KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.7.2026 r.
COM(2026) 353 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Stosowanie unijnych reguł konkurencji do sektora rolnego

1. Wprowadzenie

W rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013 o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych[1] określono warunki wprowadzania do obrotu produktów rolnych na rynku wewnętrznym. Stanowi ono integralną część wspólnej polityki rolnej (WPR) i ustanawia zharmonizowane przepisy techniczne dotyczące rynku i handlu, zapewniając tym samym ukierunkowanie unijnego sektora rolnego na rynek. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nadaje sektorowi rolnemu szczególny status, tak aby reguły konkurencji mające zastosowanie do produktów rolnych były dostosowane do specyficznych cech tego sektora (w tym rozdrobnienia sektora rolnego w porównaniu z koncentracją podmiotów na wyższym i niższym szczeblu łańcucha rolno-spożywczego, długich cykli produkcyjnych i znacznej zmienności spowodowanej czynnikami klimatycznymi i naturalnymi), z uwzględnieniem celów WPR. Komisja Europejska („Komisja") przedstawia niniejsze sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie zgodnie z art. 225 lit. d) rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. Zgodnie z tym przepisem w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono sposób stosowania reguł konkurencji określonych w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych[2] do sektora rolnego we wszystkich państwach członkowskich[3].

Sprawozdanie obejmuje okres od lipca 2017 r. do lipca 2025 r. w odniesieniu do wyłączeń ze stosowania reguł konkurencji w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych oraz opisu postępowań wyjaśniających w zakresie ochrony konkurencji[4].

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 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.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

[2] Stosowanie wyłączeń ze stosowania art. 101 ust. 1 TFUE opiera się na samoocenie producentów, którzy w związku z tym nie muszą zgłaszać tego faktu Komisji. W związku z tym niniejsze sprawozdanie opiera się głównie na formalnych wnioskach o wydanie opinii przedłożonych Komisji, skargach i postępowaniach wyjaśniających prowadzonych z urzędu przez krajowe organy ochrony konkurencji oraz na sprawozdawczości państw członkowskich.

[3] Sektor rolny obejmuje produkty wymienione w art. 1 ust. 2 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych i w załączniku I do tego rozporządzenia.

[4] Poprzednie sprawozdanie: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania unijnych zasad konkurencji do sektora rolnego, COM(2018) 706 final, oraz dokument roboczy służb Komisji

Sprawozdanie należy rozważyć z uwzględnieniem szerszego kontekstu gospodarczego i politycznego w rozpatrywanym okresie. W tym czasie europejski sektor rolny zmagał się z wieloma poważnymi kryzysami gospodarczymi i sanitarnymi, takimi jak pandemia COVID-19, rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, gwałtowny wzrost kosztów energii i nawozów, ekstremalne zdarzenia pogodowe i utrzymujące się zagrożenia sanitarne, takie jak choroby zwierząt, przy czym wszystkie te kryzysy spotkały się ze zdecydowaną odpowiedzią Komisji[5].

W 2024 r. w ramach strategicznego dialogu na temat przyszłości rolnictwa UE[6] (strategiczny dialog) zalecono, aby Komisja i państwa członkowskie promowały inicjatywy na rzecz współpracy między rolnikami a innymi uczestnikami łańcucha dostaw zgodnie z art. 210a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, by nagrodzić rolników za ich wysiłki i inwestycje w obszarze zrównoważonego rozwoju. W ramach strategicznego dialogu wezwano również Komisję i państwa członkowskie do „powstrzymania się od nadmiernej ingerencji w rynek, która ogranicza konkurencję", aby sprostać wyzwaniom, z którymi mierzą się rolnicy w UE.

W grudniu 2024 r. Komisja zaproponowała środki mające na celu poprawę pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności i przywrócenie zaufania do łańcucha między jego podmiotami, w tym wnioski dotyczące reguł konkurencji w rolnictwie[7].

2. Stosowanie reguł konkurencji ustanowionych w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych do sektora rolnego we wszystkich państwach członkowskich

W TFUE przyznaje się sektorowi rolnemu specjalny status. Zgodnie z art. 42 TFUE unijne reguły 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 WPR określonych w art. 39 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości

---

uzupełniający dokument „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania unijnych zasad konkurencji do sektora rolnego", SWD(2018) 450 final.

[5] Sprawozdanie specjalne: Zabezpieczenie dostaw żywności podczas pandemii COVID-19.

[6] Strategiczny dialog na temat przyszłości rolnictwa w UE.

[7] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116 w odniesieniu do poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności, COM(2024) 577 final.

Unii Europejskiej (TSUE) uznał pierwszeństwo WPR nad celami TFUE w dziedzinie konkurencji[8]. Uznał on również, że utrzymanie skutecznej konkurencji jest jednym z celów WPR i wspólnej organizacji rynków produktów rolnych[9].

Zgodnie z art. 42 i art. 43 ust. 2 TFUE w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych ustanowiono specyficzne dla rolnictwa wyłączenia z zakresu stosowania art. 101 ust. 1 TFUE. Wyłączenia te, przedstawione w sprawozdaniu Komisji z 2018 r., obejmują ogólne wyłączenia, które mogą mieć charakter horyzontalny (w przypadku decyzji, porozumień lub uzgodnionych praktyk rolników, producentów lub zrzeszeń rolników i organizacji producentów) (art. 152 i 209) lub wertykalny (w przypadku porozumień, decyzji lub uzgodnionych praktyk uznanych organizacji międzybranżowych) (art. 210) lub zarówno horyzontalny (jeżeli zawierają je rzeczywiści lub potencjalni konkurenci na tym samym poziomie łańcucha, na przykład rolnicy), jak i wertykalny (jeżeli zawierają je podmioty działające na różnych poziomach łańcucha (na przykład rolnicy zawierający porozumienie z przetwórcami) (art. 210a). Sprawozdanie obejmuje również wyłączenia ze zbiorowych negocjacji w sektorze mleka (art. 149), wyłączenia w przypadku występowania poważnych zakłóceń równowagi na rynkach (art. 222) oraz wyłączenia związane z zarządzaniem podażą w odniesieniu do konkretnych produktów i sektorów (art. 166a–167–167a).

2.1. Współpraca horyzontalna (art. 209, 149 i 152 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych)

Art. 209 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

Art. 209 stanowi, że art. 101 ust. 1 TFUE nie stosuje się do porozumień, decyzji lub uzgodnionych praktyk rolników, zrzeszeń rolników, uznanych organizacji producentów lub uznanych zrzeszeń organizacji producentów, które dotyczą produkcji lub sprzedaży produktów

[8]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, ostatnio przywołany w wyroku z dnia 14 listopada 2017 r., APVE i in., C-671/15, EU:C:2017:860, pkt 37.

[9]Wyrok z dnia 9 września 2003 r., Milk Marque i National Farmers' Union, 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.

rolnych lub korzystania ze wspólnych urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, chyba że ich stosowanie zagrażałoby realizacji celów WPR określonych w art. 39 TFUE.

Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki, które spełniają warunki określone w art. 209, nie są zakazane i nie wymaga się uprzedniej decyzji w sprawie ich zatwierdzenia. Odpowiednie podmioty gospodarcze mogą jednak zwrócić się do Komisji o opinię na temat zgodności tych porozumień, decyzji lub uzgodnionych praktyk z celami WPR.

Komisja rozpatrzyła dotychczas jeden wniosek o wydanie opinii na podstawie art. 209. Miało to miejsce w 2020 r., gdy Komisja wydała pozytywną opinię w sprawie wniosku złożonego przez hiszpańskie zrzeszenie spółdzielni rolniczych „Cooperativas agro-alimentarias" (CAA) dotyczącego zgodności mechanizmu stabilizującego hiszpański rynek oliwy z oliwek[10] poprzez dobrowolne składowanie oliwy z oliwek z celami WPR.

