

LUIGI RUSSO

## Reforma WPR z 2013 r. i stosunki umowne pomiędzy uczestnikami rynku \*

### 1. Wprowadzenie

Rozporządzenie UE nr 1308/2013<sup>1</sup> zawiera aktualną regulację wspólnej organizacji rynku produktów rolnych, zastępującą poprzednią z rozporządzenia WE nr 1234/2007. Nie jest oczywiście możliwe omówienie w ramach niniejszego artykułu całego aktu prawnego, składającego się z 232 artykułów i XIV załączników, tak więc rozważania ograniczą się do analizy części wprowadzającej nową regulację zrzeseń rolniczych i międzybranżowych oraz roli, jaką mogą odegrać w ochronie udziału rolnictwa na rynkach produktów rolnych i żywnościowych, a ich punktem odniesienia będzie poprzedni akt prawny w tym zakresie.

Nowy tekst normatywny wprowadza innowacje nie bez znaczenia, w istocie ukierunkowane na wzmocnienie zadań prywatnych podmiotów zrzeseńowych, w celu próby wsparcia sektora podaży produktów rolno-spożywczych oraz wprowadzenia przepisów z zakresu umów sprzedaży produktów rolnych, mających zastosowanie do przemysłu przetwórczego lub dystrybucji.

---

\* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu „I punti più qualificanti della riforma PAC” wygłoszonego na V Polsko-Włoskiej Konferencji Naukowej/ V Giornate polacco-italiane, zatytułowanej „Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań/ Il diritto agrario di fronte alle sfide contemporanee”, która odbyła się we wrześniu 2014 r. w Obrzycku k. Poznania (tłumaczenie: dr Anna Kapała).

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.

Nowe rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku (WOR) nr 1308/2013 potwierdza wagę, jaką prawo UE przypisuje odpowiednim strukturom zrzeszeniowym producentów rolnych i międzybranżowym w celu poprawy konkurencyjności rolników na rynku, przez rozszerzenie na wszystkie sektory WOR rozwiązań wcześniej przewidzianych jedynie dla sektora mleka i produktów mlecznych. Jednocześnie przepisy prawne mające zastosowanie do 2020 r. dotyczą również elementów umowy, poprzednio także ograniczonych tylko do sektora mleczarskiego.

W szczególności, wydaje się, że są dwa główne kierunki interwencji UE na rynku produktów rolnych: pierwszy, oparty na działalności organizacji producentów (OP) i organizacji międzybranżowych (OM) oraz na możliwości obowiązkowego rozszerzenia także na podmioty niebędące stronami ich decyzji; drugi, skoncentrowany na wprowadzeniu – przez państwa członkowskie pisemnych umów odnoszących się do pierwszej sprzedaży produktów rolnych.

Jak widać, prawodawca europejski określił również, nawet jeśli tylko dla kilku sektorów produkcyjnych, trzecią formę interwencji – służącą wzmocnieniu pozycji przetargowej oferentów, wyrażoną w uprawnieniu OP do prowadzenia negocjacji umownych z kontrahentami dla zawarcia umów ramowych, do których poszczególni członkowie będą mogli się odnosić w trakcie indywidualnych negocjacji w celu wyeliminowania słabości poszczególnych sektorów.

Zwrócenie uwagi na rolę prywatnych stowarzyszeń i stosunków umownych między podmiotami działającymi na rynku produktów rolnych jest konsekwencją wydarzeń, które w ostatnich czasach dotyczyły sektora rolnego. Specyfika rynku rolnego i operatorów na nim działających powodują, że rzeczywiście istnieje asymetria siły przetargowej pomiędzy pozycją tego, kto wprowadza produkty rolne na rynek, i tego, kto zamierza następnie je skomercjalizować lub poddać przetworzeniu. Właśnie z tego powodu specyfika sektora rolnego powoduje (a raczej narzuca, jeśli zamierza się utrzymać sektor podstawowy aktywnym i rozpowszechnionym na obszarze) odmienne traktowanie prawne, odznaczające się szeregiem działań o charakterze ochronnym, przedsiębiorców rolnych w porównaniu z innymi kategoriami przedsiębiorców.

To samo działanie Wspólnoty Europejskiej w sektorze rolnictwa cechowało się, już od pierwotnego wytyczenia zasad i celów określonych w traktacie rzymskim, elementami szczególnymi, jeśli nie także wyjątkowymi, nadal obecnymi w dzisiejszym TfUE. Świadczy o tym ustanowienie prawdziwej i właściwej „polityki” sektora, przypisanej kompetencjom

Wspólnoty (Wspólna Polityka Rolna – WPR), a także obecność rynku rolnego, nawet dzisiaj (choć w mniejszej mierze niż w przeszłości) zarządzanego i administrowanego na szczeblu centralnym, a nie pozostawionego swojej dynamice (zob. art. 40 TfUE), jak również możliwe wyłączenie rolnictwa z reguł konkurencji (zob. art. 42 TfUE), której skala jest pozostawiona do określenia prawodawcy europejskiemu<sup>2</sup>.

Wspólna Polityka Rolna, oparta *ab origine* na artykułach Traktatu EWG poświęconych rolnictwu, które pozostały niemal takie same mimo zaistniałych zmian, jest nadal szczególnie wyrazista – angażuje ponad połowę całości wydatków UE celem wsparcia, w różnych formach, europejskiego sektora produkcji rolnej i umożliwienia mu konsolidacji, zwiększenia produkcji i wydajności, ale także konkurowania na rynkach międzynarodowych, wykorzystując szczególnie skuteczne narzędzia, takie jak polityka cenowa, opłaty przywozowe i refundacje wywozowe.

Nie brakowało interwencji o charakterze strukturalnym, choć o znacznie mniejszym znaczeniu od tych dotyczących rynku rolnego, skierowanych na wsparcie inwestycji dla poprawy gospodarstw rolnych lub dla wzmocnienia oferty produktów rolnych, promujących także tworzenie zrzeszeń pomiędzy rolnikami, które są przedmiotem wsparcia przez Wspólnotę, początkowo za pomocą regulacji z 1978 r. Regulacja ta miała charakter horyzontalny, była przeznaczona do stosowania w niemal wszystkich sektorach produkcyjnych, chociaż jej skuteczność była ograniczona do niektórych państw członkowskich lub niektórych terytoriów. Później regulacja horyzontalna została zastąpiona działaniami o charakterze pionowym i miała zastosowanie wyłącznie do producentów określonych produktów.

Ta regulacja, mniej lub bardziej szczęśliwa, począwszy od lat dziewięćdziesiątych znalazła się w kryzysie z kilku powodów, wśród których, na poziomie wewnętrznym, wyróżniają się zbyt duże koszty interwencji i niepokoje spowodowane masywną eksploatacją zasobów ziemi oraz, ogólnie, środowiska w wyniku dopłat związanych bezpośrednio z ilością wyprodukowanych produktów, które zachęcały rolników do zwiększenia wydajności własnych gospodarstw w celu uzyskania coraz większej ilości produktów.

Na poziomie międzynarodowym nie można nie wspomnieć o nowych zobowiązaniach narzuconych Wspólnocie Europejskiej przez powstałą

---

<sup>2</sup> Zob. G. Sgarbanti, *Le fonti del diritto agrario, I, Le fonti costituzionali e comunitarie*, Padova 1988; zob. także komentarze do art. 32 do 38 TWE, w: *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, a cura di F. Pocar, Padova 2001.

wówczas Światową Organizację Handlu (WTO) oraz umowy towarzyszące jej tworzeniu. Te ostatnie dążyły do większego otwarcia rynku wspólnotowego na dynamikę rynku światowego produktów rolnych, który miał być niezakłócony przez działania, związane ze wsparciem zapewnianym przez państwa. Były to zobowiązania narzucające ograniczenie środków pomocowych, przez częściowe przekształcenie wsparcia związanego z wielkością produkcji, uznanego za niezgodne z zasadami rynku globalnego, na środki oddzielone od produkcji, a także eliminację bardzo skutecznych barier wejścia na rynek, takich jak opłaty wwozowe, zastąpionych przez stałe cła oraz zmniejszenie wsparcia eksportu.

Aby uprzędzić spodziewane kolejne etapy porozumienia w sprawie rolnictwa zawartego w ramach WTO, Wspólnota radykalnie zmieniła podejście do polityki rolnej, reformując wytyczne WPR w 2003 r. (głównie rozporządzeniem nr 1782/03), przez które w zasadzie zlikwidowane zostały (już i tak obniżone) formy zarządzania rynkiem przez dalsze, znaczne obniżenie kwoty pomocy związanej z wielkością produkcji, na rzecz przejścia do systemu płatności bezpośrednich dla rolników, w dużej mierze niezwiązanych z uzyskaną produkcją, a mających na celu wsparcie dochodów rolników<sup>3</sup>.

