



Zpráva z šetření ÚOHS v oblasti výroby a prodeje cukru

Brno 2024

OBSAH

POSTUP ÚŘADU V SEKTOROVÉM ŠETŘENÍ	4
CUKR.....	7
SITUACE NA TRHU S CUKROVOU ŘEPOU A CUKREM	8
MALOOBCHODNÍ PRODEJ CUKRU	22
ZÁVĚR.....	30

ÚVOD

V souvislosti s růstem cen potravin, ke kterému došlo v roce 2022, se objevily četné diskuse o tom, kdo je za tak razantní zdražování potravin odpovědný, a zda jednotlivé články zemědělského a potravinového řetězce měly k tak zásadnímu navýšování prodejních cen produktů objektivní důvody. Tyto diskuse přinesly Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“) četné podněty na údajné poznatky svědčící o existenci kartelových dohod na úrovni některých trhů, resp. článků dodavatelského řetězce či zneužití dominantního postavení, případně zneužívání významné tržní síly některých subjektů, kdy se mimo jiné objevil i předpoklad, že projevem těchto protisoutěžních praktik má být také zvýšení cen cukru.

V případě seznání existence protisoutěžních praktik či struktury trhu indikující omezené fungování hospodářské soutěže, může Úřad přistoupit buď ke standardnímu sektorovému šetření, které by dovolilo Úřadu získat a analyzovat detailnější podklady a informace, případně přímo zahájit správní řízení ohledně možného narušení hospodářské soutěže. Ze sektorového šetření mohou rovněž vyplynout případná doporučení pro regulaci, či naopak její uvolnění.

Úřad v reakci na výše uvedené provedl zkrácené sektorové šetření za účelem rychlého zjištění, zda na trzích, resp. segmentech trhů vybraných zemědělských výrobků a potravin nedochází k narušení hospodářské soutěže, a výsledky tohoto šetření zveřejnil.¹ Úřad rovněž v souvislosti s výše uvedeným na základě podnětu Ministerstva zemědělství provedl rozsáhlé šetření za účelem zjištění, zda na trhu s cukrem (či některém jeho segmentu) nedochází k narušení hospodářské soutěže. Šetření trhu s cukrem Úřad realizoval v celé délce dodavatelského řetězce, tedy od zemědělské prvovýroby přes zpracovatele (cukrovarny) až po maloobchodní prodej.

¹ Zpráva dostupná z elektronických stránek Úřadu na: <https://www.uohs.cz/cs/vyznamna-trzni-sila/aktuality-z-vyznamne-trzni-sily/3583-setreni-peti-zakladnich-potravin-neukazalo-selhavani-hospodarske-souteze.html>.

POSTUP ÚŘADU V SEKTOROVÉM ŠETŘENÍ

Úřad zahájil v na základě podnětu Ministerstva zemědělství rozsáhlé šetření v oblasti výroby a prodeje cukru, a to v celé délce dodavatelského řetězce, tedy od zemědělské výroby přes zpracovatele (průmyslová výroba) až po maloobchodní prodej. Sektorové šetření nebylo zaměřeno na navazující průmyslovou výrobu (potravinářství, léčiva atd.) s výjimkou nákupních cen cukru jako vstupní suroviny pro tato průmyslová odvětví.

Úřad se ve svém šetření zaměřil na možná porušení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) (dále jen „zákon“), tedy uzavření zakázaných (kartelových) dohod případně zneužití dominantního postavení. Současně analyzoval strukturu trhu s cukrem, popř. segmenty tohoto trhu, a tržní sílu jednotlivých subjektů zde působících. Úřad při šetření podnětu zkoumal rovněž vývoj marže na cukru v celé potravinové vertikále a při zkoumání možného zneužití dominantního postavení se Úřad především zaměřil na to, zda vůbec v rámci dodavatelského řetězce existuje subjekt či subjekty, které by se v takovémto postavení mohly nacházet. S ohledem na strmý růst spotřebitelských cen potravin Úřad též zjišťoval obchodní marže u jednotlivých maloobchodních prodejců cukru a rovněž dynamiku vývoje marže v maloobchodě.

Úřad úvodem zdůrazňuje, že jeho pravomoci jsou dány zákonem a může zasáhnout pouze v případě protizákonného narušení hospodářské soutěže (zde zneužití dominantního postavení a uzavření zakázaných dohod – typicky kartelů). Úřad nevystupuje v roli cenového regulátora a za předpokladu, že nebude naplněna skutková podstata žádného ze zákonem vymezených přestupků, Úřad není oprávněn do tržních mechanismů zasahovat. Úřad rovněž nemůže jakkoli ovlivnit výši cen nebo marží jednotlivých článků distribučního řetězce včetně koncových cen potravin pro spotřebitele. Samotný růst cen nebo vysoká cena některého výrobku nebo nepřiměřeně vysoká marže není přestupkem proti soutěžnímu právu nebo proti zákonu č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle a nekalých obchodních praktikách při prodeji zemědělských a potravinářských produktů (dále též „zákon o VTS“). Výši marží či růst cen tedy z hlediska zákona Úřad může postihovat pouze v případě, že by tato situace byla např. důsledkem zneužití dominantního postavení či uzavření zakázané dohody.

Sběr dat a informací

Úřad si v rámci šetření vyžádal rozsáhlé informace a podrobná data, když oslovil 19 největších maloobchodních prodejců, vybraný vzorek subjektů působících v potravinářství a zároveň také všechny průmyslové výrobce cukru působící na území České republiky. Úřad rovněž odeslal žádosti o podklady a informace na oborová sdružení reprezentující zemědělské prvovýrobce, pěstitele cukrové řepy, a vedl s nimi také ústní jednání. Otázky Úřadu se zaměřovaly mimo jiné na celkové ceny a objemy nakoupené cukrové řepy a vyrobeného cukru v případě cukrovarů a ceny a objemy cukru prodaného v maloobchodě. Zároveň se Úřad dotazoval na způsob vyjednávání o cenách cukrové řepy či na nejdůležitější faktory, které ovlivňují cenu cukrové řepy, potažmo cukru, včetně toho, které z těchto faktorů sledovali průmysloví výrobci

a maloobchodní prodejci nejvýznamnějšími v období nárůstu cen cukru v roce 2022. Úřad se také zabýval současnou situací včetně specifík v oblastech výroby a prodeje cukru. Získaná data a informace Úřad následně důkladně analyzoval a hodnotil s cílem nalézt indicie, které by mohly svědčit o možném narušení hospodářské soutěže v oblasti výroby a prodeje cukru, zvláště se zaměřil na nejběžnější cukr krystal. Úřad pro bližší zkoumání obchodních marží vybral standardní produkt cukr krystal 1 kg balení. Vzhledem k možným vlivům exogenních proměnných v roce 2022 na analyzovanou produkci cukrové řepy a vyrobený cukr Úřad zvolil zkoumané období v délce pěti let, tedy od roku 2018 do poloviny roku 2023, aby se začátek časové řady nacházel v době před možným vlivem těchto exogenních proměnných.

Postup při šetření ve vztahu k zakázaným dohodám

Jednou z možných příčin růstu ceny cukru, které Úřad zkoumal v rámci šetření, byla i možnost uzavření zakázané dohody. Úřad se proto snažil rovněž svými žádostmi o podklady a informace zvýšit povědomí o kartelových dohodách mezi zainteresovanými subjekty. Úřad všechny subjekty vyzýval, aby mu předložily důkazy či sdělily indicie o existenci kartelových dohod, zneužití dominantního postavení nebo porušení zákona o VTS, pokud jimi disponují nebo mají podezření, že k takovému jednání může docházet.

Soutěžní právo zakazuje cenové dohody soutěžitelů, tj. vědomé sjednocování cen, jako formy uvědomělého ujednání konkurentů, tzv. kartel. Na druhé straně soutěžní právo umožňuje projev vědomého přizpůsobení se cenám jiných soutěžitelů, tzv. cenové následování. Na transparentním trhu, na němž existuje vysoká míra informovanosti zákazníků o ceně a vlastnostech produktů, které jsou blízké substituty (např. prodej totožných potravinářských výrobků), často dochází k cenovému následování, kdy prodejci monitorují ceny na trhu a následně často přizpůsobují svou cenovou politiku na úroveň konkurence. Ve vztahu k náznakům na možné uzavření kartelové dohody se Úřad v rámci šetření díval i na cenový vývoj u dané komodity – cukr krystal 1 kg balení. K tomu je však třeba říci, že v situaci, kdy dochází k plošnému zvyšování nákladů a cenovým šokům, jsou i značná sladěnost a podobně časované změny cen konkurentů nedostatečnou indicií pro důvodné podezření na kartelovou dohodu.

Cenové následování, stejně tak jako podobnost či shodnost cen, nejsou z hlediska soutěžního práva zakázány a samy o sobě nejsou důkazem zakázané cenové dohody, resp. kartelu. Proto pouze na základě faktu, že u konkurenčních prodejců existují stejné či výrazně podobné prodejní ceny, nelze zahájit správní řízení pro porušení soutěžního práva a bez dalšího nelze ani provést tzv. šetření na místě v obchodních prostorách podezřelých soutěžitelů. Indicie spočívající v podobnosti či shodnosti cen svou intenzitou sama o sobě dle judikatury nepostačuje k odůvodnění takového kroku, který vždy představuje citelný zásah do soukromí a práv šetřených subjektů.

Prodejci působící na trhu si uvědomují, že je v jejich zájmu udržet cenu na vysoké úrovni a vyhnout se intenzivní cenové soutěži, a cenové následování obecně představuje logické vysvětlení chování konkurentů. Z dosavadní praxe Úřadu a teorií propojujících oblast práva a ekonomie lze vysledovat, že mezi konkurenty může docházet k tzv. tacitní koluzi. Ta není dohodou v „pravém smyslu“ jako soubor vědomých závazků a porozumění, neboť zde mezi konkurenty chybí vzájemná komunikace – jde o jednostranné jednání, které přesto ale může

mít podobný či stejný výsledek jako jednání ve shodě. Na rozdíl od něj však není výsledkem koordinace, ale jeho podstatou je nápodoba jednání jiného soutěžitele na trhu. Při mlčky učiněném srozumění se sice účastníci takového jednání výslovně nedomlouvají na výsledku, nekomunikují spolu o ceně či jiném předmětu protisoutěžní dohody a své volby činí nezávisle, ale jsou si vědomi prodejních (cenových) parametrů konkurentů a patřičným způsobem kalkulují jejich ekonomickou odpověď. Tento vědomý paralelismus vede k omezení intenzity soutěže a pro spotřebitele někdy znamená vyšší ceny nabízeného zboží a služeb, nicméně je legální.

Cílem šetření Úřadu v oblasti výroby a následného prodeje cukru bylo v první řadě zjistit, zda růst cen uváděný v podnětu byl nebo mohl být zapříčiněn jednáním spočívajícím v porušení soutěžního práva některými subjekty, například explicitní koluzí. Tacitní koluze není porušením soutěžního práva, nicméně případně může být impulzem k regulaci. V opačném případě by se mohla postihnout každá adaptace prodejců na chování jejich konkurentů, nehledě na obtížné prokazování a postihování protisoutěžního srozumění, jež není protisoutěžní dohodou. Opačný přístup, pokládat za zakázanou dohodu také tacitní koluzi, by znamenal postihnout i racionální a nezbytné cenové reakce na jednání konkurenta na trhu.

Obecné shrnutí šetření v oblasti výroby a prodeje cukru

Úřad k uvedenému dodává, že v rámci šetření nezískal žádnou odpověď adresátů žádostí o informace a podklady nebo odpověď v rámci vedených ústních jednání s dotčenými subjekty působícími v šetřené oblasti, která by nasvědčovala uzavření zakázaných dohod. Také podněty na prošetření možného porušení zákona, které Úřad obdržel před a v průběhu provádění šetření, obsahovaly spíše upozornění či data poukazující pouze na skutečnost, že v maloobchodě došlo v případě spotřebitelského balení cukru 1 kg na konci roku 2022 k jeho výraznému zdražení.² Jak je uvedeno výše, jako předmět šetření Úřad zvolil cukr krystal³, v případě maloobchodního prodeje pak nejběžnější spotřebitelské balení – cukr krystal 1 kg.

Úřad se při šetření zaměřil a zkoumal růst cen této komodity a výši marží dosahovaných jednotlivými soutěžiteli a za účelem analýzy sbíral podrobná data v měsíčních frekvencích týkající se tržeb a množství produkce (např. prodejů cukrovarů maloobchodním řetězcům) a též nákladů ve formě nákupu nezbytných vstupů. Úřad porovnával výši tržních podílů jednotlivých soutěžitelů, dynamiku jejich vývoje a rovněž využil standardní statistické nástroje popisující koncentraci trhu. V případě zkoumání obchodní marže se Úřad v rámci šetření zaměřil na zodpovězení otázek týkajících se popisu jednotlivých článků (segmentů) trhu s cukrem, rozdělení obchodních marží u cukru v tomto řetězci a dynamiku vývoje marží jednotlivých největších maloobchodních prodejců ve zkoumaném období, tj. v průběhu let 2018 až 2023.

