

IZABELA LIPIŃSKA

Nadzwyczajne środki wsparcia jako prawna ochrona unijnego rynku rolnego

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia związane ze stosowaniem nadzwyczajnych form wsparcia rolnictwa w wybranych unijnych sektorach rolnych. Stanowią one specjalne środki zarządzania ryzykiem, których uruchomienie jest uzależnione od zaistnienia określonej sytuacji rynkowej. Pewna ich pula została zaproponowana przez prawodawcę w toku ostatniej reformy Wspólnej Polityki Rolnej; zarówno ich konstrukcja prawna, jak i sposób wdrażania znacznie odbiegają od przyjętych, podstawowych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie. Chodzi tu w szczególności o pomoc finansową oferowaną producentom rolnym, których działalność narażona jest na występujące na rynku fluktuacje, na które nie mają oni wpływu. Jednocześnie elastyczne dopasowanie prowadzonego przez nich kierunku produkcji do pojawiających się zmian nie jest możliwe. Występujące na rynku czynniki zewnętrzne o różnym podłożu (często koniunkturalnym, politycznym czy społecznym) powodują, że w szczególności małe gospodarstwa rolne nie zawsze są w stanie samodzielnie sprostać ciągłym zachodzącym na nim przemianom. Z tego względu prawodawca unijny umożliwił im otrzymanie właściwego wsparcia finansowego. Uzasadnienie jego zastosowania leży w szczególnej specyfice rynku, rynek rolny bowiem charakteryzuje się sezonowością i cyklicznością produkcji. W znacznej mierze jest on kształtowany przez warunki atmosferyczne, które stymulują wysokość plonów, jak również uzyskiwanych cen. Ponadto jego domeną jest korelacja cen jednych produktów rolnych z innymi. Uruchomienie określonych instrumentów prawnych wydaje się zatem niezbędne dla utrzymania bądź poprawy sytuacji gospodarczej rolników, a także sprostania stawianym im wymaganiom w tym zakresie.

Prawodawca wielokrotnie podnosi, że prowadzona produkcja rolna powinna być przede wszystkim racjonalna z punktu widzenia ekonomii, ale tak-

że wymaga uwzględnienia dostępności naturalnych zasobów i utrzymania w możliwie niezmienionym stanie bogactwa biologicznego. Ze względu na to dość istotną rolę w stosowaniu wsparcia nadzwyczajnego odgrywa także koncepcja zrównoważonego rozwoju. Konieczność uwzględniania priorytetowego znaczenia środowiska przyrodniczego przy realizacji strategicznych celów rozwojowych jest szczególnie istotna w działalności wytwórczej w rolnictwie, w której efekty są uzależnione od przyrody, a procesy w nim zachodzące mogą przyczynić się do ich degradacji¹. Odpowiednio rolnicy muszą mieć na uwadze wiele czynników środowiskowych, które najczęściej pozostają albo poza sferą ich oddziaływania, albo ich wpływ może być ograniczony. Z tego powodu prawodawca zaproponował pewne formy wsparcia działalności rolników, o ile będą oni realizowali zasadę zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Celem artykułu jest określenie kierunków i ocena wsparcia przewidzianego przez prawodawcę unijnego dla producentów rolnych prowadzących wybrane rodzaje produkcji zwierzęcej. W szczególności chodzi o ustalenie zakresu środków pomocy nadzwyczajnej wraz ze wskazaniem ich determinant na przykładzie sektora mleka i wybranych sektorów hodowlanych. Ponadto artykuł zmierza do określenia roli państwa w stosowaniu i projektowaniu omawianego wsparcia.

Za wyborem omawianej problematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, należy mieć na uwadze względy ekonomiczne, które wiążą się ze spadkiem koniunktury na niektóre produkty rolne, co wynika z ogólnej sytuacji na rynku międzynarodowym. Ponadto w przypadku rynku mleka osłabienie pozycji jego producentów wynika ze zmian prawnoorganizacyjnych, które nastąpiły w 2015 r. Po drugie, wsparcie oferowane rolnikom ma wymiar społeczny, gdyż w omawianej produkcji zaangażowana jest stosunkowo duża liczba tzw. drobnych rolników, a oferowana im pomoc przyczynia się do utrzymania tzw. tkanki społecznej na obszarach wiejskich². Po trzecie, wzmocnienie poszczególnych sektorów wydaje się konieczne w aspekcie przystąpienia Unii Europejskiej do Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji i co za tym idzie – pewnej modyfikacji w interwencjonizmie rol-

¹ Pisze na ten temat D. Żmija, *Zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Polityka Gospodarcza w Okresie Transformacji i Kryzysu” 2014, nr 166, s. 149–158.

² Zob. pkt 6 preambuły do Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) 2016/1613 z 8 września 2016 r. przewidującego nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych, Dz. Urz. UE L 42 z 9 września 2016 r., s. 10–14.

nym³. Po czwarte, bieżąca polityka rolna i polityka rozwoju obszarów wiejskich są coraz bardziej postrzegane jako kluczowy instrument realizacji „nowych wyzwań”, do których należy m.in. zachowanie różnorodności biologicznej⁴. Zakłada ona nie tylko finansowe wsparcie utrzymania jej zasobów, ale także istniejącego potencjału produkcyjnego. Z tego względu prawodawca zauważył konieczność rynkowego wsparcia sektora zwierzęcego.

