

**Wyrok TSUE z 27 lutego 2014 r. w sprawie C-396/12
– A.M. van der Ham, A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren
przeciwko College van Gedeputeerde Staten
van Zuid-Holland¹⁷**

1) Pojęcie ‘umyślnej niezgodności’ w rozumieniu art. 67 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szcze-

¹⁵ Schumann R., Pötting, Pötting, *Sicherheitsaspekte neuartiger Lebensmittel*, „Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz” 2010, nr 6, s. 579.

¹⁶ Por. V. Amanor-Boadu, *Post-Market Surveillance Model for Potential Human Health Effects Of Novel Foods*, „Food Policy” 2004, nr 29, s. 613.

¹⁷ Lex, nr 1427626.

główne zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiając[ym] wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników i art. 23 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich należy interpretować w ten sposób, że wymaga ono naruszenia zasad wzajemnej zgodności przez beneficjenta pomocy, który zmierza do stanu niezgodności z tymi zasadami lub – nie zmierzając do takiego stanu – godzi się na ewentualność, że może on nastąpić. Z prawem Unii nie jest sprzeczny przepis krajowy, który tak jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, wiąże podwyższoną moc dowodową z kryterium istnienia długoterminowej trwałej polityki, pod warunkiem że beneficjent pomocy dysponuje w danym wypadku możliwością przeprowadzenia dowodu na brak elementu umyślności w swoim zachowaniu.

2) Artykuł 67 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 23 rozporządzenia nr 1975/2006 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez osobę trzecią, która wykonuje prace na zlecenie beneficjenta pomocy, wspomnianego beneficjenta można uznać za odpowiedzialnego za to naruszenie, jeżeli jego działanie miało znamiona umyślności lub niedbalstwa w formie wyboru tej osoby trzeciej, nadzoru nad nią lub udzielonych jej instrukcji, i to niezależnie od znamion umyślności lub niedbalstwa w zachowaniu wspomnianej osoby trzeciej.

1. Wprowadzenie

Orzeczenie dotyczy problematyki zasady wzajemnej zgodności (zwanej też zasadą współzależności lub *cross-compliance*), a w szczególności przesłanek sankcji za nieprzestrzeganie wymagań i norm z nią związanych. W ramach postępowania sądowego, którego przedmiotem jest zredukowanie pomocy na rzecz ochrony środowiska naturalnego w zakresie rolnictwa z powodu umyślnej niezgodności, holenderska Raad van State skierowała pytania dotyczące pojęcia „umyślnej niezgodności” oraz zagadnienia przypisania beneficjentowi działań osób trzecich, jeżeli zlecił on prace, a w ich wyniku doszło do naruszenia wymogów. Kwestie te nie tylko odnoszą się do istoty konstrukcji prawnej i celów sankcji zabezpieczających skuteczność funkcjonowania *cross-compliance*. Dotykają też zasadniczego problemu efektywności zasady współzależności jako instrumentu zarządzania funkcjami środowiskowymi gospodarstw rolnych. Ponadto, odnosząc się do przesłanek umyślnego działania, mają znaczenie wykraczające nawet poza prawo ochrony środowiska w zakresie rolnictwa.

2. Stan faktyczny, ramy prawne

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości zostało wydane w trybie prejudycjalnym w ramach sporu pomiędzy A.M. van der Ham, A.H. van der Ham-Reijersen van Buren (zwanymi dalej: „van der Ham”) a College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (zwanym dalej: „College”) w przedmiocie redukcji pomocy przyznanej tym pierwszym na podstawie rozporządzenia nr 1698/2005¹⁸ na rzecz ochrony środowiska naturalnego w zakresie rolnictwa z tytułu wspólnej polityki rolnej. W wyniku kontroli w gospodarstwie wnioskodawców stwierdzono, że nawóz nie został rozprowadzony w sposób niskoemisyjny. Nawożenie łąki wykonane zostało przez przedsiębiorstwo usług rolniczych na zlecenie van der Ham. W rezultacie tych ustaleń College zredukował o 20% przyznaną im na rok 2009 pomoc z powodu umyślnej niezgodności. Skarżący wnieśli odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone przez College z uzasadnieniem, że obowiązek rozprowadzenia nawozu w sposób niskoemisyjny jest elementem długoterminowej trwałej polityki w rozumieniu przepisów prawa krajowego dotyczącego stosowania ram prawnych wzajemnej zgodności. Wobec oddalenia skargi wniesionej przez van der Ham do Rechtbank’s Gravenhage, wnieśli oni odwołanie do sądu odsyłającego, który zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi.