Mechanizm obejmował następujące kategorie oliwy z oliwek produkowanej przez członków zrzeszenia będących spółdzielcami: oliwa z oliwek najwyższej jakości z pierwszego tłoczenia, oliwa z oliwek z pierwszego tłoczenia i oliwa lampante. Sektor ten zmaga się z dużymi rocznymi wahaniami produkcji ze względu na cykle biologiczne drzew oliwnych i warunki pogodowe. Prowadzi to do okresów nadwyżki podaży lub niedoboru, co powoduje znaczną zmienność cen i niestabilność finansową producentów.

Członkowie zrzeszenia będący spółdzielcami zaproponowali zatem przechowywanie pewnej części nadwyżki oliwy z oliwek przez ograniczony okres. Celem tych działań miało być osiągnięcie lepszej równowagi między podażą a popytem, co mogłoby wspierać dochody rolników. Uczestnictwo w mechanizmie miało charakter dobrowolny, a Komisja stwierdziła, że porozumienia CAA i spółdzielni uczestniczących w mechanizmie umożliwiały osiągnięcie celów WPR i nie prowadziły do wykluczenia konkurencji.

Niezależnie od tego w 2019 r. krajowy organ ochrony konkurencji w Danii objął postępowaniem wyjaśniającym szereg porozumień między producentami jaj ekologicznych a zakładami

[10] W odniesieniu do opinii Komisji: Opinie dotyczące zgodności – Komisja Europejska.

pakowania jaj, których celem było dostosowanie produkcji do popytu określonego przez podmioty pakujące przy jednoczesnym utrzymaniu łączącej ich relacji polegającej na wyłączności dostaw. Ostatecznym celem porozumień było utrzymanie wyższej ceny dla takich producentów jaj bez ustalania określonego poziomu cen. Krajowy organ ochrony konkurencji rozważył, czy porozumienia mogą spełniać warunki określone w art. 209 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. Na podstawie dostępnych informacji krajowy organ ochrony konkurencji nie znalazł podstaw, aby kontynuować postępowanie i zamknął je bez wydania decyzji w 2020 r.

Art. 149 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

Zgodnie z art. 149 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych uznana organizacja producentów lub uznane zrzeszenie organizacji producentów mogą zbiorowo negocjować umowy na dostawę mleka surowego w imieniu członków będących rolnikami, w odniesieniu do części lub całości ich wspólnej produkcji.

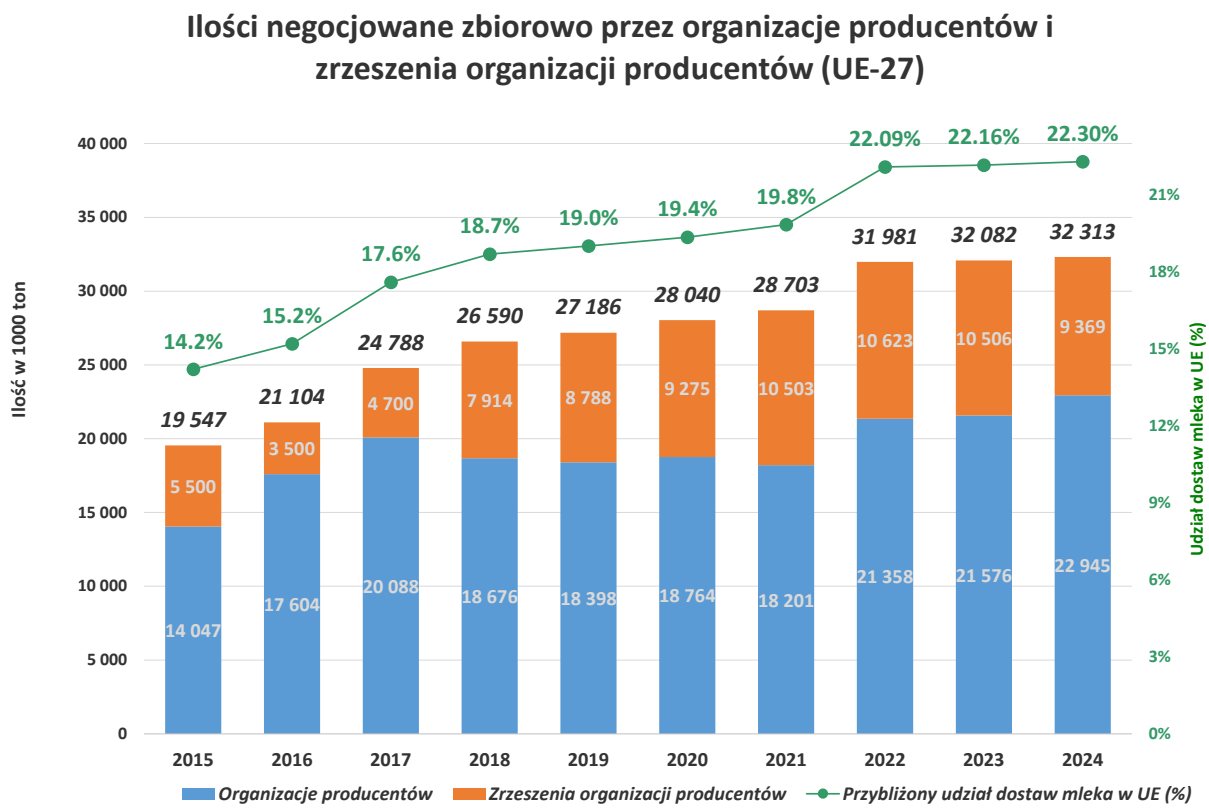
W 2024 r. w ramach umów negocjowanych zbiorowo zgodnie z tym przepisem dostawy mleka surowego zgłosiło dziewięć państw członkowskich[11]. Ilość negocjowana zbiorowo przez uznane organizacje producentów i uznane zrzeszenia organizacji producentów wyniosła ponad 32,3 mln ton, co odpowiada około 22 % wszystkich dostaw mleka w UE w 2024 r. W Czechach przedmiotem zbiorowych negocjacji było 78 % rocznego odbioru mleka, w Niemczech było to 48 %, a we Francji – 49 %.

Od 2018 r. w UE odnotowano wzrost odsetka dostaw mleka w UE negocjowanych zbiorowo na podstawie art. 149 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych[12] z 18,7 % w 2018 r. do 22,2 % w 2024 r.[13]

[11] BE, BG, CZ, DE, ES, FR, NL, SK, FI.

[12] Zwiększenie zbiorowych negocjacji wynika ze wzrostu liczby organizacji producentów/zrzeszeń organizacji producentów oraz z pomyślnego funkcjonowania samego mechanizmu.