W ten sposób rolnicy nagle znaleźli się na rynku o wymiarze nie tylko europejskim, ale i światowym, a ponadto bez ochrony. Nie mogli bowiem już liczyć na sztuczną izolację – utrzymywaną przez Wspólną Politykę Rolną w formie, jaką miała od momentu powstania, tj. od początku lat sześćdziesiątych – rynku europejskiego od rynku globalnego<sup>4</sup>.

Nowe podejście WPR było dla rolników ogromnym skokiem gospodarczym i kulturalnym, dokonany w minimalnym okresie przejściowym, a co więcej, bez odpowiedniego szkolenia i informacji dla podmiotów bezpośrednio zainteresowanych nowymi zasadami<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Na ten temat zob. L. Costato, *Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della PAC verso il 2020*, „Agricoltura, Istituzioni, Mercati” 2011, s. 13 i n.; F. Albisinni, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola. Il regime di aiuto unico e le attività dei privati*, Viterbo 2005; idem, *Il regime di aiuto unico*, w: F. Albisinni, A. Sciaudone (red.), *Il contenzioso sui regimi di pagamento in agricoltura*, Napoli 2008, s. 69 i n.

<sup>4</sup> Zob. F. De Filippis, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, z. 4, s. 19 i n.

<sup>5</sup> Szczególnie krytycznie wobec WPR zwracającej mało uwagi na cele art. 39 TfUE L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e le norme agrarie del trattato*, „Rivista di Diritto Agrario” 2005, I, s. 478 i n.; idem, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, „Rivista di Diritto Agrario” 2008, I, s. 453; idem, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente” 2007, s. 577 i n.;

Nie może więc dziwić, że w ciągu kilku lat po wejściu w życie reformy WPR pogłębiły się niedociągnięcia po stronie podaży produktów rolnych, będące od zawsze nieodłącznym elementem rynków rolnych. Bez mechanizmu stabilizacji cen (choć przewidzianego w obecnym art. 39 TfUE, którego treść nigdy nie została zmieniona od pierwotnego Traktatu EWG) w tym krótkim czasie producenci europejscy musieli po raz pierwszy stawić czoło dużej zmienności cen wielu towarów rolnych, która również wcześniej przejawiała się na rynku światowym, ale ze względu na wsparcie oferowane przez WPR była zjawiskiem bez znaczenia dla producentów europejskich, mogli oni bowiem liczyć na ochronę dzięki opłatom importowym i hojnej polityce cenowej realizowanej przez Wspólnotę. Mianowicie już od 2007 r. na europejskim rynku rolnym doszło do serii ostrych wahań światowych cen wielu towarów rolnych, spowodowanych w większości przypadków niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, które dotknęły głównych producentów niektórych produktów i spowodowały drastyczne spadki plonów, co niemal natychmiast doprowadziło do gwałtownego wzrostu cen na rynku światowym<sup>6</sup>.

W tym samym czasie zniesienie barier wejścia – przekształconych z ruchomych opłat w stałe cła, z jednoczesnym obniżeniem wartości względnych – spowodowało poddanie rolników konkurencji ze strony producentów spoza Europy, wcześniej w zasadzie im nieznanej<sup>7</sup>.

Te „nowe” czynniki zwiększyły niestabilność sektora rolnego, zwłaszcza w stosunkach handlowych ze stronami kupującymi, składającymi się z podmiotów tworzących rynek dla produkcji rolnej, które w istocie nie mają problemów z powodu niedostosowania struktur rolnych. Ponadto przedsiębiorstwa nabywające mają zazwyczaj rozmiary znacznie większe od przedsiębiorstw rolnych i były już przyzwyczajone do konieczności konfrontacji ze swoimi konkurentami na rynku światowym, nie mogły bowiem liczyć na zbiór przepisów ochronnych i specjalnych, funkcjonujących tylko dla operatorów sektora rolnictwa.

---

idem, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell’Ambiente” 2011, s. 87 i n.; idem, *La PAC riformata, ovvero la rinuncia a una politica attiva*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, I, s. 393 i n.

<sup>6</sup> Zob. L. Costato, *Dalla Food security alla Food insecurity*, „Rivista di Diritto Agrario” 2011, I, s. 3 i n.; A. Jannarelli, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, w: idem, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari 2011, s. 273 i n.; A. Germanò, E. Rook-Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell’ordinamento internazionale. Corso di lezioni*, Torino 2010.

<sup>7</sup> Zob. P. Borghi, *L’agricoltura e il Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel commercio internazionale*, Milano 2004.

Obecną sytuację – biorąc pod uwagę decyzje niemożliwe do ponownego zrewidowania na poziomie prawa UE – można określić jako wymagającą pilnej interwencji. Zważywszy, że u podstaw wyborów politycznych UE jest wola, aby rolnicy konfrontowali się na rynku, tak jak każdy inny operator, niezbędna wydaje się próba zmniejszenia nadmiernej asymetrii między siłą przetargową strony podaży i popytu na produkty rolne<sup>8</sup>. Innymi słowy, jeśli w przeszłości silna ochrona zagwarantowana rolnikom przez politykę cenową i mechanizmy zarządzania rynkami pozwoliła umieścić na drugim planie środki ochrony działające na poziomie umowy, zanik tych pierwszych prowadzi nieuchronnie (jeśli oczywiście za strategiczny cel przyjmuje się utrzymanie znaczącej europejskiej produkcji rolnej) do konieczności wzmocnienia tych drugich, aby zapewnić równowagę uczestników rynku rolnego.

## 2. OP i OM w nowym rozporządzeniu wspólnej organizacji rynku produktów rolnych

Wzmocnienie roli oczekiwanej od OP i OM jest zatem rodzajem koniecznego wyboru dla prawodawcy UE, ponieważ łączenie się takich organizacji może zmniejszyć rozdźwięk między potencjałem gospodarczym stron rynku produktów rolnych. W tej kwestii należy przede wszystkim zauważyć, że nowy akt prawny potwierdza, nawet z większą jasnością i naciskiem<sup>9</sup> niż poprzednia regulacja, prawo do uznawania przez państwa członkowskie we wszystkich sektorach wspólnej organizacji rynku zarówno OP (art. 152), jak i OM (art. 157 i n.)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Zob. rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawiedliwego wynagrodzenia dla rolników: poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie z 7 września 2010 r. (2009/2237 (INI)), która wskazuje na poważne zaburzenia równowagi, charakteryzujące rynek rolny.

<sup>9</sup> Uprzednio prawna regulacja w rzeczywistości przewidywała w art. 122 przypadki obowiązkowego uznawania i w art. 124 rozporządzenia nr 1234/2007 – możliwość uznania przez państwa członkowskie OP (lub OM) w każdym innym sektorze objętym rozporządzeniem. W rozporządzeniu WE nr 72/2009 dodano także jeden ustęp do art. 122, w którym wyraźnie przewidziano możliwość uznania przez państwa członkowskie OP powołanej przez producentów w każdym sektorze objętym jednolitą organizacją wspólnego rynku.

<sup>10</sup> Jeżeli chodzi o poprzednio obowiązującą regulację, o której mowa w art. 122 i n. rozporządzenia WE nr 1234/2007, zob. N. Ferrucci, G. Strambi, *Commento agli artt. 122-127*, w: L. Costato (red.), *Il regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, s. 133 i n.

Ramy prawne sformułowane są ponadto w sposób zdecydowanie prostszy i bardziej spójny niż wcześniej. Rozporządzeniu nr 1234/2007 towarzyszyło wiele późniejszych aktów prawnych, które stopniowo powiększyły treść przepisów w zakresie OP i OM. Wystarczy wspomnieć, że oryginalna formuła rozdziału II, poświęcona właśnie takim organizacjom, tytułu II (Przepisy dotyczące sprzedaży i produkcji) rozporządzenia nr 1234/2007 składała się z sześciu artykułów (od 122 do 127), podczas gdy w momencie uchylecia składała się aż z 25 artykułów.