Dwa pierwsze pytania dotyczyły kwestii interpretacji pojęcia „umyślnej niezgodności” w rozumieniu art. 67 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004¹⁹ i art. 23 rozporządzenia nr 1975/2006²⁰ oraz ustalenia, czy przepis krajowy, którego dotyczy postępowanie, wiążący podwyższoną moc dowodową z kryterium istnienia długotrwałej trwałej polityki, jest sprzeczny z prawem Unii. Natomiast zadając trzecie pytanie, sąd odsyłający zmierzał do ustalenia, czy wskazane powyżej przepisy należy interpretować w ten sposób, że stanowiące naruszenie wymogów wzajemnej zgodności zachowanie osoby trzeciej, która wykonuje prace na zlecenie beneficjenta pomocy, można przypisać temu beneficjentowi.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE L 2005, nr 277, poz. 1 ze zm. (nieobowiązujące).

¹⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania zasady współzależności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniach Rady (WE) nr 1782/2003 i (WE) nr 73/2009, oraz wdrażania zasady współzależności przewidzianej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 479/2008, Dz. Urz. UE L 2004, nr 141, poz. 18 ze zm. (nieobowiązujące).

²⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do działań wsparcia rozwoju obszarów wiejskich Dz. Urz. UE L 2006, nr 368, poz. 74 ze zm. (nieobowiązujące).

3. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał w swym orzeczeniu udzielił wyjaśnień w przedmiocie pojęcia „umyślnej niezgodności” w rozumieniu wyżej wspomnianych przepisów. Zauważył on, że system odpowiedzialności przewidziany w tych rozporządzeniach nie ma charakteru obiektywnego, gdyż stosowanie kar w wypadku naruszenia wymogów wzajemnej zgodności ma miejsce w razie niedbalstwa lub działania umyślnego. Zdaniem Trybunału umyślne naruszenie zasady wzajemnej zgodności opiera się na dwóch elementach: obiektywnym (przekroczeniu tych wymagań) oraz subiektywnym (zachowaniu dążącym do stanu niezgodności z normami dotyczącymi wzajemnej zgodności lub niezakładającym tego celu, lecz dopuszczającym ewentualność wystąpienia stanu niezgodności). Ponadto TSUE wskazał na kontekst przedmiotowego pojęcia, zaznaczając, że prawodawca unijny przewidział możliwość obniżenia i zwiększenia kar za umyślne działanie, co potwierdza pewną różnorodność umyślnych działań beneficjenta pomocy.

Odpowiadając na drugie pytanie, Trybunał zaznaczył, że określenie kryteriów zasad przeprowadzenia dowodów zmierzających do wykazania umyślności nieprzestrzegania wymogów wzajemnej zgodności należy do prawa krajowego. Jeżeli przewiduje ono kryterium istnienia długotrwałej polityki, wiążąc z nim podwyższoną moc dowodową, to powinno też ustanowić możliwość przeprowadzenia dowodu na brak elementu umyślności w zachowaniu beneficjenta pomocy.

Podejmując w odpowiedzi na trzecie pytanie kwestię kryteriów uznania beneficjenta pomocy za odpowiedzialnego za działanie lub zaniechanie osoby trzeciej stanowiące naruszenie zasad wzajemnej zgodności, Trybunał stwierdził, że odpowiedzialność ta obejmuje działanie własne i zaniechanie beneficjenta. Ponadto zachowanie jego powinno mieć znamiona umyślności lub niedbalstwa, przy czym nie musi ono być przyczyną bezpośrednią tej niezgodności. Może bowiem dotyczyć wyboru osoby trzeciej, nadzoru nad nią lub udzielonych jej instrukcji. TSUE zaznaczył też, że niedbalstwo lub zachowanie umyślne beneficjenta pomocy może być objęte odpowiedzialnością niezależnie od znamion umyślności lub niedbalstwa w zachowaniu osoby trzeciej, które jest przyczyną naruszenia zasad wzajemnej zgodności. Zdaniem Trybunału taka wykładnia jest zgodna z celem kar za naruszenie zasad wzajemnej zgodności, pozwala bowiem zachować motywujący skutek tych sankcji oraz zapobiegać nadużyciom polegającym np. na uwolnieniu się od odpowiedzialności poprzez zlecenie prac na swojej nieruchomości osobie trzeciej.

