

SEBASTIAN BALCERAK

Reforma wspólnej organizacji rynku wina

1. Uprawa winorośli oraz produkcja wina gronowego z upraw własnych stanowi specyficzny kierunek prowadzenia działalności rolniczej. Swoją wyjątkową charakter działalność ta w znacznej mierze zawdzięcza łączeniu w obrębie jednego gospodarstwa rolnego czynności właściwych dla produkcji pierwotnej surowców rolniczych z zabiegami związanymi ze wstępnym przetworzeniem produktu rolnego, końcowym jego przygotowaniem, obróbką i wprowadzeniem do obrotu w postaci gotowego wyrobu – tzw. produktu finalnego. Złożoność praktyki rolniczej i metod przetwarzania produktu rolnego w gospodarstwie (tzw. praktyk enologicznych) w przypadku upraw winorośli i produkcji wina gronowego sprawia, że w równym stopniu wieloaspektowy charakter posiada wspólnotowy reżim prawny organizacji rynku wina. Jest to zarazem podstawowa przesłanka przemawiająca za zasadnością bliższego spojrzenia na ewentualny uniwersalny wymiar nowych rozwiązań prawnych przewidzianych dla tego rynku.

W ramach jednej – dotychczas obowiązującej – regulacji prawnej¹ ujęto zagadnienia związane z potencjałem produkcyjnym i wszelkimi ograniczeniami obowiązującymi w tym zakresie na szczeblu Wspólnoty. Unormowano także problematykę procesów wytwórczych, nazewnictwa handlowego, ctykietowania, wprowadzania do obrotu oraz ochrony produktów winiarskich, jak również kwestie związane z organizacją sektora za pomocą instrumentów *stricte* rynkowych, w tym dotyczących wymiany

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1493/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wina, Dz. Urz., L 179, z 14 lipca 1999 r., s. 1. Rozporządzenie zostanie uchylone (z licznymi wyjątkami co do poszczególnych rozdziałów) z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady odzwierciedlającego wynik porozumienia politycznego w sprawie reformy rynku wina.

handlowej z państwami trzecimi. Tak zróżnicowany katalog obszaru regulacji prawnej, jak również wrażliwość sektora winiarskiego od strony gospodarczej, społeczno-kulturowej i zarazem politycznej dla licznej grupy państw członkowskich Unii Europejskiej stały się przyczyną burzliwej dyskusji w Radzie na temat reformy rynku wina i dostosowaniu tego reżimu prawnego do wymogów reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. Stąd też nieprzypadkowo sektor produktów winiarskich jako ostatni poddany został gruntownej reformie systemowej w ramach rolnego *acquis* – ukształtowanego na przestrzeni ubiegłej i bieżącej perspektywy finansowej.

Jest istotne, że znaczenie osiągniętego w grudniu 2007 r. porozumienia politycznego w sprawie reformy wspólnej organizacji rynku wina² wykracza poza czysto sektorowy wymiar. Rozwiązania systemowe przyjęte dla tej części wspólnotowego prawa rolnego dostarczają bowiem pośrednio odpowiedzi na wiele pytań, których dotychczasowa dyskusja na temat przyszłości instrumentarium rynkowego w obrębie pierwszego filaru polityki rolnej Unii Europejskiej nie mogła udzielić. W szczególności chodzi o stosowanie w ramach *acquis* instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie i postawienie przez Wspólnotę środków budżetowych na ten cel do bezpośredniej dyspozycji państw członkowskich oraz producentów rolnych. Konstrukcja uzgodnionych w tym zakresie środków prawnych znacznie wykracza poza formułę przyjętą w przypadku niedawnej reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw³, jak również poza funkcjonujący zestaw dozwolonych działań w obrębie instrumentarium pomocy państwa⁴.

W przypadku rozwiązań prawnych dotyczących reżimu wsparcia bezpośredniego producentów rolnych, w reformie rynku wina ustanowiono model dystrybucji środków na płatności bezpośrednie, który łączy w sobie

² Porozumienie polityczne (*political agreement*) osiągnięte zostało na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 17-18 grudnia 2007 r.

³ Wynik zakończonej w 2007 r. reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw odzwierciedla Rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2202/96; Dz. Urz. UE, L 273, z 17 października 2007 r., s. 1.

⁴ Chodzi o prawne możliwości wydatkowania krajowych środków publicznych na zarządzanie ryzykiem na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi, które mogą być uznawane za klęski żywiołowe oraz w przypadku wystąpienia chorób epizootycznych.

elementy programowania (typowego podejścia dla instrumentarium drugiego filaru polityki rolnej) z elementami właściwymi mechanizmom pomocy państwa. Z kolei zastosowanie w reformie innowacyjnego podejścia do systemowej koncepcji generowania środków na płatności bezpośrednio automatycznie powoduje istotne problemy interpretacyjne w odniesieniu do pożądanego zakresu kompetencji i marginesu swobody decyzyjnej państw członkowskich w procesie kształtowania modelu płatności bezpośrednich.

Dotychczas jasno sprecyzowana granica pomiędzy ustawodawczą rolą Wspólnoty a czysto implementacyjnym wachlarzem zadań państw członkowskich w systemie płatności bezpośrednich ulega zatarciu w reformie rynku wina. Konieczne wydaje się bliższe przyjrzenie się temu problemowi pod kątem jednolitości rynku wewnętrznego produktów rolnych, sprawności jego funkcjonowania i ewentualnych zagrożeń, jakie rozwiązania zaakceptowane w reformie mogłyby nieść dla prawnotraktatowej zasady równości warunków prowadzenia działalności rolniczej w Unii Europejskiej. Podobnej natury problemy prawne odnoszą się do zagadnienia transferu kompetencji na szczebel państwa członkowskiego w zakresie stosowania narzędzi rynkowych, dotychczas – co do zasady – uruchamianych mocą rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej (np. w przypadku refundacji wywozowych).

Reforma rynku wina stanowi także ostatni etap zmian systemowych w ramach pierwszego filaru polityki rolnej, w wyniku których sektorowe spojrzenie na organizację rynku produktów rolnych zastąpiono horyzontalnym ujęciem problematyki rynków rolnych pod reżimem jednolitego rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 (tzw. *single CMO*)⁵. Tym samym horyzontalny wydźwięk zaprojektowanych zmian dla rynku wina należy również rozpatrywać w kontekście procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego. Korzystając z dotychczasowych doświadczeń zebranych w ramach tego procesu oraz obowiązującego ustawodawstwa unijnego, warto postawić pytanie, czy zastosowana w reformie rynku wina technika legislacji wspólnotowej pozwoli na sprawne włączenie tego sektora do przepisów w sprawie jednolitej organizacji rynków rolnych.

Wyjątkowy charakter uprawy winorośli znajdował dotąd swoje odzwierciedlenie w specyficznym traktowaniu plantacji trwałych w podejściu ustawodawcy wspólnotowego do możliwości aktywacji uprawnień do płatności jednolitej na gruntach rolnych. Zmiany wprowadzone w ramach reformy rynku wina prowokują pytanie, czy grudniowe porozumienie

⁵ Dz. Urz. UE, L 299, z 16 listopada 2007 r., s. 1.

polityczne w Radzie wieńczy proces implementacji reformy z 2003 r. w odniesieniu do wszystkich kierunków działalności rolniczej. W takim bowiem przypadku zasadne wydaje się podniesienie kwestii, na ile dokonane modyfikacje w zasadach kwalifikowalności gruntów rolnych do płatności jednolitej kończą ostatecznie proces ujednociania wspólnotowego reżimu wsparcia bezpośredniego z wymogami Światowej Organizacji Handlu, w tym w szczególności Porozumienia w sprawie rolnictwa WTO.

Poruszając zagadnienia reformy wspólnej organizacji rynku wina, trzeba mieć również świadomość, że harmonogram prac nad reformą nałożył się na rozpoczętą w Radzie dyskusję nad przeglądem polityki rolnej i opublikowanym przez Komisję Europejską pozalegisłacyjnym Komunikatem w sprawie przygotowania do oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej⁶. Zgodnie z dotychczasową praktyką realizowaną w ramach procesu decyzyjnego w instytucjach Wspólnoty, polegającą na korzystaniu z najnowszych rozwiązań prawnych, co do których osiągnięto porozumienie na szczeblu politycznym, jest wielce prawdopodobne, że w dyskusji nad zagadnieniami natury horyzontalnej ustawodawca wspólnotowy skorzysta z dorobku prawnego reformy rynku wina. W takiej sytuacji wskazane jest podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, które z rozwiązań i koncepcji systemowych wprowadzonych do wspólnotowego porządku prawnego w drodze reformy mają charakter uniwersalny i mogłyby stanowić wyjście dla tych rozstrzygnięć w polityce rolnej wchodzących w zakres przeglądu *'health check'*. Nie uprzedzając poruszonych w dalszej części artykułu kwestii, warto na wstępie zasygnalizować, że w perspektywie dotychczasowych reform sektorowych (np. w zakresie rynku cukru) porozumienie polityczne w sprawie reformy rynku wina obfituje w innowacyjne rozwiązania systemowe.

Wreszcie, z uwagi na rosnące zainteresowanie rynkiem wina gronowego w Polsce, nie sposób pominąć przyjętych w ramach porozumienia politycznego rozwiązań systemowych, istotnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego winiarstwa i dywersyfikacji działalności rolniczej na obszarach wiejskich. Na szczególną uwagę zasługują postanowienia dotyczące potencjału produkcyjnego i zasad stosowania wspólnotowego reżimu praw do nasadzeń w tzw. strefie A upraw winorośli, do której zalicza się skromny areał polskich upraw.