Powstała więc mozaika przepisów, mających w większości charakter sektorowy, mimo jednolitości wspólnej organizacji rynku. Wystarczy wskazać, że w rozdziale II poświęconym OP i OM, w dodatku do sekcji I, zawierającej ogólne zasady, i do sekcji II o OM w sektorze tytoniowym były stopniowo włączane sekcja I *bis*, odnosząca się do takich organizacji w sektorze owoców i warzyw (art. 125 bis do 125 *quindicies*)<sup>11</sup>, sekcja I *ter*, poświęcona OP i OM w sektorze wina (składa się z tylko jednego art. 125 *sexdecies*)<sup>12</sup>, i sekcja II *bis* o OP i OM w sektorze mleka i produktów mlecznych (artykuły od 126 *bis* do 126 *sexies*)<sup>13</sup>.

Nawet w obecnym rozporządzeniu pozostają pewne zróżnicowania regulacyjne w zależności od sektorów produkcyjnych. Te jednak są wyraźnie „oddzielone” w specjalnej sekcji<sup>14</sup>, co ułatwia właściwą interpretację. Jako swoisty pozostał przepis obowiązkowego uznawania OP i OM tylko dla niektórych sektorów. Jeżeli chodzi o OP, art. 159 rozporządzenia nr 1308/2013 ustanawia obowiązkowy charakter ich uznawania w sektorze owoców i warzyw, oliwy z oliwek i oliwek stołowych, jedwabników i chmielu (należy dodać do tej listy, na podstawie art. 161, także OP w sektorze mleka i produktów mlecznych, dla których uznanie jest konieczne). Artykuł 159 lit. b podobnie przewiduje dla OM w sektorze oliwek i oliwy z oliwek i tytoniowym.

Wśród zadań przyznanych OP<sup>15</sup> są te dotyczące koncentracji podaży poprzez bezpośrednią sprzedaż produktów członków, dostosowania produkcji pod względem ilości i jakości do popytu, sporządzania umów sprzedaży produktów rolnych, wykonywania badań dla innowacji, poprawy

<sup>11</sup> Wprowadzona przez rozporządzenie WE nr 361/2008.

<sup>12</sup> Wprowadzona przez rozporządzenie WE nr 491/2009.

<sup>13</sup> Wprowadzona przez rozporządzenie UE nr 261/2012.

<sup>14</sup> Sekcja II, zatytułowana „Przepisy uzupełniające dla sektorów szczególnych” złożona z art. od 159 do 163.

<sup>15</sup> Dla tych mających zastosowanie w sektorze produktów mlecznych i mleka konkretne cele są specjalnie przewidziane w art. 152 ust. 3.

i ukierunkowania produkcji, jak również ograniczenia stosowania środków ochrony roślin i poprawa dobrostanu zwierząt. Pełna lista celów wyznaczonych każdej OP zawarta jest w art. 152 rozporządzenia, który nie wymaga uwzględniania ich wszystkich, ale co najmniej jednego z nich w działalności OP<sup>16</sup>.

Oprócz tych ogólnych przepisów rozporządzenie określa szczegółowe zasady dotyczące organizacji producentów działających w określonych dziedzinach (tak jak art. 160 w odniesieniu do OP sektora owoców i warzyw), których odpowiednie statuty powinny wymagać od ich członków, będących producentami, wprowadzania całej produkcji do obrotu za pośrednictwem tej samej OP. Ponadto rozporządzenie zawęża zakres działalności, jaką OP mają prowadzić.

Jeżeli chodzi o członków OP, art. 153 stanowi, że powinni oni stosować zasady przyjęte przez organizację w ramach statutu w zakresie produkcji, sprzedaży i ochrony środowiska. Mogą przystąpić, poza wyjątkami, tylko do jednej OP dla każdego produktu; dostarczać informacji wymaganych przez OP dla celów statystycznych; wpłacać składki finansowe ustalone przez OP.

Statuty powinny także określić sankcje dla tych, którzy łamią zasady przyjęte przez organizację, lub dla tych, którzy nie wnoszą należnych składek, a ponadto być tak skonstruowane, aby zarządzanie OP było zgodne z zasadą demokracji, oraz zawierać zasady przyjęcia nowych członków i ustalać minimalny okres członkostwa nie krótszy niż jeden rok.

OP może być uznana, zgodnie z art. 154, jeżeli jest podmiotem prawnym, spełnia wymogi w zakresie celów i treści statutu, a także minimalnej liczby członków lub minimalnej wielkości lub wartości zbywalnej produkcji w sektorze określonej przez każde państwo członkowskie, oraz przedstawi dowód właściwego wykonywania swojej działalności. W odniesieniu do uznania art. 154 ust. 4 przydziela niektóre zadania państwom członkowskim, w tym przeprowadzanie w ustalonych przez siebie odstępach czasu kontrole OP, w przypadku nieprawidłowości zastosowanie odpowiednich kar, w tym w razie konieczności wycofanie uznania, a także coroczne informowanie Komisji o każdej decyzji o uznaniu, odmowie lub cofnięciu uznania, podjętej w poprzednim roku kalendarzowym.

Jeżeli chodzi o OM, przedmiotowa regulacja odznacza się przede wszystkim większą systematycznością i jasnością w stosunku do poprzed-

---

<sup>16</sup> Poprzedni art. 122 rozporządzenia nr 1234/2007 ograniczał się do ustanowienia zadań koncentracji podaży, dostosowania produkcji do wymogów rynku, optymalizacji kosztów produkcji oraz dostosowania cen do produkcji.



niej. Nakreślono w niej ramy prawne o charakterze ogólnym, obok przepisów o szczególnym charakterze, zarezerwowanych dla OM niektórych sektorów produkcyjnych. Wśród przepisów ogólnych znajduje się przepis, zgodnie z którym odpowiednie rodzaje działalności muszą dotyczyć co najmniej jednej z tych analitycznie wskazanych w art. 157 ust. 1 lit. c. Spośród nich można wymienić poprawę znajomości oraz przejrzystości produkcji i rynku, publikację cen rynkowych, dostarczenie informacji w celu dostosowania produkcji, poszukiwanie sposobów ograniczenia stosowania środków ochrony zdrowia zwierząt lub środków ochrony roślin w celu poprawy bezpieczeństwa żywności i zdrowia zwierząt<sup>17</sup>.

Wśród szczególnych przepisów należy wspomnieć o art. 162, który potwierdza (chodzi o uprawnienia już przyznane przez art. 123 ust. 1 rozporządzenia nr 1234/07), że OM w sektorze tytoniowym i w sektorze oliwek stołowych i oliwy z oliwek mogą mieć zadania dodatkowe oprócz tych o charakterze normatywnym, przewidzianych zwykle dla takich podmiotów, lub zadania koncentracji podaży i wprowadzania do obrotu produktów członków tych organizacji, wspólne dostosowanie produkcji i przetwórstwa do wymagań rynku, propagowanie racjonalizacji i ulepszania produkcji i przetwórstwa.

Artykuły 158 i 163 odnoszą się do uznania OM. Pierwszy jest przepisem o charakterze ogólnym, drugi odnosi się do samych OM w sektorze mleka i produktów mlecznych. Należy też wspomnieć o warunku, że same nie muszą brać udziału w produkcji, przetwórstwie lub handlu produktami<sup>18</sup>, z wyjątkiem już wskazanych OM działających w sektorze tytoniu i w sektorze oliwek stołowych i oliwy z oliwek. Również w tym przypadku są przewidziane zadania szczególne dla państw członkowskich, podobne do tych, już ustalonych w odniesieniu do działalności uznawania organizacji producentów.

Nowością jest regulacja dotycząca rozszerzenia przez państwo członkowskie, na wniosek OP lub OM, na ograniczony okres pewnych reguł ustanowionych przez organizację i w zakresie obowiązkowej składki prze-

---

<sup>17</sup> Poprzedni art. 123 rozporządzenia nr 1234/2007 określał działalności, jakie OP w sektorze oliwy z oliwek i oliwek stołowych, a także tytoniu mogły prowadzić, i wskazywał zadania podobne do tych, które obecnie są określone przez art. 157. W poprzednim rozporządzeniu brakowało jednak regulacji ogólnej w sprawie zadań wykonywanych przez OM, które były uznane w innych sektorach niż w tych wspomnianych, ponieważ wyliczone zadania, o których mowa w ust. 3 i 4 w poprzednim art. 123 rozporządzenia nr 1234/2007, dotyczyły odpowiednio jedynie OM działających w sektorze owoców i warzyw oraz wina (ust. 3), mleka i produktów mlecznych (ust. 4).