² Například v médiích uváděný podnět Ministerstva zemědělství ČR.

³ Jako nejrozšířenější komoditu s přesně definovanými fyzikálními a chemickými požadavky stanovenými příslušnými právními předpisy.

CUKR

Obecná zjištění

Cukr je významnou potravinářskou komoditou. V cukrovarech se v České republice vyrábí především řepný z cukrové řepy nebo třtinový z cukrové třtiny a dodává se na trh jako bílý anebo surový (nahnědlý), v sypké podobě (v krystalech, prášku) nebo jako různě zpevněné, slisované tvary – homole nebo kostky. Česká republika je v oblasti výroby cukru plně soběstačná. Na druhé straně nadměrná spotřeba cukru bývá udávána jako jeden z hlavních faktorů způsobujících obezitu, která má rostoucí trend. Také z tohoto důvodu jsou ekonomické náklady cukru s přihlédnutím k negativním zdravotním dopadům jeho konzumace, tzv. „negativních externalit“, na ekonomiku státu považovány za výrazné. V této souvislosti se hovoří o možnosti uvalení spotřebních daní na nezdravé potraviny, mezi které je zařazen i cukr. V současnosti se daň z cukru platí zhruba ve čtyřiceti zemích, včetně některých států USA, přičemž boom zavádění této daně nastal po roce 2015. V Evropě tuto daň zavedlo jedenáct států. Nicméně problém spočívá ve skutečnosti, že cukr a některé výrobky, které jej obsahují, např. slazené nápoje, pravděpodobně patří do okruhu zboží s nízkou cenovou elasticitou poptávky. Tedy poptávka po těchto výrobcích se příliš nemění a lidé je nakupují, ať je jejich cena jakákoli. Zdanění tak působí různě na nákupní chování různých příjmových skupin.⁴

Dodavatelsko-zpracovatelský řetězec

Struktura dodavatelsko-zpracovatelského řetězce v oblasti výroby a maloobchodního prodeje cukru v České republice je tvořena třístupňovou vertikálou. V první řadě se jedná o samotné producenty cukrové řepy, následují průmysloví zpracovatelé kořene řepy (cukrovary) a další navazující zpracovatelé nebo maloobchodní prodejci výsledného produktu – cukru. Pro úplnost je nutné uvést, že tuzemští průmysloví zpracovatelé kořene řepy (cukrovary) dodávají cukr nejen do maloobchodní sítě, ale produkt je hlavně využíván jako vstup pro další výrobu, např. v potravinářském a méně v chemickém či farmaceutickém průmyslu, zároveň je cukr také surovinou pro výrobu bioetanolu. Dodávky cukru pro maloobchod tvoří cca 10 % z celkem vyrobeného cukru v České republice, zbytek slouží jako vstup především pro potravinářský průmysl.

⁴ Například ve Francii se platí cukerná daň od roku 2012, a to ve výši 0,72 eur (asi 18,6 koruny) na litr slazeného nápoje. Podle zprávy WHO se spotřeba uvedených nápojů snížila o 3,3 procenta. V roce 2015 už zase spotřeba slazených limonád překonala úroveň roku 2011 (tedy posledního roku před zavedením daně), a to o více než čtyři procenta. Zpráva společnosti Ecorys pro Evropskou komisi z roku 2014 dostupná z: <http://cdn.thejournal.ie/media/2016/08/impact-of-food-taxes-final-report-1.pdf> naopak hovoří o poklesu poptávky po slazených nápojích kolového typu o 6,7 procenta a poptávky po těchto limonádách s umělým sladidlem o 6,1 procenta, což je dááno do souvislosti se zavedením cukerné daně.

SITUACE NA TRHU S CUKROVOU ŘEPOU A CUKREM

Produkce cukrové řepy

Informace o tomto segmentu Úřad získal od oslovených průmyslových výrobců cukru (cukrovarů), od sdružení zastupujících jednotlivé pěstitele cukrové řepy, se kterými vedl také ústní jednání, dále vycházel z veřejně dostupných informací Českého statistického úřadu, Ministerstva zemědělství, Ústavu zemědělské ekonomiky a informací (ÚZEI) a Svazu pěstitelů cukrovky Čech se sídlem Semčice č.p. 69, 294 46 (dále jen „**SPC Čech**“). Úřad jednotlivé producenty cukrové řepy neoslovoval, a to vzhledem k jejich značnému množství a nízkým podílům jednotlivých producentů na celkovém množství produkce cukrové řepy v České republice, kdy i v případě výběru reprezentativního vzorku pěstitelů by jejich odpovědi neměly pro Úřad vzhledem k předmětu šetření dostatečnou vypovídající hodnotu.

Pěstování a faktory ovlivňující cenu cukrové řepy

Cukrová řepa byla v posledních pěti hospodářských letech v České republice pěstována na průměrné ploše 63 225 ha, přičemž **cukrovou řepu pěstovalo v tomto období téměř 1 000** prvovýrobců, průměrná sklizňová plocha tak tvoří přibližně 64 ha na jednoho producenta. Výnosnost cukrové řepy se různí v závislosti na rozličných faktorech, přičemž se v období let 2018 až 2022 pohybovala v rozmezí od 56,06 do 72,63 t/ha.⁵ Současné vyšlechtěné odrůdy cukrové řepy a intenzivní pěstitelské technologie, jejichž užívání významně ovlivnilo její výnosnost, mají nejvýznamnější podíl na skutečnosti, že cukrová řepa je v současnosti nejproduktivnější plodinou mírného zeměpisného pásma, jejíž roční produkce se v období posledních pěti let pohybovala v rozmezí 3 806 – 4 350 tisíc tun za hospodářský rok. Důležitým ukazatelem u produkce cukrové řepy je cukernatost, která i přes propad množství cukrové řepy může ovlivnit celkovou výrobu cukru. Z výsledků vyplývá, že cukernatost v jednotlivých letech kolísá.^{6,7} Celkový vývoj cukernatosti měl dopad i na výslednou ekonomiku pěstování cukrové řepy, kdy na nákladové straně se 16% cukernatost přes hektarové výnosy promítá do vlastních nákladů 1 t kořene.

Pěstování cukrové řepy, která je zařazena mezi citlivé komodity, je také **podporováno dotacemi**, bližší úprava je obsažena v ustanovení § 27 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády. Pěstitelé cukrové řepy tak mají možnost využít přímé platby ze zdrojů Evropské unie. V roce 2022 čerpali producenti dobrovolnou podporu vázanou

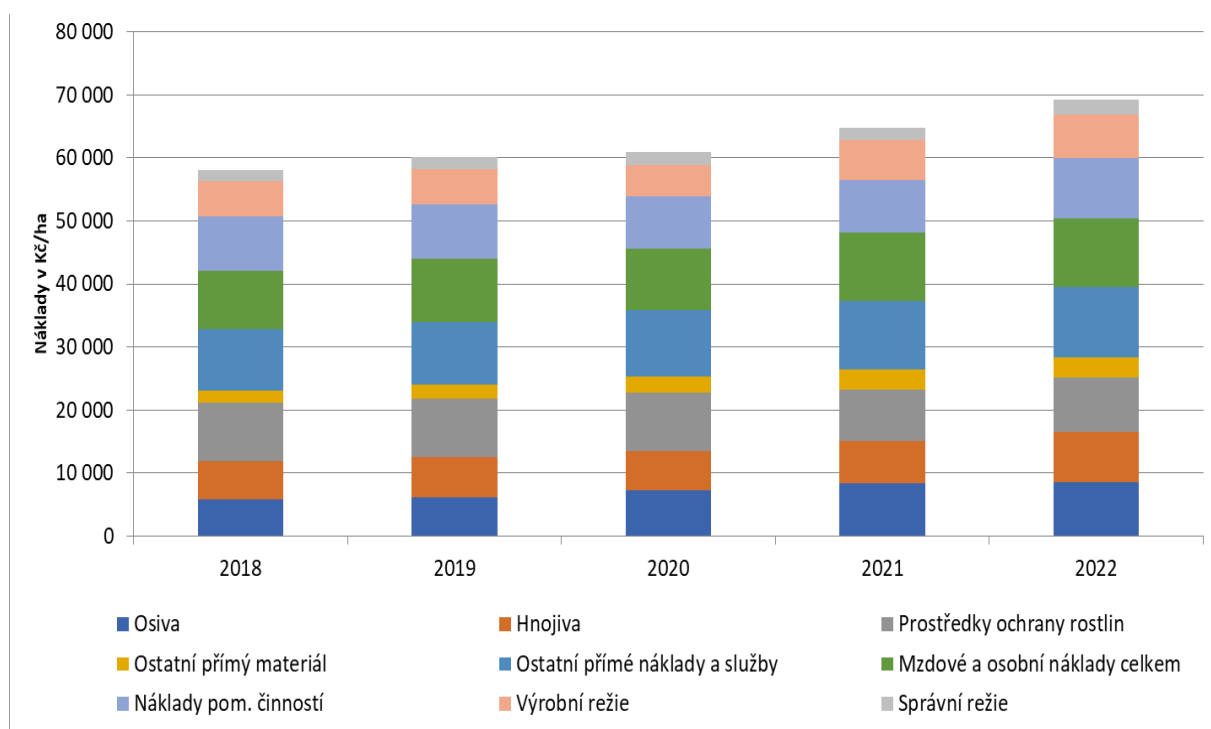
⁵ V období 2018–2022 vykazoval hektarový výnos cukrové řepy pozvolný růst. V roce 2018 měl extrémní průběh teplot dopad na nízkou úroveň hektarových výnosů. Ke zlepšení v hektarových výnosech došlo v roce 2019, kdy díky příznivějším klimatickým podmínkám vzrostly hektarové výnosy na 64 t/ha. V následujícím roce 2020 vzrostly průměrné hektarové výnosy na 64,76 t/ha, v roce 2021 na 67,78 t/ha a v roce 2022 na 72,63 t/ha.

⁶ V roce 2018, který byl klimaticky příznivý k tvorbě cukru, přesáhla cukernatost 18 %. V následujících letech 2019 a 2020 měly nepříznivé klimatické podmínky negativní dopad na průměrnou cukernatost. V roce 2019 klesla cukernatost na 17,06 % a v roce 2020 na 15,6 %. Následující rok 2021 byl z klimatického hlediska příznivější a průměrná cukernatost vzrostla na 18,2 %. V roce 2022 cukernatost řepy byla 17,09 %.

⁷ Dle informací o vývoji ekonomiky cukrové řepy v letech 2018–2022 poskytnutých ÚZEI.

na produkci ve výši přibližně 450 milionů Kč.⁸ **Náklady na pěstování cukrové řepy se meziročně pravidelně zvyšují⁹** (viz graf 1), v minulých letech se pohybovaly na úrovni zhruba 60–65 tisíc Kč/ha, **v roce 2022 pak došlo ke zvýšení nákladů až na úroveň cca 70 tisíc Kč/ha. Náklady na pěstování cukrové řepy se dlouhodobě pohybují v rozmezí 80–120 % z výkupní ceny cukrové řepy.** Ovšem výnosy nemají stejnou tendenci jako náklady, výkupní cena cukrové řepy (včetně bonusů a příplatků) zpravidla negeneruje pěstitelům zisk a bez dotací a plateb z veřejných rozpočtů za cukrovou řepu jako citlivou komoditu by bylo její pěstování potenciálně ztrátové. Výjimku představuje rok 2022, kdy poprvé ve sledovaném období byli v průměru producenti cukrovky schopni generovat zisk i bez započtení dotací (viz graf 2).

Výkup a dodání cukrové řepy do cukrovarů probíhá pouze po dobu trvání cukrovarnické kampaně, tj. několik měsíců na konci roku a začátkem nového roku. Specifika pěstování cukrové řepy a výroby cukru, která probíhá pouze v období cukrovarnické kampaně, se pak odráží ve způsobu stanovení ceny za dodávanou cukrovou řepu a potažmo ceny cukru prodávaného cukrovarem.