Ponadto, oprócz środków prawnych regulujących funkcjonowanie rynku rolnego produktów winiarskich, rozporządzenie reformujące wspólno-

⁶ Zob. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR” z 20 listopada 2007 r., dok. COM(2007) 722, wersja ostateczna.

towy rynek wina w jednym istotnym miejscu porusza problem polskiego sektora wyrobów fermentowanych stanowiących ważny rynek zbytu dla surowców rolniczych, zwłaszcza owoców. W tym kontekście warto przybliżyć problematykę nazewnictwa handlowego produktów rolno-spożywczych (w szczególności „win owocowych”), która w nielicznych przypadkach objęta jest zakresem wspólnotowego prawa rolnego. Nierzadko bowiem zmiany w rolnym *acquis* dotyczące nazw handlowych produktów żywnościowych mogą powodować poważne konsekwencje dla funkcjonowania ważnych gałęzi przemysłu. Stąd też bliższej analizie poddano nowe postanowienia prawa wspólnotowego dotyczące terminologii wyrobów korzystających na zasadzie wyjątku z nazwy handlowej „wino”. Podjęta w artykule problematyka ma zatem istotny walor praktyczny i poznawczy.

2. Przygotowania do reformy wspólnej organizacji rynku wina odbywały się w dwóch etapach. Zgodnie z przyjętą praktyką w ramach procesu decyzyjnego w instytucjach Wspólnoty, prace legislacyjne w Radzie poprzedził etap konsultacji społecznych i międzyinstytucjonalnych. Jeszcze w czerwcu 2006 r. Komisja Europejska skierowała do Rady i Parlamentu Europejskiego pozalegislacyjny komunikat: *W kierunku zrównoważonego europejskiego sektora wina*⁷, w którym zaprezentowała zarys planowanych opcji i rozwiązań. Rozważane przez Komisję Europejską rozwiązania i opcje polegały na: zachowaniu *status quo*, zreformowaniu rynku według modelu reformy WPR z 2003 r., deregulacji rynku wina lub gruntownej reformie, której podstawowym elementem byłoby zniesienie systemu praw do sadzenia oraz karczowania winorośli i włączenie każdego hektara winnicy wykarczowanego na koszt plantatora do obszaru uprawionego do korzystania z systemu jednolitej płatności.

Po przeszło rocznym okresie otwartej debaty na forum Unii Europejskiej, 9 lipca 2007 r. projekt legislacyjny odzwierciedlający wynik kierunkowej debaty w Radzie trafił do Sekretariatu Generalnego w trybie art. 37 ust. 2 TWE – po uprzedniej aprobującej decyzji Kolegium Komisarzy na posiedzeniu z 4 lipca 2007 r. W ten sposób formalna droga do przeprowadzenia gruntownej reformy rynku wina została otwarta. W tym miejscu należy wspomnieć, że państwem członkowskim sprawującym funkcję przewodnictwa⁸ w Radzie w okresie prac legislacyjnych nad projektem

⁷ Zob. dokument COM(2006) 319, wersja ostateczna z 22 czerwca 2006 r., SEC(2006) 780, Bruksela 2006.

⁸ Tzw. funkcja „prezydencji”.

aktu prawnego w sprawie reformy była Portugalia – a więc państwo żywnościowo zainteresowane wynikiem negocjacji, co też odbiło się na ilości i priorytetyzacji pozostałych inicjatyw legislacyjnych będących przedmiotem prac organów UE. Jak już wspomniano, ostateczny kompromis w sprawie projektu osiągnięto na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa z 17-18 grudnia 2007 r., pozostawiając kwestie techniczne do doprecyzowania na szczeblu formacji przygotowawczych Rady. Z kilkoma wyjątkami, rozporządzenie ustanawiające nowe instrumenty prawne stosuje się od 1 sierpnia 2008 r., a więc z początkiem kolejnego roku gospodarczego⁹.

3. Punktem wyjścia do oceny wprowadzonych w drodze reformy rozwiązań jest analiza przyjętej w projekcie koncepcji dystrybucji środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie uczestniczące we wspólnej organizacji rynku. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia Rady, fundusze zgromadzone w budżecie rolnym Wspólnoty i przeznaczone na cele związane z funkcjonowaniem rynku wina mogą zostać wykorzystane jedynie przez państwa członkowskie wyszczególnione w załączniku II do rozporządzenia. Jest istotne, że kryterium umiejscowienia państw członkowskich w załączniku nie jest uprzednie objęcie danego państwa członkowskiego strefą upraw winorośli zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999. W myśl założeń ustawodawcy wspólnotowego, do katalogu kryteriów decydujących o dostępie do środków wspólnotowych zaliczono historyczny poziom poborów finansowych z budżetu unijnego, poziom produkcji w okresie historycznym oraz areal powierzchni upraw winorośli.

Tym samym w ramach wspólnej organizacji rynku następuje podwójne zawężenie grupy państw członkowskich mogących skorzystać z instrumentarium Wspólnoty. Po pierwsze, od strony podmiotowej, uczestnikami organizacji rynkowej są jedynie te państwa członkowskie, które znajdują się w kwalifikowanej strefie upraw, określonej w nowym rozpo-

⁹ Formalne przyjęcie uzgodnionego tekstu aktu prawnego możliwe jest dopiero po weryfikacji dokumentu przenoszącego ustalenia porozumienia politycznego na projekt aktu prawnego przez grupę prawników-lingwistów, co automatycznie sprawia, że treść artykułu wyprzedza dzień publikacji projektu rozporządzenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Niemniej dokonana w opracowaniu analiza instrumentów prawnych bazuje na dokumencie zaakceptowanym przez Specjalny Komitet ds. Rolnictwa, przekazany do przyjęcia przez Radę i następnie do publikacji; zob. dok. st6702/08 z 19 lutego 2008 r. W związku z tym treść niniejszego artykułu należy odpowiednio odnieść do ostatecznego brzmienia aktu prawnego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym. Zawarte w opracowaniu tezy są zatem pierwszą reakcją na nowy akt wspólnotowego prawa rolnego.

rządzeniu Rady (załącznik IX). Po drugie, z tej grupy państw jedynie państwa spełniające kryteria klucza alokacji środków mogą skorzystać ze wsparcia. Co więcej, w tym drugim przypadku dokonano uzupełniającej selekcji państw członkowskich według swobodnego uznania ustawodawcy wspólnotowego kierującego się w rzeczywistości skalą potencjalnego wsparcia w poszczególnych państwach członkowskich¹⁰. W ten właśnie sposób, z uwagi na niewielką powierzchnię upraw, do załącznika II rozporządzenia nie zakwalifikowano Polski.

Nie oceniając takiego stanu rzeczy, warto podkreślić istotny kontekst prawny. Otóż brak dostępu do środków wspólnotowych nie zwalnia producentów rolnych uprawiających winorośl w kwalifikowanej strefie upraw z przestrzegania pozostałych przepisów rozporządzenia, dotyczących m.in. praktyk enologicznych i dozwolonych metod wzbogacania wina. Można w ten sposób poddać pod rozagę, czy nie nastąpiło naruszenie traktatowego wymogu niedyskryminacji producentów w obrębie wspólnej organizacji rynku, o którym mowa w art. 34 ust. 2 zd. 2 TWE.

Uwzględniając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich można by domniemywać, że ustawodawca wspólnotowy kierował się niewielkim zakresem negatywnych implikacji finansowych dla skromnej grupy producentów w państwach członkowskich, w których uprawa winorośli nie osiąga poziomu wysokotowarowego, co pozwala przyjąć założenie, że rzeczywiste nierówne potraktowanie producentów rolnych nie ma charakteru rażącego, a to z kolei uwalnia rozporządzenie Rady od wady prawnej w świetle szerokiego marginesu swobody legislacyjnej, jaką cieszy się ustawodawca wspólnotowy w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej.

W logice tej argumentacji, którą kierowała się również Komisja Europejska w ramach procesu decyzyjnego, należałoby jednak uwzględnić, że niewielka ilość środków, która przysługiwałaby danemu państwu członkowskiemu przy zastosowaniu uzgodnionego politycznie klucza alokacji, miałyby decydujące znaczenie jedynie w przypadku konieczności konstruowania programu wsparcia na szczeblu państwa członkowskiego według katalogu instrumentów zaproponowanych w początkowym projekcie Komisji Europejskiej. Jednakże w końcowej wersji aktu prawnego wpro-

¹⁰ Problem ten dostrzeżono również m.in. w Deklaracji w sprawie reformy wspólnej organizacji rynku wina przyjętej podczas Szczytu Winiarskiego środkowoeuropejskiej strefy upraw winorośli w Moguncji 19 września 2007 r.; zob. *Mainzer Resolution zur Reform der Europäischen Weinmarktorganisation*, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland Pfalz, 2007 r.

wadzono możliwość wydatkowania całości koperty finansowej z załącznika II na płatności bezpośrednie. Oznacza to, że dotkliwość wykluczenia danego państwa członkowskiego z dostępu do środków budżetowych można oceniać pod kątem potencjalnych korzyści przeliczonych na jednego producenta rolnego, jakie osiągnąłby rolnik w przypadku objęcia państwa członkowskiego dostępem do kopert finansowych. Jeśli wziąć pod uwagę, że w art. 34 ust. 2 zd. 2 TWE mowa jest o unikaniu dyskryminacji w ramach organizacji rynku pomiędzy „producentami”, a nie „państwami członkowskimi”, to kwestia zgodności przyjętej koncepcji dostępu państw członkowskich do budżetu organizacji rynku z traktatem pozostaje otwarta. Wątpliwość tę dodatkowo wzmacnia fakt, że rozporządzenie określa grupę państw członkowskich oraz poziom wsparcia do roku gospodarczego 2019, co wyklucza możliwość stopniowego uwzględniania w załączniku II zmian w strukturze produkcji, w ewolucji warunków klimatycznych i rozszerzeniu przez to obszaru uprawy winorośli na inne regiony i tym samym liczby producentów, którzy mogliby skorzystać ze wsparcia.

