

IZABELA LIPIŃSKA

Nowe przepisy w zakresie organizacji wspólnotowego rynku rolnego

1. Wspólna organizacja rynków rolnych (Common Market Organization) jest bardzo złożona. Oddziałuje nań wiele aktów prawnych, z których nie wszystkie są przejrzyste i czytelne dla ich adresatów (tj. rolników, organów administracji oraz zakładów przemysłowych związanych z produkcją bądź przetwórstwem rolnym). W jej ramach zostało wydzielonych 21 niezależnych branżowych organizacji rynkowych. Każda z nich posiada tzw. regulację bazową w postaci rozporządzeń Rady oraz najczęściej bogaty zbiór aktów wykonawczych. Żaden z funkcjonujących rynków nie działa w oparciu o pierwotny akt prawny ustanawiający jego prawną organizację.

Na przestrzeni wielu lat funkcjonowania wspólnego rynku zakres *acquis communautaire* ulegał poszerzaniu. Wśród wydanych aktów prawnych są takie, które utraciły aktualność lub rację bytu z powodu postępu technicznego i technologicznego oraz ewolucji polityki prowadzonej przez Wspólnotę. Na ich modyfikację wpływ miały również zmiany w zakresie stosowania ogólnych postanowień traktatowych czy zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych. Niektóre ze zdezaktualizowanych aktów zostały już formalnie uchylone, nadal jednak pozostają w mocy te, które nie mają żadnego lub tylko niewielkie zastosowanie praktyczne¹. W ostatnich latach organy administracyjne zwracają również dużą uwagę na jakość stanowionego prawa, co zostało między innymi wyrażone w Strategii lizbońskiej².

¹ Szerzej zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego*, COM(2005) 535, wersja ostateczna z 25 października 2005 r., s. 2.

² Pisze na ten temat S. Balcerak, *Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego*, „Przeгляд Prawa Rolnego”, 2007, nr 2, s. 153 i n.

W wielu przypadkach legislacja prawnorodna nie jest spójna, co utrudnia jej interpretację. Stosowania prawa nie ułatwia ponadto obszerna liczba aktów prawnych, które oddziałują na poszczególne sfery rolnictwa. Ponadto regulacje w ramach wydzielonych rynków rolnych są bardzo rozbudowane, choć instytucjonalnie do siebie podobne. Większość rozporządzeń podstawowych ma identyczną strukturę, przewidują one zbliżone do siebie instrumenty prawno-ekonomiczne. Przykładem mogą być chociażby zasady dotyczące handlu z krajami trzecimi oraz niektóre przepisy związane z organizacją rynku wewnętrznego³. Dlatego Rada przedstawiła w 2006 r. projekt rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych (*single CMO*), które miało zastąpić do tej pory funkcjonujących 21 branżowych organizacji rynkowych. Podstawowym celem projektu było dokonanie przeglądu istniejących rozporządzeń dotyczących sektorowych organizacji rynku. Ponadto miało ono doprowadzić do połączenia ich w jedno ogólne rozporządzenie w celu zrationalizowania i uproszczenia ram prawnych przy założeniu, że nie ulegną zmianie założenia wspólnej polityki⁴.

Efektom prac legislacyjnych było uchwalenie 22 października 2007 r. rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”)⁵. Z założenia ustawodawcy, jeden akt prawny o charakterze kompleksowym reguluje tradycyjne obszary polityki rynkowej, takie jak interwencje, prywatne przechowywanie, przywozowe kontyngenty taryfowe, refundacje wywozowe, środki ochronne, przepisy dotyczące pomocy państwa i konkurencji, podawanie do wiadomości danych oraz sprawozdawczość. Rozporządzenie to jest syntezą obowiązujących do tej pory aktów regulujących wspólne organizacje rynku. Powinno być ono stosowane w odniesieniu do wszystkich produktów rolnych objętych obecnie jedną wspólną organizacją rynku.

Przedmiotem niniejszych rozważań jest określenie kształtu wspólnej organizacji rynków rolnych w świetle rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 oraz dokonanie oceny nowej regulacji prawnej z punktu widzenia uproszczenia prawa wspólnotowego. W szczególności chodzi o podjęcie próby zdefi-

³ Tak np. *Simplifying the Common Agricultural Policy: Commission proposes to replace 21 Common Market Organizations with a single CMO*, IP/06/1824 z 18 grudnia 2006 r., www.europa.eu.int.