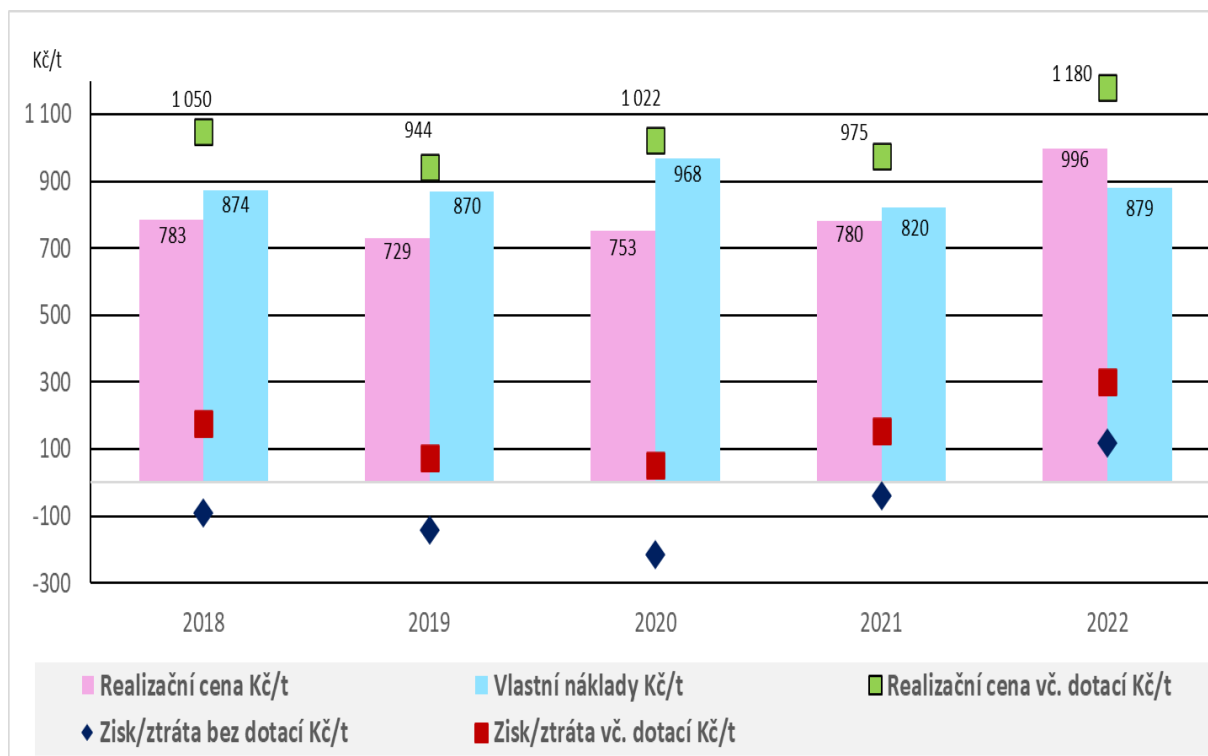


Graf 1: Struktura nákladů cukrové řepy

Zdroj: ÚZEI – Výběrové šetření o nákladech a výnosech zemědělských výrobků v období 2018–2022

⁸ Viz https://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2023_cukrovarnicka-kampan-vrcholi-cukru-bude.html.

⁹ Mezi nejvýznamnější náklady patří cena osiva, hnojiva, pesticidů, nafty, práce a pachtovného za zemědělskou půdu.



Graf 2: Srovnání nákladů, výnosů a dotací dle Výběrového šetření o nákladech a výnosech zemědělských výrobků v období 2018–2022

Zdroj: ÚZEI

Pěstitelé cukrové řepy

Producenti cukrové řepy v České republice operují v podmínkách minimální, respektive téměř nulové koncentrace, což by teoreticky mělo mít za následek vysokou míru konkurence na této úrovni trhu a omezenou vyjednávací sílu vůči průmyslovým výrobcům cukru. Tento předpoklad, jak zjistil Úřad v průběhu šetření, nicméně neodpovídá realitě. Za účelem vyrovnání uvedené vyjednávací asymetrie jsou někteří producenti cukrové řepy historicky sdruženi, dle svého geografického umístění, buď ve SPC Čech¹⁰ nebo ve Svazu pěstitelů cukrovky Moravy a Slezska, z. s. (dále jen „**SPC Moravy a Slezska**“).¹¹

Tyto svazy zastupují své členy a prosazují jejich zájmy vůči subjektům s celorepublikovou působností (např. státním orgánům či Agrární komoře) nebo vůči subjektům cukrovarnického průmyslu.¹² Možnost prosazovat zájmy pěstitelů cukrové řepy vůči subjektům cukrovarnického průmyslu oba svazy odvozují mimo jiné od mezioborové dohody, která byla

¹⁰ SPC Čech sdružuje celkem 285 pěstitelů na území Čech.

¹¹ SPC Moravy a Slezska zastupuje cca 100 pěstitelů cukrové řepy s přibližně 40% výměrou pěstební plochy cukrové řepy, kteří dodávají do cukrovarů Opava, Litovel, Prosenice, Vrbátky a Hrušovany.

¹² Například dle informací dostupných z internetových stránek SPC Čech (<https://www.spcc.cz/>).

uzavřena v roce 2016 mezi pěstiteli cukrové řepy zastoupené Svazem pěstitelů cukrovky České republiky, se sídlem Semčice 69, 294 46 Semčice, IČO 70855315 (dále jen „**SPC ČR**“)¹³ na straně jedné a průmyslovými výrobci cukru, kteří jsou sdruženi v Českomoravském cukrovarnickém spolku, se sídlem Podbabská 81/17, 160 00 Praha 6 – Podbaba, na straně druhé, a to pod záštitou Ministerstva zemědělství ČR. Na základě této mezioborové dohody probíhá každoročně vyjednávání smluvních podmínek dohod o dodávkách cukrové řepy přímo s jednotlivými cukrovarny (blíže viz dále). Mezioborová dohoda slouží pouze jako rámcová předloha a jejím primárním cílem byl vznik jednotlivých řepařských komisí pro další vyjednávání obchodních podmínek obsažených ve smlouvách o dodání cukrové řepy.

Realizace produkce cukrové řepy

Cukrová řepa vypěstovaná v České republice je zde rovněž také zpracována.¹⁴ Dovoz cukrové řepy od zahraničních producentů tvoří pouze zanedbatelnou část z celkového objemu cukrové řepy nakoupeného cukrovarny. Cukrovarny historicky vznikaly v oblastech, ve kterých docházelo k pěstování cukrové řepy,¹⁵ je tak patrné, že většinu poptávky po cukrové řepě pokrývají právě tuzemští producenti v okolí cukrovarů, kdy je bez dalšího finančně neefektivní vyvážet cukrovou řepu do zahraničí. V případě exportu cukrové řepy by navíc čeští producenti přišli o možnost vyjednat o prodeji a podmínkách prodeje prostřednictvím řepařské komise. Z těchto důvodů je cukrová řepa vypěstovaná v České republice vyvážena pouze v zanedbatelném množství, pokud vůbec. Zároveň je nutné dodat, že pěstitelé cukrové řepy mají navázány dlouhodobé obchodní vztahy s konkrétními cukrovarny.

Doprava cukrové řepy na větší vzdálenost se v zásadě nevyplatí, což výrazně omezuje okruh potenciálních smluvních partnerů cukrovarů, a zároveň také omezuje pěstitele při výběru potenciálních odběratelů. Fakticky je tak pěstitel schopen dodávat cukrovou řepu pouze konkrétnímu cukrovaru situovanému v dané lokalitě. Z důvodu výrazně omezené možnosti pěstitelů změnit stávajícího odběratele a zároveň omezeného území, odkud je ekonomicky ještě únosné pro konkrétní cukrovar cukrovou řepu dovézt, je hospodářská soutěž v tomto segmentu omezena a probíhá na základě historicky existujících dlouhodobých obchodních vztahů jednotlivých pěstitelů a cukrovarů. Pěstitelé i cukrovarny jsou tak vzájemně závislí, přičemž pokud by smluvní podmínky dodávek cukrové řepy vyjednávali jednotliví pěstitelé samostatně, disponovali by nízkou až nepatrnou vyjednávací silou vůči cukrovaru. Na druhé straně rovněž cukrovarny jsou odkázány na pěstitele z hlediska dostupnosti svého vstupu pro výrobu a tato závislost je významná a v podstatě existenční vzhledem k tomu, že mezi pěstovanými zemědělskými plodinami existuje substituční konkurence. Jednotliví pěstitelé se každý rok rozhodují mezi pěstováním cukrové řepy nebo jiných zemědělských plodin v závislosti na odhadu očekávané ekonomické výtěžnosti konkrétní plodiny. Tedy pěstitelé nejsou odkázáni na výnos z pěstování cukrové řepy, na rozdíl od cukrovarů, které tuto plodinu

¹³ SPC ČR je profesní sdružení pěstitelů cukrové řepy sdružující pěstitele cukrové řepy, kteří jsou členy SPC Čech a SPC Moravy a Slezska.

¹⁴ Buď na cukr nebo líc.

¹⁵ V současné době se v České republice největší podíl produkce cukrové řepy realizuje ve Středočeském, Olomouckém a Královohradeckém kraji.

nahradiť nemohou a nemohou ji dovážet ani z větší vzdálenosti.¹⁶ Z tohoto důvodu je rovněž fakticky omezen vývoz cukrové řepy do zahraničí.¹⁷

S přihlédnutím ke specifikům pěstování cukrové řepy, primárně k otázce jejího výkupu v období cukrovarnické kampaně, a vzhledem k tomu, že podmínky stanovení ceny cukrové řepy jsou stejné po celé období cukrovarnické kampaně,¹⁸ Úřad neshledal nutným posuzovat vývoj ceny řepy po jednotlivých měsících tak, jako v případě cen vyrobeného cukru, ale sledoval průměrnou realizovanou cenu vykupované řepy. Úřad zjišťoval celkové náklady, které cukrovary vynaložily na nákup cukrové řepy v rámci jednotlivých kampaní v minulých letech, a množství vykoupené cukrové řepy. Tyto údaje jsou uvedeny v tabulce 1 obsahující průměrné ceny za tunu cukrové řepy nakupované cukrovary v jednotlivých cukrovarnických kampaních.

Tabulka 1 Průměrné realizační ceny za tunu cukrové řepy v Kč/t.

Zdroj: Výběrové šetření o nákladech a výnosech zemědělských výrobků v období 2018-2022, ÚZEI

Rok	2018	2019	2020	2021	2022
Kč/t	783	729	753	780	996

Rozdíly v průměrných cenách za tunu cukrové řepy v jednotlivých letech mohou být důsledkem klimatických podmínek v období pěstování cukrové řepy, které mají následně vliv na cukernatost plodiny.¹⁹ Mezi další faktory ovlivňující cenu cukrové řepy pak patří také výkupní cena jiných zemědělských plodin (řepka, obilí) a také prodejní cena volně loženého cukru. Prosté srovnání průměrných cen realizovaných za výkup cukrové řepy v jednotlivých letech tak nemá z těchto důvodů dostatečnou vypovídací schopnost o vývoji cen cukrové řepy.

Vyjednávání cen za dodávku cukrové řepy

Vyjednávání smluvních podmínek včetně cen mezi pěstiteli a jednotlivými cukrovary probíhá každoročně a s ročním předstihem, návrh smlouvy o dodávkách cukrové řepy je tedy každý rok smluvními stranami dojednáván a smlouva je uzavírána vždy na následující pěstitelský rok, a to nejpozději na podzim před příslušným pěstitelským rokem. Na základě vyjednávání jsou dohodnuty obchodní podmínky a ceny za cukrovou řepu v podobě tzv. minimální garantované

¹⁶ Cukrovary uváděly vzdálenost cca do 150 km, ze které by bylo možné z hlediska rentability výroby ještě cukrovou řepu dovážet.

¹⁷ Z odpovědí vyplývá, že export cukrové řepy prakticky neexistuje, zatímco dovoz od zahraničních producentů z Německa, Polska, Rakouska či Slovenska do českých cukrovarů může v menší míře probíhat.

¹⁸ Ceny se odvíjejí mimo jiné v závislosti na kvalitě cukrové řepy, její cukernatosti, která se v jednotlivých letech i mezi pěstiteli navzájem liší. Zároveň se liší v závislosti na geografické oblasti, kdy je cukernatost cukrové řepy vypěstované na Moravě až o 2 % nižší než v Čechách.

¹⁹ Cenu samotné cukrové řepy ovlivňuje primárně její cukernatost, která má zásadní vliv na výnosnost z hmotnostní jednotky cukrové řepy, tedy jaké množství cukrové řepy bude potřebné pro vyrobení jednoho kilogramu cukru.

ceny (dále jen „MGC“)²⁰, která vychází z predikce vývoje cen cukru a biolihu na následující rok.²¹ V rámci vyjednávání o MGC cukru jsou zohledňovány také další faktory, a to hlášení o vývoji cen cukru Evropské komise, informace o aktuálních cenách světové ceny cukru a cenách biolihu na Rotterdamské burze, výhled směnného kurzu podle ČNB a také aktuální ceny ostatních zemědělských komodit, zejména pak řepky a obilí. Smlouva o dodávkách řepy obsahuje mimo jiné určení ceny cukrové řepy s využitím MGC, popis a konstrukci bonusů (resp. doplatků) pro pěstitele, které jsou navázané na skutečné výsledky realizovaných prodejů vyrobeného cukru cukrovarem, dalších příplatků k ceně, například příplatek vztahující se k období, ve kterém bude cukrová řepa připravena k dodání do cukrovaru, ke způsobu přejímky řepy na místě odběru cukrové řepy, k její dopravě do cukrovaru či ke způsobu využití zbytků řepy po výrobě cukru. Na základě navrhovaných smluvních podmínek s cukrovarem a informací o výši MGC, příp. bonusu a příplatků, se pak jednotliví producenti rozhodují, zda a na jaké ploše budou příští jaro produkci cukrové řepy realizovat, či zda pro ně nebude rentabilnější soustředit se na potenciálně ekonomicky výnosnější zemědělské plodiny.

