



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego

Kompleksowa analiza prawna

OPINIE i EKSPERTYZY

OE-186

MARZEC 2012

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Pakiet legislacyjny WPR 2020
w świetle podstaw prawa UE
i prawa międzynarodowego**

Kompleksowa analiza prawna

**OPINIE
EKSPERTYZY**

OE-186

Kancelaria Senatu
Marzec 2012

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2012

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Dr hab. Beata Jeżyńska, prof. nadzw.
Dr Radosław Pastuszko
Katedra Prawa Rolnego i Gospodarki Gruntami
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*

Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego

Kompleksowa analiza prawna

WSTĘP

Przedmiotem niniejszej opinii są następujące dokumenty wchodzące w skład pakietu legislacyjnego *WPR 2020*:

- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej¹ – dalej rozp. DP,
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków”)² – dalej rozp. ORR,
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)³ – dalej rozp. ROW,
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej⁴ – dalej rozp. HR,
- projekt rozporządzenia Rady określającego środki dotyczące ustalania niektórych dopłat i refundacji związanych ze wspólną organizacją rynków produktów rolnych⁵
- projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013⁶ – dalej rozp. 2013.

Przyjęte założenia oraz instrumenty sterowania wspólną polityką rolną (WPR) na przestrzeni lat przeszły znamiennej ewolucję. Wspólna polityka rolna ukształtowana pierwotnie

* Poszczególne części opinii opracowali: B. Jeżyńska – II, IV, V, VI; R. Pastuszko – I, III, VII, VIII.

¹ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 625, wersja ostateczna.

² Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 626, wersja ostateczna.

³ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 627, wersja ostateczna.

⁴ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 628, wersja ostateczna.

⁵ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 629, wersja ostateczna.

⁶ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 630, wersja ostateczna. Rozważania nie obejmują projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 631, wersja ostateczna.

jako polityka sektorowa, w centrum zainteresowań której leżała intensyfikacja procesów produkcyjnych w rolnictwie, od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku wyraźnie poszerzała spektrum swojego oddziaływania na sferę pozaprodukcijną tworząc podwaliny pod koncepcję wielofunkcyjnego i zrównoważonego rolnictwa. Najdalej idące zmiany kształtujące wielofunkcyjność rolnictwa przyniosły postanowienia Rady UE ds. Rolnictwa w Luksemburgu w czerwcu 2003 r., sprecyzowane następnie w Strategii Lizbońskiej w roku 2005⁷. Przedmiotem regulacji wspólnej polityki rolnej zostały wówczas objęte zagadnienia ochrony środowiska oraz rozwoju i aktywizacji obszarów wiejskich.

Dalsze zmiany wprowadzone zostały w wyniku zainicjowanej przez Komisję Europejską (KE) oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (*health check*). Ocenę tę rozpoczął Komunikat Komisji Europejskiej⁸ z listopada 2007 r. Trwała ona rok, a jej wyniki ujęte zostały w porozumieniu Rady Ministrów Unii Europejskiej. Stały się one podstawą do uchwalenia oraz wdrożenia pakietu legislacyjnego modyfikującego dotychczasowe instrumenty sterowania rynkiem⁹ oraz strategicznych wytycznych wspólnej polityki rolnej¹⁰. Lista dotychczasowych priorytetów została poszerzona o tzw. *nowe wyzwania* koncentrujące się na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, zachowaniu różnorodności biologicznej, propagowaniu wytwarzania energii odnawialnej oraz prowadzeniu racjonalnej gospodarki wodnej. Dalsze oczekiwania względem wspólnej polityki rolnej sformułowane zostały w Europejskim Planie Naprawy Gospodarczej¹¹, w świetle którego rozwój obszarów wiejskich stanowi kluczowy czynnik zwalczania recesji gospodarczej. Zasadnicze zadania w tej sferze mają być realizowane poprzez wdrażanie innowacyjnych rozwiązań produkcyjnych, społecznych, środowiskowych i klimatycznych. Wskazane priorytety nie wprowadzają nowatorskich, nie znanych dotąd wspólnej polityce rolnej oczekiwań i wymagań. Przeciwnie, wpisują się w kształtowany w ostatnich latach kierunek zrównoważonego i wielofunkcyjnego rolnictwa europejskiego. *Nowe wyzwania* wyznaczyły główne płaszczyzny oddziaływania wspólnej polityki rolnej oraz kierunek wsparcia finansowego, jakie uznane zostało za uzasadnione ze względów społecznych. Dokonały też konsolidacji celów wspólnej polityki rolnej z szerzej zakrojonymi celami polityki społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej.

⁷ Komisja Europejska: *Plan działań w zakresie pomocy państwa. Dokument końcowy* Bruksela, 7.6.2005 r., KOM (2005) 107, wersja ostateczna.

⁸ Bruksela, 20.11.2007 r., KOM (2007) 722, wersja ostateczna.

⁹ W szczególności zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 72/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 247/2006, (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1405/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr 479/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 1883/78, (EWG) nr 1254/98, (EWG) nr 2247/89, (EWG) nr 2055/93, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 2596/97, (WE) 1182/2005 i (WE) nr 315/2007, Dz. Urz. UE L 30, z 31.1.2009 r., s. 1-15 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30, z 31.1.2009, s. 16-99; Rozporządzenie Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 30, z 31.1.2009 r., s. 100-111.

¹⁰ Decyzja Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) Dz. Urz. UE L 30, z 31.1.2009 r., s. 112-115.

¹¹ Zob. pkt. 2.3.2. Komunikatu Komisji do Rady Europejskiej: *Europejski Plan Odbudowy gospodarczej (European Economic Recovery Plan)*, Bruksela, 26.11.2008 r., KOM (2008) 800, wersja ostateczna.

Kryzys gospodarczy, który dotknął w ostatnich latach niemal wszystkie kraje świata, ujawnił konieczność dokonania istotnych zmian w procesach gospodarczych oraz dotychczasowych programach rozwoju społeczno-gospodarczego tak poszczególnych państw, jak i organizacji międzynarodowych. Unia Europejska, w obliczu narastającej fali zjawisk kryzysowych, podjęła doraźne działania zaradcze. Jednocześnie rozpoczęła prace zmierzające do sformułowania głównych priorytetów zmian długofalowych, które w przyszłości zapobiegać powinny powstawaniu zjawisk kryzysowych. Ostateczne założenia reform ujęte zostały w Komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r.: *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*¹². Dokument ten obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety rozwoju gospodarczego. Po pierwsze zakłada *rozwój inteligentny*, który zmierza do wdrażania zasad gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Po wtóre *rozwój* ma mieć charakter *zrównoważony*, co oznacza, że gospodarka powinna efektywnie korzystać z zasobów naturalnych, zachowywać warunki wytwarzania przyjazne środowisku oraz poprawiać konkurencyjność. A nadto, *rozwój* gospodarczy sprzyjać ma *włączeniu społecznemu* poprzez wysoki poziom zatrudnienia, spójność społeczną i terytorialną.

Zasady produkcji rolno-spożywczej objętej wspólną polityką rolną Unii Europejskiej ujęte zostały w odrębnym dokumencie, jakim jest Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*¹³. Zgodnie z treścią tego Komunikatu, Komisja przyjęła, że rolnictwo jest integralną częścią gospodarki i europejskiego społeczeństwa. Osłabienie, czy ograniczenie europejskiej działalności rolnej spowodowałoby spadek PKB i utratę miejsc pracy w powiązanych z rolnictwem sektorach gospodarki – przede wszystkim w obrębie łańcucha dostaw żywności, który jest zależny od podstawowego sektora rolnego w zakresie dopływu surowców. Pociągnęłoby to za sobą także negatywne skutki dla sektorów działalności pozarolniczej takich jak turystyka, transport oraz usługi publiczne i lokalne. Na sile przybrałby także negatywny proces wyludniania terenów wiejskich. Z tych też względów, w opinii Komisji należy kontynuować zapoczątkowany proces reform wspólnej polityki rolnej. Celem zasadniczym powinien być – wynikający jednoznacznie ze *Strategii Europa 2020* – zrównoważony, inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój europejskich obszarów wiejskich oraz konkurencyjna i innowacyjna produkcja rolna.

I. WSPARCIE BEZPOŚREDNIE

1. Ogólna charakterystyka płatności bezpośrednich

Płatności bezpośrednie zostały wprowadzone do europejskiego porządku prawnego w 1992 r. w wyniku reformy MacSharry'ego. Pierwotnym celem ich wprowadzenia była rekompensata obniżenia poziomu dochodów producentów rolnych, która nastąpiła w wyniku zmniejszenia poziomu cen¹⁴.

Kolejne reformy WPR kontynuowały zwiększanie kwot płatności bezpośrednich jako ekwiwalentu obniżenia wartości tradycyjnych instrumentów interwencyjnych.

¹² Bruksela, 3.3.2010 r., KOM (2010) 2020, wersja ostateczna.

¹³ Bruksela, 18.11.2010 r., KOM (2010) 627, wersja ostateczna.

¹⁴ M. Cardwell: *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 82-89.

Szczególne znaczenie należy przypisać ustaleniom zapadłym w czerwcu 2003 r. w Luksemburgu, które wyraźnie podkreślają fundamentalną funkcję płatności wsparcia finansowego dla producentów rolnych niezależnego od wolumenu produkcji¹⁵.

W wyniku kolejnych reform WPR, zmierzających do ograniczenia klasycznych środków bezpośredniej interwencji rynkowej, bezpośrednie wsparcie dochodów producentów rolnych stało się trwałym instrumentem polityki rolnej. Pokreśleniu uległa swoista wielowymiarowość konstrukcji płatności, która uwzględnia nie tylko *stricte* produkcyjny aspekt działalności rolniczej. Przykładem może być choćby dążenie do utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, rekompensata kosztów ponoszonych w związku z realizacją wymagań środowiskowych w zakresie produkcji oraz uwzględnienie innych aspektów ekologicznych – w zakresie różnorodności biologicznej, klimatu, gospodarki wodnej, energii odnawialnej¹⁶.

Zwiększenie faktycznego znaczenia płatności bezpośrednich doprowadziło jednocześnie do kontrowersji w dwóch zasadniczych płaszczyznach – międzynarodowej oraz wewnętrznej UE. Sfera międzynarodowa sprowadza się przede wszystkim do kwestii ogólnej zasadności wsparcia bezpośredniego w ramach Światowej Organizacji Handlu. Druga płaszczyzna odnosi się do uprawnień do płatności w państwach przystępujących do struktur UE oraz niejednolitej wysokości wsparcia w nowych państwach członkowskich¹⁷.

W obecnym stanie prawnym system wsparcia bezpośredniego regulowany jest przede wszystkim rozporządzeniem Rady nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia nr 1290/2005, nr 247/2006, nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie nr 1782/2003¹⁸.

Rozporządzenie nr 73/2009 kontynuuje koncepcję określenia horyzontalnych ram prawnych, która została ustanowiona rozporządzeniem Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i określone systemy wsparcia dla rolników¹⁹ przy uwzględnieniu konkluzji *health check*²⁰.

Istotne zmiany przyniosły porozumienia osiągnięte w 2008 r. (konsekwencje *health check*), w wyniku których podjęto działania zmierzające do konsekwentnego oddzielenia wsparcia od wielkości produkcji (do 2012 roku) oraz zastąpienia polityki wspierania cen i produkcji na rzecz polityki wspierania dochodów rolnika²¹.

Zakres przedmiotowy rozporządzenia nr 73/2009 obejmuje w szczególności określenie wspólnych zasad dotyczących płatności bezpośrednich, systemy wsparcia dochodów rolników

¹⁵ Już na wstępie należy zastrzec, że powyższe założenie ma charakter modelowy i nie jest realizowane w pełnym zakresie.

¹⁶ Szerzej – zob. część II opinii.

¹⁷ Na potrzeby niniejszej opinii przez nowe państwa członkowskie należy rozumieć państwa, które przystąpiły do Wspólnoty w 2004 r.

¹⁸ Dz. Urz. UE L 30 z 31.1.2009 r., s. 16-99.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003 r., s. 1-69. Rozporządzenie nr 1782/2003 połączyło szereg systemów wsparcia zróżnicowanych wcześniej dla poszczególnych rynków branżowych w „modelowy” system płatności jednolitej.

²⁰ Zob. w szczególności: B. Velázquez: *The Single Payment Scheme in the Impact Assessment of the CAP “Health Check”* [w:] *The Common Agricultural Policy After the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reform*, pod red. A. Sorrentino, S. Severini, R. Henke, Ashgate 2011 r., s. 453-468.

²¹ Por. wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. T-252/07.

(niezwiązane oraz związane w wielkością produkcji) oraz reguły uzupełnienia płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich.

Do charakterystycznych cech europejskiego systemu wsparcia bezpośredniego należy zaliczyć trzy wiodące zasady:

- zasadę oddzielenia wsparcia finansowego od wielkości produkcji (*decoupled*),
- zasadę wzajemnej zgodności (*cross-compliance*), zgodnie z którą wypłacenie płatności w pełnej wysokości zależy od utrzymywania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz przestrzegania wymagań z zakresu środowiska, identyfikacji i rejestracji zwierząt, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt,
- zasadę modulacji (*modulation*) – obowiązkowe stopniowe zmniejszanie płatności bezpośrednich. Modulacja w pierwotnym założeniu oznaczała koncepcję systemowej redukcji wysokości wsparcia finansowego dla największych gospodarstw.

Obecny system płatności realizowany jest w drodze dwóch zasadniczych modeli – systemu płatności jednolitej (*Single Payment Scheme*, SPS) oraz systemu jednolitej płatności obszarowej (*Single Area Payment Scheme*, SAPS). Podstawową kategorią wsparcia, wyznaczoną jeszcze przez rozp. nr 1782/2003, jest system płatności jednolitej. Drugi z systemów ma charakter przejściowego, uproszczonego systemu wsparcia dochodów rolników w nowych państwach członkowskich.

System płatności jednolitej stosowany jest w krajach UE-15. W systemie SPS funkcjonują trzy modele płatności: historyczny (model A), regionalny (model B) i mieszany (model A+B)²².

Płatności są przyznawane rolnikowi na podstawie posiadanych przez niego uprawnień. W modelu historycznym uprawnienia te ustalane były w oparciu o płatności otrzymywane przez rolnika w okresie referencyjnym (lata 2000-2002), co oznacza, iż kwota płatności bezpośrednich odpowiada średniej kwocie płatności otrzymywanych w wymienionym okresie. Wysokości stawek płatności różnią się między gospodarstwami w zależności od historycznej struktury produkcji w gospodarstwach.

W modelu regionalnym uprawnienia ustalane były w odniesieniu do płatności otrzymywanych przez wszystkich producentów w okresie referencyjnym (2000-2002). Następnie regionalna „koperta finansowa” podlega podziałowi między ogólną powierzchnię gruntów kwalifikujących się do płatności w danym regionie, w wyniku czego zostaje określona jednolita stawka na hektar.

W modelu A+B suma płatności obejmuje dwa elementy: część stanowią płatności wypłacane na podstawie historycznej (w postaci płatności „na gospodarstwo”), a pozostałą część płatności wypłacane na bazie regionalnej (w postaci jednolitej stawki regionalnej). Model mieszany może mieć charakter statyczny lub dynamiczny (zmierny do stawki jednolitej).

System jednolitej płatności obszarowej (SAPS) jest uproszczoną formą systemu płatności bezpośrednich. Jest on stosowany wyłącznie w nowych państwach członkowskich. Płatności w ramach tego systemu wypłacane są na hektar użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej na dzień 30 czerwca 2003 r. i do roku 2012 mogą być uzupełniane z budżetu krajowego przez uzupełniające płatności bezpośrednie w wysokości do 30% płatności stosowanych w krajach UE-15 na dzień 30 kwietnia 2004 r. (innymi słowy – do poziomu płatności w krajach UE-15).

²² B. Mickiewicz, A. Mickiewicz: *Problematyka dopłat bezpośrednich w rolnictwie polskim w latach 2004-2010*, Journal of Agribusiness and Rural Development 2011, nr 2, s. 89-101.

2. Zakres projektowanych zmian

2.1. Źródła prawa

Strukturalne założenia zreformowanego systemu wsparcia bezpośredniego zostały przedstawione w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (rozp. DP).

Wskazany projekt stanowi integralną część pakietu legislacyjnego WPR 2020 i pozostaje w bezpośrednim związku z innymi projektowanymi w tym zakresie aktami prawnymi. Dotyczy to w szczególności projektu rozporządzenia w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej (rozporządzenie horyzontalne – HR) oraz projektu rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozp. ROW²³.

Na odrębną uwagę zasługuje projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013 (rozp. 2013).

2.2. Zakres przedmiotowy

Zakres przedmiotowy rozp. DP obejmuje ustanowienie wspólnych przepisów dla wszystkich postaci (form) przedmiotowego wsparcia (*verba legis* – płatności bezpośrednich) oraz przepisów szczegółowych odnoszących się do poszczególnych rodzajów płatności. Przepisy ogólne (Tytuł II) dotyczące płatności bezpośrednich uwzględniają odmienny status Bułgarii i Rumunii (Rozdział 2 Tytułu II).

Na uwagę zasługuje wyróżnienie w ramach opiniowanego projektu systemu płatności podstawowych i tzw. płatności powiązanych (Tytuł III), form wsparcia powiązane z produkcją (Tytuł IV) oraz systemu wsparcia dla drobnych producentów rolnych (Tytuł V rozp. DP).

Istotna materia normatywna została określona w załącznikach do rozporządzenia. Należy w tym miejscu wskazać przede wszystkim na: wykaz systemów wsparcia (Załącznik I), pułapy krajowe wsparcia (Załącznik II, zob. art. 6 rozp. DP) oraz pułapy netto (Załącznik III, art. 7 rozp. DP).

Podkreślenia wymaga szerokie stosowanie przez projektodawcę konstrukcji upoważnienia Komisji Europejskiej do przyjmowania aktów delegowanych, w których ma zostać określony szereg instytucji prawnych, warunkujących nowy system wsparcia. W szczególności odnosi się to do następujących zagadnień:

- zmiany wykazu systemów wsparcia ustanowionego w załączniku I (art. 2 rozp. DP),
- określenia dodatkowych (odrębnych od przewidzianych w cytowanym rozporządzeniu) definicji dotyczących dostępu do wsparcia, co *de facto* oznacza uprawnienie do określenia przez KE nowych przesłanek uzyskania wsparcia (art. 4 ust. 2 rozp. DP),
- faktycznych zmian związanych z łącznymi maksymalnymi kwotami płatności bezpośrednich w odniesieniu do poszczególnych państw (art. 6 ust. 2 rozp. DP),
- kwalifikowalności i dostępu rolników do systemu płatności w przypadku dziedziczenia, zmiany statusu prawnego, połączenia lub podziału gospodarstwa rolnego (art 28 rozp. DP),

²³ Stosunkowo nieistotne znaczenie z perspektywy polskiej posiada projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli. Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 631, wersja ostateczna.

- obliczania wartości i liczby uprawnień do płatności lub dotyczących zwiększenia lub zmniejszenia wartości uprawnień do płatności w związku z przydziałem uprawnień (art. 28 rozp. DP),
- przepisów dotyczących ustanawiania i obliczania wartości oraz liczby uprawnień do płatności otrzymanych z rezerwy krajowej (art. 28 rozp. DP),
- przesłanek, zgodnie z którymi osobę prawną można uznać za kwalifikującą się do otrzymania płatności dla młodych rolników (art. 36 ust. 6 rozp. DP),
- przesłanek przyznawania wsparcia powiązanego z produkcją (art. 38 ust. 7 rozp. DP),
- ochrony praw nabytych rolników w odniesieniu do rozp. nr 73/2009 (art. 58 rozp. DP).

2.3. Rodzaje płatności bezpośrednich (systemów wsparcia) i podział środków

Zgodnie z art. 1 w związku z załącznikiem I rozp. DP, nowy system wsparcia bezpośrednio obejmuje następujące formy:

- a) płatności podstawowe („system płatności podstawowych”),
- b) płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska – 30% środków koperty krajowej,
- c) płatności dla rolników na obszarach o określonych ograniczeniach naturalnych – do 5% środków,
- d) płatności dla młodych rolników (rozpoczynających działalność rolniczą) – do 2% środków koperty krajowej,
- e) system dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją – do 10% środków,
- f) płatności specyficzne w odniesieniu do bawełny,
- g) płatności dla drobnych producentów rolnych (system uproszczony) – do 10% środków,
- h) środki wspierające lokalną produkcję rolną (POSEI)²⁴,
- i) płatności bezpośrednie dla niektórych wysp²⁵.

2.4. Nabycie uprawnień do płatności – płatność podstawowa

Zgodnie z art. 21 ust. 1 rozp. DP, pierwszy przydział uprawnień do płatności nastąpi w 2014 r. na podstawie kryterium historycznego. Uprawnienia nabywają jedynie ci rolnicy, którzy otrzymali płatności bezpośrednio w roku 2011, przy zastrzeżeniu, że spełniają przesłanki statusu rolnika czynnego zawodowo (art. 9 rozp. DP).

Podmioty rozpoczynające działalność rolniczą (art. 23 ust. 5 rozp. DP) mogą uzyskać uprawnienia z rezerwy krajowej (wynoszącej co do zasady max. 3% środków przeznaczonych na płatność podstawową). Analogiczna zasada odnosi się do rolników prowadzących działalność w rejonach podlegających restrukturyzacji.

Powyższe rozwiązania oznaczają – w odniesieniu do nowych państw członkowskich (w tym Polski) – likwidację dotychczasowego systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Można więc uznać, że zmodyfikowany ustrój wsparcia bezpośredniego (prawo do płatności uzależnione od kryterium historycznego) odpowiada co do zasady obecnemu modelowi systemu płatności jednolitych (SPS – model A).

W ramach niniejszego punktu należy podkreślić, że nabycie uprawnienia do płatności podstawowej stanowi bezwzględna przesłanka nabycia uprawnień z tytułu płatności dla rolników

²⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2006 z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie szczególnych działań w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów peryferyjnych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 42 z 14.2.2006 r., s. 1-19. Wskazana forma wsparcia nie ma zastosowania na terytorium RP.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1405/2006 z dnia 18 września 2006 r. ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 265 z 26.9.2006 r., s. 1-7.

przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, płatności dla rolników na obszarach o określonych ograniczeniach naturalnych oraz płatności dla młodych rolników.

2.5. Rolnik czynny zawodowo

zob. część V opinii.

2.6. Płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska

zob. część II opinii.

2.7. Ujednolicenie stawek płatności podstawowych

Zgodnie z art. 22 ust. 5 rozp. DP, uprawnienia do płatności w danym państwie członkowskim (regionie) mają mieć jednakową wartość jednostkową od roku 2019.

Zasady ustalania oraz stopniowego ujednolicania wysokości stawek płatności podstawowych (wartości jednostkowych uprawnień do płatności) określone zostały w art. 22 rozp. DP. Zgodnie z art. 22 ust. 1 cytowanego rozporządzenia, wartość jednostkową uprawnień do płatności dla danego roku oblicza się dzieląc pułap krajowy lub regionalny (art. 19, 20 rozp. DP) po zastosowaniu tzw. liniowego zmniejszenia w postaci rezerwy krajowej (art. 23 ust. 1) przez liczbę uprawnień do płatności przydzielonych na szczeblu krajowym (ew. regionalnym).

W państwach członkowskich, w których płatności bezpośrednie stanowią mniej niż 90% średniej UE, różnica między obecną a planowaną wysokością wsparcia powinna zostać zmniejszona o jedną trzecią. Pułapy krajowe zawarte w załączniku do rozp. DP uwzględniają powyższą zasadę.

2.8. Redukcja płatności

Przepis art. 11 cytowanego rozporządzenia przewiduje stopniowe zmniejszanie i ograniczanie płatności (*capping*) w odniesieniu do rolników przekraczających określone nominalnie poziomy pomocy finansowej uzyskiwanej na podstawie rozp. DP. Wskazane rozwiązanie stanowi zmodyfikowaną postać dotychczasowej modulacji płatności, które w znacznie większym stopniu odpowiada pierwotnym założeniom koncepcji.

Skala redukcji została sformułowana progresywnie, przy czym za dolny próg redukcji przyjęto kwotę 150 tys. euro. Kwotę płatności zmniejsza się w następujący sposób: 20% w przypadku płatności wynoszącej od 150 tys. do 200 tys. euro, 40% w odniesieniu do kwoty wynoszącej od 200 tys. euro do 250 tys. euro, 70% w przypadku transzy wynoszącej od 250 tys. euro do 300 tys. euro. W przypadku wsparcia wynoszącego ponad 300 tys. euro, przedmiotowa pomoc nie jest wypłacana.

2.9. Dostosowanie płatności bezpośrednich w 2013 r.

Podstawowym celem rozwiązań przewidzianych w projekcie rozp. 2013 jest utrzymanie wysokości płatności bezpośrednich w roku 2013 na poziomie zbliżonym do wypłaconych w roku 2012.

