



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

WORR obejmuje środki rynkowe przewidziane w WPR. Kolejne reformy doprowadziły w 2007 r. do połączenia 21 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](#), [rozporządzenie Rady \(UE\) nr 1370/2013](#) oraz [dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2019/633](#).

### PREZENTACJA: 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 Unii. Mechanizmy te oferują różne gwarancje zależnie 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. Ponadto w następstwie reformy z 2003 r. (zob. nota [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 w ten sposób naturę działań interwencyjnych, które obecnie traktuje się jako „siatkę bezpieczeństwa”, tzn. mają one zastosowanie jedynie w razie kryzysu lub poważnych zakłóceń na 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). Interwencję ograniczono w znacznym stopniu (zob. akapit dotyczący finansowania WORR poniżej).

## **NOWA WORR PO ROKU 2013**

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

Aspekt wewnętrzny WORR obejmuje interwencje 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. Wprowadzono nowy system zezwoleń na nowe nasadzenia obejmujący okres 2016-2030. 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.

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. Są one finansowane z funduszy 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 WRR drażliwą kwestią było dostosowanie WRR 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 WRR**

WRR jest finansowana z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG). W 2018 r. kwota wszystkich środków związanych z interwencjami na rynkach sięgnęła



ok. 2,7 mld EUR, czyli stanowiła 6,1% 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)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Przechowywanie	216,6	- 194,6	17,4	25,1	5,1	18,4	52,4	27,6	182,3
Refundacje wywozowe	385,1	179,4	146,7	62,4	4,5	0,3	0,6	0,0	0,1
Inne środki rynkowe	3 454,8	3 428,3	3 344,5	3 217,2	2 579,6	2 698,0	3 185,2	3 061	2 527,1
Ogółem	3 933,5	3 413,1	3 508,6	3 304,7	2 589,2	2 716,7	3 238,2	3 088,6	2 709,4

*Źródło: Sprawozdania finansowe Komisji składane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.*

W przeciwieństwie do dopłat bezpośrednich oraz funduszy na rozwój obszarów wiejskich środki rynkowe nie należą do przyznawanych z góry pul 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. 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. Ponadto pakiet środków z września 2016 r. przewidywał stworzenie ogólnounijnego systemu zachęcającego do ograniczenia produkcji mleka (150 mln EUR), warunkową pomoc dostosowawczą, którą państwa członkowskie będą musiały określić i wdrożyć z wykazu zaproponowanego przez Komisję (350 mln EUR, które państwa członkowskie będą mogły uzupełnić środkami krajowymi o takiej samej kwocie), środki techniczne mające nadać pewną elastyczność (np. w odniesieniu do wsparcia związanego z produkcją), a także wsparcie na utrzymanie płynności finansowej i wzmocnienie mechanizmów siatki bezpieczeństwa (rozszerzenie środków interwencji i dopłat do prywatnego przechowywania odtłuszczonego mleka w proszku). Dotychczas nie skorzystano z rezerwy kryzysowej.

Grupa robocza, powołana w 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 (zob. nota [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.

Z myślą o uzupełnieniu rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków rolnych, w kwietniu 2019 r. opublikowano dyrektywę w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności ([dyrektywa \(UE\) 2019/633](#)) w następstwie przyjęcia w marcu rezolucji Parlamentu w tej sprawie ([P8\\_TA\(2019\)0152](#)). W celu zwalczania praktyk, które nie są prowadzone w dobrej wierze, są nieuczciwe lub jednostronnie narzucone przez jednego z partnerów handlowych, nowa dyrektywa ustanawia minimalny wykaz zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach między nabywcami a dostawcami w łańcuchu dostaw żywności.

Albert Massot  
02/2020