Veškeré smlouvy o dodávkách cukrové řepy jsou dojednávány v rámci řepařských komisí, které jsou tvořeny zástupci pěstitelů a konkrétního cukrovaru. Smlouvy následně uzavírané mezi jednotlivými pěstiteli a konkrétním cukrovarem pak obsahují totožné smluvní podmínky, které byly dojednány příslušnou řepařskou komisí jako zástupcem místních pěstitelů. Individuální vyjednání smluvních podmínek mezi cukrovarem s každým pěstitelem zvláště není reálně uskutečnitelné.²²

Předem (s ročním předstihem) dojednaná MGC cukrové řepy se v průběhu cukrovarnické kampaně zásadně nemění, výjimky mohou nastat v případě náhlé výraznější změny kurzu koruny vůči euru či v případě výrazných změn podmínek na trhu, ovšem také tyto situace vedou pouze k možnosti případného otevření jednání o úpravě smluvních podmínek. Není tedy garantováno, že by skutečně k úpravě stávajících platných smluv došlo. Profitabilitu pěstování cukrové řepy ovlivňuje dojednaný a realizovaný bonus, který po skončení cukrovarnické kampaně cukrovar vyplatí pěstitelům v závislosti na svém hospodářském výsledku za realizovaný prodej cukru, tedy na profitabilitě dosažené prodejem cukru vyrobeného v cukrovarnické kampani. Bonus/doplatek navázaný na skutečné výsledky realizovaných prodejů cukru je oznamován cukrovarem po ukončení kampaně nejpozději před uplynutím hospodářského roku a je vyplácen pěstitelům se zpožděním.

Právní regulace hospodářské soutěže trhu

Úřad při posuzování způsobu vyjednávání výkupní ceny a dodacích podmínek cukrové řepy ke zpracování v cukrovarech musel rovněž vzít v potaz silnou regulaci organizace trhu s cukrovou řepou a cukrem. Podmínky nákupu cukrové řepy včetně výše uvedené Mezioborové dohody a smluv o dodání podepsaných před zasetím posuzoval mj. i dle pravidel daných nařízením EU č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty (dále jen „nařízení CMO“), které upravuje hospodářskou soutěž

²⁰ Minimální garantovaná cena plní jistotu pro pěstitele, který tak bez ohledu na změnu situace na trhu nemůže dostat za svou produkci méně, než je právě MGC. Pokud bude cena cukru nižší, nese toto riziko cukrovar.

²¹ MGC, která je vyjednána v roce 2023 pro pěstování cukrové řepy na rok 2024, vychází z odhadu prodejních cen cukru a biolihu realizovaných od října 2024 do konce září 2025.

²² V případě cukrovaru se jedná o stovky pěstitelů, se kterými by bylo nutné každoročně o cenách vyjednávat.

v tomto segmentu a do velké míry omezuje použití ustanovení čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování EU. Úřad v tomto smyslu posuzoval mezioborovou dohodu jako horizontálně/vertikální smluvní ujednání mezi pěstiteli cukrové řepy a cukrovarnickými podniky (jejich sdruženími), na které se za určitých podmínek stanovených nařízením CMO nevztahují pravidla hospodářské soutěže stanovená čl. 101 odst. 1 Smlouvy o fungování EU a zákonem.

Závěr z analýzy trhu s cukrovou řepou

Úřad posuzoval, zda uvedená specifická situace spjatá s podmínkami produkce a prodejem cukrové řepy včetně navazující výroby cukru z ní nepřináší konečnému spotřebiteli nevýhody, resp. zda zúčastněné subjekty nezatěžují objektivně neodůvodněnými náklady navazující stupně daného trhu.

Vzhledem k množství producentů, kteří jsou aktivní na této úrovni trhu, a vzhledem k absenci indicií, které by naznačovaly výraznější podíl některého z nich na trhu, Úřad neshledal, že by některý z pěstitelů mohl disponovat dominantním postavením na tuzemském trhu. Situace je v tomto segmentu o to specifitější, že odbyt ani dodávky cukrové řepy nelze v podmínkách České republiky aktuálně nahradit, a to ani částečně, tedy pěstitelé obecně nemohou dodávat jinému cukrovaru (pro pěstitele je vyloučena substitute odběratele) a cukrovar nemůže substituovat stávající dodavatele či v krátké době získat cukrovou řepu od nových pěstitelů nebo nahradit cukrovou řepu jinou plodinou. Sdružení producenti na straně jedné a cukrovar na straně druhé mají do značné míry podobně silnou vyjednávací pozici, která je rovněž ovlivněna vztahy vzájemné závislosti, historickými vazbami a nutností spolupráce pro vzájemnou koexistenci a další fungování systému. To za situace, kdy na navazujícím stupni trhu čelí cukrovary velmi tvrdé konkurenci v rámci EU i mimo ni, viz rovněž dále.

V této souvislosti proto Úřad zkoumal, zda tato specifická situace není vychylována v neprospěch spotřebitele, resp. zda zúčastněné subjekty nezatěžují objektivně neodůvodněnými náklady navazující stupně daného trhu. Takové indicie Úřad neshledal, a to s přihlédnutím k uplynulému vývoji nákupních cen cukrovarů a k de facto ztrátovému (dotovanému) pěstování cukrové řepy, jež stále přetrvává a jehož výsledný ekonomický výnos v době smluvního vyjednávání cen s cukrovarem je pro pěstitele značně nejistý a neznámý.²³ Meziroční nárůst cen cukrové řepy, ke kterému došlo v roce 2022, lze zdůvodnit objektivním zvýšením nákladů jednotlivých pěstitelů a dobrými výsledky realizovaných prodejů vyrobeného cukru cukrovary v roce 2022, tj. vyplacenými bonusy pěstitelům.

Úřad nicméně na základě posouzení souladu každoročně se opakujících vyjednávání smluvních podmínek mezi pěstiteli a cukrovary s pravidly stanovenými v přímo použitelných evropských předpisech, doporučí některým dotčeným pěstitelům založit tzv. uznanou organizaci producentů.²⁴ Nařízení CMO umožní uznané organizaci producentů lépe plánovat produkci zemědělských produktů, optimalizovat jejich produkční náklady, umisťovat je na trh

²³ Skutečně realizovaný výnos cukrové řepy pro pěstitele je do velké míry závislý na přírodních silách.

²⁴ Viz článek 152 CMO.

a sjednávat smlouvy na jejich dodávku jménem svých členů pro veškerou produkci cukrové řepy, nebo její část.

Dílčím závěrem šetření je proto doporučení Úřadu založit uznanou organizaci producentů pro lepší využití výhod v podobě možnosti společného umístování produkce cukrové řepy na trh a využívání výjimek z pravidel soutěžního práva EU při vyjednání smluvních podmínek s cukrovarem za jednotlivé pěstitele. Jednání takové organizace producentů s odběrateli není za splnění podmínek daných CMO a souvisejícími předpisy považováno za zakázanou dohodu podle čl. 101 SFEU.

Produkce cukru (cukrovary)

Na produkci cukrové řepy přímo navazuje výroba a velkoobchodní prodej cukru. Průmysloví výrobci (cukrovary), kteří surovou cukrovou řepu zpracovávají na cukr a následně prodávají konečný výrobek v podobě spotřebitelského balení cukru přímo maloobchodním řetězcům nebo ve větším objemu zpracovatelům cukru (například potravinářskému průmyslu).²⁵ Informace k tomuto segmentu Úřad získal od oslovených cukrovarů, dále vycházel z veřejně dostupných informací od Českého statistického úřadu, Ministerstva zemědělství, Ústavu zemědělské ekonomiky a z informací získaných od Českomoravského cukrovarnického spolku.

Průmysloví zpracovatelé cukru

Úřad v rámci šetření oslovil také vybraný vzorek subjektů působících v potravinářském průmyslu, kteří odebírají většinu produkce českých cukrovarů. Z odpovědí oslovených subjektů spolu s informacemi, které Úřadu poskytly jednotlivé cukrovary, Úřad zjistil, že dodávky cukru pro další zpracování tvoří cca 90 % z celkem vyrobeného cukru v České republice. Pro maloobchod je to zbylých 10 % objemu produkce. Průběh vyjednávání cukrovarů o dodávkách cukru s průmyslovými zpracovateli a maloobchodními prodejci se zásadně neliší (blíže viz dále), stejně tak vývoj velkoobchodních cen cukru byl v uplynulých pěti letech obdobný, jak pro maloobchodní prodejce, tak pro subjekty potravinářského průmyslu. Z odpovědí cukrovarů je patrné, že velkoobchodní ceny cukru se neliší ani v případě dodávek subjektům působícím v jiných průmyslových odvětvích. Základ ceny cukru v případě jeho prodeje dalším zpracovatelům je totožný, jedná se o cenu volně loženého cukru, která silně závisí na odebíraném množství a ke které je připočítána cena za požadovaný obal (typ balení), druh použité palety, dopravu do místa určeného zákazníkem či jinou specifikaci výrobku požadovanou konkrétním zákazníkem.

V případě nadnárodních společností z potravinářského průmyslu jsou výběrová řízení na zajištění dodávek cukru realizována na celoevropské úrovni, kdy jsou oslovováni přímo výrobci cukru z celé EU, případně dodavatelé, kteří cukr do EU dováží.

Výroba a situace ve výrobě cukru

Světová produkce cukru činí kolem 160 milionů tun ročně, v ČR činí produkce cukru průměrně 550 tisíc tun ročně²⁶ a cukr je tak hospodářsky velmi významnou komoditou. Celková odhadovaná spotřeba cukru v České republice je 350–370 tisíc tun ročně. Česká republika je v oblasti výroby cukru plně soběstačná a byla by tak ze své produkce schopna plně pokrýt celkovou domácí spotřebu, nicméně zhruba 1/3 spotřebovaného cukru je do tuzemska dovážena. Celkové objemy importovaného cukru se pohybují v rozmezí 70–130 tisíc tun ročně. Cukr je do České republiky dovážen jak z okolních států, tak také ze zemí mimo EU (například třtinový cukr). Cukr vyrobený českými subjekty se řadí mezi tradiční vývozní položky, celkový

²⁵ V poměru cca 10 ku 90 %.

²⁶ V rámci cukrovarnické kampaně 2021/2022 překonala výroba cukru v České republice 620 tisíc tun.

objem exportovaného cukru se v předchozích pěti letech pohyboval v rozmezí cca 250–350 tisíc tun ročně. Vývoz cukru se realizuje primárně do států sousedících s Českou republikou či také do zemí, které mají samy deficit cukru, např. Maďarska či Rumunska.

Ke zpracování cukrové řepy a výrobě cukru z ní dochází intenzivně v období tzv. cukrovarnické kampaně, která obvykle probíhá v období od října do ledna následujícího roku. Tomuto specifiku jednotlivé cukrovary přizpůsobují svůj hospodářský rok a této skutečnosti jsou přizpůsobeny také smlouvy o dodávkách cukrové řepy uzavírané mezi cukrovary a pěstiteli každý rok pro období kampaně, na jejichž základě jednotliví pěstitelé realizují dodávky řepy cukrovarům rovnoměrně v průběhu celé cukrovarnické kampaně.²⁷

Cukr v České republice vyrábí celkem pět soutěžitelů, kteří provozují dohromady sedm cukrovarů. Tyto cukrovary zpracovávají v naprosté většině cukrovou řepu tuzemské produkce. V České republice má nejvýznamnější podíl na výrobě cukru společnost Tereos TTD, a. s., se sídlem Palackého náměstí 1, Dobrovice 294 41 (dále jen „**Tereos**“), provozující cukrovary Dobrovice a České Meziříčí s odhadovaným podílem na výrobě cukru v ČR²⁸ ve výši cca 50–55 %. Dalším výrobcem cukru je společnost Moravskoslezské cukrovary, s. r. o., se sídlem Cukrovarská 657, 671 67 Hrušovany nad Jevišovkou (dále jen „**MC**“), která provozuje cukrovary Hrušovany nad Jevišovkou a Opava s odhadovaným podílem na výrobě cukru v ČR ve výši cca 20–25 %. Mezi zbývající tři výrobce cukru, z nichž každý provozuje po jednom cukrovaru, patří společnosti Cukrovar Vrbátky, a. s., se sídlem Vrbátky č. p. 65, 798 13 (dále jen „**Vrbátky**“) s odhadovaným podílem na výrobě cukru ve výši cca 6 %, Hanácká potravinářská společnost, s. r. o., se sídlem Maloprosenská 238, 751 21 Prosenice (dále jen „**Hanácká společnost**“) s odhadovaným podílem na výrobě cukru ve výši cca 7 % a Litovelská cukrovarna, a. s., se sídlem Loštická 131/1, 784 01 Litovel (dále jen „**Litovelská cukrovarna**“), s odhadovaným podílem na výrobě cukru ve výši cca 7 %. Všichni zde uvedení soutěžitelé jsou členy dobrovolného profesního sdružení Českomoravský cukrovarnický spolek, se sídlem Podbabská 81/17, Bubeneč, 160 00 Praha 6.

