



Bruksela, dnia 26.10.2018 r.
COM(2018) 706 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Stosowanie unijnych zasad konkurencji do sektora rolnego

{SWD(2018) 450 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Stosowanie unijnych zasad konkurencji do sektora rolnego

1. WPROWADZENIE

1. Zgodnie z art. 225 lit. d) rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 („rozporządzenie w sprawie Worr”)¹ do dnia 31 grudnia 2017 r. Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania zasad konkurencji do sektora rolnego, w szczególności w odniesieniu do funkcjonowania art. 209, 210 oraz 169, 170 i 171 rozporządzenia w sprawie Worr.
2. Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach przekazanych Komisji przez krajowe organy ochrony konkurencji, państwa członkowskie i organizacje prywatne, na badaniach Komisji Europejskiej dotyczących organizacji producentów w sektorze oliwy z oliwek, roślin uprawnych oraz wołowiny i cielęciny (z 2017 r.), a także organizacji międzybranżowych (z 2016 r.).
3. „Sektor rolny” obejmuje produkty wymienione w art. 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Worr oraz w załączniku I do tego rozporządzenia.
4. Sprawozdanie obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do połowy 2017 r. w odniesieniu do odstępstw od zasad konkurencji określonych w rozporządzeniu w sprawie Worr oraz od dnia 1 stycznia 2012 r. do połowy 2017 r. w odniesieniu do opisu postępowań wyjaśniających w zakresie ochrony konkurencji („okres”)². W dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono dodatkowe informacje na temat odstępstw i postępowań wyjaśniających w zakresie ochrony konkurencji.

1.1. Unijne zasady konkurencji

5. W **art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (TFUE) zakazuje się porozumień między dwoma niezależnymi operatorami rynku lub większą ich liczbą, które ograniczają konkurencję. Dotyczy to w szczególności zmywy cenowej, która usuwa zachęty do poprawy produkcji i stanowi poważne naruszenie przepisów. Zgodnie z art. 101 ust. 3 TFUE porozumienia podlegają wyłączeniu spod zakazu przewidzianego w art. 101 ust. 1, jeżeli przynoszą obiektywne korzyści gospodarcze, które przeważają nad negatywnymi skutkami ograniczenia konkurencji, np. przyczyniając się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów, przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku. Ograniczenie to musi być

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

2 W odniesieniu do lat 2004–2011 zob. [sprawozdanie dotyczące działań w zakresie egzekwowania prawa konkurencji i monitorowania rynku przez europejskie organy ochrony konkurencji w sektorze spożywczym](#).

również niezbędne, a konkurencji nie wolno eliminować. Operatorzy sami oceniają, czy spełnione są warunki określone w art. 101 TFUE³.

6. Sektor rolny może również korzystać z wyłączeń na podstawie ogólnych zasad konkurencji, np. tak zwanego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie porozumień specjalizacyjnych⁴. Jeżeli strony wspólnie produkują lub przetwarzają produkty, a łączny udział stron w rynku nie przekracza 20 % rynku właściwego dla produktów przetworzonych, rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w zakresie porozumień specjalizacyjnych zezwala na wspólną sprzedaż takich produktów. Jest to istotne np. w przypadku spółdzielni, które często zajmują się przetwarzaniem produktów.
7. W **art. 102 TFUE** zakazuje się przedsiębiorstwom zajmującym pozycję dominującą na danym rynku nadużywania tej pozycji, np. przez stosowanie niesłuszných cen lub ograniczanie produkcji.

1.2. Stosowanie unijnych zasad konkurencji do sektora rolnego

8. W TFUE przyznaje się sektorowi rolnemu specjalny status. Zgodnie z art. 42 TFUE unijne zasady konkurencji mają zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Parlament Europejski i Radę w ramach art. 43 ust. 2 TFUE oraz z uwzględnieniem pięciu celów określonych w art. 39 TFUE. Celem jest zwiększenie wydajności, osiągnięcie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynku, zapewnienie dostępności dostaw i rozsądnych cen konsumpcyjnych. Trybunał Sprawiedliwości uznaje pierwszeństwo wspólnej polityki rolnej przed celami Traktatu w dziedzinie konkurencji⁵. Uznaje on, że utrzymanie efektywnej konkurencji jest jednym z celów wspólnej polityki rolnej i wspólnej organizacji rynków⁶.

2. ODSTĘPSTWA ART. 101 UST. 1 TFUE

9. O ile rozporządzenie w sprawie WOPR nie stanowi inaczej (art. 206 rozporządzenia w sprawie WOPR), unijne zasady konkurencji mają zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi. W rozporządzeniu w sprawie WOPR przewidziano odstępstwa od stosowania art. 101 TFUE, które albo mają zastosowanie do wszystkich lub niektórych sektorów rolnych, albo dotyczą konkretnych sytuacji.

3 W celu uzyskania wskazówek zob. wytyczne Komisji Europejskiej z 2004 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 TWE (obecnie art. 101 ust. 3 TFUE).

4 Rozporządzenie Komisji nr 1218/2010 z dnia 14 grudnia 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 TFUE do niektórych kategorii porozumień specjalizacyjnych, Dz.U. L 335/43 z 18.12.2010.

5 Wyrok z dnia 29 października 1980 r., Maizena, 139/79, EU:C:1980:250, pkt 23; wyrok z dnia 5 października 1994 r., Niemcy przeciwko Radzie, C-280/93, EU:C:1994: 367, pkt 61; wyrok z dnia 19 września 2013 r., Panellionios Szdesmos Viomichanion Metapoiisis Paknou, C-373/11, EU: C: 201: 567, pkt 39 i ostatnio przywołany w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r., APVE i in., C-671/15, EU:C:2017:860, pkt 37.

6 Wyrok z dnia 9 września 2003 r., Milk Marque i Krajowy Związek Rolników, C-137/00, ECLI:EU:C:2003:429, pkt 57; wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., APVE i in., C-671/15, EU:C:2017:860, pkt 37 i 48.

10. Poniższy wykres przedstawia ramy zasad konkurencji i odstępstw przed dniem 1 stycznia 2018 r.⁷

Wykres 1
Zasady konkurencji przed dniem 1 stycznia 2018 r.