Konieczność wprowadzenia „doraźnych” rozwiązań wynika z faktu, że podstawę prawną dla płatności w roku 2013 stanowić będzie nadal rozp. nr 73/2009²⁶. Zgodnie z art. 7 ust. 1 cytowanego rozporządzenia, system obowiązkowego stopniowego zmniejszania płatności bez-

²⁶ Przepisy rozp. DP mają znaleźć zastosowanie od roku 2014.

pośrednich (modulacja) stosowany jest do końca 2012 r.²⁷. Założenie utrzymania dyscypliny wydatków rolnych oznacza w tym wypadku konieczność wprowadzenia analogicznego rozwiązania w odniesieniu do kolejnego roku. Projektowane rozwiązania stanowią bezpośrednią kontynuację dotychczasowych rozwiązań.

Projekt rozp. 2013 uzupełnia rozp. nr 73/2009 o art. 10a, zmniejszający o 10% kwoty płatności bezpośrednich przekraczających 5 tys. euro przyznanych rolnikom w roku kalendarzowym 2013. W przypadku kwot przekraczających 300 tys. euro zastosowana zostanie dodatkowa redukcja płatności w wysokości 4%.

W odniesieniu do nowych państw członkowskich²⁸ powyższa regulacja zostaje ograniczona – mechanizm modulacji obejmuje jedynie kwoty powyżej 300 tys. euro (art. 10a ust. 4 cytowanego rozporządzenia).

3. Ocena proponowanych zmian

3.1. Ocena w świetle postanowień prawa międzynarodowego

Zagadnienie subsydiów rolnych stanowi podstawowy przedmiot sporów w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Na podstawie Porozumienia w sprawie rolnictwa (*The Agreement on Agriculture – AoA*²⁹), członkowie WTO zobowiązali się do realizacji programu reform interwencyjnych polityk rolnych (co odnosi się w pełnym zakresie również do analizowanego zakresu problematyki).

Porozumienie w sprawie rolnictwa przewiduje ograniczenie rozmiarów wsparcia w zależności od jego rodzaju, podzielonego na trzy zasadnicze kategorie w zależności od poziomu ryzyka zakłócenia handlu produktami rolnymi. Kryterium wyróżnienia środków sprowadza się do związku między wsparciem (formą środka i jego wysokością) oraz wielkością produkcji.

Instrumenty wsparcia objęte rozp. DP nie mają, jak wykazano wcześniej, jednolitego charakteru. Płatności oddzielone od produkcji (płatności podstawowe) należy (co do zasady) zakwalifikować do tzw. kategorii zielonej (*green box*), co oznacza całkowite zwolnienie z obowiązku redukcji (zob. załącznik 2 AoA). Część z proponowanych rozwiązań może zostać uznana za formy objęte tzw. kategorią niebieską (*blue box*), która w obecnym stanie prawnym obejmuje wsparcie w ramach programów kontroli zwolnione z obowiązków ogólnej redukcji (por. art. 6 § 5 AoA), co należy ocenić pozytywnie. Płatności składające się na system wsparcia związanego z produkcją należą do tzw. kategorii bursztynowej (*amber box*) objętej obowiązkową redukcją.

Wydaje się jednak, że jednoznaczna ocena proponowanych rozwiązań (z perspektywy faktycznych konsekwencji prawnomiędzynarodowych) nie jest w pełni możliwa ze względu na brak porozumienia w zakresie obszaru negocjacyjnego „rolnictwo” w ramach obecnej rundy negocjacyjnej (*Doha Development Agenda, DDA*). Można wysnuć jedynie przypuszczenie, że wyraźne wyróżnienie w rozp. DP kategorii płatności powiązanych z produkcją, a tym samym formalne wyodrębnienie tej postaci wsparcia w systemie płatności, będzie prowadziło do dalszych sporów w ramach DDA.

3.2. Ocena w świetle postanowień prawa pierwotnego

Perspektywa prawa pierwotnego może zostać odniesiona do szeregu odmiennych w swoim charakterze zagadnień przedstawionych w opiniowanym projekcie.

²⁷ Zob. załącznik IV do rozp. nr 73/2009.

²⁸ Z wyłączeniem Bułgarii i Rumunii.

²⁹ Dz. Urz. UE L 336 z 23.12.1994 r., s. 22-39.

Wydaje się, że zasadnicze znaczenie przypisać należy kwestii przyznania w rozp. DP Komisji Europejskiej uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych (na podstawie art. 290 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE³⁰). Przedmiotowy zakres uprawnień KE w tej materii (zob. pkt 3.1. opinii) budzi poważne wątpliwości.

Po pierwsze, negatywnie należy ocenić sytuację, w której w ramach ważkich zmian legislacyjnych przedmiotem dyskusji staje się *de facto* regulacja fragmentaryczna (w tym przypadku dotycząca płatności bezpośrednich). Przekazanie KE uprawnień do określenia szeregu instytucji prawnych, które przejmą istotne funkcje w nowym systemie wsparcia, bez jednoczesnego przedstawienia projektów aktów delegowanych nie może zostać zaakceptowane. W pewnym uproszczeniu można wręcz poddać w wątpliwość sens dyskusji nad rozwiązaniami, których „realny” wymiar pozostaje (w znaczącej części) nieznany. Odnosi się to w szczególności do następujących zagadnień – określenia dodatkowych definicji dotyczących dostępu do wsparcia (por. art. 4 ust. 2 rozp. DP) czy ochrony praw nabytych rolników w odniesieniu do rozp. nr 73/2009 (art. 58 rozp. DP).

Druga uwaga ma charakter ogólniejszy. Wątpliwości budzi sam zakres przewidzianego uprawnienia (materia zagadnień przekazanych KE do określenia w drodze aktów delegowanych).

Zgodnie z art. 290 ust. 1 TFUE, akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego (art. 290 ust. 1 akapit drugi *in fine*)³¹.

Zastrzeżenia odnoszą się do zakresu „uzupełnień” rozp. DP, które mają nastąpić w drodze aktów KE. Przekazane Komisji kategorie zagadnień w znacznej mierze należy określić jako obiektywnie „istotne”, co w efekcie powoduje wątpliwość co do zgodności rozp. DP z treścią art. 290 ust. 1 TFUE.

Niezależnie od powyższej uwagi, negatywnie należy ocenić konstrukcję upoważnienia KE z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Według art. 290 ust. 1 akapit drugi TFUE, *in principio* akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. W zdecydowanej większości przypadków wymóg ten nie został spełniony, wręcz przeciwnie stosowne upoważnienia mają charakter blankietowy. Warto jeszcze raz podkreślić, że może to (w skrajnych sytuacjach) stanowić podstawę do swoistych nadużyć pozycji przez KE. Nawet jeżeli odrzucić powyższą argumentację prawną, faktem jest przyznanie w ten sposób KE nadmiernej swobody.

3.3. Ocena w świetle postanowień prawa pochodnego

Podstawowe uwagi odnoszą się do następujących grup zagadnień:

- Przyjęcie koncepcji określenia istotnej sfery zagadnień przez Komisję Europejską w drodze aktów delegowanych. Zakres przedmiotowy problematyki objętej powyższą konstrukcją jest co najmniej dyskusyjny. O ile można przyjąć argumentację umożliwiającą objęcie zakresem art. 290 TFUE poszczególnych zagadnień (por. uwagi w pkt 4.2.), merytoryczna ocena znaczącego rozszerzenia swobody KE w zakresie określenia reguł wsparcia (przy braku faktycznych granic) jest jednoznacznie negatywna.
- Przydział uprawnień do płatności podstawowych w 2014 r., zgodnie z art. 21 ust. 1 rozp. DP

³⁰ Dz.Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r., s. 47-199.

³¹ Zob. J. Barcz: *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 3, s. 6 i n.

- następuje na podstawie kryterium historycznego i dotyczy rolników (czynnych zawodowo – art. 9), którzy otrzymali płatności bezpośrednio w roku 2011. Powyższe rozwiązanie może budzić wątpliwości. Wydaje się, że warto zaproponować możliwość przyznania uprawnień na podstawie wniosków w pierwszym roku obowiązywania uprawnień na zasadzie alternatywy w stosunku do „sztucznego” kryterium historycznego. Na pozytywną ocenę zasługuje uzależnienie nabycia uprawnień (z tytułu płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, płatności dla rolników na obszarach o określonych ograniczeniach naturalnych oraz płatności dla młodych rolników) od przyznania płatności podstawowej.
- Przedmiotem dyskusji może być likwidacja uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS). Wydaje się, że możliwość dalszego stosowania SAPS (nawet w potencjalnie zmodyfikowanym zakresie) w lepszy sposób pozwoliłaby na realne odniesienie pomocy do podmiotów prowadzących działalność rolniczą. Proponowane w rozp. DP kryterium historyczne bez wątpienia ułatwia zachowanie ogólnej dyscypliny finansowej, ma jednak charakter czysto formalny. Ponadto nawiązuje do oznaczonego poziomu produkcji, co w perspektywie głównego celu płatności nie jest bezdyskusyjne. Warto zauważyć, że w punkcie 21 preambuły rozp. DP podkreśla się, że coraz trudniej jest uzasadnić stosowanie historycznych danych referencyjnych.
 - Naturalne wątpliwości budzi koncepcja ujednoczenia stawek wsparcia w perspektywie roku 2019 (art. 22 ust. 5). Komisja podkreśla, że bezpośrednio wsparcie dochodu powinno zostać równomierniej rozdzielone między państwa członkowskie przez zmniejszenie powiązania z historycznymi danymi referencyjnymi i z uwzględnieniem ogólnego kontekstu budżetu Unii. Wskazuje się jednocześnie na konieczność „równiejszego” rozdziału wsparcia bezpośredniego (pkt 21 preambuły) i w konsekwencji dostosowania poziomów wsparcia bezpośredniego na hektar. Powstaje więc pytanie o uzasadnienie (w odniesieniu do nowych państw członkowskich) zasadniczej zmiany reguł określonych przed laty w procesie akcesyjnym. Słusznie podnosi się, że jest to rozwiązanie sprzeczne z koncepcją, na podstawie której ujednoczono stawki przez wprowadzenie SAPS w przypadku nowych państw członkowskich. Proponowane rozwiązanie nie uwzględnia okoliczności, że sytuacja rolnictwa w nowych państwach członkowskich różni się radykalnie od sytuacji w starych państwach, które korzystają bez ograniczeń z systemów wsparcia bezpośredniego³². Bezsprzecznie, wejście w życie proponowanego rozwiązania zakłóci restrukturyzację dokonującą się w sektorze rolnym nowych państw członkowskich.
 - Na pełną akceptację zasługuje systemowa konstrukcja redukcji płatności określona w art. 11 rozp. DP. Stopniowe zmniejszanie i ograniczanie płatności w stosunku do producentów uzyskujących wsparcie na najwyższych poziomach odpowiada fundamentalnym założeniom WPR.
 - Nie powinna budzić wątpliwości przejściowa konstrukcja odnosząca się do płatności w roku 2013 (rozp. 2013). W gruncie rzeczy sprowadza się ona do ustalenia wysokości płatności bezpośrednich na poziomie zbliżonym do roku 2012. Należy w szczególności podkreślić, że w przypadku nowych państw członkowskich redukcja kwot wsparcia obejmuje jedynie kwoty powyżej 300 tys. euro.

³² Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 października 2007 r., sygn. C-273/04.

4. Konkluzje

Proponowany w rozp. DP system płatności bezpośrednich powinien być przedmiotem dalszej dyskusji oraz prac merytorycznych, w zakresie których należy przede wszystkim postulować:

- ograniczenie liczby aktów delegowanych Komisji; względnie dalej idące określenie przesłanek, którymi KE powinna się kierować w zakresie ich stanowienia;
- modyfikację przesłanek ustalenia prawa do płatności podstawowych;
- rozważenie dalszego funkcjonowania uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS);
- bezpośrednio ujednoczenie stawek płatności w odniesieniu do nowych państw członkowskich; względnie skrócenie obecnie proponowanego terminu ujednoczenia.

II. EKOLOGICZNE ASPEKTY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

1. Geneza zasady zrównoważonego rozwoju w świetle wspólnej polityki rolnej

1.1. Wdrożenie funkcji ekologicznych w ramach wspólnej polityki rolnej następowało sukcesywnie. Punktem wyjścia było stwierdzenie, że rolnictwo europejskie przez lata gospodarowania stworzyło specyficzne środowisko przyrodnicze, charakteryzujące się bogatymi ekosystemami stanowiącymi połączenie środowisk naturalnych (dzikich) i rolniczo przekształconych, na których realizowane muszą być nie tylko zadania gospodarcze związane z produkcją żywności, ale także ekologiczne związane z zapobieganiem degradacji i erozji gruntów, ochrony krajobrazu czy zabiegami wyludnianiu terenów wiejskich. Najdalej idące zmiany w sferze ekologicznych wymagań wspólnej polityki rolnej przyniosły postanowienia, które zapadły na spotkaniu ministrów rolnictwa Luksemburgu w dniach 26-27 czerwca 2003 r., sprecyzowane następnie w Strategii Lizbońskiej w 2005 roku. Zapoczątkowały one ideę zrównoważonego rozwoju, której obowiązek realizacji nałożony został zarówno na państwa członkowskie, jak i Unię Europejską w zakresie realizowanych przez nią zadań i celów.

1.2. W prawie polskim zasada zrównoważonego rozwoju uzyskała rangę zasady ustrojowej, którą statuuje art. 5 Konstytucji RP³³. W myśl tego przepisu Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju dookreślił art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska³⁴, w świetle którego przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Z przyjętego brzmienia wynika, że głównym celem jest poszukiwanie środków i warunków zabezpieczających długotrwałe zachowanie funkcji systemu ekologicznego związanego ze światem organicznym. Obowiązek poszukiwania i respektowania środków zapewniających zrównoważony rozwój nałożony został, stosowanie do postanowień art. 8 prawa ochrony środowiska, na organy tworzące oraz realizujące polityki, strategie, plany lub programy dotyczące wszystkich aspektów życia gospodarczego i społecznego, w tym przede wszystkim na mające największy wpływ na środowisko naturalne działalność przemysłową, rolniczą, leśną oraz rybołówstwo. Tym samym

³³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³⁴ Tekst jednolity – Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

dokonana została integracja zasad ochrony środowiska z politykami branżowymi (sektorowymi), polegająca na uznaniu nadrzędności wymagań ochrony środowiska jako nieodzownego warunku zrównoważonego rozwoju.

1.3. Przepisy prawa europejskiego ujmują zrównoważone rolnictwo jako nowoczesną koncepcję programowania rozwoju rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Ideą przewodnią rozwoju zrównoważonego jest korzystanie z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby nie zakłócić jej naturalnej równowagi i możliwości odnawiania się. W pełni zrównoważony (trwały) rozwój gospodarstw rolnych jest możliwy do osiągnięcia wówczas, gdy produkcja nie prowadzi od niszczenia środowiska naturalnego przy jednoczesnym zapewnieniu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych oraz społecznych producentów rolnych i ich rodzin. Europejski model rolnictwa w takim ujęciu stawia na utrzymanie równowagi między produktywnością a ochroną środowiska naturalnego.

2. Dotychczasowe instrumenty wsparcia ekologicznego

Stosowane dotychczas instrumenty wspólnej polityki rolnej nakazały uwzględnianie aspektów ekologicznych tak w *stricto* rolniczych procesach produkcyjnych (filar I), jak i w zakresie gospodarowania na obszarach wiejskich stanowiących element miejscowego ekosystemu (filar II).

2.1. Zasadniczym instrumentem polityki dochodowej realizowanej w ramach I filaru WPR są płatności bezpośrednie. Aspekty ekologiczne ujęte zostały w ramach zasady *cross compliance*, zwanej zasadą wzajemnej zgodności (lub współzależności). Zasada ta w dotychczasowym ujęciu, sprowadza się do uzależnienia uzyskania oraz ustalenia wysokości płatności bezpośrednich od wypełnienia przez uprawnionego producenta rolnego szeregu wymagań środowiskowych. Wymagania *cross compliance* zostały zawarte w kilkunastu aktach prawnych UE, a wynikające stąd obowiązki obejmują trzy obszary regulacji. Obszar A obejmuje regulacje z dziedziny ochrony środowiska. W tym zakresie kontrolowane jest zachowanie naturalnych siedlisk roślin i zwierząt, gniazd dzikich ptaków, a także czystość wód gruntowych i gleby. Nadto, beneficjenci płatności bezpośrednich zobowiązani są do utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a zwłaszcza zapobiegania erozji gleb oraz do utrzymywania struktury i substancji organicznej gleby, przy czym państwa członkowskie same określają konkretne działania temu służące. W obszarze tym zawarte są także regulacje nakładające obowiązki w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz wynikające stąd obowiązki utrzymywania ksiąg, paszportów zwierzęcych oraz kolczykowania zwierząt. Obszar B obejmuje zagadnienia z dziedziny zdrowia publicznego. Regulacje objęły zagadnienia jakości środków ochrony roślin, dopuszczenie ich od obrotu, określenie dopuszczalnego poziomu pozostałości biologicznych i chemicznych w mięsie, bezpieczeństwa żywności oraz kontroli zachorowalności zwierząt gospodarskich (BSE, choroba niebieskiego języka, pryszczycyca, choroba pęcherzykowa). Obszar C reguluje obowiązki producentów rolnych w zakresie dobrostanu zwierząt, w których podstawową zasadą jest dbałość o to, by zwierzęta nie były narażane na niepotrzebny ból i cierpienie. Wymagania w tym zakresie formułują normatywnie ustalone warunki chowu, transportu i uboju zwierząt.

Rygoryzm zasady wzajemnej zgodności wyraża się w tym, że producent rolny dla uzyskania wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich nie musi produkować, ale obowiązkowo musi utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej i wypełniać dalsze wymogi *cross compliance*. Spełnienie wymagań podlega kontroli w gospodarstwach, dla których dopłaty zostały udzielone. W przypadku zaś nieprzestrzegania wymagań objętych zasadą *cross compliance*, płatności bezpośrednie są redukowane proporcjonalnie od powodowanych zagrożeń dla środowi-

ska. Wymagania wynikające z zasady wzajemnej zgodności w krajach UE wprowadzane są w trzech fazach. W państwach „Piętnastki” oraz w Słowenii i na Cyprze obowiązują począwszy od 2005 r.; w Polsce i pozostałych krajach, które przystąpiły do UE w 2004 r. wymagania *cross compliance* obowiązywać zaczęły od 1 stycznia 2009 r., zaś w Bułgarii i Rumunii weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

2.2. Elementy stymulujące ochronę środowiska oraz realizację zasady zrównoważonego rolnictwa zawierały też instrumenty finansowe Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013.

Podstawę prawną polityki rozwoju obszarów wiejskich stanowi art. 39 ust. 2 TFUE (dawny art. 33 ust. 2 TWE), według którego przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się przede wszystkim szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi. Należy także wskazać na art. 174 TFUE (dawny art. 158 TWE), zgodnie z którym w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, podejmowane są działania służące wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub obszarów najmniej uprzywilejowanych, w tym wiejskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich zbudowana została na zasadach komplementarności, spójności i zgodności oraz pomocniczości.

Na gruncie prawa krajowego podstawowym aktem prawnym realizującym wsparcie na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich³⁵. Ustawa określa właściwość poszczególnych organów i podmiotów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków europejskich, sposób realizacji zadań, a także przesłanki i tryb przyznawania, wypłacania i zwracania pomocy. W sferze poprawy środowiska naturalnego i obszarów wiejskich realizowane są zadania z zakresu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW); realizowane programy rolnośrodowiskowe; zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne; odtwarzanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy oraz wprowadzanie instrumentów zapobiegawczych.

Do celów realizowanych w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich należy poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji; poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami; poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej. Powyższe cele są wykonywane w ramach czterech osi. Instrumenty prawne w ramach osi 1 skierowane zostały na kapitał ludzki i fizyczny w sektorach rolno-spożywczym i leśnym (promując transfer wiedzy i innowacji) oraz produkcję wysokiej jakości. Oś 2 zapewnia środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych, jak również zachowanie systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych oraz tradycyjnych krajobrazów na europejskich obszarach wiejskich. Oś 3 wspomaga rozwój lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w celu poprawy warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich sektorach oraz różnicowanie działalności gospodarczej.

³⁵ Dz.U. Nr 64, poz. 427, z późn. zm. Zob. też ustawę z dnia 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej Dz. U. Nr 187, poz. 1381 z późn. zm. oraz obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M.P. Nr 94, poz. 1035.

Oś 4 wprowadza możliwości innowacyjnego zarządzania poprzez oddolne, lokalne podejście do rozwoju obszarów wiejskich.

3. Zakres zmian instrumentów ekologicznych w *Pakiecie WPR 2020*

W projektach *Pakietu WPR 2020* zakres instrumentów finansowych promujących działania proekologiczne uległ istotnym zmianom, w ramach instrumentów filaru I oraz II, wskazując na zwiększenie znaczenia ochrony środowiska naturalnego w rolniczych procesach produkcyjnych, a nawet kosztem tychże. Problematykę projektowanych zmian ująć można w dwóch zasadniczych grupach zagadnień.

3.1. Podstawy prawne regulacji

Podstawy prawne tworzące system wsparcia dla rolniczej działalności proekologicznej zostały ujęte co do zasady w rozporządzeniu horyzontalnym ustalającym zasady finansowania wspólnej polityki rolnej (HR); rozporządzeniu regulującym płatności bezpośrednie (DP) oraz rozporządzeniu w sprawie wsparcia obszarów wiejskich (ROW), a także (fragmentarycznie) w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków (ORR).

Wzajemne relacje między rozporządzeniami są dość trudne do uchwycenia oraz jednoznacznej oceny utworzonego w ten sposób modelu. Analiza przepisów prowadzi jednak do pewnych konkluzji.

Zasadniczym instrumentem oddziaływania pozostają różne formy dopłat finansowych wypłacanych zarówno ze środków filaru I (zwłaszcza płatności bezpośrednich) oraz filaru II (płatności rzecz działań zmierzających do poprawy środowiska naturalnego). Dotychczasowy system zostaje poszerzony wskutek zwiększenia kategorii i rodzajów świadczeń możliwych do uzyskania przy podejmowaniu działań na rzecz środowiska, ale przy jednoczesnym zwiększeniu obowiązków ciążących na rolnikach prowadzących produkcję w warunkach wzmożonej ochrony środowiska.

Warunkiem ubiegania się o uzyskanie (co najmniej w wymiarze podstawowym) środków wsparcia jest spełnienie trzech zasadniczych kryteriów:

- 1) obszarowego, czyli minimalnej wielkości kwalifikowanych użytków rolnych pozostających we władaniu rolnika;
- 2) prowadzenie działalności rolniczej niezbędnej od uzyskania statusu rolnika czynnego zawodowo oraz
- 3) zachowanie w procesie produkcyjnym wymagań zasady wzajemnej zgodności.

Wymagania *cross compliance* zostały poszerzone poprzez określenie w załącznikach do rozporządzenia 73/2009 podstawowych wymogów z zakresu zarządzania (ang. *Statutory Management Requirements*, SMR) oraz dobrej kultury rolnej zgodnie z ochroną środowiska (ang. *Good Agricultural and Environmental Conditions*, GAEC) w zakresie ochrony wód stosownie do wybranych regulacji ramowej dyrektywy wodnej 2000/60/WE (strefy buforowe wzdłuż cieków wodnych, zezwolenia na nawadnianie, ochrona wód gruntowych przez bezpośrednimi zrzutami niebezpiecznych substancji,) oraz szczególnej ochrony gleby (minimalna pokrywa glebowa, ograniczenie erozji, utrzymanie minimalnych poziomów materii organicznej – zakaz wypalania rżysk, ochrona terenów podmokłych oraz gleb bogatych w węgiel – zakaz orania).

Przesłanki określone w punkcie 1) i 2) tj. przesłanka obszarowa i aktywności zawodowej, zawarte zostały w rozporządzeniu o płatnościach bezpośrednich DP, zaś reżim zasady wzajemnej zgodności (*cross compliance*) został ujęty w rozporządzeniu HR regulującym zasady finansowania WPR.

Ujęcie zasady wzajemnej zgodności w rozporządzeniu horyzontalnym wskazuje na szczególną wagę wymagań środowiskowych, traktowanych jako nadrzędne względem pozostałych warunkujących uczestniczenie w systemie wsparcia finansowego, tak na poziomie podstawowym (płatności bezpośrednie), jak i w reżimie szczególnych płatności ekologicznych. Zmiana miejsca regulacji znacząco wykracza poza zmianę techniczną, redakcyjną. Dokonuje bowiem przesunięcia ciężaru i znaczenia regulacji do wymiaru horyzontalnego, bazowego dla oceny sytuacji gospodarczej rolnika ubiegającego się o uzyskanie dopłat. Stanowi też, co do zasady, podstawową przesłankę udzielenia wsparcia. Zgodnie z treścią art. 92 rozporządzenia HR warunki zasady wzajemnej zgodności muszą spełniać zarówno rolnicy ubiegający się o płatności podstawowe (art. 18 i nast. DP), jak i rolnicy dokonujący restrukturyzacji, przekształcenia winnic oraz zbiorów zielonych (art. 44 i 45 rozporządzenia o jednolitej organizacji rynków), a także rolnicy dokonujący inwestycji w rozwój obszarów wiejskich i poprawę rentowności lasów (art. 22 ust.1 lit. a-b rozporządzenia ROW) ubiegający się o środki rolno-środowiskowo-klimatyczne, a także środki na rzecz: rolnictwa ekologicznego, obszarów Natura 2000, objętych dyrektywą wodną, obszarów z ograniczeniami naturalnymi, dobrostanu zwierząt oraz świadczenia usług leśno-środowiskowych i klimatycznych (art. 29-32, 34 i 35 rozporządzenia ROW). W takim ujęciu zachowanie wymogów ekologicznych staje się zasadniczą przesłanką uzyskania większości środków wsparcia oraz elementem stałego monitoringu, kontroli i oceny działań gospodarczych rolnika dokonywanych na poziomie europejskim. Następuje też wyraźne przesunięcie akcentu oceny prawidłowości działań rolniczych ze sfery wielkości i jakości produkcji na aspekty środowiskowe. Wobec projektowanych w art. 111 DP uprawnień Komisji w zakresie przyjmowania aktów delegowanych reżim ustalonych wymagań zasady wzajemnej zgodności, kontroli oraz sankcji z tytułu stwierdzonych naruszeń, staje się elementem WPR, na który państwa członkowskie będą miały nader niewielki wpływ.