⁴ Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, dok. COM(2006) 822, wersja ostateczna z 18 grudnia 2006 r., sygn. SG Rady UE 16715/06.

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

niowania „jednolitego rynku” oraz o wskazanie instrumentarium prawnego występującego na tym rynku. Pojawia się też pytanie, czy zmiana „wizerunku” wspólnego rynku, jego przemodelowanie, wpłynie na jego funkcjonowanie, oraz czy analizowany akt prawny będzie aktem trwałym, jak zakłada ustawodawca? Są to istotne kwestie, gdyż przewiduje się na wielu rynkach rolnych tzw. przeglądy ich założeń i przede wszystkim instrumentów⁶.

Artykuł został podzielony na trzy części. Pierwsza z nich dotyczy zakresu przedmiotowego i czasowego regulacji o jednolitej wspólnej organizacji rynku, druga przedstawia układ nowego aktu prawnego wraz ze wskazaniem instrumentarium prawnego, a ostatnia jest próbą oceny ujednoczenia prawodawstwa w zakresie wspólnotowej regulacji rynkowej.

2. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w istotny sposób zmienia całą infrastrukturę prawno-organizacyjną istniejących branżowych rynków rolnych, których ramy prawne zostały określone w art. 34 Traktatu. Przestaje zatem istnieć niezależna struktura pojedynczych rynków na rzecz nowego tworzywa, tzw. jednolitej wspólnej organizacji rynku. Jej legalna definicja nie została jednak sprecyzowana, podobnie jak pojęcie wspólnej organizacji rynków rolnych⁷. Jednolita organizacja obejmuje zatem niemalże całe spektrum dotychczas istniejących jednostek produktów lub grup produktów, dla których ustawodawca w różnym czasie funkcjonowania WPR ustanawiał zasady kształtowania podaży czy wspierania dochodów rolniczych.

Omawiane rozporządzenie na podstawie art. 201 ust. 1 uchyla 48 stosowanych dotychczas aktów prawnych, które w sposób bezpośredni lub pośredni wpływały na kształtowanie wspólnotowej przestrzeni rynkowej. Miały one charakter zarówno aktów bazowych⁸, jak tylko „pomocniczych”, wprowadzających np. normy jakościowe i handlowe, skale klasyfikacji mięs czy monito-

⁶ Zob. Komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, dok. COM (2005) 509, wersja ostateczna z 19 października 2005 r.

⁷ Zob. B. Kozłowska: *Podstawowe organizacje rynków rolnych w ramach wspólnej polityki rolnej*, w: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, red. A. Jurcewicz, Warszawa 2004, s. 103 i n.

⁸ Np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1673/2000 z 27 lipca 2000 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków lnu i konopi uprawianych na włókno (Dz. Urz., L 193, z 29 lipca 2000 r., s. 16); rozporządzenie Rady (WE) nr 1786/2003 z 29 września 2003 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku suszu paszowego (Dz. Urz., L 270, z 21 października 2003 r., s. 114); rozporządzenie Rady (WE) nr 1255/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz., L 160, z 26 czerwca 1999 r., s. 48).

ringu obrotu⁹. W ich miejsce ustanawia na mocy art. 1 wspólną organizację rynku produktów następujących sektorów: zbóż, ryżu, cukru, suszu paszowego, nasion, chmielu, oliwek stołowych i oliwy z oliwek, lnu i konopi, owoców i warzyw, przetworów owocowych i warzywnych, bananów, wina, żywych roślin i produktów kwiaciarstwa, surowca tytoniowego, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj, mięsa drobiowego i innych produktów wymienionych części XXI załącznika I¹⁰.