<sup>18</sup> Zob. art. 158 ust. 1 lit. d oraz art. 163 ust. 1 lit. d.

widzianej w art. 164 i n. nowego rozporządzenia, zarówno dla OP, jak i dla OM uznanych w jakimkolwiek sektorze (jak również dla uznanych zrzeszeń producenckich), które są wystarczająco reprezentatywne na danym obszarze geograficznym. Rozporządzenie używa terminu „obszar gospodarczy”, przez który rozumie się „strefę geograficzną utworzoną z przylegających lub sąsiadujących ze sobą regionów produkcyjnych, w których panują jednorodne warunki produkcji i wprowadzania do obrotu”<sup>19</sup>.

Natomiast wymóg odpowiedniej reprezentacji uważa się za spełniony, jeżeli OP na obszarze gospodarczym reprezentuje co najmniej 50% producentów<sup>20</sup> oraz – w przypadku innych organizacji lub zrzeszeń – jeżeli stanowią one udział w wielkości produkcji, sprzedaży i przetwarzania na obszarze równym co najmniej 2/3 lub 60% w przypadku OP owoców i warzyw.

Artykuł 164 ust. 4 zawiera wreszcie szczegółowy wykaz zasad, które mogą podlegać obowiązkowemu rozszerzeniu. W zasadzie przepisy będące przedmiotem obowiązkowego rozszerzenia nie mogą powodować żadnej szkody dla innych podmiotów gospodarczych w danym państwie członkowskim ani być sprzeczne z obowiązującym prawem Unii lub z obowiązującymi przepisami krajowymi. Jeśli chodzi o antykonkurencyjne aspekty, rozszerzenie nie może powodować żadnego ze skutków wymienionych art. 210 ust. 4 rozporządzenia. W szczególności cytowany przepis stanowi, że są w każdym przypadku niezgodne z prawem UE porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki, które mogą prowadzić do podziału rynków wewnątrz Unii w jakiejkolwiek formie; wpływać na prawidłowe funkcjonowanie organizacji rynku; powodować zakłócenia konkurencji, które nie są istotne dla osiągnięcia celów WPR, wymagają ustalenia cen lub ustalenia kwot; mogą prowadzić do dyskryminacji lub wyeliminowania konkurencji w odniesieniu do znacznej części danych produktów.

Z rozszerzeniem przepisów wiąże się ponadto możliwość, że państwa członkowskie po konsultacjach z odpowiednimi zainteresowanymi stronami ustalą, że poszczególne podmioty gospodarcze lub ich grupy, które uzyskują korzyści z działalności organizacji, ale nie są jej członkami, wpłacają organizacji całość lub część składek płaconych przez jej członków, „w zakresie, w jakim składki takie przeznaczone są na pokrycie

<sup>19</sup> Tak art. 164 ust. 2.

<sup>20</sup> Takie rozwiązanie może być przyjęte także dla OM w przypadku, w którym okaże się trudne do zastosowania inne kryterium oparte na wielkości produkcji, zob. art. 164 ust. 3 pkt 2.

kosztów ponoszonych bezpośrednio w związku z odnośną działalnością” (tak art. 165).

Jak powiedziano, nie jest to absolutna nowość, ponieważ nawet we wcześniejszej regulacji (art. 125 *septies* i 125 *terdecies* rozporządzenia nr 1234/07) przewidywały taką możliwość, odpowiednio dla OP i dla OM, wyłącznie w sektorze owoców i warzyw. Jednak zgodnie z obowiązującymi przepisami mogą z niej skorzystać organizacje działające we wszystkich sektorach produkcji, pod warunkiem że są to uznane organizacje spełniające wspomniane wymogi reprezentatywności, zgodnie z ogłoszonym wymogiem zwiększenia roli OP i OM.

Oprócz ogólnej racjonalizacji regulacji prawnej podmiotów zrzeszonych, obejmujących jedynie lub także producentów rolnych, oraz ogólnego rozszerzenia działalności, jaką te mogą wykonywać, nowy tekst normatywny wprowadza (lub raczej rozszerza) niektóre innowacyjne rozwiązania coraz bardziej ukierunkowane na skuteczniejszą ochronę słabszej strony stosunku umownego, uzupełniając przepisy w zakresie zrzeszeń, omówione w następnym rozdziale.

### 3. Pisemne umowy

Artykuł 168 nowego rozporządzenia wprowadza regulację tzw. stosunków umownych, która ma również zastosowanie do wszystkich obszarów objętych WOR, z jedynym wyraźnym wyjątkiem sektora mleka i produktów mlecznych<sup>21</sup> oraz cukru<sup>22</sup>, gdyż są już one przedmiotem podobnej regulacji w innych artykułach.

Przepis jest nowy, ponieważ już rozporządzenie UE nr 261/2012<sup>23</sup> nadawało państwom członkowskim – jedynie w sektorze mleka i przetworów mlecznych – uprawnienia do nakładania obowiązków w zakresie treści i formy umów sprzedaży surowego mleka, wprowadzając do rozporządzenia WE nr 1234/07 art. 185 *septies*, poświęcony właśnie stosunkom umownym w tym sektorze.

<sup>21</sup> Której regulacja znajduje się w art. 148.

<sup>22</sup> Której regulacja znajduje się w art. 125.

<sup>23</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. UE L 94, po którym zostały wydane rozporządzenie wykonawcze nr 511/2012 z 15 czerwca 2011 r. Komisji oraz rozporządzenie delegowane nr 880/2012 z 28 czerwca 2012 r.

Ten ostatni stanowił ponadto, że nawet jeśli państwo członkowskie przewidziało obowiązek pisemnej formy dla takich umów, jedynym celem przepisów rozporządzenia było w każdym przypadku uczynienie bardziej przejrzystą treść umowy, bez zamiaru dokonania ingerencji o charakterze zasadniczym i dostosowującym. Raczej wyraźnie zostało sprecyzowane, że elementy umowy mogły być swobodnie negocjowane przez strony, z wyjątkiem określenia co najmniej sześciomiesięcznego okresu związania umową, od którego przetwórca nie mógł odstąpić<sup>24</sup>.

Przepis stwierdzał jednak, że jeśli państwo członkowskie skorzystało z tej możliwości, umowa<sup>25</sup> (pisemna) powinna była wskazać szereg istotnych elementów – wymienionych w ust. 2 tego samego artykułu – ogólnego porozumienia umownego, takich jak czas trwania (który mógł być również nieokreślony), sposób odbioru lub dostawy mleka i zapłaty, ilość przedmiotu objętego umową, cenę, która musiała być ustalona lub do ustalenia, przy czym umowa musiała zostać zawarta przed dostawą<sup>26</sup>. Jak

---

<sup>24</sup> Warto zauważyć, że zgodnie z przepisami rozporządzenia UE nr 261/12, zarówno Włochy, jak i Hiszpania przewidziały obowiązkową formę pisemną (regulacja włoska znajduje się w bardziej ogólnym przepisie z art. 62 dekretu z mocą ustawy z 2012 r. nr 1, o którym będzie mowa w dalszej części tekstu) odpowiednio, dekretem ministerialnym z 12 października 2012 r. nr 15164, a także dekretem królewskim z 28 września 2012 r., opublikowanym w B.O.E. z 2 października 2012 r. Artykuł 15 dekretu królewskiego przewiduje jednak zakaz wprowadzania do obrotu surowego mleka, które jest przedmiotem umowy sprzedaży zawartej z naruszeniem wymogu formy pisemnej lub minimalnych składników umowy. To przepis o wątpliwej zgodności z zasadą swobodnego przepływu towarów na rynku europejskim, biorąc pod uwagę, że ograniczenia dotyczące umowy odnoszą się do wszystkich umów negocjowanych, zakładających dostawę mleka surowego na terytorium Hiszpanii (tak art. 10 dekretu królewskiego).

<sup>25</sup> Wyłączone są co do zasady z przepisów wskazanych w tekście dostawy dokonane przez producenta do jego spółdzielni: w szczególności wykluczenie ma zastosowanie tylko wtedy, gdy status spółdzielni zawiera przepisy podobne do tych przewidzianych w art. 185f ust. 2.

