



Warszawa, 23 czerwca 2009 r.

**MINISTER ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**

PA-wr-bg-070/09 (738)

Kwieciak
PEKRETA R I A T
Mura Prac Senackich
wpłynęło dn. 25.06.09
nr. 4508 podpis.....

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Smolny *Perle* *Marszałek*

W odpowiedzi na oświadczenie złożone przez Senatora Przemysława Błaszcyka na 33. posiedzeniu Senatu w dniu 14 maja 2009 r. pragnę przekazać poniższe wyjaśnienia.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nawiązując do przywoływanej przez Pana Senatora rezolucji Parlamentu Europejskiego, na posiedzeniu Rady Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa UE w dniu 25 maja 2009 r. poruszył problem wysokich marż w handlu żywnością i zwrócił uwagę na rosnące różnice pomiędzy cenami producenta-przetwórcy, rolnika a cenami płaconymi przez konsumentów. Różnice te są w pewnym stopniu spowodowane czynnikami strukturalnymi, m.in. rosnącą rolą pośredników, zwiększającym się stopniem przetworzenia produktów żywnościowych, coraz większym udziałem kosztów pozarolniczych, w tym głównie kosztów energii i pracy. Jednak różnice te mogą wynikać z nierównowagi sił w łańcuchu dostaw żywności, gdzie wysoce skoncentrowane ogniwo handlu i dystrybucji posiada znaczną przewagę rynkową nad rozdrobnionymi przetwórcami, ale przez wszystkim producentami rolnymi. Negatywne skutki takiej sytuacji, poza przetwórstwem i sektorem rolnym, odczuwają także konsumenci żywności. Ma to szczególne znaczenie dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, w których wydatki na żywność stanowi istotną część wydatków ogółem. Biorąc pod uwagę powyższe Polska, popierając wnioski Parlamentu Europejskiego, zaproponowała podjęcie następujących działań:

- wspieranie pozycji negocjacyjnej producentów rolnych w kontaktach z sektorem przetwórstwa i handlu poprzez zachęcanie do koncentracji podaży produktów rolnych,
- monitorowanie cen i kosztów w łańcuchu żywnościowym,

- ustanowienie wspólnotowych ram prawnych wspierających zrównoważone stosunki w łańcuchu żywnościowym i sprawiedliwy podział marż handlowych.

Polski wniosek spotkał się z poparciem 10 delegacji innych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej. Do kwestii równowagi w łańcuchu żywnościowym powróciła również Francja na posiedzeniu Rady Ministrów UE w dniu 22 czerwca br.. Odnosząc się do polskiego wniosku KE wskazała na następujące, podjęte już działania związane z kwestią cen żywności i marż w łańcuchu żywnościowym:

- powołano Grupę Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Przemysłu Rolno-Spożywczego, która wypracowała szereg rekomendacji, w tym dotyczących funkcjonowania łańcucha żywnościowego oraz przygotowano „mapę drogową” wdrożenia tych rekomendacji;
- w grudniu 2008 r. KE opublikowała komunikat w sprawie cen żywności w Europie¹, w którym zaproponowała „mapę drogową”, zakładającą m.in. uruchomienie europejskiego instrumentu trwałego nadzoru cen i łańcucha dostaw żywności, celem dostarczenia jak najlepszej informacji konsumentom, władzom publicznym i podmiotom działającym na rynku;
- rozpoczęto prace nad komunikatem ws. monitorowania rynku detalicznego (w tym żywności), który ma zostać przyjęty przez KE w listopadzie br. W tym celu opracowano kwestionariusz dla krajów członkowskich i partnerów społecznych oraz zorganizowano spotkania konsultacyjne ekspertów Dyrekcji Generalnej KE: Rynek Wewnętrzny i Usługi z przedstawicielami krajów członkowskich (w Polsce takie spotkanie odbyło się w Ministerstwie Gospodarki w dniu 18 czerwca br.).

Biorąc pod uwagę powyższe można oczekiwać, że w najbliższej przyszłości kwestia monitorowania cen w łańcuchu dostaw żywności zostanie rozwiązana kompleksowo na poziomie europejskim.

Pragnę również zauważyć, że szczególne znaczenie dla stabilności cen żywności ma utrzymanie w instrumentarium Wspólnej Polityki Rolnej skutecznych mechanizmów interwencji na rynkach podstawowych produktów rolnych. Polska w dotychczasowych dyskusjach nad zmianami WPR konsekwentnie opowiadała się za rozwiązaniami gwarantującymi realną „siatkę bezpieczeństwa” na rynkach rolnych. Dzięki takiemu stanowisku w zakończonych w listopadzie 2008 r. dyskusjach w sprawie przeglądu WPR (tzw. *health check*) udało się utrzymać na rynku zbóż zakupy interwencyjne pszenicy po stałej cenie w ramach określonego limitu ilościowego, a w przypadku rynku mleka – interwencyjne zakupy masła i odtłuszczonego mleka w proszku. W przypadku obydwu rynków początkowe propozycje KE zakładały istotne zmiany systemu interwencji (zakupy wyłącznie w procedurze przetargowej), co mogłoby znacznie osłabić stabilizujące znaczenie takich zakupów.

