



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DR MAŁGORZTA KRASNODĘBSKA – TOMKIEL

DOK1-072-5/08/MF

SEKRETARZ KANCELARII
 Biuro: Prac. Senackich
 Wpisano: 31.10.08
 nr. 131. podbr. 11

Warszawa, dnia 30 października 2008 r.

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 30.10.2008
 nr. 601. podpis. [podpis]

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

ul. Wiejska 6
 00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do pisma Szefa Gabinetu Politycznego Prezesa Rady Ministrów Pana Sławomira Nowaka (znak: DSPA-4404-66/08) i oświadczenia Pana senatora Grzegorza Wojciechowskiego, dotyczącego rynku skupu owoców, złożonego dnia 25 września 2008 r. na osiemnastym posiedzeniu Senatu RP, uprzejmie proszę o przyjęcie niniejszego stanowiska wypracowanego w porozumieniu z Panem Markiem Sawickim Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.) jest aktem prawnym regulującym kwestie związane z ochroną konkurencji i konsumentów, należy ona do dziedziny prawa publicznego i ma na celu ochronę interesu publicznego.

Zgodnie z art. 31 ww. ustawy do zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej „Prezesem Urzędu”) należy m.in. sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ww. ustawy, w tym przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję stosowanym przez przedsiębiorców.

Praktyki ograniczające konkurencję dzielą się na:

- porozumienia ograniczające konkurencję – art. 6 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* zakazuje porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym;
- nadużywanie pozycji dominującej – art. 9 ww. ustawy zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Ustawa wprowadza domniemanie, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ostatnim czasie dotarły sygnały dotyczące nieprawidłowości na rynku skupu owoców, w związku z którymi przeprowadzone zostało wstępne rozpoznanie rynku pod kątem ewentualnego naruszenia reguł konkurencji.

Ustalono, że skup owoców odbywa się w następujący sposób. Sadownicy sprzedają owoce do lokalnych punktów skupu lub pośrednikom, którzy zapewniają własny transport. Następnie, owoce sprzedawane są zakładom przetwórczym. Niekiedy sadownicy mają również możliwość sprzedaży swoich zbiorów bezpośrednio przetwórcom. Zakłady przetwórcze skupione owoce mrożą lub produkują z nich koncentraty, do dalszego wykorzystania w przemyśle spożywczym.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, zbiory wiśni w sezonie 2008/2009 wyniosły 196 tys. ton, co oznacza wzrost o 82% wobec klęskowego sezonu 2007/2008. W przypadku jabłek szacuje się, że zbiory tych owoców w bieżącym sezonie wyniosą 2 515 tys. ton, czyli będą o 142 % wyższe niż w sezonie 2007/2008. W przypadku wiśni niemal całość produkcji kierowana jest do przetwórstwa, a w przypadku jabłek pomiędzy 50 – 60 % produkcji, w zależności od sezonu. Średnie ceny oferowane w 2007 r. za wiśnie z przeznaczeniem do tłoczenia

wyniosły 1,75 zł/kg, zaś jabłek 0,95 zł/kg. Według wstępnych szacunków Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w bieżącym sezonie średnie ceny skupu wyniosą w przypadku wiśni do tłoczenia 0,70 zł/kg i 0,85 zł/kg do mrożenia, a w przypadku jabłek przemysłowych – 0,15 zł/kg.

Zgodnie z przeprowadzoną analizą rynku skupu owoców, duża część przetworzonych owoców zostaje przeznaczona na eksport, co powoduje, że nie bez wpływu na aktualną cenę skupu owoców pozostawał, utrzymujący się w okresie tegorocznych zbiorów, mocny poziom wartości złotego w stosunku do innych walut. Ceny skupu owoców w Polsce musiały być wyznaczone na takim poziomie, żeby opłacalna była sprzedaż przetworzonego surowca za granicę, a oferowana cena konkurencyjna (wliczając koszty ewentualnego przetworzenia i transportu). Krajowy sektor przetwórczy, żeby utrzymać pozycję na rynku europejskim zmuszony jest obniżać koszty produkcji. Skup owoców po wyższych cenach mógłby spowodować zagrożenie dla rentowności zakładów zajmujących się przetwórstwem spożywczym. Jednocześnie, należy mieć na uwadze rosnącą konkurencję ze strony producentów koncentratów i mrozonek z Chin, która jest zagrożeniem nie tylko dla przetwórców, ale także dla sadowników.