2. Podstawowe instrumenty prawno-ekonomiczne kształtujące rynek rolny na poziomie unijnym zostały przewidziane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007⁵. Odnoszą się one do wszystkich sektorów produkcji rolnej w Unii Europejskiej, a należą do nich zarówno instrumenty interwencji publicznej, jak i prywatnej. Ich wdrażanie ma przyczyniać się do zapewnienia stabilizacji rynków oraz odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej⁶. W celu realizacji tych założeń prawodawca określił pewien system wsparcia rynkowego dla poszczególnych sektorów, zakładając że środki te będą podlegały modyfikacjom w celu usprawnienia ich funkcjonowania i ich uproszczenia.

Poza nimi istotnym *novum* realizowanej od 2013 r. nowej Wspólnej Polityki Rolnej jest wprowadzenie instrumentów służących do zarządzania sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie. Odpowiednio należy do nich zaliczyć 1) zapobieganie zakłóceniom na rynku, 2) wspieranie rynku w związku z występowaniem chorób u zwierząt i utratą zaufania konsumentów spowodowaną zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub zdrowia roślin oraz 3) środki rozwiązywania szczególnych problemów.

Włączenie wskazanych powyżej instrumentów do regulacji rynkowej potwierdza, że prawodawca unijny dostrzega potrzebę zarówno zwiększenia zdolności rolników do zarządzania ryzykiem oraz w sytuacjach kryzysowych, jak i określenia nowych instrumentów wspierających dochód rolników i niwelują-

³ Państwa członkowskie popierają negocjacje w sprawie inwestycji i handlu pomiędzy UE a USA, Komisja Europejska – notatka, Bruksela 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-564_pl.htm [dostęp: 23.06.2015].

⁴ Główne cele strategiczne państwa w odniesieniu do hodowli zwierząt gospodarskich, w tym zwierząt futerkowych, zostały określone w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020, s. 9.

⁵ Dz. Urz. L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozp. 1308/2013), s. 671.

⁶ Tak pkt 10 preambuły do rozp. 1308/2013.

cych potencjalne straty w przyszłości. To bowiem właśnie producenci rolni powinni dokonywać wyboru najbardziej adekwatnych do kierunku produkcji i potrzeb rynku metod kontrolowania potencjalnych zagrożeń, a państwo winno pełnić rolę pewnego „inkubatora” wspomagającego, który w uzasadnionych przypadkach ma uruchamiać odpowiednie, finansowe środki zaradcze⁷. Takie podejście znalazło wyraz w Komunikacie Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie⁸. Należy jednak podkreślić, że środki, o których mowa, mają charakter jedynie akcydentalny, a są uruchamiane po zajściu określonych przesłanek. Ponadto nie powinny one być środkiem interwencji ani też środkiem pomocowym samym w sobie, ale jedynie mają służyć uzupełnieniu działania Unii w ramach interwencji publicznej i prywatnej, tak by ich oddziaływanie nie miało negatywnego skutku na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

3. Analizę zagadnienia wsparcia wyjątkowego należy rozpocząć od środków przeciwdziałania zakłóceniom na rynku, których zasadność stosowania została określona ma mocy art. 219 omawianego rozporządzenia⁹. Prawodawca przewidział możliwość ich zastosowania w sytuacji pojawienia się istotnych fluktuacji na rynku. Ani ich definicja, ani zakres nie zostały jednoznacznie określone. W szczególności zakłócenia te mogą być spowodowane znaczącym wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych. Prawodawca nie pozostaje jednak obojętny na inne zdarzenia i okoliczności, które powodują poważne turbulencje rynkowe lub jedynie grożą ich wystąpieniem. Chodzi tu przykładowo o wprowadzenie embarga na import produktów rolnych do niektórych państw czy ogólną zmianę w światowym popycie.

Warto podkreślić, że rynek rolny podlega ciągłym przemianom, stąd omawiany środek ma zapewniać sprawne i skuteczne reagowanie na wskazane negatywne fluktuacje i zdarzenia. Z tego tytułu Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 227 rozp. 1308/2013 aktów delegowanych w celu podjęcia niezbędnych środków służących przeciwdziałaniu takim sytuacjom. Chodzi tu, po pierwsze, o możliwość dokonywania w niezbędnym

⁷ Tak I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania kryzysowego w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 2 i n.

⁸ Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, KOM(2005)74 z 9 marca 2005 r., s. 2 [dostęp: 21.12.2014].

⁹ Omawianego środka nie stosuje się do produktów wymienionych w załączniku I część XXIV sekcja 2 rozp. 1308/2013, czyli koni i ich mięsa.

zakresie i czasie rozszerzenia lub modyfikacji zakresu środków, okresu ich stosowania lub innych aspektów poszczególnych instrumentów rynkowych przewidzianych w omawianym rozporządzeniu. Po drugie, akty te mogą przewidywać refundacje wywozowe, a także w całości lub części zawieszać należności celne przywozowe w odniesieniu do określonych ilości produktów lub okresu takiego zawieszenia¹⁰.

