



**JAVNA AGENCIJA REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA VARSTVO KONKURENCE**

Dunajska cesta 58, 1000 Ljubljana

Številka: 3060-1/2022/64

Datum: 14. 3. 2024

**Letno poročilo Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence
o aktivnostih na področju nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi
proizvodi za leto 2023**

Kazalo vsebine

1.	UVOD.....	3
2.	ŠTEVILO PREJETIH PRIJAV IN PREKRŠKOVNIH POSTOPKOV.....	3
3.	ZAKLJUČENI PREKRŠKOVNI POSTOPKI.....	3
4.	POVZETKI O SEKTORSKIH RAZISKAVAH, ZAČETIH IN ZAKLJUČENIH V LETU 2023	4
	A. RAZISKAVA CENOVNIH RAZMER NA TRGU IZBRANIH ŽIVILSKIH PROIZVODOV V OBDOBJU OD 1. 8. 2022 DO 31. 3. 2023.....	4
5.	SODELOVANJE Z EVROPSKO KOMISIJO	6
6.	SODELOVANJE Z MINISTRSTVOM ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO	6
7.	SODELOVANJE Z GOSPODARSKO ZBORNICO SLOVENIJE – ZBORNICO KMETIJSKIH IN ŽIVILSKIH PODJETIJ.....	6
8.	OSTALE AKTIVNOSTI.....	6

1. UVOD

Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljevanju: Agencija) je na podlagi sedmega odstavka 172. člena Zakona o kmetijstvu¹ (v nadaljevanju: ZKme-1) pristojna za nadzor nad izvajanjem in za administrativno sankcioniranje kršitev 61.f in 61.g člena tega zakona, odloča pa tudi kot prekrškovni organ o prekrških odgovornih oseb zaradi kršitve 61.f člena tega zakona. Postopek nadzora in administrativnega sankcioniranja iz 61.f in 61.g člena tega zakona ter prekrškovni postopek se vodita na podlagi uporabe zakona, ki ureja preprečevanje omejevanja konkurence².

Agencija v skladu z 61.I členom ZKme-1 vsako leto do 15. marca na svoji spletni strani objavi letno poročilo o svojih dejavnostih s področja nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi, v katerem med drugim navede število obravnavanih ali zaključenih postopkov, prejetih prijav in število odprtih ali zaključenih postopkov v preteklem letu. Poročilo za vsak zaključen postopek vsebuje kratek opis zadeve, rezultat postopka in po potrebi sprejeto odločitev, pri čemer veljajo zahteve glede zaupnosti iz tretjega odstavka 61.i člena ZKme-1.

2. ŠTEVILO PREJETIH PRIJAV IN PREKRŠKOVNIH POSTOPKOV

Agencija je v letu 2023 izdala eno odločbo o prekršku³. Agencija je letu 2023 prejela tudi dve prijavi morebitnih nedovoljenih ravnanj, na podlagi katerih pa ni uvedla postopkov ugotavljanja kršitev.

Tabela 1: Število prejetih prijav in prekrškovnih postopkov v letu 2023

Obravnavani postopki	Prejete prijave	Odpri postopki	Zaključeni postopki
1	2	0	1

Tabela 2: Izdane prekrškovne odločbe v letu 2022 glede na obravnavane kršitve

Kršitelj	Vrsta kršitve	Izrečene globe (v EUR)	
		Pravna oseba	Odgovorna oseba
Živilsko predelovalno podjetje	neizpolnjevanje obveznosti glede pisne oblike pogodbe, sklenitve pogodbe pred dobavo blaga in obveznih sestavin pogodbe iz 61.g člena ZKme-1	15.854,43	15.000

3. ZAKLJUČENI PREKRŠKOVNI POSTOPKI

Pred Agencijo je bil v letu 2023 zaključen en prekrškovni postopek. V prekrškovnem postopku v zadevi kršitve 61f. člena ZKme-1 oziroma neizpolnjevanja obveznosti glede pisne oblike pogodbe, sklenitve pogodbe pred dobavo blaga in obveznih sestavin pogodbe iz 61g. člena ZKme-1, je Agencija izdala odločbo o prekršku, s katero je pravni osebi živilsko predelovalnemu podjetju izrekla enotno globo v višini 15.854,43 EUR, odgovorni osebi pravne osebe pa enotno globo v višini 15.000 EUR.