Ceny skupu owoców można obiektywnie uzasadnić panującą sytuacją na danym rynku. Przykładowo, tegoroczna podaż wiśni przewyższa popyt na nie, co ma niewątpliwy wpływ na cenę skupu tych owoców. Światowa nadprodukcja wiśni oraz zapasy koncentratu powodują, że utrudniony jest dalszy zbyty skupionych wiśni. Zakłady przetwórcze wskazują na problemy z dalszą odsprzedażą mrożonych wiśni na rynki zagraniczne, a specjaliści wskazują, że niski poziom tegorocznych cen wiśni wynika z przesycenia rynku europejskiego świeżą i przetworzoną wiśnią¹. Podobne przyczyny wpływają również na niską cenę skupu jabłek, wskazać należy przede wszystkim duże zapasy koncentratu jabłkowego na świecie, które szacuje się na ok. 400-600 tyś. ton (największe w Chinach i w Polsce). Duża ilość surowca powoduje obniżenie ceny jego skupu, jest to naturalny mechanizm rynkowy, w którym dochodzi do spadku cen dobra, na które jest mniejsze zapotrzebowanie.

¹ Prof. dr hab. Eberhard Makosz, <http://www.trsk.pl/aktualnosci.html>

Rynek skupu owoców jest rynkiem zmiennym, a wpływ na cenę skupu owoców w danym sezonie ma wiele czynników. Dlatego też, nie jest możliwe proste porównanie cen skupu obowiązujących w danym roku do cen wyznaczonych w latach poprzednich bez jednoczesnej analizy sytuacji panującej w danym okresie na rynku. Ta niestabilność powoduje także, że nie bez znaczenia na cenę skupu owoców ma nawet niewiele większy zbiór tych owoców, a jeżeli jeszcze doda się do tego mniejsze zapotrzebowanie na te owoce to okazuje się, że spadek cen jest następstwem normalnych procesów rynkowych.

Wydaje się również, że jednoczesna obniżka cen skupu owoców w całym kraju wynika ze specyfiki tego rynku, na którym w krótkim czasie pojawia się duża ilość towaru, a możliwość przechowania, magazynowania i późniejszej odsprzedaży jest kosztowna, a przez to nieopłacalna dla indywidualnego sadownika.

Ponadto, jak wskazuje Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jednym z kluczowych czynników determinujących stosowanie niskich cen w skupie większości gatunków owoców i warzyw jest rozdrobniona struktura wielkości gospodarstw rolnych, które reprezentują podaż tych produktów, co w efekcie niekorzystnie wpływa na pozycję w negocjacjach z podmiotami reprezentującymi coraz bardziej skonsolidowany popyt (przetwórstwo, duże sieci detaliczne). Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazuje, że podejmowane są przez niego działania, które mają na celu wdrożenie rozwiązań systemowych, przewidzianych przepisami wspólnotowymi, mających docelowo wzmocnić pozycję negocjacyjną producentów owoców i warzyw, w tym również producentów jabłek i wiśni kierowanych do przetwórstwa. Ponadto głównymi celami regulacji przewidzianymi we wspólnej organizacji rynków rolnych w odniesieniu do sektora owoców i warzyw są: zwiększenie konkurencyjności i orientacji rynkowej sektora w celu osiągnięcia zrównoważonej produkcji (stabilizacji), konkurencyjnej zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym, ograniczenie fluktuacji dochodów producentów wynikającej z kryzysów na rynku, zwiększenie spożycia owoców i warzyw we Wspólnocie oraz kontynuowanie podjętych w sektorze prac na rzecz zachowania i ochrony środowiska.

Rodzaje wsparcia, jakie przewidziane są w przepisach wspólnotowych, w odniesieniu do sektora produkcji owoców i warzyw, to:

- wsparcie dla grup i organizacji producentów owoców i warzyw (do wartości produkcji sprzedanej oraz inwestycyjne) – dotyczy wszystkich owoców i warzyw;
- wsparcie powierzchniowe do owoców miękkich – dotyczy wyłącznie truskawek oraz malin.

Wsparcie dla grup producentów owoców i warzyw:

- 1) wsparcie na założenie i funkcjonowanie grupy producentów. Dzięki staraniom resortu od początku 2008 r. zostało ono podwojone i wynosi odpowiednio: 10%, 10%, 8%, 6%, 4% wartości produkcji sprzedanej przez grupę, w kolejnych latach realizacji planu dochodzenia do uznania,
- 2) dofinansowanie części kwalifikowanych kosztów inwestycji realizowanych w ramach planów dochodzenia do uznania. W Polsce wsparcie to określono na najwyższym dopuszczalnym prawodawstwem wspólnotowym poziomie tj. 75%. Zgodnie ze stosownymi przepisami krajowymi inwestycje realizowane z udziałem tego wsparcia to m.in. budynki i budowle oraz maszyny i urządzenia służące do magazynowania, sortowania, mycia, przygotowania do sprzedaży (np. pakowania), a także transportu owoców i warzyw.

Organizacje producentów owoców i warzyw uzyskują wsparcie, jeśli realizują program operacyjny. Wsparcie to może wynosić 4,1% wartości produkcji sprzedanej przez ten podmiot. Pułap ten może zostać zwiększony do 4,6 %, jeśli organizacja realizuje środki zarządzania kryzysowego.