Historyczne elementy w kluczu alokacji koperty krajowej nie bronią decyzji ustawodawcy wspólnotowego, ponieważ rozporządzenie nie zawiera przepisów, które zapobiegałyby uzyskaniu dostępu do środków przez nowych beneficjentów w państwie członkowskim, które znalazło się w załączniku. Wystarczy w tym miejscu wspomnieć o możliwości transferu uprawnień do płatności między żyjącymi i ich późniejszej aktywacji przez nabywcę, a więc *de facto* o możliwościach poboru środków z kolejnej rocznej alokacji w ramach programu.

4. Analogicznie do większości dotychczasowych reform sektorowych, konieczność przeprowadzenia reformy rynku wina wynikała z niedostoso-
sowania lub braku skuteczności obowiązujących instrumentów prawnych w realizacji celów związanych z ograniczaniem nadmiernej podaży produktów rolnych o niskiej jakości handlowej oraz poprawą konkurencyjności unijnego winiarstwa w stosunku do producentów w państwach trzecich. Sposób nowelizacji dotychczasowych instrumentów w sektorze wina tym jednak różni się od wcześniejszych reform, że zupełnie odmiennie skonstruowano mechanizm ukierunkowywania wsparcia przewidzianego w rozporządzeniu.

Państwa członkowskie zostały zobligowane do przygotowania pięcioletnich krajowych programów wsparcia. W tych programach państwo członkowskie określa listę instrumentów, które zamierza stosować w oparciu

o zamknięty katalog, o jakim mowa w art. 7 rozporządzenia¹¹. Osobliwość takiego podejścia polega na tym, że instrumenty zarządzania rynkiem rolnym poddano wymogom programowania charakterystycznego dla rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. Idąc dalej, ustawodawca wspólnotowy tak naprawdę nie przewidział mechanizmu zatwierdzającego program w akcie prawnym Komisji Europejskiej (np. w oparciu o procedurę komitologii przewidzianą w decyzji Rady nr 1999/468/WE¹²), pozbawiając się tym samym skutecznej kontroli wydatkowania środków budżetowych. Przewidziany w art. 5 ust. 2 rozporządzenia wymóg ponownej notyfikacji programu w przypadku zgłoszenia uwag lub zastrzeżeń ze strony Komisji Europejskiej w rzeczywistości nie ma charakteru sankcyjnego. Co prawda, art. 4 rozporządzenia ustanawia wymóg zgodności programu z *acquis*, jak również – co ciekawe – z działaniami, politykami i priorytetami Wspólnoty, niemniej jednak odpowiedzialność za przestrzeganie tej zasady wraz z obowiązkiem ustanowienia systemu kontroli i kar spoczywa na państwie członkowskim.

Należy podkreślić, że dodany w drodze grudniowego porozumienia politycznego drugi akapit w art. 4 ust. 2 nie pozostawia wątpliwości, że kontrole i sankcje dotyczą zgodności działań beneficjentów z wymogami programu, a nie prawidłowości samej dokumentacji planistycznej. Tym samym jedynymi rzeczywistymi instrumentami kontroli ustawodawcy wspólnotowego nad wydatkowaniem środków finansowych w ramach organizacji rynku są zastrzeżenia i uwagi do projektów programów lub przewidziana traktatem możliwość podjęcia odpowiednich kroków prawnych przed sądami wspólnotowymi (art. 226 TWE).

Uwzględniając kontekst kwalifikacji przez ustawodawcę wspólnotowego funduszy zgromadzonych w krajowych programach jako „interwencji w zakresie regulacji rynków rolnych”, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005, można w sposób uzasadniony stwierdzić, że przyjęta w reformie koncepcja integracji modelu programowania z instrumentarium rynkowym jest rozwiązaniem wyjątkowym i w pewnym sensie innowacyjnym – zwłaszcza jeśli rozważyć przyszłość

¹¹ Zgodnie z art. 7 rozporządzenia, programy wsparcia powinny zawierać jeden lub więcej instrumentów z listy, którą tworzą: płatności bezpośrednie, promocja, restrukturyzacja i konwersja upraw, zielone zbiory, fundusze wzajemne, ubezpieczenie zbiorów, inwestycje, produkty uboczne z destylacji, destylacja alkoholu spożywczego, destylacja kryzysowa oraz stosowanie zagęszczonego moszczu gronowego.

¹² Decyzja Rady z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz., L 184, z 17 lipca 1999 r., s. 23.

wsparcia w sektorze winiarskim w ujęciu zobowiązań Wspólnoty na szczeblu międzynarodowym i analizy niekorzystnego wpływu tego wsparcia na wymianę handlową z członkami WTO¹³. Z prawnego punktu widzenia oznacza to dość nietypowe uciekanie się ustawodawcy wspólnotowego do zasady subsydiarności również w przypadku zarządzania rynkiem rolnym poprzez tradycyjny zestaw instrumentarium pierwszego filaru (np. w zakresie destylacji kryzysowej).

Spośród katalogu jedenastu instrumentów prawnych dozwolonych w krajowych programach wsparcia na uwagę zasługują szczególnie rozwiązania dotyczące płatności jednolitej, zarządzania kryzysowego oraz wsparcia inwestycji.

5. Przechodząc do bliższej analizy zastosowanego w reformie modelu udzielania wsparcia bezpośredniego dla producentów rolnych, warto na wstępie zasygnalizować, że w rozporządzeniu problematyka płatności jednolitej powinna być rozpatrywana pod kątem metodologii generowania środków budżetowych, kwalifikowalności producentów do schematu pomocowego, systemu uprawnień do płatności oraz kryteriów rolniczego użytkowania gruntów.

Jeśli chodzi o możliwości przeznaczania unijnych środków budżetowych na płatności bezpośrednie, reforma daje państwom członkowskim praktycznie pełną swobodę decyzyjną w zakresie konstruowania sektorowej koperty. W świetle postanowień art. 7 ust. 1(x) oraz art. 8a ust. 1, państwa członkowskie mogą przeznaczyć całość środków zgromadzonych w kopercie krajowej na dystrybucję uprawnień do płatności jednolitej dla producentów uprawiających winorośl lub też rozdysponować środki w ramach programu na inne instrumenty (np. promocję lub zarządzanie kryzysowe), a wsparcie bezpośrednie trwale wykluczyć z pięcioletniej perspektywy planistycznej. Tak szerokiego marginesu swobody decyzyjnej państwa członkowskie nie uzyskały w żadnej z wcześniejszych reform sektorowych.

Konsekwencją przeznaczenia części koperty krajowej na płatności bezpośrednie jest nieodwracalny charakter decyzji państwa członkowskiego. W przeciwieństwie do możliwości zmiany krajowego programu wsparcia w przypadku pozostałych instrumentów wyszczególnionych w art. 7, transfer środków budżetowych do systemu płatności jednolitej

¹³ I. Roberts, C. Gunning-Trant, *The European Union Common Agricultural Policy. A stocktake of reforms*. Abare Research Report 07.13, ABARE, sierpień 2007 r., s. 59 i in.

uniemożliwia ich wtórną realokację, np. w wyniku wzrostu zapotrzebowania inwestycyjnego lub wystąpienia sytuacji kryzysowej w sektorze. Powodem takiego rozwiązania jest specyfika systemu płatności jednolitej, w którym wsparcie publiczne udzielane jest rolnikom poprzez alokację uprawnień do płatności (ang. *payment entitlements*, niem. *Zahlungsansprüche*), których „aktywacja” następuje w corocznie składanym wniosku do organu administracji.

Zmiana w dokumentach programowych państw członkowskich i przesunięcie środków budżetowych na inne cele w kolejnych latach wdrażania reformy spowodowałaby brak możliwości finansowego pokrycia roszczeń producentów dysponujących uprawnieniem przyznanym w trybie art. 43 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 i którym zgodnie z art. 44 tego rozporządzenia przysługuje prawo do uzyskania płatności w wysokości określonej przez uprawnienie. Problem polega na tym, że ustawowe obniżenie wartości uprawnień do płatności (*stricte* kwot płatności wypłacanych jako ekwiwalent finansowy wartości skomasowanej w aktywowanym uprawnieniu) może nastąpić jedynie w szczególnych przypadkach przewidzianych w bazowym rozporządzeniu Rady (np. w przypadku modulacji lub budowania rezerwy krajowej), a nie w drodze decyzji państwa członkowskiego w ramach programowania środków wspólnej organizacji rynku. Jest to – jak widać – pierwszy sygnał o trudnościach natury prawnej, jakie może powodować nadmierne rozproszenie ośrodka decyzyjnego w przypadku zarządzania wspólnotowymi zasobami budżetowymi. Próbując rozwiązać ten problem poprzez nieodwracalny charakter decyzji państwa członkowskiego programującego środki i instrumenty na rynku wina, ustawodawca wspólnotowy pośrednio dodaje kolejny wątek w dyskusji nad charakterem prawnym instrumentu płatności jednolitej.