11. Wiele z tych odstępstw ma zastosowanie do pracy uznanych organizacji producentów, których działalność opisano w art. 152 rozporządzenia w sprawie WRR; inne mają zastosowanie do rolników i stowarzyszeń rolników (art. 209), a art. 210 rozporządzenia w sprawie WRR ma zastosowanie do wertykalnej współpracy w ramach łańcucha dostaw prowadzonej przez uznane organizacje międzybranżowe.
12. W szczególności jeżeli chodzi o sektor owoców i warzyw, w odniesieniu do działań organizacji producentów w ramach art. 160 rozporządzenia w sprawie WRR od

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2393 z dnia 13 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania, (UE) nr 1307/2013 ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz (UE) nr 652/2014 ustanawiające przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (Dz.U. L 350 z 2017, s. 15); „rozporządzeniem zbiorczym” zmieniono art. 152 rozporządzenia w sprawie WRR w celu wprowadzenia wyraźnego odstępstwa w zakresie konkurencji dla organizacji producentów / stowarzyszeń organizacji producentów we wszystkich sektorach.

członków wymaga się wprowadzania do obrotu całej odnośnej produkcji za pośrednictwem organizacji producentów. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2017/891⁸ działalność główna organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw jest związana z koncentracją podaży i wprowadzaniem do obrotu produktów swoich członków. W niedawnej sprawie dotyczącej organizacji producentów owoców i warzyw Trybunał Sprawiedliwości uznał, że z zastrzeżeniem pewnych warunków art. 101 TFUE może nie mieć zastosowania do niektórych działań (np. planowania ilości, przyjmowania polityki cenowej) takich organizacji producentów⁹. Ze sprawozdań rocznych państw członkowskich wynika, że w 2015 r. organizacje producentów / stowarzyszenia organizacji producentów wprowadziły do obrotu około 50 % całkowitej produkcji owoców i warzyw w UE.

13. Organizacje producentów i stowarzyszenia organizacji producentów są uznawane przez państwa członkowskie. Obecnie w UE istnieje ponad 1700 uznanych organizacji producentów i 60 stowarzyszeń organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw. Wynika to z przyznawania przez UE współfinansowania programów operacyjnych na rzecz uznanych OP. W sektorze mleczarskim istnieje około 300 uznanych organizacji producentów i 7 stowarzyszeń organizacji producentów. W pozostałych sektorach – głównie w sektorze mięsnym, sektorze oliwy z oliwek i sektorze zbożowym – istnieje około 1200 uznanych organizacji producentów i dziewięć stowarzyszeń organizacji producentów.¹⁰
14. Chociaż niniejsze sprawozdanie ogranicza się do okresu, o którym mowa w pkt 4, należy wspomnieć o **dwóch niedawnych wydarzeniach**.
15. Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Endives¹¹ orzekł, że zgodnie z art. 101 TFUE praktyki takie jak koordynacja polityki ilościowej i cenowej oraz wymiana szczególnie chronionych informacji handlowych między organizacjami producentów i ich stowarzyszeniami są zakazane. Trybunał ustalił również, że z zastrzeżeniem pewnych warunków art. 101 TFUE może nie mieć zastosowania w ramach uznanych organizacji producentów i stowarzyszeń organizacji producentów do takich działań prowadzonych przez daną organizację producentów / dane stowarzyszenie organizacji producentów. Praktyki te muszą w szczególności być **absolutnie niezbędne i proporcjonalne** do osiągnięcia celów powierzonych organizacjom producentów / stowarzyszeniom organizacji producentów na mocy przepisów UE.
16. Po drugie, od dnia 1 stycznia 2018 r. art. 152 rozporządzenia w sprawie WOPR, zmieniony rozporządzeniem zbiorczym, przewiduje odstępstwo od art. 101 TFUE

8 Dz.U. L 138 z 25.5.2017, s. 4.

9 Zob. pkt 15 poniżej.

10 Dane za 2016 r.; oparte się one na sprawozdaniach państw członkowskich dotyczących sektora owoców i warzyw oraz sektora mleczarskiego. W przypadku pozostałych sektorów dane są wstępnymi danymi opartymi na odpowiedziach udzielonych przez państwa członkowskie na wniosek Komisji z kwietnia 2017 r.

11 Wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., APVE i in., C-671/15, EU:C:2017:860, pkt 43 i nast. Sprawa dotyczyła przepisów rozporządzenia (UE) nr 1234/2007.

w odniesieniu do **uznanych organizacji producentów / stowarzyszeń organizacji producentów**. Aby powołać się na odstępstwo, organizacja producentów / stowarzyszenie organizacji producentów musi zintegrować co najmniej jeden rodzaj działalności producentów będących członkami (np. transport, składowanie), faktycznie prowadzić taką działalność, koncentrować podaż i wprowadzać do obrotu produkty swoich członków.

2.1. Ogólne odstępstwa w zakresie konkurencji przewidziane w rozporządzeniu w sprawie WORR

2.1.1. Art. 209 rozporządzenia w sprawie WORR

17. Art. 209 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia w sprawie WORR, który istnieje w podobnym brzmieniu od 1962 r., stanowi ogólne odstępstwo od art. 101 ust. 1 TFUE dla współpracujących ze sobą rolników. Porozumienia **nie mogą** (i) zagrazać celom określonym w art. 39 TFUE, (ii) nakładać obowiązku stosowania identycznej ceny ani (iii) wykluczać konkurencji. Ponieważ rolnicy sami oceniają możliwość zastosowania odstępstwa od porozumienia bez informowania o tym państw członkowskich ani Komisji, Komisja nie posiada danych dotyczących tego, jak często rolnicy powoływali się na to odstępstwo. W postępowaniach wyjaśniających dotyczących konkurencji strony rzadko powoływały się na art. 209 rozporządzenia w sprawie WORR.