Należy dodać, że przyjmowane rozwiązania prawne w tym zakresie nie mogą naruszać zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych zawartych zgodnie z TFUE oraz mogą być stosowane pod warunkiem, że pozostałe środki dostępne na mocy rozp. 1308/2013 okażą się niewystarczające. Istota podjęcia natychmiastowych działań zasadza się na konieczności przeciwdziałania lub zapobieżenia zakłóceniom na rynku, w przypadku gdy zagrożenie pojawia się tak gwałtownie lub nieoczekiwanie, że natychmiastowe działanie jest niezbędne do sprawnego i skutecznego zaradzenia tej sytuacji. Aby ustalić zarówno zakres, jak i potrzebę podjęcia określonych działań, bierze się także pod uwagę trwałość tego typu zakłóceń oraz potencjalne negatywne skutki niepodjęcia działań lub podjęcia ich z pewnym opóźnieniem. To z kolei mogłoby pogłębić zakłócenia, co pociągałoby za sobą konieczność poszerzenia zakresu środków niezbędnych do zaradzenia im, a także spowodować szkodę dla produkcji lub warunków rynkowych.

Możliwość stosowania środków wyjątkowych została także przewidziana odnośnie do występowania chorób zwierząt i utraty zaufania konsumentów spowodowanej zagrożeniami dla zdrowia ludzi, zdrowia zwierząt lub zdrowia roślin. Warto zauważyć, że choroby zakaźne zwierząt stanowią rosnące zagrożenie dla nich, a także ludzi na całym świecie. Wynika to z wielu czynników. Można tu przytoczyć ciągły wzrost liczby ludności, potrzebę stale rosnącej produkcji zwierzęcej, wzrost wymiany handlowej i powiązań międzynarodowych, ponadto istotny wpływ mogą mieć także zmiany klimatu, które przyczyniają do zmiany w geograficznym rozprzestrzenianiu się chorób¹¹. Powoduje to, że wiele z nich szybko się rozprzestrzenia bądź też pojawia się na nowo, jak np. ptasia grupa.

¹⁰ Piszą na ten temat J. Kulawik, B. Wieliczko, *Ogólne spojrzenie na kolejną reformę WPR*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2012, nr 1, s. 163 i n.

¹¹ Zob. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie nowej strategii Unii Europejskiej w zakresie zdrowia zwierząt (2007–2013) – Lepiej zapobiegać niż leczyć COM(2007)539 wersja ostateczna, Dz. Urz. UE C 151 z 17 czerwca 2008 r., s. 13–16.

Mimo że właściwe zarządzanie ryzykiem jest jednym z najważniejszych czynników zwalczania chorób oraz ochrony ludzi i zwierząt, a tym samym w pewnym stopniu gwarantem zaufania konsumentów, to z uwagi na skalę problemu, który może pojawić się w przyszłości, prawodawca umożliwia podjęcie niezbędnych, nadzwyczajnych środków zaradczych. Ich istota polega na szybszym i szerszym uwzględnianiu aktualnego ryzyka i możliwości reagowania i podejmowania wsparcia *ad hoc* w stosunku do nowego zagrożenia.

Odpowiednio na mocy art. 220 rozp. 1308/2013 Komisja może przyjmować akty wykonawcze przewidujące nadzwyczajne środki wsparcia dla rynku, który jest dotknięty określonymi trudnościami. Mają one uwzględniać zarówno ograniczenia handlu wewnątrz Unii i z państwami trzecimi, wynikające ze stosowania środków zwalczania rozprzestrzeniania się chorób zwierząt, jak i poważne zakłócenia na rynku bezpośrednio związane z – jak wspomniano powyżej – utratą zaufania konsumentów oraz ryzykiem chorób. Omawiane środki mogą być przewidziane dla sektorów: wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, baraniny i koziny, jaj oraz mięsa drobiowego.

W przypadku tego wsparcia, z uwagi na jego skalę, omawiane środki są podejmowane na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego i są finansowane z budżetu unijnego w wysokości do 50% poniesionych wydatków¹². Ponadto w przypadku ograniczeń w handlu mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy zainteresowane państwo członkowskie szybko zastosowało środki zdrowotne i weterynaryjne w celu wyeliminowania choroby oraz jedynie w zakresie i przedziale czasowym niezbędnym do wsparcia danego rynku.

Poza celowymi formami wsparcia Komisja może także przyjmować akty wykonawcze przewidujące niezbędne i uzasadnione środki nadzwyczajne mające na celu rozwiązanie szczególnych problemów. Będą one miały zastosowanie wtedy, gdy sytuacja kryzysowa nie będzie mogła być rozwiązana instrumentami zarządzania rynkiem oraz dwoma pozostałymi środkami wyjątkowymi, o których jest mowa powyżej.

Środki te mogą wprowadzać odstępstwo od przepisów omawianego rozporządzenia, ale tylko w niezbędnym zakresie i w ograniczonym czasie (art. 221 rozp. 1308/2013). Warto dodać, że Komisja ustala omawiane środki, o ile nie jest możliwe przyjęcie wymaganych środków nadzwyczajnych zgodnie z art. 219 lub art. 220 rozp. 1308/2013, o których była mowa powyżej.