<sup>26</sup> Chodzi w zasadzie o sytuację przykładową (choć dotyczącą umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorcami) neoformalizmu negocjowanego, mającego na celu ochronę bezpośrednio tej strony, która nie ma dostatecznej informacji, a pośrednio struktury rynku. Na ten temat zob. A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, w: N. Lipari (red.), *Trattato di dir. priv. europeo*, t. 3: *L'attività e il contratto*, Padova 2003, s. 48 i n. To nie jest jednak absolutna nowość w prawie europejskim, jeżeli się weźmie pod uwagę art. 13 dyrektywy nr 86/653/EWG w sprawie koordynacji ustawodawstw państw członkowskich, dotyczących zatrudnionych agentów handlowych (odpowiednio wspomniany przez A. Jannarelli, op. cit., s. 108), który przyznaje każdej ze stron (obu przedsiębiorcom) „prawo do żądania i otrzymania od drugiej strony pisemnego dokumentu podpisanego, zawierającego treść umowy agencji, w tym klauzule dodatkowe. Prawo to jest niezbywalne i przewiduje, że państwa członkowskie mogą ustanowić formę pisemną *ad probationem* umowy agencji. Pewne jest to, że wymogi określone w art. 185f są bardziej analityczne i mają zastosowanie już na etapie negocjacji.

powiedziano, przepis (w ust. 4) miał podkreślać, że treść umowy była swobodnie negocjowana<sup>27</sup>.

Regulacja, pierwotnie przeznaczona do stosowania wyłącznie w sektorze mleka, wraz z reformą z 2013 r., zyskała ogólny zasięg i odnosi się do wszystkich sektorów produkcyjnych objętych wspólną organizacją rynku. Jej konkretne zastosowanie po raz kolejny pozostawiono państwom członkowskim – mogą one określić obowiązkowość pisemnej umowy (lub pisemnej oferty ze strony pierwszych nabywców), która ma być zawarta przed dostawą i przy spełnieniu minimalnych wymogów informacyjnych. Natomiast ust. 6 precyzuje jeszcze, że ustalenie treści umowy<sup>28</sup> jest swobodne, z zastrzeżeniem możliwości ustanowienia minimalnego okresu jej trwania na co najmniej sześć miesięcy. Państwa członkowskie muszą w każdym razie zapewnić, że przepisy, które wprowadzą, nie utrudnią prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i będą musiały powiadomić Komisję o wszystkich środkach podjętych na podstawie przepisu (ust. 7).

Celem tego przepisu jest poprawa informacji z myślą o słabym podmiocie stosunku umownego, aby zapewnić, że będzie on odpowiednio poinformowany już w chwili zawarcia umowy, która z kolei musi poprzedzać dostawę produktu.

W odniesieniu do omawianych przepisów należy stwierdzić, że pozostawienie państwom członkowskim każdej decyzji w sprawie ich zastosowania może spowodować niejednolite ich stosowanie w UE, w zależności od tego, czy państwa członkowskie zdecydują się wdrożyć regulacje do własnych porządków prawnych. Taka sytuacja z pewnością nie może być odpowiednia dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wystarczy pomyśleć, że ewentualna obowiązkowość umowy pisemnej miała-

---

<sup>27</sup> Zgodnie z postanowieniami zawartymi w ust. 4 pkt 2 lit. i, państwo członkowskie może jednak narzucić minimalny okres trwania stosunku umownego na co najmniej sześć miesięcy. Rolnik jednak zawsze może zrezygnować z minimalnego czasu trwania, który jest ewentualnie wprowadzony do ustawodawstwa krajowego, ale w formie pisemnej. Ustanowienie możliwego minimalnego okresu wydaje się przepisem sprzyjającym stronie sprzedającej, która jako jedyna może ewentualnie z niego zrezygnować.

<sup>28</sup> Ten temat (jedynie w odniesieniu do sektora mleczarskiego) porusza akapit 127, zgodnie z którym państwa członkowskie (zgodnie z zasadą pomocniczości i z uwzględnieniem zróżnicowania sytuacji w UE) mogą zdecydować o obowiązku pisemnych umów w braku prawodawstwa UE w sprawie umów sprzedaży surowców rolnych sformalizowanych, pod warunkiem poszanowania funkcjonowania rynku wewnętrznego. Jednak w sektorze mleka i przetworów mlecznych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego i WOR, podstawowe warunki tych umów muszą zostać uzgodnione na poziomie UE. Akapit 138 odnosi się natomiast do postanowień o umowach pisemnych w sektorach innych niż mleka.

by zastosowanie do wszystkich umów mających za przedmiot produkty rolne, których dostawa odbywa się na obszarze zainteresowanego państwa, nawet jeżeli podmiot kupujący ma inną narodowość.

W ten sposób okazuje się, że ten sam podmiot, który dokonuje transakcji gospodarczych z producentami rolnymi działającymi w różnych państwach członkowskich i na ich terytorium kupuje produkty, może podlegać różnym przepisom w zakresie umów właśnie na podstawie jednego przepisu prawa Unii Europejskiej. Po drugie, rozporządzenie nr 1308/2013 milczy na temat konsekwencji ewentualnej niezgodności z obowiązkiem zachowania formy pisemnej umowy lub umieszczenia w tekście umowy minimum informacji wymaganych przepisami rozporządzenia. Kwestie sankcji więc również pozostawiono państwom członkowskim, a każde z nich może przewidzieć odmienne sankcje o innym charakterze (np. o charakterze cywilnym lub administracyjnym).

Należy przypomnieć, że w przypadku Włoch sprzedaż produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TfUE między przedsiębiorstwami rolnymi i przedsiębiorstwami przetwórczymi lub dystrybucji (a także tych produktów spożywczych, o których mowa w rozporządzeniu WE nr 178/2002 dokonana przez przedsiębiorstwa sektora spożywczego na rzecz innych przedsiębiorstw) wchodzi w zakres art. 62 d. I. nr 1 z 2012 r., zmienionego w ustawę nr 27 z 2012 r.<sup>29</sup>

Wymóg formy pisemnej i niezbędnych składników umowy był już zatem wdrożony i zabezpieczony sankcjami administracyjnymi, przewidzianymi w tym przepisie. Jak widać, nie ma jednak całkowitej zbieżności obszarów funkcjonowania dwóch norm, art. 168 (wraz z art. 125 i 148) ma bowiem odnosić się do wszystkich produktów podlegających rozporządzeniu nr 1308/2013 (i określonych w art. 1), natomiast art. 62 prawa

---

<sup>29</sup> Na temat umów sprzedaży produktów rolnych i żywnościowych zob. F. Albisinni, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (o alimentari?)*: ancora un indefinito movimento, nr 2, s. 33; A. Artom, *Disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessioni di prodotti agricoli e agroalimentari*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, s. 42 i n.; A. Germanò, *Sul contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari*, „Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente” 2012, s. 379 i n.; R. Tommasini, *La nuova disciplina dei contratti per i prodotti agricoli e alimentari*, „Rivista di Diritto Alimentare” 2012, nr 4, s. 3 i n.; A. Jannarelli, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agro-alimentare e l’art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, I, s. 545 i n.; L. Russo, *I contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari (e quelli di cessione del latte crudo): nuovi tipi contrattuali per il mercato agroalimentare?*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2013, s. 199 i n.; idem, *I nuovi contratti agrari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2013, I, s. 36 i n.

krajowego, uzupełniony przez dekret ministerialny wykonawczy, określa zakres jego zastosowania w sprzedaży produktów rolnych wymienionych w załączniku I do TfUE oraz produktów żywnościowych, o których mowa w rozporządzeniu WE nr 178/2002. Wystarczy wspomnieć, że rozporządzenie nr 1308/2013 nie stosuje się do produktów rybołówstwa i akwakultury, które są umieszczone w załączniku I, i że zakres produktów żywnościowych w rozumieniu rozporządzenia nr 178/2002 jest znacznie szerszy niż ten przewidziany w rozporządzeniu UE nr 1308/2013. Ponadto, jak wiadomo, zastosowanie art. 62 zostało wyłączone w przypadku umów zawieranych między przedsiębiorstwami rolnymi, podczas gdy europejska regulacja nie dokonuje takiego rozróżnienia, wymagając jedynie, aby nabywca był przetwórcą lub dystrybutorem.

#### 4. Uprawnienia negocjacji umownych

Jak wspomniano wcześniej, nowe rozporządzenie w art. 169, 170 i 171 przyznaje niektórym OP (lub ich zrzeszeniom), w szczególności działającym w sektorze oliwy z oliwek, wołowiny i upraw polowych wskazanych w art. 171 (jak również mleka i produktów mlecznych na podstawie art. 149<sup>30</sup>) prawo do prowadzenia „negocjacji umownych”.