3.2. Kategorie wsparcia finansowego oraz przesłanki ich uzyskania

Kategorie wsparcia finansowego udzielanego w ramach komponentu ekologicznego wspólnej polityki rolnej, stosownie od projektów *Pakietu WPR 2020* ulegają znaczącemu poszerzeniu. Świadczy to o kierunku dokonywanych zmian, ograniczających znaczenie funkcji produkcyjnych WPR. Projekty rozporządzeń określają katalog środków wsparcia finansowego dla rolników, różnicując możliwość ich pozyskania oraz ich wysokość od przestrzegania różnych przesłanek środowiskowych.

FILAR I

Pierwszą grupę stanowią płatności objęte środkami I filaru WPR – należące do płatności bezpośrednich. Są to:

Płatności podstawowe – uzyskanie świadczeń wymaga m.in. spełnienia wymagań określonych w regulacjach określonych dla potrzeb zasady wzajemnej zgodności, tj. w art. 93-94 oraz w załączniku nr II do rozporządzenia HR ustalającego zasady finansowania WPR.

Płatność za praktyki korzystne dla klimatu i środowiska – wprowadzona została do przepisów rozporządzenia DP i stanowi nowy, dodatkowy środek finansowy, o który mogą ubiegać się rolnicy spełniający wymagania dla uzyskania płatności podstawowej (tj. aktywność zawodowa, obszar i zasada *cross compliance*) oraz prowadzą w swoich gospodarstwach co najmniej trzy uprawy (w rozmiarze nie mniejszym niż 5% i nie większym niż 70% całości gruntów uprawnych – art. 30 DP), utrzymują użytki zielone (art. 31 DP) oraz co najmniej 7% tych użytków ma charakter i przeznaczenie proekologiczne (grunty ugorowane, tarasy, strefy buforowe, obszary zalesione, cechy krajobrazu – art. 32 DP). Włączenie tego środka do sfery

wsparcia finansowego jest obowiązkowe i obejmuje 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie (art. 33 DP).

Dopłaty dla grup producentów owoców i warzyw realizujących programy operacyjne na rzecz ochrony środowiska – warunkiem uzyskania wsparcia jest utworzenie uznanej grupy producentów, przedłożenie i zatwierdzenie programu operacyjnego, który zawiera co najmniej dwa działania na rzecz ochrony środowiska lub co najmniej 10% wydatków poniesionych w ramach programów operacyjnych przeznaczonych było na działania na rzecz ochrony środowiska.

FILAR II

Drugą grupę stanowią środki finansowane z II filaru WPR objęte przepisami rozporządzenia ORR. I są to:

Środek rolno-środowiskowo-klimatyczny stanowi *novum* w przepisach rozporządzenia wspierającego rozwój obszarów wiejskich (art. 29 ROW). Włączenie tego środka do programów rozwoju obszarów wiejskich jest obowiązkowe. O uzyskanie środków z tego tytułu mogą ubiegać się rolnicy, grupy producentów lub grupy innych osób gospodarujących gruntami, którzy dobrowolnie podejmują się przeprowadzenia operacji obejmujących co najmniej jedno zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne odnoszące się od gruntów rolnych. Warunkiem wstępnym jest przestrzeganie wymogów zasady wzajemnej zgodności określonych w rozdziale VI rozporządzenia HR (zob. uwagi pkt 3.1.). Zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne mają charakter działań długoterminowych, a wsparcie finansowe może być udzielane w okresie od 5 do 7 lat.

Płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów określone w art. 35 rozporządzenia ROW stanowią rozwiązanie nowe, mające charakter wieloletnich programów (operacji) określonych w planie urzędzenia lasu, realizującym założenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Czas finansowania wynosi od 5 do 7 lat, a środki są przyznawane wówczas, gdy realizowane zadania wykraczają poza obowiązkowe wymogi określone w ustawodawstwie krajowym w zakresie gospodarki leśnej.

Płatności dla rolnictwa ekologicznego wymagają spełnienia warunków zasady wzajemnej zgodności stosownie do tytułu VI rozporządzenia HR oraz warunków określonych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 ustalających zasady produkcji ekologicznej³⁶. Mimo wyraźnej zbieżności charakteru produkcji ekologicznej z działaniami określonymi jako rolno-środowiskowo-klimatyczne (art. 29 ROW), producenci rolni zostali wyłączeni z możliwości otrzymania wsparcia ze środków określonych dla takich działań (art. 29 ust. 8 zdanie drugie).

Płatności dla obszarów Natura 2000 oraz płatności związane z ramową dyrektywą wodną – wymagania w zakresie Natura 2000 oraz dyrektywy wodnej ujęte zostały w ramach programów rolno-środowiskowych oraz w ramach zasady wzajemnej zgodności. Szczególnie wiele wątpliwości co do zasad udzielania dopłat koncentruje się wokół rozdzielania środków na rzecz realizacji celów, które zostały określone podwójnie – po pierwsze w wymaganiach zasady wzajemnej zgodności w rozporządzeniu HR (art. 31 ROW w zw. z art. 93 oraz załącznikiem II rozporządzenia HR), po drugie w ramach płatności podstawowych w zakresie praktyk korzystnych dla klimatu (art. 31 ROW w zw. z art. 29 rozporządzenia DP). Zwraca uwagę nie tylko rozproszenie i brak konsekwencji w przyjętych regulacjach, ale też nakładanie się (dublowanie) zakresów regulacji, a także wielość źródeł finansowania tych samych celów. Trudno tu dopatrzeć się spójnej koncepcji oraz zadeklarowanego uproszczenia mechanizmów WPR.

³⁶ Dz.Urz. UE L 189 z 20.7.2007 r., s. 1-23.

Płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi – wskazanie klarownego trybu pozyskiwania i korzystania ze środków na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (NW) napotyka na problemy podobne, jak omówione w poprzedzającym punkcie. Przesłanki wyznaczenia obszarów NW oraz uzyskania wsparcia z tytułu prowadzenia działalności rolniczej na obszarze NW zostały ujęte w art. 32-33 rozporządzenia ROW oraz w art. 34 rozporządzenia DP, a zatem korzystają z różnych źródeł finansowania oraz różnych trybów postępowania. Stan ten nie wydaje się właściwy ze względu na zapowiedziane uproszczenia procedur. Na marginesie należy też zauważyć, że wyznaczenie obszarów o niekorzystnych (ograniczonych) warunkach naturalnych będzie dokonywane wyłącznie według okoliczności obiektywnych, bez uwzględnienia okoliczności społecznych, co w polskich warunkach ma znaczenie zasadnicze.

Płatności na rzecz dobrostanu zwierząt – obowiązki związane z zachowaniem zasad dobrostanu zwierząt stanowiły i nadal stanowią wymóg zasady wzajemnej zgodności, co oznacza, że płatności określone w art. 34 rozporządzenia ROW mogą mieć miejsce tylko wówczas, gdy podejmowane są działania wykraczające poza normy minimalne określone w zasadzie wzajemnej zgodności.

4. Ocena proponowanych zmian

4.1. Ocena w świetle postanowień prawa pierwotnego

Ocenę proponowanych zmian rozpocząć wypada od uwag natury ogólnej, wynikających z porównania celów określonych dla wspólnej polityki rolnej w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej a zakresem zmian wynikających z projektów aktów stanowiących *Pakiet WPR 2020*.

Polityka rolna ujęta została w przepisach traktatowych jako regulacja szczególna, kształtująca tzw. *sektor wrażliwy*. Środki oddziaływania określone w Traktatach wskazywały na realizację dwóch zasadniczych celów: gospodarczego, zmierzającego do zapewnienia odpowiedniej ilości żywności na potrzeby konsumentów państw członkowskich pozyskiwanych po rozsądnych cenach, oraz socjalnego, polegającego na zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia oraz zabezpieczenia potrzeb socjalnych producentów rolnych. Cele te, mimo licznych zmian, nie uległy diametralnej zmianie. Postanowienia aktualnie obowiązującego art. 39 TFUE (dawny art. 33 TWE) nadal określają cele WPR przy uwzględnieniu obu wymagań – gospodarczego i socjalnego.

WPR mimo swoich odrębności nie funkcjonuje jednak samodzielnie. Obowiązek integracji polityk w sferze ochrony środowiska został przewidziany w przepisach pierwotnego prawa europejskiego. Postanowienia art. 11 TFUE (dawny art. 6 TWE) zakładają łączenie ochrony środowiska z politykami branżowymi realizowanymi przez Unię Europejską w ramach zasady zrównoważonego rozwoju. Dla zasady zrównoważonego rozwoju w sferze wspólnej polityki rolnej zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 39 TFUE (dawny art. 33 TWE), które w aktualnym rozumieniu sytuują wspólną politykę rolną w szerszym kontekście polityki związanej z wsią i jej rozwojem. Podkreślono, że w świetle art. 39 ust. 1 pkt a TFUE w związku z jego art. 191 (dawny art. 174 TWE) wspólna polityka rolna powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony zdrowia i racjonalnego wykorzystania środków naturalnych³⁷.

³⁷ Szerzej zob. A. Jurcewicz; [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Tom I, pod red. A. Wróbla, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 734-746.

Ocena aspektów ekologicznych *Pakietu WPR 2020* na gruncie powołanych przepisów traktatowych wskazuje, że dokonane zostało naruszenie dotychczasowych proporcji produkcyjno-ekologicznych. Wynikający z *Pakietu WPR 2020* zakres proponowanych zmian w sferze ochrony środowiska naturalnego wydaje się zbyt daleko idący. Zakłada, bowiem poszerzenie działań – i związanego z tym systemu wsparcia finansowego – na rzecz ochrony środowiska kosztem sfery produkcyjnej. Stan ten należy ocenić negatywnie, zwłaszcza przy uwzględnieniu dokumentów UE, które legły u podstaw reformy WPR, wskazujących na konieczność zachowania potencjału produkcyjnego, a zwłaszcza Komunikatu Komisji do Parlamentu, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *WPR do 2020 r. – sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi* z 18 listopada 2010 r. Komunikat ten, podsumowując szeroko zakrojoną debatę publiczną na temat reform wspólnej polityki rolnej, wskazał na zasadnicze kierunki zmian oraz cele, które zrealizować ma planowana reforma³⁸. Cele te zakładają między innymi nienaruszalność zasadniczej konstrukcji funkcjonowania wspólnej polityki rolnej opartej na dwóch filarach – rynkowym i strukturalnym; utrzymanie potencjału w zakresie produkcji żywności na obszarze całej Unii w celu zagwarantowania mieszkańcom Europy długotrwałego bezpieczeństwa żywnościowego oraz wniesienia wkładu do zaspokojenia wzrastającego popytu na żywność, który według szacunków FAO do roku 2050 zwiększy się aż o 70%. Nadto w powołanym dokumencie podkreślono, że zmiany muszą promować oraz wspierać wytwarzanie zróżnicowanej żywności wysokiej jakości, gwarantującej bezpieczeństwo zdrowotne ludzi oraz przeciwdziałanie kryzysom światowym, zwłaszcza w zakresie niedoborów żywności. Aktywność rolnicza ma stanowić podstawę dynamicznego rozwoju terytoriów wiejskich oraz ich efektywności gospodarczej. To zaś uznano za zasadniczy czynnik dla tworzenia lokalnych miejsc pracy, włączania społecznego oraz zapobiegania marginalizacji społeczności wiejskich.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że aspekty ekologiczne i związane z nimi zasady wsparcia finansowego nie w pełni odpowiadają wcześniejszym ustaleniom kierunków i zakresu zmian WPR. Nie negując potrzeby zwiększenia wysiłku w zakresie działań ekologicznych, które powinny być realizowane we wszystkich sferach działalności gospodarczej, a zatem także rolniczej, należy jednak sugerować utrzymanie proporcji w ten sposób, by utrzymać wynikające z traktatów gospodarczo-społeczne cele wspólnej polityki rolnej i związane z tym odpowiedni poziom finansowania ich realizacji.

4.2. Ocena w świetle postanowień prawa pochodnego

Szczegółowe uwagi co do przyjętych rozwiązań ekologicznych ująć można w kilku grupach:

- Przede wszystkim zwraca uwagę poszerzenie obowiązków nałożonych na producenta rolnego, warunkujących uzyskanie środków wsparcia. Poszerzony został katalog wyma-

³⁸ W trakcie debaty publicznej złożonych zostało kilka tysięcy opinii oraz stanowisk państw członkowskich formułujących opinie na temat zakresu i kierunków reformy WPR. Parlament Europejski przyjął sprawozdanie w sprawie kształtu polityki rolnej po 2013 r. oraz konsolidacji celów WPR ze strategią Europa 2020. Zob. www.europarl.europa.eu. Elementem debaty były stanowiska państw członkowskich – zob. *Ocena prawna wpływu health check na przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej. Zbiór ekspertyz w ramach projektu badawczego*, pod red. A. Sokali, B. Rakoczego, Toruń 2010; stanowisko strony polskiej zawiera: *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 r.*, www.mrr.gov.pl. oraz cykl publikacji zainicjowanych przez Forum Inicjatyw Rozwojowych, które ukazały się na łamach pisma *Wieś i Rolnictwo* z 2010 r. nr 1-4, autorstwa m.in.: J. S. Zegara, L. Goraja, oraz W. Poczty.

gań objętych zasadą wzajemnej zgodności. Uwzględniając fakt, że wymagania te mają charakter podstawowy dla środków wsparcia obu filarów uznać należy, że będą stanowiły poważną barierę korzystania z pomocy finansowej ze środków UE. Wynikające z projektów ograniczenie stosowania zasady wzajemnej zgodności dla małych gospodarstw oraz pewna liberalizacja przepisów w zakresie kontroli nie są zmianami istotnymi. Przeciwnie należy uznać, że mają charakter kosmetyczny, nie wywierający wpływu na większość gospodarstw towarowych.

- Wprowadzone nowe środki ekologiczne – środek rolno-środowiskowo-klimatyczny (art. 29 ROW) oraz praktyki korzystne dla klimatu i środowiska (art. 29 DP) określone zostały jako obowiązkowe, co powoduje, że określona pula środków (30%) musi zostać przeznaczona na działania ekologiczne, kosztem innych aktywności ze sfery gospodarczej. Szczególnie wątpliwe jest to w odniesieniu do środków objętych filarem I, z którego finansuje się działania rynkowe.
- Poważne wątpliwości budzi sposób ujęcia nowych środków oraz wzajemne zależności między nimi. Zakresy przedmiotu regulacji zachodzą na siebie uniemożliwiając jednoznaczne określenie, kiedy i dla potrzeb którego środka zostały spełnione. Rozkład środków prowadzi *de facto* do zatarcia dotychczasowych różnic między zadaniami poszczególnych filarów WPR.
- Postulat ograniczenia ilości agencji płatniczych ocenić należy pozytywnie. Niestety, rozbicie dotychczasowego systemu oraz niejasne kryteria kwalifikacji nowych środków, wymagają daleko idących zmian prawno-organizacyjnych, co nie będzie zabiegiem prostym ani szybkim. Zmiany w zakresie organizacji organów nadzorczo-kontrolnych nie tylko nie ograniczą obciążeń finansowych, ale wręcz będą stanowiły dodatkowy aspekt obciążający.
- Zapowiedziane uproszczenie procedur obejmuje tylko nieznaczną grupę zainteresowanych. Nie będzie też miało większego wpływu na ograniczenie obciążeń organów administracji rolnej. Nadal nieczytelne pozostają zasady i tryby udzielania pomocy, tak dla samych zainteresowanych, jak i dla podatników UE, którzy nadal będą mogli kwestionować zasadność i wielkość środków przekazywanych na rolnictwo.
- Poszerzenie zakresu środków ekologicznych zostało połączone z pewną elastycznością przepływu środków między filarami oraz wykorzystywaniem na inne cele środków pozyskanych z różnych źródeł. Elastyczność ta ma jednak nader ograniczony zakres, a swoboda dysponowania środkami, w porównaniu z zasadami dotychczas obowiązującymi, ulegnie zmniejszeniu. Przykładowo można wskazać, że środki pozyskiwane przez państwo z tytułu sankcji za naruszenia zasady wzajemnej zgodności w dotychczas obowiązującym wymiarze wynosiły 25%, a po zamianach będzie to tylko 10%. Podobnie jest w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji przy zachowaniu środków odzyskanych tytułem ryczałtowego zwrotu – obecnie wynosi to 20%, a prognozuje się tylko 10%.
- Jako budzące wątpliwości należy uznać bardzo daleko idące przekazanie uprawnień Komisji w zakresie wydawania aktów delegowanych. Większość szczegółowych rozwiązań ma zostać zawarta właśnie w takich aktach, co powoduje, że w chwili obecnej nie można ocenić ich zawartości merytorycznej, a po wydaniu wyraźnie dokonane zostanie ograniczenie możliwości kształtowania sytuacji prawnej przez państwa członkowskie. Zakres delegacji oraz jej niedookreśloność wydaje się zbyt daleko idąca. Zastrzeżenia są też uzasadnione w kontekście postanowień art. 43 TFUE (dawny art. 37 TWE), który wskazuje, że to Rada (a nie Komisja) określa środki dotyczące cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych.

5. Konkluzje

Część wspólnej polityki rolnej odnosząca się do produkcji ekologicznej budzi szereg wątpliwości. W tym zakresie konieczne są dalsze uzgodnienia i negocjacje. Uwzględniając powszechnie zgłaszane postulaty w zakresie ekologicznych warunków produkcji, należy jednak dążyć do:

- Wyważenia i proporcjonalnego ujęcia wymagań i oczekiwań odnośnie ilościowo i jakościowo właściwej żywności, dostarczanej odpowiednio do zmieniających się potrzeb konsumentów UE oraz udziału europejskiej żywności na rynkach światowych a ekologicznymi warunkami produkcji. Środki wsparcia nie mogą preferować tylko jednego z aspektów produkcji rolnej, które są ze sobą nierozzerwalnie związane. Może to prowadzić od naruszenia postanowień prawa traktatowego UE.
- Zachowania specyfiki środków i działań realizowanych w ramach poszczególnych filarów WPR.
- Realnego uproszczenia procedur i działań administracji, zwłaszcza przez uporządkowanie wymagań formalnych uzyskania świadczeń, precyzyjnego rozdzielenia kompetencji, czytelności przepisów.
- Szerszego uwzględnienia specyfiki poszczególnych państw, zwłaszcza pod kątem niwelowania różnic rozwojowych poszczególnych regionów – np. w zakresie oznaczania obszarów NW, gdzie potrzeby Polski obejmują konieczność uwzględniania okoliczności społecznych.
- Ograniczenia zakresu aktów delegowanych przekazanych Komisji oraz zachowania, na co najmniej dotychczasowym poziomie, uprawnień i swobody działania przez państwa członkowskie.

III. ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH

1. Ogólna charakterystyka polityki rozwoju obszarów wiejskich

Podstawę normatywną polityki strukturalnej w rolnictwie w prawodawstwie pochodnym stanowi rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)³⁹.

Przepisy tego rozporządzenia określają podstawowe założenia systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, powierzając państwom członkowskim odpowiedzialność za określenie strategii rozwoju obszarów wiejskich i realizację zadań w tym zakresie.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna towarzyszyć politykom wsparcia rynku i dochodów w ramach wspólnej polityki rolnej i uzupełniać je, a tym samym – przyczyniać się do osiągnięcia celów tej polityki, ustanowionych w Traktacie (por. art. 33 ust. 1 TWE). Polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna uwzględniać ogólne cele polityki spójności gospodarczej i społecznej określone w Traktacie.

Artykuł 4 rozp. nr 1698/2005 określa cele wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, do których należą:

- poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji;

³⁹ Dz. Urz. UE L 277 z 21.10.2005 r., s. 1-40.

- poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami;
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.

Powyższe cele są wykonywane w ramach czterech osi: oś 1 – Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego; oś 2 – Poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich; oś 3 – Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej, oś 4 – Lider (Tytuł IV rozp. nr 1698/2005).

W ramach osi określone zostały poszczególne działania (operacje), które mają prowadzić do osiągnięcia założonych celów.

Instrumenty prawne w ramach osi 1 skierowane zostały na kapitał ludzki i fizyczny w sektorach rolno-spożywczym i leśnym (promując transfer wiedzy i innowacji) oraz produkcję wysokiej jakości. Oś 2 zapewnia środki na ochronę i wzmocnienie zasobów naturalnych, jak również zachowanie systemów rolnictwa i leśnictwa o wysokich wartościach przyrodniczych oraz tradycyjnych krajobrazów na europejskich obszarach wiejskich. Oś 3 wspomaga rozwój lokalnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w celu poprawy warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich sektorach oraz różnicowanie działalności gospodarczej. Oś 4 wprowadza możliwości innowacyjnego zarządzania poprzez oddolne, lokalne podejście do rozwoju obszarów wiejskich.

Polityka rozwoju obszarów wiejskich zbudowana została na zasadach komplementarności, spójności i zgodności oraz pomocniczości (art. 5 rozp. nr 1698/2005). Komplementarność oznacza, że EFFROW uzupełnia działania krajowe, regionalne i lokalne. Zasada spójności dotyczy relacji pomocy udzielanej w ramach EFFROW z pozostałymi politykami i priorytetami Wspólnoty. Szczególnego znaczenia nabiera w odniesieniu do instrumentów polityki spójności, tzn. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego, a także wspólnej polityki rybołówstwa (Europejskiego Funduszu Rybackiego). Działania wszystkich instrumentów powinny być skoordynowane w ramach polityki prowadzącej do usunięcia różnic w rozwoju społecznym i gospodarczym między poszczególnymi regionami Wspólnoty.

Wymóg zgodności odnosi się do zapewnienia zgodności operacji finansowanych przez EFFROW z prawodawstwem wspólnotowym. Artykuł 7 rozp. nr 1698/2005 określa zasadę pomocniczości, która oznacza że państwa członkowskie odpowiadają za realizację programów rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z wewnętrznymi rozwiązaniami instytucjonalnymi. Kolejna zasada wynika z art. 8 cytowanego rozporządzenia i dotyczy wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zapobiegania wszelkiej dyskryminacji.

Podstawowe znaczenie należy przypisać jednak zasadzie partnerstwa, którą ustanawia art. 6 rozp. nr 1698/2005. Partnerstwo oznacza, że pomoc dla obszarów wiejskich jest wdrażana w drodze ścisłych konsultacji i współpracy między KE i państwem członkowskim. Najistotniejsza konsekwencja sprowadza się do przygotowywania przez państwa stosownych programów wspierania obszarów wiejskich. Dokumenty te stanowią podstawę uruchomienia pomocy finansowej.

Instrumentem finansowym realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich jest Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który powołany został do życia wspomnianym wcześniej rozp. nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej.

Zgodnie z art. 2 cytowanego rozp., w celu zapewnienia finansowania poszczególnych środków wspólnej polityki rolnej – w tym przypadku rozwoju obszarów wiejskich, tworzy się EFRROW, który stanowi część budżetu ogólnego UE (art. 2 ust. 2 rozp. nr 1290/2005).

Na gruncie prawa krajowego podstawowym aktem prawnym w przedmiotowym zakresie jest ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ustawa określa właściwość poszczególnych organów i podmiotów w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich ze środków wspólnotowych, sposób realizacji zadań, a także przesłanki i tryb przyznawania, wypłacania i zwracania pomocy.

2. Zakres projektowanych zmian

2.1. Źródła prawa

Podstawy prawne nowego systemu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zostały w podstawowym zakresie określone w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – dalej „rozp. ROW”.

Projekt ten, w odróżnieniu od dotychczasowych rozwiązań prawnych (rozp. 1698/2005), nie stanowi jednak „samodzielnej” konstrukcji normatywnej. Wyraźnie podkreślono bezpośredni związek polityki rozwoju obszarów wiejskich z „ogólną” polityką spójności UE, czego wyrazem stało się przedstawienie projektu rozporządzenia dotyczącego wspólnych ram strategicznych (dalej: „rozp. WRS”), ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006⁴⁰.