¹² Wartość ta ulega podwyższeniu do 60% w przypadku sektorów wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny oraz baraniny i koziny, jeżeli wydatki te poniesiono w związku ze zwalczaniem pryszczycy.

Warto podkreślić, że Komisja Europejska, przewidując możliwość podejmowania koniecznych i należycie uzasadnionych środków nadzwyczajnych w celu rozwiązywania szczególnych problemów, jednocześnie daje państwu członkowskim dość dużą swobodę w realizacji działań prewencyjnych i interwencyjnych na rynku państwem członkowskim¹³.

Środki mogą być stosowane przez 12 miesięcy. Jeżeli jednak po upływie tego czasu problemy nie zostały usunięte, Komisja może ustanowić określone trwałe rozwiązanie. Następuje to w drodze przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 227 rozp. 1308/2013 lub Komisja może przedstawić właściwe wnioski ustawodawcze.

Na koniec warto dodać, że istota wspomnianych aktów delegowanych potwierdza rolę, jaką przypisano Komisji Europejskiej w procesie wykonywania prawa unijnego¹⁴. Szczególnie przy formułowaniu założeń wsparcia wyjątkowego zastosowanie ma procedura komitetowa, polegająca na współpracy Komisji z Komitetem ds. Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (art. 229 rozp. 1308/2013)¹⁵. W omawianym przypadku akty delegowane są wydawane w trybie pilnym, przewidzianym w art. 228 rozp. 1308/2013, i zastosowanie tej procedury skutkuje niezwłocznym wejściem aktu w życie i jego stosowaniem do chwili wyrażania sprzeciwu przez Parlament Europejski albo Radę.

4. Do sektorów, w stosunku do których została zastosowana nadzwyczajna pomoc dostosowawcza, należy sektor mleka oraz sektor hodowlany (tzn. rynek wieprzowiny, wołowiny i cielęciny oraz mięsa baraniego i koziego). Warto podkreślić, że rynek mleka jest jednym z rynków, który został poddany daleko idącej reorganizacji. Do 2015 r. jego podstawowym instrumentem oddziałującym na podaż mleka były ograniczenia ilościowe w postaci kwot produkcyjnych. W ten sposób prawodawca sztucznie kształtował poziom jego produkcji, gwarantując jednocześnie ceny pozyskiwane za mleko. Zniesienie limitacji produkcji, mimo opracowanego i wdrażanego tzw. pakietu mlecznego¹⁶, przyczyniło się do osłabienia kondycji finansowej całego sektora¹⁷.

¹³ Zob. R. Lewandowski-Lepak, *Komentarz do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej w zakresie rynków rolnych po 2013 r.*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2012, s. 10.

¹⁴ Tak G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 63 i n.

¹⁵ Szerzej: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. Urz. UE L 55 z 28 lutego 2011 r., s. 13.

¹⁶ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 261/2012 z 14 marca 2012 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do stosunków umownych w sektorze mleka i przetworów mlecznych, Dz. Urz. UE L 94 z 30 marca 2012 r., s. 38.

W celu poprawy sytuacji producentów rolnych Komisja Europejska, na mocy art. 219 ust. 1 rozp. 1308/2013, wydała w trybie pilnym rozporządzenie delegowane, które przewiduje nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników zajmujących się produkcją żywego inwentarza¹⁸. Uzasadnieniem wydania omawianego rozporządzenia była panująca na wspomnianych rynkach zła sytuacja ekonomiczna. Prawodawca w preambule wskazał jej determinanty, do których należą m.in. zakłócenia z powodu światowej nierównowagi między podażą a popytem. Znaczącą rolę odgrywa tu przedłużenie rosyjskiego embarga na przywóz unijnych produktów rolnych i spożywczych. Na słabą kondycję sektora ma również wpływ mały wzrost globalnego popytu na mleko i przetwory mleczne przy rosnącej produkcji. Zagrożeniem dla unijnego rynku jest także wzrost produkcji w Stanach Zjednoczonych i w Nowej Zelandii – czyli czołowych producentów światowego rynku mleka. Taka sytuacja wpłynęła na postępujący spadek cen unijnego mleka surowego. Ekspertsi przewidują, że tendencja spadkowa będzie się utrzymywać¹⁹. Będzie to implikowało problemy z utrzymaniem płynności finansowej producentów rolnych, szczególnie tych drobnych. Jednocześnie, jak zauważa prawodawca, pogłębieniu uległy różnice między cenami mleka w poszczególnych państwach członkowskich.

Przy takim uwarunkowaniu ekonomicznym okazało się, że stosowane do tej pory dostępne środki są, po pierwsze, niewystarczające, a po drugie – nie mają wpływu na przyszły rozwój wydarzeń, nie ochronią bowiem one rynku przed dalszym spadkiem cen i pogłębieniem jego trudnej sytuacji.

Z kolei na słabą kondycję tzw. sektora żywego inwentarza w przypadku wieprzowiny mają wpływ trudności w handlu wynikające w dużej mierze z zakazu jej przywozu do Rosji w związku z ogniskami afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich. Z kolei w sektorze wołowiny i cielęciny słaba kondycja sektora jest efektem ubocznym zakłóceń na rynku mleka.