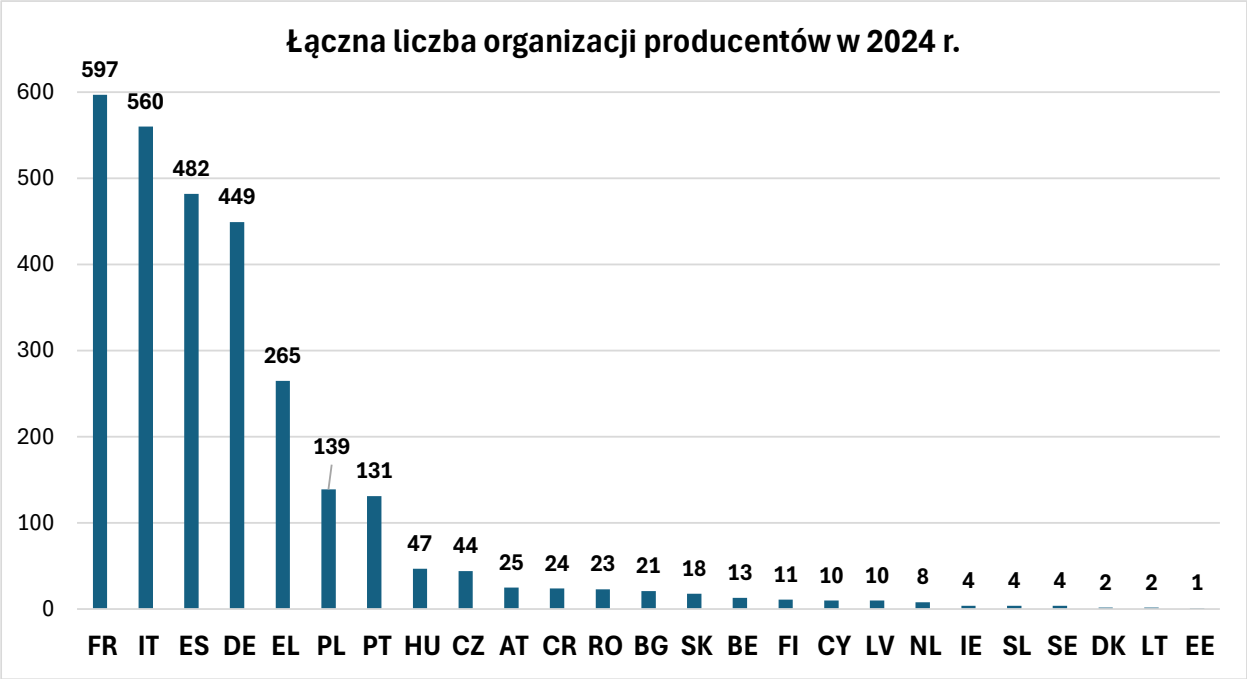
[13] W oparciu o powiadomienia państw członkowskich na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 511/2012 z dnia 15 czerwca 2012 r. w sprawie powiadomień dotyczących organizacji producentów i organizacji międzybranżowych oraz negocjacji umownych i stosunków umownych określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora mleka i przetworów mlecznych, Dz.U. L 156 z 16.6.2012, s. 39.



Art. 152 ust. 1a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

W art. 152 ust. 1a przewidziano wyraźne wyłączenie z zakresu stosowania art. 101 ust. 1 TFUE uznanej organizacji producentów lub uznanego zrzeszenia organizacji producentów, które planują produkcję, optymalizują jej koszty, wprowadzają do obrotu produkty rolne i negocjują umowy dotyczące ich dostaw w imieniu swoich członków w odniesieniu do całości lub części ich łącznej produkcji. Aby skorzystać z tego wyraźnego wyłączenia, organizacje muszą rzeczywiście prowadzić działalność gospodarczą, taką jak wspólne przechowywanie, dystrybucja, wspólne gospodarowanie odpadami lub wspólna promocja. Uznane organizacje producentów nie mają obowiązku powiadamiania o stosowaniu tego przepisu ani uprzednio, ani *ex post*. Zakłada się, że większość organizacji korzysta z tego przepisu w toku prowadzonej działalności na podstawie samooceny.

W 2024 r. w UE istniało 2 894 uznanych organizacji producentów i 90 uznanych zrzeszeń organizacji producentów[14]. W wielu sektorach nie uznaje się organizacji producentów w rozumieniu rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, chociaż wiele z nich spełnia kryteria uznania; planują one produkcję lub wprowadzają do obrotu produkty członków i negocjują umowy na dostawy produktów rolnych w imieniu swoich członków, nie korzystając z wyłączeń z zakresu stosowania reguł konkurencji[15].



2.2. Współpraca wertykalna (art. 210 i 172b rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych)

Art. 210 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

[14] W oparciu o powiadomienia przekazane przez państwa członkowskie do czerwca 2025 r. na podstawie art. 5 ust. 1 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/232 z dnia 15 grudnia 2015 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do niektórych aspektów współpracy producentów, Dz.U. L 44 z 19.2.2016, s. 1.

[15] W tym względzie zob. opublikowana przez Radę nota objaśniająca Komisji w sprawie wniosku dotyczącego nieuznanych organizacji producentów: WK 3897/2025 INIT, pdf, dokument roboczy służb Komisji pt. „Poprawa pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności", towarzyszący dokumentowi „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116 w odniesieniu do poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności", COM(2024) 577 final/2.

Art. 210 stanowi, że art. 101 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania do porozumień, decyzji lub uzgodnionych praktyk uznanej organizacji międzybranżowej, które są niezbędne do osiągnięcia celów organizacji międzybranżowej wymienionych w art. 157 ust. 1 lit. c) rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych[16] i które nie są niezgodne z przepisami Unii na podstawie art. 210 ust. 4[17].

Takie porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki, które spełniają warunki określone w art. 210 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, nie są zakazane i nie wymaga się uprzedniej decyzji zezwalającej na ich stosowanie. Zastosowanie wykluczenia opiera się na samoocenie dokonywanej przez organizacje, o których mowa. Można jednak zwrócić się do Komisji o opinię w sprawie zgodności porozumień, decyzji i uzgodnionych praktyk z art. 210[18]. Obecnie w UE istnieje 134 uznanych organizacji międzybranżowych.

Od 2018 r. Komisja zajmowała się czterema przypadkami współpracy wertykalnej na podstawie art. 210[19]; trzy dotyczyły wskaźników cen, a jeden – norm handlowych. We wszystkich przypadkach Komisja stwierdziła, że środki można uznać za zgodne z prawem UE, ponieważ nie spełniały warunków określonych w art. 210 ust. 4.

Po pierwsze, w 2019 r. „Centre national interprofessionnel de l'économie laitière" (CNIEL), uznana organizacja międzybranżowa działająca w sektorze mleka i przetworów mlecznych, zaproponowała[20] utworzenie tablicy dotyczącej rynku składającej się z 26 wskaźników ekonomicznych obejmujących takie

[16] A także podobnych celów w sektorach oliwek i tytoniu.

[17] Warunki te obejmują między innymi brak ustalania cen lub podziału rynków.

[18] W grudniu 2021 r. art. 210 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych zmieniono rozporządzeniem (UE) 2021/2117 – wprowadzono zmiany do poprzedniej procedury, w tym zlikwidowano poprzedni system uprzedniego powiadamiania Komisji o porozumieniach, decyzjach i uzgodnionych praktykach oraz przewidziano możliwość zwrócenia się o opinię.

[19] W trzech innych przypadkach Komisja wydała decyzje przed 2018 r. W 2017 r. Komisja uznała wniosek złożony przez „Comité national interprofessionnel de la Pomme de Terre" (CNIPT) w sprawie wskaźników cen ziemniaków za zgodny z art. 210 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych: 1f9b4fda-8007-4b9b-9c06-56c7956be36a_fr; w 2015 r. Komisja przeanalizowała zgłoszenie przekazane przez CNIEL dotyczące struktury płatności za mleko i nie zgłosiła żadnych zastrzeżeń: a1002532-be97-43c3-ab5e-7a5c023b754c_en; w 2013 r. Komisja przeanalizowała porozumienie w sprawie wskaźników ekonomicznych dotyczących mleka i przetworów mlecznych przedłożone przez CNIEL i uznała je za zgodne z prawem UE: 29301f3c-dd63-48a0-aa42-b60fd5845147_fr.

[20] W odniesieniu do opinii Komisji: *9160b4d9-6168-4c10-b6a4-314d7849a58b_en.

aspekty jak ilość, cena, koszt i marże ze sprzedaży mleka i przetworów mlecznych na różnych etapach łańcucha dostaw, a także centrum monitorowania rynku skupiające się na sześciu wskaźnikach kosztów produkcji i cen zakupu mleka zwykłego, organicznego i mleka od zwierząt wypasanych w górach.

Po drugie, w 2021 r. Komisja przeanalizowała środek zaproponowany przez „Association Interprofessionnelle de la Banane" (AIB), uznaną organizację międzybranżową w sektorze bananów[21]. Środek ten miał na celu stworzenie i rozpowszechnienie wskaźnika rynkowego na etapie sprzedaży hurtowej we Francji metropolitalnej, aby informować podmioty gospodarcze o zmianach cen bananów sprzedawanych przez hurtowników sprzedawcom detalicznym oraz o zakupach dokonywanych przez zakłady żywienia zbiorowego, restauracje i centralne jednostki zakupujące.