Zgodnie z art. 3 rozp. ROW działania podejmowane w ramach PROW służyć mają realizacji strategii „Europa 2020” przez promowanie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w całej Unii w sposób uzupełniający inne instrumenty wspólnej polityki rolnej, politykę spójności i wspólną politykę rybołówstwa. Oznacza to m.in. ujęcie EFRROW we Wspólne Ramy Strategiczne oraz objęcie II filara WPR przepisami dotyczącymi warunkowości opartej na wynikach, jak to ma miejsce w przypadku funduszy strukturalnych.

Odrębnej uwagi wymaga okoliczność, iż realna ocena zreformowanych instytucji prawnych realizujących Program Rozwoju Obszarów Wiejskich jest bezpośrednio zależna od wysokości środków finansowych. Innymi słowy, dopiero określenie wielkości budżetu UE na lata 2014-2020 (rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020)⁴¹ w pełnej mierze pozwoli w pełni ocenić skuteczność zakładanych rozwiązań normatywnych. Tytułem wstępu należy przyjąć, że zamrożenie poziomu wsparcia na poziomie roku 2013 może budzić pewne wątpliwości co do efektywności PROW w nadchodzącej perspektywie finansowej (zob. część VII opinii).

⁴⁰ COM (2011) 615. Rozporządzenie WRS określa m.in. ogólne zasady wsparcia, wspólne elementy planowania i programowania strategicznego (wykaz wspólnych celów tematycznych mających określonych w strategii „Europa 2020”), charakterystykę WRS oraz tzw. umów partnerskich (z państwami członkowskimi), ustalenia dotyczące monitorowania, sprawozdawczości i oceny, przepisy w odniesieniu do zasad kwalifikowalności, wybrane aspekty systemu zarządzania i kontroli).

⁴¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, Bruksela, 29.6.2011 r., KOM (2011) 500, wersja ostateczna.

2.2. Zakres przedmiotowy

Rozporządzenie ROW ustanawia ogólne zasady wsparcia rozwoju obszarów wiejskich finansowane z EFRROW, co w szczególności dotyczy określenia celów oraz priorytetów, realizacji których ma służyć PROW, kontekstu strategicznego polityki (tytuł I rozp. ROW), środków PROW (tytuł III), zasad dotyczących programowania (tytuł II rozp. ROW), tworzenia sieci kontaktów, zarządzania, monitorowania i oceny na podstawie obowiązków dzielonych przez państwa członkowskie i Komisję (tytuł VII) oraz reguł koordynacji EFRROW z innymi instrumentami (art. 1 rozp. ROW).

2.3. Założenia polityki rozwoju obszarów wiejskich

Zmodyfikowana struktura podstawowych założeń, realizacji których ma służyć system PROW, została określona w art. 3 – 6 rozp. ROW.

Zgodnie z art. 3 rozp. ROW, wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do osiągnięcia następujących podstawowych celów (w ramach WPR): poprawy konkurencyjności rolnictwa, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działaniami w dziedzinie klimatu, a także zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich.

W dotychczasowym stanie prawnym (por. rozp. 1698/2005) głównym celem PROW odpowiadały oznaczone „osie”, obejmujące poszczególne „działania” pomocowe. Konstrukcja ta ma ulec zmianie, przepis art. 5 rozp. ROW przewiduje bardziej elastyczne określenie założeń celowościowych przez odniesienie do sześciu „priorytetów” UE (bezpośrednio nawiązujących do ogólnych założeń polityki spójności⁴²).

Do priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich należą:

- ułatwianie transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich,
- poprawa konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych,
- poprawa organizacji łańcucha żywnościowego i promowanie zarządzania ryzykiem w rolnictwie,
- odtwarzanie, chronienie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa,
- wspieranie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym,
- zwiększanie włączenia społecznego, ograniczanie ubóstwa i promowanie rozwoju gospodarczego na obszarach wiejskich (art. 5 pkt 1-6 rozp. ROW).

W dalszej kolejności, w nawiązaniu do poszczególnych priorytetów, wskazano na szczególne znaczenie określonych „obszarów” wsparcia – z podkreśleniem, że wykaz ten nie ma charakteru zamkniętego.

W konsekwencji poszczególne działania („środki” w nowej nomenklaturze) objęte EFRROW nie zostały przypisane konkretnym elementom struktury celowościowej. W to miejsce przyjęto, że każdy środek rozwoju obszarów wiejskich programuje się w taki sposób, aby wyraźnie przyczyniał się do osiągnięcia co najmniej jednego priorytetu Unii w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (art. 14 rozp. ROW). Orientacyjny wykaz środków mających szczególne znaczenie w kontekście priorytetów Unii został określony w załączniku III rozp. ROW.

⁴² Celów tematycznych wspólnych ram strategicznych (WRS).

2.4. Programowanie rozwoju obszarów wiejskich

W rozporządzeniu ROW kontynuowane jest co do zasady strategiczne podejście w zakresie programowania PROW, oparte na założeniu dostosowania systemu działań do uwarunkowań krajowych (regionalnych) w drodze opracowywania strategii oraz programów przez państwa członkowskie. Zgodnie z uzasadnieniem projektu, zmodyfikowany mechanizm realizacji ma na celu zwiększenie skuteczności podejścia strategicznego. W szczególności odnosi się to do ustanowienia na szczeblu ogólnoeuropejskim konkretnie określonych wspólnych celów rozwoju obszarów wiejskich.

W porównaniu do rozp. 1698/2005 zrezygnowano z opracowania krajowych planów strategicznych (KPS), które funkcjonowały jako ogólne ramy odniesienia dla właściwego programowania pomocy. W miejsce KPS znajdują zastosowanie „wspólne” reguły programowania wyznaczone przez rozp. WRS (w ujęciu systemowym, które uwzględnia w szczególności zakres działania funduszy strukturalnych).

Podstawowym dokumentem strategicznym pozostają programy rozwoju obszarów wiejskich, które stanowią konieczny element uruchomienia pomocy UE (wdrożenia strategii za pomocą zbioru środków przewidzianych w rozp. ROW). Warto zauważyć, że utrzymana została możliwość wyboru przez państwo członkowskie przedłożenia jednolitego programu rozwoju obszarów wiejskich dla całego terytorium albo zbioru programów regionalnych (art. 7 ust. 2 rozp. ROW). Oznacza to, że państwa członkowskie mają wybór między realizacją celów w ramach programu horyzontalnego lub programów regionalnych (wertykalnych) w zależności od szczególnych uwarunkowań danego państwa.

Szczegółowa zawartość programów określona została w art. 24 rozp. WRS oraz art. 9 rozp. ROW.

Swoistym *novum* jest możliwość włączenia do programów rozwoju obszarów wiejskich „podprogramów tematycznych” z którymi związane jest podwyższenie intensywności wsparcia europejskiego. Zakres przedmiotowy podprogramów tematycznych ma charakter zamknięty, dotyczy czterech płaszczyzn: młodych rolników, małych gospodarstw rolnych, obszarów górskich oraz tzw. krótkich łańcuchów dostaw (por. art. 8 ust. 1 w zw. z załącznikiem I i III rozp. ROW w których określono wykaz środków oraz stawki wsparcia).

Procedura przygotowania, zatwierdzenia oraz zmiany programów rozwoju obszarów wiejskich (rozdział II rozp. ROW) nie odbiega w zasadniczy sposób od reguł wyznaczonych obecnie przez rozp. 1698/2005.

2.5. Środki rozwoju obszarów wiejskich

Katalog środków objętych finansowaniem EFRROW („działań” w rozumieniu rozp. 1698/2005) został istotnie zmieniony w porównaniu do obecnych rozwiązań. W rozdziale I tytułu III rozp. ROW określono następujące środki oraz podstawowe przesłanki ich stosowania:

- Transfer wiedzy oraz działania informacyjne (art. 15 rozp. ROW);
- Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem rolnym i zastępstw (art. 16);
- Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych (art. 17);
- Inwestycje w środki trwałe (art. 18);
- Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych (art. 19);
- Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej (art. 20);
- Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich (art. 21);
- Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów (art. 22). W ramach tego środka wsparcie finansowe dotyczy: zalesiania i tworzenia terenu zalesionego

(art. 23), zakładania systemów rolno-leśnych (art. 24), zapobiegania zniszczeniom lasów wskutek pożarów lasów, klęsk żywiołowych i katastrof oraz odtwarzania lasów (art. 25), inwestycji zwiększających odporność ekosystemów leśnych i ich wartość dla środowiska (art. 26), inwestycji w nowe technologie w dziedzinie leśnictwa oraz w przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów leśnych (art. 27).

- Tworzenie grup producentów (art. 28);
- Środek rolno-środowiskowo-klimatyczny (art. 29);
- Rolnictwo ekologiczne (art. 30);
- Płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną (art. 31);
- Płatności dla obszarów z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnie ograniczeniami (art. 32);
- Dobrostan zwierząt (art. 34);
- Usługi leśno-środowiskowe i klimatyczne oraz ochrona lasów (art. 35);
- Współpraca (art. 36);
- Zarządzanie ryzykiem (art. 37). Wsparcie w ramach tego środka obejmuje: ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin (art. 38), fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych (art. 39), narzędzie stabilizacji dochodów (art. 40),
- Rozwój lokalny Leader (art. 42 – 45).

2.6. Finansowanie programów

W rozp. ROW wskazano, że całkowita kwota wsparcia z Unii oraz jej podział na poszczególne lata będzie zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014-2020 i zostanie ustalona przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji, a zatem kwestia ta nie jest przedmiotem opiniowanego projektu.

Jednocześnie KE została upoważniona do ustalenia podziału środków EFRROW pomiędzy państwa członkowskie w drodze aktu wykonawczego, w oparciu o obiektywne kryteria i wyniki z przeszłości.

Poziomy wkładu funduszu określono w odniesieniu do kwalifikowalnych wydatków publicznych i mają one wynosić od 20% do max. 50% w regionach rozwiniętych i max. 85% w regionach słabiej rozwiniętych (o PKB *per capita* mniejszym niż 75% średniej UE-27).

Dla części działań (m.in. transfer wiedzy, współpraca, grupy producentów) oraz podejścia Leader wkłady te mogą być wyższe: do 80% w regionach rozwiniętych i 90% w regionach słabo rozwiniętych. W regionach słabo rozwiniętych dopuszcza się też wyższy poziom wsparcia operacji „Inwestycje w środki trwałe”. Należy jednak zauważyć pominięcie w rozp. ROW kategorii tzw. obszarów przejściowych (co pozwoliłoby uwzględnić w systemie pomocowym EFRROW obszary wiejskie położone na peryferiach regionów o stosunkowo wysokim poziomie PKB wygenerowanym przez silne ośrodki miejskie).

3. Ocena proponowanych zmian

3.1. Ocena w świetle postanowień prawa międzynarodowego

Międzynarodowy pryzmat oceny dotyczy jedynie charakterystyki operacji (działań) objętych PROW w perspektywie Porozumienia w sprawie rolnictwa (AoA) Światowej Organizacji Handlu (zob. szerzej część I pkt 4.1. opinii). Kwestia zgodności subsydiów PROW z kryteriami WTO nie budzi żadnych wątpliwości.

Przedmiotowe formy wsparcia można bowiem kwalifikować w świetle załącznika 2 AoA jako płatności oddzielone od produkcji, a więc należą one do tzw. kategorii zielonej (*green box*), co oznacza pełne zwolnienie z obowiązku redukcji. Część z operacji przewidzianych w rozp. ROW nie jest w ogóle objęta przedmiotowymi ustaleniami WTO. Konkludując, projekt rozporządzenia jest faktycznie indyferentny we wskazanej płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej.

3.2. Ocena w świetle postanowień prawa pierwotnego

Podstawę prawną polityki rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w prawie pierwotnym stanowi art. 39 ust. 2 TFUE (wcześniej – art. 33 ust. 2 TWE), według którego przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się:

- szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi;
- potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych;
- fakt, że w Państwach Członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązaniem z całą gospodarką.

Należy także wskazać na art. 174 TFUE, zgodnie z którym w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów o których mowa, szczególną uwagę poświęca się m. in. obszarom wiejskim (por. art. 158 TWE).

Polityka rozwoju obszarów wiejskich stanowi bowiem w istocie odmianę polityki spójności (strukturalnej) UE i jest wyodrębniana ze względu na szczególne znaczenie przypisywane rolnictwu⁴³.

Nie budzi żadnych wątpliwości, że WPR znajduje swoje ostateczne uzasadnienie w zachowaniu jedności rynku, a w związku z tym powinna konsekwentnie dotyczyć struktur rolnych, aby umacniać gospodarczą i społeczną spójność UE. W systemie postanowień TFUE wspólna polityka rolna stanowi integralną część ogólnej polityki UE na rzecz zachowania jedności rynku poprzez poprawę jego struktury. Wkład do tworzenia silnych struktur ekonomicznych i społecznych jest funkcją, którą WPR dzieli ze wszystkimi innymi rodzajami polityk europejskich. Przepis art. 174 TFUE potwierdza taki właśnie status wspólnej polityki rolnej. W praktyce oznacza to, że na podstawie planu rozwoju regionalnego środki finansowe przeznaczone na polepszanie struktur rolnych łączą się ze środkami z innych źródeł (w szczególności – funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności) i tworzą podejście zintegrowane⁴⁴.

Wydaje się, że w projektowanym rozporządzeniu właśnie ten aspekt uległ szczególnemu podkreśleniu. Po raz pierwszy zdecydowano się na systemowe określenie miejsca EFRROW obok Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego (tradycyjnie – funduszy strukturalnych) oraz Funduszu Spójności (rozp. WRS). Określenie wspólnych reguł programowania pomocy regionalnej uwzględniających szczególny charakter obszarów wiejskich bez wątpienia może być traktowane jako istotny element zapewnienia spójności działań UE. Z drugiej strony – można zadać pytanie, czy wspólne reguły programowe nie ograniczą się do czysto „formalnej” koncepcji spójności. Innymi słowy, czy w efekcie przyjętych rozwiązań nie nastąpi faktyczne ograniczenie funkcji obszarów wiejskich, które

⁴³ Por. orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-230/78 i C-331/88.

⁴⁴ Por. A. Jurcewicz: *op. cit.*, s. 744-746.

zostaną ujęte na poziomie „ogólnych” dokumentów programowych (rozp. WRS) bez uwzględnienia szczególnego statusu tych obszarów. Status ten wykracza zaś bezsprzecznie poza tradycyjną triadę spójności (gospodarczej, społecznej i terytorialnej).

3.3. Ocena w świetle postanowień prawa pochodnego

Na szczególną uwagę zasługują następujące zagadnienia:

- Poważne wątpliwości budzi proponowany podział środków finansowych przeznaczonych na II filar w budżecie WPR na lata 2014-2020. W obecnym stanie rzeczy udział ten wynosi realnie poniżej 25% ogółu środków. Należy jeszcze raz podkreślić, że faktyczny wymiar PROW wyznaczany jest przez wysokość środków EFRROW. Proponowana reforma systemu wsparcia może zostać właściwie oceniona dopiero przez pryzmat budżetowy. Dotyczy to również wielkości kopert pomocy dla poszczególnych państw członkowskich. Projektowane rozwiązanie, sprowadzające się do określenia kwot w drodze aktu wykonawczego KE przy braku wyraźnego określenia kryteriów podziału środków pomiędzy państwa członkowskie w rozp. ROW nie może zostać ocenione pozytywnie (zob. analogiczne uzasadnienie co do uprawnień KE – część I pkt 4.3 opinii).
- Z powyższymi zastrzeżeniami bezpośrednio wiąże się wynikająca z art. 14 rozp. DP możliwość przesunięcia środków między filarami (zob. część VII opinii). Pogłębia to wątpliwości co do faktycznego wymiaru PROW w latach 2014-2020.
- W zakresie wyznaczonych priorytetów dla założeń celowościowych PROW (poprawy konkurencyjności rolnictwa, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi oraz działaniami w dziedzinie klimatu, zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich – art. 3 rozp. ROW), pewne wątpliwości może budzić stosunkowo słabe podkreślenie wsparcia konkurencyjności gospodarstw rolnych innych niż napotykających problemy strukturalne, poprawy warunków życia oraz rozwoju mikro- i małych przedsiębiorstw funkcjonujących na obszarach wiejskich. Powyższa kwestia jest szczególnie istotna z perspektywy specyfiki problemów obszarów wiejskich w nowych państwach członkowskich. Pominiecie proponowanych priorytetów w rozp. ROW może oznaczać w przyszłości (na etapie zatwierdzania programów rozwoju obszarów wiejskich przez KE) faktyczną likwidację przedmiotowych działań, ze względu na ich formalną „nie-priorytetowość”.
- Na pozytywną ocenę zasługuje utrzymanie dotychczasowego zakresu geograficznego programów rozwoju obszarów wiejskich, tj. możliwość wyboru między realizacją założonych celów w ramach programu krajowego (horyzontalnego) lub programów regionalnych (art. 7 ust. 2 rozp. ROW). Pozwala to na większe uwzględnienie problemów poszczególnych regionów wiejskich (przy uwzględnieniu uwagi sformułowanej wyżej).
- Ograniczone ramy niniejszej opinii nie pozwalają na kompleksową ocenę systemu środków pomocowych (Rozdział I Tytułu III rozp.) oraz przesłanek stosowania działań, należy jednak zasygnalizować wybrane kwestie:
 - a) wątpliwości budzi połączenie części dotychczasowych instrumentów wsparcia w grupy działań wielokierunkowych o zróżnicowanym charakterze (co do zakresu podmiotowego, przedmiotowych przesłanek uzyskania pomocy); wskazane „kompleksowe” ujęcie powodować będzie istotne trudności w realizacji przedmiotowych działań (zob. w szczególności art. 18 rozp. ROW – *Inwestycje w środki trwałe* oraz jego art. 20 – *Rozwój gospodarstw rolnych i działalności gospodarczej*);
 - b) wyjątkowo dyskusyjny charakter ma koncepcja określenia obligatoryjnych poziomów środków na działania „środowiskowe” (zob. w tym zakresie część II opinii)

oraz działania typu Leader; wydaje się, że taki model nie uwzględnia w odpowiednim zakresie zasady subsydiarności (fundamentalnej dla PROW);

- c) zwraca uwagę brak w zreformowanej PROW systemowych działań (środków) służących poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz zmianie generacyjnej w rolnictwie (wzorem wcześniejszych emerytur – rent strukturalnych). Proponowane w art. 20 ust. 1 lit. c rozp. ROW rozwiązanie w postaci rocznych płatności dla rolników uczestniczących w systemie dla drobnych producentów rolnych (Tytuł V rozp. DP), którzy definitywnie przekazali swoje gospodarstwo innemu rolnikowi, budzi wątpliwości, przede wszystkim ze względu na wysokość płatności. Po wtóre, niezrozumiałe jest sięganie w tym zakresie do środków właściwych dla I filara WPR;
- d) na pozytywną ocenę zasługuje wyłączenie z systemu pomocowego gospodarstw o największym potencjale (por. art. 18 ust. 2 rozp. ROW);
- e) nie budzi większych wątpliwości konstrukcja wsparcia w zakresie zalesiania (art. 23) i rolnictwa ekologicznego (art. 30);
- f) interesujące (w podstawowym zarysie) są propozycje wsparcia na podstawie art. 38 (*Ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin*) oraz art. 39 (*Fundusze wspólnego inwestowania dotyczące chorób zwierząt i roślin oraz incydentów środowiskowych*).

4. Konkluzje

W konsekwencji wskazanych wyżej uwag, postulować należy w szczególności:

- zmianę propozycji podziału środków finansowych przeznaczonych na II filar WPR na lata 2014-2020;
- ograniczenie uprawnień KE – w szczególności w aspekcie finansowym;
- większą swobodę państw członkowskich w zakresie wyboru form wsparcia (ograniczenie rozwiązań obligacyjnych);
- wprowadzenie do rozp. ROW kategorii obszarów przejściowych, uprawnionych do wyższych poziomów wkładu EFRROW;
- uwzględnienie w systemie środków pomocowych takich rozwiązań, które w większym stopniu uwzględniać będą szczególne problemy obszarów wiejskich w zakresie struktury obszarowej;
- modyfikację struktury środków pomocowych przez wyodrębnienie z działań kompleksowych rozwiązań skierowanych do odmiennych grup beneficjentów.

IV. ORGANIZACJA RYNKU ROLNEGO

1. Charakterystyka regulacji prawnych wspólnej organizacji rynków rolnych

1.1. Powszechny obrót gospodarczy, określany jest jako wymiana dóbr i usług oraz towarzyszące tej wymianie i powstające w jej procesie stosunki prawne między uczestnikami. Cechą tych stosunków jest to, że co najmniej jeden uczestnik lub wszyscy prowadzą profesjonalną działalność gospodarczą i określani są jako przedsiębiorcy, a stosunki między przedsiębiorcami kształtowane są przede wszystkim na podstawie umów cywilnoprawnych z uwzględnieniem zasady ekwiwalentności świadczeń, równorzędności stron i reguł wolnej konkurencji. Czynności obrotu gospodarczego cechuje nadto szybkość i szablonowość transakcji, specyficzne zasady finansowania i rozliczania transakcji oraz trwałość stosunków. Dalszą cechą wyróżniającą jest ograniczenie znaczenia regulacji natury administracyjnej. Tak rozumiany

powszechny obrót gospodarczy stanowi element gospodarki rynkowej opartej na wolności gospodarczej, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP.

1.2. Na tle przyjętej definicji nie budzi wątpliwości fakt, że obrót produktami rolnymi wymyka się spod ogólnej klasyfikacji, wprowadzając swoiste rozwiązania. Obowiązujące reguły produkcji i obrotu produktami rolnymi tworzą szczególny reżim obrotu gospodarczego. Reżim ten normowany jest przede wszystkim przepisami wspólnotowymi regulującymi europejską organizację rynku rolnego. Organizacja rynków ukształtowana została z uwzględnieniem szczególnego charakteru rolnictwa określanego jako *wrażliwy* sektor gospodarki Unii Europejskiej, gdzie poza zagadnieniami *stricte* gospodarczymi uwzględniane są także: potrzeby społeczne producentów rolnych, uwarunkowania środowiskowe produkcji rolnej jako działalności gospodarczej, szczególne reguły limitowania produkcji, reżim konkurencji oraz subwencjonowanie rolnictwa. Wskazane okoliczności tworzą najważniejsze determinanty, które zadecydowały o wprowadzeniu szczególnych regulacji prawnych, a w konsekwencji wyróżnieniu rolnego obrotu gospodarczego ze sfery obrotu powszechnego. Instrumenty prawne, jakie zostały wdrożone w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych cechuje znaczne zróżnicowanie, tak co do celów, dla których zostały wdrożone, jak i szybkości oddziaływania oraz skutków, jakie wywołują. Zasadnicze instrumenty dotychczas stosowane obejmowały: reguły ustalania cen rolnych; interwencji rynkowej – skup oraz dopłaty do prywatnego przechowywania; limitowania / kwotowania produkcji; subwencjonowania rolnictwa; reguł konkurencji; organizacji obrotu produktami z państwami trzecimi – w tym zagadnienia cel, refundacji wywozowych i przywozowych, kontyngentów eksportowych i importowych; norm jakościowych produktów rolnych. W sferze regulacji rynkowych pozostawały też zasady tworzenia, funkcjonowania i wspierania organizacji producentów rolnych oraz gromadzenie, a także przetwarzanie danych w ramach informacji rynkowej.

1.3. Obrót gospodarczy w zewnętrznym wymiarze podlega zasadom wynikającym z podpisanych umów i porozumień międzynarodowych, z tym że podpisany w 1947 r. Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ang. *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) miał zastosowanie do rolnictwa tylko w sposób wyrywkowy. Dlatego też państwa-sygnatariusze („umawiające się strony”) wyłączyły praktycznie ten sektor z zakresu stosowania zasad zawartych w Układzie Ogólnym. Podczas tzw. rundy urugwajskiej, rozpoczętej w Punta del Este w 1986 r., rolnictwo zostało włączone do wielostronnych negocjacji handlowych. Wraz z podpisaniem porozumienia z Marrakeszu w 1994 r., Światowa Organizacja Handlu ustanowiła nowe wielostronne ramy na rzecz stopniowej liberalizacji rolnictwa. Sektor rolnictwa wyróżnia się jednak tym, że w jego przypadku istnieje szczegółowe porozumienie – *Porozumienie w sprawie rolnictwa*, którego postanowienia mają moc nadrzędną. Na podstawie Porozumienia w sprawie rolnictwa państwa członkowskie WTO zobowiązały się do wdrożenia obowiązującego programu reformy polityk rolnych. Program ten ustanawia zasady dotyczące trzech głównych dziedzin mających znaczny wpływ na WPR:

A. Dostęp do rynku

Porozumienie w sprawie rolnictwa ma na celu poprawę dostępu do rynku poprzez:

- przekształcenie wszystkich środków ochronnych na granicach w opłaty celne (ekwiwalenty taryfowe), a następnie ich stopniowe zniesienie;
- w wypadku produktów szczególnych niepodlegających taryfikacji – ustanowienie zobowiązań minimalnego dostępu dla krajów trzecich poprzez otwarcie kontyngentów taryfowych;
- utrzymanie tzw. bieżącego dostępu;
- wprowadzenie specjalnej klauzuli ochronnej, która ma zastosowanie w wypadku przekroczenia określonego pułapu przywozu, bądź w wypadku spadku cen przywozu poniżej określonego poziomu.

