STOWARZYSZENIE MŁYNARZY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Polish Millers Association

Siedziba: 00-246 Warszawa, ul. Miodowa 14
tel. kom. + 48 601 236221
smrp@stowarzyszenie-mlynarzy.pl www.stowarzyszenie-mlynarzy.pl
Członek Europejskiego Stowarzyszenia Młynarzy EFMA

Warszawa, dnia 14 września 2019 r.

Stowarzyszenie Młynarzy RP
ul. Miodowa 14
00-246 Warszawa

Do
KOMISJI EUROPEJSKIEJ
Wydział B2 *Zapobieganie barierom technicznym*
Generalnej Dyrekcji ds. Rynku Wewnętrznego,
Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP

Wysoka Komisjo!

W związku z notyfikowaniem Komisji Europejskiej w dniu 15 lipca 2019 r. *projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi* (dalej jako: „**projekt**"), numer powiadomienia: **2019/340/PL**, w imieniu Stowarzyszenia Młynarzy Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako: „**Stowarzyszenie Młynarzy RP**"), pragnę przedstawić następujące stanowisko.

Stowarzyszenie Młynarzy RP jest organizacją branżową zrzeszającą wśród swoich członków przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach młynarstwa i przechowalnictwa ziarna zbóż oraz krajowego i międzynarodowego obrotu ziarnem zbóż. Firmy zrzeszone w **Stowarzyszeniu Młynarzy RP** stanowią blisko 80% ogólnopolskiego potencjału branży młynarskiej. Z uwagi na powyższy fakt, należy wskazać, że nasza organizacja w szerokim zakresie reprezentuje podmioty związane z rynkiem rolnym. Ponadto, warto zaznaczyć, że **Stowarzyszenie Młynarzy RP** jest członkiem Europejskiego Stowarzyszenia Młynarzy (EFMA).

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektowanej ustawy, zasadniczym jej celem jest wzmocnienie pozycji producenta – jako najsłabszego, w ocenie projektodawców – ogniwa w łańcuchu żywnościowym.

W tym celu proponuje się nowelizację: ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o organizacji niektórych rynków rolnych* oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. *o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi* (dalej jako: „**ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej"**).

W dniu 15 lipca 2019 r. projekt został notyfikowany Komisji Europejskiej. Aktualnie projekt znajduje się w tzw. okresie zawieszenia (*standstill*), którego koniec przewidziano na dzień 16 października 2019 r. Mając powyższe na uwadze, termin na przedstawianie uwag i stanowisk w sprawie notyfikowanego projektu upływa z dniem 16 września 2019 r.

Przedmiotem notyfikacji, wskazanym przez polskie Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi jest przepis zawarty w art. 2 pkt. 5 projektu, wprowadzający do ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej nowy art. 7a.

W projektowanej regulacji zaproponowano, aby **minister właściwy do spraw rynków rolnych ustalał cenę referencyjną określonego produktu lub podkategorii produktu** na podstawie określonego wzoru. Podstawę wyliczenia tej ceny miałaby stanowić suma ilorazu średnich kosztów wytworzenia danego produktu lub podkategorii produktu z ostatnich trzech lat i średniego plonu produktu lub podkategorii produktu w gospodarstwie towarowym z ostatnich trzech lat oraz ilorazu średniego czasu pracy przeznaczonego na wytworzenie produktu lub podkategorii produktu z ostatnich trzech lat, przemnożonego przez koszty pracy w drugim roku poprzedzającym dany rok oraz indeksu zmiany wynagrodzeń w przetwórstwie przemysłowym w roku poprzedzającym dany rok w stosunku do drugiego roku poprzedzającego dany rok.

Z uzasadnienia do projektowanego wzoru wynika, że za średnie koszty wytworzenia danego produktu uważać się będzie wartość zużytych środków produkcji wraz ze świadczeniami finansowymi mającymi związek z wytworzeniem produktu lub podkategorii produktu wyrażonymi w złotych na hektar. Natomiast średni plon danego produktu lub podkategorii produktu wyrażony w kilogramach na hektar, ustalać miałoby się na podstawie średniej wartości plonowania danego produktu w kraju. Zaproponowano także, że cena referencyjna będzie ustalana na podstawie danych opracowanych w wyniku badań prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (IERiGŻ).