Także w *Stanowisku Rządu RP w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 r.* podkreśla się, że niezasadne byłoby dalsze ograniczanie interwencji rynkowej w prawodawstwie wspólnotowym. Mechanizmy interwencji powinny także w przyszłości stabilizować rynkowe warunki produkcji, współdecydując w ten sposób o bezpieczeństwie żywnościowym UE. Wspólna Polityka Rolna powinna zachować dotychczasowe, skuteczne instrumenty interwencji rynkowej – nie są już one podstawowym sposobem wsparcia dochodów rolniczych, jednak skutecznie zapewniają „siatkę bezpieczeństwa” uruchamianą w pełni w sytuacjach szczególnych (duży spadek cen, wzrost wahań cen).

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Błaszczyka przedstawiam również w dalszej części niniejszego pisma wyjaśnienia udzielone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rynek na którym działają sieci handlowe sklepów wielkopowierzchniowych był wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Każda koncentracja przedsiębiorców działających na rynku hipermarketów, supermarketów i dyskontów (dalej: „HSD”), spełniająca warunki określone w art. 13 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.), wymaga wszczęcia i przeprowadzenia odpowiedniego postępowania antymonopolowego. W toku takiego postępowania organ antymonopolowy dokonuje wszechstronnej analizy danego rynku pod kątem wpływu koncentracji przedsiębiorców na rynek właściwy. Jeżeli w toku postępowania okaże się, że konkurencja na rynku nie zostanie ograniczona, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kończy postępowanie decyzją zezwalającą na dokonanie koncentracji. Decyzje takie zostały wydane m. in. w sprawie przejęcia kontroli przez Tesco Sp. z o.o. nad Leader Price Polska Sp. z o.o. (decyzja DOK 143/2006 z dnia 21 listopada 2006 r.), przejęcia kontroli przez „Real Sp. z o.o. i Spółka” Sp. K. nad częścią spółki Ahold Sp. z o.o. (decyzja DOK 30/2005 z dnia 1 kwietnia 2005 r.). Zgoda na dokonanie koncentracji może także mieć charakter warunkowy. Przykładowo w decyzji 86/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. organ antymonopolowy wyraził zgodę na dokonanie koncentracji polegającej na przejęciu kontroli przez Carrefour Nederland B.V. nad Ahold Polska Sp. z o.o., jednakże nałożył równocześnie na spółkę przejmującą obowiązek sprzedaży 9 sklepów działających pod marką Champion, Albert, Carrefour oraz Hypernova. Również w sprawie koncentracji polegającej na przejęciu przez Jeronimo Martins Dystrybucja S.A. kontroli nad Plus Discount Sp. z o.o. (decyzja DKK 76/2008 z dnia 24 września 2008 r.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję zezwalającą na połączenie się przedsiębiorców pod warunkiem sprzedaży lub zmniejszenia powierzchni niektórych obiektów działających pod marką „Biedronka” oraz „Plus”. Realizacja przez przedsiębiorców wskazanych warunków jest przez organ antymonopolowy monitorowana. W przypadku decyzji zawierającej warunkową zgodę na dokonanie koncentracji, na przedsiębiorcę

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Ceny żywności w Europie (KOM(2009)821)

nakładany jest obowiązek informowania w określonym terminie organu antymonopolowego o wykonaniu nałożonego zobowiązania.