W pkt 11c preambuły do rozporządzenia wprowadzającego reformę rynku wina ustawodawca wspólnotowy po raz kolejny podkreśla „szczególne cechy” systemu płatności jednolitej, które w tym przypadku stanowią o potrzebie ustanowienia nieodwracalności skutków transferu środków do kopert płatności. Owe „szczególne cechy” wskazują zatem na przezorność i troskę, z jaką ustawodawca podchodzi do wypełniania zobowiązań wynikających z reżimu uprawnień do płatności jednolitej kierując się jak widać interesem prawnym osoby rolnika, jego potencjalnymi uzasadnionymi oczekiwaniami i zasadą pewności prawa inkorporowaną do rolnego *acquis*. Ten stan rzeczy świadczy o podmiotowym spojrzeniu na kwestię uprawnień do płatności jako praw o charakterze majątkowym, niezwiązanych z grun-

tem rolnym, ale z osobą rolnika¹⁴. Uszczerbek w dochodach rolnika z tytułu obniżenia wysokości płatności (lub jej całkowitego zniesienia) może nastąpić jedynie w przypadkach szczególnych i na mocy ustawodawstwa wspólnotowego realizującego cel nadrzędny (np. w przypadku modulacji jest to wzmocnienie strukturalnego aspektu polityki rolnej Unii Europejskiej poprzez finansowe zasilenie drugiego filaru WPR).

Warto w tym miejscu podkreślić, że beneficjentem środków rozdysponowanych w ramach alokacji uprawnień niekoniecznie będą rolnicy uprawiający winorośl. Dla uzyskania płatności jednolitej poprzez aktywację uprawnień w każdym kolejnym roku obowiązywania reformy rynku wina nie jest bowiem wymagane prowadzenie działalności rolniczej w zakresie upraw winorośli. Uprawnienia są zbywalne, a ich nabywcą może być rolnik trudniący się np. produkcją zbóż. Z kolei rolnik uprawiający winorośl, dysponujący uprawnieniami, może teoretycznie zaprzestać produkcji wina na własnych gruntach i podjąć działalność rolniczą (np. w kierunku produkcji zwierzęcej lub owocowo-warzywnej), nie tracąc przy tym prawa do płatności jednolitej.

W ten sposób reforma wspiera w możliwie największym zakresie dochody dotychczasowych producentów wina, dając im jednocześnie pełen zakres swobody decyzyjnej w zakresie dalszego rozwoju gospodarstwa. Oznacza to, że w rzeczywistości reforma dotuje zarówno niekonkurencyjne gospodarstwa rolne, pomagając im w dywersyfikacji źródeł ich dochodu rolniczego, jak i te, które – pozostając przy towarowej produkcji – wina dążą do poprawy konkurencyjności i pozyskania przewag komparatywnych. Powracając do uwag poczynionych we wstępie, konieczne wydaje się podkreślenie, że takiego komfortu nie posiadają wszyscy producenci rolni uprawiający winorośl w tych strefach upraw, które znajdują się w państwach członkowskich pozostających poza zakresem załącznika II do rozporządzenia.

Kontynuując rozważania nad znaczeniem reformy rynku wina dla problematyki prawnej systemu płatności jednolitej, nie sposób pominąć zagadnienia „rolniczego użytkowania gruntu”, o którym mowa w art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003. Przepis ten jest jednym z kluczowych postanowień wspólnotowego prawa rolnego, a jego funkcją jest zapewnienie, by środki kierowane w ramach systemu płatności jednolitej trafiały do rolników faktycznie trudniących się działalnością rolniczą.

¹⁴ Por. W. Krüger, *EG-rechtliche Einordnung der Zahlungsansprüche nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und nationales Pachtrecht*, „Briefe zum Agrarrecht“ 2006, nr 3, s. 99.

W art. 51 ustawodawca wspólnotowy przesądza o tym, czy dany sposób użytkowania działki rolnej zadeklarowanej we wniosku upoważnia do wypłaty płatności.

Trzeba pamiętać, że w systemie płatności jednolitej brak szczegółowego katalogu wymogów odnoszących się do osoby rolnika lub gospodarstwa rolnego, takich jak próg uzyskiwanych dochodów, kwalifikacje rolnicze, wiek rolnika czy status prawny gospodarstwa rolnego¹⁵. Stąd też na kwestię celowości wydatkowania środków publicznych do rolnictwa ustawodawca wspólnotowy patrzy od strony gruntu rolnego. W ten sposób na definicji „kwalifikowanego hektara” i „rolniczego użytkowania gruntu” opiera się cały system dystrybucji płatności jednolitej. W przeciwnym razie, wsparcie publiczne oddzielone od produkcji w wyniku obrotu cywilnoprawnego uprawnieniami do płatności lub transferu gospodarstw w drodze dziedziczenia prawdopodobnie trafiałoby w kolejnych latach do coraz węższej grupy faktycznych rolników zasilając kapitałowo inne sektory aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich. Wprawdzie pomocniczą rolę w takich przypadkach pełni art. 29 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, zgodnie z którym płatności nie powinny być wypłacane beneficjentom sztucznie tworzącym warunki dla uzyskania płatności w sposób sprzeczny z celami aktu prawnego, ale zbyt ogólne brzmienie tego przepisu nie pozwala ustalić, czy chodzi tutaj np. o sytuacje następczego przeznaczenia zadeklarowanej działki rolnej na cele nierolnicze m.in. poprzez odrolnienie.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 51, rolnik uzyskujący płatności bezpośrednie mógł prowadzić na zadeklarowanych działkach dowolną działalność rolniczą za wyjątkiem upraw trwałych (w tym winorośli *vitis vinifera L.*), produkcji owoców i warzyw oraz ziemniaków innych niż przeznaczone na produkcję skrobi ziemniaczanej¹⁶. Owo wyłączenie wynikające z obowiązywania odrębnych schematów pomocowych na tych rynkach wywołało szereg wątpliwości natury prawnej¹⁷. Jeśli jedynym

¹⁵ Por. art. 70 i n. Bundesgesetz über die Landwirtschaft, LwG 910.1, z 29 kwietnia 1998 r. W szwajcarskim modelu płatności bezpośrednich katalog kryteriów kwalifikowalności jest bardzo szeroki i dotyczy m. in. takich elementów jak jednostki nakładu pracy, wiek, obsada w gospodarstwie, wykształcenie rolnicze itd.

¹⁶ Terminologię upraw trwałych należy interpretować zgodnie z rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1444/2002 z 24 lipca 2002 r. zmieniającym decyzję Komisji 2000/115/WE odnoszącą się do definicji charakterystyk, wyjątków od definicji oraz regionów i okręgów, dotyczących przeglądów struktury gospodarstw rolnych, Dz. Urz., L 216, z 12 sierpnia 2002 r., s. 1.

¹⁷ Zob. J. Stiglitz, A. Charlton, D. Abler, *Green Box Subsidies: A theoretical and empirical assessment*, UNCTAD, maj 2007 r., s. 28 i n.

wymogiem aktywacji uprawnień i otrzymania płatności jednolitej było posiadanie kwalifikowanego hektara gruntu rolnego, zgłoszenie go w corocznym wniosku o płatność i użytkowanie tego gruntu w sposób „rolniczy”, to wszelkie wyłączenia poszczególnych kierunków produkcji z definicji rolniczego użytkowania ziemi rolnej stawiały pod znakiem zapytania zgodność systemu płatności jednolitej z wymogami WTO, w szczególności z Porozumieniem w sprawie rolnictwa i kryteriami wsparcia oddzielnego od produkcji, o którym mowa w załączniku 2 do Porozumienia¹⁸.

Początkowe brzmienie art. 51 wyraźnie zawężyło swobodę decyzyjną rolnika aktywującego uprawnienie do płatności (bez względu na historyczny tytuł prawny do uprawnienia). Tym samym płatność jednolita w początkowym okresie funkcjonowała w Unii Europejskiej jako system potencjalnie powiązany z produkcją, tj. z produkcją inną niż uprawy trwałe, plantacje owoców i warzyw oraz ziemniaków jadalnych. Innymi słowy – prawo wspólnotowe zobowiązywało rolnika do prowadzenia określonych kierunków działalności rolniczej, co nie jest zgodne z filozofią *Green Box*¹⁹.

Wracając do ustaleń z reformy rynku wina można stwierdzić, że dokonana w projekcie rozporządzenia zmiana definicji „rolniczego użytkowania gruntu” ma kolosalne znaczenie dla zgodności całego systemu płatności jednolitej z postanowieniami WTO. Zgodnie z art. 113 pkt. (6) rozporządzenia w sprawie reformy, ustawodawca wspólnotowy usunął z art. 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 wyłączenie upraw trwałych, pozostawiając jedynie przejściową derogację dla sektora owoców i warzyw (w tym ziemniaków) do 31 grudnia 2010 r.²⁰ Zmiany w reformie

¹⁸ Zob. D. Blandford, T. Josling, *Should the Green Box be modified?*, International Food and Agricultural Trade Policy Council, Waszyngton, marzec 2007 r., s. 27 i n.