18. Organ ochrony konkurencji w **Niderlandach** zajmował się artykułem poprzedzającym art. 209 rozporządzenia w sprawie WORR, tj. art. 176 rozporządzenia nr 1234/2007, w dwóch postępowaniach wyjaśniających. W jednym z nich w 2012 r. krajowy organ ochrony konkurencji nałożył na grupę producentów rolnych, hurtowników i przetwórców grzywnę za porozumienie ograniczające produkcję cebuli srebrnej. Strony porozumienia wymieniały się również informacjami na temat cen, aby je dostosować i uzyskać jak najwyższy poziom cen. W celu wsparcia porozumienia kupiły one kilku konkurujących producentów cebuli, którzy po przejęciu nie produkowali już cebuli srebrnej. Strony argumentowały, że porozumienie można objąć odstępstwem, ponieważ jest ono konieczne do zwiększenia produktywności i wydajności produkcji, jak również do uzyskania rozsądnych cen. Krajowy organ ochrony konkurencji uznał, że odstępstwo nie miało zastosowania, ponieważ 1) strony nie były częścią krajowej organizacji rynkowej, 2) roczne kwoty produkcji miały na celu podniesienie cen powyżej poziomu konkurencyjnego, a porozumienie nie przyczyniło się do zapewnienia konsumentom dostaw po rozsądnych cenach oraz 3) porozumienia wiązały się ze stosowaniem identycznych cen.

2.1.2. Art. 210 rozporządzenia w sprawie WORR – porozumienia organizacji międzybranżowych

19. Zgodnie z art. 210 rozporządzenia w sprawie WORR uznane organizacje międzybranżowe mogą korzystać z odstępstwa od art. 101 ust. 1 TFUE. Muszą one

zgłosić swoje porozumienia Komisji, a jeżeli w ciągu 2 miesięcy od otrzymania pełnego powiadomienia Komisja nie uzna ich za niezgodne z przepisami unijnymi, art. 101 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania. Porozumienie nie może pociągać za sobą ustalania cen ani kwot oraz nie może prowadzić do podziału rynku ani do innych zakłóceń konkurencji. Na podstawie tego artykułu Komisja otrzymała **dwa powiadomienia** od organizacji międzybranżowych.

20. W styczniu 2015 r. Komisja nie wyraziła sprzeciwu wobec porozumienia Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (CNIEL), zgodnie z którym ustanowiono siatki cenowe dla niektórych charakterystycznych cech mleka. Cena mleka zależy od jego składu i jakości, w związku z czym organizacje regionalne CNIEL publikują wartości dla różnych specyfikacji technicznych mleka, opierając się na różnych parametrach mleka (np. zawartość tłuszczu, pochodzenie mleka uwzględniające rodzaj bydła, kryteria zdrowotne i higieniczne), co prowadzi do premii lub kar w stosunku do ceny bazowej. Producenci i nabywcy mleka mogą dobrowolnie odwoływać się w swoich umowach do opublikowanych siatek w celu ustalenia premii lub kary w odniesieniu do podstawowej ceny mleka.
21. W czerwcu 2017 r. Komisja nie wyraziła sprzeciwu wobec porozumienia francuskiej organizacji międzybranżowej Comité national interprofessionnel de la pomme de terre (CNIPT), w ramach którego ustalono wskaźnik cen ziemniaków. Wskaźnik cen opiera się na zagregowanych danych dotyczących sposobu wynagradzania rolników w przeszłości za niektóre odmiany ziemniaków. Publikowanie tych informacji ma na celu zwiększenie wiedzy na temat łańcucha dostaw. Producenci i nabywcy ziemniaków mogą dobrowolnie odwoływać się do opublikowanego wskaźnika cen w swoich indywidualnych umowach.
22. Obecnie w dziewięciu państwach członkowskich Unii Europejskiej istnieje **128 uznanych organizacji międzybranżowych**, przy czym zdecydowana większość tych organizacji znajduje się we Francji i Hiszpanii (odpowiednio 65 i 27 organizacji). Większość organizacji międzybranżowych działa w sektorze wina oraz owoców i warzyw¹².

2.2. Odstępstwa sektorowe przewidziane w rozporządzeniu w sprawie WORR

2.2.1. Negocjacje umowne

23. W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem rozporządzenie w sprawie WORR umożliwiło organizacjom producentów negocjowanie umów na dostawę w celu sprzedaży odpowiednich produktów ich członków w czterech sektorach – *sektorze oliwy z oliwek, wołowiny i cielęciny, niektórych roślin uprawnych oraz mleka i przetworów mlecznych*. Środki te łączyły wzmocnienie pozycji przetargowej rolników w stosunku

12 Sprawozdania roczne państw członkowskich oraz badanie Arcadia/LEI Wageningen.

do ich partnerów niższego szczebla, ale warunki i działalność dozwolone na mocy tych przepisów są różne.

24. Od 2012 r. zgodnie z art. 149 rozporządzenia w sprawie WORR uznane organizacje producentów w **sektorze mleczarskim**, z zastrzeżeniem ograniczeń ilościowych, mogą uczestniczyć w negocjacjach umownych bez konieczności koncentracji podaży i wprowadzania do obrotu produktów swoich członków lub integrowania prowadzonych przez swoich producentów działań mających na celu zwiększenie wydajności. Organizacja producentów może negocjować cenę dostawy mleka surowego do przetwórców. Wdrażanie tego przepisu opisano w sprawozdaniach Komisji z 2014 r. i 2016 r.¹³ Dziewięć państw członkowskich zgłosiło dostawy mleka surowego w 2016 r. w ramach umów negocjowanych zbiorowo. Zbiorowo wynegocjowana ilość wynosiła 22,8 mln ton, co odpowiadało 15 % ogólnych dostaw mleka w UE w 2016 r. Wciąż obowiązuje sektorowe odstępstwo od art. 149 rozporządzenia w sprawie WORR w odniesieniu do mleka.
25. Od 2014 r. na mocy art. 169, 170 i 171 rozporządzenia w sprawie WORR możliwe są wspólna sprzedaż i wspólne działania związane ze sprzedażą produktów rolnych w sektorach **oliwy z oliwek, wołowiny i cielęciny oraz roślin uprawnych** przez producentów za pośrednictwem uznanych organizacji producentów. Z zastrzeżeniem ograniczeń ilościowych organizacja producentów może negocjować umowy na dostawę, pod warunkiem że koncentruje podaż i wprowadza do obrotu produkty swoich członków. Ponadto musi ona zintegrować co najmniej jeden rodzaj działalności producentów będących jej członkami, co potencjalnie powinno przyczynić się do znaczących usprawnień. W 2015 r. Komisja przyjęła wytyczne w sprawie stosowania tych przepisów¹⁴. Przepisy te zostały uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r. rozporządzeniem (UE) 2017/2393. Zniesiono odstępstwa dotyczące oliwy z oliwek, wołowiny i cielęciny oraz niektórych roślin uprawnych, jednak z prawnego punktu widzenia nadal mają one zastosowanie do działań, które prowadzono przed wejściem w życie zmian wprowadzonych rozporządzeniem zbiorczym w dniu 1 stycznia 2018 r.
26. Aby skorzystać z odstępstwa w odniesieniu do tych trzech sektorów, organizacja producentów musi przedstawić właściwemu organowi w swoim państwie członkowskim ilość produktu objętą negocjacjami. Państwo członkowskie musi poinformować o tym Komisję. Od czasu wejścia w życie rozporządzenia w sprawie WORR Komisja nie otrzymała żadnych tego rodzaju powiadomień.
27. W 2017 r. Komisja rozpoczęła badanie dotyczące organizacji producentów i ich działalności we wszystkich trzech sektorach. Jak pokazują **wyniki**, istnieje o wiele więcej nieuznanych niż uznanych organizacji producentów / stowarzyszeń organizacji producentów. Ogólna liczba uznanych i nieuznanych organizacji