4. Komentarz

Zasada wzajemnej zgodności, oznaczająca powiązanie przyznawania środków wsparcia ze spełnieniem przez beneficjentów szeregu wymagań dotyczących gospodarowania gruntami, produkcji rolnej oraz działalności rolniczej, stanowi istotny me-

chanizm Drugiej Wspólnej Polityki Rolnej UE wprowadzony reformą z 2003 r. w celu zintegrowania polityki rolnej i środowiskowej²¹. System ten obejmuje w ramach WPR szereg podstawowych norm dotyczących środowiska, zmiany klimatu, utrzymania gruntu w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz dobrostanu zwierząt²². Nowa WPR do 2020 r. określona w Pakiecie Legislacyjnym WPR 2020²³ wprowadziła pewne zmiany w zakresie tego mechanizmu²⁴. Modyfikacje te obejmowały przede wszystkim rozszerzenie zakresu wymagań *cross-compliance* o wymogi zarządzania (SMR) oraz Dobrej Kultury Rolnej (GAEC), szczególnie reguły ochrony wód oraz gleby, uproszczenie przez umieszczenie w jednym wykazie i jego zoptymalizowanie²⁵. Nieprzestrzeganie wymagań i norm zasady współzależności powoduje redukowanie płatności proporcjonalnie do naruszeń. Wymiar sankcji uzależniony jest od wielu czynników, przede wszystkim od stopnia winy beneficjenta pomocy oraz wagi stwierdzonych naruszeń.

Problemy stanowiące przedmiot rozstrzygnięcia w orzeczeniu należą do kluczowych kwestii systemu sankcji za naruszenie zasad wzajemnej zgodności. O potrzebie interpretacji poszczególnych jego elementów świadczą chociażby rozbieżności w tym względzie pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi wskazane np. w raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego²⁶. Prowadzą one do nierównego traktowania rolników, co stanowi jeden z istotnych problemów, podnoszonych przez krytyków mechanizmu *cross-compliance*. Dlatego wykładnię Trybunału w zakresie pojęcia umyślnej niezgodności oraz zakresu odpowiedzialności beneficjenta pomocy

²¹ Zasada ta została ustanowiona w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003, które zostało zastąpione rozporządzeniem (WE) nr 73/2009. Dalsze uregulowania w tym zakresie zawierały rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007.

²² Na temat merytorycznej treści zasady wzajemnej zgodności zob. np. A. Staniewska, *Funkcje zasady wzajemnej zgodności we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 58 i n.; M. A. Król, „Zasada wzajemnej zgodności” – nowy instrument ochrony środowiska, w: M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 277-301.

²³ Pakiet Legislacyjny WPR 2020 obejmuje cztery podstawowe rozporządzenia opublikowane w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” L nr 347 z 20 grudnia 2013 r. (rozporządzenia nr 1305-1308/2013).

²⁴ Reżim zasady wzajemnej zgodności został określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. Urz. UE L 2013, nr 347, poz. 865).

²⁵ Zob. B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 257.

²⁶ Zob. np. przykłady wskazane w Raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; European Court of Auditors, *Special Report No 8/2008: “Is cross compliance an effective policy?”*, par. 75.

za działanie lub zaniechanie osoby trzeciej wykonującej prace na jego nieruchomości lub na jego rachunek należy uznać za bardzo ceną.

Rozstrzygnięcie dotyczy interpretacji art. 67 ust. 1 rozporządzenia nr 796/2004 i art. 23 rozporządzenia nr 1975/2006. Mimo że akty te już nie obowiązują, to jednak funkcjonujące w obecnym stanie prawnym przepisy mają tożsame brzmienie w zakresie stanowiącym przedmiot interpretacji w wyroku. Są to art. 72 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009²⁷ i art. 24 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009²⁸ oraz art. 99 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013²⁹. Z kolei polskie ramy prawne wzajemnej zgodności, a w szczególności systemu kontroli i sankcji za nieprzestrzeganie tej zasady, zawarte są w ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³⁰ oraz w aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie³¹.