W podlegającym notyfikacji przepisie wprowadzono ponadto **upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rynków rolnych do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu produktów lub podkategorii produktów, dla których ustala się cenę referencyjną,** mając na uwadze krajową produkcję rolną poszczególnych produktów rolnych lub spożywczych, jak również uwzględniając ich sposób zagospodarowania oraz ryzyko wystąpienia nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej.

Co więcej, wskazać należy na brzmienie art. 2 pkt. 4 projektu, który wprowadzi zmianę treści art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej. W powyższym przepisie zaproponowano rozszerzenie katalogu praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową o **nabywanie wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu rolnego lub spożywczego** będącego produktem wymienionym w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lub podkategorii produktu, dla których **została ustalona cena referencyjna, poniżej tej ceny** przez nabywcę, który nabywa ten produkt lub podkategorię produktu bezpośrednio od dostawcy, który wytworzył ten produkt lub podkategorię produktu, lub od: (a) spółdzielni zrzeszającej tych dostawców, (b) grupy producentów rolnych w rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach, (c) uznanej organizacji producentów owoców i warzyw w rozumieniu przepisów o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, (d) uznanej organizacji producentów w rozumieniu przepisów o organizacji

niektórych rynków rolnych, (e) uznanej organizacji producentów w rozumieniu przepisów o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Podkreślić jednocześnie należy, że rozwiązanie to może być sprzeczne z przepisami prawa Unii Europejskiej, w związku z czym należałoby ponownie przeanalizować projektowane przepisy pod kątem zasadności i celowości ich wprowadzenia.

<u>Naruszenie reguły zajętego pola w odniesieniu do kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i państwa członkowskiego</u>

Zgodnie z art. 2 ust. 2 TfUE, jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. **Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.** Określona w powyższym przepisie reguła, tzw. reguła zajętego pola, wyłącza możliwość stanowienia przez państwa członkowskie prawa i przyjmowania przez nie aktów prawnie wiążących w dziedzinie, w której właściwe instytucje Unii Europejskiej wykonały kompetencję dzieloną poprzez ustanowienie prawa na poziomie wspólnotowym.

Rolnictwo jest dziedziną, w odniesieniu do której Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 lit. d TfUE). Traktatową podstawę do określania i realizowania wspólnej polityki rolnej stanowi art. 38 TfUE. **Przejawem wykonania przez Unię kompetencji w dziedzinie rolnictwa, w tym przede wszystkim w zakresie określania wspólnej polityki rolnej** jest Rozporządzenie Rady (UE) 2016/2145 z dnia 1 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1370/2013 określające środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków rolnych, dalej jako: „**Rozporządzenie 2016/2145**". W art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia ustalone zostały progi referencyjne w odniesieniu do produktów rolnych. Ponadto, w art. 1 ust. 2 Rozporządzenia 2016/2145 przyznano Komisji Europejskiej kompetencję do poddawania progów referencyjnych, przewidzianych w ust. 1 tego przepisu, przeglądowi na podstawie obiektywnych kryteriów. Powyższa regulacja stanowi także, że w razie konieczności progi referencyjne aktualizuje się zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą w świetle zmian w produkcji i sytuacji na rynku.

Z przywołanych powyżej przepisów Rozporządzenia 2016/2145 wynika jednoznacznie, że na poziomie ustawodawstwa unijnego zostały uregulowane dwie istotne z punktu widzenia niniejszej analizy kwestie. Po pierwsze ustalone zostały progi (ceny) referencyjne niektórych produktów rolnych, takich jak m.in. zboża, ryż niełuskany, cukier, mleko i przetwory mleczne i oliwa z oliwek. Po drugie natomiast określona została procedura zmiany ustalonych progów referencyjnych, a kompetencja w tym zakresie została przyznana ustawodawcy unijnemu.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać, że Unia Europejska zrealizowała swoją kompetencję w zakresie ustalenia i procedury aktualizacji progów referencyjnych produktów rolnych, a zatem brak jest uzasadnienia do podjęcia przez polskiego ustawodawcę – notyfikowanej Komisji Europejskiej – inicjatywy legislacyjnej.