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

14 Zawiadomienie Komisji, Dz.U. C 431 z 22.12.2015, s. 1.

producentów i stowarzyszeń organizacji producentów wynosi około 1400 podmiotów w sektorze oliwy z oliwek; około 800 w sektorze wołowiny i cielęciny oraz około 1600 w sektorze roślin uprawnych.

28. **Wyniki** wskazują również, że około dwie trzecie organizacji producentów i stowarzyszeń organizacji producentów przeprowadzi negocjacje umowne i że praktycznie wszystkie te organizacje producentów i stowarzyszenia organizacji producentów prowadzą również co najmniej jedno z działań zwiększających efektywność wymaganych na podstawie art. 169–171 rozporządzenia w sprawie WORR, przy czym najczęściej spotykanymi działaniami zwiększającymi efektywność są kontrola jakości, dystrybucja/transport i pozyskiwanie środków produkcji. Organizacje producentów prowadzą takie działania zwiększające efektywność przede wszystkim ze względu na fakt, że uważają, iż działania te poprawiają ich pozycję w negocjacjach z nabywcami. Żadna organizacja producentów nie spełniła wszystkich wymogów administracyjnych (uznawanie i zgłaszanie wynegocjowanych ilości), aby móc skorzystać z odstępstwa.

2.2.2. *Inne odstępstwa sektorowe, w tym środki antykryzysowe*

29. Art. 150 i 172 rozporządzenia w sprawie WORR umożliwiają organizacjom producentów uzgodnienie **dostosowania podaży do popytu** oraz zapewnienie wartości dodanej i jakości niektórych produktów. W odniesieniu do podaży **serów ChNP/ChOG15 Francja** – na podstawie przepisów art. 150 rozporządzenia w sprawie WORR – zastosowała zarządzanie dostawami w przypadku **ośmiu** serów, natomiast **Włochy** – w przypadku **czterech serów**. Podobna możliwość w odniesieniu do podaży szynki ChNP/ChOG na podstawie art. 172 rozporządzenia w sprawie WORR została dotychczas wykorzystana jedynie przez **Włochy**. W przypadku **wina Francja (17 przypadków) i Hiszpania (1 przypadek)** powiadomiły Komisję o ustanowieniu zasad wprowadzania do obrotu w zakresie regulacji dostaw zgodnie z art. 167 rozporządzenia w sprawie WORR.

30. W **sektorze cukru** w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2016/116616 zezwala się przetwórcom cukru i plantatorom buraków cukrowych na uzgodnienie – z zastrzeżeniem pewnych warunków – podziału wartości i strat między nimi. Klauzula dotycząca podziału wartości jest nieobowiązkowa i powinna być jednocześnie uzgadniana wyłącznie przez jednego przetwórcę cukru (tj. brak współpracy kilku przetwórców) i plantatorów buraków. Strony nie mogą ustalać cen buraka.

15 ChNP oznacza „chronioną nazwę pochodzenia”, natomiast ChOG – „chronione oznaczenie geograficzne”.

16 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1166 z dnia 17 maja 2016 r. w odniesieniu do warunków zakupu buraków w sektorze cukru od dnia 1 października 2017 r.

Podział wartości jest powszechnie stosowany – w 35 z 42 porozumień branżowych¹⁷, na których temat Komisja uzyskała informacje.

31. W art. 33 rozporządzenia w sprawie WORR przewidziano możliwość **wdrażania przez organizacje producentów w sektorze owoców i warzyw różnych środków w ramach programów operacyjnych, między innymi planowania produkcji i środków anty kryzysowych**. Środki te są współfinansowane przez UE. W 2015 r. pomoc finansowa UE na rzecz środków anty kryzysowych wyniosła 50 mln EUR.
32. W sytuacji poważnego zachwiania równowagi na rynku art. 222 rozporządzenia w sprawie WORR zezwala na **zawieranie porozumień między uznanymi organizacjami producentów / stowarzyszeniami organizacji producentów i organizacjami międzybranżowymi** we wszystkich sektorach rolnych na ograniczony okres sześciu miesięcy, który może zostać jednokrotnie przedłużony. Takie środki anty kryzysowe, mające na celu np. wycofanie produktów z rynku, zostały zatwierdzone przez Komisję podczas kryzysu na rynku mleka w okresie od kwietnia 2016 r. do kwietnia 2017 r. Komisja nie otrzymała żadnych informacji o tym, że zezwolenie to zostało wykorzystane.