¹⁷ Tak np. M. Koźlakiewicz, *Pakiet mleczny – założenia i zakres obowiązywania w Polsce*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2015, nr 1, s. 2–6; E. Kołoszycz, A. Wilczyński, *Ekonomiczne skutki deregulacji rynku mleka oraz reformy WPR w polskich gospodarstwach mlecznych w latach 2014–2020*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2014, nr 3, s. 119–135.

¹⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/1613 z 8 września 2016 r. przewidujące nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych, C/2016/5663, Dz. Urz. UE L 242 z 9 września 2016 r. (dalej jako: rozp. 2016/1613), s. 10–14.

¹⁹ *The World Dairy Situation 2016*, Bulletin of the International Dairy Federation 485/2016, <http://www.idfa.org/docs/default-source/d-news/world-dairy-situationsample.pdf> [dostęp: 12.04.2017].

Założeniem prawodawcy jest podniesienie odporności produkcji rolnej na pojawiające się zakłócenia, zatem pomoc powinna ograniczać się do wspierania bardziej zrównoważonych metod rolnictwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na małe gospodarstwa rolne, które stanowią podstawę gospodarki wiejskiej. Dlatego w celu złagodzenia obecnego kryzysu przyznano państwom członkowskim jednorazową dotację finansową na wsparcie producentów mleka i rolników w sektorach inwentarza żywego angażujących się w działania wspierające zrównoważony rozwój gospodarczy i stabilizację rynku. Na mocy art. 1 ust. 1 rozp. 2016/1613 pomoc ta wyniosła 350 000 000 euro, z czego Polsce przyznano 22 670 129 euro. Wartość tę oszacowano, biorąc pod uwagę główne cechy sektorów w poszczególnych państwach członkowskich, w tym produkcję, ceny rynkowe i udział małych gospodarstw. Jednocześnie każde z państw, rozdzielając te środki, powinno się kierować obiektywnymi i niedyskryminacyjnymi kryteriami. Ponadto ich zastosowanie nie może prowadzić do zakłóceń w konkurencji. Po stronie państw członkowskich leży obowiązek opracowania środków służących wzmocnieniu stabilności gospodarczej oraz stabilizacji rynku. Odpowiednio w tym celu beneficjenci wsparcia powinni podjąć co najmniej jedno ze wskazanych w rozporządzeniu działań. Należy do nich: ograniczenie lub „zamrożenie” produkcji, produkcja na małą skalę, prowadzenie produkcji ekstensywnej lub przyjaznej dla środowiska i klimatu, wdrażanie współpracy między rolnikami, poprawa jakości i wartości dodanej oraz szkolenia w zakresie instrumentów finansowych i narzędzi zarządzania ryzykiem (art. 1 ust. 1 rozp. 2016/1613).

Ponieważ kwota przyznana każdemu z państw członkowskich pokryje jedynie część faktycznych strat poniesionych przez rolników, państwa członkowskie powinny mieć możliwość przyznania im dodatkowego wsparcia, tzn. ustalając kryteria obiektywne, niedyskryminujące i niezakłócające konkurencji. Ponadto aby umożliwić elastyczne przydzielanie pomocy koniecznej do radzenia sobie z trudnościami, państwa członkowskie powinny mieć możliwość jej kumulowania z innymi rodzajami wsparcia finansowanego w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (art. 1 ust. 3 rozp. 2016/1613). W szczególności mogą one przyznać dodatkowe wsparcie na rzecz wskazanych powyżej działań, przy czym ich wartość nie może przenosić 100% przyznanej pomocy z budżetu Unii.

Do 30 listopada 2016 r. na państwach członkowskich spoczywał obowiązek ustalenia działań, które zamierzały wprowadzić. Należy zauważyć, że ich katalog wymieniony w art. 1 rozp. 2016/1613 nie jest wyliczeniem obligatoryjnym. Ponadto miały one także dokonać klasyfikacji środków interwencyj-

nych adekwatnych do potrzeb rodzimego rynku rolnego i istniejącej na nim sytuacji gospodarczej oraz wskazać skutki ich potencjalnego oddziaływania na stabilizację rynku. W szczególności chodziło też o ustalenie kryteriów stosowania pomocy wraz z ich uzasadnieniem.

5. Wydanie rozporządzenia delegowanego przez Komisję Europejską w zakresie pomocy nadzwyczajnej na wybranych rynkach rolnych doprowadziło do sformułowania krajowego aktu normatywnego, który pozwoli na realizowanie założeń prawodawcy unijnego. Jego istota zawiera się w powierzeniu kompetencji w zakresie stosowania omawianej pomocy przez Agencję Rynku Rolnego na mocy art. 12a ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych²⁰. Zgodnie z jej treścią Rada Ministrów w drodze rozporządzenia z 23 lutego 2017 r. w sprawie realizacji przez Agencję Rynku Rolnego zadań związanych z ustanowieniem nadzwyczajnej pomocy dostosowawczej dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych²¹ wyznaczyła ją jako jednostkę organizacyjną wykonującą określone obowiązki lub uprawnienia wynikające z rozp. 2016/1613.