Projekt, co prawda, nie zwiera przepisów, które by bezpośrednio ustalały ceny referencyjne poszczególnych produktów lub podkategorii produktów. Jednakże zaproponowane przepisy zawierają upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rynków rolnych zarówno

do ustalania ceny referencyjnej określonego produktu i określonej podkategorii produkty, jak i do określenia, w drodze rozporządzenia, wykazu produktów lub podkategorii produktów, dla których ustala się cenę referencyjną.

Przyznanie polskiemu ministrowi właściwemu do spraw rynków rolnych kompetencji do określenia wykazu produktów lub podkategorii produktów, dla których ustala się cenę referencyjną, pociąga za sobą realne ryzyko, że w przedmiotowym wykazie umieszczone zostaną produkty lub podkategorie produktów, dla których progi referencyjne zostały ustalone w Rozporządzeniu 2016/2145. Obawa ta jest szczególnie uzasadniona, ponieważ nie przewidziano w projektowanych przepisach konkretnego katalogu produktów lub podkategorii produktów, które mogłyby zostać umieszczone w przedmiotowym wykazie. W projekcie zaproponowano jedynie, że minister określi wykaz produktów lub podkategorii produktów, mając na uwadze krajową produkcję rolną poszczególnych produktów lub podkategorii produktów, jak również uwzględniając ich sposób zagospodarowania oraz ryzyko wystąpienia nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej. Powyższe kryteria w praktyce umożliwiają dowolność kształtowania wykazu przez ministra.

Co więcej, analizując kwestię przyznania polskiemu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa upoważnienia do ustalania cen referencyjnych, należy zwrócić uwagę na sposób i kryteria ustalania tych cen. Projektowane przepisy zakładają, że cenę referencyjną określonego produktu i określonej podkategorii produktu ustalać się będzie na podstawie danych opracowanych w wyniku badań prowadzonych przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy oraz, w odniesieniu do indeksu zmiany wynagrodzeń – na podstawie wynikowych informacji statystycznych ogłaszanych, udostępnianych lub rozpowszechnianych zgodnie z przepisami o statystyce publicznej. Zaproponowana w projekcie procedura ustalania cen referencyjnych, może zatem doprowadzić do sytuacji, w której ceny referencyjne mogły będą znacznie odbiegać od progów referencyjnych, które zostały ustalone w Rozporządzeniu 2016/2145 dla tych samych produktów lub podkategorii produktów.

Warto w tym miejscu również wskazać, że projektowane regulacje w żaden sposób – w odróżnieniu od przepisów Rozporządzenia 2016/2145 – nie uwzględniają możliwych sytuacji obiektywnie nadzwyczajnych, dotyczących m.in. suszy czy też nagłych zjawisk atmosferycznych. Projekt sztywno określa przedziały czasowe, w których obowiązywać będą ustalone ceny referencyjne, bez możliwości reagowania na zmieniającą się sytuację rynkową.

Mając na uwadze przedstawione powyżej argumenty, należy wskazać, że zaproponowane w projekcie przepisy, w przypadku ich wejścia w życie, wprowadzą w polskim systemie prawnym na poziomie ustawowym, możliwość realizacji przez państwo członkowskie (Polskę) kompetencji, która została już zastrzeżona dla Unii Europejskiej i przez nią wykonana. Istnieje zatem poważne ryzyko naruszenia reguły zajętego pola w odniesieniu do kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i państwa członkowskiego.

<u>Sprzeczność z zasadą swobody przepływu towarów</u>

Zasada swobodnego przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi UE została określona w art. 34 i 35 TfUE. Zgodnie z art. 34 TfUE, ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi. Natomiast art. 35 TfUE zakazuje stosowania powyższych praktyk w odniesieniu do wywozu towarów pomiędzy państwami członkowskimi.