2.3. Art. 101 ust. 3 TFUE

33. Porozumienia zawarte między niezależnymi producentami, np. w sprawie ilości i sprzedaży, mogą zostać objęte wyłączeniem na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE, jeżeli spełnione są warunki opisane w pkt 5 powyżej.
34. W 2013 r. **krajowy organ ochrony konkurencji na Łotwie** ocenił w ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego z urzędu umowę o wspólnym przetwarzaniu zawartą przez dwie spółdzielnie mleczarskie, która obejmowała ustalanie cen mleka surowego na podstawie krajowego prawa konkurencji (odpowiednik art. 101 ust. 3 TFUE). Krajowy organ ochrony konkurencji ustalił, że porozumienie może zostać objęte wyłączeniem, ponieważ wszystkie warunki zostały spełnione.
35. W 2013 r. **krajowy organ ochrony konkurencji we Francji** wszczął postępowanie wyjaśniające w oparciu o skargę i ukarał grzywną pięciu rzeźników świń za uzgodnienie ilości mięsa wieprzowego, które ma zostać kupione od hodowców produkujących żywe świnię. Celem było obniżenie cen płaconych hodowcom. Krajowy organ ochrony konkurencji ukarał grzywną również stowarzyszenie rzeźników za wysyłanie ich członkom instrukcji cenowych. Ponadto siedem rzeźni, stowarzyszenie rzeźników i federacja kupujących na rynku aukcyjnym zostały ukarane grzywną za zbiorowe uzgadnianie ceny podstawowej wypłacanej

¹⁷ Są to porozumienia między plantatorami buraków lub ich organizacją a przetwórcami cukru lub ich organizacjami zawierane przed zawarciem indywidualnej umowy dostawy; art. 125 rozporządzenia w sprawie WORR.

hodowcom. W odniesieniu do ostatniego naruszenia strony utrzymywały, że ich porozumienie może zostać wyłączone na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE. Krajowy organ ochrony konkurencji uznał, że nawet gdyby strony były w stanie wykazać, że ustalenie ceny podstawowej przyczyniło się do poprawy produkcji mięsa, pozostałe warunki nie zostały spełnione, ponieważ stała cena podstawowa nie sprzyjała postępowi gospodarczemu, a praktyka ta nie pozwalała konsumentom na czerpanie słusznej części korzyści z niej wynikających.

3. POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCE PROWADZONE PRZEZ ORGANY OCHRONY KONKURENCJI W SEKTORZE ROLNYM

36. W okresie od dnia 1 stycznia 2012 r. do połowy 2017 r. („okres”) europejskie organy ochrony konkurencji¹⁸ zakończyły około **126 postępowań wyjaśniających**, przy czym około **41 postępowań wyjaśniających** nadal jest w toku, co łącznie daje **167 postępowań wyjaśniających**. Najwięcej postępowań wyjaśniających przeprowadziły krajowe organy ochrony konkurencji w **Austrii (24), Danii (22) i Grecji (21)** oraz **Komisja Europejska (22)**.

3.1. Główne kategorie produktów będące przedmiotem postępowania wyjaśniającego

37. Postępowania wyjaśniające prowadzone przez organy ochrony konkurencji obejmują szereg produktów rolnych, ale w postępowaniach najczęściej badano następujące kategorie produktów: **mleko i nabiał (34 %), mięso (19 %), owoce i warzywa (12 %) oraz zboża (10 %)**. Szereg postępowań wyjaśniających przeprowadzono również w sektorach **nasion roślin oleistych, olejów i tłuszczów (5 %), cukru (5 %) i ryżu (2 %)**.

38. Naruszenia wykryte przez organy ochrony konkurencji, które doprowadziły do nałożenia kary pieniężnej, dotyczą różnych produktów rolnych, w tym: **przetworów mlecznych i nabiału (26 %), owoców i warzyw (22 %), mięsa ogółem (16 %), nasion roślin oleistych, olejów i tłuszczów (10 %), innych produktów, np. octu naturalnego, wina, zbóż, bawełny, cukru (26 %)**.

3.2. Podmioty objęte postępowaniami wyjaśniającymi

39. Podmiotami objętymi postępowaniami wyjaśniającymi prowadzonymi przez organy ochrony konkurencji są: **przetwórcy (36 %), sprzedawcy detaliczni (15 %), stowarzyszenia innego rodzaju (11 %), producenci rolni (9 %), hurtownicy (9 %), organizacje producentów rolnych (9 %), ogólne stowarzyszenia rolników (9 %), inne podmioty (7 %), stowarzyszenia organizacji producentów (4 %)**.

40. Podmiotami będącymi przedmiotem decyzji, w których organy ochrony konkurencji stwierdziły naruszenie zasad konkurencji, są: **przetwórcy (39 %), sprzedawcy**

18 „Organy ochrony konkurencji” odnoszą się zarówno do Komisji Europejskiej, jak i do krajowych organów ochrony konkurencji państw UE.

detaliczni (26 %), hurtownicy (12 %), stowarzyszenia innego rodzaju (7 %), producenci rolni (5 %), organizacje producentów rolnych (4 %), inne podmioty (4 %), stowarzyszenia organizacji producentów (3 %).

41. Podmiotami najczęściej występującymi w postępowaniach wyjaśniających są przetwórcy.

Na przykład w 2014 r. krajowy organ ochrony konkurencji w **Niemczech** ukarał grzywną trzech największych niemieckich przetwórców cukru za stworzenie „kartelu terytorialnego”, co oznaczało, że ograniczali oni swoją sprzedaż cukru w Niemczech do swoich obszarów sprzedaży krajowej. Uzgadniali również ceny i ilości przeznaczone do sprzedaży. Celem było uzyskanie jak najwyższych cen. Na przykład w dwóch innych sprawach wszczętych z urzędu we **Francji** i **Niemczech** w latach 2012 i 2013 krajowe organy ochrony konkurencji ukarały grzywną odpowiednio 17 i 22 duże młyny za wspólne uzgadnianie cen sprzedaży, ilości przeznaczonych do sprzedaży i klientów, do których każdy młyn ograniczał swoją sprzedaż. W innym przykładzie w sprawie wszczętej z urzędu z 2012 r. krajowy organ ochrony konkurencji w **Grecji** nałożył na przetwórców mięsa drobiowego (przedsiębiorstwa prywatne, spółdzielnie i stowarzyszenie przetwórców) karę pieniężną za wspólne ustalanie cen sprzedaży ich produktów i zapobieganie przywozowi kurcząt.