W odniesieniu do pojęcia umyślnej niezgodności Trybunał przyjął zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnię autonomiczną i jednolitą, ze względu na brak definicji legalnej oraz odesłań w tym względzie do prawa krajowego³². Uwzględnił przy tym zwykle znaczenie tego wyrażenia, kontekst przepisów oraz cel uregulowania, w którym są ujęte³³. Pojęcie umyślności, pojawiające się okazjonalnie

²⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz. Urz. UE L 2009, nr 316, poz. 65 ze zm.

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 2009, nr 30, poz. 16 ze zm.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 2013, nr 347, poz. 865 ze zm.

³⁰ T.jedn.: Dz. U. 2012, poz. 1164 ze zm.

³¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 1 kwietnia 2010 r. w sprawie liczby punktów, jaką przypisuje się stwierdzonej niezgodności, oraz procentowej wielkości zmniejszenia płatności bezpośredniej, płatności cukrowej, płatności do pomidorów lub wsparcia specjalnego, Dz. U. 2010, Nr 67, poz. 434 ze zm.

³² Zob.: wyrok z 18 stycznia 1984 r. w sprawie 327/82 – *Ekro, Rec.*, s. 107, pkt 11; wyrok z 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 – *Linster*, Rec. s. I-6917, pkt 43; wyrok z 21 października 2010 r. w sprawie C-467/08 – *Padawan*, Zb.Orz. s. I-10055, pkt 32.

³³ Zob. wyrok z 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 – *Linster*, Rec. s. I-6917, pkt 43; wyrok z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-497/10 – *PPU Mercredi*, Zb.Orz. s. I-14309, pkt 45.

w orzecznictwie TSUE, nie uzyskało bowiem dotychczas ogólnie obowiązującej definicji wypracowanej przez prawodawcę europejskiego ani Trybunał³⁴. Jego ustalenia dotyczące umyślnej niezgodności, w szczególności wyróżnienie obiektywnego i subiektywnego elementu oraz zróżnicowanie działań beneficjenta pomocy wchodzących w zakres tego ostatniego czynią więc zadość powyższym zasadom wykładni. Mogą mieć również znaczenie dla interpretacji pojęcia umyślności w innych działach prawa unijnego. Takie rozumienie umyślności (rozdzielenie dwóch odmian winy umyślnej: zamiaru bezpośredniego i ewentualnego) występuje także w polskim porządku prawnym na gruncie prawa karnego (art. 9 § 1 Kodeksu karnego)³⁵, prawa cywilnego³⁶ i prawa pracy³⁷.

W kwestii naruszenia wymogów wzajemnej zgodności przez osobę trzecią, wykonującą prace na zlecenie beneficjenta pomocy Trybunał przyjął rozwiązanie kompromisowe. Odrzucił zatem skrajne interpretacje polegające zarówno na odpowiedzialności beneficjenta za każdą niezgodność niezależnie od winy (zasada *respondent superior*), jak też ograniczenie przypisania do zawinionych niezgodności popełnionych osobiście przez beneficjenta pomocy (jak dopuszczaloby brzmienie przedmiotowych przepisów przy bardzo ścisłej ich wykładni). System redukcji i wykluczenia w związku z naruszeniem tej zasady jest bowiem oparty na zasadzie winy. Może ona przejawiać się w wyborze osoby trzeciej, nadzoru nad nią lub udzielonej jej instrukcji.

Warto zauważyć, że wykładnia ta różni się od interpretacji przyjętej w wyroku w sprawie *Langestraat*³⁸, w której Trybunał potwierdził, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących wzajemnej zgodności przez osobę, której przekazano grunt lub która takiego przekazania dokonała, należy w całości przypisać beneficjentowi pomocy. Należy jednak podkreślić, że rozstrzygnięcie to dotyczyło szczególnej sytuacji, a mianowicie przekazania gruntów regulowanej w art. 23 ust. 1 akapit 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

Przyjęta w orzeczeniu interpretacja zakresu odpowiedzialności beneficjenta pomocy za działania lub zaniechanie osoby trzeciej, jak wskazuje Trybunał, jest zgodna z celem kar za naruszenie zasad wzajemnej zgodności, które mają skłaniać rolników do przestrzegania przepisów w tym zakresie przez zachowanie motywującego skutku tych sankcji oraz zapobieganie nadużyciom wynikającym z prób uniknięcia odpowiedzialności przez zlecenie prac na swojej nieruchomości. Wydaje się, że kompromisowa i wyważona wykładnia TSUE sprzyja temu założeniu. Powstaje jednak pytanie,

³⁴ Zob. Opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott do sprawy C-396/12, pkt 33-37.