Projektowany art. 7a ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej (art. 2 pkt. 5 projektu) **może doprowadzić do faktycznego rozróżnienia produktów krajowych i pochodzących z innego państwa członkowskiego**, poprzez umieszczenie w wykazie konkretnych produktów lub podkategorii produktów, dla których ustala się cenę referencyjną. Świadczą o tym przede wszystkim czynniki, na podstawie których miałaby być ustalana cena referencyjna poszczególnych produktów lub podkategorii produktów. Na określenie ceny referencyjnej będą wpływ będą miały wyłącznie parametry dotyczące krajowych zasobów rynków rolnych. Ponadto, w kolejnych ustępach projektowanego art. 7a zaproponowano upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rolnictwa do ustalania cen referencyjnych oraz wykazu produktów lub podkategorii produktów mających znajdować się w wykazie. Wskazana powyżej kompetencja pozwoli ministrowi na kształtowanie cen referencyjnych w sposób zupełnie arbitralny, z całkowitym pominięciem wspólnej polityki rolnej w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. To z kolei może doprowadzić do ograniczenia swobody przepływu towarów pomiędzy państwami członkowskimi. Będzie bowiem dochodziło do faworyzacji krajowych produktów rolnych, tym samym dyskryminując substytucyjne produkty pochodzące z innych państw członkowskich UE.

Na szczególną uwagę zasługuje również projektowany art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej (art. 2 pkt 4 lit. b projektu). Powyższy przepis wprowadza nowy typ praktyki nieuczciwie wykorzystującej przewagę kontraktową – **nabywanie wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktu rolnego lub spożywczego** będącego produktem wymienionym w załączniku I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lub podkategorii produktu, dla których **została ustalona cena referencyjna, poniżej tej ceny** przez nabywcę, który nabywa ten produkt lub podkategorię produktu bezpośrednio od dostawcy, który wytworzył ten produkt lub podkategorię produktu, lub od: (a) spółdzielni zrzeszającej tych dostawców, (b) grupy producentów rolnych w rozumieniu przepisów o grupach producentów rolnych i ich związkach, (c) uznanej organizacji producentów owoców i warzyw w rozumieniu przepisów o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu, (d) uznanej organizacji producentów w rozumieniu przepisów o organizacji niektórych rynków rolnych, (e) uznanej organizacji producentów w rozumieniu przepisów o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych.

Powyższy przepis, w obecnie proponowanym brzmieniu, dyskryminuje w sposób pośredni substytucyjne produkty pochodzące z innych państw członkowskich UE, poprzez wprowadzenie nowego typu praktyki nieuczciwie wykorzystującej przewagę kontraktową, w postaci nabywania poniżej ceny referencyjnej, w odniesieniu do nabywania poniżej ustalonej ceny referencyjnej wyłącznie produktu rolnego lub spożywczego wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym, ochrona przed praktykami polegającym na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontaktowej, nie będzie obejmowała producentów rolnych z innych państw członkowskich UE. W konsekwencji takie działanie ustawodawcy przyczynić się może do m.in. do obniżenia jakości, czy też zwiększenia ceny – pozbawionych tej ochrony – produktów rolnych i spożywczych wytworzonych poza terytorium Polski.

Projektowany art. 2 reguluje zasady sprzedaży, zatem powinien być oceniany zgodnie z formułami *Dassonville* (sprawa 8/74) oraz *Keck* (sprawa C-267/91). Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Dassonville* wyraził opinię, że wszystkie zasady

handlowe mające zastosowanie w danym państwie członkowskim, mogące bezpośrednio lub pośrednio, w danym momencie lub w przyszłości, ograniczyć handel w obrębie Wspólnoty, uznaje się za środki mające skutek równoważny do ograniczeń ilościowych (sprawa 8/74 z dnia 11 lipca 1974 r. oraz sprawa C-320/03 z dnia 15 listopada 2015 r., pkt 63-67).

Co istotne, zakres zastosowania art. 34 TFUE podlega ograniczeniu na podstawie wyroku w sprawie *Keck*, zgodnie z którym niektóre sposoby sprzedaży nie są objęte tym artykułem, pod warunkiem że są one stosowane w sposób pozbawiony dyskryminacji (tj. mają zastosowanie wobec wszystkich odpowiednich uczestników rynku prowadzących działalność w granicach danego kraju i w taki sam sposób – z prawnego i faktycznego punktu widzenia – wpływają na wprowadzanie do obrotu produktów krajowych i produktów z innych państw członkowskich) (sprawy połączone C-267/91 i C-268/91).