Również w tym przypadku regulacja obejmuje bez znaczących zmian tę wprowadzoną tylko dla sektora mleczarskiego rozporządzeniem UE nr 261/12 UE, mimo wyraźnie odnotowanej krytyki<sup>31</sup>, pozostawiając nierozwiązanymi kwestie, o których już wspomniano, związane z przepisami o negocjacjach umownych w sektorze mleka<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Na ten temat zob. akapit 149, który precyzuje, że regulacja w zakresie stosunków i negocjacji umownych przewidziana dla sektora mleka powinna być postrzegana jako tymczasowa ze swojej natury i poddana przeglądowi.

<sup>31</sup> Zob. A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il "tabù" dei prezzi agricoli nella disciplina europea della concorrenza. Considerazioni in materia di latte e prodotti lattiero-caseari*, „Rivista di Diritto Agrario” 2012, I, s. 179 i n.

<sup>32</sup> Rozporządzenie nr 261/12 wprowadziło do rozporządzenia 1234/07 art. 126c, który przyznawał OP uznanym w sektorze mleka i produktów mlecznych (lub grup takich organizacji) uprawnienie do prowadzenia w imieniu członków negocjacji, których przedmiotem jest cała lub tylko część całkowitej produkcji, w zakresie treści kolejnych umów regulujących dostawę mleka surowego od rolników indywidualnych do przedsiębiorstw przetwórczych; a zatem uprawnienie do zawierania umów stypizowanych. Jeżeli są zawierane przez organy przedstawicielskie zbiorowości producentów (mające większą siłę przetargową niż indywidualny rolnik), powinny zawierać uzgodnienia mniej nierówne, jeżeli chodzi o szkody po stronie oferenta, niż te, które są określane w przypadku zdecentralizowanej negocjacji na poziomie indywidualnego producenta.

Na mocy wspomnianych przepisów, OP omawianych sektorów (lub ich zrzeszenia: zob. ust. 3 tych artykułów), które wykonują zadania koncentracji podaży i wprowadzenia do obrotu produktów ich członków lub optymalizacji kosztów produkcji, mogą „negocjować” w interesie swoich członków (tj. w imieniu własnym oraz w imieniu swoich członków) w kwestiach dotyczących całości lub części ich produkcji treść przyszłych umów na dostawę produktów. Artykuły, o których mowa, uzależniają takie uprawnienia od tego, czy ich realizacja prowadzi do integracji aktywności i czy taka integracja mogłaby przynieść znaczące usprawnienia, tak aby działania organizacji producentów w całości przyczyniały się do wypełnienia celów określonych w art. 39 TfUE.

Negocjacje mogą odbywać się bez względu na to, czy ma miejsce przeniesienie prawa własności do danej partii produktów przez producentów na organizację producentów oraz czy negocjowana cena jest taka sama w odniesieniu do wspólnej produkcji niektórych lub wszystkich jej członków (tak ust. 2 lit. a oraz lit. b analizowanych artykułów).

Negocjacje nie mogą dotyczyć większej ilości produktów od wartości procentowych określonych w artykułach dla każdego produktu (zob. ust. 2 lit. c). Jak przewidziano w ust. 5, jeżeli jednak konkurencja okaże się niemożliwa lub zostaną naruszone cele określone w art. 39 TfUE, nawet gdy nie zostanie przekroczony próg, organ krajowy ds. konkurencji (lub Komisja, jeśli negocjacje obejmują więcej państw) może, w zależności od konkretnych okoliczności, podjąć decyzję o wznowieniu negocjacji lub o niedopuszczeniu do prowadzenia negocjacji.

Zainteresowani producenci nie mogą być członkami innych OP, które prowadzą podobne negocjacje (tak art. 169, 170 i 17 ust. 2 lit. e). OP muszą powiadomić odpowiednie organy państw członkowskich o ilości produktów będących przedmiotem negocjacji (ust. 3 lit. g cytowanych artykułów), a z kolei, państwa członkowskie muszą powiadomić Komisję o danych otrzymanych od OP lub o interwencji organu ochrony konkurencji (ust. 6 cytowanych artykułów).

Jednakże biorąc pod uwagę, że OP sektorowe mają możliwość koncentracji podaży i wprowadzania na rynek produktów dostarczanych im przez ich członków (i rzeczywiście wykonywanie zadań bezpośredniej sprzedaży uważane jest za warunek konieczny prowadzenia negocjacji), trudno zrozumieć, jaki jest w rzeczywistości cel i przydatność przepisów wprowadzających uprawnienia do takich negocjacji umownych na rzecz OP, jeżeli już prawdopodobnie były one uważane za uprawnienia własne tych organizacji.



Przyznanie tych zadań wydaje się w istocie *quid minus* w stosunku do możliwości przystąpienia do bezpośredniej sprzedaży produktów ich członków, już przewidzianej przez prawodawstwo UE dla OP, a tym samym koncentracji podaży<sup>33</sup>. W rzeczywistości można powiedzieć, że działalność negocjacji ze strony organizacji producentów stanowi formę tylko pośrednią koncentracji podaży, która realizowana jest w sposób pośredni przez indywidualnych producentów rolnych z ich kontrahentami, na podstawie negocjacji prowadzonych wcześniej przez organ przedstawicielski. Ponadto, jak wspomniano wcześniej, korzystanie z uprawnienia negocjacji podlega wielu ograniczeniom, nieprzewidzianym jednak w przypadku sprzedaży bezpośredniej.

Jednak specjalność przepisów prawnych, ograniczona tylko do niektórych sektorów produkcyjnych, wraz z warunkami dopuszczalności negocjacji, prowadzi do przeciwnego przypuszczenia, że ma się do czynienia z *quid pluris* lub funkcjami o większym znaczeniu niż te już przewidziane dla ogółu OP<sup>34</sup>.

Jedną z przyczyn uzasadniających ten przepis może być fakt, że wykonanie uprawnień do prowadzenia negocjacji nie wymaga *expressis verbis* od zrzeszonych producentów przeniesienia własności produktu na OP, tak że producent może sprzedawać bezpośrednio nabywcy swoje produkty, korzystając jednak z negocjacji prowadzonych w jego interesie przez OP, do której przynależy. Realizuje się w ten sposób, jak powiedziano, rodzaj koncentracji oferty tylko pośrednio. Nie jest jednak jasne, dlaczego uprawnienia negocjacji umownych są przewidziane tylko na rzecz OP, które już wykonują zadania bezpośredniej koncentracji podaży produktów swoich członków.

Brak jasności omawianych przepisów wynika również z odesłań do postanowienia zawartego w art. 169, 170 i 17 ust. 2 lit. a<sup>35</sup>, że negocjacje mogą mieć miejsce nawet w przypadku przeniesienia własności produktu przez członków producentów na organizację. Taka sytuacja oznacza nie

---

<sup>33</sup> Na mocy art. 152 ust. 1 lit. c ii rozporządzenia nr 1308/13 OP uznane w sektorach objętych w tym samym artykule (w tym te działające w sektorze mleka i przetworów mlecznych) mogą zapewnić koncentrację podaży, wprowadzając do obrotu produkty członków.

<sup>34</sup> Podkreśla rolę przypisywaną OP przez przedmiotowe przepisy F. Albisinni, *La nuova OCM ed i contratti agroalimentari*, w: F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija, A. Tommasini, *I contratti del mercato agroalimentare*, Napoli 2013, s. 69 i n.; zob. także *idem*, *Intervento...*, s. 199 i n., w którym mowa o „odkryciu na poziomie europejskim uzgodnień umownych”.

<sup>35</sup> Podobnie, jeżeli chodzi o sektor młeczarski, stanowi art. 149 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 1308/2013.

tylko jedną działalność poprzedzającą zawarcie umowy (lub zawarcie umowy ramowej), ale bezpośrednią sprzedaż przez OP nabywcom, jako że ta pierwsza stała się już właścicielem przenoszonego przedmiotu<sup>36</sup>.

Analizowane przepisy nie zawierają jednak żadnych stwierdzeń o wiążącym charakterze wyniku negocjacji nie tyle dla członków OP, w odniesieniu do których należy uznać, że więź zrzeczeniowa nakłada w każdym razie poszanowanie czynności dokonywanych przez jednostkę zrzeczeniową, ile dla producentów niebędących członkami i dla kontrahentów umowy, ponieważ zakres stosowania ewentualnej umowy ramowej, wynikającej z negocjacji prowadzonych w imieniu członków OP, może być ograniczony tylko do przedsiębiorstw uczestniczących w fazie negocjacji. Ponadto przepis prawny nic nie mówi o skutkach ewentualnego niedostosowania indywidualnej umowy do odpowiednich postanowień umowy zbiorowej.