³⁵ Zob. np. J. Majewski (red.), *Umyślność i jej formy. Pokłosie VII Bielańskiego Koloquium Karnistycznego. Referaty i dyskusja*, Toruń 2011.

³⁶ Zob. np. P. Machnikowski, w: *System prawa prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 412.

³⁷ Zob. np. L. Florek, *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 220-221.

³⁸ Wyrok z 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-11/12 – *Maatschap L.A. en D.A.B. Landestraat en P. Langestraat-Troost*.

czy celowi temu służy faktyczna konstrukcja systemu sankcji. Jako najpoważniejszą jego wadę, decydującą o niskiej skuteczności, wskazuje się bowiem okoliczność, że koszt przestrzegania wymogów *cross-compliance* przewyższa często wymiar kary³⁹.

5. Uwagi końcowe

Sankcja za nieprzebranie przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności jest swoistym instrumentem administracyjnym, będącym integralną częścią systemu pomocy w dziedzinie rolnictwa i mającym na celu przestrzeganie tych przepisów⁴⁰. Jego konstrukcja powinna zachować motywujący skutek tych sankcji, a jednocześnie zapobiegać nadużyciom. Ustalenia Trybunału dotyczące pojęcia umyślnej niezgodności i zakresu przypisania beneficjentowi działań osób trzecich zawarte w komentowanym orzeczeniu należy ocenić jako wyważone, kompromisowe i zgodne z tymi założeniami. Stanowią też cenne wskazówki co do usprawnienia i sprecyzowania konstrukcji prawnej instrumentu *cross-compliance*. Osiągnięcie wskazanych powyżej celów może być jednak trudne. Istotne jest bowiem wprowadzenie sprawiedliwego systemu zachęt dla rolników, które będą zabezpieczać skuteczność zasady współzależności.

Niewątpliwie sam system sankcji nie jest jedynym elementem warunkującym efektywność zasady współzależności. Warto w tym kontekście wspomnieć chociażby wątpliwości, jakie budzi sama koncepcja celów *cross-compliance* i środowiskowego aspektu płatności bezpośrednich. Idea ta zakłada, że płatności bezpośrednie powiązane z zasadą współzależności stymulują i gwarantują realizację zasady zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywności, co uzasadnia też ich utrzymanie⁴¹. Krytycy tego konceptu wskazują jednak, że brak jest przekonującej argumentacji uzasadniającej płatności bezpośrednie na podstawie celów związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatycznymi⁴². W szczególności, ich zdaniem, wymogi *cross-compliance*, nawet po zwiększeniu zakresu zgodnie z WPR 2020, nie mają znaczącego wpływu na osiągnięcie tych celów. Ponadto wysokość dopłat nie odzwierciedla faktycznych dodatkowych kosztów ponoszonych przez rolników w związku z przestrzeganiem tych wymogów.

Wobec powyższego nawet wyważony system sankcji może nie zabezpieczyć skuteczności działania zasady wzajemnej zgodności. Z drugiej strony dotychczasowe

³⁹ Por. np. A. Korycińska, *Przyszłość cross-compliance w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r.*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa 2009, s. 13, www.fapa.com.pl.

⁴⁰ Wyrok w sprawie C-11/12, pkt 35.

⁴¹ B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 13, 2010, s. 50; A. Staniewska, op. cit., s. 63.

⁴² S. Tangermann, *CAP Reform and the Future of Direct Payments*, „Intereconomics: Review of European Economic Policy” 47, 2012, nr 6, s. 324.

pozytywne doświadczenia funkcjonowania tego mechanizmu⁴³ wskazują, że zasada współzależności jest ważnym instrumentem zrównoważonego rozwoju i zarządzania funkcjami środowiskowymi rolnictwa o coraz szerszym oddziaływaniu.

Opracowanie: JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

PPR Nr 1 (14) – 2014, 275-283
DOI: 10.14746/ppr.2014.14.1.19