¹⁹ Zob. WTO, *Report of the Appellate Body*, United States – Subsidies on upland cotton, Orzeczenie w sprawie WT/DS267/AB/R, marzec 2005, s. 138 i n. W szczególności na przywołanie zasługują następujące konkluzje Organu Rozstrzygania Sporów WTO: „[...] For all these reasons, we uphold the Panel’s finding in paragraphs 7.388, 7.413, 7.414 and 8.1(b) of the Panel Report that conditioning production flexibility contract payments and direct payments on a producer’s compliance with planting flexibility limitations regarding certain products, coupled with the flexibility to produce certain other products, means that the amount of payments under those measures is related to the type of production undertaken by a producer after the base period, within the meaning of paragraph 6(b) of Annex 2 of the *Agreement on Agriculture*”.

²⁰ Zob. art. 52 pkt (8) rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiającego przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniającego dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2202/96. Reforma wspólnej organizacji owoców i warzyw (po reformie rynku bananów, oliwy z oliwek) była przedostatnim krokiem pełnego uelastycznienia przepisów

rynku wina wskazują zatem, że wspólnotowy system płatności jednolitej, ukształtowany według modelu z 2003 r., nie był kompletny, a pozostawienie niektórych sektorów upraw poza kwalifikowanym zakresem działalności rolniczej mogło narazić Wspólnotę w okresie przejściowym na zarzuty na arenie międzynarodowej.

Jak już wcześniej wskazano, mechanizm transferu środków zgromadzonych w ramach programów krajowych do systemu płatności jednolitej jest opcjonalny, a państwa członkowskie mogą wdrożyć na rynku lokalnym inne instrumenty przewidziane w reformie. W takiej sytuacji niekonkurencyjnym producentom rolnym uprawiającym winorośl pozostaje jeszcze możliwość uzyskania uprawnień do płatności jednolitej poprzez instrument karczowania upraw. Każdy wykarczowany hektar uprawy daje prawo dostępu do uprawnienia, którego wartość odpowiada średniej wysokości uprawnień w danym regionie, ale nie więcej niż 350 euro/ha. Mechanizm karczowania upraw postrzegany jest przez ustawodawcę wspólnotowego jako instrument umożliwiający zaprzestanie działalności rolniczej ukierunkowanej na produkcję wina.

W tym celu – oprócz uprawnień – producentom rolnym uczestniczącym w programie przysługuje prawo do premii z tytułu wykarczowania plantacji, której graniczne pułapy określa Komisja Europejska w rozporządzeniu wykonawczym. Dodatkowo państwa członkowskie mogą wypłacić uzupełniającą pomoc krajową do maksymalnej wysokości 75% premii. Tak szeroki zakres bodźców finansowych, mających na celu nakłonienie producentów do zaprzestania niekonkurencyjnych upraw, nasuwa myśl, że instrument wsparcia karczowania powinien funkcjonować na zasadzie premii „odstąpieniowej”, tj. wraz z wymogiem bezwzględnego zaprzestania prowadzenia działalności winiarskiej w gospodarstwie. Ustawodawca wspólnotowy nie ustanowił jednak takiego obostrzenia, dopuszczając sytuację, w której producent rolny przeprowadzi proces karczowania tylko niektórych upraw i uzyska w ten sposób dostęp do uprawnień do płatności jednolitej.

Znając zasady funkcjonowania reżimu prawnego płatności można stwierdzić, że poprzez alokację uprawnień z tytułu wykarczowania np. 0,1 ha upraw ustawodawca wspiera w reformie proces modernizacji sektora winiarskiego, a nie zaprzestawania produkcji w regionach mniej się do tego

dotyczących rolniczego użytkowania gruntów zezwalając na użytkowanie działek zgłoszonych w trybie art. 44 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 do celów każdej działalności rolniczej z wyjątkiem upraw trwałych innych niż chmiel, drzewa oliwne, banany, owoce i warzywa oraz szkółki.

nadających lub pozbawionych rynków zbytu, jak również tam, gdzie odczuwalny jest brak zaufania konsumentów do niższej jakości wyrobów. Świadczy o tym także klauzula antykumulacyjna przewidziana w art. 90 rozporządzenia, której konstrukcja wyklucza dostęp do premii i uprawnień do płatności jedynie w stosunku do tych producentów, którzy uzyskali wsparcie w ramach wspólnej organizacji rynku przed zgłoszeniem zamiaru uczestnictwa w programie karczowania. Teoretycznie jest więc możliwe wykarczowanie działki i następnie uzyskanie wsparcia w ramach pozostałych instrumentów objętych zakresem krajowego programu w kolejnych latach obowiązywania reformy. Taki stan rzeczy należy uznać za poważną wadę w systemie prawnym wspólnej organizacji rynku wina i poddać w wątpliwość racjonalność wydatkowania środków przeznaczonych na ten sektor, szczególnie w kontekście instrumentu karczowania upraw.

6. Wraz z publikacją w 2005 r. przez Komisję Europejską komunikatu pozalegisłacyjnego w sprawie zarządzania ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie²¹ problematyka zapobiegania niekorzystnym skutkom takich wydarzeń (czy to z tytułu wahań rynkowych, zagrożeń epizootycznych, czy też klęsk żywiołowych) stopniowo przybierała na znaczeniu w dyskusji nad przyszłym kształtem europejskiego modelu rolnictwa. Postępujący proces liberalizacji przepływów handlowych towarami rolnymi, wzrost częstotliwości występowania zjawisk nietypowych oraz inicjatywa uproszczenia rolnego *acquis* w ujęciu politycznym i budżetowym coraz częściej zmuszały państwa członkowskie zasiadające w Radzie do poszukiwania systemowych rozwiązań antykryzysowych. Niemniej jednak, poza nielicznymi wyjątkami w postaci instrumentów nadzwyczajnych środków wsparcia rynku²², możliwością udzielenia pomocy publicznej w skrajnych sytuacjach pogodowych²³ oraz wdrożenia w minionej reformie niektórych działań do instrumentarium organizacji producentów owoców i warzyw, żaden z reżimów wspólnej organizacji rynku dotych-

²¹ Zob. dok. COM(2005) 74, końcowy, z 9 marca 2005 r. SEC(2005) 320.

²² Zob. art. 44-47 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Chodzi o możliwość dofinansowania ze środków Wspólnoty działań państw członkowskich ograniczających obrót towarami rolnymi ze względu na wystąpienie chorób zwierzęcych oraz wyrównywanie utraconych dochodów producentów rolnych dotkniętych spadkiem zaufania konsumentów i spowodowanej tym obniżki cen rolnych.

²³ Zob. rozdział V.B. *Wytucznych wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013*, Dz. Urz. UE, C 319, z 27 grudnia 2006 r., s. 1.

czas nie uregulował w sposób wyczerpujący problematyki zarządzania ryzykiem w sektorze rolnym.

Powodem braku reakcji ze strony ustawodawcy wspólnotowego i przedłużania się debaty nad zasadnością ustanowienia horyzontalnych instrumentów zarządzania ryzykiem były ograniczenia natury budżetowej oraz nierozstrzygnięta kwestia co do koncepcji i konstrukcji docelowego instrumentarium antykrzysowego. Okazuje się, że instrumenty prawne przewidziane w reformie rynku wina dość niespodziewanie stanowią o możliwych kierunkach ustawodawstwa wspólnotowego w powyższym zakresie i wyraźnie rysują prawdopodobny model systemowy zarządzania sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie.

Reforma wprowadza finansowanie z budżetu Wspólnoty tzw. funduszy wzajemnego inwestowania. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia, można nim objąć proces zakładania funduszy mających na celu ubezpieczenie producentów na wypadek wystąpienia wahań rynkowych. Pomoc w ramach programu może przyjąć formę przejściowego i degresywnego wsparcia kosztów administrowania funduszem w początkowym trzyletnim okresie jego funkcjonowania. Co ciekawe, stawki wsparcia funduszy zakładanych przez producentów w nowych państwach członkowskich najprawdopodobniej zostaną podwojone z uwagi na niższy stopień zorganizowania sektora rolnego w tych krajach (głównie na Węgrzech, Słowacji, Cyprze, w Bułgarii i Rumunii).

Uważniejsza analiza funduszy wzajemnych wspieranych w reformie rynku wina wskazuje, że dofinansowaniu nie może podlegać system reasekuracji, a jedynie koszty związane z powstawaniem i organizowaniem funduszu. W związku z tym instrument ten w rzeczywistości promuje innowacyjne i integracyjne postawy w sektorze rolnym, nie dając gwarancji finansowych rolnikom na wypadek kryzysu. Z kolei kwestię prawnego uznawania funduszy i ustanawiania kryteriów ich funkcjonowania i kwalifikowalności do wsparcia ustawodawca wspólnotowy powierzył państwom członkowskim. Do państw członkowskich należeć więc będzie zadanie zdefiniowania katalogu instrumentów prawno-finansowych, które spełniać będą wymogi rozporządzenia Rady.

Poważnym zagrożeniem dla płynności finansowej gospodarstw rolnych jest występowanie niekorzystnych warunków pogodowych, których skutki mogą być przyrównane do klęsk żywiołowych, jak również chorób roślin lub plagi szkodników. W celu zapobieżenia ubytkom w dochodach rolniczych producentów wina, w powyższych sytuacjach ustawodawca wspólnotowy przewidział możliwość uzyskania wsparcia z budżetu Wspól-

noty do składek ubezpieczeniowych z tytułu zawartych umów ubezpieczenia upraw. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt a) rozporządzenia, wysokość wsparcia wspólnotowego dla składek dotyczących ubezpieczeń przed klęskami żywiołowymi może maksymalnie osiągnąć poziom 80%. Natomiast w przypadku zjawisk nietypowych lub strat spowodowanych przez zwierzęta, choroby roślin lub szkodniki budżet unijny pokryje 50% kosztów składek ubezpieczeniowych. Jest to pierwszy przypadek w prawie rolnym Wspólnoty, w którym koszty ubezpieczeń pokryje w tak znacznym wymiarze budżet Unii Europejskiej.

