužnosti nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja na **Cipru** utvrdilo je da je

19 Ukupan broj provedenih istraga tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i broj glavnih vrsta otkrivenih povreda ne podudaraju se jer je nekim istragama obuhvaćeno više vrsta povreda (na primjer vertikalni i horizontalni sporazum).

poljoprivredno udruženje organizacija proizvođača prekršilo pravila o tržišnom natjecanju tako što je sa svojim poljoprivrednicima, članovima udruženja, sklopilo distribucijske sporazume za sirovo kravlje mlijeko koji su uključivali posebne uvjete za određivanje cijene sirovog mlijeka. U drugim predmetima tijela za zaštitu tržišnog natjecanja zaključila su da se povreda vjerojatno nije dogodila te su stoga zatvorila istragu. Na primjer, nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Poljskoj** zatvorilo je svoju istragu pritužbe zbog nedostatka dokaza da su istodobne i relativno brze promjene (tj. smanjenje) cijena industrijskih jabuka koje su kupili prerađivači bile rezultat sporazuma o cijenama.

49. Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja također istražuju sporazume koji su bili **i vertikalni i horizontalni** jer su uključivali nekoliko razina dobavnog lanca i svakoj razini su uključivali sve konkurente ili njih nekoliko. Na primjer, u 2015. **Europska komisija** po službenoj je dužnosti razmotrila javno objavljene sporazume koje su sklopili nacionalna udruženja poljoprivrednih proizvođača i nacionalne udruge prerađivača i nacionalna udruženja trgovaca na malo u **Francuskoj**. Cilj sporazuma bio je povećati cijene nekih mliječnih proizvoda i mesnih proizvoda te isključiti ponudu proizvođača iz drugih država članica tako što su trgovce na malo obvezali na nabavu 100 % relevantnih proizvoda iz Francuske. Intervencija Komisije osigurala je da police u francuskim supermarketima nisu rezervirane samo za francuske proizvode, čime je spriječen štetan ciklus odmazdi za sve poljoprivrednike na unutarnjem tržištu, a predmeti su zatvoreni. Više nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja istražilo je slične sporazume.

50. Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja dodatno su istražila moguću **zlouporabu od strane subjekata u vladajućem položaju** (**24 %**). Ta se zlouporaba uglavnom odnosila na strategije za isključivanje konkurenata, kao što su obveze isključivosti, obveze minimalne kupnje, odbijanja opskrbe i takozvana zlouporaba iskorištavanjem, kao što su neopravdane ugovorne obveze. U nekim predmetima nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdila su da su poduzetnici u vladajućim položajima zloupotrebljavali svoje vladajuće položaje, primjerice odbijanjem opskrbe određenih kupaca svojim proizvodima. U jednom primjeru iz 2012., nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Finskoj** na temelju pritužbe predložilo je novčanu kaznu mljekarskoj zadruzi zbog zlouporabe vladajućeg položaja prodajom svježeg mlijeka po umjetno niskim cijenama. Nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja utvrdilo je da je razlog niske cijene bio izbacivanje svih ostalih prerađivača s tržišta, uključujući male mljekare, tako da bi prerađivač u vladajućem položaju postao jedini prerađivač mlijeka na tržištu, čime bi mu se omogućilo ponovno podizanje cijena.

51. Svi predmeti zlouporabe od strane subjekata u vladajućem položaju koje su otkrila tijela za zaštitu tržišnog natjecanja odnose se na sektor mlijeka i mliječnih proizvoda.