Hanácká společnost vyrobený cukr primárně exportuje a do českého maloobchodu jej dodává pouze v omezeném množství. Litovelská cukrovarna vzhledem k absenci balicí linky na jednokilogramové balení cukru dodává vyráběný cukr pouze pro další průmyslové využití, nikoli pro maloobchodní prodej.²⁹ Zbývající čtyři soutěžitelé vyrábějící cukr na území ČR jej dodávají do maloobchodní sítě.

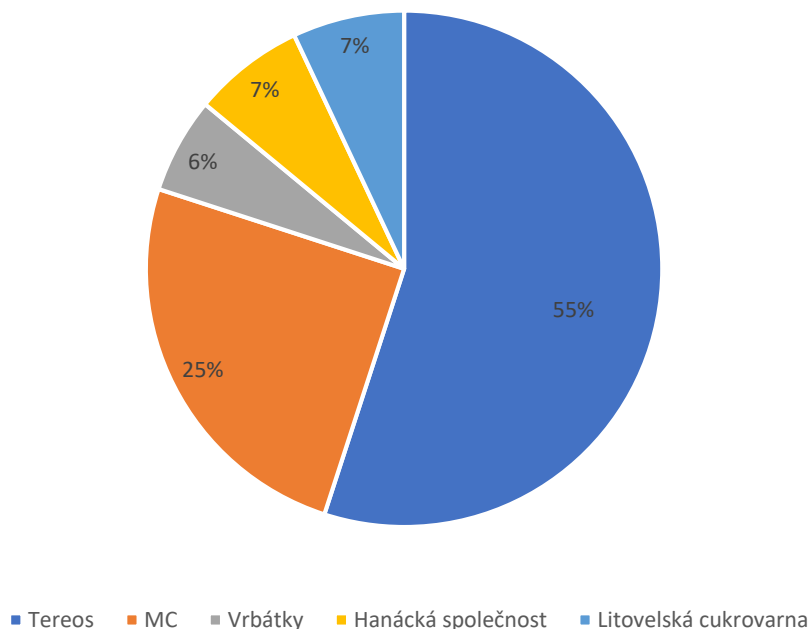
Společnost MC je součástí soutěžitele AGRANA a svou produkci realizuje (umísťuje na maloobchodní trh) výhradně prostřednictvím své mateřské společnosti AGRANA Sales & Marketing GmbH. Tato situace, kdy mezi cukrovary a maloobchodem vstupuje do dodavatelského řetězce další článek, je na trhu v České republice v tomto ohledu ojedinělá.

²⁷ Cukrovou řepu nelze dlouhodobě skladovat a vlivem nepříznivého počasí (mrazem) podléhá degradaci.

²⁸ Nicméně je třeba si uvědomit, že s ohledem na dostupnost vstupní suroviny pro cukrovar je působnost konkrétních soutěžitelů výrazně regionální. V případě cukrovaru Tereos je tedy jeho lokální působnost vymezena na oblast Čech, kde odhadovaný podíl na takto geograficky vymezeném trhu výroby cukru činí 100 %.

²⁹ Vzhledem k této skutečnosti Úřad data získaná od této společnosti do své další analýzy maloobchodního prodeje 1 kg balení cukru krystal nezařadil.

V případě 1 kg balení krystalového cukru cukrovary vyjma MC dodávají tento produkt do maloobchodního prodeje napřímo.



Graf 3: Výroba cukru v ČR, podíly jednotlivých provozovatelů cukrovarů

Zdroj: Veřejně dostupné zdroje.

Vertikální integrace

Úřad zjistil, že v oblasti produkce cukru nejsou jednotlivé cukrovary součástí vertikálně integrovaných soutěžitelů, buď pěstitelů cukrové řepy a/nebo maloobchodních prodejců nebo průmyslových zpracovatelů cukru.

Faktory ovlivňující cenu cukru

Jako nejvýznamnější faktory ovlivňující cenu průmyslových výrobců cukru respondenti uváděli na prvním místě cenu cukrové řepy, která tvoří více než polovinu nákladů na výrobu cukru,³⁰ a v rámci jejího zpracování pak cenu energií, kdy výroba cukru patří k energeticky nejnáročnějším odvětvím a je obzvláště závislá na ceně plynu³¹ včetně cen za emisní povolenky. Úroveň této nákladové položky, jejíž význam se, v závislosti na typu a úrovni technologie využívané během procesu zpracování cukrové řepy, může mezi jednotlivými

³⁰ Dle dat poskytnutých cukrovary se v rámci posledních pěti let pohybovala mezi cca 50 % a 70 % celkových nákladů vynaložených na výrobu cukru.

³¹ Alternativně lze pro výrobu cukru využít také uhlí, ovšem tato možnost již v brzké době skončí, přičemž dotčené cukrovary (např. také Tereos) musí tuto technologii nahradit a v současné době probíhají do těchto změn nákladné investice.

cukrovary výrazně lišit, se pohybuje v rozpětí 10 – 30 % celkových nákladů na výrobu cukru. Do cen průmyslových výrobců cukru jsou promítnuty také náklady na dopravu, skladování (cca 15 %), použité chemikálie, obaly a pracovní sílu, kdy náklady na mzdy tvoří asi 15 % celkových nákladů na výrobu cukru.³² Jedním z uváděných aspektů, který může mít nepřímo vliv na cenu produkovaného cukru, je rovněž výnos z pěstování jiných plodin, které mohou být vlivem různých okolností potenciálně více profitabilní než cukrová řepa, např. olejniny nebo obiloviny, což pěstitelé cukrové řepy před zasetím rovněž zvažují. Volba pěstitelů nad výstupem, svou produkcí, ovlivní množství osevné plochy, které je využito daný rok pro pěstování cukrové řepy,³³ a má následně vliv na celkové množství, a tím na cenu vyprodukované cukrové řepy a přeneseně i na cenu cukru produkovaného cukrovary v konkrétní kampani.

Potenciál nepřímo ovlivnit velkoobchodní prodejní cenu cukru může mít také vývoj ceny této komodity na londýnské a newyorské burze. Tento vliv se ovšem projevuje primárně v rámci trhu s cukrem v EU, který je deficitní a cena cukru, který je do EU dovážen ze států mimo EU, je ovlivňována cenou cukru dosaženou na komoditních burzách.

Analýza struktury trhu

Trh s cukrem v ČR je stejně jako v EU liberalizovaný. Nabídky výrobců cukru z EU ale i dodávek ze zemí mimo EU, kde funguje omezení dovozu na stanovený kontingent,³⁴ jsou českými cukrovary vnímány jako významná konkurence. Velkoobchodní trh s cukrem v České republice, za předpokladu, že by trh byl národní a neexistoval přeshraniční obchod, by měl dlouhodobě výrazně oligopolní charakter, kdy dva z výrobců cukru³⁵ jsou součástí silných nadnárodních soutěžitelů podnikajících v tomto oboru v celoevropském rozsahu.

I přesto, že je ČR v oblasti výroby cukru plně soběstačná, zhruba 1/3 spotřebovaného cukru je do tuzemska dovážena,³⁶ dovozy cukru se pohybují každý rok v množství 90–130 tisíc tun. Tedy i když výroba cukru v ČR je přebytková, čelí cukrovary tvrdé cenové konkurenci v podobě dovozu cukru ze zahraničí.³⁷ V případě zákazníků z řad nadnárodních společností (maloobchodníků i výrobců potravin) jsou často výběrová řízení na zajištění dodávek cukru realizována na celoevropské úrovni, kdy jsou poptáváni producenti cukru z celé EU, a kupující oslovuje zároveň několik domácích i evropských producentů cukru. Z těchto důvodů Úřad považuje velkoobchodní trh z geografického hlediska za nadnárodní. Na takto geograficky vymezeném relevantním trhu soutěžitel Tereos, přestože má významný podíl na tuzemské výrobě cukru, nezaujímá dominantní postavení.

³² Mezi jednotlivými cukrovary se uváděný podíl nákladů a jejich vývoj v jednotlivých letech liší.

³³ I když osevní plocha cukrové řepy je dle vykazovaných statistik SZIF v posledních letech spíše stabilní.

³⁴ S určitou dočasnou výjimkou.

³⁵ Dohromady s objemem výroby 70–80 % z celkové produkce cukru v ČR.

³⁶ Celkový objem importovaného cukru do ČR se pohybuje v rozmezí 70–130 tisíc tun ročně.

³⁷ V ČR činí produkce cukru průměrně 550 tisíc tun ročně, celková odhadovaná spotřeba cukru je mezi 350 až 370 tisíci tunami ročně a přibližně 1/3 spotřebovaného cukru je do ČR dovážena.

Analýza vývoje cen průmyslových výrobců cukru

Ze šetření je dále patrné, že ceny průmyslových výrobců cukru se neliší v závislosti na typu odběratele, zda se jedná o maloobchodního prodejce nebo subjekt potravinářského průmyslu. Cena volně loženého cukru se liší až v závislosti na odebíraném množství, požadovaném obalu (typu balení), druhu použité palety, způsobu dopravy do místa určeného zákazníkem či na jiné specifikaci výrobku požadované konkrétním odběratelem.

Z cenového sledování úřad zjistil, že od začátku roku 2018 do podzimu roku 2021 byla prodejní cena průmyslových výrobců cukru relativně stabilní s absencí výraznějších cenových výkyvů. Tento trend bylo možno pozorovat až do začátku nové kampaně na podzim roku 2022, což souvisí s počátkem platnosti nových smluv (a nových cen) pro dodávky nově vyrobeného cukru např. pro maloobchod, kdy velkoobchodní ceny všech cukrovarů skokově vzrostly. V říjnu až prosinci roku 2022 tak došlo ke skokovému zvýšení cen, a to v průměru o 70 % oproti velkoobchodním cenám cukru v tomto období roku 2021. Mezi lednem 2021 a prosincem 2022 pak došlo ke zvýšení cen průmyslových výrobců cukru o 92 %.

Závěr k analýze trhu a vývoji cen průmyslových výrobců cukru

Na základě provedené analýzy dat lze konstatovat, že v České republice působí někteří soutěžitelé se silným postavením ve výrobě cukru. Jelikož však probíhá přeshraniční obchod ve formě dovozu, a to až ve výši jedné třetiny domácí produkce a velkoobchodní trh s cukrem je v EU liberalizovaný a nadnárodní, cukrovary čelí tvrdé cenové konkurenci v podobě dovozu cukru ze zahraničí, a to nejen ze zemí EU. Zákazníci z řad odběratelů nadnárodních společností (maloobchodníků i výrobců potravin) realizují často výběrová řízení na zajištění dodávek cukru na celoevropské úrovni. Tedy i postavení soutěžitelů s významně silným postavením není dostatečně silné, aby jim umožňovalo bez dalšího svou sílu zneužívat, resp. žádný z nich nezažívá dominantní postavení.

Na základě provedené analýzy dat cen průmyslových výrobců cukru a jejich vývoje ve sledovaném období, zvláště pak na podzim 2022, Úřad konstatuje, že zvýšení průmyslových cen cukru vyrobeného v cukrovarnické kampani roku 2022/2023 reflektovalo a mělo příčinu ve vývoji světových cen cukru, všeobecném růstu nákladů, například v navýšení výkupních cen cukrové řepy a v razantním zvyšování cen energií včetně cen za emisní povolenky, které patří k největším nákladům při výrobě cukru. Uvedené okolnosti spolu s očekáváním dalšího růstu výrobních nákladů ve spojení s nejistotou ohledně dalšího vývoje ekonomiky a dostupnosti energií (například plynu) vedly k růstu velkoobchodních cen cukru. Růst velkoobchodních cen na podzim 2022 s velkou pravděpodobností podpořila také silná poptávka ze strany maloobchodu v průběhu roku 2022, potažmo očekávání spotřebitelů ohledně dalšího růstu cen obecně, jejich silná kupní síla a s tím spojená ochota nakupovat.

Úřad na základě šetření nezjistil žádné indicie na možné zneužití dominantního postavení, resp. existenci subjektu, který by takovéto postavení zaujímal ať už ve vztahu k pěstitelům cukrové řepy nebo odběratelům vyrobeného cukru. Současně nebyla zjištěna existence vzájemné kooperace mezi cukrovary v oblasti ceny. Nicméně Úřad bude tento segment nadále sledovat, neboť se domnívá, že by mohl být ohrožen potenciálními protisoutěžními dohodami

konkurentů a existuje zde tak určité riziko pro hospodářskou soutěž, neboť dva z konkurentů³⁸ jsou součástí silných nadnárodních soutěžitelů podnikajících v tomto oboru v celoevropském rozsahu.