## 5. Regulacja antymonopolowa

Innowacyjny aspekt nowej regulacji związany z działalnością negocjacji, o której była mowa w poprzednim punkcie, można znaleźć po przeanalizowaniu nowego tytułu rozporządzenia nr 1308/2013, zawierającego przepisy w zakresie ochrony konkurencji<sup>37</sup>.

W pierwszej kolejności należy krótko wskazać, w granicach, w jakich jest to konieczne do celów niniejszej pracy, jaka jest obecna struktura regulacji w tym zakresie, zawartej w części IV nowego rozporządzenia (art. 206 i 218), ograniczając jednak tę syntetyczną analizę do samych przepisów dotyczących porozumień między przedsiębiorstwami. Nie uwzględnia się zatem regulacji w zakresie pomocy państwa, której są poświęcone art. 211 i n., zważywszy, że część IV rozporządzenia nr 1308/2013 jest przeznaczona dla produktów podlegających wspólnej organizacji rynku, podczas gdy w przypadku innych produktów odpo-

<sup>36</sup> Na ten temat zob. A. Jannarelli, *L'associazionismo...*, s. 200, który, jeżeli dobrze zrozumiano, wydaje się wywodzić z takiego zwrotu potwierdzenie, że cała norma w zakresie „negocjacji” nie stanowi w rzeczywistości niczego innego, jak potwierdzenie uprawnienia do bezpośredniej sprzedaży przez OP produkcji dostarczonej przez członków, uprawnienie, które paradoksalnie doznałoby uszczuplenia w stosunku do większości przypadków, biorąc pod uwagę ograniczenia, jakie przepis łączy z jego zastosowaniem.

<sup>37</sup> Jeżeli chodzi o poprzednio obowiązującą regulację, o której w art. 175 rozporządzenia WE nr 1234/2007, zob. A. Jannarelli, *Commento agli art. 175-179*, i L. Costato, *Commento agli art. 180-182*, w: L. Costato (red.), *Il regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli*, „Le Nuove Leggi Civili Commentate” 2009, s. 181 i n.

wiednia regulacja jest określona przez rozporządzenie WE nr 1184/2006, które z kolei w wyniku przyjęcia rozporządzenia nr 1379/2013<sup>38</sup> w sprawie wspólnej organizacji rynku produktów rybołówstwa i akwakultury zostało niedawno zmienione. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1184/2006 stwierdza brak jego zastosowania nie tylko w odniesieniu do produktów objętych wspólną organizacją rynku, ale także do tych objętych rozporządzeniem nr 1379/2013 (tj. produktów rybołówstwa i akwakultury wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia). Artykuł 40 i n. wprowadzają zaś odpowiednie przepisy dotyczące konkurencji.

Artykuł 206 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013, powtarzając treść poprzednich przepisów, stwierdza, że ogólnie artykuły 101 i następne TfUE stosuje się do porozumień, decyzji i praktyk, o których mowa w art. 101 ust. 1 i art. 102 TfUE, odnoszących się do produkcji lub handlu produktami rolnymi, o ile nie przewidziano inaczej w art. 207-210 tego samego rozporządzenia. W kolejnych ustępach przewiduje się ustanowienie ścisłej współpracy między Komisją Europejską a władzami krajowymi w celu ochrony konkurencji oraz że Komisja może wydać wytyczne, aby pomóc zarówno władzom krajowym, jak i podmiotom zainteresowanym.

Artykuły 207 i 208 wprowadziły normatywne definicje odpowiednio „rynku właściwego” i „pozycji dominującej”, wcześniej wskazanych przez Komisję<sup>39</sup> i Trybunał Sprawiedliwości<sup>40</sup>, podczas gdy art. 209 (zatytułowany „Wyjątki dotyczące celów WPR oraz rolników i ich zrzeszeń”) jest „centrum” regulacji, tworzy bowiem reżim specjalny dla sektora rolnego, łącznie z art. 210 (poświęconym porozumieniom i praktykom uzgodnionym przez uznane OM).

W szczególności w art. 209 ust. 1 pkt 1 określa niestosowanie zakazu określonego w art. 101 ust. 1 TfUE do porozumień, decyzji i praktyk, które są „niezbędne do osiągnięcia celów określonych w art. 39 TfUE”. W odniesieniu do takich umów nie ma znaczenia kwalifikacja podmiotowa stron zawierających umowy ani nie jest konieczne do zastosowania wyjątku, aby one wszystkie były stronami „rolniczymi”.

---

<sup>38</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1379/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1184/2006 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 104/2000, Dz. Urz. UE L 354/13.

<sup>39</sup> Zob. np. obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji (97/C 372/03), w Dz. Urz. UE C 372 z 9 grudnia 1997 r.

<sup>40</sup> Zob. na ten temat wspomniane decyzje w: F. Pocar, M. C. Baruffi, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, wyd. 2, Padova 2014, sub art. 102 TfUE.

Znaczenie ma w istocie niezbędność porozumienia, decyzji lub uzgodnionej praktyki, dla osiągnięcia celów WPR. Jak wspomniano w poprzednim punkcie, działalność negocjacji umowy dokonywana przez uznane OP w sektorach, o których mowa w art. 149, 169, 170 i 171 rozporządzenia nr 1308/2013, jest *ex lege* w pewien sposób uznana za służącą osiągnięciu celów WPR, o których mowa w art. 39 TfUE. W artykułach już wspomnianych istnieje rzeczywiście wyraźne odniesienie do związku między działalnością negocjacji umowy prowadzonej przez OP uznane w sektorach odpowiednio mleka, oliwy z oliwek, wołowiny i niektórych roślin a osiągnięciem celów określonych w art. 39 TfUE.

W świetle powyższego należy uznać, że umowy zawarte w ramach wykonywania takiej działalności mogą być objęte przepisem z art. 209 ust. 1 pkt 1. Negocjacje w rzeczywistości obejmują porozumienie i dotyczą także podmiotów niebędących rolnikami. Umowy te należy zatem uznać za zakazane, nieobjęte przez tzw. wyjątek rolniczy, przewidziany wcześniej w art. 176 rozporządzenia WE nr 1234/07 w odniesieniu do produktów objętych WOR, a teraz przez art. 209 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 1308/2013, jak zostanie poniżej przedstawione.

Wyraźne odwołanie do osiągnięcia celów WPR wydaje się zwłaszcza istotne w świetle ustalonego orzecznictwa, które interpretuje w szczególności restrykcyjny sposób niezbędny związek pomiędzy umową a realizacją celów WPR. Uznaje bowiem za konieczne udowodnienie, że umowa, co do której należy ocenić, czy jest dopuszczalna, wydaje się niezbędna do osiągnięcia wszystkich celów wymienionych w art. 39 TfUE<sup>41</sup>. Natomiast wyraźne odniesienie do celów WPR w działalności negocjacyjnej, prowadzonej przez OP we wspomnianych sektorach produkcyjnych, mogłoby prowadzić do domniemania prawnego legalności zawartych umów, jako objętych pierwszym wyjątkiem określonym w art. 209 ust. 1.

Jak wspomniano, ust. 1 pkt 2 stanowi natomiast o braku zastosowania art. 101 ust. 1 TfUE do umów, decyzji i praktyk stosowanych między rolnikami, ich zrzeszeniami, OP uznanymi na podstawie art. 152, zrzeszeniami organizacji producentów uznanymi na podstawie art. 156<sup>42</sup>, odnoszącymi

---

<sup>41</sup> Zob. orzeczenia: TSUE z 15 maja 1975 w sprawie 71/74, *Frubo*; z 16 grudnia 1975 r., *Suiker Unie*, w sprawach połączonych 40 do 48, 50, 54 do 56, 111, 113 i 114/73; Sądu I instancji z 13 grudnia 2006 r., w sprawach T-217 e 245/03, *Fédération nationale de la coopération bétail et viande*.

<sup>42</sup> Art. 209 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 1308/2013 wyraźniej wyjaśnia niż poprzedni przepis, że zwolnienie z zakazu, o którym mowa w art. 101 TfUE, ma zastosowanie także do umów, decyzji i praktyk podjętych przez OP uznane lub zrzeszeń uznanych OP. Dlatego przed powyższym wyjaśnieniem nie było wątpliwości, że także przepisy poprzednie w tym zakresie miały zastosowanie do OP. Podobnie należy uznać w przypadku umów, decyzji i praktyk, o któ-

się do produkcji lub sprzedaży produktów rolnych lub korzystania ze wspólnych urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, o ile nie zostały naruszone cele art. 39 TfUE. Jest oczywiste, że w tym drugim przypadku istotną rolę ma podmiotowa kwalifikacja stron umowy, decyzji lub uzgodnionej praktyki. Przepis prawny przejmuje zatem to, co zostało ustanowione w prawie wspólnotowym z rozporządzenia EWG nr 26/62, wraz z wprowadzeniem wyraźnego odniesienia, jeżeli chodzi o kontrahentów, do uznanych organizacji producentów i ich zrzeszeń.