B. Wsparcie wewnętrzne

Porozumienie w sprawie rolnictwa przewiduje ograniczenie rozmiarów wsparcia w zależności od jego rodzaju, podzielonego na różne kategorie w zależności od ryzyka zakłócania przez nie handlu produktami rolnymi, mierzonego stopniem jego oddzielenia od wielkości produkcji:

- kategoria bursztynowa (amber box), określana także jako zagregowany wskaźnik wsparcia (ang. *Aggregate Measurement of Support*, AMS), obejmuje wsparcie podtrzymujące ceny oraz wsparcie powiązane z produkcją podlegające obowiązkowi redukcji. Powinna ona zostać ograniczona o 20% w ciągu 6 lat w porównaniu z okresem odniesienia 1986-1988. Ponadto wszystkie państwa członkowskie WTO mogą zastosować klauzulę *de minimis*, pozwalającą na wyłączenie z bieżącego AMS wsparcia, którego kwota jest niższa niż 5% wartości danego produktu (pomoc szczególna) lub całkowitej produkcji rolnej (pomoc ogólna). Dla krajów rozwijających się ten pułap wynosi 10%.
- kategoria niebieska (blue box) obejmuje wsparcie w ramach programów kontroli podaży zwolnione z obowiązków redukcji: np. pomoc bezpośrednią przyznawaną od powierzchni i określonych plonów lub pogłowia (przypadek pomocy wyrównawczej zatwierdzonej w 1992 r. w ramach WPR). Kwota wsparcia z tytułu AMS i pomoc należąca do kategorii niebieskiej („całkowity AMS”) dla każdego produktu nie może jednak przekraczać całkowitego wsparcia przyznanego w roku gospodarczym 1992.
- kategoria zielona (green box) obejmuje dwa rodzaje wsparcia. Pierwszy dotyczy programów usług publicznych (takich jak badania naukowe, szkolenie, popularyzacja wiedzy, usługi inspekcyjne, usługi marketingowe i promocyjne, usługi o charakterze infrastrukturalnym, krajowa pomoc żywnościowa czy rezerwy publiczne dla celów bezpieczeństwa żywności). Drugi obejmuje wsparcie bezpośrednio dla producentów całkowicie oddzielone od produkcji. Wszystkie rodzaje pomocy należące do kategorii zielonej, ocenione jako zgodne z zasadami WTO, podlegają całkowitemu zwolnieniu z obowiązku redukcji.

C. Subsydia wywozowe

Porozumienie w sprawie rolnictwa umożliwia przyznawanie subsydiów wywozowych na produkty rolne. Zezwolono na nie jednak pod warunkiem, że państwa członkowskie zobowiązują się do ich zmniejszenia. Subsydia wywozowe powinny w związku z tym zostać zredukowane w ciągu 6 lat o 21% w odniesieniu do wielkości i o 36% w odniesieniu do budżetu w porównaniu z okresem bazowym 1986-1990. W wypadku Unii Europejskiej redukcję liniową przeprowadzono dla 20 grup produktów.

2. Przedmiot i zakres zamian instrumentów rynkowych w *Pakiecie WPR 2020*

Zobowiązania międzynarodowe miały znaczący wpływ na kolejne zmiany instrumentów pomocowych stosowanych w ramach wspólnej polityki rolnej. Propozycje wynikające z *Pakietu WPR 2020* także uwzględniają przyjęte w tej mierze zobowiązania.

2.1. Instrumenty oddziaływania objęte nieznacznymi zmianami

2.1.1. Ceny rolne, interwencję publiczną, normy handlowe, obrót z krajami trzecimi oraz reguły konkurencji i wsparcia krajowego określone w rozporządzeniu o jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych (ORR) z *Pakietu WPR 2020* nie ulegają diametralnym zmianom, a jedynie są modyfikowane odpowiednio do wiążących ustaleń międzynarodowych, które traktują większość rynkowych instrumentów interwencyjnych jako naruszające zasady wolnego handlu. W odniesieniu od tej grupy najważniejsze zmiany kształtują się następująco:

A. Ceny rolne – Zasadniczym instrumentem polityki rolnej Unii Europejskiej były i nadal pozostały wspólne ceny rolne. System wspólnych cen rolnych najwyraźniej zaznacza różnice obrotu gospodarczego w sferze produktów rolnych względem zasad obrotu powszechnego. W postanowieniach projektu rozporządzenia ORR zakres stosowania urzędowo ustalanych cen został ograniczony do:

- ceny referencyjnej – na rynku zbóż, ryżu (niełuskanego), cukru (białego, surowego), mięsa (wołowego, cielęcego i wieprzowiny), mleka i przetworów mlecznych (masła, odtłuszczonego mleka w proszku);
- ceny interwencyjnej – powiązanej z dopuszczalnym skupem interwencyjnym określanej jako cena zakupu lub maksymalna cena. Zasady ustalania wysokości cen i czas ich obowiązywania zostały normatywnie określone (art. 14 ORR). Zaznaczyć należy, że tylko ceny interwencyjne odpowiadają cenom administrowanym, stosownie do załącznika nr 3 ust. 8 do Porozumienia w sprawie rolnictwa WTO, a zatem mogą być stosowane.
- ceny wejścia – wynikającej z kontroli obrotu produktami rolnymi z państwami trzecimi, która w odniesieniu do produktów sektora owoców i warzyw (surowych i przetworzonych), soku i moszczu winogronowego, jest równa wartości celnej partii wprowadzanej do obrotu w UE (art. 122 ust. 1 ORR). Jednocześnie Komisja zastrzega sobie prawo do ustalenia innej wartości ceny wejścia (art. 122 ust. 3 ORR).

B. Skup interwencyjny – W celu utrzymania cen rolnych na ustalonym poziomie w okresie zwiększonej podaży produktów rolnych prowadzony jest interwencyjny skup tychże produktów. Skup w ściśle określonych terminach, ustalanych odrębnie dla poszczególnych produktów objętych branżową organizacją produkcji, prowadzą wyspecjalizowane agencje rolne. Agencje zobowiązane są do zakupu po ustalonej cenie oferowanych produktów spełniających normatywnie określone wymagania jakościowe i ilościowe. Skupy produktów rolnych stanowią instrument interwencjonizmu publicznego, nie znajdujący odpowiednika w żadnym innym sektorze gospodarki Unii Europejskiej. Wobec narastającej nadprodukcji produktów rolnych, zakres prowadzonych skupów interwencyjnych jest wyraźnie ograniczony. Przede wszystkim przez skracanie czasu, w jakim może być prowadzony, podnoszenie wymagań jakościowych produktów, które mogą być objęte działaniami interwencyjnymi oraz określenie minimalnych wielkości dostaw. W najnowszych założeniach rozporządzenia ORR (art. 10-13) skup interwencyjny dopuszczony został tylko w odniesieniu do kilku produktów, przy czym otwarcie skupu – z wyjątkiem skupu pszenicy zwyczajnej, masła i odtłuszczonego mleka – pozostaje do decyzji Komisji. Oznacza to, że nie w każdym roku gospodarczym skupy interwencyjne będą prowadzone, a ich otwarcie uzależnione zostało od wysokości kształtowanych przez rynek cen. Podjęcie interwencji jest uzasadnione tylko wówczas, gdy cena interwencyjna będzie dokonywała tzw. wyrównania różnicy cen. Okresy skupu zostały skrócone. Ustalono także zasady zbytu produktów objętych skupem i stanowiących zapasy interwencyjne (art. 10 ORR). Komisja ustala wymogi skupu oraz może przyjąć podwyżki lub obniżki cen w zależności od jakości skupowanych produktów (art. 18 ORR). Skupem mogą być objęte:

- pszenica zwyczajna, jęczmień i kukurydza;
- ryż niełuskany;
- świeża lub schłodzona wołowina i cielęcina (oznaczona kodami CN 0201 10 00 oraz 0201 20 20 do 0210 20 50);
- masło wyprodukowane bezpośrednio i wyłącznie z pasteryzowanej śmietanki o minimalnej zawartości tłuszczu 82% i maksymalnej zawartości wody do 16%;
- odtłuszczone mleko w proszku o minimalnej zawartości białka 34,0% oraz odpowiednio wytwarzane (art. 10 lit. e).

W ramach instrumentów skupów interwencyjnych uregulowane zostały też dopłaty do prywatnego przechowywania. Zakres produktów objętych dopłatami został ograniczony do cukru białego, oliwy z oliwek, włókna lnianego, mięsa z bydła dorosłego, wieprzowiny, baraniny i mięsa koziego, masła i odtłuszczonego mleka w proszku (art. 16 ORR). Należy zwrócić uwagę, że wszelkie zasady co do dopłat w tym zakresie ustalone zostaną w ramach aktów delegowanych przez Komisję.

C. Normy handlowe – (art. 55-61 ORR). Zakres stosowania norm handlowych uległ istotnemu rozszerzeniu, stosownie do przyjętego założenia, że ich powszechne stosowanie dla produktów rolnych może przyczynić się do poprawy warunków ekonomicznych w zakresie wytwarzania i wprowadzania do obrotu. Stanowi on także zasadniczy czynnik kształtujący wymagania jakościowe (zob. pkt 48-57 preambuły do rozporządzenia ORR). Normy handlowe dokonują ujednoczenia i standaryzacji produktów w zakresie oczekiwanym ze względów bezpieczeństwa zdrowotnego żywności dostarczanej konsumentom. Z tych względów normy handlowe powinny być stosowane przez wszystkich producentów i w odniesieniu od wszystkich produktów rolnych. Dla produktów rolnych nie objętych dotychczas normami handlowymi państwa członkowskie powinny takie normy utworzyć z uwzględnieniem wymogów wynikających z art. 59-61 rozporządzenia ORR oraz dalszych szczegółowych, które mają zostać przyjęte w ramach kompetencji powierzonych przez Komisję. Najszersze regulacje dotyczące norm handlowych objęły rynek win. Normy handlowe dla win określone zostały w sposób odmienny od pozostałych z uwzględnieniem miejsca i sposobu ich produkcji oraz wprowadzania do obrotu.

D. Obrót z krajami trzecimi – wynikająca z postanowień traktatowych zasada preferencji i ochrony wspólnego rynku rolnego kształtuje zasady reglamentacji obrotu z państwami trzecimi. I choć wiążące porozumienia międzynarodowe stopniowo ograniczają, a niekiedy nawet eliminują dopuszczalność stosowania pewnych instrumentów reglamentacyjnych, to jednak nie można mówić tu o swobodnym handlu. We wdrożonym systemie ochronnym wyróżnić można instrumenty oddziaływania na import produktów rolnych, w szczególności cła importowe oraz instrumenty oddziaływania na eksport, zwłaszcza dopłaty eksportowe. Obrót produktami rolnymi z państwami trzecimi objęty jest dodatkowo systemem licencji importowo-eksportowych. W ramach wspólnej polityki rolnej stosowane są różne rodzaje opłat celnych nakładanych na towary importowane. Są to przede wszystkim cła *ad valorem*, cła preferencyjne oraz dodatkowe opłaty celne. Zawarte ze Światową Organizacją Handlu (WTO) porozumienia spowodowały, że stawki celne stosowane przez Unię Europejską podlegają stopniowej redukcji i tracą swój typowo ochronny charakter. Podobnie zmieniają się reguły stosowania dopłat eksportowych, których celem jest poprawa konkurencyjności artykułów rolnych wytwarzanych w Unii Europejskiej, które z uwagi na silny protekcyjizm i ustalanie cen rolnych powyżej cen światowych, nie mogły swobodnie konkurować z tymi wytwarzanymi według zasad wolnorynkowych. Ograniczenie interwencjonizmu, obniżenie cen rolnych oraz racjonalizacja produkcji powoduje ograniczenie zakresu stosowania dopłat eksportowych. Ograniczenia wynikają także z ustaleń Rundy Urugwajskiej GATT, podczas której Unia Europejska zobowiązała się do obniżenia subwencji wypłacanych eksporterom produktów rolnych. W ramach eksportu produktów rolnych stosowane mogą być także opłaty eksportowe. Opłaty te nakładane są na eksporterów produktów deficytowych w Unii Europejskiej. Z uwagi na niemal powszechną nadprodukcję produktów rolnych na wspólnym rynku, dopłaty eksportowe mają charakter wyjątkowy. Uczestniczenie w obrocie z państwami trzecimi wymaga uzyskania licencji importowej lub eksportowej, która jest formą administracyjnej kontroli wymiany towarowej oraz związanym z tym prawidłowym zarządzaniem rynkami rolnymi. Licencje są zatem traktowane jako pozwolenia na przywóz lub wywóz, w ustalonym czasie, określonej partii towarów, spełniających ściśle określone wymagania jakościowe.

Postanowienia projektu rozporządzenia ORR utrzymują administracyjne instrumenty ograniczające handel produktami rolnym. Charakter i funkcje instrumentów nie uległy zmianie. Zasadnicze znaczenie mają nadal licencje na przywóz i wywóz produktów rolnych (art. 117 ORR), system cen wejścia w sektorze owoców i warzyw oraz wina (art. 122 ORR), dodatkowe należności celne przywozowe ustalane według wielkości progowej dla produktów uznanych za strategiczne (art. 123 ORR), kontyngenty taryfowe (art. 125 ORR) oraz kontrola procesów uszlachetniania czynnego (art. 131-132 ORR) i biernego (art. 142 ORR), a także refundacje wywozowe. Natomiast wyraźne jest ograniczenie możliwości stosowania wskazanych instrumentów.

E. Reguły konkurencji – wyjątkowa pozycja obrotu rolnego jest szczególnie widoczna w prawie konkurencji UE. Europejskie prawo konkurencji obejmuje dwa działy. Prawo antymonopolowe, objęte przepisami art. 101-106 TFUE (dawny art. 81-86 TWE), które konstruuje gwarancje funkcjonowania mechanizmów konkurencji między przedsiębiorcami działającymi na wspólnym rynku oraz prawo subwencyjne, regulowane przepisami art. 107-109 TFUE (dawny art. 87-89 TWE), statuujące zasady dopuszczalności udzielania oraz monitorowania pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Regulacją scalającą stosowanie reguł konkurencji w poszczególnych sektorach rynku rolnego jest rozporządzenie Rady nr 1184/2006 dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu od produkcji rolnej i handlu niektórymi produktami rolnymi⁴⁵, które dokonało zasadniczego rozgraniczenia między rynkowym a władczym sterowaniem sektorem produkcji i handlu produktami rolnymi, powierzając wyłączną kompetencję w tych sprawach Komisji Europejskiej. Generalna zasada wyłączeniowa sprowadza się do tego, że reguły konkurencji odnoszące się do porozumień, decyzji i praktyk, o których mowa w art. 101 TFUE oraz do naruszania pozycji dominującej, mają zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi, tylko w takim zakresie, w jakim ich stosowanie nie utrudnia funkcjonowania krajowych organizacji rynków rolnych oraz nie zagraża osiągnięciu celów wspólnej polityki rolnej określonych w art. 39 TFUE. W szczególności art. 101 TFUE nie ma zastosowania do porozumień, decyzji i praktyk rolników, zrzeszeń rolników czy związków takich zrzeszeń stanowiących integralną część krajowej organizacji rynku, a które zajmują się produkcją lub sprzedażą produktów rolnych, korzystają ze wspólnych urządzeń do przechowywania, obróbki lub przetwarzania produktów rolnych, o ile Komisja nie stwierdzi, że skutkiem tego jest wykluczenie konkurencji lub zagrożenie realizacji celów określonych w art. 39 TFUE. Komisja ma wyłączne prawo decydowania, które umowy, decyzje i praktyki wchodzi w zakres klauzuli wyłączeniowej⁴⁶.

Zasady subwencjonowania sektora rolnictwa ze środków pomocowych tworzą złożony mechanizm korzystania z dozwolonej pomocy publicznej. W pewnym uproszeniu reguły kształtują się w sposób następujący. W pierwszej kolejności objęcie regułami pomocy publicznej następuje z chwilą poddania produktu lub grupy produktów reżimom wspólnej organizacji rynku oraz włączenia produktu do systemu płatności bezpośredniej. Dalsze wsparcie ustalone jest stosownie do postanowień Wytycznych Wspólnoty, które wyznaczają zakres uznania i oceny Komisji, co do dopuszczalności i wielkości pomocy państwa⁴⁷.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 24 lipca 2006 r. Dz. Urz. UE L 214 z 4.8.2006 r.. Rozporządzenie to uchyliło obowiązujące od przeszło czterdziestu lat rozporządzenie Rady nr 26 z dnia 4 kwietnia 1962 r., dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi, Dz. Urz. WE L 30 z 20.4.1962 r.

⁴⁶ Z zastrzeżeniem kontroli Trybunału Sprawiedliwości; por. art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1184/2006. Decyzje Komisji podlegają opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE.

⁴⁷ Komunikat Komisji z dnia 27 grudnia 2006 r. Wytyczne Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013, Dz. Urz. UE C 319 z 27.12.2006 r.

Ogólne reguły konkurencji (art. 143-145 ORR) i subwencjonownia (art. 146-153 ORR) określone w projekcie rozporządzenia ustalającego jednolitą wspólną organizację rynków rolnych wpisują się w dotychczas obowiązujący model ograniczonego stosowania wolnej konkurencji w sferze produkcji rolnej i leśnej. Wyłączenie reguł konkurencji (poza dotychczasowymi sytuacjami), dodatkowo zastrzeżone zostało także w odniesieniu do porozumień i praktyk uznanych organizacji międzybranżowych, zgłoszonych i zaakceptowanych przez Komisję. Natomiast subwencjonowanie ze środków krajowych dopuszczone jest w ramach płatności bezpośrednich, wsparcia na rynku pszczelarskim (ochrona pasiek – art. 150 ORR), płatności: na rynku win (art. 147 i 151 ORR), dystrybucji produktów dla dzieci (art. 152 ORR), produkcji orzechów (rozumianych jako migdały, orzechy włoskie, orzechy laskowe, pistacjowe oraz chleb świętojański – art. 153 ORR) oraz środków specjalnych (mięso reniferów w Finlandii i Szwecji – art. 148 ORR; cukier w Finlandii – art. 149 ORR)

2.2. Instrumentu gruntownie zmienione

2.2.1. Kwoty produkcyjne

Zasadnicze zmiany odnoszą się do sfery limitowania produkcji rolnej i polegają na zniesieniu kwot w sektorze mleka i cukru.

Normatywny model przedsiębiorcy rolnego zakłada, że co do zasady produkcja rolna objęta została wolnością gospodarczą, w ramach której każdy zainteresowany może taką działalność podjąć i prowadzić. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego i może być reglamentowana (ograniczana) w odniesieniu do określonych rodzajów produktów lub grup produktów rolnych⁴⁸. W sferze produkcji rolnej ograniczenia dotychczas stosowane przybierały formę limitowania produkcji ukształtowanej przez mechanizmy wspólnej polityki rolnej i zmierzającej do ograniczenia i racjonalizacji wielkości produkcji.

Limitowanie produkcji rolnej z jednej strony ogranicza swobodę podejmowania oraz wykonywania określonej działalności gospodarczej, poprzez konieczność uzyskania stosownych zezwoleń, pozwoleń, upoważnień czy zgód na jej wykonywanie, zaś z drugiej – limituje wielkość i jakość wytwarzanych określonych dóbr poprzez administracyjne określenie w granicach kontyngentu krajowego⁴⁹, maksymalnych dopuszczalnych ilości, a także uzależnienie dopuszczalności wprowadzenia do obrotu produktów spełniających określone wymagania jakościowe potwierdzane formalnymi certyfikatami czy świadectwami jakości na podstawie umów określonego rodzaju (typu) oraz treści⁵⁰. Dalszym czynnikiem kształtującym sytuację gospodarczą są wyraźnie widoczne – mające naturę reglamentacyjną – wzajemne powiązania między producentami surowców oraz podmiotami dokonującymi ich skupu lub przetworzenia, polegające przede wszystkim na uzależnieniu wielkości produkcji surowca od wielkości wytwarzanego z niego produktu końcowego, oraz na ograniczeniu pozyskiwania surowca jedynie od producentów, którzy uzyskali indywidualną kwotę produkcyjną i wytwarzają surowiec od-

⁴⁸ M. Waligórski: *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 23–24 oraz tenże: *Działalność gospodarcza regulowana [w:] Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Rzeszów 2005, s. 317-325.

⁴⁹ *Differentiam specificam* kontyngentów jest to, że dotyczą one rozdysponowania ograniczonych liczbowo dóbr, co oznacza, że zasadniczym kryterium przydziału kontyngentów jest kryterium ilościowe. Stąd, podejmując próbę scharakteryzowania kwot mlecznych jako przejawu reglamentowania działalności gospodarczej, pojawiło się stanowisko, że zawierają one w sobie zarówno elementy zezwoleń jak i kontyngentów. Tak E. Tomkiewicz: *Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolnej działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Agraria” Tom I, Białystok 2000, s. 135–148.

⁵⁰ Szerzej zob. F. Adornato: *Od kontraktu rolnego do kontraktualizacji programowej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 209-223.

powiedniej jakości, według wymaganych technologii produkcji, miejsc wytwarzania (rejonów produkcyjnych, ewidencjonowanych plantacji) oraz z którymi została zawarta i zarejestrowana odpowiednia umowa skupu, sprzedaży czy kontraktacji. W takim ujęciu reglamentacja działalności stanowiła przejaw celowego i uzasadnionego kształtowania stosunków gospodarczych.

Najnowsze założenia ustawowe rezygnują z reglamentowania produkcji rolnej w drodze kwot produkcyjnych. Proces odchodzenia od limitowania produkcji jest realizowany od dłuższego czasu i dotyczy różnych rynków rolnych (tytoń, skrobia ziemniaczana, susz paszowy). Projekt rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku rolnego objęty *Pakiemem WPR 2020* poniekąd zamyka okres funkcjonowania systemu limitowania produkcji, poszerzając zakres wolnej konkurencji oraz swobody gospodarczej w sferze produkcji rolnej. Mechanizmem regulującym równowagę oraz spójne funkcjonowanie tych rynków mają być umowy zawierane między producentami a podmiotami skupującymi.

Umowy jako podstawa wzajemnych relacji producent-przetwórca (podmiot skupujący) funkcjonowały już na rynku cukru, a po zmianach, które weszły w życie dla kampanii w roku gospodarczym 2006/2007, ustaliły szczególne zasady łączące producentów cukru z plantatorami buraków cukrowych. Po pierwsze, wobec braku porozumienia branżowego, producent cukru dokonywał rozdziału pomiędzy plantatorów ilości buraków cukrowych przeznaczonych do produkcji cukru w ramach kwoty produkcyjnej. Nadto producent cukru corocznie określał limit buraków cukrowych, które zapewnią wyprodukowanie cukru w wysokości przyznanej kwoty produkcyjnej cukru. W sytuacji zawarcia umów kontraktacji z plantatorami, producent cukru dokonywał rozdzielenia limitu buraków cukrowych między plantatorów, którzy mieli zawarte umowy kontraktacji na rok gospodarczy 2001/2002. Zmiana sprowadza się do obowiązku zawierania przedsięwziętych pisemnych umów dostawy między unijnymi plantatorami buraków cukrowych i trzciny cukrowej a unijnymi przedsiębiorstwami cukrowniczymi. Szczegółowe zasady i warunki umów określi Komisja w aktach delegowanych.

Na rynku mleka zawarcie umów będzie obowiązkowe, o ile taką decyzję podejmie państwo członkowskie. Przepisy art. 104 i 105 ORR szczegółowo określają przedmiotowo istotne treści umowy oraz zakres dopuszczalnych negocjacji co do warunków dostaw objętych umową. Przepisy uwzględniają także specyficzny status prawny członków spółdzielni mleczarskiej będącej odbiorcą ich produktów. W takiej sytuacji stosunek spółdzielczy może zastąpić porozumienia umowne.

2.3. Nowe instrumenty oddziaływania

2.3.1. Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków rolnych objęte *Pakiemem WPR 2020* wprowadza nowe instrumenty sterujące w zakresie: promowania zdrowotnych nawyków żywieniowych wśród konsumentów UE w ramach programów mleko i owoce w szkołach, oraz przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym na rynkach rolnych. Nowością są także regulacje dopuszczające wsparcie na rynku pszczelarskim oraz w zasadzie całościowa regulacja procesów produkcji i wprowadzania do obrotu na rynku wina.

A. Przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym jako środek stabilizacji rynków rolnych ma znaczenie zasadnicze. Ryzyko zagrożeń biologicznych, które mogą wpływać na wielkość, jakość, a nawet dopuszczalność wprowadzenia produktów rolno-żywnościowych do obrotu, jest nieporównywalnie wyższe od występującego w innych działach produkcji, a okoliczności wywołujące taki stan nie do końca dają się przewidzieć, trudno im zapobiec, a przeciwdziałanie im nie zawsze jest skuteczne. W literaturze przedmiotu oraz w obowiązujących przepisach, występują dwa pojęcia: bezpieczeństwo żywnościowe (*food security*) współcześnie rozumiane jako bezpieczeństwo dostępu do żywności oraz bezpieczeństwo żywności (*food safety*) sprowadzające się do aspektów bezpieczeństwa zdrowotnego produktów spożywczych. Pro-

ces kształtowania współczesnego standardu bezpieczeństwa żywnościowego zapoczątkowany został na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO). W ciągu ostatnich kilkunastu lat międzynarodowa koncepcja bezpieczeństwa żywnościowego uległa dość istotnym zmianom, przechodząc od założeń ekonomicznego bezpieczeństwa, do ujęcia kompleksowego, obejmującego obok samej dostępności żywności, także jej właściwości zdrowotne, bezpieczeństwo oraz ochronę konsumenta. W konsekwencji bezpieczeństwo żywności stało się koncepcją wielodyscyplinarną i odnosi się nie tylko do produktów żywnościowych, lecz także metod i warunków ich produkcji oraz bezpieczeństwa produkcji rolniczej dla producentów rolnych, środowiska naturalnego i dobrostanu zwierząt⁵¹. Epidemie chorób odzwierzęcych (BSE, pryszczycza, skażenia dioksynami, ptasia i świńska grypa), wysokie zużycie środków ochrony roślin, hormonów, antybiotyków, dodatków od żywności zmuszają do refleksji na temat granic bezpiecznego postępu produkcji rolniczej – tak roślinnej, jak i zwierzęcej – które wprawdzie radykalnie zwiększają dostępność do produktów żywnościowych, ale jednocześnie powoduje istotne zagrożenia zdrowotne dla konsumentów tak wytwarzanej żywności. Nie bez znaczenia są także liczone w milionach przypadków rocznie zatrucia wywołane salmonellą i bakteriami coli⁵². Wątpliwości budziła, i nadal budzi niejednoznaczna ocena stanu bezpieczeństwa *nowej żywności*, czyli wytwarzanej z udziałem organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO). Powyższe okoliczności zadecydowały o przesunięciu punktu ciężkości w obowiązujących regulacjach prawnych z obszaru bezpieczeństwa żywnościowego (ilościowego) do obszaru bezpieczeństwa żywności (jakościowego i zdrowotnego)⁵³. Najistotniejszą funkcją przepisów okazała się ochrona zdrowia i życia konsumenta realizowana na wszystkich etapach wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji żywności. Wymagało to odmiennego – horyzontalnego podejścia do procesu legislacyjnego, w którym regulacje prawne objąć miały cały proces wytwarzania i wprowadzania od obrotu produktów żywnościowych wraz ze wszystkimi uczestnikami tego procesu. Takie ujęcie określane jest mianem „*od pola do stołu*” lub „*od wideł do widełca*”. Podstawowym aktem przyjmującym horyzontalne ujęcie systemu bezpieczeństwa żywności jest rozporządzenie nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (zwane Ogólnym Prawem Żywnościowym – OPŻ)⁵⁴.

Podstawowa dyspozycja europejskiego systemu bezpieczeństwa żywności określona została w art. 14 ust. 1 rozporządzenia 178/2002 OPŻ, w myśl którego żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może zostać wprowadzony na rynek. Żywność jest uznawana za niebezpieczną, jeżeli jest szkodliwa dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi. Wobec poddania produkcji rolnej oraz handlu produktami rolnymi oraz produktami pierwszego stopnia przetworzenia regułom wspólnej polityki rolnej, konieczność przestrzegania zasad bezpieczeństwa żywności oraz odpowiedzialność za wprowadzenie od obrotu produktów szkodliwych obciąża także wszystkich producentów rolnych wytwarzających i wprowadzających na wspólny rynek produkty żywnościowe.

⁵¹ Por. The European Group on Ethics in Science and New Technologies to the European Commission: *Ethics of modern developments in agriculture technologies. Opinion No 24*, 17 December 2008 r., s. 47.

⁵² Problematykę ochrony konsumentów na rynku UE szerzej omawia I. Ozimek: *Ochrona konsumenta na rynku żywności*, Warszawa 2008; C. Banasiński: *Prawo ochrony konsumenta* [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, pod red. C. Banasińskiego, Warszawa 2004, s. 14 i nast.

⁵³ Por. The European Group on Ethics In Science and New Technologies to the European Commission: *Ethics of modern developments in agriculture technologies. Opinion No 24*, 17 December 2008 r., s. 82.

⁵⁴ Dz.Urz. UE L 31, z 1.2.2002, s. 1.

Włączenie zagadnień bezpieczeństwa zdrowotnego żywności do wspólnej polityki rolnej stanowi odejście od dotychczasowego założenia, że żywnościowe produkty naturalne nie są szkodliwe, a niebezpieczeństwo pojawienia się szkodliwości tychże produktów jest efektem poddawania ich technologicznej obróbce i przetworzeniu. Bezpieczeństwo żywności należy obecnie do zasadniczego zakresu regulacji wspólnej polityki rolnej, a nowe wymagania nakładają na producentów żywności liczne obowiązki oraz podwyższają poziom ryzyka gospodarczego.

Uwzględniając konieczność realizacji wymagań związanych z zachowaniem standardu bezpieczeństwa oraz mogących stąd wyniknąć konsekwencji w postaci ograniczenia wielkości obrotu lub czasowego zakazu wprowadzania do obrotu produktów, co do których stwierdzono ryzyko szkodliwości zdrowotnej, a w dalszej konsekwencji destabilizację rynku, obniżenie cen i utratę zaufania konsumentów, przepisy art. 154-155 i 159 ORR ustalają specjalne środki finansowe, które mogą zostać uruchomione w celu zapobiegania powstałym zakłóceniom na rynku rolnym. Szczegółowe zasady oraz tryb podejmowania działań związanych z rozwiązywaniem szczególnych problemów, pozostawiono w gestii Komisji, która upoważniona została do wydania stosownych aktów delegowanych. Środki stabilizacyjne określone w powołanych przepisach pełnią mają z założenia trzy funkcje: stabilizacji rynku, wsparcia producentów zagrożonych utratą dochodów ze względu na wystąpienie ryzyka biologicznego oraz ochrony konsumentów. Tworzą zatem jeden z ważniejszych elementów tzw. *siatki bezpieczeństwa* uruchamianej w sytuacjach kryzysowych.

B. Promowanie zdrowotnych nawyków żywieniowych wśród konsumentów nie wymaga poszerzonych uwag. Sprowadza się do przyznania szczególnych dopłat na dostarczanie dzieciom w szkołach oraz innych placówkach opiekuńczo-wychowawczych i oświatowych produktów rynku owoców i warzyw, rynku bananów oraz produktów mlecznych. Dopłaty finansują w określonym zakresie programy żywieniowe, których przedmiot, zakres i organizację określać mają przepisy Komisji wydane w ramach aktów delegowanych. Celem jest ukształtowanie zdrowych nawyków wśród najmłodszego pokolenia, najbardziej podatnego na szkodliwy wpływ żywności typu *fast food*.

3. Ocena zmian

Dokonując oceny zmian w sferze organizacji rynków rolnych należy zauważyć co następuje:

- Zaproponowane zmiany mają zróżnicowany charakter i skutki oddziaływania od nieznacznie zmieniających dotychczasowe reguły (pkt. IV 2.1. ekspertyzy), przez wprowadzające zasadnicze zamiany (pkt. IV 2.2. ekspertyzy) po zupełnie nowe rozwiązania (pkt. IV 2.3. ekspertyzy). Ich znaczenie dla polskiego rolnictwa także będzie zróżnicowane. Tak np. obszerne regulacje dotyczące rynku win w polskich warunkach nie mają znaczenia przesądzającego o realiach gospodarczych, ale już ustalenie na zbyt niskim poziomie ceny referencyjnej będzie rzutowało na stabilność rynku i sytuację producentów.
- Najistotniejsze i najdalej idące wydaje się odejście od systemu kwotowania produkcji, która dotychczas pełniła funkcję regulatora wielkości produkcji. Choć zasady kształtujące wielkość limitów – oparte na tzw. rynku historycznym – budziły i nadal budzą zastrzeżenie, to jednak całkowite odejście od form reglamentacji może spowodować perturbacje rynkowe. Koniecznością wydaje się, albo czasowe utrzymanie systemu kwotowego, albo wprowadzenie dłuższych okresów przejściowych, podczas których dopuszczalne będzie wsparcie producentów dostosowujących się do nowych reguł rynkowych, o podwyższonym stopniu konkurencyjności. Na rynku cukru, na którym proces zmian

- trwa od roku produkcyjnego 2006/2007, konieczne wydaje się także uproszczenie zasad regulujących gospodarowanie cukrem pozakwotowym oraz reguł handlu z zagranicą.
- Szczególne znaczenie dla stabilności rynków oraz pozycji gospodarczej producentów działających w warunkach podwyższonego ryzyka biologicznego ma normatywnie tworzony reżim bezpieczeństwa – *siatka bezpieczeństwa*. Poza środkami i działaniami podejmowanymi w sytuacjach kryzysowych, w jej strukturę wchodzi także system skupów interwencyjnych oraz związanych z nim cen i dopłat do prywatnego przechowywania, a także wynikające z rozporządzenia ROW zasady zarządzania ryzykiem, obejmujące dofinansowanie składek na ubezpieczenie upraw, zwierząt i roślin od strat gospodarczych (art. 37-40 ROW) oraz narzędzia stabilizacji dochodów pochodzące z mającego powstać funduszu wspólnego inwestowania. Spójne wdrożenie wszystkich instrumentów (obu filarów) niewątpliwie przyczyni się do zwiększenia poczucia bezpieczeństwa. Zastrzeżenia budzi natomiast zakres uprawnień Komisji, którego nie można ocenić na gruncie analizowanych projektów, gdyż szczegółowe rozwiązania mają być przyjęte w drodze aktów delegowanych. Trudno zatem przesądzić, czy tak konstruowany system będzie skuteczny, czy uwzględni w równym stopniu specyfikę poszczególnych krajów członkowskich, a w konsekwencji czy równą ochroną zostaną objęci wszyscy producenci rolni. Przykładowo można wskazać, że ustalenie sztywnych progów kwotowych dla podjęcia działań lub uruchomienia środków antykryzysowych może być dla polskich producentów utrudnieniem. Poważne zagrożenia dla utrzymania poziomu efektywności (a nawet egzystencji) gospodarczej są bowiem inne dla dużych, towarowych gospodarstw, a inne dla drobnych producentów rolnych, którzy w polskich realiach stanowią większość.
 - W systemie organizacji rynków rolnych szczególnie mocno ujawnia się rola i pozycja Komisji. Najbardziej też widoczne jest ograniczenie kompetencji krajowych na rzecz uprawnień Komisji. Ponieważ brakuje projektów aktów wykonawczych, pełna ocena wzajemnych relacji Państwo Członkowskie – Komisja nie jest możliwa. Ale kierunek przyjętych rozwiązań jednoznacznie wskazuje na zamiar przekazania wszystkich najistotniejszych decyzji do kompetencji Komisji. Nie jest to całkowicie zgodne z koncepcją zadań podzielonych oraz zasadą pomocniczości wynikającymi z traktatu TFUE.
 - Pozytywnie ocenić wypada poszerzenie uprawnień grup producentów rolnych, które będą głównym uczestnikiem rynku rolnego oraz będą pełniły zasadnicze zadania jako *de facto* podmioty odpowiadające za stabilizację i stan rynku w zwykłych warunkach produkcji. Jednakże w polskich realiach zamierzony efekt takich regulacji może być zauważalny tylko wówczas, gdy organizacje producentów umocnią swoją pozycję i podejmą intensywne działania rynkowe. Do tego czasu niewątpliwie grupy producentów rolnych o dłuższej tradycji i doświadczeniu (jak to ma miejsce w krajach 15 UE) będą wygrywać w ramach swobodnej konkurencji, osłabiając i tak mizerną pozycję polskich organizacji.

4. Konkluzje

Zastrzeżenia podniesione w ocenie zmian powinny stanowić przedmiot dalszych negocjacji. Ich kierunek musi uwzględniać rolnictwo jako *wrażliwy sektor* gospodarki UE, zróżnicowane poziomy i możliwości rolnictwa poszczególnych krajów, odmienne przesłanki oceny sytuacji kryzysowej od bezpiecznej oraz wywołane okolicznościami obiektywnymi (m.in. krótki czas uczestniczenia w mechanizmach WPR, słabsza znajomość reguł rynkowych producentów, małe i nieefektywne gospodarstwa rolne, słaba struktura agrarna, słabe otoczenie infrastrukturalne i organizacyjne rolnictwa oraz niższe pułapy dopłat) wolniejsze tempo

dokonywanych zmian i dostosowania do reguł konkurencyjnych. Z tych względów konieczne wydaje się utrzymanie co najmniej na dotychczasowym poziomie kompetencji i uprawnień państw członkowskich.

V. ROLNIK AKTYWNY ZAWODOWO

1. Pojęcie producenta rolnego w prawie europejskim

Wyróżnienie producenta rolnego w przepisach prawa europejskiego dokonywane jest ze względu na rodzaj (kategorię) prowadzonej działalności. Na gruncie prawa pierwotnego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS) sformułowało pogląd, że państwa członkowskie, definiując pojęcie producenta rolnego dla potrzeb obrotu gospodarczego⁵⁵, powinny objąć nim wszystkich, którzy wytwarzają produkty rolne zdefiniowane w Traktacie oraz inne naturalne i żywnościowe; prowadzą gospodarstwo rolne zarówno w pełnym, jak i niepełnym wymiarze czasu pracy⁵⁶ oraz zajmują się prowadzeniem, obok *stricte* rolniczej działalności wytwórczej, także przetwórstwem i handlem produktami rolnymi. ETS odrzucił założenie, że osoba prowadząca równocześnie produkcję rolną oraz dokonująca czynności przetwórczych może być traktowana albo jako producent, albo jako przetwórcza. Łączenie obu działalności, zdaniem ETS, nie skutkuje wyłączeniem któregokolwiek ze statusów prawnych – producenta czy przetwórcy⁵⁷. Pojęcie producenta rolnego powinno być też na tyle pojemne, by objąć nim prowadzenie produkcji dowolnymi metodami, zarówno poprzez bezpośrednią produkcję rolną, jak i zlecenie innym rolnikom jako podwykonawcom, prowadzenia w określonej wielkości i czasie chowu czy hodowli⁵⁸ oraz bez względu na to, czy działalność rolnicza prowadzona jest przez osobę fizyczną czy prawną. Wykluczenie producenta mającego status osoby prawnej, w ocenie ETS naruszałoby przyjęte w Traktacie zakazy dyskryminacyjne⁵⁹.

W przepisach europejskiego prawa pochodnego postanowienia odnoszące się do producenta rolnego nie mają charakteru ogólnego, lecz stanowią rozwiązania o charakterze kazuistycznym, kształtujące sytuację prawną wytwórcy jedynie w zakresie objętym przedmiotem regulacji konkretnego aktu prawnego. Taką zasadę ustawodawczą przyjęto zarówno w odniesieniu do regulacji natury rynkowej, jak i przepisów kształtujących politykę strukturalną.

2. Pojęcie rolnika aktywnego zawodowo

2.1. Zdefiniowanie pojęcia rolnika aktywnego zawodowo dokonane zostało na potrzeby rozporządzenia regulującego zasady ustalania i przyznawania płatności bezpośrednich DP. Stanowi w obowiązujących przepisach rozwiązane nowe, nieznane wcześniejszym regulacjom prawnym.

Potrzeba zdefiniowania osób aktywnych zawodowo jako uprawnionych do pobierania świadczeń pieniężnych w ramach systemów wsparcia bezpośredniego wynikała przede wszystkim z nierównomiernego rozdysponowania środków między uprawnionymi, ale też z uwagi na – powszechnie krytykowane – niejasne podstawy i sposób przeznaczania środków

⁵⁵ Orzeczenie ETS sygn. akt 312/85 (1986).

⁵⁶ Orzeczenie ETS sygn. akt 152/79 (1980).

⁵⁷ Orzeczenie ETS sygn. akt 107/80 (1981).

⁵⁸ Orzeczenie ETS sygn. akt 139/77 (1978).

⁵⁹ Orzeczenie ETS sygn. akt 312/85 (1986).

publicznych w ramach dopłat bezpośrednich. Kierowanie wsparcia finansowego w nowym ujęciu, zgodnie z założeniami Komunikatu Komisji do Parlamentu, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *WPR do 2020 r. – sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi* z 18 listopada 2010 r.⁶⁰ powinno objąć wyłącznie rolników czynnych zawodowo i stanowić formę utrzymywania poziomu dochodów profesjonalnych producentów rolnych i ich rodzin oraz wynagradzania za świadczenia i usługi publiczne dostarczane przez rolnictwo społeczeństwu, przede wszystkim związane z ochroną środowiska oraz przeciwdziałaniem kryzysom światowym zwłaszcza w zakresie niedoborów żywności.

2.2. Zgodnie z treścią art. 9 rozporządzenia DP przesłanki uznania aktywności zawodowej/gospodarczej w sferze rolnictwa zostały określone dwojako i mają charakter negatywny (przesłanki negatywne).

Przesłanka wynikająca z art. 9 ust.1 lit. a rozporządzenia DP ma charakter kwotowy i odnosi się do proporcji między kwotą dochodów uzyskiwanych z działalności pozarolniczej a kwotą uzyskiwanych płatności bezpośrednich. Delimitacja między rolnikiem aktywnym zawodowo, a nieaktywnym ustalona została na poziomie 5% udziału płatności bezpośrednich w całości przychodów pozarolniczych.

Przesłanka określona w art. 9 ust. 1 lit. b dokonuje rozróżnienia rolników aktywnych zawodowo od nieaktywnych, według sposobu i rozmiaru działalności prowadzonej na użytkach rolnych. Ustawodawca za niewystarczające, a tym samym wyłączające z systemu dopłat bezpośrednich, uznał utrzymywanie powierzchni uprawnej tylko w stanie odpowiednim do wypasu oraz nieprowadzenie na niej działalności, co najmniej minimalnej.

Ograniczenia wynikające z powołanych przepisów nie dotyczą rolników, których płatności bezpośrednie nie przekroczyły w poprzednim roku kwoty 5 tys. EUR, co jest kolejnym przejawem uproszczenia procedur w odniesieniu do drobnych producentów rolnych.

2.3. Aktywność zawodowa rolników nie jest jedynym przewidzianym w przepisach ograniczeniem limitującym możliwość ubiegania się o płatności bezpośrednie oraz ich wysokość. Przeciwnie, wpisuje się w dalsze regulacje, które określają:

- 1) minimalny obszar użytków rolnych uprawniających od uzyskania świadczeń – 1 ha lub inny stosownie do postanowień załącznika nr IV; RP – 0,5 ha;
- 2) minimalną kwotę łącznej kwoty płatności – powyżej 100 EUR w danym roku kalendarzowym;
- 3) maksymalne wielkości dopłat po przekroczeniu, których dokonywane jest sukcesywne zmniejszenie ich wielkości.

3. Ocena zmian

Normatywne określenie reguły pozyskiwania płatności bezpośrednich w stosownych wielkościach oraz osób do tego uprawnionych jest niewątpliwie uzasadnione. Poprawia bowiem krytykowaną dotychczas celowość przyznawania oraz usuwa wątpliwości co do statusu prawnego i charakteru aktywności zawodowej odbiorców świadczeń o charakterze publicznym. Tym samym usuwa jedną z głównych wad systemu wsparcia bezpośredniego. Nie oznacza to jednak, że zaproponowana regulacja jest w pełni poprawna. Zasygnalizować należy następujące zagadnienia:

- Z punktu widzenia techniki legislacyjnej definiowanie pojęć powinno być dokonywane według kryteriów pozytywnych, czyli przez wskazanie, jakie elementy są w opinii

⁶⁰ Bruksela, dnia 18.11.2010 r. KOM (2010) 672, wersja ostateczna.

ustawodawcy przesądzające dla przyznania określonego statusu. Wyłączenia zaś mają charakter wyjątków od reguły. W omawianym przepisie ma miejsce sytuacja odwrotna. Powoduje to nieczytelność przepisu, a tym samym komplikuje definicję i jej stosowanie.

- Brak reguł pozwalających na odróżnienie przychodów uzyskiwanych z działalności rolniczej i pozarolniczej – zwłaszcza prowadzonych w ramach gospodarstwa rolnego.
- Brak organów administracji dokonujących weryfikacji danych oraz trybu takiej weryfikacji, co może skutkować daleko idącą dowolnością oceny gospodarczego statusu rolnika jako aktywnego bądź nieaktywnego zawodowo, a w konsekwencji przyznaniem świadczeń z tytułu płatności bezpośrednich lub odmową ich przyznania.
- Wydaje się też, że wielkości delimitacji zostały ustalone na zbyt niskim poziomie, co *de facto* nie dokona oczekiwanego wyłączenia z uprawnień osób spoza rolnictwa.

4. Konkluzje

- Założenia WPR od połowy lat 90. zakładają, a nawet preferują zróżnicowanie działalności prowadzonej w gospodarstwach rolnych. Dywersyfikacja aktywności rolniczych została też uwzględniona we Wspólnotowej Typologii Gospodarstw Rolnych⁶¹. Jest też właściwa dla potrzeb zrównoważonego rolnictwa. Zatem zasadnym wydaje się normatywne (urzędowe) określenie, które działalności nie będące *stricte* produkcją rolną, nie tracą jednak charakteru rolniczej działalności wytwórczej i nie powinny być wliczane do dochodów pozarolniczych.
- Koniecznym jest też określenie podmiotów (organów administracji rolnej) i trybu postępowania weryfikującego źródła pochodzenia przychodów uwzględnianych dla potrzeb określenia aktywności zawodowej rolników.
- Zbyt daleko idące wydają się ograniczenia swobody decydowania państw członkowskich. Uprawnienia delegowane na rzecz Komisji, z uwagi na ich zakres, niewątpliwie dokonają ujednolicenia wymagań w ramach UE, ale uniemożliwią uwzględnianie specyfiki i wynikających z niej potrzeb poszczególnych krajów, co może utrudnić wyrównywanie różnic gospodarczych, terytorialnych i kulturowych, będących jednym z traktatowych celów WPR.
- Zdefiniowanie rolnika aktywnego zawodowo w przepisach UE, powinno zostać dokonane według kryteriów pozytywnych.
- Określenie aktywności zawodowej w przepisach UE będzie też skutkowało koniecznością zmian w przepisach krajowych w zakresie zdefiniowania pojęcia producenta rolnego. Zagadnienia stąd wynikające były już omówione w ekspertyzie Senatu RP z lutego 2012 r.⁶²

VI. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE GRUP PRODUCENTÓW ROLNYCH

1. Dotychczasowy status prawny organizacji producentów rolnych

Grupy producentów rolnych określane są w literaturze ekonomicznej jako forma integracji gospodarczej. Łączenie producentów wytwarzających ten sam produkt, a więc działających

⁶¹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1242/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające wspólnotową typologię gospodarstw rolnych, Dz.Urz. UE L 335, z 13.12.2009 r., s. 3.

⁶² Zob. ekspertyzę Senatu RP: B. Jeżyńska: *Zakres podmiotowy i przedmiotowy obciążeń publiczno-prawnych w rolnictwie*, Warszawa, luty 2012.

w tym samym poziomie wytwarzania, ułatwia promocję i marketing produktów, dystrybucję, negocjowanie cen i warunków zbytu. Umożliwia też wspólne korzystanie z zaplecza technicznego, zwłaszcza sprzętu rolniczego, efektywne wykorzystanie majątku trwałego, a w konsekwencji – zwiększenie zasobów finansowych, uzyskanie przeznaczonych dla organizacji producentów środków wsparcia finansowego oraz obniżenie kosztów produkcji. W takim ujęciu grupy mogą stać się ogniwem integrującym łańcuch produkcyjny od surowca do produktu finalnego.

Przepisy stanowiące podstawę organizacji rynku rolnego Unii Europejskiej w sposób szczególny kształtują gospodarczą i prawną sytuację zrzeszeń producentów rolnych. Zrzeszenia te, zwane organizacjami lub grupami producentów mogą zostać uprawnione do uczestniczenia w mechanizmach wspólnego rynku rolnego lub administrowania nimi. W Unii Europejskiej organizacje producentów mają długoletnią tradycję, choć ich pozycja i znaczenie w ramach rynków poszczególnych produktów lub grup produktów jest wyraźnie zróżnicowane⁶³. Doświadczenia krajów o utrwalonej pozycji organizacji producentów rolnych wykazują jednak, iż podejmowanie wspólnych działań prowadzi do realizacji zasadniczych celów gospodarczych, za jakie Unia uznaje optymalizację warunków produkcji i zbytu poprzez obniżenie kosztów, stabilizację cen, koncentrację podaży, tworzenie dużych i jednorodnych partii towarów, planowanie wielkości i jakości produkcji oraz unikanie wewnętrznej konkurencji. W wyniku zakończonej w 2008 roku średniokresowej oceny wspólnej polityki rolnej (*health check*) dokonano poszerzenia priorytetowych celów, kładąc nacisk na aspekty środowiskowe produkcji rolnej. W świetle nowych założeń szczególnego znaczenia nabrały działania grup producentów zmierzające do promowania i wdrażania korzystnych dla środowiska zasad upraw, bezpiecznych technologii produkcji, gospodarki ściekami i odpadami oraz działania zmierzające do kontroli i stabilizacji rynków rolnych⁶⁴.