Agencija je vodila prekrškovni postopek zoper pravno osebo in odgovorno osebo pravne osebe zaradi storitve treh prekrškov, ker je pravna oseba s svojo znatno tržno močjo v nasprotju z dobrimi poslovnimi

¹ Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 - ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17, 22/18, 32/19, 49/20 - ZIUZEOP, 54/20, 61/20 - ZIUZEOP-A, 175/20 - ZIUOPDVE, 203/20 - ZIUPOP DVE, 15/21 - ZDUOP, 38/21, 86/21 - odl. US, 112/21 - ZIUPTG, 123/21, 44/22, 130/22 - ZPOmK-2, 18/23, 78/23, 95/23 – ZIUOPZP.

² Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (Uradni list RS, št. 130/22) oziroma določila o administrativnem sankcioniranju podjetij se uporabljajo od 26. 1. 2023.

³ Kršitve 61.f in 61.g člena ZKme-1 so bile storjene v obdobju od januarja do junija 2022.

običaji izkoriščala dobavitelje, ki so podjetju dobavljali kisko zelje in kisko repo, na način, da za dobavljena živila v koledarskem letu 2022, ko je vrednost pogodb s posameznim dobaviteljem preseгла 15.000,00 EUR, z njimi ni sklenila pogodb v pisni obliki, kot to določa 61.g člen ZKme-1, s čimer je bila kršena določba 23. točke četrtega odstavka 61.f člena ZKme-1.

Kršiteljici pravna oseba in odgovorna oseba, ki jima je Agencija izrekla globo, sta zoper odločbo o prekršku vložile pravočasno zahtevo za sodno varstvo, o kateri sodišče še ni odločilo.

4. POVZETKI O SEKTORSKIH RAZISKAVAH, ZAČETIH IN ZAKLJUČENIH V LETU 2023

A. Raziskava cenovnih razmer na trgu izbranih živilskih proizvodov v obdobju od 1. 8. 2022 do 31. 3. 2023

Cene živilskih proizvodov so se začele zelo hitro povečevati v začetku leta 2022. Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije so največ, 2,9 odstotne točke, k letni inflaciji prispevale za 19,1 % višje cene hrane; meso se je podražilo za 18,2 %, kruh in izdelki iz žit za 20,1 % ter mleko, sir in jajca za 24,4 %. Na trgu živilskih proizvodov je bilo mogoče opaziti predvsem usklajeno visoko rast cen, določanje enakih cen določenih proizvodov pri različnih trgovcih in prekinitve dobav zaradi enostranskih sprememb pogodbenih pogojev, ki zadevajo cene. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se je za omilitev druginje odločilo za ukrep spletnega in fizičnega popisa cen, blagovnih znamk, znakov kakovosti in drugih oznak izbranih kategorij živil (t. i. košarica osnovnih skupin živil).

Agencija je v okviru svojih pooblastil oziroma na podlagi Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK-2) in Zakona o kmetijstvu (ZKme-1) sprejela odločitev, da opravi raziskavo cenovnih razmer na trgu izbranih živilskih proizvodov v obdobju od 1. 8. 2022 do 31. 3. 2023. Agencija je v prvi fazi pridobivanja podatkov poslala zahtevo za posredovanje podatkov sedmim trgovskim podjetjem. V drugi fazi pridobivanja podatkov je Agencija naslovila zahtevo za posredovanje podatkov na 12 živilskopredelovalnih podjetij, od tega na tri mlekarnе, tri mesnopredelovalna podjetja, tri mlinarsko-pekovska podjetja, dve oljarni in zelenjadarsko zadrugo. Cilj raziskave je bil preveriti cenovna razmerja v dobavni verigi preskrbe z živilskimi proizvodi med proizvajalci, živilskopredelovalno industrijo in trgovci, morebiten obstoj indeciov omejevanja ali izkrivljanja konkurence na ozemlju Republike Slovenije in morebiten obstoj znakov nekaterih nedovoljenih ravnanj v verigo preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi.

Na podlagi zahtevanih in prejetih podatkov in dokumentov je Agencija ugotovila, da vsa trgovska podjetja pri določanju cen spremljajo konkurenco in tako prilagajajo svoje cene, kar pojasnjuje podobne cene izdelkov zajetih v raziskavo. Na raziskovanem trgu je Agencija zaznala visoko stopnjo transparentnosti, saj so cene trgovskih podjetij prosto dostopne vsakomur in objavljene tudi v spletnih trgovinah, kar še dodatno olajša preglednost cen konkurentov. Poleg tega so podjetja v svojih odgovorih sama poudarila, da redno spremljajo gibanje cen na trgu oziroma se le-tem prilagajajo, da so za potrošnike konkurenčna. K visokemu stanju transparentnosti na trgu je dodatno prispevalo tudi ravnanje Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je izvedlo ukrep spletnega in fizičnega popisa cen košarice živil.

Izmenjava informacij se lahko obravnava v smislu kršitve zakonodaje s področja varstva konkurence samo, če pomeni sporazum ali je del sporazuma, usklajenega ravnanja ali odločitve združenja podjetij. To pa podjetjem ne jemlje pravice, da se sama razumno prilagodijo obstoječemu ali pričakovanemu ravnanju svojih konkurentov. Ob tem pa je prepovedan vsak neposreden ali posreden stik med konkurenti, cilj ali učinek katerega je ustvariti konkurenčne pogoje, ki se ne ujemajo z običajnimi konkurenčnimi pogoji na zadevnem trgu, ter vsak neposreden ali posreden stik med konkurenti, cilj ali učinek katerega je vplivati na ravnanje dejanskega ali morebitnega konkurenta na trgu ali razkriti takemu

konkurentu potek ravnanja, za katerega so se odločili, da ga bodo sprejeli, ali razmišljajo o tem, da bi ga sprejeli na trgu, in s tem spodbujati tajno dogovarjanje na trgu.

Iz pridobljenih podatkov tako Agencija ni mogla zaključiti, da so podobne cene obravnavanih živil rezultat omejevalnega ravnanja ali drugega konkurenčno pravno spornega ravnanja podjetji na trgu. Navedeno pa ne pomeni, da ni nikakršnih konkurenčno pravnih kršitev, zato bo Agencija spremljala obravnavani trg tudi v bodoče in v primeru zaznanih kršitev ustrezno ukrepala.

Agencija je v drugi fazi analize cen ugotovila, da so pogajalska razmerja v verigi preskrbe z živilskimi proizvodi razporejena po pričakovanjih – najmanjšo pogajalsko moč ima primarna proizvodnja surovin in živil, živilskopredelovalna industrija ima srednjo pogajalsko moč, največjo pogajalsko moč imajo trgovci. To je mogoče razbrati iz niza (možnosti) uveljavljanja višjih cen v preučevanem obdobju, kjer je primarna proizvodnja le redko uveljavila višje cene, živilskopredelovalna industrija jo je nekajkrat, trgovci pa pogosteje. Navedeno je mogoče pripisati dolgoročnim pogodbam, kjer ima višji položaj v verigi predvidoma dolgoročneje pogodbe o odkupu blaga, ki jih na kratki rok ni mogoče spreminjati. Povišanje cen praviloma dobavitelji predlagajo kupcem, ti pa jih po pogajanjih sprejmejo ali ne. Trgovci imajo na drugi strani relativno proste roke pri oblikovanju cen, saj se prilagajajo konkurenci na trgu ali spodbujajo povpraševanje z akcijskimi cenami. Ker je predmetno raziskavo sektorja Agencija izvajala v času popisovanja cen osnovnih skupin živil (tudi košarice osnovnih živil), je mogoče opaziti, da so trgovci pri nekaterih proizvodih nižali cene živil iz košarice iz promocijskih namenov.