Z założenia ustawodawcy, zasady jednolitej organizacji rynku należy zasadniczo stosować od 1 stycznia 2008 r. Termin ten jednak nie pokrywa się w wielu przypadkach z początkiem roku marketingowego i dlatego, aby nie doprowadzić do zakłóceń na rynku w ramach niektórych sektorów, jego przepisy będą stosowane wraz z początkiem kampanii 2008/2009. Odnosi się to do takich produktów, jak: zboża, ryż, cukier, susz paszowy, nasiona, oliwa z oliwek, oliwek stołowych, len i konopie, banany, mleko i przetwory mleczne oraz jedwabniki. Przykładowo – nowy porządek prawny na rynku cukru będzie obowiązywał od 1 października br., na rynku ryżu – od 1 września, a mleka oraz jedwabników – od 1 kwietnia 2008 r. Rozporządzenie określa ponadto w art. 204 ust. 3 i 4 końcowy termin obowiązywania przepisów dotyczących kwot mlecznych i kwot cukru, które są stosowane odpowiednio do 31 marca 2015 r. oraz do końca kampanii 2014/2015.

Mimo że w art. 1 ust. 1 został uwzględniony rynek wina, owoców i warzyw oraz przetworów owocowych i warzywnych, to w ich przypadku stosuje się tylko art. 195 omawianego rozporządzenia w zakresie tzw. procedury komitologii¹¹. Zarówno założenia funkcjonowania tych rynków, jak i oddziałujące na niego podstawowe instrumenty są lub były poddawane reformie, dlatego zostaną one włączone do jednolitej regulacji rynkowej dopiero po wdrożeniu stosownych modyfikacji. Ponadto, od chwili złożenia przez Komii-

⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1906/90 z 26 czerwca 1990 r. w sprawie niektórych norm handlowych w odniesieniu do drobiu (Dz. Urz., L 173, z 6 lipca 1990 r., s. 1); rozporządzenie Rady (EWG) nr 386/90 z 12 lutego 1990 r. w sprawie monitorowania wywozu produktów rolnych otrzymujących refundacje lub inne kwoty (Dz. Urz., L 42, z 16 lutego 1990 r., s. 6); rozporządzenie Rady (EWG) nr 1898/87 z 2 lipca 1987 r. w sprawie ochrony oznaczeń stosowanych w obrocie mlekiem i przetworami mlecznymi (Dz. Urz., L 182, z 3 lipca 1987 r., s. 36).

¹⁰ Do innych produktów należą m.in. konie, bydło, trzoda chlewna, mięso z osłów, mięso z mułów, jaja ptasie inne niż drobiu, nasienie bydłce, produkty z ryb lub skorupiaków, orzechy kokosowe, wanilia, inulina, osad winny z drożdży. Łącznie, we wskazanym załączniku wymieniono 96 pozycji o podstawowym kodzie CN ex.

¹¹ Pisze na ten temat S. Balcerak, op. cit., s. 163; zob. też decyzję Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz., L 184, z 17 lipca 1999 r., s. 23).

sję wniosku w sprawie przyjęcia omawianego rozporządzenia w grudniu 2006 r., Rada wprowadziła wiele znaczących zmian także na innych rynkach rolnych, wśród których należy wymienić rynek cukru, nasion, wołowiny, mleka i przetworów mlecznych. Nie zostały one jednak objęte rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007. Konieczność ich wdrożenia została wyrażona dopiero we wniosku Komisji z 21 grudnia 2007 r.¹².

Omawiany akt prawny, który „stopniowo” wchodzi w życie, nie obejmuje jeszcze swym zakresem wszystkich istniejących do tej pory rozbudowanych branżowych organizacji poszczególnych rynków. Taki fakt implikuje konieczność wprowadzania już w krótkim czasie zmian do rozporządzenia, co *de facto* było w zamyśle ustawodawcy¹³. Wyrazem tego może być przedstawiona w ostatnich dniach grudnia propozycja jego modyfikacji.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 obejmuje swym zakresem wszystkie istniejące do tej pory niezależne organizacje rynkowe, jednakże jego obecny zakres przedmioty jest szerszy. Dotyczy ono także kilku innych produktów rolnych, takich jak jedwabniki, alkohol etylowy pochodzenia rolniczego i produkty pszczelarskie, niepodlegających dotychczas pełnej wspólnej organizacji rynku, a były regulowane za pomocą zestawu szczegółowych przepisów z zakresu rolnictwa, które jednak nie nadawały im statusu pełnoprawnej wspólnej organizacji rynku (art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007). Ich włączenie ma charakter techniczny i ma służyć uzupełnieniu oraz uspołnieniu informacji rynkowych przekazywanych do Komisji¹⁴.