Wsparcie to jest ograniczone do:

- 60% założonego przez organizacje funduszu operacyjnego,
- 50% faktycznie poniesionych w ramach programu operacyjnego kosztów.

Zgodnie z powyższymi informacjami, bezpośrednimi beneficjentami wsparcia wspólnotowego przewidzianego w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych w zakresie sektora owoców i warzyw są podmioty posiadające status grup lub organizacji producentów owoców i warzyw, których głównym celem jest umacnianie

pozycji rynkowej producentów. Podmioty te mogą efektywnie planować produkcję, tak aby dostosować ją do popytu, zarówno pod względem ilości jak i jakości. Ponadto, koncentrując podaż stają się odpowiednio dużymi partnerami dla zakładów przetwórczych koncentrujących duży popyt. W takich relacjach grupy i organizacje mają realny wpływ na poziom cen, które uzyskują za dostarczone do przetwórstwa produkty. Podmioty te posiadając osobowość prawną mogłyby być stroną w kontraktach zawieranych bezpośrednio z zakładami przetwórczymi.

Grupy i organizacje koncentrując znaczny popyt na środki produkcji tj. nawozy, środki ochrony roślin mogą także skutecznie negocjować ceny zakupu tych produktów. Bardziej uzasadnione ekonomicznie są także inwestycje w maszyny służące do zbioru (np. kombajny) przygotowania produktów do sprzedaży (np. sortownice), które w znacznym stopniu mogą ograniczyć zapotrzebowanie na coraz droższą siłę roboczą. Wiele z tego rodzaju urządzeń może być przedmiotem wsparcia przysługującego grupom i organizacjom producentów owoców i warzyw.

Co więcej, należy wskazać, że rozdrobnienie występuje nie tylko po stronie producentów, ale również przetwórców. Na tym rynku działa wiele podmiotów zajmujących się skupem owoców (skupy lokalne, pośrednicy, przetwórcy) oznacza to, że zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia ustalającego ceny odbioru owoców na terenie całego kraju, organizacyjnie byłoby znacznie utrudnione, wręcz niemożliwe.

Ponadto, nie każda sytuacja, w której są podobne ceny na dane produkty, musi być związana z zawarciem antykonkurencyjnego porozumienia. Od wskazanych porozumień ograniczających konkurencję, w których warunkiem *sine qua non* jest uzgodnienie określonego zachowania dokonane w jakiegokolwiek formie, należy odróżnić tzw. zachowania paralelne (np. podążanie za liderem), obserwowane w szczególności w przypadkach zewnętrznych zmian na określonym rynku właściwym, czy też zachowania (nie paralelne), których celem jest dostosowanie przedsiębiorców do zmieniających się warunków konkurencji. Z zakaznym porozumieniem mamy

do czynienia wówczas, gdy działania przedsiębiorców (określone skoordynowane zachowania) wynikają z podjętych wspólnie uzgodnień, co do których przedsiębiorcy zawierający porozumienie mają z reguły świadomość, że ich celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji i w konsekwencji świadomi są naruszenia przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* lub właściwych przepisów wspólnotowych. Fakt zawarcia porozumienia np. cenowego musi być udowodniony. Zgodnie z orzecznictwem Komisji i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli porównywalny poziom cen produktu na danym rynku właściwym, można usprawiedliwić innymi czynnikami niż zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję, a jednocześnie nie ma wystarczających dowodów, że takie porozumienie zostało zawarte, wówczas nie można zastosować art. 81 TWE, odpowiadającego art. 6 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* (*vide: wyrok z 27 września 1988 r., w sprawie 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85, Wood Pulp przeciwko Komisji Europejskiej, ECR 1988, 5193*). Zachowania przedsiębiorców, które w skrajnych przypadkach mogą nawet prowadzić do ograniczenia konkurencji, lecz nie są wynikiem zawarcia porozumienia, nie są zakazane w rozumieniu art. 6 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Należy również wskazać, że Prezes Urzędu, który nie jest organem do spraw cen, ma możliwość pośredniego wpływania na poziom stosowanych przez przedsiębiorców cen jedynie w sytuacji, gdy ich wysokość jest konsekwencją zawarcia przez przedsiębiorców niedozwolonego prawem porozumienia w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, polegającego na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. Warunkiem jednak interwencji Prezesa Urzędu w ww. zakresie jest fakt, aby sytuacja na rynku i działania przedsiębiorców były wynikiem zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję.

Nawiązując do powyższych wyjaśnień wydaje się, że tegoroczna niska cena skupu owoców wynika z normalnych uwarunkowań rynkowych i ogólnej sytuacji w tym sektorze rolnictwa. W związku z powyższym, w świetle materiału zebranego i przeanalizowanego wydaje się, że działania przedsiębiorców na rynku skupu owoców

nie są wynikiem stosowania praktyk ograniczających konkurencję, w szczególności zawarcia zakazanego porozumienia, natomiast wynikają z sytuacji na ww. rynku.

Z pozdrowieniami,



Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa