



PIERWSZY FILAR WPR: I – WSPÓLNA ORGANIZACJA RYNKÓW PRODUKTÓW ROLNYCH (WORR)

WORR stanowi ramy dla środków rynkowych przewidzianych w WPR. Kolejne reformy doprowadziły w 2007 r. do połączenia 21 odrębnych WORR w jedną WORR dla wszystkich produktów rolnych. Jednocześnie reformy WPR stopniowo ukierunkowały tę politykę w większej mierze na rynki i ograniczyły rolę narzędzi interwencyjnych, które obecnie traktuje się jako „siatkę bezpieczeństwa” i wykorzystuje jedynie w razie kryzysu.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 38-44 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 1308/2013](#) i [rozporządzenie Rady \(UE\) nr 1370/2013](#).

WPROWADZENIE: OD 21 DO JEDNEJ WORR

Wspólne organizacje rynków stanowią podstawowy element wspólnej polityki rolnej (WPR) od momentu jej powstania: to właśnie w ramach WORR wprowadzono systemy wsparcia rynków dla poszczególnych sektorów rolnych.

Ustanowienie WORR służy osiągnięciu celów WPR (art. 40 TFUE), a zwłaszcza ustabilizowaniu rynków, zapewnieniu rolnikom odpowiedniego poziomu życia i zwiększeniu wydajności rolnictwa. WORR ma zastosowanie do produktów wymienionych w załączniku I do TFUE. Składają się na nią różnorakie mechanizmy regulujące wytwarzanie tych produktów oraz handel nimi w obrębie UE. Mechanizmy te oferują różne gwarancje w zależności od charakterystyki danych produktów. Środki rynkowe WORR należą do pierwszego filaru WPR.

Do czasu wejścia w życie jednolitej WORR w 2007 r. ([rozporządzenie Rady \(WE\) nr 1234/2007](#)) współistniało 21 odrębnych WORR dotyczących konkretnych produktów i uregulowanych na mocy odnośnych rozporządzeń podstawowych. Pierwotnie WORR opierały się przede wszystkim na cenach gwarantowanych, jednak były one stopniowo obniżane za pomocą mechanizmu wyrównania – najpierw pełnego, a następnie częściowego – polegającego na przyznawaniu pomocy bezpośredniej. W następstwie reformy z 2003 r. ([3.2.3](#)) większość dopłat bezpośrednich stanowiących integralną część poszczególnych WORR była stopniowo oddzielana od produkcji (wprowadzono także system płatności jednolitych) i przenoszona poza zakres rozporządzeń dotyczących WORR, początkowo w zakres [rozporządzenia \(WE\) nr 1782/2003](#),



a następnie, po przyjęciu oceny funkcjonowania, w zakres [rozporządzenia \(WE\) nr 73/2009](#).

Kolejne reformy zmieniły zatem znacznie naturę narzędzi interwencyjnych, które obecnie traktuje się jako „siatkę bezpieczeństwa”, tzn. mają one zastosowanie jedynie w razie kryzysów związanych z poważnymi zakłóceniami rynku. W przypadku środków wsparcia cenowego zachowano jedynie ceny interwencyjne (ceny gwarantowane, poniżej których organ interwencyjny wyznaczony przez państwa członkowskie skupuje wyprodukowane ilości i je magazynuje). Ograniczono w znacznym stopniu zakres interwencji (zob. poniższy akapit dotyczący finansowania WORR).

NOWA WORR PO ROKU 2013

Przepisy dotyczące WORR są wyjątkowo złożone: rozporządzenie podstawowe w sprawie WORR zawiera 232 artykuły, uzupełnione dodatkowo licznymi przepisami zawartymi w aktach delegowanych i wykonawczych.

WORR określa produkty rolne objęte jej zakresem. Jej aspekt wewnętrzny obejmuje interwencję na rynku, zasady dotyczące wprowadzania do obrotu i organizacji producentów, zaś aspekt zewnętrzny dotyczy handlu z państwami trzecimi (certyfikacja importu i eksportu, cła przywozowe, zarządzanie kontyngentami taryfowymi, refundacje wywozowe itp.). WORR ustala również zasady konkurencji obowiązujące przedsiębiorstwa i przepisy dotyczące pomocy państwa. Obejmuje także przepisy ogólne dotyczące środków nadzwyczajnych (zwłaszcza takich jak zapobieganie zakłóceniom na rynku powodowanym wahaniami cen lub innymi wydarzeniami, środki wsparcia na wypadek chorób zwierząt oraz utraty zaufania konsumentów wynikającej z istnienia zagrożeń dla zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt lub roślin, jak również środki dotyczące stosowania wspólnych praktyk w okresie poważnych zakłóceń równowagi na rynkach) oraz nowej rezerwy na wypadek kryzysu w sektorze rolnym.

Rezerwa ta jest nowym instrumentem mającym na celu wspieranie sektora w razie kryzysu produkcji lub dystrybucji. Tworzy się ją corocznie, stosując redukcję płatności bezpośrednich w ramach mechanizmu dyscypliny finansowej ([rozporządzenie \(UE\) nr 1306/2013](#)). Dyscyplina finansowa ma zastosowanie jedynie do płatności bezpośrednich przekraczających 2000 EUR. Każdego roku niewykorzystane środki z rezerwy są zwracane rolnikom. Na lata 2014-2020 rezerwę podzielono na siedem równych transz rocznych po 400 mln EUR każda (czyli łącznie wynosi ona 2,8 mld EUR). Rezerwa kryzysowa może zostać wykorzystana do sfinansowania środków nadzwyczajnych przeciwdziałających zakłóceniom na rynku.

System interwencji publicznej oraz system dopłat do prywatnego przechowywania zostały poddane przeglądowi w celu zwiększenia ich zdolności reagowania i skuteczności. Okres interwencji w przypadku masła i odtłuszczonego mleka w proszku wydłużono o miesiąc; przewidziano automatyczną procedurę przetargową dla mleka i odtłuszczonego mleka w proszku powyżej określonych pułapów; w przypadku masła maksymalną ilość skupu po stałej cenie ustalono na 50 000 ton; niektóre sery o chronionej nazwie pochodzenia (ChNP) lub chronionym oznaczeniu geograficznym (ChOG) kwalifikują się do dopłat do prywatnego przechowywania.



W odniesieniu do środków kontroli podaży, system kwot cukrowych przestał obowiązywać z dniem 30 września 2017 r. W ramach nowej WOPR z końcem 2015 r. wygasł również system praw do sadzenia w sektorze wina. Został już wprowadzony system zezwoleń na nowe nasadzenia na lata 2016-2030 (zgodnie z zaleceniami grupy wysokiego szczebla ds. wina z grudnia 2012 r.). Wzrost liczby zezwoleń na nowe nasadzenia w winnicach ma być ograniczony do maksymalnie 1 % rocznie.

W sektorze mlecznym potwierdzono wygaśnięcie kwot z dniem 31 marca 2015 r. Przepisy zawarte w „minipakiecie mlecznym”, dotyczące stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych ([rozporządzenie \(UE\) nr 261/2012](#)), zostały włączone do nowego rozporządzenia. Mają one na celu wzmocnienie pozycji negocjacyjnej producentów mleka w łańcuchu dostaw. Środki te umożliwiają państwom członkowskim m.in. wprowadzenie obowiązku zawierania pisemnych umów między rolnikami a przetwórcami mleka. Przewidują one także możliwość zbiorowego negocjowania przez rolników umów za pośrednictwem organizacji producenckich. Organizacje te mogą również regulować podaż serów ChNP/ChOG. W listopadzie 2016 r. Komisja Europejska opublikowała drugie sprawozdanie w sprawie funkcjonowania przepisów dotyczących „pakietu mlecznego”, w którym stwierdziła, że pakiet ten wzmocnia pozycję producentów mleka i przetworów mlecznych w łańcuchu dostaw.

Ponadto przedłużono realizację programów wspierających spożycie owoców i mleka w szkołach, a roczny budżet na dopłaty do programu wspierającego spożycie owoców w szkole wzrósł z 90 do 150 mln EUR. [Rozporządzenie \(UE\) 2016/791](#) poprawiło sposób funkcjonowania tych programów.

Przepisy dotyczące organizacji producentów, stowarzyszeń organizacji producentów i organizacji międzybranżowych zostały rozszerzone na wszystkie sektory w celu wzmocnienia pozycji negocjacyjnej rolników. Niezbędne fundusze pochodzą z budżetu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich. Poza tym organizacje producentów w sektorze oliwy z oliwek, roślin uprawnych oraz wołowiny mogą pod pewnymi warunkami brać udział w negocjacjach zbiorowych w imieniu swoich członków. W pewnych przypadkach Komisja może upoważnić uznane organizacje producentów, ich stowarzyszenia lub uznane organizacje międzybranżowe do podjęcia określonych środków tymczasowych (np. wycofanie z obrotu lub przechowywanie przez podmioty prywatne) w celu ustabilizowania rynków.