3. Wśród uproszczeń przewidzianych przez Komisję w zakresie prawodawstwa rolnego wyodrębnia się dwa: uproszczenie techniczne i polityczne. Pierwsze z nich zakłada niezmiennność polityki rynkowej, a jedynie przegląd ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania, co ma doprowadzić do usprawnienia, zwiększenia opłacalności i osiągnięcia bieżących celów politycznych w bardziej skuteczny sposób, nie zmieniając przy tym polityk leżących u ich podstaw¹⁵. Drugie z uproszczeń (polityczne)

¹² Szerzej zob. wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych („Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”), COM(2007) 854, wersja ostateczna z 21 grudnia 2007 r., s. 1.

¹³ Zob. pkt 8 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

¹⁴ Zob. art. 184 ust. 2 oraz 189 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

¹⁵ Szerzej zob. komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, dok. COM (2005) 509, wersja ostateczna z 19 października 2005 r.

polega na udoskonaleniu wsparcia na rzecz rolnictwa, które docelowo ma być oparte na skutkach, które wywrze uproszczenie techniczne. Realizacja obu rozciągnięta jest w czasie, a ich skutki są dalekosiężne, choć niekoniecznie muszą one prowadzić do modyfikacji prawa rolnego w porządnym przez jego uczestników kierunku¹⁶.

Celem uproszczenia technicznego jest zatem „oczyszczenie” WPR z nadmiernej biurokracji poprzez wprowadzenie zrozumiałych, czytelnych i co podkreśla Komisja mniej uciążliwych przepisów¹⁷. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, wyeliminowane mają zostać stosowane dotychczas skomplikowane rozwiązania prawne¹⁸. Natomiast istniejące instrumenty prawne są dalej stosowane, chyba że uległy one dezaktualizacji, stały się zbędne lub – z uwagi na swój charakter – nie podlegają kompetencji Rady. Stworzenie jednej wspólnej organizacji nie może ponadto prowadzić do rozszerzenia obecnego zakresu wspólnych organizacji rynku, a co za tym idzie – nie powinny być wprowadzane nowe instrumenty czy rozwiązania prawne. Można to zinterpretować w ten sposób, że istniejące do tej pory niezależne organizacje rynkowe zostały połączone w jedną, przy dokonaniu rozdziału, segregacji i uporządkowania ich środków, czego efektem jest układ poszczególnych przepisów prawnych, które zostały ujęte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007.

Rozporządzenie podzielone jest na sześć części, których treść została uzupełniona dwudziestu dwoma załącznikami. Pierwsza część aktu obejmuje przepisy wstępne, które precyzują jego zakres przedmiotowy, podstawowe definicje oraz czas jego obowiązywania w odniesieniu do poszczególnych produktów rolnych. W zakresie podstawowych definicji i zasięgu przedmiotowego ustawodawca powtarza w załączniku pełne spektrum uchylanych regulacji bazowych. Wyjątkiem w tej materii – o czym już wspomniano – jest włączenie do wspólnej organizacji alkoholu etylowego, produktów pszczelarskich oraz jedwabników.

Druga część omawianego aktu reguluje zagadnienia rynku wewnętrznego. W jego pierwszym tytule zostały zawarte wszystkie zasady dotyczące interwencji rynkowej, na którą składa się odpowiednio interwencja publiczna i prywatne przechowywanie. Jak wynika z pkt 10 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007: „[...] został opracowany zróżnicowany system wsparcia cenowego dla poszczególnych sektorów, wprowadzając jednocześnie

¹⁶ Zob. S. Balcerak, op. cit., s. 158

¹⁷ Zob. Komunikat Komisji w sprawie... op. cit.

¹⁸ Pisze na ten temat D. Gaboriau Sorin, *Organisation de la production et des Marchés*, „Revue de Droit Rural” 2007, nr 358, s. 43-46.

systemy wsparcia bezpośredniego przy uwzględnieniu, z jednej strony, różnych potrzeb każdego z tych sektorów oraz, z drugiej strony, ich współzależności”. Ma on na celu zapewnienie stabilizacji rynków oraz odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej. Środki te przyjmują formę interwencji publicznej lub dopłat do prywatnego przechowywania produktów sektora zbóż, ryżu, cukru, oliwy z oliwek i oliwek stołowych, wołowiny i cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny oraz mięsa baraniego i koziego.