Na podstawie analiz sytuacji na rodzimym rynku rolnym pomoc została przewidziana dla dwóch sektorów, tj. mleka oraz wieprzowiny. Jest ona przydzielana w ramach czterech mechanizmów, które wiążą się ze zmianą kierunku produkcji, jej wzmocnieniem bądź wyrównaniem ceny sprzedaży zwierząt.

Pierwszy z mechanizmów jest kierowany do producentów mleka, którzy prowadzą małe gospodarstwa i posiadają maksymalnie 30 sztuk bydła. W ich przypadku produkcja mleka przy panujących warunkach rynkowych jest mało opłacalna. Zatem oferowane wsparcie ma umożliwić im zmianę profilu produkcji z mlecznego na mięsny. W skali mikro pozwoli to na zmniejszenie kosztów produkcji i poprawę jej opłacalności przy jednoczesnym utrzymaniu użytków rolnych. Natomiast w skali makro zmniejszenie liczby producentów mleka przyczyni się do poprawy sytuacji na rynku przez zmniejszenie jego podaży.

Odpowiednio ustawodawca przewiduje dla producentów mleka pomoc z przeznaczeniem na zakup jałówek hodowlanych ras mięsnych lub zakup buhajów. Refundacja kosztów ich nabycia dotyczy jedynie wskazanych ras i osobników spełniających określone wymogi wiekowe²². Pomoc ta ma cha-

²⁰ T.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 67.

²¹ Dz. U. 2017, poz. 499.

²² Na podstawie § 2 ust. 1 rozporządzenia pomoc dotyczy jałówek hodowlanych ras mięsnych lub ras dwukierunkowych, utrzymywanych wyłącznie w celu produkcji mięsa, mających powyżej 6 miesięcy i nie więcej niż 36 miesięcy lub czystorasowego buhaja rasy mięsnej lub rasy dwukierunkowej, mającego powyżej 13 miesięcy.

rakter ograniczony, może bowiem zostać udzielona maksymalnie do 20 jałówek i 1 buhaja²³. Beneficjentem omawianej pomocy jest producent mleka, który w dniu złożenia wniosku o jej udzielenie, posiada w siedzibie stada nie więcej niż 30 krów typu użytkowego mlecznego lub kombinowanego albo w tym dniu nie posiada krów oraz w 2016 r. sprzedał podmiotom skupującym mleko co najmniej 5 tys. kg mleka. Warunkiem uzyskania pomocy jest m.in. zobowiązanie producenta mleka do utrzymywania zwierząt, na które będzie udzielona pomoc we wskazanym w rozporządzeniu okresie. Ponadto musi on zobowiązać się do całkowitego zakończenia sprzedaży mleka podmiotom skupującym do dnia 30 czerwca 2020 r.

Jak zaznaczono wcześniej, nadzwyczajna pomoc kierowana jest także do sektora wieprzowiny, o czym przesądza wiele czynników o charakterze ekonomicznym oraz przyrodniczym. Przede wszystkim należy zauważyć, że od kilku lat odnotowuje się „wąskie” relacje cen żywca wieprzowego do cen pasz. Skutkowało to osłabieniem pozycji gospodarczej wielu producentów, a nawet wygasaniem produkcji. Na złą kondycję sektora wpływ miało także wystąpienie ognisk afrykańskiego pomoru świń (ASF) i wprowadzenie z tego tytułu ograniczeń obrotu zwierzętami. Wiązało się to ze wzrostem utrzymania zwierząt w obrębie gospodarstwa, koniecznością ponoszenia wyższych kosztów produkcji w wyniku ich zagęszczenia, pogorszenia przyrostów i zwiększenia konsumpcji paszy. Powodowało to straty w dochodach i ujemnie wpłynęło na opłacalność branży. W efekcie nastąpił znaczny spadek pogłowia świń, w tym w szczególności loch i macior prośnych. Z tego powodu ustawodawca w celu poprawy efektywności stada i zahamowania dalszej jego degradacji sformułował program wsparcia transferu tzw. dobrej genetyki do stad produkcyjnych, polegający na refundacji zakupu loszek hodowlanych i buhajów (§ 2 ust. 1 pkt b rozp. z 23 lutego 2017 r.).

Beneficjentem omawianej pomocy jest producent świń, który w dniu złożenia wniosku o udzielenie pomocy posiada w siedzibie stada nie mniej niż 10 i nie więcej niż 2000 osobników. Ilość ta jest ustalana według danych zawartych w rejestrze zwierząt gospodarskich. Warunkiem uzyskania omawianej pomocy jest zobowiązanie się producenta do utrzymywania zwierząt nie krócej niż do dnia 30 czerwca 2019 r., i to w odpowiedniej proporcji loszek do knurów.

²³ W przypadku buhaja producent mleka uzyska wsparcie pod warunkiem, że liczba jałówek, krów ras mięsnych lub krów ras dwukierunkowych, utrzymywanych wyłącznie w celu produkcji mięsa, przypadająca na tego buhaja w dniu 30 czerwca 2017 r. nie będzie mniejsza niż 20 sztuk. Z kolei w przypadku producenta świń liczba tychże jałówek we wskazanym okresie będzie przekraczała 10.