Natomiast formalnie został w końcu wykreślony trzeci wcześniej istniejący wyjątek dotyczący umów, będących częścią krajowej organizacji rynku, zwłaszcza że od dawna takie formy organizacji już nie istnieją, ponieważ zostały zastąpione przez europejską organizację rynku. Po raz kolejny jednak ustalono (w ust. 3 pkt 1) brak zastosowania całego ust. 1 do umów, decyzji i praktyk, które by narzucały zobowiązania stosowania identycznych cen lub które by wykluczały konkurencję. W konsekwencji umowy powodujące podobne skutki mają być uważane w każdym przypadku za zakazane.

Trudno zatem zrozumieć wprowadzenie trwałego ustanowienia (także w nowym rozporządzeniu) tego zakazu, mającego zastosowanie zarówno do umów i decyzji rolników lub zrzeszeń rolników, jak i do umów uznanych za niezbędne do realizacji celów WPR. Takie postanowienie nie jest zgodne z przepisem w sprawie uprawnień dla OP w niektórych sektorach do prowadzenia negocjacji umów, w których może być określona także cena stosowana w przyszłych transakcjach sprzedaży, a więc z uprawnieniem do sprzedaży bezpośredniej i koncentracji podaży przez OP.

Rzeczywiście, wydaje się, że nie ma wątpliwości, że negocjacje prowadzone przez OP mogą również prowadzić do ustalenia ceny kolejnych sprzedaży. Poza rozważaniami o charakterze systematycznym i logicznym, stwierdza to wyraźnie akapit 139<sup>43</sup>, a także treść art. 169 ust. 2 lit. b,

---

rych mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 1184/2006, mimo braku wyraźnego odesłania do OP (I. Canfora, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, w: L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, t. 3, Torino 2011, s. 209 i n.).

<sup>43</sup> Który w zakresie kompetencji negocjacyjnych przyznanych OP w sektorach wołowiny, oliwy z oliwek i niektórych roślin uprawnych przewiduje, że celem tych negocjacji jest ustalenie, jednak z ograniczeniami ilościowymi, warunków (późniejszych) umów sprzedaży, w tym cen. Podobnie stanowi akapit 128, dotyczący sektora mleczarskiego, że w celu zapewnienia rolnikom godziwego poziomu życia ich siła przetargowa powinna zostać wzmocniona. Aby osiągnąć ten cel, należy pozwolić, na podstawie art. 42 i 43 TfUE, odpowiednim OP na negocjowanie warunków

które wyraźnie odnoszą się do „ceny negocjowanej”. Podobnie można powiedzieć o omawianym zakazie w odniesieniu do funkcji bezpośredniej sprzedaży i koncentracji podaży przypisanej OP. Choć prawdopodobnie zakaz stosowania identycznych cen dotyczy działania OP o charakterze „normatywnym”, ze skutkiem obowiązkowym w stosunku do kolejnych transakcji przeprowadzanych na poziomie indywidualnym, ale nie przypadku, w którym to same OP sprzedają bezpośrednio (w swoim imieniu i na własny rachunek) dostarczane im przez członków produkty.

W każdym razie przepis szczególnie zawarty *expressis verbis* w nowym rozporządzeniu o uprawnieniu do ustalania cen w sektorach, w których organizacje producentów są upoważnione do prowadzenia negocjacji, nieodzownie zakłada wyjątek od ogólnego zakazu stosowania identycznych cen, określony w tym samym rozporządzeniu<sup>44</sup>, i to także z ramach zasady specjalności; jest przepisem szczególnym, mającym pierwszeństwo przed tym ogólnym. Nie byłoby niestosowne jednak wyraźne ustanowienie takiego rodzaju odstępstwa, zwłaszcza że negocjacje w sprawie przyjęcia nowego tekstu z udziałem wszystkich instytucji zaangażowanych w zwykłą procedurę ustawodawczą trwały dwa lata.

Wydaje się więc konieczne dostosowanie przepisu z art. 209 do tych dotyczących negocjacji umów przez OP – należy go interpretować w tym sensie, że zabrania się zawierania umów regulacyjnych, z których wynika obowiązek stosowania identycznych cen, z wyjątkiem przypadku, w którym samo rozporządzenie ustala uprawnienia do prowadzenia negocjacji na rzecz OP, oraz sytuacji, w których to OP (lub tam, gdzie to możliwe, OM<sup>45</sup>) sprzedają bezpośrednio (w imieniu i na własny rachunek lub w imieniu członków) produkty dostarczone im przez swoich członków<sup>46</sup>.

---

umowy, w tym ceny („w szczególności ceny”) w zakresie produkcji wszystkich lub części ich członków, z zastrzeżeniem warunków ilościowych dla utrzymania skutecznej konkurencji na rynku.

<sup>44</sup> Jak słusznie zauważył A. Jannarelli, *L'associazionismo dei produttori agricoli ed il tabù dei prezzi agricoli...*, s. 190, zakaz porozumień, które mogą zobowiązać członków do stosowania identycznych cen, wydaje się zakładać wykonanie jedynie funkcji regulacyjnych przez OP, z chwilą gdy ewentualna bezpośrednia sprzedaż produktów dostarczonych przez członków – również przewidziana dla niektórych sektorów produkcyjnych przez regulację UE – jest niezgodna z tym zakazem, bez względu na to, czy konfiguruje się jako sprzedaż dokonana przez organizację w imieniu i na rachunek członków, czy jako działanie we własnym imieniu i na rachunek członków.

<sup>45</sup> Warto przypomnieć, że art. 210 przewiduje porozumienia i uzgodnione praktyki realizowane przez OM uznane.

<sup>46</sup> W związku z tym zob. akapit 131, zgodnie z którym OP i ich zrzeszenia mogą odegrać użyteczną rolę w koncentracji podaży, poprawie wprowadzania do obrotu i dostosowywania produkcji do popytu, w optymalizacji kosztów produkcji i stabilizowaniu cen producenta.

## **CAP REFORM OF 2013 AND CONTRACTUAL RELATIONSHIPS AMONG MARKET PARTICIPANTS**

### **S u m m a r y**

Regulation 1308/2013 on uniform common organisation of a market is analysed in this paper with particular focus on the role that may be played by professional and farmers' associations in the protection of the agriculture's interests on the agricultural and food products market. It is noted that these associations may considerably influence and improve the competition among agricultural producers, by, among others, applying solutions formerly reserved only for the milk and dairy products sector. There seem to exist two main directions where the EU may intervene on the agricultural market, i.e. basically through the activity of producers and branch associations, and through the activity of member states.

## **LA RIFORMA DELLA PAC DEL 2013 E I RAPPORTI CONTRATTUALI TRA I PARTECIPANTI AL MERCATO**

### **R i a s s u n t o**

Le presenti considerazioni si concentrano sull'analisi del regolamento 1308/2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nella parte che introduce la nuova regolazione di associazioni agricole e multiprofessionali, e sul ruolo che esse possono svolgere nel proteggere la quota di partecipazione dell'agricoltura nei mercati dei prodotti agricoli e alimentari. Il regolamento in oggetto conferma l'importanza attribuita da parte della UE alle adeguate strutture di associazioni dei produttori agricoli e multiprofessionali, al fine di migliorare la competitività degli agricoltori sul mercato, estendendo a tutti i settori dell'organizzazione comune del mercato l'applicazione delle soluzioni previste in precedenza solo per il settore del latte e latticini. Al contempo le norme giuridiche, in vigore dall'anno 2020, riguardano anche gli elementi del contratto circoscritti prima solo al settore dei latticini.

Sembra che ci siano due principali linee di intervento da parte dell'Unione Europea nel mercato dei prodotti agricoli: la prima si basa sull'attività delle organizzazioni di produttori e organizzazioni multiprofessionali e sul sorgere di una possibile estensione anche a soggetti che non sono parti nelle loro decisioni, e la seconda, concentrata su una possibile introduzione – attraverso le azioni intraprese da parte degli Stati membri, dei contratti scritti riferentisi alla prima vendita di prodotti agricoli.