V zvezi z morebitnim obstojem znakov nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe z živilskimi proizvodi je Agencija po pregledu pisnih pogodb o dobavah živilskih proizvodov, ki so sklenjene med trgovskimi podjetji in dobavitelji, ugotovila, da v primeru, ko je predmet pogodbe dobava hitro pokvarljivih živilskih proizvodov, najpogosteje manjka obvezno pogodbeno določilo o okvirni količini blaga in okvirnega časovnega zaporedja dobave blaga. Pregled pogodb o dobavi živilskih proizvodov med predelovalci in dobavitelji je pokazal na zelo pomanjkljivo urejanje pogodbenih razmerij. Pisne pogodbe so brez večine obveznih pogodbenih sestavin, kot jih opredeljuje prvi odstavek 61.g člena ZKme-1. Prav tako pa je bilo mogoče ugotoviti, da pisnih pogodb niti ni in se posluje po sistemu posameznega povpraševanja, ponudbe in naročila. Agencija je že v preteklih raziskavah s področja nedovoljenih ravnanj ugotovila, da obstaja veliko kršitev kar zadeva izpolnjevanje obveznosti pisnih pogodb v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi. Ugotovljeno pa je bilo tudi, da do sklepanja pisnih pogodb ne pride na pobudo dobaviteljev, ki si ne želijo dolgoročnega sodelovanja s kupci predvsem iz razloga, da ohranijo pogajalsko moč in si s pogajaji z več kupci zagotovijo najboljše pogodbene pogoje predvsem iz cenovnega vidika. Agencija je z analizo pogodbenih razmerij, sklenjenih med trgovskimi podjetji kot kupci živilskih proizvodov in dobavitelji, ugotovila še morebitne znake nedovoljenih ravnanj, in sicer nepravilno vračilo neprodanih hitro pokvarljivih kmetijskih, živilskih in drugih proizvodov, nespoštovanje plačilnih rokov iz ZKme-1, neprevzemanje dogovorjenih količin izdelkov skladno z dogovorjeno dinamiko odkupa, če ta odstopa od dogovora za več kot 25 %, ter določanje nesorazmernih ali nepoštenih pogodbenih kazni. Agencija na podlagi prejetih podatkov in ostale dokumentacije ni ugotovila, da bi kupci živilskih proizvodov enostransko spreminjali pogodbene pogoje, ki se nanašajo na cene, in posledično vplivali na visoko rast cen živil. Navedeno pa ne pomeni, da v praksi ni kršitev. Kupci so pojasnili, da se cene in ostali pogodbeni pogoji sodelovanja z dobavitelji praviloma dosežejo ob soglasju volj. Spremembe cen kupcem v potrditev pretežno pošiljajo dobavitelji, morebitno enostransko spreminjanje pogodbenih pogojev s strani dobaviteljev pa z vidika nedovoljenih ravnanj ni nedovoljeno. Tudi nobeden od dobaviteljev ni izpostavil problematike enostranskega zniževanja odkupnih cen s strani kupcev.

Na podlagi ZPOmK-2 lahko Agencija uporabi podatke, ki jih je pridobila pri opravljanju raziskav, v postopkih po tem zakonu. Ker je v okviru opravljanja predmetne raziskave Agencija na podlagi prejetih podatkov in dokumentov zaznala določena neskladja in nepravilnosti po ZKme-1, bo od podjetij

zahtevala še dodatna pojasnila in v skladu z določili ZPOmK-2 in ZKme-1 ob ugotovljenih kršitvah zakona ustrezno ukrepala.

Agencija izpostavlja še, da vsebuje končno poročilo Agencije o izsledkih raziskave številne zaupne podatke, zato Agencija poročila ne more objaviti.

5. SODELOVANJE Z EVROPSKO KOMISIJO

Agencija redno sodeluje z Evropsko komisijo. V Generalnem direktoratu za kmetijstvo in razvoj podeželja (DG AGRI) je za spremljanje izvrševanja Direktive (EU) 2019/633 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o nepoštenih trgovinskih praksah med podjetji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi⁴ ustanovljena delovna skupina *UTP Enforcement Network*. Agencija se v okviru delovne skupine redno udeležuje sestankov in drugih aktivnosti, do 15. marca vsako leto pa Evropski komisiji tudi posreduje letno poročilo o nedovoljenih ravnanjih v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi za preteklo leto. V letu 2023 so se predstavniki Agencije udeležili šestih delovnih sestankov.

V okviru Evropske mreže za konkurenco (ECN) so predstavniki Agencije vključeni v delovno skupino *ECN Food Subgroup*, v okviru katere so se udeležili dveh sestankov.

6. SODELOVANJE Z MINISTRSTVOM ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO

Agencija na področju nedovoljenih ravnanj sodeluje tudi z Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju: MKGP) in Varuhom odnosov v verigi preskrbe s hrano sodeluje v okviru rednih delovnih sestankov. Agencija sodeluje z MKGP tudi pri pripravi sprememb zakonodaje s področja nedovoljenih ravnanj.

7. SODELOVANJE Z GOSPODARSKO ZBORNICO SLOVENIJE – ZBORNICO KMETIJSKIH IN ŽIVILSKIH PODJETIJ

Agencija je na povabilo Gospodarske zbornice Slovenije - Zbornice kmetijskih in živilskih podjetij v novembru 2023 že drugič sodelovala na forumu Konkurenčno pravo v agroživilstvu. Tematika drugega foruma je bila posvečena podražitvam hrane v preteklih dveh letih. Predstavniki Agencije so predstavili možnosti ukrepanja Agencije v zvezi s podražitvami hrane in prve ugotovitve raziskave cenovnih razmer na trgu izbranih živilskih proizvodov.