Zaproponowane rozwiązania prawne mają na celu albo wzmocnienie pozycji rynkowej, albo ułatwienie zmiany kierunku produkcji z sektora wieprzowiny na sektor bydła mięsnego w obszarach objętych ASF. W szczególności ma to umożliwić kolejny zaproponowany w omawianym rozporządzeniu mechanizm wsparcia w postaci refundacji kosztów zakupu bydła hodowlanego (§ 2 ust. 1 pkt c rozp. z 23 lutego 2017 r. Może ubiegać się o nie producent świń, który – po pierwsze – utrzymywał je w siedzibie stada położonej na obszarze znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymienionym w części I, II lub III załącznika do decyzji wykonawczej Komisji 2014/709/UE z 9 października 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich i uchylającej decyzję wykonawczą 2014/178/UE²⁴. Po drugie, w dniu złożenia wniosku o udzielenie pomocy posiada w siedzibie stada, której nadano numer na podstawie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, nie więcej niż 2000 sztuk albo w tym dniu nie posiada zwierząt oraz od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia złożenia omawianego wniosku przez dowolny okres utrzymywał tam świnię. Również i w tym przypadku warunkiem uzyskania pomocy jest zobowiązanie producenta do między innymi utrzymywania zwierząt w wyznaczonym czasie.

Ponadto dla producentów świń, których gospodarstwo znajduje się na obszarach dotkniętych restrykcjami z tytułu ASF, przewiduje się pomoc w formie rekompensat do sprzedanych osobników. Pomoc przeznaczana jest na pokrycie różnicy między średnią ceną rynkową zakupu netto masy poubojowej ciepłej tuszy świń a ceną sprzedaży, którą uzyskał producent w okresie od 1 września 2016 r. do 30 czerwca 2017 r. Z wnioskiem o udzielenie pomocy może wystąpić producent świń, który utrzymywał je w siedzibie stada, której nadano numer na podstawie ustawy o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, położonej na obszarze znajdującym się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wymienionym w części II lub III załącznika do decyzji 2014/709/UE²⁵, decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/1367²⁶ lub decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/1406²⁷.

6. Sformułowanie założeń nadzwyczajnej pomocy na rynku rolnym należy rozpatrywać jako uzupełniający instrument zarządzania ryzykiem w rolnic-

²⁴ Dz. Urz. UE L 295 z 11 października 2014 r., s. 63–78.

²⁵ Dz. Urz. UE L 295 z 11 października 2014 r., s. 63–78.

²⁶ Dz. Urz. UE L 216 z 11 sierpnia 2016 r., s. 26–28.

²⁷ Dz. Urz. UE L 228 z 23 sierpnia 2016 r., s. 46–50.

twie, obok stosowanych instrumentów podstawowych. Przy czym prawodawca nie determinuje poszczególnych jego środków, a jedynie przedstawia pewną ich pulę i jednocześnie wyznacza ilościowo zakres pomocy. To na państwach członkowskich ciąży dokonanie oceny własnej sytuacji rynkowej i właściwe dobranie środków wsparcia, z poszanowaniem obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów. Państwa same dokonują identyfikacji beneficjentów oraz trybu rozdysponowania wsparcia finansowego. W omawianym przypadku jednocześnie muszą one zapewnić, by pomoc ta została przeznaczona dla sektora hodowlanego i nie prowadziła do perturbacji na rynku oraz zakłóceń w konkurencji. Jak wielokrotnie podkreśla prawodawca, celem omawianej pomocy ma być długoterminowa stabilizacja rynku. Jednakże z uwagi na to, że jej stosowanie jest rozłożone w czasie, trudno jest ustalić obecnie jej skuteczność.

Proponowane finansowanie zmiany kierunku produkcji może jednak spotkać się z pewnymi barierami o charakterze społeczno-ekonomicznym. Miałoby to dużą rolę odgrywać tu z jednej strony pewna tradycja i przywiązanie do danej aktywności, z drugiej natomiast – pozostaje kwestia przeorganizowania prowadzenia gospodarstwa rolnego jako jednolitej jednostki wytwórczej, co również generuje określone koszty.

Zaproponowane instrumenty szczególnego wsparcia mają stymulować zmianę działalności, jednakże nie gwarantują one szybkiej poprawy sytuacji na rynku rolnym. Wiąże się to bowiem z wpływem określonego czasu. Poza tym, jak to zostało wcześniej podkreślone, rynek jest stymulowany przez wiele różnorodnych czynników, nie zawsze mieszczących się w ramach regulacji prawnej. Natomiast dopasowanie kierunku produkcji i zastosowanie określonej formy wsparcia powinno odbyć się w stosunkowo krótkim czasie, bez względu na to, jaka sytuacja rynkowa będzie w przyszłości. Dla zapewnienia w dużej mierze trwałości produkcji po jej przemodelowaniu niezmiernie istotne wydaje się ustalenie kształtu wspierania tych gospodarstw, gdzie rozpoczęto inną niż dotychczas produkcję. Niekoniecznie musi ona przybierać formę finansową oferowaną bezpośrednio rolnikom, lecz może polegać na wybranych działaniach szkoleniowych z zakresu radzenia sobie z ryzykiem czy wsparciu wprowadzania innowacji w produkcji.