3.3. Główne źródła postępowań wyjaśniających

42. Jeżeli chodzi o **źródła postępowań wyjaśniających**, organy ochrony konkurencji wszczęły większość z nich po otrzymaniu skarg (od dostawców, konkurentów lub klientów). Organy wszczęły inne postępowania z własnej inicjatywy, po tym jak za pośrednictwem informacji rynkowych dowiedziały się o potencjalnych praktykach antykonkurencyjnych.

3.4. Rodzaje skarżących

43. Skarżący są zróżnicowani i najczęściej są nimi: **producenci rolni (23 %), przetwórcy (19 %), inne podmioty (15 %), organizacje producentów rolnych (13 %), osoby prywatne (7 %), hurtownicy (5 %), sprzedawcy detaliczni (5 %), stowarzyszenia innego rodzaju (5 %), rolne stowarzyszenia organizacji producentów (3 %), samorzady terytorialne (3 %), ogólne stowarzyszenia rolników (2 %).**
44. Wynika z tego, że najważniejszym źródłem skarg są producenci rolni – sami lub w ramach partnerstwa. Postępowania wyjaśniające doprowadziły do wykrycia naruszeń jedynie w około jednej czwartej postępowań objętych niniejszym sprawozdaniem. Odsetek ten jest niższy w przypadku postępowań wszczętych na podstawie skarg producentów rolnych: spośród **25 postępowań** wszczętych w odnośnym okresie w następstwie skarg złożonych przez producentów rolnych tylko **4 postępowania** doprowadziły do przyjęcia decyzji stwierdzającej naruszenie. Producenci rolni często podają swoje skargi do wiadomości publicznej w momencie

ich składania do organów ochrony konkurencji i w ten sposób podważają szanse, że organy te będą mogły zebrać dowody możliwych naruszeń.

45. Organy ochrony konkurencji zidentyfikowały jednak kilka praktyk, które były bezpośrednio szkodliwe dla rolników. Na przykład **krajowy organ ochrony konkurencji w Hiszpanii** na podstawie skargi nałożył grzywny na nabywców, którzy zgodzili się płacić rolnikom niższe ceny za mleko surowe i którzy podzielili rolników między siebie. W innym przykładzie na podstawie skargi **krajowy organ ochrony konkurencji we Francji** ukarał grzywną nabywców żywych świń, ponieważ uzgodnili oni ilości, które planowali zakupić od rolników w celu obniżenia ceny za zwierzęta. Na przykład krajowe organy ochrony konkurencji podejmowały również interwencje w celu złagodzenia warunków wyłączności narzucanych rolnikom przez dominujące spółdzielnie. W tych przypadkach organy ochrony konkurencji umożliwiły rolnikom zaopatrywanie kilku spółdzielni przetwórczych w mleko surowe (w Szwecji) i buraki cukrowe (we Francji), dzięki czemu producenci mieli większą możliwość uzyskania wyższych cen i zwiększenia produkcji (np. w przypadku buraków cukrowych w momencie usuwania kwot).