Zakres oraz instrumenty, którymi mogą oddziaływać organizacje producentów rolnych, są pochodną kształtu wspólnej polityki rolnej. Funkcjonowanie organizacji producentów rolnych w przepisach wspólnotowych początkowo uregulowane zostało pod koniec lat siedemdziesiątych⁶⁵. Od tego czasu zasady działalności zrzeszeń producentów rolnych podlegały licznym modyfikacjom odpowiednio do zmieniających się założeń wspólnej organizacji rynku rolnego⁶⁶. Niezmienna wszakże pozostawała zasada, że dopuszczenie do uczestniczenia w mecha-

⁶³ Zob. L. Jabłońska, J. Święcka: *Rola organizacji producenckich w świetle regulacji prawnych Unii Europejskiej dotyczących sektora świeżych owoców i warzyw*, Poznań 1998, s. 11 i nast.; J. Wierzbicki: *Gospodarstwa grupowe we Francji*, [w:] *Gospodarstwa rolnicze wobec wymogów współczesnego rynku i Unii Europejskiej*, SGGW Warszawa 1997, s. 353-368; B. Jeżyńska: *Producent rolny jako przedsiębiorca*, Lublin 2008, s. 167-187.

⁶⁴ Zob. postanowienia Decyzji Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniające decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) Dz.Urz. UE L 30 z 31.1.2009 r., s. 112.

⁶⁵ Rozporządzeniem Rady z 29 czerwca 1978 r. nr 1360/78 o zrzeszeniach producentów rolnych i ich związkach (Dz.Urz. WE L 166 z 23.6.1978 r.). Na mocy tego aktu wprowadzono do porządków prawnych państw członkowskich UE unormowania, na podstawie których tworzone były organizacje producentów w poszczególnych państwach członkowskich. Zob. B. Kozłowska: *Dostosowanie polskiego prawa rolnego do prawa wspólnotowego. Na przykładzie uregulowania organizacji producentów rolnych (komunikat naukowy)*. Studia Iuridica Agraria, Tom III, Białystok 2002, s. 356 i nast.

⁶⁶ Przez szereg lat problematyka tworzenia oraz funkcjonowania grup producentów regulowana była rozporządzeniem Rady nr 1360/78 z dnia 19 czerwca 1978 r. o grupach producentów i ich związkach oraz późniejszych rozporządzeniach Komisji 2983/80 i 2084/80 oraz 952/97 z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie grup producentów i stowarzyszeń. W związku ze zmianą WPR powołane przepisy zostały uchylone, a zasadni-

nizmach wspólnego rynku rolnego dozwolone jest tylko tym organizacjom, które zostały uznane oraz odpowiednio zarejestrowane w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę, oraz zgłoszone właściwym organom Unii Europejskiej (uznanie / wstępne uznanie) oraz realizujące wskazane w przepisach, wspólne dla UE cele gospodarcze.

Dotychczasowe zasady uznania oraz funkcjonowania grup producentów w państwach członkowskich kształtują postanowienia rozporządzeniu Rady z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych⁶⁷. Przywołane rozporządzenie Rady określa prawa i obowiązki uczestników rynku między sobą oraz wobec państwa członkowskiego, którego zasadniczym obowiązkiem jest zapewnienie warunków organizacji produkcji i obrotu produktami odpowiednio do wymagań wspólnotowych. Prawo unijne ustala także zasady wspólnotowego oraz krajowego wsparcia finansowego dla uznanych grup producentów rolnych. Na gruncie prawa polskiego sytuację prawną organizacji producentów rolnych kształtują przepisy ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw⁶⁸.

2. Założenia zmian w ramach pakietu legislacyjnego WPR 2020

Pakiet legislacyjny WPR 2020 w zakresie organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych wprowadza zamiany zmierzające do wzmocnienia znaczenia gospodarczego grup producentów rolnych. Planowane zmiany ująć można w trzech płaszczyznach:

- Płaszczyzna zakresu działania sprowadza się do dopuszczenia tworzenia grup producentów rolnych oraz organizacji wyższego stopnia (zrzeszeń) oraz organizacji międzybranżowych we wszystkich ujętych branżowo kategoriach produkcji rolnej. Państwa członkowskie powinny stworzyć warunki prawno-administracyjne umożliwiające tworzenie takich organizacji.
- Płaszczyzna organizacyjna polega na dopuszczeniu we wszystkich branżach produkcji rolnej tworzenia grup reprezentatywnych oraz przyznania im uprawnień do czasowego rozszerzenia form produkcji, wymagań jakościowych, handlowych oraz reguł wprowadzania bądź wycofania produktów z obrotu oraz zasad finansowych obowiązujących członków grup (składki członkowskie) na producentów niezrzeszonych. Poszerzenie uprawnień ma charakter czasowy i może mieć miejsce po spełnieniu przez grupę wymaganych przesłanek oraz po uzyskaniu zgody odpowiednich władz administracyjnych państwa członkowskiego.
- Płaszczyzna finansowa polega na określeniu przesłanek oraz reguł pozyskiwania wsparcia finansowego ze środków unijnych oraz krajowych.

3. Ocena proponowanych zmian

3.1. Dopuszczenie tworzenia organizacji producentów rolnych we wszystkich sferach produkcji rolnej oraz tworzenie organizacji wykraczających poza *stricte* produkcję rolną, jaką są organizacje międzybranżowe, co do zasady ocenić należy pozytywnie. Zwłaszcza w kontekście najnowszych programów rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, zakłada-

cze znaczenie ma Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2001 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) Dz. Urz. UE L 299 z 16.11.2007 r., s.1.

⁶⁷ Cytowane już rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 o jednolitej wspólnej organizacji rynku.

⁶⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Dz.U. Nr 88, poz. 983 z późn. zm., zwana dalej ustawą o grupach producentów lub u.g.p.

jących zrównoważony oraz innowacyjny rozwój wszystkich sfer objętych wspólnym działaniem oraz tworzenie nowoczesnych i innowacyjnych form współdziałania gospodarczego. Tu zaś za mające szczególne znaczenie uznano klastry oraz organizacje klastrowe⁶⁹. W literaturze przedmiotu pojęcie klastra najczęściej definiowane jest, w myśl założeń sformułowanych przez M. E. Portera, jako geograficzne skupisko wzajemnie ze sobą powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach związanych z nimi instytucji (takich jak jednostki normalizujące, stowarzyszenia branżowe), w poszczególnych dziedzinach konkurujących ze sobą, ale również współpracujących⁷⁰. Poszerzenie współpracy w ramach tak utworzonej sieci o jednostki naukowe, władze lokalne i regionalne oraz inne organizacje wspierające zlokalizowane w pewnej bliskości, pozwala rozbudować sferę oddziaływania, poprawia przepływ informacji, usprawnia działania rynkowe i marketingowe, koordynuje kierunki zmian i rozwoju, a w efekcie poprawia konkurencyjność i innowacyjność danej działalności gospodarczej w konkretnym regionie⁷¹.

Projekt rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z *Pakietu WPR 2020* odwołuje się do tworzenia organizacji klastrowych jako elementu Europejskiego Partnerstwa Innowacyjnego, EPI (zob. art. 28 w zw. z art. 36 ust. 1 lit. b, ust. 2; art. 53; art. 56, art. 61 ORR) z udziałem grup producentów rolnych. Tworzenie takich organizacji oraz podejmowanie działań w ramach EPI korzysta z dodatkowych środków wsparcia finansowego. W tym kontekście widać szczególną przydatność organizacji producentów rolnych wszystkich stopni. Związki grup producentów mogą podejmować zorganizowane działania zmierzające do zapotrzenia w środki produkcji, przechowywania i wstępnego przetwarzania produktów oraz koordynacji ich zbytu. Także dla promocji produktów, analizy rynku, obsługi prawno-księgowej oraz reprezentowania zrzeszonych grup przed organami administracji samorządowej i rządowej. Nie ma też przeszkód by organizacje lub ich zrzeszenia zawierały umowy natury gospodarczej, tworząc ramy szeroko rozumianej współpracy dla realizacji wspólnie określonego celu. Umowy mogą mieć charakter *stricte* produkcyjny lub pozaprodukcyjny zwłaszcza, gdy dotyczą działań promocyjnych, marketingowych, lobbystycznych czy naukowo-badawczych. Realizacja zbieżnych interesów może też sprowadzać się do wymiany świadczeń, realizacji wspólnych przedsięwzięć, podziału lub uzgodnienia sfer działania czy też synchronizacji działań⁷². Zakres zadań jednoznacznie wskazuje na adekwatność organizacji producentów rolnych w zakresie współpracy organizowanej w ramach klastrow. Szczególną przydatność dla tworzenia klastrow produktów rolnych wykazują organizacje międzybranżowe producentów rolnych. Organizacje te tworzone są w krajach UE w celu kształtowania instytucjonalnych

⁶⁹ Zob. O. Solvell, G. Linqvist, C. Ketels: *The Luster Initiative Greenbook*, Stockholm 2003, s. 34 i nast. oraz Analizę Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową: *Wykorzystanie koncepcji klastrow dla kształtowania polityki innowacyjnej i technologicznej państwa. Rekomendacja dla polityki stymulowania rozwoju klastrow w Polsce*, Gdańsk 2009, www.ibngr.edu.pl.

⁷⁰ Zob. M. E. Porter: *Porter o konkurencyjności*, Warszawa 2001, s. 246. W literaturze podejmowane się także próby nieco innego sposobu zdefiniowania klastra. Przegląd stanowisk prezentuje J. Pasieczny: *Czynniki i uwarunkowania procesu tworzenia i rozwoju klastrow [w:] Klastry jako narzędzia lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego*, pod red. E. Bojar, Lublin 2006, s. 89-95.

⁷¹ Szerzej zob. M. Szewczak: *Rozwój inicjatyw klastrowych w Polsce. Problemy administracyjno-prawne [w:] Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, pod red. M. Szewczak, K. Grabczuk, Lublin 2010, s. 29-43.

⁷² Szerzej zob. S. Włodyka [w:] *Prawo gospodarcze i handlowe. Tom 5. Prawo umów w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2001, s. 520-537; B. Jeżyńska, J. Niczyporuk: *Legal framework for ecological products clusters [w:] Eco-management for sustainable regional development*, pod red. Ewy Bojar, Toruń 2011, s. 255-282.

powiązań producentów z innymi podmiotami gospodarczymi działającymi na rynku rolnym, przede wszystkim przetwórczymi oraz handlowymi, w celu organizacji obrotu produktami rolnymi oraz ochrony konsumentów. W zależności od zasięgu działania mogą one mieć charakter organizacji regionalnych lub ponadregionalnych. Przepisy polskiej ustawy o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o organizacji niektórych rynków rolnych, odmiennie od przepisów Unii Europejskiej, nie przewidują organizowania się producentów w organizacjach międzybranżowych. Cele i zadania właściwe dla międzybranżowych organizacji wspólnotowych powierzono izbom gospodarczym⁷³.

3.2. Tworzenie grup reprezentatywnych jest właściwym kierunkiem konsolidacji produkcji rolnej oraz tworzenia silnej pozycji producentów względem innych podmiotów gospodarczych powiązanych z procesem produkcji, skupem i przetwarzaniem płodów rolnych. Warunki uzyskania statusu grupy reprezentatywnej, jak na polskie warunki, zostały jednak określone bardzo rygorystycznie. Wymagane jest bowiem osiągnięcie przez członków grupy produkcji lub przetwarzania co najmniej 60% produkcji owoców i warzyw lub 2/3 innych produktów danego regionu produkcyjnego; albo zrzeszenie 50% wszystkich producentów danego regionu produkcyjnego. Typowe dla polskiego rolnictwa rozdrobnienie może stanowić poważną barierę w tworzeniu takich grup. Tym niemniej, należy w przepisach przewidzieć możliwość tworzenia takich organizacji oraz wskazać tryb postępowania oraz organy właściwe w tym zakresie. Procesy konsolidacyjne, choć nader powolne, mają jednak miejsce i nie można wykluczyć powstawania takich organizacji.

3.3. Proponowane zasady tworzenia organizacji producentów oraz wsparcia finansowego budzą wątpliwości z uwagi na rozproszenie instrumentów prawnych w różnych aktach prawnych.

Reguły ogólne ustalające tryb oraz przesłanki tworzenia organizacji, ich zadania oraz cele określone zostały w projekcie rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych (art. 106-116 w zw. z art. 144-145 dotyczącymi ograniczenia stosowania prawa konkurencji). Zasady wsparcia finansowego określone zostały w projekcie rozporządzenia w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (art. 28 ROW) i zostały ograniczone do procesów tworzenia grup producentów rolnych. Natomiast w odniesieniu do grup producentów owoców i warzyw zasady finansowania określone zostały odrębnie w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków rolnych i zostały poszerzone o środki przeznaczone na realizację programów operacyjnych (art. 30-36 ROW). Skutkuje to nieczytelnością przepisów, zróżnicowaniem sytuacji prawnej między członkami grup producentów w zależności od rodzaju produktu rolnego oraz rozbiem środków i instrumentów finansowych między I i II filarem WPR, a także utrudnieniem – wbrew założonym uproszczeniom – procedur administracyjnych.

Stan ten wymaga zmiany.

Uzasadniając zmiany w WPR podkreślano konieczność ograniczenia poziomu interwencji publicznej, która miała zostać zawężona do sytuacji szczególnych (kryzysowych). Natomiast w zwykłych warunkach wytwarzania i wprowadzania od obrotu produktów rolnych, uprawienia w zakresie stabilizacji rynków oraz kształtowania podaży realizować mają organizacje producentów działające w ramach poszczególnych rynków rolnych. Stąd w prezentowanych stanowiskach poszczególnych państw członkowskich odnośnie perspektywy dalszych zmian wspólnej polityki rolnej po roku 2013, ujętych w krajowych podsumowaniach oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (*health check*), dominował pogląd, w myśl którego należało ujednoczyć system funkcjonowania organizacji producentów rolnych i ich stowarzyszeń we

⁷³ W trybie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 710).

wszystkich sektorach produkcji, na wzór przyjętych w sektorze owoców i warzyw. Ujednolicone zasady funkcjonowania oceniane były jako najbardziej korzystne, gdyż nie różnicowały sytuacji prawnej producentów w zależności od produktu lub grupy produktów, które są wytwarzane. Nadto efektywnie stabilizowałyby rynki wszystkich branż, zmierzając od celu polegającego na dostosowaniu podaży i popytu poprzez wielkość produkcji, wspieranie restrukturyzacji poszczególnych branż oraz zapobieganie i zarządzanie ryzykiem oraz kryzysami. Zapropionowane rozwiązanie przeczy wcześniejszym ustaleniom.

4. Konkluzje

Zagadnienia organizacji i funkcjonowania grup producentów rolnych wszystkich stopni (tj. organizacji, zrzeszeń, międzybranżowych, reprezentacyjnych) w polskich realiach gospodarczych mają szczególne znaczenie. Przystępując do Unii Europejskiej, Polska była szczególnie nieprzygotowana do integracji pod względem organizacji producentów rolnych jako elementu funkcjonowania rynku, zwłaszcza rynku owoców i warzyw, niemal w pełni poddanych decyzjom organizacji. Stan ten uległ zmianie tylko w nieznacznym stopniu. Niewielka liczba organizacji producentów oraz ich słabość uniemożliwia wykorzystanie pomocy finansowej z budżetu Unii Europejskiej, która do sektora owoców i warzyw może trafić wyłącznie za pośrednictwem takich organizacji. Ocenia się, że Polska ma ok. 12-13% udział w produkcji owoców i warzyw na rynku unijnym, ale wykorzystuje tylko 1% budżetu przeznaczanego na wsparcie organizacji producentów. Fakt tak słabej organizacji rynku przy jednoczesnej konieczności przyspieszenia procesów koncentracji podaży, stabilizacji rynku, a *de facto* przejęcia zarządzania rynkiem przez organizacje producentów, musi być uwzględniony w priorytetach krajowej strategii rozwoju grup i organizacji producentów rolnych⁷⁴.

W tym stanie rzeczy postulować należy:

- W odniesieniu do *Pakietu WPR 2020* w zakresie grup producentów rolnych przyjęcie zmiany, skutkującej spójnym (jednolitym) ujęciem organizacji producentów wszystkich rynków rolnych;
- Podjęcie pilnych prac organizacyjnych oraz legislacyjnych, które utworzyłyby spójne ramy funkcjonowania organizacji producentów w Polsce oraz zawierały instrumenty motywujące do podejmowania tej formy współdziałania;
- Uproszczenie procedury rejestracyjnej;
- Zmianę prawnych przesłanek uzyskania statusu grupy w ten sposób, by zastąpić wymóg osobowości prawnej podmiotowością prawną, co pozwoli tworzyć grupy w bardziej elastycznych formach np. spółki jawnej.

VII. FINANSOWANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

1. Ogólna charakterystyka systemu finansowego WPR

Podstawą prawną systemu finansowego WPR jest art. 40 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym w celu osiągnięcia celów polityki rolnej może być stworzony jeden lub kilka funduszy orientacji i gwarancji rolnej. W 1964 r. powołany został do życia Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, który stanowił źródło finansowania wszystkich wydatków rolnych

⁷⁴ Stan ten analizuje Strategia krajowa dla zrównoważonych programów operacyjnych organizacji producentów owoców i warzyw na lata 2010-2013, www.arimr.pl.

Wspólnoty. Fundusz podzielony był na dwie sekcje: Orientacji i Gwarancji Rolnej, z których finansowane były odpowiednio instrumenty polityki strukturalnej (rozwoju obszarów wiejskich) oraz polityki rynkowej (cenowo-dochodowej).

W toku ewolucji WPR stwierdzono, że polityka rolna obejmuje szereg różnorodnych środków, w tym coraz większego znaczenia nabierają instytucje rozwoju obszarów wiejskich. Z racji odmiennego charakteru polityki rynkowej i strukturalnej konieczne stało się stworzenie odpowiednich reguł ich finansowania w celu kompleksowej realizacji założeń WPR, przy uwzględnieniu szczególnych wymagań każdej z polityk.

W dniu 16 października 2006 r. weszło w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej⁷⁵. Rozporządzenie to określa szczegółowe warunki i zasady mające zastosowanie do finansowania wydatków ponoszonych w ramach wspólnej polityki rolnej (art. 1).

Na podstawie art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia w celu realizacji założeń WPR oraz zapewnienia finansowania poszczególnych środków polityki ustanowione zostały:

- Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz
- Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

EFRG i EFRROW są częściami budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (art. 2 ust. 2 cytowanego rozporządzenia). Fundusze nie mają struktury organizacyjnej, stanowią jedynie sumę środków finansowych przeznaczonych na wspieranie rolnictwa: EFRG – w zakresie środków rynkowych; EFRROW – w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Budżet wspólnotowy powinien finansować wydatki na WPR za pośrednictwem obydwu wyżej wymienionych funduszy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 rozp. nr 1290/2005, EFGR finansuje (na zasadzie podziału zarządzania między Państwa Członkowskie i Wspólnotę) m.in. następujące wydatki: refundacje w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich; interwencje w zakresie regulacji rynków rolnych; płatności bezpośrednie dla rolników; wkład finansowy Wspólnoty w działania informacyjno-promocyjne na rzecz produktów rolnych.

Ponadto EFRG finansuje (w sposób scentralizowany): wkład finansowy Wspólnoty w działania weterynaryjne, w dziedzinie środków spożywczych i pasz zwierzęcych, w programach zwalczania i kontroli chorób oraz z zakresu ochrony fitosanitarnej; system badań rolnych oraz systemy informacyjne rachunkowości rolniczej; wydatki związane z rynkami rybołówstwa.

EFRROW ponosi ciężar wkładu finansowego Wspólnoty w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (art. 4 rozp. nr 1290/2005).

W związku z realizacją zasadniczych płaszczyzn wsparcia finansowego EFRG i EFRROW mogą także finansować działania przygotowawcze, monitorowanie, wsparcie administracyjne i techniczne, ocenę, audyt i kontrolę niezbędną do wprowadzenia w życie środków polityki rolnej (art. 5 rozp. nr 1290/2005).

2. Zakres projektowanych zmian

2.1. Źródła prawa

W świetle projektowanych zmian, systemową podstawę normatywną systemu finansowego WPR w zakresie prawa pochodnego stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej (rozporządzenie horyzontalne – HR).

⁷⁵ Dz. Urz. UE L 209 z 11.8.2005 r., s. 1-25.

Uzupełniające znaczenie ma projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (rozp. DP) oraz projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozp. ROW.

Prawna analiza proponowanych rozwiązań wymaga wskazania na zasadniczą kwestię o charakterze wstępnym. Jakkolwiek rozp. HR stanowić ma „fundamentalny” akt prawny dla finansowania polityki rolnej, to proponowanym rozwiązaniom należy przypisać wymiar w znacznej mierze formalny. Faktyczna ocena rozwiązań, w szczególności z perspektywy skuteczności i efektywności dla krajowego porządku prawnego, w istotnym stopniu wyznaczona będzie przez decyzję natury *stricte* politycznej określającą wielkość budżetu na lata 2014-2020 (rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020) .

W założeniach wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych przewidziano, że kwota budżetu WPR powinna zostać utrzymana w wartościach nominalnych na poziomie z roku 2013. Przewidywane środki finansowe na lata 2014-2020 wynoszą 317,2 mld euro na I filar WPR oraz 101,2 mld euro na II filar. Finansowanie I i II filara uzupełnione jest kwotą 17,1 mld euro spoza wieloletnich ram finansowych (5,1 mld euro na badania i innowacyjność; 2,5 mld euro na bezpieczeństwo żywności; 2,8 mld euro na pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących) oraz 3,9 mld euro w nowej rezerwie przeznaczonej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym oraz do 2,8 mld euro w Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Całkowity budżet WPR na okres 2014-2020 wynosiłby 435,6 mld euro.

2.2. Zakres przedmiotowy

Należy podkreślić istotnie zmieniony zakres przedmiotowy projektowanego aktu prawnego w odniesieniu do obowiązującego obecnie rozporządzenia nr 1290/2005.

W porównaniu do aktualnego zakresu regulacji (rozp. 1290/2005), rozp. HR zasadniczo wykracza poza tradycyjną problematykę konstrukcji normatywnej finansowania WPR, tj. określenia funduszy rolnych, sposobów finansowania, dyscypliny budżetowej, zarządzania finansami oraz rozliczania rachunków.

W szczególności odnosi się to do określenia w rozp. HR zasady wzajemnej zgodności (Tytuł VI rozp. HR) oraz systemu kontroli i kar (Tytuł V), zintegrowanego systemu doradztwa rolniczego (Tytuł III) oraz kompleksowych reguł monitorowania i oceny WPR (art. 110 rozp. HR). Rozszerzenie zakresu rozporządzenia finansowego uzasadnione jest koncepcją ujęcia wspólnych przepisów w ramach jednego aktu normatywnego.

2.3. Fundusze rolne

Wydatki w ramach WPR mają być, wzorem dotychczasowych rozwiązań, finansowane z budżetu Unii z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁷⁶, stanowiących integralną część budżetu ogólnego UE (pkt 6 preambuły, art. 3 rozp. HR).

Zasadniczy model działania funduszy oparty jest na zasadzie zarządzania dzielonego między państwami członkowskimi a UE (art. 4 ust. 1, art. 5 *in principio* rozp. HR), w przypadku EFRG – częściowo również zarządzania bezpośredniego (art. 4 ust. 2 rozp. HR).

Właściwość EFRG obejmuje w szczególności finansowanie środków mających na celu regulację lub wspieranie rynków rolnych, płatności bezpośrednie, wkład finansowy UE

⁷⁶ Na marginesie rozważań można zwrócić uwagę na niekonsekwentne tłumaczenie nazw funduszy w polskiej wersji językowej projektu.

przeznaczony na działania informacyjne i promocyjne (w zróżnicowanym zakresie), działania organizacyjne w zakresie zachowania zasobów genetycznych w rolnictwie, systemów informacyjnych rachunkowości rolniczej, systemów badań rolnych (również struktury gospodarstw rolnych – art. 4 rozp. HR). W porównaniu do obecnego stanu prawnego, w rozp. HR nie przewidziano objęcia zakresem finansowania EFGR zadań weterynaryjnych oraz fitosanitarnych (por. art. 3 ust. 2 lit. a rozporządzenia 1290/2005).

Należy podkreślić, że systemowe finansowanie I filara WPR nie ogranicza się jedynie do środków EFGR. Uzupełniające znaczenie mają w tym specjalne instrumenty (nie objęte wieloletnimi ramami finansowymi) w postaci rezerwy na wypadek sytuacji kryzysowych oraz Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

Z funduszu EFRROW finansowane są programy rozwoju obszarów wiejskich (art. 5 rozp. HR).

2.4. Agencje płatnicze

Utrzymana zostaje fundamentalna konstrukcja agencji płatniczych (art. 7 rozp. HR), którymi mogą być służby lub organy państw członkowskich odpowiedzialne za zarządzanie oraz kontrolę wydatków EFRG oraz EFRROW. Należy podkreślić zachowanie możliwości delegowania wykonywania zadań agencji płatniczych (z wyłączeniem dokonywania płatności – art. 7 ust. 1 akapit drugi) na inne podmioty.