Formułując treść rozporządzenia w zakresie omawianej pomocy, prawodawca kierował ją do producentów zwierząt gospodarskich, którym zaproponował zmianę profilu ich działalności. Natomiast użyte w polskiej treści językowej określenie sektora „hodowlanego” jest mylące, gdyż zgodnie z ustawą

z 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich²⁸ przez hodowlę należy rozumieć zespół zabiegów zmierzających do poprawienia założeń dziedzicznych (genotypu) zwierząt gospodarskich, w zakres których wchodzi ocena wartości użytkowej i hodowlanej zwierząt gospodarskich, selekcja i dobór osobników do kojarzenia prowadzony w warunkach prawidłowego chowu (art. 2 pkt 4 ustawy). Analiza omawianego aktu prawnego pozwala stwierdzić, że nie odnosi się w swej treści do zawartych w powyższej definicji czynności. Zatem należy uznać, że poprawne byłoby zastosowanie zamiast nazwy „sektor hodowlany” określenia „sektor zwierząt gospodarskich”, co zresztą uczyniono w innych, oficjalnie opublikowanych wersjach językowych. W przeciwnym razie można by doszukiwać się form wsparcia bezpośredniego dla samych hodowców.

Na podstawie analizy sposobów wdrażania działań zaproponowanych w art. 1 ust. 1 rozp. 2016/1613 można stwierdzić, że podejście poszczególnych państw członkowskich znacznie się różni²⁹. Wynika to z odmienności przyrodniczych, jak i ich potrzeb rynkowych. Niektóre z państw przyjęły tylko instrumenty w zakresie ograniczenia produkcji mleka, inne zaś przewidziały pomoc dla producentów w ramach niemalże pełnej gamy zaproponowanych działań przez prawodawcę unijnego (np. Czechy, Litwa).

W sektorze mleka wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Cypru wdrożyły wsparcie dla procentów mleka, z czego w 17 zaoferowano pomoc z tytułu ograniczenia bądź wygaszania jego produkcji. Jeżeli chodzi o trzodę chlewną, to łącznie 12 państw wdrożyło rozwiązania w zakresie poprawy ich produktywności, a w 5 została zastosowana pomoc na zmianę kierunku produkcji i chów bydła opasowego. W połowie państw otrzymane środki mają być przeznaczone na prowadzenie rolnictwa na małą skalę, podobnie jak w przypadku stosowania metod produkcji przyjaznych dla środowiska i klimatu. Tylko 3 państwa członkowskie przyjęły, że w celu wzmocnienia stabilności gospodarczej ich gospodarstw oraz przyczynienia się do stabilizacji rynku należy brać udział w szkoleniach w zakresie instrumentów finansowych i narzędzi zarządzania ryzykiem. Tak niewielkie zainteresowanie tym działaniem należy uznać za wadę, gdyż to właściwe rozpoznanie ryzyka, jego analiza, umożliwiała podjęcie niezbędnych środków w celu zminimalizowania jego negatywnych skutków.

²⁸ T.jedn.: Dz. U. 2007, Nr 133, poz. 921.

²⁹ Zob. *Exceptional adjustment aid to milk producers and farmers in other livestock sectors (Commission Delegated Regulation (EU) 2016/1613)*, https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/milk/policy-instruments/milk-targeted-aid_en.pdf [dostęp: 27.04.2017].

LEGAL PROTECTION OF EU AGRICULTURAL MARKET FOUNDED ON EXTRAORDINARY SUPPORT MEASURES

S u m m a r y

This article deals with issues related to the use of extraordinary measures of supporting agriculture in selected EU agricultural sectors, and in particular the financial support for milk producers and pig breeders whose activity is most exposed to market fluctuations. The aim of the deliberations was to determine the direction of EU support and to provide its evaluation. It has been found that the legal solutions adopted at the EU level may in the long run contribute to the improvement of the situation on the agricultural market. It is noteworthy that the EU legislator notices the need for an increased capacity of agricultural producers to manage risk and crisis situations, and for adopting new instruments to support their gains and reduce potential risks.

LA TUTELA GIURIDICA DEL MERCATO AGRICOLO DELL'UE SULLA BASE DELLE MISURE ECCEZIONALI DI SOSTEGNO

R i a s s u n t o

L'articolo si propone di considerare l'impiego delle misure eccezionali di sostegno all'agricoltura in settori agricoli scelti dell'UE, in particolare l'aiuto finanziario concesso ai produttori agricoli che producono il latte e allevano i suini, la cui attività è soggetta alle fluttuazioni di mercato. L'articolo si prefigge di stabilire gli orientamenti per il sostegno previsto dal legislatore dell'UE e la sua valutazione. L'autrice sostiene che le soluzioni giuridiche adottate a livello dell'UE, vista la loro struttura, possano contribuire a migliorare la situazione del mercato agricolo sul lungo periodo. Il legislatore dell'UE riconosce la necessità sia di aumentare la capacità da parte degli agricoltori di gestire il rischio e le situazioni di crisi sia di definire nuovi strumenti atti a sostenere il reddito agricolo e a compensare potenziali danni in futuro.