Po trzecie, w tym samym roku Komisja przeanalizowała wniosek CNIEL o opracowanie i rozpowszechnienie wskaźnika rynkowego dla czterech serów objętych chronioną nazwą pochodzenia (ChNP) (Cantal, Bleu d'Auvergne, Ambert i Saint-Nectaire) oraz ich produktów ubocznych (masła i serwatki w proszku) we francuskim regionie Owernia[22].

We wszystkich trzech przypadkach celem wskaźników rynkowych była poprawa przejrzystości rynku poprzez zapewnienie podmiotom gospodarczym obszernych i wyczerpujących informacji. Regularnie dostępne wskaźniki miały zmniejszyć asymetrię informacji i zmienność cen dzięki lepszemu zrozumieniu rynku na wszystkich etapach. Lepsza znajomość tendencji rynkowych miała z kolei umożliwić podmiotom gospodarczym w całym łańcuchu dostaw podejmowanie bardziej świadomych decyzji dotyczących produkcji i inwestycji.

W 2024 r. Komisja oceniła ponadto wniosek o wydanie opinii w sprawie zgodności środka dotyczącego klasyfikacji jabłek według wagi w odniesieniu do jabłek produkowanych i przeznaczonych do wprowadzenia do obrotu we Francji[23].

[21]W odniesieniu do opinii Komisji: agriculture.ec.europa.eu/document/download/cab818ee-c187-4a14-8635-a9fda51a9cc9_en?filename=c-2021-1437-commission-decision_en.pdf.

[22] W odniesieniu do opinii Komisji: f033b677-0932-4fee-8b83-85e7a0caa63c_en.

[23] W odniesieniu do opinii Komisji: 3e7b4934-d539-41ca-8228-b0a8721b449a_en.

Porozumienie w tym przypadku miało na celu osiągnięcie kilku kluczowych celów określonych w art. 157 ust. 1 lit. c) rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. Zwiększyło ono wiedzę na temat rynku i jego przejrzystość dla członków tej organizacji międzybranżowej poprzez ujednolicenie danych rynkowych z wykorzystaniem wspólnej jednostki miary, co doprowadziło do zwiększenia przewidywalności dla podmiotów działających na rynku wyższego szczebla i uprościło relacje na rynku niższego szczebla. Ułatwiło ono lepszą koordynację wprowadzania produktów do obrotu poprzez przyjęcie klasyfikacji jabłek według wagi, co usprawnia zasady wprowadzania do obrotu i zmniejsza niepewność lub konflikty między podmiotami gospodarczymi. Przewidziano w nim również przedziały wielkości, które częściowo się pokrywają, co umożliwiło podmiotom gospodarczym wybór segmentu sprzedaży, w którym chcą one umieścić produkty, zgodnie z wymogami dotyczącymi popytu. Podejście to pozwoliło wyeliminować niepewność i zoptymalizować sprzedaż. Przyczyniło się również do poprawy jakości w całym procesie produkcji i wprowadzania do obrotu poprzez ograniczenie czynników ryzyka, takich jak obtłuczenia, dzięki klasyfikacji według masy, przy jednoczesnym umożliwieniu podmiotom gospodarczym uwzględnienia gęstości produktu i zawartości cukru, aby zapewnić, że do obrotu wprowadza się dojrzałe produkty. Porozumienie przyczyniło się do ograniczenia ilości odpadów i gospodarowania nimi poprzez ograniczenie obsługi podczas zakupu, a tym samym do zmniejszenia ryzyka zniszczenia i strat produktów przy jednoczesnym spełnieniu oczekiwań konsumentów.

Artykuł 172b rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

Zgodnie z art. 172b uznane organizacje międzybranżowe działające w sektorze wina mogą udostępniać nieobowiązkowe wskaźniki w zakresie wytycznych dotyczących cen sprzedaży winogron do produkcji win objętych ChNP lub win o chronionym oznaczeniu geograficznym (ChOG), pod warunkiem że takie wytyczne nie eliminują konkurencji w odniesieniu do znacznej części danych produktów.

Zgodnie z tym przepisem nie ma obowiązku powiadamiania Komisji o tych środkach, przy czym zgodnie z wiedzą Komisji przepisu tego jeszcze nie wdrożono.

2.3. Porozumienia w sprawie zrównoważonego rozwoju (art. 210a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych)

Rozporządzeniem (UE) 2021/2117[24] wprowadzono nowy przepis do rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (art. 210a), aby wyłączyć z zakresu stosowania art. 101 ust. 1 TFUE porozumienia między producentami lub między producentami a innymi podmiotami gospodarczymi w łańcuchu dostaw produktów rolno-spożywczych (na przykład na poziomie przetwarzania lub dystrybucji), których celem jest spełnienie wyższej normy zrównoważonego rozwoju niż ta, którą przewidziano w prawie UE lub prawie krajowym. Rozporządzenie to weszło w życie w grudniu 2021 r.

Aby skorzystać z tego wyłączenia, podmioty gospodarcze muszą dążyć do osiągnięcia wyższych norm, które mają przyczynić się do: (i) ochrony środowiska; (ii) ograniczenia stosowania pestycydów lub zagrożenia związanego z opornością na środki przeciwdrobnoustrojowe; lub (iii) zdrowia i dobrostanu zwierząt. W takich przypadkach podmioty gospodarcze mogą zawierać porozumienia, które w przeciwnym razie byłyby objęte zakresem art. 101 ust. 1 TFUE, pod warunkiem że wszelkie uzgodnione przez nie ograniczenia konkurencji są niezbędne do osiągnięcia pożądanych norm zrównoważonego rozwoju.

W grudniu 2023 r. Komisja przyjęła wytyczne dotyczące warunków stosowania art. 210a[25]. Zawierają one szczegółowe wytyczne dotyczące interpretacji wyłączenia, a także liczne przykłady potencjalnych porozumień, które wchodziłyby w jego zakres.

Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki, które spełniają warunki określone w art. 210a, nie są zakazane i nie wymaga się uprzedniej decyzji w tym zakresie. Zastosowanie wyłączenia

[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z dnia 2 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej, Dz.U. L 435 z 6.12.2021, s. 262.

[25] Wytyczne Komisji dotyczące wyłączenia z zakresu stosowania art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do porozumień w sprawie zrównoważonego rozwoju zawieranych przez producentów rolnych na podstawie art. 210a rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, Dz.U. C, C/2023/1446, 8.12.2023.

opiera się na samoocenie. Producenci mogą jednak zwrócić się do Komisji z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie zgodności porozumień, decyzji i uzgodnionych praktyk z art. 210a.

W lipcu 2025 r. Komisja wydała pierwszą opinię na podstawie art. 210a w sprawie porozumienia dotyczącego zrównoważonego rozwoju we francuskim sektorze wina[26]. Porozumienie ma na celu utrzymanie obecnego poziomu zrównoważonego rozwoju osiągniętego w sektorze wina w regionie Oksytanii poprzez stosowanie norm organicznej i wysokiej wartości środowiskowej ((„haute valeur environnementale") HVE). W kontekście kryzysu, z którym boryka się francuski rynek wina, istnieje ryzyko, że producenci tych bardziej zrównoważonych win przestawią się na bardziej atrakcyjną ekonomicznie tradycyjną produkcję wina lub opuszczą rynek, na przykład za pośrednictwem krajowego programu karczowania. Aby ograniczyć to ryzyko, w porozumieniu ustalono nieobowiązkową cenę orientacyjną zakupu wina luzem na poziomie pokrywającym koszty i marżę w wysokości do 20 %. Komisja uznała porozumienie za zgodne z art. 210a.