Wielość postępowań dotyczących koncentracji na rynku HSD powoduje, że rynek ten jest stale obserwowany i nadzorowany przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przedsiębiorcy działający na rynku HSD prowadzą działalność w zakresie sprzedaży detalicznej artykułów konsumpcyjnych codziennego użytku (dalej: „AKCU”) i realizują ją w obiektach wielkopowierzchniowych. Jednocześnie uczestniczą oni w rynku nabywania AKCU, czyli w rynku zaopatrzenia w te produkty. Zgodnie z utrwaloną praktyką organu antymonopolowego, rynek właściwy w sprawach dotyczących sklepów wielkopowierzchniowych obejmuje hipermarkety, supermarkety oraz dyskonty. Wskazane rodzaje sklepów należą do tzw. nowoczesnego systemu dystrybucji i znacznie różnią się od sklepów tradycyjnych (wielkość powierzchni sprzedażowej, szerszy asortyment produktowy, samoobsługowy charakter, a także ceny oferowanych produktów). Prezes Urzędu stoi na stanowisku, że z punktu widzenia konsumentów rynek geograficzny HSD jest rynkiem lokalnym i obejmuje swym zasięgiem obszar położony w promieniu ok. 30 minut jazdy samochodem od określonej placówki handlowej. Zgodne jest to również z dotychczasowym orzecznictwem Komisji Europejskiej. Natomiast właściwym rynkiem geograficznym dla rynku zaopatrzenia (na którym działają dostawcy współpracujący ze sklepami z grupy HSD) jest rynek krajowy. Takie określenie rynku właściwego geograficznie wynika przede wszystkim z istniejących kanałów dystrybucji.

Należy w tym miejscu wskazać, że kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynikające ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, pozwalają mu wpływać na działania przedsiębiorców i ingerować w rynek tylko, gdy zachowania przedsiębiorców wynikają z nadużywania pozycji dominującej lub zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia, czyli w przypadku naruszenia przez przedsiębiorców art. 9 bądź 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

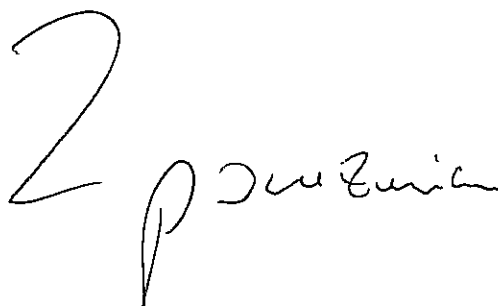
W nawiązaniu do powyższego należy przyjąć, że zachowania sieci sklepów wielkopowierzchniowych mogłyby być analizowane pod kątem ewentualnego nadużywania przez te sieci pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych warunków umów (art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Jednakże, z informacji będących w posiadaniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wynika, że żadna z sieci sklepów nie posiada pozycji dominującej na krajowym rynku zaopatrzenia w artykuły konsumpcyjne codziennego użytku czyli rynku, na którym działają sklepy wielkopowierzchniowe oraz dostawcy. Oznacza to, że nie można sieciom sklepów zarzucić nadużywania pozycji dominującej ponieważ, w świetle brzmienia art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, warunkiem nadużywania pozycji dominującej jest jej posiadanie.

Nic nie wskazuje również na to, by opisane zachowania sieci sklepów były wynikiem zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję. Należy wskazać, że działa na tym rynku wiele podmiotów co oznacza, że zawarcie antykonkurencyjnego porozumienia na terenie całego

kraju, organizacyjnie byłoby znacznie utrudnione, wręcz niemożliwe. Warto w tym miejscu dodać, iż od porozumień w formie uzgodnionych działań należy odróżnić tzw. zachowania paralelne. Polegają one na świadomym dostosowywaniu się przedsiębiorców do zmienionych warunków rynkowych, w tym do zachowań konkurentów. Jest to normalna reakcja rynkowa i nie jest ona zakazana. Warunkiem uznania takich działań za legalne jest ich adekwatność do nowej sytuacji na rynku. Typowym przykładem jest podniesienie cen jako reakcja na podobne posunięcia ze strony konkurencji. Charakterystyczną cechą zachowań paralelnych jest brak – charakterystycznego dla zakazanego porozumienia – elementu uzgodnienia, podjętego w jakiegokolwiek formie. Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości podkreśla się, że wymóg niezależności nie odbiera podmiotom prawa inteligentnego przystosowywania się do aktualnego lub przewidywanego zachowania konkurentów.

Dodatkowo należy wskazać, iż w odniesieniu do relacji pomiędzy sieciami handlowymi sklepów wielkopowierzchniowych a ich dostawcami, w przypadku zachodzących zachowań noszących znamiona czynów nieuczciwej konkurencji, przedsiębiorcy mają możliwość dochodzenia swoich praw, na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r., poz. 153, Nr 1503, ze zm.). Należy jednak zaznaczyć, iż ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji nie jest ustawą z dziedziny prawa publicznego, a wszelkie roszczenia z jej tytułu mają charakter prywatnoprawny i mogą być dochodzone na drodze sądowej.

Szanowny Panie Marszałku, mam nadzieję, że przedstawione powyżej wyjaśnienia ze strony resortu rolnictwa oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sposób kompleksowy odpowiadają na kwestie poruszone przez Pana Senatora Błaszczuka w jego wystąpieniu.



KZ. PODSEKRETARZ STANU

Artur Ławniczak