Samotný růst cen nebo zvýšení marží cukrovarů, ať už v jakékoli absolutní nebo procentuální výši, případně zisku u konkrétních podniků, není přestupkem proti soutěžnímu právu ani předmětem jeho regulace. Úřad tyto skutečnosti a okolnosti, za nichž k nim došlo, hodnotil pouze z pohledu, zda mohou být indiciemi poukazujícími na existenci nezákonných kartelových dohod nebo zneužívání dominantního postavení některým ze subjektů působících na trhu.

³⁸ Dohromady s objemem výroby 70–80 % z celkové produkce cukru v ČR.

MALOOBCHODNÍ PRODEJ CUKRU

Pokud jde o úvahy o vymezení relevantních trhů maloobchodního prodeje, z rozhodovací činnosti Úřadu plyne, že rozhodování velkých soutěžitelů v této oblasti o tvorbě cen, sortimentu prodávaného zboží, marketingových a propagačních aktivitách či rozmístění prodejen se obvykle odehrává na národní úrovni. Z pohledu poptávky však platí, že jednotliví maloobchodní prodejci vzájemně sledují konkurenční ceny na lokální úrovni a následně reagují na aktuální tržní situaci, což svědčí ve prospěch lokálního vymezení relevantního trhu (stejně jako v případě sledování potřeb konečného zákazníka, jenž má možnost nakupovat v rámci omezené lokality).

Struktura trhu na úrovni maloobchodu

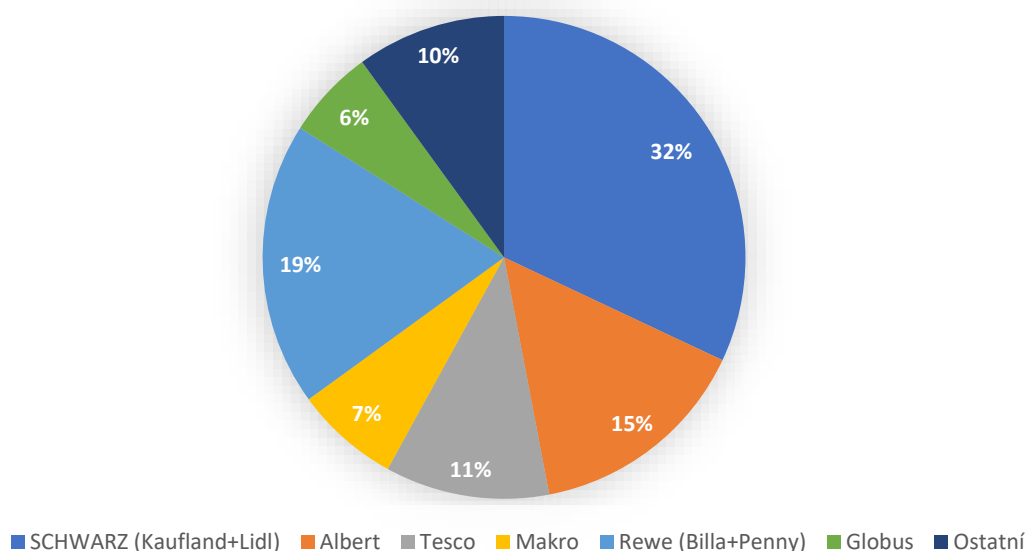
Úřad se v rámci analýzy maloobchodní úrovně nezabýval tržní strukturou na úrovni prodeje cukru, a to z důvodu, že obchodní řetězce mezi sebou nesoutěží přímo jen v rámci prodeje tohoto konkrétního produktu, ale soutěží v rámci celého svého prodejního sortimentu. Maloobchodní prodejci tedy pracují s tzv. globální marží, kdy mohou u některých výrobců uplatňovat téměř nulovou nebo dokonce zápornou marži,³⁹ zatímco u jiných produktů je marže vyšší.⁴⁰

Úřad již dříve zjistil,⁴¹ že na maloobchodním trhu působí několik silných soutěžitelů s celonárodním pokrytím, nicméně žádný z nich nedisponuje dominantním postavením (viz graf 4). Úřad uvádí, že oblast maloobchodního prodeje potravin v ČR je vysoce konkurenční a množství subjektů, které na ní působí, neumožňuje žádnému z nich získat dominantní postavení, které by tak mohl zneužívat. Je potřeba dodat, že v oblasti maloobchodního prodeje cukru mají obchodní řetězce, i při absenci subjektu s dominantním postavením, jednoznačně výraznou vyjednávací tržní sílu a schopnost prosazovat své podmínky i vůči dodavatelům cukru, například celkový dohodnutý objem nakupovaného cukru uvedený ve smlouvě nemusí být maloobchodním prodejcem dodržen a cukr ve skutečnosti odebrán, a to bez uplatnění jakékoli postihu nebo sankce ze strany cukrovaru.

³⁹ Což byl i případ i maloobchodního prodeje cukru od roku 2018 až do konce roku 2021.

⁴⁰ Úřad zde nehodnotí soulad s cenovými předpisy či pravidly významné tržní síly.

⁴¹ Viz Závěrečná zpráva ze sektorového šetření v oblasti základních zemědělských výrobků a potravin, dostupná z elektronických stránek Úřadu na: <https://www.uohs.cz/cs/vyznamna-trzni-sila/aktuality-z-vyznamne-trzni-sily/3583-setreni-peti-zakladnich-potravin-neukazalo-selhavani-hospodarske-souteze.html>.



Graf 4: Tržní podíly obchodních řetězců v roce 2021

Zdroj: Výpočet Úřadu na základě výročních zpráv jednotlivých subjektů

Tržní význam šesti uvedených soutěžitelů naznačuje asymetrický oligopol, což je nejčastější tržní struktura maloobchodního trhu s potravinami v západní Evropě. Zároveň s takovým podílem patří český trh mezi nejvíce koncentrované trhy v rámci Evropy s podobnou úrovní, jako má Belgie, Finsko, Rakousko, Švédsko nebo Velká Británie.

Maloobchod v případě cukru je transparentní, kde změna cen je ostatními soutěžiteli lehce a okamžitě identifikovatelná. Ze šetření prováděných Úřadem v oblasti maloobchodu obecně vyplývá, což je i všeobecně známo, že obchodní řetězce v rámci procesu cenotvorby zohledňují mimo jiné také hladinu prodejních cen svých konkurentů, tedy sledují jejich ceny a stanovují či upravují své vlastní prodejní ceny právě s ohledem na jejich výši, například při pořádání slevových akcí. Úřad v případě maloobchodního prodeje uvádí, že výskyt shodných cen v určité době může být projevem tzv. paralelního jednání, příp. cenového následování, kdy zpravidla jeden soutěžitel s lokálně silnějším postavením uplatňuje cenu, kterou ostatní soutěžitelé následně přejímají, neboť tato taktika je pro ně z tohoto pohledu výhodná. Soutěžní právo takový projev vědomého se přizpůsobení cenám jiných soutěžitelů umožňuje.

Analýza cenového vývoje cukru

Ze šetření provedeného Úřadem je patrné, že do cenotvorby maloobchodu u cukru se ve velké míře promítá specifikum jeho výroby probíhající v časově vymezeném období cukrovarnické kampaně. Vyjednávání smluvních podmínek o dodávkách a ceně nového cukru mezi maloobchodními prodejci a cukrovarny se zpravidla každoročně opakuje, a to v období května až srpna. U některých nadnárodních společností dochází k výběrovým řízením na dodávky

cukru na celoevropské úrovni. Smlouvy maloobchodních prodejců s cukrovary o dodávkách cukru jsou obvykle uzavírány na 12 měsíců, a to buď na období hospodářského roku (1. 10. - 30. 9.) nebo výjimečně na období kalendářního roku, tj. od ledna do prosince. V ojedinělých případech mohou být uzavírány smlouvy o dodávkách cukru na kratší období, například na tři měsíce, které ovšem stejně jako víceleté smlouvy nejsou příliš obvyklé. Smluvní podmínky, které byly mezi cukrovarem a maloobchodními prodejci vyjednány, zůstávají po celou dobu trvání kontraktu neměnné, v zásadě tedy nedochází po dobu platnosti smlouvy ke změnám vyjednaných cen. Výjimka z tohoto pravidla může nastat v situaci, kdy v době platnosti smlouvy dojde k odebrání dohodnutého objemu cukru a dále maloobchodní prodejce v případě dalšího odběru cukru nakupuje od cukrovaru za aktuální spotové ceny. Cukrovar tak realizuje dodávky cukru na základě jednotlivých objednávek konkrétního maloobchodu postupně v průběhu trvání smlouvy až do vyčerpání dohodnutého kontingentu. Ze strany maloobchodu nasmlouvaný objem cukru uvedený ve smlouvě nemusí být ve skutečnosti odebrán, například v situaci nízké poptávky ze strany spotřebitelů, a to bez uplatnění jakékoliv postihu nebo sankce ze strany cukrovaru. Úřad také zjistil, že jednotliví maloobchodní prodejci odebírají cukr v rámci jednoho hospodářského roku v různých poměrech od většího počtu dodavatelů, a to jak tuzemských, tak i zahraničních.

Reálná průměrná cena cukru není v ČR jakkoli sledována, přitom lze obecně konstatovat, že skutečné průměrné ceny v maloobchodě jsou znatelně nižší než neakční ceny prodejců. V případě cukru maloobchodní prodejci uváděli, že v rámci slevových akcí průměrně realizují vysoké procento svých tržeb⁴² dosahovaných celkově za prodej cukru.

Úřad ve vztahu k cukru krystal 1 kg balení zjišťoval od jednotlivých soutěžitelů informace o měsíčních tržbách a prodaných objemech.⁴³ Analýzou poskytnutých informací Úřad zjistil, že z hlediska cenového vývoje na maloobchodním trhu mezi lety 2018 a 2021 cena cukru spíše stagnovala. Osm největších maloobchodních prodejců v tomto relativně dlouhém období uplatňovalo u tohoto zboží téměř nulovou nebo dokonce zápornou marži. Z hlediska profitability byl cukr po velkou část sledovaného období 2018 až 2021 pro tyto maloobchodní prodejce komoditou ztrátovou, průměrná nákupní cena se pohybovala nad úrovní průměrné prodejní ceny, v lepším případě komoditou s velice nízkou marží. Dle zjištění Úřadu byl cukr v tomto období zbožím, které bylo z hlediska maloobchodního prodeje a strategie jednotlivých prodejců udržet či přitáhnout zákazníky, kteří nenakupují jednodruhově, ale nakupují různé zboží nabízené v rámci celého portfolia, konkurenčně cenově citlivým.

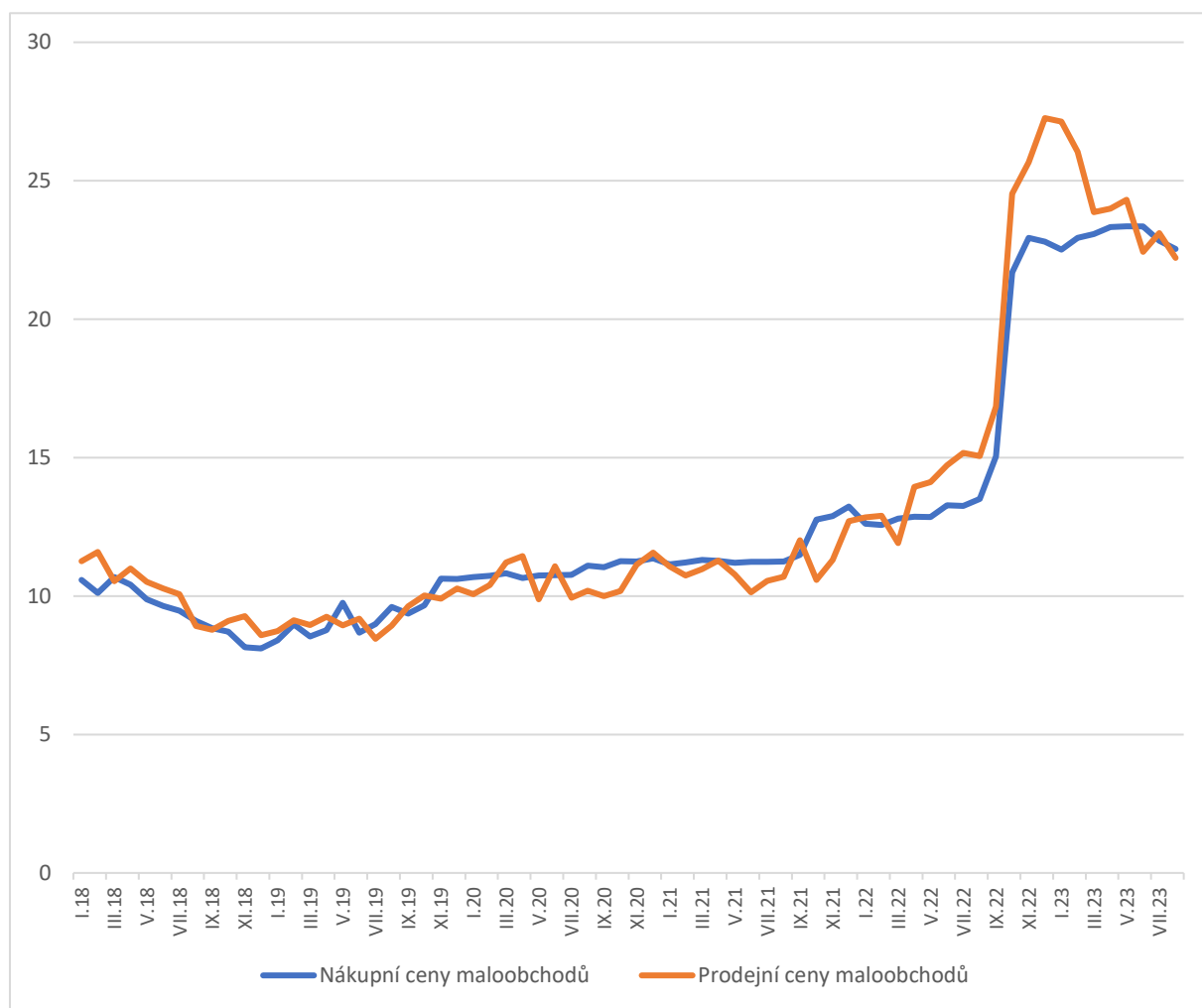
Spotřebitelské ceny cukru v roce 2022 se začaly v ČR výrazně zvedat koncem léta a na podzim. K mírnému růstu cen cukru docházelo již od začátku roku 2022 a v této souvislosti začalo také docházet k pozvolnému zvyšování průměrných měsíčních marží u jednotlivých maloobchodních prodejců. V říjnu roku 2022 (začátkem nové cukrovarnické kampaně) došlo k významnému skokovému navýšení spotřebitelské ceny cukru (o 68 % proti předchozímu měsíci). Zatímco cena průmyslových výrobců cukru v ČR vzrostla v prosinci 2022 ve srovnání s lednem 2021 o 85 %, spotřebitelská cena cukru vzrostla ve stejném období o 160 %, tedy