2.4. Środki kryzysowe (art. 222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych)

W okresach występowania poważnych zakłóceń równowagi na rynkach art. 222 umożliwia Komisji przyjmowanie aktów wykonawczych, zgodnie z którymi art. 101 ust. 1 TFUE nie ma zastosowania do określonych rodzajów porozumień i decyzji rolników, zrzeszeń rolników, uznanych organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów i organizacji międzybranżowych, pod warunkiem że takie porozumienia i decyzje nie zakłócają prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i mają na celu wyłącznie ustabilizowanie danego sektora.

22 stycznia 2024 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie odrębne sprawozdanie[27] dotyczące stosowania środków kryzysowych, w tym środków przyjętych na podstawie art. 222, obejmujące okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do końca 2023 r.

[26] W odniesieniu do opinii Komisji: 86f5a339-ee2d-430f-8e29-5fb56770ba14_en.

[27] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania środków kryzysowych przyjętych na podstawie art. 219–222 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych,COM(2024) 12 final.

Od okresu objętego tym sprawozdaniem nie przyjęto żadnych innych środków na podstawie art. 222.

2.5. Dostosowanie podaży (art. 166a–167–167a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych)

Art. 166a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

W art. 166a zezwala się uznanej organizacji producentów, uznanej organizacji międzybranżowej lub grupie producentów związanej z oznaczeniem geograficznym na zwrócenie się do państwa członkowskiego o ustanowienie wiążących przepisów regulujących dostawy produktów objętych ChNP/ChOG. Artykuł ten, wprowadzony w 2021 r., zastępuje wcześniejsze przepisy dotyczące sera (art. 150) i szynki (art. 172) i ma zastosowanie do wszystkich produktów rolnych objętych oznaczeniami geograficznymi.

W okresie, którego dotyczy niniejsze sprawozdanie, odnotowano kilka przypadków na podstawie przepisów sprzed 2021 r. lub na podstawie nowych przepisów zgłoszonych Komisji w sektorze mleka i przetworów mlecznych, obejmujących ChNP lub ChOG Asiago, Grana Padano i Parmigiano Reggiano we Włoszech oraz Reblochon, Gruyère, Raclette de Savoie, Tomme de Savoie, Emmental de Savoie, Abondance, Beaufort i Comté we Francji[28].

Przepisy mające na celu zapewnienie wartości dodanej produktów wysokiej jakości objętych ChNP lub ChOG wprowadzono w odniesieniu do dwóch produktów mięsnych (szynki): Prosciutto di Parma (od 28 grudnia 2017 r. do grudnia 2020 r.)[29] i Prosciutto di San Daniele (od 1

[28] W przypadku Asiago: *NOTIFICA PIANO REGOLAZIONE OFFERTA FORMAGGIO ASIAGO DOP*, w przypadku Grana Padano: *Notifica piano regolazione offerta formaggio grana padano DOP*, w przypadku Parmigiano Reggiano: *Regulacja podaży Parmigiano Reggiano* w przypadku Reblochon, Gruyère, Raclette de Savoie, Tomme de Savoie, Emmental de Savoie, Abondance, Beaufort i Comté: e8eac044-1136-4a7d-bdfb-95ecc89eb42a_en.

[29] Masaf – *Decreto 28 dicembre 2017*.

stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r.)[30]. Obowiązywanie przepisów dotyczących obu produktów przedłużono do 2026 r.[31]

Głównym celem środków jest dostosowanie podaży odnośnych produktów objętych ChNP/ChOG do popytu. Celem stałego monitorowania produkcji i rozwoju sytuacji rynkowej oraz dostosowywania wielkości produkcji jest zapobieganie znacznym zakłóceniom równowagi między podażą a popytem wywołującym wahania i poważne skutki dla całego łańcucha dostaw. Środki te mają również na celu promowanie produkcji o wartości dodanej oraz zapewnienie producentom sprawiedliwego wynagrodzenia. Ma to zarazem kluczowe znaczenie dla zapewnienia dostępności produktu na rynku.

Art. 167 rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

Zgodnie z art. 167 produkujące państwa członkowskie mogą, pod pewnymi warunkami, określić zasady wprowadzania do obrotu, aby regulować podaż, w szczególności w drodze decyzji uznanych organizacji międzybranżowych, w celu poprawy i stabilizacji funkcjonowania wspólnego rynku wina.

W 2020 r. Hiszpania zgłosiła środek[32] ustanawiający ogólną zasadę ograniczającą maksymalną wydajność zbiorów na działkach przeznaczonych do produkcji wina nieobjętego ChNP lub ChOG[33] (18 000 kg/ha w przypadku wina czerwonego i 20 000 kg/ha w przypadku wina białego) oraz określający możliwe przeznaczenie winogron z większych działek. Przepisy te wprowadzono w 2020 r. jako dodatkowe przepisy do hiszpańskiego dekretu z 2014 r., na podstawie którego wdraża się art. 167[34] na zasadach ogólnych.

[30] Masaf – *Decreto approvazione del piano di regolazione dell'offerta del prosciutto San Daniele DOP* - 2021-2023.

[31] https://www.prosciuttodiparma.com/wp-content/uploads/2024/01/Piano-di-Regolazione-dellOfferta-2024-2026-29-gennaio.pdf, https://www.regione.fvg.it/rafvg/export/sites/default/RAFVG/economia-imprese/agricoltura-foreste/FOGLIA32/allegati/Piano_Regolazione_Offerta_2024-2026_REV_01.pdf.

[32] *Real Decreto 557/2020, de 9 de junio*.

[33] Maksymalna wydajność w odniesieniu do win chronionych nazwą pochodzenia lub oznaczeniem geograficznym jest określona w ich specyfikacji produktu.

[34] *Real Decreto 774/2014, de 12 de septiembre*.

Francja powiadomiła o przyjęciu w odnośnym okresie kilku zasad wprowadzania do obrotu, aby utworzyć zapasy rezerwowe z udziałem win bazowych produkowanych w Szampanii[35], Langwedocji[36] (2020 r.) i Cognac[37] (2019 r.).

Art. 167a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych

Rozporządzeniem (UE) 2020/2220[38] wprowadzono art. 167a do rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, tak aby państwa członkowskie będące producentami mogły ustanowić przepisy dotyczące wprowadzania do obrotu mające na celu regulację podaży, aby poprawić i ustabilizować funkcjonowanie wspólnego rynku oliwy z oliwek. Państwa członkowskie nie powiadomiły Komisji o żadnych decyzjach przyjętych na mocy przedmiotowego artykułu.

3. Postępowania wyjaśniające prowadzone przez Komisję i krajowe organy ochrony konkurencji w sektorze rolnym

W okresie od lipca 2017 r. do lipca 2025 r. organy ochrony konkurencji w UE[39] zakończyły około 110 postępowań wyjaśniających w sektorze rolnym, a 20 postępowań wciąż jest w toku, co daje łącznie 130 postępowań. Największą liczbę postępowań wyjaśniających przeprowadziły właściwe organy w Grecji (27 przypadków), a następnie Komisja (12 przypadków) i Francja (12 przypadków), Dania (11 przypadków) i Austria (10 przypadków).

[35] *Arrêté du 18/10/2017*, *Arrêté du 03/10/18*, *Arrêté du 9/12/19*, *Arrêté du 13/03/20*.

[36] *Arrêté du 11/02/20*.

[37] *Arrêté du 25/11/2019*.

[38] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiające niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022, Dz.U. L 437 z 28.12.2020, s. 1.

[39] Termin „organy ochrony konkurencji" obejmuje zarówno Komisję, jak i krajowe organy ochrony konkurencji.