W reformie ustanowiono również mechanizm tzw. „zielonych zbiorów”. W świetle przepisów art. 11 rozporządzenia, instrument ten umożliwia zapobieganie sytuacjom kryzysowym na rynku poprzez zniszczenie lub usunięcie kiści winogron we wczesnym stadium dojrzewania w przypadku, w którym istnieje prawdopodobieństwo, że na plon z danej działki rolnej producent nie znajdzie zbytu. Czynności podjęte w tym kierunku w gospodarstwie umożliwią producentom otrzymanie płatności do hektara powierzchni, której wysokość nie może przekroczyć 50% sumy kosztów bezpośrednio poniesionych na usunięcie plonu oraz utraconych przychodów.

Cały czas należy pamiętać, że jedynie w gestii państw członkowskich objętych zakresem załącznika II do rozporządzenia leży podjęcie decyzji o skorzystaniu z innowacyjnych instrumentów zarządzania ryzykiem w rolnictwie, co w przypadku faktycznego wystąpienia negatywnych zjawisk pogodowych w porównywalnych strefach uprawy winorośli w Unii Europejskiej może spowodować różnice w wachlarzu stosowanych w takiej sytuacji działań. Z prawnego punktu widzenia można w ten sposób dojść do wniosku, że stopień uciekania się ustawodawcy wspólnotowego do zasady subsydiarności jest wprost proporcjonalny do skali odpowiedzialności jaka spoczywa na organach administracji publicznej państw członkowskich za zarządzanie rynkiem rolnym. Na tym etapie rozważań należałoby jedynie zasygnalizować, że za sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku produktów rolnych zorganizowanego w oparciu o traktatowe podstawy art. 34 TWE odpowiadają przecież solidarnie państwa członkowskie i Wspólnota.

Brak umieszczenia instrumentów zarządzania kryzysowego w krajowych programach wsparcia nie powinien zwalniać ustawodawcy wspólnotowego z obowiązku podjęcia odpowiednich działań w sytuacji wystąpienia kryzysu cenowego lub klęski żywiołowej. Tym bardziej, jeśli nie wszystkie państwa członkowskie produkujące wino w strefie A upraw

winorośli dysponują dostępem do załącznika II do rozporządzenia. Właśnie dlatego zarządzanie instrumentarium rynkowym pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej powinno pozostać domeną ustawodawcy wspólnotowego, a integrowanie mechanizmów antykryzysowych z koncepcją wieloletniego programowania może w pewnym sensie negatywnie działać na zwartość i jednolity charakter rynku wewnętrznego. Czas pokaże, czy zastosowany w reformie rynku wina model zarządzania kryzysowego znajdzie odzwierciedlenie w przyszłych inicjatywach ustawodawczych Wspólnoty, w tym szczególnie w ramach przeglądu *'health check'* polityki rolnej.

Jeśli chodzi o wsparcie inwestycji w ramach reformy rynku wina, art. 13a ust. 1-5 rozporządzenia umożliwia przeznaczenie znacznych środków finansowych na inwestycje w kapitał rzeczowy gospodarstw produkujących wino, jak również na zaawansowane technologie, *know-how* czy też badania i rozwój nowych produktów winiarskich. Co ciekawe, wsparcie inwestycyjne nie jest ukierunkowane na gospodarstwa plantatorów, ale na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia Komisji nr 2003/361/WE. Przeczy to dotychczasowym tendencjom (widocznym m.in. w wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa i leśnictwa na lata 2007-2013, jak również w ustawodawstwie rynkowym pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej) objawiającym się w postępującym transferze środków z sektora przetwórczego do plantatorów i producentów rolnych. Patrząc na wynik reformy przez pryzmat postanowień porozumienia politycznego odnoszących się do inwestycji w sektor przedsiębiorstw wprowadzających produkty końcowe do obrotu należałoby stwierdzić, że w tym przypadku reforma rynku wina pozostaje przy tradycyjnym katalogu beneficjentów polityki rolnej, ale wsparcie udzielane operatorom rynku następuje poprzez innowacyjne i rzadko stosowane w ramach WPR instrumenty (jak rozwój nowych produktów, technologii, działań marketingowych na nowych rynkach zbytu).

7. Kolejnym wątkiem rozważań nad podziałem kompetencji decyzyjnych pomiędzy Wspólnotą, a państwami członkowskimi, mającym jednocześnie wpływ na prawną sytuację podmiotów gospodarujących w ramach rynku wewnętrznego, jest przyjęty w reformie sposób rozstrzygnięcia sporu politycznego odnośnie przyszłości reżimu praw do nasadzeń. Rynek wina jest przykładem organizacji rynku, na której ustawodawca wspólnotowy wprowadził liczne obostrzenia w zakresie rozwoju potencjału produkcji. Służy temu m.in. przejściowy zakaz sadzenia winorośli uregulowany w art. 80 rozporządzenia, z którym sprzężony jest reżim praw do

nowych nasadzeń (przyznawanych np. w celu spożycia wina na własne potrzeby w gospodarstwie), jak również praw do tzw. „ponownych nasadzeń” lub praw przyznanych producentom z rezerwy krajowej. Głównym celem tak złożonego systemu jest kontrolowanie areалу upraw i tym samym zapobieganie nadmiernej podaży wina na rynku Wspólnoty.

Punktem spornym w dyskusji nad reformą rynku wina była propozycja ewentualnego przedłużenia reżimu praw do nasadzeń na kolejny okres przejściowy z uwagi na brak stabilizacji w sektorze i konieczność dalszego kontrolowania podaży na nadwyżkowym rynku. Niestety do ostatniej fazy prac nad projektem nie zdołano osiągnąć satysfakcjonującego porozumienia na szczeblu Rady w przedmiotowej kwestii, co najczęściej utrudnia przyjęcie poprawnych systemowo rozwiązań. Wypracowany na grudniowym posiedzeniu Rady kompromis zakłada ostateczne uchylene zakazu nowych nasadzeń ze skutkiem od 1 stycznia 2016 r. Jeden z elementów tego kompromisu zawiera jednak postanowienia o niebagatelnym znaczeniu dla innych sektorów produkcji rolniej, na których w dalszym ciągu obowiązują mechanizmy kwotowania i ograniczania produkcji. Otóż, zgodnie z dodanym mocą grudniowego porozumienia politycznego art. 80 ust. 6 rozporządzenia, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o utrzymaniu zakazu nowych nasadzeń i tym samym całości reżimu praw do nasadzeń do 31 grudnia 2008 r., a więc o kolejne trzy lata kalendarzowe. W takim przypadku wszelkie obowiązujące do tej chwili postanowienia wspólnotowego prawa rolnego w zakresie reżimu praw do nasadzeń będą stosować się do producentów rolnych uprawiających winorośl w granicach państwa członkowskiego utrzymującego system ograniczania potencjału produkcyjnego. Tego typu rozwiązanie budzi szereg wątpliwości natury prawnej.

Po pierwsze – po raz kolejny otwarta zostaje kwestia zgodności takiego podejścia z przepisami traktatu i inkorporowanej do reżimu wspólnej organizacji rynku zasady równości wraz z jej emanacją w postaci zakazu niedyskryminacji producentów. Pozostawienie reżimu praw do nasadzeń w wybranej grupie państw członkowskich drastycznie pogorszy pozycję prawną rolnika chcącego rozwinąć areal upraw w stosunku do rolnika prowadzącego działalność w strefie upraw, gdzie reżim praw do nasadzeń wygaśnie zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego 31 grudnia 2015 r. Wprowadzie reżim praw do nasadzeń był już wyłączony w państwach członkowskich, w których poziom produkcji nie przekracza 50 tys. hl, ale kryterium to wynika z domniemanego marginalnego wpływu takiego poziomu produkcji wina na wymianę wewnątrzwspólnotową.

Po drugie – cesja kompetencji decyzyjnych na poziom państwa członkowskiego w tak istotnej materii, jaką jest funkcjonowanie wspólnotowego reżimu ograniczania potencjału produkcji, każe postawić pytanie, czy państwom członkowskim przysługiwałaby tego typu kompetencja także na pozostałych reglamentowanych rynkach (np. rynku mleka) pod warunkiem analogicznej klauzuli w bazowym rozporządzeniu Rady.

Po trzecie – analiza kontekstu i genezy reżimu praw do nasadzeń prowadzi do wniosku, że główną przesłanką ustanowienia tego systemu była wola ustawodawcy wspólnotowego ustabilizowania rynku wewnętrznego wyrobów winiarskich, a więc realizacja kardynalnych celów prawnotraktatowych, jakie przyświecają każdorazowo instrumentarium wspólnej organizacji rynku. Trudno zaakceptować podejście, które opiera się na założeniu, że cele te skuteczniej wdrożą w życie państwa członkowskie podejmując rozbieżne decyzje co do wygaśnięcia lub utrzymania mechanizmów ograniczania areалу upraw i produkcji rolnej.