Niewątpliwie objęcie wyłącznie wytworzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów rolno-spożywczych ochroną przed stosowaniem projektowanej praktyki nieuczciwie wykorzystującej przewagę kontraktową pośrednio może wpłynąć na ograniczenie handlu pomiędzy państwami członkowskimi. Wprowadzenie takiego rozwiązania doprowadzi bowiem do sytuacji, w której **polscy producenci rolni objęci zostaną – teoretycznie - większą ochroną aniżeli producenci rolni z innych państw członkowskich Unii Europejskiej**. Dodatkowo, zaznaczyć należy, że taka regulacja wprowadza nieuzasadnioną obiektywnymi okolicznościami dyskryminację, która stoi w sprzeczności z ogólnym celem ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej. Zgodnie bowiem z jej art. 1, przepisy tej ustawy powinny znaleźć zastosowanie, o ile nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontaktowej wywołuje lub może wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Tymczasem projektowany przepis ogranicza zastosowanie tej ustawy wyłącznie do produktów rolnych wytworzonych na terenie Polski.

Mając na uwadze orzecznictwo TSUE w powyższym zakresie, należy stwierdzić, że przepisy projektu stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, ponieważ faworyzują produkty krajowe, jednocześnie dyskryminując w sposób pośredni substytucyjne produkty pochodzące z innych państw członkowskich UE.

Na marginesie wskazać również należy na następujące wątpliwości natury praktycznej związanych z ustalaniem przez ministra właściwego do spraw rynków rolnych cen referencyjnych dla określonych produktów rolnych lub podkategorii produktów rolnych.

Odnosząc się do rodzaju i przeznaczenia poszczególnych produktów lub produktów w ramach poszczególnych podkategorii produktów, należy stwierdzić, że brak jest pewności, czy na gruncie projektowanych przepisów cena referencyjna określana będzie dla konkretnego produktu rolnego (np. jabłek), czy też uwzględniać będzie poszczególne jego rodzaje i przeznaczenie. Niewątpliwie takie kryterium powinno być określone w przepisach, na podstawie których takie ceny referencyjne zostaną ustalone.

Dodatkowo, podnieść należy, że ustalenie z góry ceny referencyjnej dla poszczególnych produktów rolnych może być **wysoce niekorzystne dla producentów rolnych**. Mając na względzie obecny kształt projektowanych przepisów, nie trudno wyobrazić sobie sytuację, w której w odniesieniu do produktu rolnego ustalona zostanie jedna cena referencyjna, pomimo że na rynku występują produkty rolne tego rodzaju odmiennego przeznaczenia, sposobu wytworzenia, czy wreszcie jakości. Okoliczności te pozostaną bez znaczenia,

bowiem cena zbycia tego produktu odnoszona będzie właśnie do ceny referencyjnej, w żaden sposób nieuwzględniającej realiów rynkowych i gospodarczych.

Jednocześnie zasygnalizować należy, że w procesie ustalania cen referencyjnych na żadnym jego etapie **nie przewidziano udziału przedstawicieli (organizacji) producentów rolnych**. Brak jest uzasadnienia dla przyjęcia jako podstawy ustalenia ceny referencyjnych twardych danych pochodzących m.in. z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, bez uwzględnienia innych okoliczności, takich jak postulaty producentów rolnych.

Warto w tym miejscu również wskazać, że **zaproponowane rozwiązania nie wpisują się w kierunek rozwoju polityki rolnej wyznaczonej przez Unię Europejską, w szczególności w zakresie ochrony producentów rolnych przed nieuczciwymi praktykami**. Na dowód tego warto wskazać na regulacje zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiej i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (dalej jako: „**dyrektywa 2019/633**").