3.1. Główne kategorie produktów/sektory będące przedmiotem postępowania wyjaśniającego

Postępowania wyjaśniające prowadzone przez organy ochrony konkurencji obejmują szereg produktów rolnych, przy czym najczęściej ich przedmiotem były następujące kategorie produktów: mleko i przetwory mleczne (25 %), owoce i warzywa (19 %), mięso (13 %) i jaja (6 %). Szereg postępowań wyjaśniających przeprowadzono również w kategoriach cukru (5 %), zboża (5 %) i nasion (4 %).

3.2. Podmioty objęte postępowaniem wyjaśniającym

Postępowaniami wyjaśniającymi prowadzonymi przez organy ochrony konkurencji objęci są producenci[40] (36 %), stowarzyszenia producentów rolnych (14 %), hurtownicy (12 %), organizacje producentów (9 %), indywidualni producenci rolni (9 %), sprzedawcy detaliczni (8 %) i różne inne podmioty, w tym stowarzyszenia branżowe, organizacje międzybranżowe i zrzeszenia eksporterów (13 %).

Podmiotami najczęściej występującymi w postępowaniach wyjaśniających są producenci. Na przykład francuski krajowy organ ochrony konkurencji przeprowadził postępowanie wyjaśniające i wydał decyzję w sprawie koordynacji między głównymi producentami żywności zarówno w odniesieniu do ceny płaconej na rynku wyższego szczebla za zakup kawałków chudego mięsa wieprzowego bez kości (głównie „jambon supérieur maigre", zwanego również JSM, wykorzystywanego do gotowanych szynek) z rzeźni, jak i ceny sprzedaży na rynku niższego szczebla surowych/suchych i gotowanych zimnych produktów mięsnych (takich jak kiełbasy, suche salami, kiełbasy typu rosette, pasztety, rillettes, gotowane szynki) dużym sprzedawcom detalicznym pod własną marką lub w segmentach produktów ekonomicznych.

3.3. Największą grupę objętą postępowaniami wyjaśniającymi stanowią rolnicy

Organy ochrony konkurencji wszczęły większość postępowań wyjaśniających z własnej inicjatywy (poprzez procedury prowadzone z urzędu) po tym, jak dowiedziały się o potencjalnych praktykach antykonkurencyjnych na podstawie informacji rynkowych. Wszczęły

[40] Na potrzeby niniejszego sprawozdania „producenci" oznaczają podmioty produkujące żywność poprzez przetwarzanie co najmniej jednego składnika (niezależnie od tego, czy składniki te są produktami rolnymi, czy też nie). Obejmuje to przetwórców (tj. podmioty przetwarzające co najmniej jeden produkt rolny na inne produkty).

one ponadto postępowania wyjaśniające w następstwie skarg (wniesionych przez dostawców, konkurentów lub klientów).

Skarżący byli zróżnicowani i najczęściej byli nimi: producenci rolni (24 %), producenci (21 %), sprzedawcy detaliczni (16 %), stowarzyszenia producentów rolnych (13 %), organizacje producentów (11 %), osoby fizyczne (11 %) i hurtownicy (4 %).

Z danych wynika, że producenci rolni – sami lub w ramach partnerstwa (organizacji producentów oraz ich zrzeszeń) – składają najwięcej skarg, a mianowicie ponad połowę, a także najczęściej przyczyniają się do wszczynania postępowań wyjaśniających w zakresie ochrony konkurencji (w tym za pomocą informacji rynkowych, które przekazują organom ochrony konkurencji). Niemniej jednak producenci rolni czasem podają swoje skargi do wiadomości publicznej w momencie ich składania do organów ochrony konkurencji, a tym samym podważają szanse na to, że organy te będą mogły zebrać dowody możliwych naruszeń.

3.4. Wyniki postępowań wyjaśniających

110 postępowań wyjaśniających w zakresie ochrony konkurencji w sektorze rolnym, które zamknięto w rozpatrywanym okresie, zakończyło się trzema różnymi wynikami.

a) Wydano decyzje stwierdzające naruszenie przepisów i nakładające grzywny (około jednej czwartej zakończonych spraw) – tj. organy ochrony konkurencji nałożyły na podmiot obowiązek zaprzestania naruszenia i zapłacenia kary pieniężnej;
b) wydano decyzje w sprawie zobowiązania (sześć spraw) – tj. organy ochrony konkurencji nie ustaliły, 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 dotyczące konkurencji;
c) postępowanie zamknięto bez stwierdzenia naruszenia (około połowa zamkniętych spraw), tj. zamknięcie postępowania przez organy ochrony konkurencji na wstępnym etapie postępowania wyjaśniającego z powodu braku dowodów. W niektórych przypadkach mogło to również wynikać z konieczności podjęcia niewspółmiernych wysiłków, aby wywiązać się z wymaganego ciężaru dowodu, lub z konieczności ustalenia priorytetów.

Chociaż większość postępowań wyjaśniających kończy się bez wydania formalnej decyzji, mogą one być jednak ważne z kilku względów. Po pierwsze, w niektórych postępowaniach wyjaśniających wyjaśnia się, że skargi lub obawy w łańcuchu dostaw żywności są nieuzasadnione. Na przykład w następstwie doniesień prasowych w krytycznym okresie pandemii COVID-19 grecki krajowy organ ochrony konkurencji przeprowadził postępowanie wyjaśniające w związku z obawami co do tego, że praktyki antykonkurencyjne mogły doprowadzić do niedoborów lub wzrostu cen niektórych produktów rolnych i spożywczych. Krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził, że podczas pandemii COVID-19 nie nastąpił znaczny wzrost mediany cen niearomatyzowanego mleka i semoliny w sieciach supermarketów. Obawy mogły wynikać z pewnych konkretnych cen, które nie były reprezentatywne dla sytuacji w całym kraju.

W niektórych innych przypadkach interwencja organów ochrony konkurencji zapobiegła naruszeniu, tak jak miało to miejsce w przypadku porozumień protekcjonistycznych opisanych w sekcji 3.5.5.

3.5. Rodzaje objętych postępowaniami wyjaśniającymi i stwierdzonych naruszeń

Główne rodzaje naruszeń wykrytych przez organy ochrony konkurencji można sklasyfikować w następujący sposób: porozumienia horyzontalne (w zakresie cen i ograniczeń dotyczących ilości) (32 %), porozumienia między sprzedawcą a nabywcą w sprawie ustalania cen odsprzedaży przez nabywcę[41] (16 %), porozumienia w sprawie podziału klientów (13 %), zmowa przetargowa (uzgadnianie ofert przez kilku sprzedających) (12 %), porozumienia w sprawie podziału rynku (8 %), wymiana szczególnie chronionych informacji handlowych (6 %), nadużycia pozycji dominującej obejmujące strategie mające ograniczyć dostęp dla konkurentów, takie jak ceny drapieżne, rabaty o charakterze wyłączającym, wygórowane i niesłuszne ceny (6 %). W wielu tych przypadkach organy ochrony konkurencji ustaliły, że doszło do kilku naruszeń jednocześnie. W poniższych punktach przedstawiono przykłady tego rodzaju naruszeń.

[41] Praktyka znana również jako „narzucenie cen odsprzedaży”.

3.5.1. Porozumienia dotyczące cen lub ilości

Najczęstszym rodzajem naruszeń były porozumienia dotyczące cen. Nabywcy zawierali porozumienia dotyczące cen i ilości, ze szkodą dla rolników. Na przykład w lipcu 2019 r. hiszpański krajowy organ ochrony konkurencji nałożył grzywnę na dziesięć największych hiszpańskich i międzynarodowych przedsiębiorstw i stowarzyszeń mleczarskich działających w Hiszpanii za utworzenie kartelu mleczarskiego, który funkcjonował w latach 2000–2013[42]. Podmioty wymieniały się informacjami na temat cen zakupu surowego mleka krowiego, wielkości zakupów i nadwyżek mleka. Takie zachowanie pozbawiło producentów mleka prawa do swobodnego negocjowania cen mleka, co jeszcze bardziej osłabiło ich pozycję negocjacyjną na rynku. Podobnie polski krajowy organ ochrony konkurencji objął postępowaniem wyjaśniającym pięciu nabywców[43] owoców miękkich (m.in. porzeczek, wiśni oraz śliwek), którzy ustalali ceny zakupu owoców kupowanych od lokalnych sadowników[44].