8. OSTALE AKTIVNOSTI

Agencija se je februarja 2023 udeležila prvega regionalnega delovnega sestanka o nepoštenih trgovinskih praksah, ki ga je organiziral avstrijski zvezni organ za konkurenco. Na predstavitvenem sestanku so sodelovali še predstavniki iz Hrvaške, Češke in Romunije. Predstavniki držav so izrazili interes, da takšni sestanki na regionalni ravni potekajo vsaj enkrat do dvakrat na leto, z namenom izmenjave dobrih praks med deležniki v manjšem strokovnem krogu. V mesecu juniju 2023 je Agencija organizirala drugi delovni sestanek, udeležile pa so se ga Avstrija, Hrvaška, Češka in Poljska.

Agencija je v letu 2023 sprejela Priporočila v zvezi z nedovoljenimi ravnanji v verigi preskrbe s živilskimi in kmetijskimi proizvodi in Smernice za določanje in odmero administrativnih sankcij za administrativne prestopke. Ob dokumenta sta objavljena na spletni strani Agencije.

⁴ UL L št. 111 z dne 25. 4. 2019, str. 59-72.

Agencija je sprejela priporočila na podlagi s prvega odstavka 61.k člena ZKme-1 z namenom lažjega razumevanja zakonskih določil in hkrati spodbujanja dosledne uporabe in izboljšanja izvrševanja Direktive 2019/633/EU. Agencija ni pristojna za tolmačenje ZKme-1, čeprav ji zakon nalaga pristojnost nadzora in administrativnega sankcioniranja na področju nedovoljenih ravnanj. Priporočila so tako pregled zakonskih določil v zvezi z nedovoljeni ravnanji in zbirka pojasnil ter mnenj MGKP, ki je predlagatelj zakona in Evropske komisije, ki je pristojna za spremljanje izvajanja Direktive 2019/633/EU.

Smernice obravnavajo določanje in odmero administrativnih sankcij za najpogostejše administrativne prestopke, pri čemer je v smernicah poudarjeno, da se Agencija lahko kadar koli odloči za spremembo oziroma dopolnitev smernic, če bi bilo to potrebno zaradi politike konkurence ali sodne prakse. Praksa Agencije v zvezi z administrativnimi sankcijami mora namreč zajeti vrsto različnih okoliščin, pri čemer je izjemno težko vse možne scenarije predvideti vnaprej. V smernicah je predstavljena zgolj splošna metodologija za določanje administrativnih sankcij, zato lahko agencija zaradi posebnosti posamezne zadeve ali potrebe po zagotavljanju odvratilnega učinka v posamezni zadevi utemeljeno odstopi od te metodologije ali omejitev. Smernice obravnavajo okvirno odmero administrativnih sankcij predvsem v primeru kršitev prava varstva konkurence in tudi v primeru kršitev s področja nedovoljenih ravnanj v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi po 177.a členu ZKme-1 ter procesnih kršitev (tako v primeru administrativne sankcije v obliki enkratnega zneska kot v obliki periodične administrativne sankcije). Pri tem se Agencija osredotoča na pojasnila, kako bo v takih primerih določila relevantni promet, na podlagi katerega bo določila osnovni znesek administrativne sankcije ter katere okoliščine bo upoštevala kot obteževalne in olajševalne.

Vrednost relevantnega prometa za kršitve na področju nedovoljenih ravnanj se določi kot vrednost letnega prometa kupca v skladu s Prilogo Priporočila Komisije 2003/361/ES z dne 6. maja 2003 o opredelitvi mikro, malih in srednjih podjetij⁵, zlasti z opredelitvami samostojnega podjetja, partnerskega podjetja in povezanega podjetja, ki ga je kupec ustvaril v preteklem letu. Osnovni znesek administrativne sankcije se določi kot delež relevantnega prometa, ki praviloma ni manjši od 0,0025 %, glede na težo kršitve, pomnoženo s številom mesecev oziroma sorazmerno s številom dni trajanja ali izvajanja nedovoljenih ravnanj. Agencija pri odmeri osnovnega zneska upošteva zlasti učinkovitost, sorazmernost in odvrtilen učinek administrativne sankcije, glede na naravo, trajanje, ponavljanje in resnost kršitve.

⁵ UL L št. 124 z dne 20. 5. 2003, str. 36.