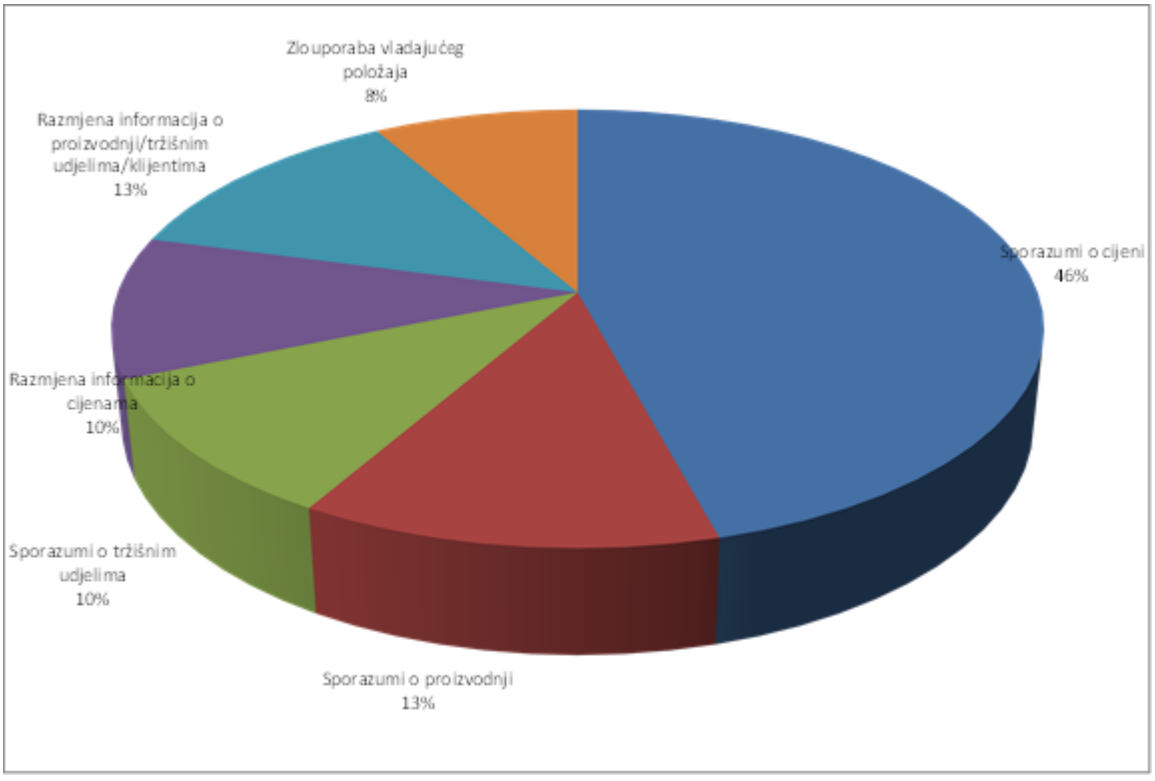
52. Ponekad su predmeti zatvoreni zbog nedostatka dokaza. Na primjer, nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja u **Švedskoj** zatvorilo je istragu zbog nedostatka

dokaza u vezi s pritužbom da poduzetnik u vladajućem položaju plaća trgovce na malo da ne prodaju proizvode konkurenata.

3.7. Vrste utvrđenih povreda

53. Vrste povreda koje su otkrila tijela za zaštitu tržišnog natjecanja mogu se klasificirati na sljedeći način: **sporazumi o cijeni** (**46 %**), **sporazumi o proizvodnji** (**13 %**), **razmjena informacija o proizvodnji, tržišnim udjelima i klijentima** (**13 %**), **sporazumi o podjeli tržišta** (**10 %**), **razmjena informacija o cijeni** (**10 %**), **razmjena informacija o dominantnom položaju**, **zlouporaba vladajućeg položaja**, uključujući strategije za isključivanje konkurenata, kao što su predatorske cijene, isključujući rabati, previsoke i nepravedne cijene (**8 %**). Tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u nizu su predmeta utvrdila postojanje nekoliko povreda u isto vrijeme.

Slika 2.
Glavne vrste povreda koje su otkrila tijela za zaštitu tržišnog natjecanja u razdoblju izvješća
od siječnja 2012. do lipnja 2017.



3.8. Savjetovanja i aktivnosti praćenja

54. Nadalje, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja pružaju savjete o primjeni pravila o tržišnom natjecanju. Tijekom razdoblja izvješća, nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja primila su 46 takvih **molbi za savjetovanje** u poljoprivrednom sektoru. Zahtjevi za savjetovanje dolaze od gospodarskih subjekata, ali i od tijela, na primjer u području novog zakonodavstva.

55. Nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja provode i važne aktivnosti praćenja. Tijekom razdoblja izvješća nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja provela su 53 **aktivnosti praćenja i povezane aktivnosti** koje se odnose na primjenu pravila o tržišnom natjecanju na poljoprivredni sektor. Takvi poslovi obično uključuju sektorske istrage, usvajanje izvješća i zastupanje.