Nowe rozporządzenie utrzymuje refundacje wywozowe do państw trzecich, lecz jedynie dla określonych produktów i tylko w przypadku, gdy warunki na rynku wewnętrznym odpowiadają warunkom wymaganym do zastosowania środków nadzwyczajnych.

W toku negocjacji dotyczących reformy WOPR drażliwą kwestią było dostosowanie WPR do Traktatu z Lizbony (w szczególności chodziło o zagadnienia związane ze stosowaniem art. 43 ust. 3 TFUE, który przyznaje Radzie wyłączne prawo do podejmowania decyzji). Faktycznie szereg środków dotyczących interwencji publicznej oraz przechowywania prywatnego, programów dystrybucji towarów w szkołach, refundacji wywozowych oraz sektora cukrowego należy obecnie do wyłącznych kompetencji Rady (rozporządzenie Rady (UE) nr 1370/2013) (zob. nota [3.2.1](#)).



FINANSOWANIE WORR

WORR jest finansowana z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). W 2017 r. kwota wszystkich środków związanych z interwencjami na rynkach sięgnęła ok. 3,1 mld EUR, czyli stanowiła 6,9 % ogółu wydatków z EFRG. Z tabeli 1 wyraźnie wynika, że kwoty przeznaczone na refundacje wywozowe znacznie spadły.

Tabela 1. Wydatki z EFRG na interwencje na rynkach rolnych (w mln EUR)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Przechowywanie | 178,4 | 93,6 | - 194,6 | 17,4 | 25,1 | 5,1 | 18,4 | 52,4 | 27,6 |
| Refundacje wywozowe | 649,5 | 385,1 | 179,4 | 146,7 | 62,4 | 4,5 | 0,3 | 0,6 | 0,0 |
| Inne środki rynkowe | 3 083,5 | 3 454,8 | 3 428,3 | 3 344,5 | 3 217,2 | 2 579,6 | 2 698,0 | 3 185,2 | 3 061 |
| Ogółem | 3 906,4 | 3 933,5 | 3 413,1 | 3 508,6 | 3 304,7 | 2 589,2 | 2 716,7 | 3 238,2 | 3 088,6 |

Źródło: Sprawozdania finansowe Komisji składane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich oraz funduszy na rozwój obszarów wiejskich na środki rynkowe nie przyznaje się z góry funduszy z budżetów krajowych. W latach 2014-2020 środki dostępne na politykę rynkową UE powinny wraz z rezerwą kryzysową stanowić ok. 4 % całkowitego budżetu WPR (17,5 mld EUR).

WORR okazała się przydatna w kontekście kryzysów w sektorze mlecznym, w sektorze wieprzowiny oraz w sektorze owoców i warzyw. Komisja Europejska przyjęła trzy pakiety środków wsparcia we wrześniu 2015 r. oraz w marcu i w lipcu 2016 r. Pierwszy pakiet środków opiewał na kwotę 500 mln EUR i miał za cel wsparcie płynności finansowej rolników oraz ograniczenie braku równowagi na rynkach (m.in. poprzez wprowadzenie systemu dopłat do prywatnego przechowywania wieprzowiny i zwiększenie dopłat do prywatnego przechowywania masła i odtłuszczonego mleka w proszku). Następnie w marcu 2016 r. Komisja po raz pierwszy uruchomiła jeden ze środków nadzwyczajnych (na mocy art. 222 rozporządzenia w sprawie WORR), który umożliwia organizacjom producentów oraz organizacjom międzybranżowym i spółdzielczym w sektorze mlecznym zawieranie dobrowolnych porozumień w celu ograniczenia produkcji. Ta decyzja zapadła w uzupełnieniu tymczasowego zwiększenia pomocy państwa i podwojenia pułapów interwencyjnych dla odtłuszczonego mleka w proszku i masła. Z kolei pakiet środków z września 2016 r. przewiduje: wprowadzenie na szczeblu UE systemu mającego na celu zachęcanie do zmniejszenia produkcji mleka (150 mln EUR), warunkową pomoc dostosowawczą, którą państwa członkowskie będą musiały określić i zrealizować według wykazu zaproponowanego przez Komisję (350 mln EUR, którą to kwotę państwa członkowskie będą mogły uzupełnić środkami krajowymi o takiej samej wartości), środki techniczne umożliwiające większą elastyczność (np. w kwestii wsparcia związanego z produkcją), pomoc na utrzymanie płynności finansowej oraz wzmocnienie mechanizmu „siatki bezpieczeństwa” (dzięki przedłużeniu czasu



obowiązywania środków interwencyjnych i dopłat do prywatnego przechowywania odtłuszczonego mleka w proszku). Nie skorzystano jak dotąd z rezerwy kryzysowej.