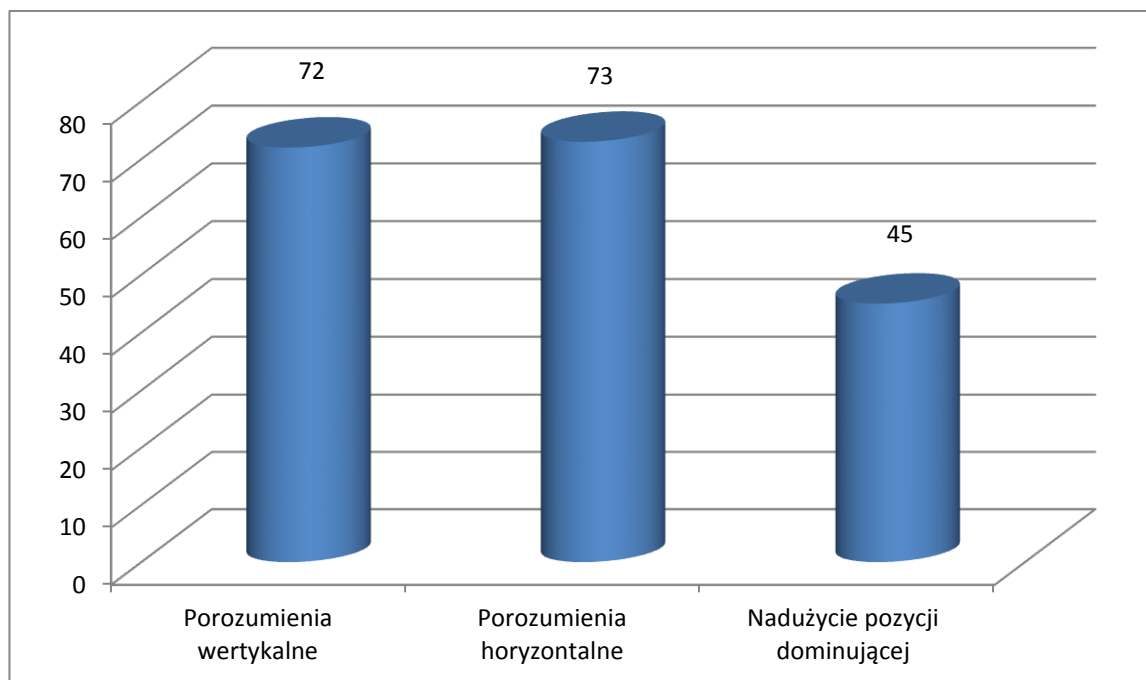
3.5. Wyniki postępowań wyjaśniających

46. Postępowania wyjaśniające w zakresie ochrony konkurencji w sektorze rolnym, które zakończono w odnośnym okresie, doprowadziły do czterech różnych rodzajów wyników:
- a. **decyzje o naruszeniu przepisów nakładające kary pieniężne**, tj. organy ochrony konkurencji nałożyły na podmiot obowiązek zaprzestania naruszenia i zapłacenia kary pieniężnej (około połowy zakończonych spraw);
 - b. **decyzje o naruszeniu przepisów bez kar pieniężnych**, tj. organy ochrony konkurencji nałożyły na podmiot obowiązek zaprzestania naruszenia bez konieczności zapłaty kary pieniężnej (kilka zakończonych spraw);
 - c. **decyzje w sprawie zobowiązania**, tj. organy ochrony konkurencji nie zdecydowały, czy doszło do naruszenia, i przyjęły decyzję, na mocy której zobowiązanie zaproponowane przez podmiot objęty postępowaniem wyjaśniającym stało się prawnie wiążące, przez co wyeliminowano wszelkie potencjalne obawy (kilka zakończonych spraw);
 - d. **zakończenie bez przyjęcia decyzji**, tj. zamknięcie postępowania przez organy ochrony konkurencji na wstępnym etapie postępowania wyjaśniającego z powodu braku dowodów (w tym przypadku należy wziąć pod uwagę odrzucenie skarg), ponieważ konieczny był nieproporcjonalny nakład pracy w celu wywiązania się z wymaganego ciężaru dowodu lub z powodu konieczności ustalenia priorytetów (około połowy zakończonych spraw).

3.6. Rodzaje naruszeń objętych postępowaniami wyjaśniającymi

Rysunek 1

Liczba głównych rodzajów naruszeń objętych postępowaniami wyjaśniającymi w okresie od stycznia 2012 r. do czerwca 2017 r.¹⁹



47. Europejskie organy ochrony konkurencji zbadały **porozumienia wertykalne** (38 % postępowań wyjaśniających w odnośnym okresie), tj. porozumienia między podmiotami działającymi na różnych poziomach produkcji. Na przykład krajowe organy ochrony konkurencji przeprowadziły postępowanie wyjaśniające w sprawie umów między przetwórcami a sprzedawcami detalicznymi, na mocy których ustalono minimalną cenę detaliczną, np. na **Słowacji** w przypadku jednej sprawy dotyczącej produktów mleczarskich, a w **Bułgarii** w przypadku trzech spraw dotyczących oleju z nasion słonecznika. Krajowy organ ochrony konkurencji w **Austrii** zakończył 23 postępowania wyjaśniające dotyczące porozumień między przetwórcami a sprzedawcami detalicznymi w sprawie minimalnych cen detalicznych przetworów mlecznych, mięsa i produktów mącznych. W niektórych innych przypadkach organy ochrony konkurencji uznały naruszenie za mało prawdopodobne i w związku z tym zamknęły postępowanie wyjaśniające. Na przykład krajowy organ ochrony konkurencji w **Chorwacji** wszczął postępowanie wyjaśniające na podstawie skargi dotyczącej porozumienia między przedstawicielami producentów mleka a przetwórcami mleka w sprawie obliczania ceny zakupu mleka. Krajowy organ ochrony konkurencji ustalił, że negocjacje

19 Całkowita liczba postępowań wyjaśniających prowadzonych przez organy ochrony konkurencji oraz liczba głównych rodzajów wykrytych naruszeń nie pokrywają się, ponieważ niektóre postępowania obejmują więcej niż jeden rodzaj naruszenia (np. porozumienie wertykalne i horyzontalne).

i uzgodnienia dotyczące cen zakupu mleka nie zostały uznane za problematyczne zgodnie z zasadami konkurencji.

48. Europejskie organy ochrony konkurencji przeprowadziły postępowanie wyjaśniające w sprawie **porozumień horyzontalnych**, tj. porozumień między co najmniej dwoma faktycznymi lub potencjalnymi konkurentami (**38 %**), np. porozumień między producentami ustalającymi cenę produktu rolnego. Na przykład w postępowaniu wyjaśniającym wszczętym z urzędu krajowy organ ochrony konkurencji na **Cyprze** ustalił, że rolne stowarzyszenie organizacji producentów naruszyło zasady konkurencji przez zawarcie z rolnikami będącymi członkami tego stowarzyszenia porozumień dystrybucyjnych dotyczących surowego mleka krowiego, w których określono szczegółowe warunki ustalania ceny mleka surowego. W innych przypadkach organy ochrony konkurencji uznały naruszenie za mało prawdopodobne i w związku z tym zamknęły dochodzenie. Na przykład krajowy organ ochrony konkurencji w **Polsce** zamknął postępowanie wyjaśniające wszczęte na podstawie skargi ze względu na brak dowodów na to, że równoczesne i stosunkowo szybkie zmiany (mianowicie obniżki) cen jabłek przeznaczonych na rynek przemysłowy kupowanych przez przetwórców wynikały ze zmowy cenowej.
49. Organy ochrony konkurencji przeprowadziły również postępowanie wyjaśniające w sprawie porozumień, które były **zarówno wertykalne, jak i horyzontalne**, ponieważ obejmowały kilka poziomów łańcucha dostaw i na każdym poziomie obejmowały kilku – jeżeli nie wszystkich – konkurentów. Na przykład w 2015 r. **Komisja Europejska** z urzędu przeanalizowała porozumienia, które krajowe stowarzyszenia producentów rolnych publicznie zgłosiły jako zawarte z krajowymi stowarzyszeniami przetwórców i krajowymi stowarzyszeniami sprzedawców detalicznych we **Francji**. Celem porozumień było podniesienie cen niektórych przetworów mlecznych i produktów mięsnych oraz wykluczenie dostaw producentów z innych państw członkowskich przez zobowiązanie sprzedawców detalicznych do zaopatrywania się w odpowiednie produkty w 100% we Francji. Dzięki interwencji Komisji półki we francuskich supermarketach nie były zarezerwowane dla produktów francuskich, zapobiegając w ten sposób szkodliwej spirali odwetów dla wszystkich rolników na rynku wewnętrznym, a sprawy zostały zamknięte. Kilka krajowych organów ochrony konkurencji wszczęło postępowania wyjaśniające w sprawie podobnych porozumień.
50. Organy ochrony konkurencji przeprowadziły dalsze postępowania wyjaśniające w sprawie potencjalnych **nadużyć popelnianych przez operatorów dominujących (24 %)**. Nadużycia te obejmowały głównie strategie mające na celu zamknięcie dostępu dla konkurentów, takie jak zobowiązania do wyłączności, zobowiązania do minimalnych zakupów, odmowa dostawy oraz tzw. nadużycia polegające na wykorzystywaniu pozycji dominującej, takie jak nieuzasadnione zobowiązania umowne. W niektórych przypadkach krajowe organy ochrony konkurencji ustaliły, że przedsiębiorstwa dominujące nadużywały swojej pozycji dominującej, na