Po pierwsze, przedmiotowy akt prawny, wskazujący jedynie przykładowy katalog praktyk, które w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi powinny być zakazane, **nie zakazuje stosowania praktyk powiązanych z jakkolwiek odgórnie regulowanymi bądź zalecanymi cenami** (maksymalnymi, referencyjnymi lub minimalnymi) **produktów rolnych i spożywczych**, co sugerować może brak konieczności ochrony producentów rolnych przed tego rodzaju zachowaniami. Po drugie dyrektywa 2019/633 znajduje swoje zastosowanie do dostawców (producentów rolnych) **niezależnie od tego, gdzie znajduje się ich siedziba lub miejsce zamieszkania**, a zatem nie wprowadza żadnych obiektywnie nieuzasadnionych okoliczności dyskryminujących podchodzenia bądź to producenta bądź też wytworzonych przez niego produktów rolnych i spożywczych.

<u>Podsumowanie</u>

Podsumowując, należy wskazać, że wprowadzenie przepisów zaproponowanych w notyfikowanej Komisji Europejskiej ustawie (**numer powiadomienia: 2019/340/PL**), może stanowić naruszenie zobowiązań traktatowych, przede wszystkim w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej, ciążących na Polsce jako państwie członkowskim. Unia Europejska wykonała bowiem swoją kompetencję w zakresie ustalenia i procedury aktualizacji progów referencyjnych produktów rolnych. Mając na uwadze argumenty przedstawione w niniejszym stanowisko, należy podkreślić, że zaproponowane w projekcie przepisy, w przypadku ich wejścia w życie, wprowadzą w polskim systemie prawnym na poziomie ustawowym, możliwość wykonania kompetencji, która została już przez Unię Europejską wykonana. **Istnieje zatem poważne ryzyko naruszenia reguły zajętego pola w odniesieniu do kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i państwa członkowskiego.**

Ponadto, należy wskazać, że projektowana regulacja **może doprowadzić do faktycznego rozróżnienia produktów krajowych i pochodzących z innego państwa członkowskiego**. Projektowane przepisy prowadzą do pośredniej dyskryminacji substytucyjnych produktów pochodzących z innych państw członkowskich UE, poprzez wprowadzenie pojęcia czynu polegającego na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontraktowej, w postaci nabywania poniżej ceny referencyjnej, w odniesieniu do nabywania poniżej ustalonej ceny referencyjnej wyłącznie produktu rolnego lub spożywczego wytworzonego na terytorium Rzeczypospolitej

Polskiej. Tym samym, ochrona przed praktykami polegającym na nieuczciwym wykorzystywaniu przewagi kontaktowej, nie będzie obejmowała producentów rolnych z innych państw członkowskich UE.

W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawy *Dassonville* oraz *Keck*) należy stwierdzić, że **projektowane przepisy stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowym, ponieważ faworyzują produkty krajowe, jednocześnie dyskryminując w sposób pośredni substytucyjne produkty pochodzące z innych państw członkowskich UE.**

Ponadto warto w tym miejscu również wskazać, że zaproponowane w projekcie przepisy, wbrew stanowisku Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nie przyczynią się do poprawy sytuacji producentów rolnych. Co więcej, rozszerzenie i tak obszernych obecnie obowiązków, może doprowadzić do pogorszenia tej sytuacji. Niewątpliwie istotnym zagrożeniem dla producentów rolnych może być także postulat określania cen referencyjnych dla poszczególnych produktów rolnych. Takie rozwiązanie może doprowadzić do istotnych nierówności gospodarczych na rynkach rolnych, ale także do zaburzenia konkurencyjności.