W tym miejscu należy zauważyć, że powyższe uwagi znajdują również uzasadnienie w kontekście wszystkich instrumentów *stricto* rynkowych (np. destylacji kryzysowej) inkorporowanych do programów wsparcia określających plan wydatkowania środków z kopert narodowych wyszczególnionych w załączniku II do rozporządzenia. Posługując się na koniec skrajnym przykładem można zadać pytanie, czy podejście ustawodawcy wspólnotowego miałyby oznaczać, że państwa członkowskie teoretycznie dysponują kompetencjami decyzyjnymi w zakresie autonomicznego uruchamiania refundacji wywozowych do produktów eksportowanych do państw trzecich, wprowadzania interwencji na rynkach rolnych lub wydatkowania wsparcia publicznego na działania podejmowane przez operatorów rynku. Wydaje się, że innowacyjne i odważne podejście ustawodawcy wspólnotowego do rozwiązań systemowych w reformie rynku wina może niebawem wywołać kardynalne zmiany w formułowaniu katalogu zasad wspólnej organizacji rynków rolnych.

8. Przedkładając projekt rozporządzenia reformującego sektor wina, Komisja Europejska zaproponowała daleko idące uproszczenie reżimu etykietowania i znakowania wyrobów winiarskich. W trakcie prac technicznych nad pakietem legislacyjnym okazało się, że ujednolicając postanowienia prawa wspólnotowego w powyższym zakresie usunięto dotychczas obowiązującą klauzulę zezwalającą na stosowanie terminu „wino” w formie nazw złożonych do oznaczania wyrobów uzyskanych w drodze

fermentacji owoców innych niż winogrona²⁴. Ten prosty przepis gwarantował możliwość wprowadzania do obrotu produktów opatrzonych nazwą handlową „wino owocowe” (również w formule „wino jabłkowe”, „wino aroniowe”, „wino porzeczkowe” itd.). Co więcej, możliwość stosowania nazw złożonych zawierających termin „wino” funkcjonowała w ramach *acquis* jeszcze na mocy rozporządzeń Rady (EWG) nr 355/1979 (art. 45 ust. 2), nr 2392/1989 (art. 43 ust. 2) i ostatecznie przeniesiona została do rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999. Tym samym wyroby fermentowane z owoców innych niż winogrona wprowadzane były do swobodnego obrotu w ramach rynku wewnętrznego pod nazwą złożoną legalnie od blisko trzydziestu lat. Usunięcie powyższego upoważnienia oznaczałoby odebranie możliwości zbytu dla surowców wykorzystywanych w przemyśle alkoholowym, pogarszając sytuację sektora owoców, gdyż na przedsiębiorców spadłby obowiązek wypracowania nowego systemu nazewnictwa zgodnego z rozporządzeniem bazowym Rady.

Dzieje się tak z tego względu, że wyroby finalne (tj. wina owocowe), o których mowa, nie są objęte zakresem przepisów wspólnej organizacji rynku wina (tzn. nie mogą korzystać z instrumentarium wsparcia rynkowego). Brak specyficznego uregulowania kwestii nazewnictwa tych produktów w rozporządzeniu Rady w sprawie wspólnej organizacji wykluczałby możliwość stosowania do nich terminu „wino” w jakiegokolwiek formule, skutkiem czego byłoby trwałe związanie w prawie wspólnotowym tej nazwy jedynie z wyrobami spełniającymi wymogi poszczególnych kategorii w załączniku IV do nowego rozporządzenia. Wynikająca z takiego stanu prawnego sytuacja na rynku Wspólnoty oznaczałaby informację dla konsumenta europejskiego, że wyłącznie produkty gronowe kwalifikują się do korzystania z profitu wynikającego z oznaczenia terminem „wino”. Bez wątpienia poprawiłoby to sytuację w sektorze wina borykającym się z problemem nadwyżkowej produkcji, ale w głównej mierze kosztem sektora owoców dostarczanych tradycyjnie do przemysłu alkoholowego.

Grudniowe porozumienie polityczne w sprawie reformy ostatecznie rozwiązało problem „win owocowych”. Zgodnie z art. 19 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia, państwa członkowskie mogą zezwolić na wprowadzanie do obrotu produktów zawierających termin „wino” pod warunkiem, że termin ten będzie elementem nazwy złożonej składającej się także z nazwy owocu wykorzystanego w procesie fermentacji alkoholo-

²⁴ Zob. załącznik VII pkt C ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999.

wej lub innego terminu doprecyzowującego znaczenie nazwy produktu. Stosowane na mocy tego przepisu nazwy handlowe nie mogą wprowadzać konsumenta w błąd co do ewentualnego związku omawianych wyrobów z kategoriami produktów winiarskich wymienionymi w załączniku IV do rozporządzenia. Co ciekawe, gramatyczna wykładnia brzmienia nowego art. 19 ust. 2 (w szczególności jego drugi akapit) nie wyklucza stosowania terminu „wino” do produktów fermentowanych nie tylko z owoców, ale i z innych produktów rolnych np. ryżu.

Podążając za stanowiskiem ustawodawcy wspólnotowego (wyrażonym m.in. w punkcie 35 preambuły) warto przypomnieć, że regulacja opisu i prezentacji produktów objętych rozporządzeniem reformującym sektor wina może mieć znaczny wpływ na sytuację wyrobów w obiegu rynkowym, a wszelkie różnice w przepisach poszczególnych państw członkowskich w sprawie etykietowania produktów winiarskich mogą zakłócić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Z tego założenia Rada wyprowadza wniosek, zgodnie z którym uzasadnione interesy producentów i konsumentów wymagają ochrony prawnej na szczeblu Wspólnoty. Jest znamienne, że w przypadku wyrobów winiarskich ochronę tę zapewnia się producentom w rozporządzeniu wydanym na podstawie przepisów traktatu dotyczących wspólnej organizacji rynku rolnego, a więc w oparciu o art. 37 ust. 2 TWE w procedurze konsultacji. W tym miejscu warto zauważyć, że prawna ochrona nazewnictwa handlowego napojów spirytusowych, również wytwarzanych z alkoholu pochodzenia rolniczego, zupełnie niedawno poddana została nowelizacji w ramach procedury współdecydowania na podstawie art. 95 TWE²⁵, co miało ogromny wpływ na proces wypracowywania kompromisu w odniesieniu do spornej kwestii definicji wódki.

9. Problematyka reformy rynku wina wbrew pozorom ma także istotne znaczenie dla rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Wraz ze wzrostem zamożności społeczeństwa rośnie bowiem zainteresowanie rozwiniętymi rynkami kulinarnymi, w tym także rynkiem wina gronowego. Rynek zbytu w Polsce dla europejskich produktów winiarskich oszacować można na 30,5 mln konsumentów²⁶. Aktualnie poziom spożycia win gronowych

²⁵ Zob. rozporządzenie (WE) nr 110/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89, Dz. Urz., UE L 39, z 13 lutego 2008 r., s. 16.

²⁶ Źródło: dane GUS za 2007 r.

w Polsce jest kilkanaście razy mniejszy niż w państwach członkowskich będących największymi producentami wina²⁷. Warto także podkreślić dostrzegalne zjawisko transferu wzorców konsumpcyjnych do nowych państw członkowskich oraz wzrostu importu wina gronowego z państw Wspólnoty do Polski²⁸.

Uprawnione wydaje się stwierdzenie, że potencjał rynku konsumentckiego w Polsce i jego wartość dla poprawy trudnej sytuacji europejskiego sektora wina gronowego jest ogromny. Opierając się na doświadczeniach państw członkowskich posiadających rozwinięty rynek konsumpcji i kultury winiarskiej należy stwierdzić, że wykorzystanie tego potencjału w Polsce możliwe jest jedynie poprzez rozwój lokalnego, wiejskiego winiarstwa i agroturystyki winiarskiej, rozwój lokalnego krajobrazu winorośli poprzez trwałą i wieloletnią plantację winorośli na niewielkiej choćby powierzchni użytków rolnych wykorzystywanej do celów agroturystycznych, promocja kultury i rynku kulinarnego wyrobów winiarskich, rozwój niewielkiej grupy plantatorskiej i producenckiej ukierunkowanej na promocję i upowszechnianie wiedzy na temat praktyk enologicznych autoryzowanych na szczeblu prawa Wspólnotowego oraz przede wszystkim ukształtowanie lokalnych marek wina gronowego. Powstaje pytanie, czy nowe rozporządzenie w sprawie wspólnej organizacji rynku wina stwarza prawne podstawy dla realizacji wyżej wspomnianych wyzwań.

Najważniejszy w tym kontekście wydaje się przepis art. 85 rozporządzenia, zwalniający niektóre państwa członkowskie ze stosowania wspólnotowego zakazu nowych nasadzeń pod warunkiem, że w przypadku tych państw reżim praw do nasadzeń nie znajdował zastosowania do 31 grudnia 2007 r. (tzw. zasada *de minimis*). Za pomocą tak przyjętej konstrukcji prawnej ustawodawca wspólnotowy uchylił dotąd obowiązujący mechanizm oparty na poziomie produkcji wina²⁹, skutkiem czego obszary upraw winorośli w Polsce zostały trwale zwolnione z unijnego zakazu nowych nasadzeń, co stanowi pozytywny krok w kierunku rozwoju lokalnego winiarstwa w Polsce. Przyszła produkcja wina w niektórych regionach upraw w Polsce, mimo swojego niewielkiego w skali wspólnotowej wymiaru, może mieć istotne znaczenie dla dywersyfikacji działalności rol-

²⁷ Dla przykładu w Portugalii sięga on 46.5 l/osobę rocznie, a w Polsce niespełna 1,9 l/osobę rocznie.