przykład odmawiając dostaw swoich produktów niektórym klientom. Na przykład w 2012 r. krajowy organ ochrony konkurencji w **Finlandii** w oparciu o skargę zaproponował nałożenie grzywny na spółdzielnię mleczarską za nadużywanie pozycji dominującej polegające na sprzedaży mleka świeżego po sztucznie zaniżonych cenach. Krajowy organ ochrony konkurencji ustalił, że motywacją spółdzielni do stosowania niskich cen było wyparcie z rynku wszystkich innych przetwórców, w tym małych mleczarni, aby dominujący przetwórca stał się jedynym przetwórcą mleka na rynku, co umożliwiłoby mu ponowne podniesienie cen.

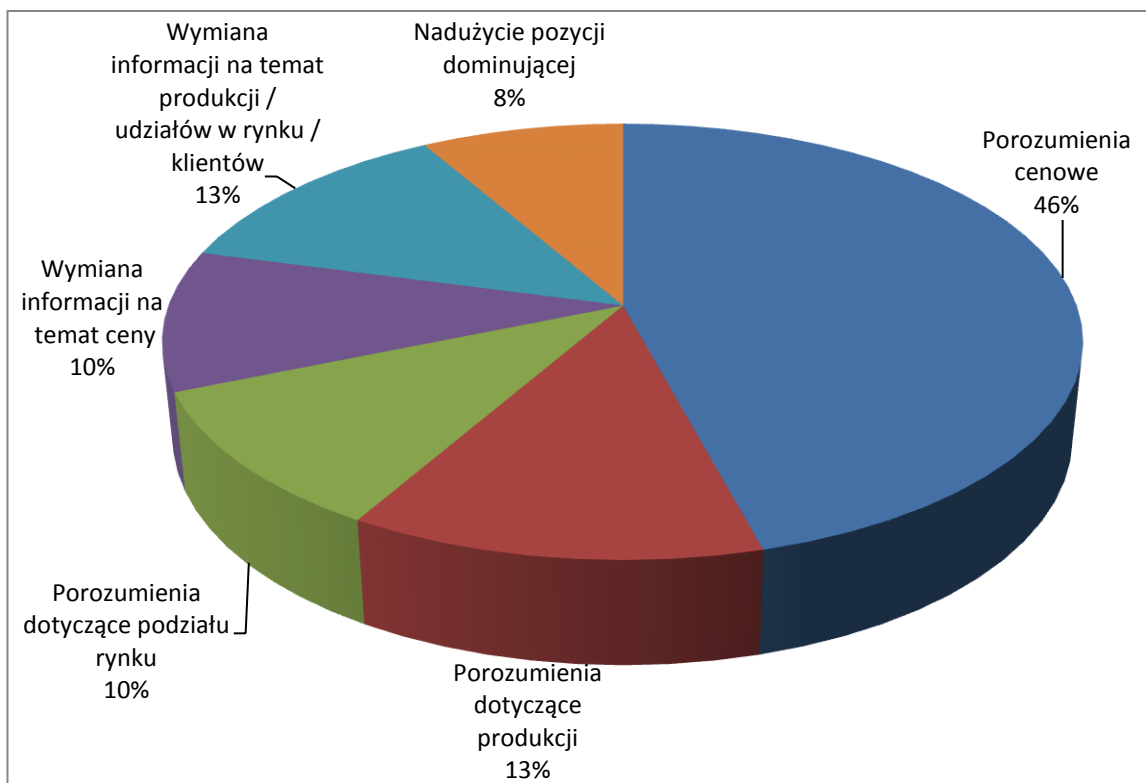
51. Wszystkie przypadki nadużyć ze strony operatorów dominujących wykryte przez organy ochrony konkurencji dotyczą sektora mleczarskiego.
52. Sprawy zamykano czasami ze względu na brak dowodów. Na przykład krajowy organ ochrony konkurencji w Szwecji zamknął postępowanie wyjaśniające ze względu na brak dowodów na poparcie skargi, jakoby przedsiębiorstwo **dominujące** płaciło sprzedawcom detalicznym za niesprzedawanie produktów konkurentów.

3.7. Rodzaje ustalonych naruszeń

53. Rodzaje naruszeń wykrytych przez organy ochrony konkurencji można sklasyfikować w następujący sposób: **porozumienia cenowe (46 %), porozumienia dotyczące produkcji (13 %), wymiana informacji na temat produkcji, udziałów w rynku i klientów (13 %), porozumienia w sprawie podziału rynku (10 %), wymiana informacji na temat ceny (10 %), nadużycia pozycji dominującej, w tym strategie mające ograniczyć dostęp dla konkurentów, takie jak ceny drapieżne, rabaty o charakterze wyłączającym, wygórowane i niesłuszne ceny (8 %)**. W wielu sprawach organy ochrony konkurencji ustaliły, że doszło do kilku naruszeń jednocześnie.

Rysunek 2

Główne rodzaje naruszeń wykryte przez organy ochrony konkurencji w okresie od stycznia 2012 r. do czerwca 2017 r.



3.8. Konsultacje i działania monitorujące

54. Organy ochrony konkurencji udzielają również porad w zakresie stosowania zasad konkurencji. W odnośnym okresie krajowe organy ochrony konkurencji otrzymały 46 takich **wniosek w sprawie konsultacji doradczych** w sektorze rolnym. Wnioski w sprawie konsultacji pochodzą od operatorów, ale również od organów, i dotyczą na przykład kwestii nowych przepisów.
55. Istotną część pracy krajowych organów ochrony konkurencji stanowią również działania monitorujące. W odnośnym okresie krajowe organy ochrony konkurencji przeprowadziły 53 **działania monitorujące i pokrewne** w odniesieniu do stosowania zasad konkurencji w sektorze rolnym. Prace takie zazwyczaj obejmują postępowania sektorowe, przyjmowanie sprawozdań i działania promujące.