W uzasadnieniu do projektowanej ustawy wskazano, że jej zasadniczym celem jest wzmocnienie pozycji producenta – jako najsłabszego, w ocenie projektodawców – ogniwa w łańcuchu żywnościowym. Jednak na żadnym etapie prac nad projektem nie umożliwiono przedstawicielom sektora zbożowo-młynarskiego, będącego bardzo dużym i istotnym sektorem rynku zbożowego, wypowiedzenia się w kwestii proponowanych zmian. Konsultacje społecznego odbyły się z udziałem wyłącznie przedstawicieli sektora owoców i warzyw, dla których projekt przewiduje korzystne rozwiązania. Wynika to także bezpośrednio z uzasadnienia projektu: „Tematyka zaproponowanych zmian przepisów była przedmiotem szeregu spotkań i konsultacji społecznych w ramach powołanej w 2018 r. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi grupy roboczej do spraw wypracowania przykładowej umowy kontraktacyjnej na dostarczanie produktów rolnych w sektorze owoców i warzyw oraz mechanizmu dochodzenia do ceny. W dyskusji nad wzmacnianiem pozycji producentów rolnych w łańcuchu dostaw żywności, w tym w kierunku nowelizacji obowiązujących przepisów, wzięli udział przedstawiciele organizacji reprezentujących poszczególne ogniwa łańcucha dostaw sektora owoców i warzyw, w szczególności owoców miękkich (przedstawiciele organizacji zrzeszających producentów owoców, podmioty skupujące, przedstawiciele branży przetwórstwa owocowo-warzywnego). Problematyka zagadnień objętych projektowanymi przepisami była również przedmiotem prac Zespołu ds. stabilizacji i wsparcia rynku owoców i warzyw, powołanego w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w ramach Porozumienia Rolniczego". Pominięcie w toku konsultacji społecznych przedstawicieli sektora zbożowo-młynarskiego i paszowego, dla których projektowana regulacja stwarza ryzyko negatywnych konsekwencji, jest przejawem jawnej dyskryminacji.

Dodatkowo, należy również wskazać, że wdrożenie projektowanej regulacji może mieć negatywny wpływ zarówno na indywidualną sytuację biznesową handlowców, przetwórców ziarna zbóż na cele konsumpcyjne i producentów pasz, jak również na przemysł zbożowo-młynarski i paszowy w Polsce i Unii Europejskiej, a nawet na wymianę handlową pomiędzy państwami Unii Europejskiej, a państwami trzecimi. Na ceny krajowych zbóż lub rzepaku wpływa skala produkcji krajowej, zapasy, ceny w portach i ceny importowanych surowców, indeksy zapasów wynikające z sytuacji podaży i popytu nie tylko na rynkach europejskich, ale także globalnych. Lokalizacja producenta ma również wpływ na poziom cen zbóż w Polsce. Mając powyższe na uwadze, należy w tym miejscu wskazać, że zbyt duży wzrost cen

surowców krajowych, co może być efektem wprowadzenia proponowanych w projekcie przepisów, skutkować będzie między innymi:

- zmniejszeniem popytu na masowe rolne produkty krajowe m.in. ziarno pszenicy i żyta – podstawowe surowce branży młynarskiej ;
- dużym napływem importowanych surowców (w tym także z państw spoza Unii Europejskiej – np. z Rosji czy Ukrainy);
- wzrostem cen produktów żywnościowych produkowanych na bazie ziarna zbóż oraz mąki pszennej i żytniej, w tym zwłaszcza produktów piekarskich, ciastkarskich, makaronowych oraz kasz i płatków zbożowych wytwarzanych z ziarna praktycznie wszystkich rodzajów zbóż;
- obniżeniem opłacalności produkcji ww. branż żywnościowych oraz niebezpieczeństwem wstrzymania eksportu produktów wytwarzanych przez te branże);
- napływem importowanej żywności, w tym także z państw spoza Unii Europejskiej, a także ograniczeniem produkcji krajowych wytwórców żywności;
- znaczną przymusową redukcją zatrudnienia w sektorze zbożowo-młynarskim.

Chcemy jednocześnie podkreślić, że niektóre z zaproponowanych w projekcie rozwiązań **mogą być sprzeczne z przepisami prawa Unii Europejskiej,** w związku z czym należałoby ponownie przeanalizować projektowane przepisy pod kątem zasadności i celowości ich wprowadzenia bądź dostosowania ich brzmienia do reguł określonych w pierwotnym i wtórnym prawie unijnym.

Wyrażamy jednocześnie nadzieję, że przedstawione powyżej stanowisko spotka się z uwzględnieniem Komisji Europejskiej.

W imieniu **Stowarzyszenia Młynarzy RP**

Jerzy Kuchciak
Prezes **Stowarzyszenia Młynarzy RP**