²⁸ W 2005 r. wartość importu wina gronowego do Polski w ramach rynku wewnętrznego wyniosła 85 mln euro.

²⁹ Zob. art. 21 rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999, który ustanawiał próg 25 tys. hl średniej produkcji wina w pięcioletnim okresie.

czej i aktywizacji niektórych obszarów wiejskich. Lokalna i innowacyjna uprawa winorośli w Polsce nie ma bezpośrednich powiązań z sytuacją na ogólnoeuropejskim rynku wina i nie wymaga jakichkolwiek regulacji o *stricte* rynkowym charakterze. Poczyniony krok ustawodawcy wspólnotowego w kierunku otwarcia lokalnego rynku upraw winorośli jest zatem dobrym sygnałem dla potencjalnych plantatorów.

Na uwagę zasługuje również zwolnienie państw członkowskich, w których produkcja wina nie przekracza poziomu 50 tys. hl rocznie, z obowiązku dokonania klasyfikacji odmian dozwolonych do uprawy na terytorium kraju (art. 18 rozporządzenia). Jest to znaczące obniżenie barier administracyjnych dla producentów i odciążenie organów administracji publicznej. W przypadku wykreślenia danej odmiany z listy sklasyfikowanych gatunków, plantator winorośli ma obowiązek wykarczowania odpowiedniego areалу uprawy w terminie 15 lat od dokonania zmiany w rejestrze. W związku z tym brak obowiązku wdrażania tych elementów systemu wspólnej organizacji rynku wina do polskiego porządku prawnego stanowi kolejny, pozytywny sygnał dla stabilnego wzrostu niewielkich obszarów uprawy w Polsce w długiej perspektywie czasowej.

10. Mimo sektorowego wycinka, jakim w strukturze wspólnotowego prawa rolnego jest prawna regulacja wspólnej organizacji rynku wina, uzgodniony w grudniu 2007 r. pakiet instrumentów prawnych reformujących ten sektor zasługuje na miano innowacyjnego zestawu działań traktującego wizję rozwoju tego kierunku działalności rolniczej w sposób kompleksowy. Można wręcz dojść do wniosku, że dążąc do poprawy sytuacji w sektorze ustawodawca wspólnotowy skorzystał z wszystkich przysługujących mu możliwości wybierając z rolnego *acquis* najsukcesywniejsze i najbardziej innowacyjne mechanizmy realizacji celów polityki rolnej na rynku Wspólnoty.

Obok wprowadzenia podwójnego tytułu prawnego do uzyskania uprawnień do płatności jednolitej, reforma rynku wina zawiera pierwsze konkretne rozwiązania prawne dotyczące problematyki zarządzania ryzykiem i na wypadek sytuacji kryzysowych w rolnictwie. Dostarcza przy tym kilku ważnych wskazówek co do ewentualnych możliwości udzielania horyzontalnego wsparcia z budżetu Unii Europejskiej na rzecz ubezpieczeń w rolnictwie, czy też zakładania i funkcjonowania funduszy wzajemnego inwestowania. Na siatkę nowych instrumentów prawnych nakładają się dodatkowo nietypowe rozwiązania systemowe łączące podejście

charakterystyczne dla drugiego filaru wspólnej polityki rolnej z dotychczasowymi doświadczeniami wynikającymi ze stosowania mechanizmów sterowania rynkiem rolnym.

W tym nowoczesnym ujęciu organizacji rynku rolnego dostrzegalne są jednak elementy, co do których wskazane byłoby podjęcie dalszych rozważań w literaturze. Chodzi tutaj w szczególności o zbyt mocne, jak się wydaje, akcentowanie przez ustawodawcę wspólnotowego zasady subsydiarności i o wzrost roli państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji dotyczących uruchamiania instrumentów rynkowych. Wątpliwości co do skali dokonanego transferu kompetencji decyzyjnych na szczebel państwa członkowskiego rodzi zwłaszcza kwestia możliwości autonomicznego przedłużenia reżimu ograniczania produkcji rolnej w postaci zakazu nowych nasadzeń w obrębie danego państwa członkowskiego. Utrwalenie takich tendencji w *acquis* mogłoby wywrzeć negatywny wpływ na integralność rynku wewnętrznego i jednolity charakter instrumentarium polityki rolnej, ponownie wywołując dyskusję nie tyle o renacjonalizacji tej polityki, co na temat minimalnego udziału Wspólnoty w realizacji zakreślonych w traktacie celów. Każde z tych dwóch ujęć dyskusji może okazać się niebezpieczne dla stabilizacji sytuacji w sektorze rolnym w nowych państwach członkowskich.

Na tym właśnie polegają uniwersalia reformy rynku wina, która będąc przedpołem dla przeglądu i oceny funkcjonowania polityki rolnej przekłada zawilóść sytuacji sektorowej na horyzontalne zagadnienia dotyczące dalszych etapów uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego. Z punktu widzenia przyszłości ewentualnego polskiego, lokalnego winiarstwa, można ubolewać, że brak jest w reformie działań integracyjnych gwarantujących spójność całości rynku wewnętrznego i dążących do zrównoważonego rozwoju winiarstwa we wszystkich strefach uprawy.

Wydaje się, że promocja zrównoważonego winiarstwa i kultury spożycia wina gronowego powinna być właśnie nasiloną w nowych państwach członkowskich. Tylko w ten sposób można rozwinąć rynek konsumencki wina gronowego w Polsce w oparciu o oczekiwane społecznie standardy wspólnotowe. Przy czym promocję należy rozumieć w ten sposób, że zagwarantowane są prawne warunki rozwoju lokalnego winiarstwa od strony plantatorskiej, od strony rozwoju obszarów wiejskich oraz z agroturystycznego spojrzenia na sektor. Mimo pewnych uchybień w postaci braku alokacji środków finansowych poprzez instrumentarium Wspólnoty do polskiego sektora szczególnie, ważne jest uchylene jakichkolwiek ograniczeń natury administracyjno-prawnej w rozwoju niewielkiego

arealu upraw. Ten aspekt reformy rynku wina niewątpliwie odczytywać trzeba jako drugi ważny krok (po rozszerzeniu strefy A upraw winorośli na obszar naszego kraju)³⁰ w procesie tworzenia fundamentalnych podstaw funkcjonowania rynku wina w Polsce.

REFORM OF THE EUROPEAN WINE SECTOR

Summary

Difficult situation in the sector of the European wine products led the Community legislator to undertake a thorough examination of the legal mechanisms recently used in the process of administering the wine market. Increasing pressure from the new world wines together with growing surpluses and falling competitiveness of the EU wine production required a rapid response from the agricultural acquis.

Thus, the aim of the paper is to analyse the main concept of the proposed legal framework in the light of the ongoing discussion at the EU level on matters related to crisis and risk management tools, climate change mitigation and, above all, to the future of the entire first pillar together with its relation towards the single payment scheme.

The main findings of the considerations carried out in the paper bring several answers to what the possible future of the agricultural acquis might be. One should take particular account of the expected growing use of the subsidiarity principle which allows the Member States to take over main responsibilities for managing the situation in the sector together with the application of sector specific instruments. In addition to this, the reform empowers the Member States to decide on such sensitive issues like the prolongation of the planting right regime or allocation of funds among the farmers by way of payment entitlements distribution.

Finally, the reform opens the door for the possible development of vine plantings in certain Member States where the level of wine production remains relatively low and persists to maintain regional, or even local character

LA RIFORMA DELL'ORGANIZZAZIONE COMUNE DI MERCATO DEL VINO

Riassunto

La difficile situazione del settore vitivinicolo comunitario ha comportato la sottomissione del finora vigente strumentario giuridico dell'organizzazione comune di mercato ad un'attenta valutazione e revisione. Infatti, la crescente pressione esterna proveniente da parte dei vini del Nuovo Mondo, nonché le sempre crescenti eccedenze produttive comuni-

³⁰ Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 2165/2005 z 20 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999, Dz. Urz. UE, L 345, z 28 grudnia 2005 r., s. 1.

tarie e il calo della competitività della produzione comunitaria hanno reso necessario un intervento del legislatore comunitario. L'importanza delle misure giuridiche previste nella bozza dell'accordo politico supera l'ambito della riforma del mercato del vino ma rappresenta un grande contributo nel dibattito sul futuro modello della Politica Agricola Comune.

Perciò lo scopo dell'articolo è l'analisi dei principi che stanno alla base delle soluzioni proposte nella riforma e ciò alla luce della discussione che si svolge a livello comunitario sul concetto di gestione del rischio e delle crisi in agricoltura, sulla prevenzione dei cambiamenti climatici e, soprattutto, sul futuro dell'intero strumentario del primo pilastro della Pac, tra cui anche il sistema dei pagamenti diretti.

Le considerazioni svolte conducono a conclusioni riguardanti il potenziale modello del diritto agrario comunitario. Particolare attenzione va data al possibile aumento del ricorso da parte del legislatore comunitario al principio di sussidiarietà inclusa la possibilità di decidere sull'applicazione degli strumenti di mercato. Inoltre, la riforma rafforza la posizione dei Paesi Membri relativamente alla possibilità di decidere sulla proroga del regime di diritto all'impianto o sull'allocatione dei fondi finanziari in favore degli agricoltori attraverso la distribuzione dei titoli all'aiuto.

Infine, la riforma apre le porte allo sviluppo delle coltivazioni vitivinicole nei Paesi Membri in cui il livello di produzione del vino è relativamente basso, poco significativo e principalmente di carattere regionale o addirittura locale.