Porozumienia dotyczące cen zawierali również producenci. Na przykład w latach 2000–2013 Komisja nałożyła grzywny za praktyki ustalania cen i podziału rynku między największymi europejskimi producentami warzyw w puszkach[45]. Były to warzywa w puszkach takie jak fasola, zielony groszek, mieszanki marchwi z zielonym groszkiem oraz mieszanka macedońska (z wyłączeniem kukurydzy i grzybów), sprzedawane w puszkach lub słoikach głównie pod własną marką sprzedawcom detalicznym i sektorowi usług gastronomicznych w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym. Producentami były dwie spółdzielnie rolnicze i jedna spółka kapitałowa.

Inne sprawy dotyczyły ustalania wskaźników cen. Na przykład w 2018 r. francuski krajowy organ ochrony konkurencji nałożył na stowarzyszenie plantatorów winorośli z regionu Côtes du Rhône („Syndicat général des vignerons réunis des Côtes du Rhône" – SGVRCR) grzywnę[46] w wysokości 20 000 EUR za praktyki antykonkurencyjne w zakresie wprowadzania do obrotu win

[42] Więcej informacji można znaleźć w komunikacie prasowym *plantilla nota de prensa*.

[43] Damex, Kam-Pol, Fructis, Kalbrok i Silver-Trans.

[44] Polski krajowy organ ochrony konkurencji przyjął decyzję o nałożeniu grzywny na tych nabywców owoców miękkich w marcu 2026 r.; https://uokik.gov.pl/zmowa-przy-skupie-owocow-prezes-uokik-naklada-kary.

[45] IP_19_5911_EN.pdf.

[46] Decyzja nr 18-D-06 z dnia 23 maja 2018 r. wydana w sektorze wina.

objętych AOC Côtes du Rhône[47] sprzedawanych luzem. Stowarzyszenie branżowe, czyli stowarzyszenie pracowników reprezentujące producentów wina, uczestniczyło w ustalaniu cen poprzez ustanowienie i rozpowszechnianie wśród swoich członków w latach 2010–2017 instrukcji dotyczących cen minimalnych, a później także zaleceń dotyczące cen, obejmujących różne kategorie win według kolorów oraz przedziałów jakościowych. Działania te, promowane poprzez publikacje, biuletyny i spotkania, zachęcały do jednolitego ustalania cen w negocjacjach dotyczących sprzedaży, co zakłócało konkurencję bez uwzględnienia indywidualnych kosztów produkcji.

W 2021 r. rumuński krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził ponadto antykonkurencyjne porozumienia horyzontalne między producentami jaj (pięciu producentami i stowarzyszeniem producentów)[48], które miały na celu kontrolę lub ograniczenie podaży jaj na rynku rumuńskim, w tym elementy, które miały zmniejszyć atrakcyjność krajowego rynku dla przywozu jaj. Ostatecznym celem kontrolowania lub ograniczania krajowej podaży było zapobieganie obniżkom cen jaj.

3.5.2. Porozumienia w sprawie ustalania cen odsprzedaży

Porozumienia w sprawie ustalania cen odsprzedaży zazwyczaj zawierał producent i co najmniej jeden sprzedawca detaliczny lub hurtownik. Na przykład w 2018 r. grecki krajowy organ ochrony konkurencji nałożył grzywnę na przedsiębiorstwo Minerva S.A. działające w sektorze produkcji i sprzedaży margaryny i masła, ponieważ uzgodniło ono z kilkoma powiązanymi hurtownikami/dystrybutorami ceny, po których mieli oni odsprzedawać jego produkty[49].

3.5.3. Podział rynków

W 2023 r. niderlandzki krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził, że czterech dostawców surowej marchwi rozdzieliło między sobą sprzedaż na rzecz klientów przemysłowych (producentów żywności w puszkach i mrożonej) w Niderlandach, Belgii i Niemczech.

---

[47] *Appellation d'Origine Contrôlée*.

[48] Decizia-oua-site.pdf.

[49] ioei_tm_i_i_o_i_i_i_.pdf.

3.5.4. Zmowa przetargowa

Zmowa przetargowa zazwyczaj oznaczała koordynację między kilkoma sprzedawcami w zakresie składanych przez nich ofert w przetargu zorganizowanym przez nabywcę. Na przykład w decyzji przyjętej w 2022 r. chorwacki krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził, że czterech hurtowników skoordynowało oferty dotyczące 14 grup produktów spożywczych złożone w przetargu zorganizowanym przez instytucję opieki społecznej („Dobri dom") prowadzącą jadłodajnię w Zagrzebiu. W ramach tej praktyki hurtownicy wyznaczyli zwycięskich oferentów w odniesieniu do poszczególnych części zamówienia, co ostatecznie doprowadziło do zawyżenia cen podstawowych produktów spożywczych dla obywateli znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej[50]. Również w 2018 r. grecki krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził, że spółdzielnia (Friesland Campina Hellas) i przedsiębiorstwo (Mandrekas) koordynowały oferty składane w przetargach na zamówienia publiczne na przetwory mleczarskie poprzez nieuczestniczenie w tych samych przetargach[51]. Szwedzki krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził koordynację ofert również w odniesieniu do przetworów mleczarskich w sprawie dotyczącej przedsiębiorstwa ARLA Foods AB[52] w 2020 r.

3.5.5. Porozumienia w sprawie geograficznego podziału rynków, porozumienia protekcjonistyczne

Najpowszechniejszą formą geograficznego podziału rynków były tzw. „porozumienia protekcjonistyczne". Porozumienia te zawierali wyłącznie sprzedawcy detaliczni lub podmioty gospodarcze na różnych etapach łańcucha dostaw, aby zapewnić uprzywilejowane traktowanie produktów pochodzących z ich państw członkowskich. Komisja wraz z krajowymi organami ochrony konkurencji wszczęła kilka postępowań wyjaśniających w sprawie różnych „deklaracji" i podobnych inicjatyw promocyjnych w Belgii, Bułgarii, Francji i na Łotwie. Inicjatywy te były na

[50] Chorwacka Agencja ds. Konkurencji wykrywa pierwszy kartel stosujący zmowę przetargową w zamówieniach publicznych – AZTN. https://www.aztn.hr/ea/wp-content/uploads//2022/06/UPI-034-0317-01021-.pdf.

[51] Δελτίο Τύπου - Διευθέτηση υπόθεσης.

[52] Szwedzki Urząd ds. Konkurencji podejmuje działania prawne przeciwko Arla Foods w związku z niedozwoloną współpracą |Szwedzki Urząd Konkurencji; Arla Foods nie skorzysta ze zwolnienia z grzywny w sprawie dotyczącej niedozwolonej współpracy |Szwedzki Urząd ds. Konkurencji.

bardzo wczesnym etapie, a interwencja organów ochrony konkurencji doprowadziła do ich zmiany, aby wykluczyć dyskryminację produktów z innych państw członkowskich, a tym samym fragmentację rynku wewnętrznego.

Odnotowano ponadto kilka przypadków podziału geograficznych obszarów sprzedaży: w 2023 r., na wniosek austriackiego krajowego organu ochrony konkurencji, austriacki sąd antymonopolowy wydał postanowienie, w którym orzekł, że dwóch producentów cukru, „Südzucker AG" i „Nordzucker AG", naruszyło art. 101 TFUE poprzez praktyki uzgodnione na rynku cukru przemysłowego, w szczególności poprzez zawarcie porozumienia w sprawie utrzymania odrębnych geograficznych obszarów sprzedaży (odpowiednio w Austrii i Niemczech), co ograniczyło konkurencję i wpłynęło na handel transgraniczny[53].