Istotną zmianę w omawianym zakresie stanowi przewidziane w art. 7 ust. 2 akapit drugi rozp. HR, ograniczenie liczby akredytowanych agencji płatniczych do jednej na państwo członkowskie (względnie – region). Ograniczenie powyższe nie ma charakteru bezwzględnego, uzależnione jest od „stosowności przypadków” i stanowić ma wyraz tendencji do upraszczania struktury administracyjnej WPR.

Warto jednak zauważyć, że w obecnym stanie prawnym powołanie większej ilości agencji przez państwo członkowskie może być uzasadnione przepisami konstytucyjnymi oraz strukturą instytucjonalną właściwą dla danego państwa (art. 6 ust. 2 akapit drugi rozp. 1290/2005). W świetle projektu rozp. HR względy natury instytucjonalnej zostały pominięte, co może potencjalnie stanowić podstawę wymuszenia przez KE „spłaszczonej” struktury organizacyjnej agencji płatniczych (ograniczenia ilości agencji), niezależnie od obiektywnych uwarunkowań krajowych (przy powszechnym braku rozwiązań na poziomie konstytucyjnym).

W wyjątkowej – w świetle powyższej zasady – sytuacji akredytowania więcej niż jednej agencji płatniczej (art. 7 ust. 4 rozp. HR) państwa członkowskie zostają zobowiązane do wyznaczenia „organu koordynującego”, którego zakres działania jest znacznie szerszy w porównaniu do „jednostki koordynującej”, o której mowa w aktualnym stanie prawnym (por. art. 6 ust. 3 rozp. 1290/2005) w analogicznej sytuacji.

Do podstawowych zadań organu koordynującego należy zbieranie informacji przeznaczonych do dyspozycji KE (przekazywanie ich KE), sporządzanie ogólnego sprawozdania podsumowującego (w zakresie poświadczeń płatności), zapewnienie realizacji bieżących działań naprawczych, zapewnienie jednolitego stosowania przepisów UE (art. 7 ust. 4 lit a-d rozp. HR). Powyższa konstrukcja służyć ma zapewnieniu większej spójności zarządzania funduszami (por. pkt 8 preambuły).

Na szczególną uwagę zasługuje zmiana w zakresie reguł akredytacyjnych agencji płatniczych (art. 7 ust. 2 akapit pierwszy w zw. z art. 8 lit. a rozp. HR) oraz organu koordynującego. W odróżnieniu od dotychczasowych rozwiązań (art. 6 ust. 1 rozp. 1290/2005), kryteria akredytacji mają zostać ustanowione przez KE w drodze aktów wykonawczych (aktów delegowanych), a nie bezpośrednio w rozporządzeniu horyzontalnym. Rozwiązanie powyższe podyk-

towane jest „technicznym” założeniem o konieczności uproszczenia struktury treści rozp. HR jako podstawowego aktu prawnego.

2.5. Akty delegowane Komisji

Projekt rozporządzenia w znaczącym zakresie przewiduje przyznanie KE uprawnień do stanowienia aktów delegowanych, co stanowi faktyczne ograniczenie kompetencji Rady i Parlamentu. Zgodnie z art. 290 TFUE, akt ustawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre (inne niż istotne) elementy aktu ustawodawczego.

Zakres uprawnienia obejmuje (poza wskazanymi wyżej kryteriami akredytacyjnymi) w szczególności określenie: środków finansowanych z budżetu Unii w ramach interwencji publicznej, zmniejszeń oraz zawieszeń zwrotów należności na rzecz państw członkowskich, kompensacji między wydatkami i przychodami w ramach EFRG oraz EFRROW, odzyskiwania długów, kar nakładanych na beneficjentów w przypadku gdy nie spełniają oni warunków kwalifikujących, przepisów dotyczących zabezpieczeń, przepisów dotyczących funkcjonowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków wyłączonych z kontroli transakcji, przepisów dotyczących terminu operacyjnego oraz kursu walutowego stosowanego przez państwa nie należące do strefy euro oraz treści wspólnych ram oceniania środków przyjętych w ramach WPR (zob. art. 8, 15, 42, 48, 64, 66, 67, 77, 88, 89, 93, 101, 106, 107, 110 rozp. HR).

2.6. System wczesnego ostrzegania i monitorowania wydatków rolnych

W celu monitorowania stabilności wydatków EFRG (nieprzekroczenia pułapu budżetowego) Komisja została zobowiązana do prowadzenia systemu wczesnego ostrzegania i miesięcznego monitorowania wydatków funduszu (art. 27). Punktem odniesienia dla oceny „bezpieczeństwa” poziomu wydatków są profile odpowiadające średniej wysokości rozchodów miesięcznych w trzech ostatnich latach.

Na podstawie uzyskanych w ten sposób danych KE przedstawia Parlamentowi i Radzie sprawozdania, które mają zawierać zestawienie relacji wydatków dokonanych z wydatkami szacunkowymi oraz ocenę prognozowanego wykonania budżetu.

2.7. Zasada wzajemnej zgodności

Sformułowanie wymagań w zakresie wzajemnej zgodności w rozp. HR (art. 91-101) stanowi istotne *novum* regulacji finansowej. W wymiarze systemowym podkreślono w ten sposób znaczenie reguły *cross-compliance*, jako podstawowego obowiązku beneficjentów systemu wsparcia europejskiego rolnictwa (art. 91 rozp. HR). Zasada wzajemnej zgodności łączy w ramach WPR podstawowe normy dotyczące ochrony środowiska, zmiany klimatu, dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt. Wskazuje się, że jej stosowanie ma służyć rozwojowi zrównoważonego rolnictwa oraz spójności celów polityki rolnej z oczekiwaniami społeczeństwa przez zwiększenie spójności WPR z polityką w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt⁷⁷.

Szerzej na temat charakteru i zakresu zasady wzajemnej zgodności – zob. część II opinii.

⁷⁷ Por. H. Nielsen, A. Pedersen, T. Christensen: *Environmentally Sustainable Agriculture and Future Developments of the CAP*, Journal of European Integration 2009, nr 3, s. 369-387. Interesujące aspekty *cross compliance* przedstawiono w przekrojowym opracowaniu brytyjskiej Izby Gmin: *Greening the Common Agricultural Policy – written evidence*, www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmenvfru/writev/greening/contents.htm.

2.8. Zwiększenie obciążenia budżetów państw członkowskich

Rozporządzenie HD przewiduje rozwiązania, które skutkują zwiększeniem obciążeń finansowych budżetów krajowych. Powyższe konsekwencje należy odnieść do obowiązku wypłacania przez państwo członkowskie ze środków krajowych odsetek za zwłokę w przypadku dokonania płatności dla beneficjentów po terminie (art. 42 ust. 2) oraz zmodyfikowanych reguł rozliczania kwot nienależnie wypłaconych i nieodzyskanych (art. 56 rozp. HR) oraz odzyskiwania kwot w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości i zaniedbań (art. 57 rozp. HR).

2.9. Przesunięcia środków finansowych między filarami

Niezależnie od horyzontalnego charakteru rozp. HR, jedno z podstawowych rozwiązań, które wyznacza finansowy wymiar polityki rolnej sformułowano odrębnie – w rozporządzeniu dotyczącym wsparcia bezpośredniego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozp. DP, państwa członkowskie do dnia 1 sierpnia 2013 r. mogą podjąć decyzję o przeniesieniu (jako wsparcie dodatkowe) do środków PROW finansowanych z EFRROW do 10% rocznych pułapów krajowych przewidzianych na lata kalendarzowe 2014-2019 (pułapy określone zostały w załączniku II do rozp. DP). Naturalną konsekwencją wskazanego przeniesienia środków jest ograniczenie kwoty przewidzianej w tych latach na płatności bezpośrednie.

Przepis art. 14 ust. 2 przewiduje analogiczne rozwiązanie, które pozwala na przesunięcie (*verba legis* – udostępnienie) części środków w kierunku przeciwnym. Określone państwa członkowskie⁷⁸ mogą zdecydować (do dnia 1 sierpnia 2013 r.) o udostępnieniu w formie płatności bezpośrednich do 5% kwoty przyznanej na wsparcie w ramach programów rozwoju finansowanych z EFRROW w okresie 2015-2020.

3. Ocena proponowanych zmian

Na zasadniczą uwagę zasługują następujące kwestie:

- Zachowanie formalnej struktury organizacyjnej budżetu rolnego w postaci funkcjonowania EFRG oraz ERROW nie budzi żadnych wątpliwości i zasługuje na pełną aprobatę. Można jednak wyrazić zaniepokojenie, że podział ten nie jest konsekwentny i jasny. Wynika to z różnych przyczyn. Po pierwsze – ustanowiona art. 14 rozp. DP „elastyczność”, która oznacza faktyczną możliwość przesunięcia środków między funduszami, nie służy w żadnym stopniu klarowności konstrukcji funduszy oraz ich funkcji. Po wtóre, wynika to ze zmian instrumentarium PROW oraz wsparcia bezpośredniego (wskazanych we poprzednich częściach opinii), które po części „zacierają” rozróżnienie między płaszczyzną rynkową i strukturalną. Nie można również pominąć propozycji ogólnego podziału środków finansowych na lata 2014-2020.
- Ograniczenie liczby akredytowanych agencji płatniczych do jednej w danym państwie członkowskim (art. 7 ust. 2 akapit drugi rozp. HR) wydaje się pozbawione racjonalnego uzasadnienia. Można oczywiście twierdzić, że służy to uproszczeniu struktury administracyjnej i proceduralnej. Należy jednak zadać pytanie, czy założone „uproszczenie” nie jest jedynie formalne. Wymuszone zmiany w zakresie funkcjonowania wyspecjalizowanych podmiotów i struktur w państwach członkowskich nie muszą wcale przynieść korzyści w zakresie oszczędności czy też skuteczności działania. Wręcz przeciwnie, można wysnuć przypuszczenie, że skutkiem wskazanych zmian będzie

⁷⁸ Bułgaria, Estonia, Finlandia, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Wielka Brytania.

przyrost struktury administracyjnej w państwach. Wątpliwe jest bowiem sprawne utworzenie nowych wyspecjalizowanych struktur w realiach systemowych zmian WPR. Wyrażam przekonanie, że koncepcja „superagencji płatniczej” jest wadliwa, nie uwzględnia doświadczeń merytorycznych i prowadzi do realnego wzrostu biurokracji.

- Negatywnie należy ocenić rozszerzenie uprawnień KE w zakresie stanowienia aktów delegowanych. W pewnym jednak odróżnieniu od analogicznych uwag sformułowanych we wcześniejszych częściach opinii, należy wziąć pod uwagę, że specyfika materii prawno-finansowej wymusza w obiektywny sposób większą aktywność prawodawczą Komisji. W takim stanie rzeczy na pierwszy plan wysuwa się konieczność dokładniejszego określenia w rozp. HR zasadniczych kierunkowych wymagań i przesłanek działania KE we wskazanym zakresie. Jednoznacznie negatywnie ocenić należy przekazanie KE kompetencji do określenia przesłanek akredytacyjnych agencji płatniczych (art. 8 rozp. HR).
- Wbrew pozorom trudno wyrazić jednoznaczną ocenę w zakresie rozwiązań, które mogą odnieść skutek w postaci większych obciążeń finansowych budżetów państw członkowskich. Można mieć bowiem uzasadnione wątpliwości co do merytorycznego uzasadnienia dla zmodyfikowanych reguł rozliczania kwot nienależnie wypłaconych i nieodzyskanych (art. 56 rozp. HR) oraz odzyskiwania kwot w wyniku stwierdzenia nieprawidłowości i zaniedbań (art. 57 rozp. HR). Z kolei obowiązek wypłacania przez państwo członkowskie ze środków krajowych odsetek za zwłokę w przypadku dokonania płatności dla beneficjentów po terminie (art. 42 ust. 2) może mieć pozytywne konsekwencje w zakresie ekonomiki postępowań w indywidualnych sprawach.

VIII. UPROSZCZENIE PROCEDUR

1. Uwagi ogólne

Od chwili powstania wspólnej polityki rolnej wskazuje się na nadmiernie skomplikowany charakter aktów prawnych, mechanizmów finansowych, interwencyjnych i proceduralnych systemu. W konsekwencji, powszechnie formułowana jest teza o konieczności uproszczenia WPR.⁷⁹

Niezależnie od zróżnicowanych koncepcji polityki rolnej formułowanych na przestrzeni minionych dziesięcioleci, konieczność uproszczenia rozwiązań jest formułowana zarówno ze strony podmiotów decyzyjnych UE⁸⁰, państw członkowskich, jak i bezpośrednich beneficjentów WPR.

Wskazane założenie stanowi element każdego etapu reform WPR – począwszy od lat 60. XX wieku, a skończywszy na ustaleniach *health check* oraz koncepcji WPR 2020.

⁷⁹ Zob. założenia kolejnych reform WPR: M. Cardwell: *The European Model ...*, *passim*. Por. C. Daugbjerg: *Sequencing in public policy: the evolution of the CAP over a decade*, *Journal of European Public Policy* 2010, nr 3, s. 395-411; K. Erjavec, E. Erjavec, L. Juvančič: *New Wine in Old Bottles: Critical Discourse Analysis of the Current Common EU Agricultural Policy Reform Agenda*, *Sociologia Ruralis* 2009, nr 1, s. 41-55.

⁸⁰ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 18 listopada 2010 r.: *WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanych z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*.

2. Projektowane zmiany

Uproszczenie polityki rolnej jest wskazywane jako cel analogicznie w uzasadnieniach wszystkich projektów aktów prawnych pakietu WPR 2020. Należy więc przytoczyć stosowne uwagi projektodawcy w tym zakresie.

Podkreśla się generalnie, że reforma w jak największym stopniu harmonizuje, doskonali i upraszcza przepisy (zob. pkt 1 *in fine* preambuł poszczególnych rozporządzeń pakietu).

We wszystkich wnioskach wskazuje się również, że zreformowana „wspólna polityka rolna zostanie lepiej dostosowana do strategii Europa 2020 oraz usprawniona i uproszczona. Lista poszczególnych środków została uproszczona, a konkretne środki poddano przeglądowi i skorygowano, by rozwiązać problemy związane z zakresem, wdrażaniem i wykorzystaniem środków, które wystąpiły w obecnym okresie.”⁸¹

Szczególnie często aspekt uproszczenia WPR był podkreślany w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej (rozp. HR).

W uzasadnieniu cytowanego rozporządzenia wskazuje się, że uproszczenie systemu zostało zrealizowane przez „zintegrowanie” przepisów dotyczących zasad wzajemnej zgodności w jednym akcie prawnym oraz zwiększenie ich czytelności, zmniejszenie liczby agencji płatniczych oraz wzmocnienie roli organu koordynującego. W dalszej konsekwencji doprowadzi to do zmniejszenia obciążeń organów administracji państw członkowskich krajowych i służb KE. Na szczeblu państw członkowskich zmniejszeniu ulega ilość akredytacji. W celu „zwiększenia jasności prawa i ujednoczenia procedur” zasady dotyczące zarządzania i kontroli zostaną połączone dla dwóch filarów WPR „tak dalece, jak to tylko możliwe”.

Projektodawca podnosi, że w zakresie zasady wzajemnej zgodności przeanalizowano obecnie obowiązujące przepisy właśnie w celu ich uproszczenia, uwypuklenia rozwiązań odnoszących się do zmiany klimatu w ramach zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz zapewnienia spójności z przepisami dotyczącymi ekologizacji oraz odpowiednich środków oferowanych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Kolejnym „oficjalnym” przykładem uproszczenia jest zwolnienie drobnych producentów rolnych z obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, a w szczególności z podlegania systemowi kontroli oraz kar (zob. pkt 57 preambuły rozp. HR).

Uzasadnienie projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej zawiera stwierdzenia, że uproszczenie nowego systemu płatności bezpośrednich będzie opierać się na jednym rodzaju uprawnień do płatności i ułatwionych zasadach przekazywania, harmonizacji przepisów dotyczących płatności powiązanych z produkcją w ramach jednej pozycji oraz wspomnianym wyżej systemie dla drobnych producentów rolnych. Innym przejawem uproszczenia ma być harmonizacja i dostosowanie zasad zarządzania i kontroli dotyczących EFRG i EFRROW (zob. pkt 1.5.4 uzasadnienia rozp. DP).

W projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) zakładany skutek wyrażać się ma m.in. w objęciu obszarów wiejskich ogólnymi dokumentami programowymi polityki regionalnej (rozp. WRS), regułach notyfikacji niektórych płatności oraz zmianie katalogu środków pomocowych.

Uzasadnienie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji

⁸¹ Zob. pkt 3 uzasadnień (*Aspekty prawne wniosku*) wszystkich projektów opiniowanych rozporządzeń.

rynków”) podkreśla usprawnienie, rozszerzenie i uproszczenie przepisów na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych z interwencją publiczną, prywatnym przechowywaniem, środkami wyjątkowymi oraz pomocą dla konkretnych sektorów oraz w zakresie ułatwiania współpracy za pośrednictwem organizacji producentów i organizacji międzybranżowych. Z punktu widzenia uproszczenia wskazuje się w szczególności na: zniesienie niektórych form wsparcia sektorowego, zakończenie systemu kwot cukru oraz zniesienie rejestracji umów i świadectw równoważności w sektorze chmielu.

3. Ocena projektowanych zmian

W świetle powyższych uwag można stwierdzić, że motywem działań legislacyjnych było dążenie do uproszczenia polityki rolnej.

Powstaje jednak znacznie ważniejsze pytanie, czy projektowane rozwiązania prawne faktycznie spełniają to założenie. Odpowiedź jest niestety negatywna. Koncepcja uproszczenia WPR nie znalazła systemowego odzwierciedlenia normatywnego w pakiecie opiniowanych rozporządzeń. Wręcz przeciwnie, znaczna ilość instytucji prawnych zreformowanej WPR ma zgoła odmienny charakter. Jako modelowe przykłady można wskazać na kwestie, które były przedmiotem szczegółowych rozważań w poprzednich częściach opinii:

- ograniczenie ilości agencji płatniczych (bez uwzględnienia wyspecjalizowanych struktur organizacyjnych w państwach członkowskich),
- dalsze zróżnicowanie stawek wsparcia bezpośredniego,
- przypisanie nadmiernego znaczenia kwestiom środowiskowym,
- nieracjonalna konstrukcja normatywna części środków PROW,
- możliwość przesunięć środków między EFRG oraz EFRROW.

Powyższej tezy nie przekreśla bynajmniej uznanie, że część projektowanych rozwiązań (np. pozytywnie oceniane wyłączenie kategorii drobnych producentów z obowiązków wzajemnej zgodności) oznacza ograniczenie stosowania nadmiernie skomplikowanych wymagań. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że nie są to zmiany systemowe. Wręcz przeciwnie, konstruowane są one jako rozwiązania o charakterze wyjątkowym.

Swoistym paradoksem jest fakt, że jedyna *quasi* systemowa zmiana legislacyjna, która w znaczącej mierze pozwala na potencjalne uproszczenie struktury wiodących aktów prawnych w drodze szerokiego uprawnienia KE do stanowienia aktów delegowanych, nie może zostać oceniona pozytywnie z przyczyn merytorycznych.

IX. KONKLUZJE KOŃCOWE

Przedstawiona opinia z pewnością nie wyczerpuje całości przedmiotowej problematyki prawnej, stanowi jedynie sygnalizację najistotniejszych zagadnień, które nasunęły się po lekturze projektowanych rozporządzeń. Bez wątpienia każdy ze wskazanych elementów zasługuje na odrębne i szczegółowe opracowanie.

Jednak nawet te sygnalizacyjne uwagi wskazują na rozmiar i znaczenie planowanych zmian. Zastrzeżenia podniesione w ocenie powinny wskazywać przedmiot dalszych negocjacji oraz działań legislacyjnych.

W konkluzji rozważań można sformułować następujące uwagi ogólne:

- W obecnym stanie rzeczy można mieć wątpliwości, czy wszystkie rozwiązania uwzględniają rolnictwo jako wrażliwy sektor gospodarki UE oraz zróżnicowanie między pań-

stwami członkowskimi, a w szczególności specyficzne uwarunkowania sektora rolnego w nowych państwach członkowskich.

- Realna ocena proponowanych rozwiązań prawnych jest możliwa po wiążącym ustaleniu sumy kwot środków funduszy rolnych oraz wielkości kopert krajowych.
- Zasadnicze wątpliwości budzi zakres swobody Komisji w zakresie stanowienia aktów delegowanych. Przekazanie KE uprawnień w tym zakresie ma zbyt szeroki zakres przedmiotowy i w znacznej mierze dotyczy zagadnień, które powinny być określone bezpośrednio przez Parlament i Radę ze względu na merytoryczną wagę problematyki.
- Naturalną konsekwencją wejścia w życie projektowanych zmian będzie kompleksowa zmiana regulacji prawnych prawa krajowego (na poziomie ustawowym i aktów wykonawczych). Zakres zmian odpowiada przedmiotowi opiniowanych projektów i oznacza konieczność zmodyfikowania całości krajowego prawodawstwa rolnego dotyczącego instytucji WPR (w szczególności – statusu i zadań agencji płatniczej, wsparcia bezpośredniego, stosowania instrumentów regulacji rynku, systemu prawnego PROW).

Spis treści

WSTĘP	3
I. WSPARCIE BEZPOŚREDNIE	5
1. Ogólna charakterystyka płatności bezpośrednich	5
2. Zakres projektowanych zmian	8
2.1. Źródła prawa	8
2.2. Zakres przedmiotowy	8
2.3. Rodzaje płatności bezpośrednich (systemów wsparcia) i podział środków	9
2.4. Nabycie uprawnień do płatności – płatność podstawowa	9
2.5. Rolnik czynny zawodowo	10
2.6. Płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska	10
2.7. Ujednolicenie stawek płatności podstawowych	10
2.8. Redukcja płatności	10
2.9. Dostosowanie płatności bezpośrednich w 2013 r.	10
3. Ocena proponowanych zmian	11
3.1. Ocena w świetle postanowień prawa międzynarodowego	11
3.2. Ocena w świetle postanowień prawa pierwotnego	11
3.3. Ocena w świetle postanowień prawa pochodnego	12
4. Konkluzje	14
II. EKOLOGICZNE ASPEKTY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ	14
1. Geneza zasady zrównoważonego rozwoju w świetle wspólnej polityki rolnej	14
2. Dotychczasowe instrumenty wsparcia ekologicznego	15
3. Zakres zmian instrumentów ekologicznych w Pakiecie WPR 2020	17
3.1. Podstawy prawne regulacji	17
3.2. Kategorie wsparcia finansowego oraz przesłanki ich uzyskania	18
4. Ocena proponowanych zmian	26
4.1. Ocena w świetle postanowień prawa pierwotnego	26
4.2. Ocena w świetle postanowień prawa pochodnego	28
5. Konkluzje	30
III. ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH	31
1. Ogólna charakterystyka polityki rozwoju obszarów wiejskich	31
2. Zakres projektowanych zmian	33
2.1. Źródła prawa	33
2.2. Zakres przedmiotowy	34
2.3. Założenia polityki rozwoju obszarów wiejskich	34
2.4. Programowanie rozwoju obszarów wiejskich	36
2.5. Środki rozwoju obszarów wiejskich	37
2.6. Finansowanie programów	38

3. Ocena proponowanych zmian	38
3.1. Ocena w świetle postanowień prawa międzynarodowego	28
3.2. Ocena w świetle postanowień prawa pierwotnego	29
3.3. Ocena w świetle postanowień prawa pochodnego	30
4. Konkluzje	31
IV. ORGANIZACJA RYNKU ROLNEGO	31
1. Charakterystyka regulacji prawnych wspólnej organizacji rynków rolnych	31
2. Przedmiot i zakres zmian instrumentów rynkowych w Pakiecie WPR 2020	33
2.1. Instrumenty oddziaływania objęte nieznacznymi zmianami	33
2.2. Instrumentu gruntownie zmienione	37
2.3. Nowe instrumenty oddziaływania	38
3. Ocena zmian	40
4. Konkluzje	41
V. ROLNIK AKTYWNY ZAWODOWO	42
1. Pojęcie producenta rolnego w prawie europejskim	42
2. Pojęcie rolnika aktywnego zawodowo	42
3. Ocena zmian	43
4. Konkluzje	44
VI. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE GRUP PRODUCENTÓW ROLNYCH	44
1. Dotychczasowy status prawny organizacji producentów rolnych	44
2. Założenia zmian w ramach pakietu legislacyjnego WPR 2020	46
3. Ocena proponowanych zmian	46
4. Konkluzje	49
VII. FINANSOWANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ	49
1. Ogólna charakterystyka systemu finansowego WPR	49
2. Zakres projektowanych zmian	50
2.1. Źródła prawa	50
2.2. Zakres przedmiotowy	51
2.3. Fundusze rolne	51
2.4. Agencje płatnicze	52
2.5. Akty delegowane Komisji	53
2.6. System wczesnego ostrzegania i monitorowania wydatków rolnych	53
2.7. Zasada wzajemnej zgodności	53
2.8. Zwiększenie obciążenia budżetów państw członkowskich	54
2.9. Przesunięcia środków finansowych między filarami	54
3. Ocena proponowanych zmian	54
VIII. UPROSZCZENIE PROCEDUR	55
1. Uwagi ogólne	55
2. Projektowane zmiany	56
3. Ocena projektowanych zmian	57
IX. KONKLUZJE KOŃCOWE	57