Grupa robocza, powołana w styczniu 2016 r. w celu podjęcia refleksji nad przyszłością polityki rynków rolnych, przedstawiła w listopadzie 2016 r. sprawozdanie końcowe. Parlament Europejski przejął propozycje grupy roboczej i przedstawił dodatkowe poprawki do wniosku dotyczącego rozporządzenia zbiorczego ([COM\(2016\)0605](#) z listopada 2016 r.), który towarzyszył śródkresowej rewizji wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 ([3.2.9](#)). W październiku osiągnięto porozumienie z Radą, a w grudniu 2017 r. tekst został opublikowany ([rozporządzenie \(UE\) nr 2393/2017](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

„Minipakiet mleczny” ([rozporządzenie \(UE\) nr 261/2012](#)) był pierwszym aktem ustawodawczym w dziedzinie rolnictwa przyjętym przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

WORR była jednym z najbardziej kontrowersyjnych przedmiotów negocjacji dotyczących nowej WPR. Spośród czterech rozporządzeń dotyczących WPR, które zostały poddane pod głosowanie na posiedzeniu plenarnym w marcu 2013 r., najwięcej wysiłku wymagało przyjęcie rozporządzenia w sprawie WORR (ostatecznie zostało ono przyjęte 375 głosami za, przy 277 głosach przeciw). Wynikało to zwłaszcza z faktu, że dotyczyło ono kwestii szczególnie drażliwych, takich jak regulacja rynków rolnych, stosowanie zasad konkurencji do rolnictwa oraz rola poszczególnych instytucji w WPR (w szczególności art. 43 ust. 3 TFUE). Parlament jako współprawodawca wywarł wpływ na kształt nowego rozporządzenia. Na przykład poparł ponowne wprowadzenie pszenicy durum na listę produktów kwalifikujących się do interwencji, zwiększenie limitu ilościowego obowiązującego przy interwencji publicznej dla masła (do 50 000 ton z 20 000 przewidzianych we wniosku Komisji), wpisanie serów o chronionej nazwie pochodzenia lub chronionym oznaczeniu geograficznym na listę produktów kwalifikujących się do uzyskania dopłaty do prywatnego przechowywania, zwiększenie pułapu dopłat finansowych z UE dla organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw, przedłużenie obowiązywania systemu kwot cukrowych do 2017 r. oraz utrzymanie systemu zezwoleń na nowe nasadzenia w sektorze win po wygaśnięciu systemu praw do sadzenia.

Ponadto Parlament z uwagą śledzi prace Komisji nad aktami delegowanymi dotyczącymi WORR, aby dopilnować, by należycie odzwierciedlały one kompromis polityczny wypracowany w czasie reformy. Parlament może bowiem zgłosić sprzeciw wobec tych aktów, zmuszając w stosownym przypadku Komisję do uchylenia danego aktu (zob. nota [3.2.1](#)).

Parlament śledzi również bacznie środki przyjmowane w celu przeciwdziałania kryzysowi w sektorze rolnym.

I wreszcie, w uzupełnieniu rozporządzenia w sprawie WORR, w marcu 2019 r. Parlament przyjął rezolucję ustawodawczą w sprawie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między



przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności^[1]. W celu zwalczania praktyk, które nie są prowadzone w dobrej wierze, są nieuczciwe lub jednostronnie narzucone przez jednego z partnerów handlowych, proponowana nowa dyrektywa ustanawia minimalny wykaz zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach między nabywcami a dostawcami w łańcuchu dostaw produktów rolno-żywnościowych. Rada przyjęła ten akt ustawodawczy po pierwszym czytaniu w Parlamencie w kwietniu 2019 r.

Albert Massot
05/2019

[1]Teksty przyjęte, P8_TA(2019)0152.