⁴² Konkrétní údaj je předmětem obchodního tajemství.

⁴³ Úřad zjišťoval průměrné ceny spotřebitelského balení cukru ze skutečně realizovaných prodejů jednotlivých soutěžitelů ve sledovaném období.

byla 2,6krát vyšší než v lednu 2021. Spotřebitelská cena cukru v ČR se z hlubokého podprůměru v roce 2019 dostala vysoko nad průměr EU. Z cenového průzkumu je patrné, že meziměsíční nárůst maloobchodních cen cukru byl u některých maloobchodních prodejců výrazně vyšší než nárůst cen průmyslových výrobců.

Z analýzy dat získaných Úřadem v rámci průzkumu cen v šetřené oblasti vyplývá, že k výraznému růstu průměrné měsíční maloobchodní ceny 1 kg balení cukru krystal skokově došlo od začátku října 2022, kdy se oproti říjnu 2021 jeho průměrná maloobchodní cena zvýšila o 131 %, v listopadu 2022 se oproti listopadu 2021 průměrná cena zvýšila o 126 % a v prosinci 2022 oproti prosinci 2021 o 114 %. Průměrné měsíční maloobchodní ceny cukru krystal 1 kg balení vzrostly meziměsíčně v říjnu 2022 oproti září 2022 o 45 %.

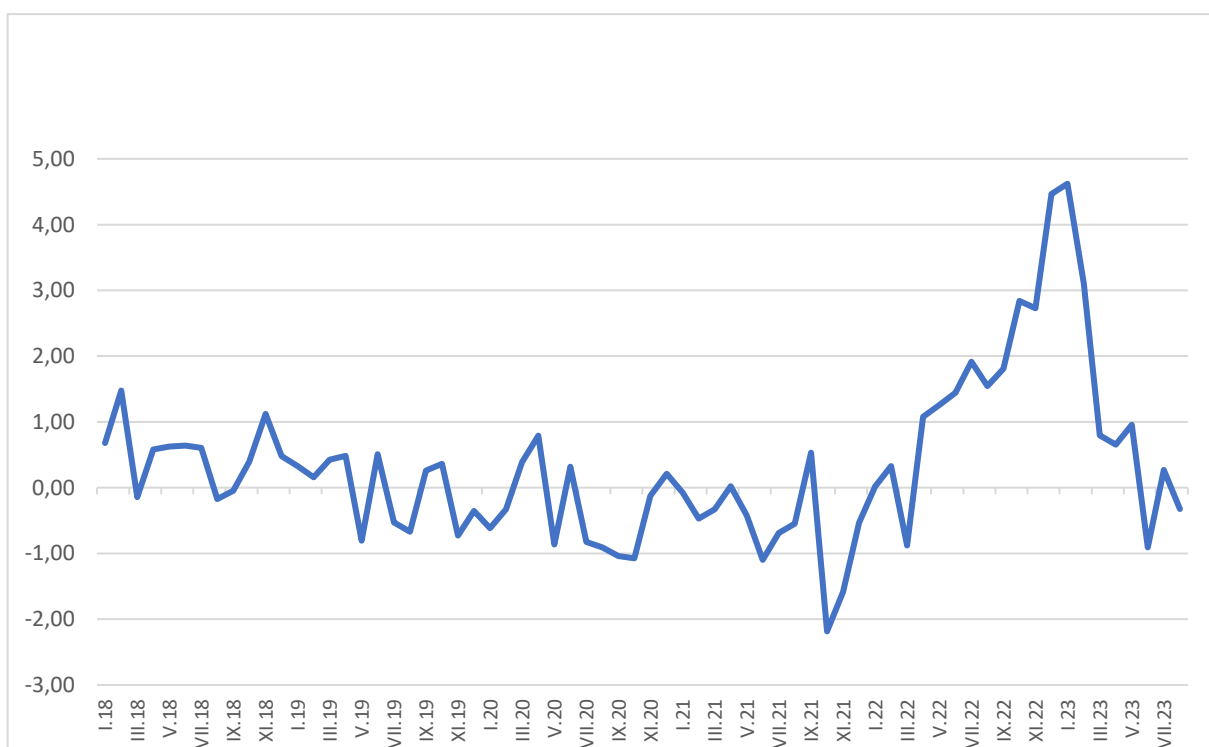


Graf 5: Srovnání průměrných nákupních a prodejních cen 1 kg balení cukru krystal maloobchodních prodejců v Kč (leden 2018 až srpen 2023)

Zdroj: Výpočet Úřadu na základě informací získaných od jednotlivých subjektů

V případě maloobchodu jednotliví prodejci při šetření Úřadu uváděli jako klíčové faktory, které ovlivňují maloobchodní cenu cukru pro spotřebitele, v první řadě velkoobchodní ceny a náklady za dopravu, skladování, energie a mzdové náklady, které se váží k maloobchodnímu prodeji obecně.

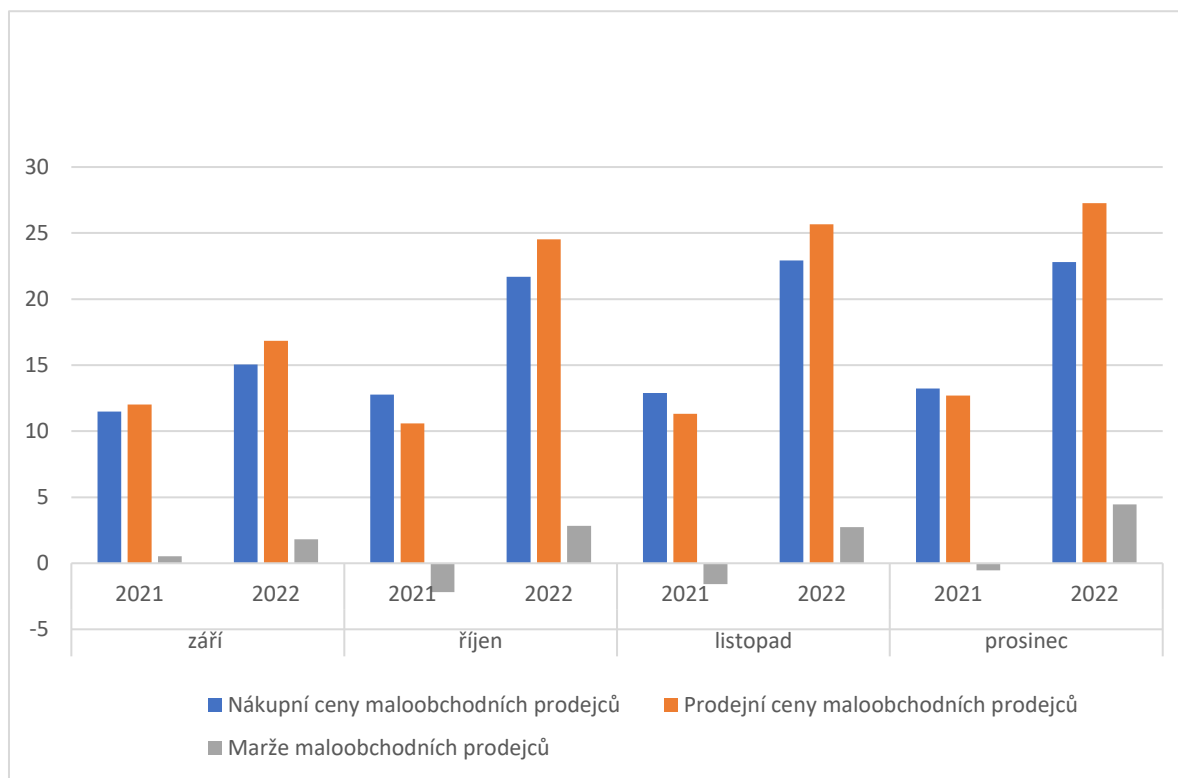
Z cenového šetření provedeného Úřadem vyplývá, že v průběhu roku 2022 meziměsíční nárůst průměrných maloobchodních prodejních cen byl vyšší než meziměsíční nárůst cen nákupních, tj. cen, za které šetření maloobchodní prodejci cukr nakupovali. Z tohoto důvodu tedy začalo docházet k pozvolnému zvyšování průměrných měsíčních marží u jednotlivých maloobchodních prodejců, které byly po většinu předchozího sledovaného období 2018 až 2021 minimální v řádu jednotek procent, či spíše záporné.⁴⁴ K růstu průměrné měsíční obchodní přírážky v maloobchodě u sledovaného spotřebitelského balení cukru docházelo v roce 2022 postupně. Např. v květnu 2022 průměrná měsíční obchodní přírážka 1 kg balení cukru krystal činila v maloobchodních řetězcích 17 %, v srpnu 19,5 %, v říjnu 25 %, a v prosinci roku 2022 přibližně 22 %.



Graf 6: Vývoj průměrné maloobchodní marže 1 kg balení cukru krystal v KČ

Zdroj: Výpočet Úřadu na základě informací získaných od jednotlivých subjektů

⁴⁴ Na rozdíl od některých jiných základních potravin, jejichž cenovému vývoji se Úřad rovněž věnoval v roce 2023.



Graf 7 Meziroční srovnání a vývoj průměrných marží a cen cukru ve vybraných měsících v KČ

Zdroj: Výpočet Úřadu na základě informací získaných od jednotlivých subjektů

Co se týče nárůstu maloobchodní ceny zejména mezi počátkem a koncem roku 2022, kdy došlo ke skokovému zvýšení průměrné ceny 1 kg cukru krystal o více než 100 % ve srovnání s rokem 2021, jeho příčiny lze nacházet především v uvedeném růstu velkoobchodní ceny zpracovatelů, růstu marží obchodníků oproti předchozímu období a cenově neelastické poptávce v tomto období, kdy zdražování spolu s očekáváním dalšího zdražování nemělo vliv na omezování nákupů ze strany spotřebitelů, spíše naopak. Tak razantní růst cen i marží u obou článků mohl být způsoben počátkem energetické krize v České republice, včetně ukončení činnosti jednoho z velkých dodavatelů energií a s tím souvisejícím výrazným navýšením cen energií, nebo nejistotou pramenící z probíhajícího konfliktu na Ukrajině. Do růstu cen maloobchodní prodejci mohli plně promítnout růst nákladů spojených obecně s maloobchodním prodejem a rovněž všeobecně přijímané očekávání dalšího růstu těchto nákladů, kdy tlak na růst cen dokázal maloobchod jako celek využít k výraznému nárůstu průměrné měsíční marže⁴⁵ tohoto zboží a růst cen spotřebitelé ve svém souhrnu akceptovali.⁴⁶ Růst maloobchodních cen podpořila také silná poptávka ze strany spotřebitelů, jejich větší kupní síla, nejistota vyplývající z očekávání dalšího zdražování, případně nedostatku či omezení

⁴⁵ U jednotlivých maloobchodních prodejců přitom byla ve sledovaném období výše průměrné ceny i průměrné marže sledovaného cukru až na výjimky různá.