3.5.6. Nadużywanie pozycji dominującej

Postępowania wyjaśniające dotyczyły w szczególności stosunków między gospodarstwami rolnymi a spółdzielniami oraz swobody rolników w wyborze spółdzielni, do której chcą należeć. Na przykład w wyniku postępowania wyjaśniającego[54] przeprowadzonego przez niemiecki krajowy organ ochrony konkurencji w 2018 r. największa niemiecka spółdzielnia mleczarska „Deutsche Milchkontor" (DMK) zmieniła warunki dostawy i skróciła okres wypowiedzenia w odniesieniu do dostaw mleka z 24 do 12 miesięcy, zapewniając w ten sposób rolnikom lepszą możliwość wyboru spółdzielni i warunków dostawy.

Inne przypadki nadużywania pozycji dominującej dotyczyły narzucania wygórowanych cen. W 2022 r. cypryjski krajowy organ ochrony konkurencji stwierdził, że „Pancyprian Organisation of Cattle Farmers" (ogólnocypryjska organizacja hodowców bydła) nadużyła dominującej pozycji poprzez narzucanie wygórowanych cen na następnym szczeblu rynku (przemysł mleczarski).

[53] Sąd antymonopolowy na wniosek AFCA nakłada na Südzucker AG grzywnę w wysokości 4,2 mln EUR;decyzja jest prawomocna: BWB Bundeswettbewerbsbehörde.

[54] Bundeskartellamt – Strona główna – Umorzono postępowanie przeciwko mleczarni DMK.

4. Konsultacje i działania monitorujące prowadzone przez krajowe organy ochrony konkurencji w sektorze rolnym

Krajowe organy ochrony konkurencji udzielały również porad w zakresie stosowania reguł konkurencji na wniosek podmiotów gospodarczych w sektorze rolnym. W rozpatrywanym okresie krajowe organy ochrony konkurencji otrzymały 53 wnioski w tej sprawie dotyczące sektora rolnego.

Znaczna część pracy krajowych organów ochrony konkurencji obejmuje również działania monitorujące. W rozpatrywanym okresie krajowe organy ochrony konkurencji przeprowadziły **22** badania sektorowe dotyczące stosowania reguł konkurencji w sektorze rolnym. Prace takie zazwyczaj obejmują sektorowe postępowania wyjaśniające, przyjmowanie sprawozdań i działania promujące.

W szczególności krajowe organy ochrony konkurencji przeprowadziły szereg konsultacji dotyczących porozumień w sprawie zrównoważonego rozwoju. Poniżej przedstawiono kilka przykładów.

- Niemiecki krajowy organ ochrony konkurencji udzielił odpowiedzi na siedem wniosków o konsultacje w sprawie porozumień w sprawie zrównoważonego rozwoju, w tym w ramach trwających konsultacji w sektorze mięsnym za pośrednictwem Initiative Tierwohl[55] (w ramach których strony, ze względu na obawy podniesione przez niemiecki krajowy organ ochrony konkurencji, postanowiły znieść od 2024 r. obowiązkową premię płaconą przez nabywców uczestniczącym rolnikom, zwaną również dopłatą na rzecz dobrostanu zwierząt), oraz w ramach czterech zakończonych konsultacji dotyczących sektorów kakao, roślin, bananów i przetworów mlecznych.

- Francuski krajowy organ ochrony konkurencji odpowiedział na dwa wnioski o wydanie nieformalnych wytycznych: (i) jeden wniosek złożony przez dwa stowarzyszenia

[55] Inicjatywa Tierwohl to projekt oparty na porozumieniu między sektorami rolnictwa, produkcji mięsa i handlu detalicznego żywnością, którego celem jest nagradzanie właścicieli zwierząt gospodarskich za poprawę warunków ich chowu.

branżowe („Coopération Agricole Nutrition Animale” i „Syndicat National de l’Industrie de la Nutrition Animale”) dotyczący projektu przewodnika metodycznego mającego na celu obliczenie śladu środowiskowego żywności wieloskładnikowej, a w szczególności jej śladu węglowego[56]; oraz (ii) drugi wniosek złożony przez stowarzyszenie „Pour une Agriculture du Vivant” dotyczący projektu, którego celem jest pomoc rolnikom na terytorium Francji poprzez finansowanie i zapewnienie przejścia na praktyki bardziej przyjazne dla środowiska[57] (co wiązałoby się ze stosowaniem art. 210a rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych).

- Niderlandzki krajowy organ ochrony konkurencji udzielił odpowiedzi w ramach dwóch konsultacji: (i) w jednym przypadku na wniosek organizacji „Stitchting Milieukeur”, która opracowuje kryteria niderlandzkich znaków jakości dla roślin uprawnych, owoców i warzyw, mleka, jaj, roślin ozdobnych (kwiatów, roślin, drzew, bulw kwiatowych itp.) oraz gotowych i przetworzonych produktów spożywczych i zarządza tymi kryteriami, a mianowicie w odniesieniu do porozumienia dotyczącego nieprzetworzonych ziemniaków, warzyw i owoców; oraz (ii) w drugim przypadku na wniosek „Tuinbranche Nederland”, związku przedsiębiorstw działającego w sektorze kwiatów.

5. Uwagi końcowe

Zdrowa konkurencja w sektorze rolnym ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia osiągnięcia celów WPR określonych w Traktacie. Przyjęto szereg wyłączeń ze stosowania reguł konkurencji w sektorze rolnym, których głównym celem jest poprawa i zrównoważenie pozycji rolników w łańcuchu rolno-spożywczym. Istotne jest, aby rolnicy czynnie korzystali z dostępnych mechanizmów i czerpali płynące z nich korzyści. Wciąż jednak znaczny potencjał tych ram pozostaje niewykorzystany, co wymaga poświęcenia tej kwestii większej uwagi. W szczególności wyłączenia ze stosowania reguł konkurencji zapewniają ramy organizacji produkcji i dostaw produktów przez gospodarstwa rolne za pośrednictwem organizacji

[56] Nieformalne wytyczne 25-DD-01 z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie utworzenia systemu zbiorowego finansowania dodatkowych kosztów i czynników ryzyka związanych z transformacją agroekologiczną.

[57] Nieformalne wytyczne 25-DD-01 z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie utworzenia systemu zbiorowego finansowania dodatkowych kosztów i czynników ryzyka związanych z transformacją agroekologiczną.

producentów oraz ich zrzeszeń. Organizacje takie nie tylko korzystają z niezbędnego wyłączenia ze stosowania reguł konkurencji, ale również otrzymują wsparcie finansowe w ramach WPR. Oferują one ponadto narzędzia strukturalne umożliwiające rolnikom uczestniczenie w stosunkach handlowych z dostawcami i nabywcami na bardziej równych zasadach oraz zarządzanie ryzykiem, inwestycjami i stawianie czoła wyzwaniom. Jednocześnie egzekwowanie przepisów przez organy ochrony konkurencji umożliwiło położenie kresu lub zapobieganie praktykom szkodliwym dla rolników po stronie sprzedaży lub zakupu. Wyłączenia z reguł konkurencji podlegają ciągłym zmianom, przy jednoczesnym utrzymaniu ukierunkowania WPR na rynek. We wniosku Komisji z 2024 r.[58] określono dalsze możliwości poprawy pozycji rolników w łańcuchu. W czasach utrzymującej się koncentracji zarówno na wyższym (potrzebne środki produkcji), jak i niższym szczeblu (sektor spożywczy) łańcucha dostaw sprawiedliwe i skutecznie egzekwowane ramy dotyczące konkurencji pozostają niezbędne, aby rolnicy otrzymywali właściwe wynagrodzenie za swoją pracę, przy jednoczesnym zapewnieniu dostaw po rozsądnych cenach dla konsumentów, zgodnie z celami WPR określonymi w TFUE.

[58] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116 w odniesieniu do poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności, 2024/0319 (COD).