⁴⁶ Poptávka s růstem ceny cukru významně neklesla.

dostupnosti.⁴⁷ Je nutné připomenout, že zjištěné výše marží nejsou očištěny od nákladů, které mají maloobchodní prodejci spojené s prodejem zboží obecně, a nevyjadřují proto jejich zisk.

Pro úplnost je třeba uvést, že cukr je komodita, se kterou se obchoduje na komoditních burzách, a v průběhu roku 2022 rovněž zde docházelo k růstu ceny, nejednalo se tedy o lokální zvýšení (velkoobchodních) cen pouze na českém trhu.⁴⁸ V roce 2023 se průměrná výše marže maloobchodu vrátila na původní minimální úroveň a dochází k poklesu průměrné maloobchodní ceny.

Závěr ke struktuře trhu a cenovému vývoji v maloobchodě

V segmentu maloobchodního prodeje nedisponuje žádný ze soutěžitelů dominantním postavením, které by tak mohl zneužívat. V této oblasti je třeba uvést, že i při absenci hráče s dominantním postavením mají obchodní řetězce jednoznačně výraznou vyjednávací tržní sílu a schopnost prosazovat své podmínky vůči mnoha dodavatelům včetně cukrovarů. Vertikální integrace zde nebyla zjištěna. Průměrná výše marže ve sledovaném období na úrovni maloobchodu na sledovaném spotřebitelském balení vykazovala stabilní výši až do doby, než došlo k uvedenému růstu spotřebitelských cen na podzim roku 2022 a tlak na růst cen dokázal maloobchod, ve srovnání s předchozím obdobím, využít k výraznému nárůstu průměrné měsíční marže u tohoto zboží. Z dat vyplývá, že v roce 2023 se průměrná výše marže vrátila na původní stabilní úroveň a je minimální či v některých případech záporná. U jednotlivých maloobchodních prodejců byla ve sledovaném období výše průměrné marže sledovaného zboží různá.

Na zvýšení maloobchodních cen cukru mělo do velké míry rozhodující vliv zvýšení cen průmyslových výrobců cukru, ke kterému došlo na podzim roku 2022, tj. důsledek způsobu kontraktace a platnosti velkoobchodních cen v této oblasti. Skokový růst maloobchodních cen cukru, ke kterému došlo na podzim 2022, byl v rozhodující míře projevem výrazně odlišných velkoobchodních cen cukru dojednaných mezi cukrovary a maloobchodními prodejci pro odběr cukru z nové kampaně v roce 2022 ve srovnání s předchozím obdobím. Do růstu cen maloobchodníci promítli růst nákladů spojených obecně s maloobchodním prodejem a rovněž obecně přijímané očekávání dalšího růstu těchto nákladů. Inflační očekávání a akceptaci zvyšujících se cen maloobchodním trhem obecně tak lze rovněž vnímat jako příčinu rychlého růstu absolutních (spotových) cen cukru pro spotřebitele v roce 2022.

Dle zjištění Úřadu tlak cukrovarů na růst cen však dokázal maloobchod v poslední třetině roku 2022 hladce a bez problémů, ve srovnání s předchozím sledovaným obdobím, využít k výraznému zvýšení cen, což vedlo také k podstatnému nárůstu průměrné měsíční marže maloobchodních prodejců u tohoto zboží. K růstu maloobchodních cen pro spotřebitele navíc došlo v relativně krátkém časovém období. U jednotlivých maloobchodních prodejců přitom byla ve sledovaném období výše průměrné ceny i průměrné marže sledovaného cukru až na

⁴⁷ Například s přihlédnutím k situaci v Polsku, zde vznikla panika v důsledku zpráv o prázdných regálech s cukrem a následnému omezení prodeje v maloobchodu na osobu.

⁴⁸ I když cena dosahovaná na komoditní burze má jen nepřímý vliv na cenu cukru v České republice, a to z důvodu její soběstačnosti ve výrobě cukru.

výjimky různá, nicméně ze získaných dat o nákupu a prodeji lze dovodit, že zvláště někteří maloobchodní prodejci dokázali zvýšit své průměrné ceny spotřebitelského balení cukru více, kdy rovněž průměrné ceny spotřebitelského balení cukru byly u těchto prodejců nejvyšší. Podle zjištění učiněných v rámci provedeného šetření Úřadem mohla být v daném období hospodářská soutěž v této oblasti narušena, i když je patrné, že skutečnost, že ceny cukru v maloobchodě stouply v podobný okamžik, je vysvětlitelná specifickým způsobem kontraktace nákupu cukru na velkoobchodní úrovni, která je navázána na období jednotlivých cukrovarnických kampaní. Toto specifikum však nevysvětluje výrazné zvýšení průměrné maloobchodní marže na 1 kg cukru.

Úřad při šetření vycházel z obecně přijaté premisy, že maloobchod, a tedy prodej cukru, je vysoce transparentní, kde změna cen je ostatními soutěžiteli lehce a okamžitě identifikovatelná, kdy v procesu cenotvorby a stanovování ziskovosti zohledňují mimo jiné také hladinu prodejních cen svých konkurentů, tedy sledují jejich ceny a stanovují či upravují své vlastní prodejní ceny právě s ohledem na jejich výši. Podle tohoto předpokladu, dle zjištění v období let 2018 až 2021, byl cukr zbožím, které bylo z hlediska maloobchodního prodeje a strategie maloobchodu velkých obchodních řetězců cenově citlivé a konkurenční, kdy prodejci i přes variabilitu nákupních a prodejních cen dlouhodobě dosahovali pouze marží, které se držely blízko nule. Trh ovládá nabídka a poptávka, nikoli maloobchodní prodejce jako solitér. Tyto skutečnosti ukazovaly na předpoklad, že trh maloobchodního prodeje cukru byl v tomto období dostatečně konkurenční a fungovala na něm hospodářská soutěž. K tomu závěru přispívá také skutečnost, že nákupy cukru maloobchodních řetězců probíhají na liberalizovaném trhu a prodejci, kteří jsou součástí soutěžitelů, jež v maloobchodě působí nejen v ČR, ale v rámci více či většiny států EU, mohou teoreticky své nákupy řídit centrálně či mohou poptávat dostatečné objemy cukru na delší období v poptávkovém řízení v rámci celého prostoru EU a dosahovat tak výrazných úspor díky většímu nakupovanému objemu a stabilitě v podobě dlouhodobých objednávek pro dodavatele této komodity.

Skutečnosti a podmínky, které panovaly v maloobchodním prodeji cukru v závěru roku 2022, jak zjistil Úřad na základě šetření, naopak neodpovídají výše uvedenému předpokladu a spíše naznačují možné narušení hospodářské soutěže v této oblasti v dané době. Šetření ukázalo, že zvýšené náklady, které vznikly zejména v prvovýrobě, ale i růst například cen energií a obecně nejistota ohledně dalšího vývoje nákladů, byl maloobchod schopen u cukru úspěšně přenést až na konečné spotřebitele, a dokonce si při tom výrazně zvýšit svoji „ziskovost“ v podobě dosahovaných marží. Šetření Úřadu odhalilo, že někteří ze soutěžitelů (obchodních řetězců) působící v maloobchodu byli navíc schopni využít situaci a poptávku po cukru ke zvýšení cen až o 100 % a rovněž ke zvýšení svých marží, aniž by to vedlo k výrazným propadům prodeje, neboť obdobnou strategii zvolilo několik hráčů s celkovým podílem přesahujícím 50 % relevantního trhu.

ZÁVĚR

Na žádné z prvních dvou úrovní zkoumané tržní vertikály týkající se produkce a prodeje cukru, tj. na úrovni pěstitelů cukrové řepy a průmyslových výrobců cukru, Úřad neshledal zásadní indicie nasvědčující existenci zakázané kartelové dohody. Šetření v případě cukru neukázalo ani to, že by kvýraznému růstu velkoobchodních cen došlo v důsledku zneužívání dominantního postavení.

Z hlediska struktury těchto zkoumaných trhů Úřad zjistil, že existuje velké množství producentů cukrové řepy, jedná se tedy o trh, kde působí velké množství konkurentů a žádný z nich nezaujímá významnější postavení. Ti nicméně ve vztahu k cukrovarům vyjednávají prostřednictvím sdružení, což značně zvyšuje jejich vyjednávací tržní sílu. Z hlediska geografického se jedná spíše o trhy lokální, nacházející se v určité vzdálenosti od jednotlivých cukrovarů, neboť dovážet cukrovou řepu na větší vzdálenosti je neprofitabilní. Na úrovni produkce cukru by bylo možno na první pohled považovat trh v ČR, pokud by tak byl definován, za oligopolní, kde velmi významné postavení zaujímá soutěžitel Tereos, nicméně šetření ukázalo, že trh prodeje cukru na velkoobchodní úrovni je širší, nadnárodní. S ohledem na uvedené a na silné postavení obchodních řetězců lze uzavřít, že na velkoobchodním trhu prodeje cukru nezaujímá žádný z českých producentů dominantní postavení.

Ve vztahu k producentům cukrové řepy Úřad doporučuje založit uznanou organizaci producentů pro lepší využití výhod v podobě možnosti společného umístování produkce cukrové řepy na trh a jednoznačného požívání výjimek z pravidel soutěžního práva EU při vyjednávání smluvních podmínek s cukrovarý za jednotlivé pěstitelé. Toto své doporučení Úřad adresuje oběma tuzemským svazům prvovýrobců a rovněž dá na vědomí Ministerstvu zemědělství České republiky.

Analýzou velmi rozsáhlých dat vyžádaných od jednotlivých subjektů působících na maloobchodním trhu s cukrem Úřad potvrdil indicie, které by mohly nasvědčovat narušení hospodářské soutěže na této části trhu. Šetření současně ukázalo, že lze vyloučit, že by se jednalo o možný důsledek zneužití dominantního postavení.⁴⁹ Ačkoli samotný růst cen nebo zvyšování marží, například v maloobchodě, nelze chápat jako dostatečně zjevný znak či důkaz o naplnění skutkové podstaty kartelu, výše uvedené okolnosti Úřad považoval za dostatečně silné indicie pro provedení šetření na místě v obchodních prostorách některých soutěžitelů (obchodních řetězců) dle § 21f zákona za účelem prověření možného spáchání přestupku spočívajícího v uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 zákona a/nebo možného porušení zákazu stanoveného v článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie. V této souvislosti nebylo možno najisto předem vyloučit existenci jiného racionálního vysvětlení podstatného růstu průměrných maloobchodních marží na 1 kg cukru u několika obchodních řetězců. Další šetření věci bez provedení neohlášeného šetření na místě by však znamenalo, že by Úřad tento svůj nejsilnější vyšetřovací nástroj již nemohl efektivně využít.

⁴⁹ Obecně je struktura maloobchodního trhu potravin v ČR oligopolní a žádný ze subjektů zde nezaujímá dominantní postavení.

Výskyt shodných, popřípadě podobných cen či obchodních přírážek v maloobchodě, na což upozorňují četné podněty, které Úřad obdržel a stále dostává, je spíše projevem tzv. cenového následování (viz výše). Maloobchodní prodej potravin je typickým příkladem trhu, na kterém lze často, vzhledem k jeho transparentnosti pro subjekty na něm působící, tento fenomén pozorovat. Z veřejně dostupných zdrojů i ze šetření Úřadu vyplynulo, že jednotliví hráči na trhu se velmi pozorně sledují, provádějí denní monitoring pultových cen konkurentů, nezdědka poptávají marketingové přehledy i od třetích subjektů a neustále přizpůsobují své maloobchodní ceny. Přesto takto výrazná anomálie a její prověření na základě výše uvedené obsáhlé analýzy dat v cenotvorbě některých obchodních řetězců v tuzemsku v podzimních měsících roku 2022 vedla začátku roku 2024 k provedení neohlášených šetření na místě v a bude ještě předmětem dalšího šetření Úřadu.

Z uvedených důvodů stále probíhá šetření v oblasti maloobchodního prodeje cukru a stavu hospodářské soutěže v této oblasti se Úřad nadále věnuje stejně tak, jako Úřad nepřestává monitorovat situaci na trzích potravin obecně.⁵⁰ V případě potvrzení důvodného podezření na existenci dohod narušujících hospodářskou soutěž je Úřad připraven zahájit správní řízení. V situaci, kdy by došlo k odhalení případné zakázané dohody a bylo by vydáno příslušné rozhodnutí, Úřad o této skutečnosti bude případně informovat prostřednictvím tiskové zprávy a rozhodnutí ve věci bude publikováno na internetových stránkách Úřadu ve sbírce rozhodnutí.⁵¹

⁵⁰ Zkoumání vývoje spotřebitelských cen potvrzuje, že maloobchodní prodej pracuje s průměrnou marží a neexistují samostatné trhy jednotlivých komodit.

⁵¹ Elektronická sbírka rozhodnutí k nahlédnutí zde: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti.html>.