Z uwagi na założenia omawianego rozporządzenia, utrzymane zostają wszystkie dotychczas stosowane środki wsparcia cenowego przewidziane w instrumentach opracowanych w przeszłości, i to bez dokonywania żadnych istotnych zmian w porównaniu z dotychczasową sytuacją prawną. Niemniej ustawodawca zwraca szczególną uwagę na to, że konieczne jest utrzymanie niezależnych strategii rynkowych w każdym z istniejących sektorów. Z tego względu wyraźnie rozgranicza stosowanie dwóch kategorii cen: referencyjnej (w przypadku zbóż, ryżu niełuskanego, cukru surowego i białego, tuszy bydła dorosłego, masła, odtłuszczonego mleka w proszku, tuszy wieprzowych) oraz interwencyjnej (dla cukru, wołowiny i cielęciny, masła oraz wieprzowiny)¹⁹.

Istotnym novum w omawianym zakresie jest rozciągnięcie możliwości zmiany wysokości cen w stosunku na wszystkie sektory objęte rozporządzeniem. Do tej pory taka opcja wynikała tylko ze we wspólnej organizacji rynku zbóż, wołowiny i cielęciny oraz mleka i przetworów mlecznych w odniesieniu do ceny docelowej. W ich przypadku Rada, działając zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 37 ust. 2 Traktatu, mogła swobodnie zmieniać jej wysokość²⁰.

Nadal na rynkach, na których była dotychczas przewidziana możliwość otwierania interwencji publicznej w określonych przedziałach czasu, tj. w przypadku zbóż, ryżu, masła i odtłuszczonego mleka w proszku, system ten został utrzymany (art. 11 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007). Natomiast w sektorze wołowiny i cielęciny oraz masła możliwość interwencji publicznej została uzależniona od wysokości cen rynkowych w danym okresie (art. 14 i 15 omawianego rozporządzenia). W odniesieniu do pozostałych sektorów (zbóż, ryżu i cukru) zostały przez ustawodawcę utrzymane ograniczenia ilościowe, które nie mogą zostać przekroczone podczas zakupu w ramach interwencji publicznej. Niezmienione zostało również upoważnienie Komisji do wstrzy-

¹⁹ W przypadku sektora zbóż, ryżu i mleka w proszku cena interwencyjna jest równa cenie referencyjnej.

²⁰ Zob. np. art. 3 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1255/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz. Urz., L 160, z 26 czerwca 1999 r., s. 48).

mania normalnego zakupu po osiągnięciu określonej ilości lub do zastąpienia go zakupem w ramach procedury przetargowej w przypadku masła i odtłuszczonego mleka w proszku. Jednakże wszystkie produkty zakupione w ramach interwencji publicznej mają zapewniony zbyt na warunkach określonych w rozporządzeniu (art. 25 i 26 rozporządzenia). Jak się wydaje, w celu usprawnienia zagospodarowywania zapasów interwencyjnych, ustawodawca włączył do wspólnej organizacji rozwiązania prawne w zakresie udostępniania ich zasobów osobom najbardziej potrzebującym. Dotychczas dystrybucja żywności, dokonywana przez organizacje charytatywne była uregulowana rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3730/87²¹.

W ramach prywatnego przechowywania produktów rolnych, jako instrumentu mającego na celu zapewnianie równowagi na rynku mleka, nadal są utrzymane tzw. dopłaty obowiązkowe w odniesieniu do niektórych produktów z masła i produktów serowych. Ponadto, na podstawie art. 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, Komisja została upoważniona do podejmowania decyzji w sprawie przyznawania tzw. dopłat fakultatywnych. Są one przewidziane dla niektórych produktów serowych, cukru białego, niektórych rodzajów oliwy z oliwek, niektórych produktów z wołowiny i cielęciny, odtłuszczonego mleka w proszku, wieprzowiny oraz mięsa baraniego i koziego (art. 31-38 rozporządzenia Rady).

Kolejne poszerzenie wspólnej organizacji przewidziane zostało w ramach tzw. specjalnych środków interwencyjnych wśród, których należy rozróżnić nadzwyczajne środki wspierania rynku oraz zwykłe – w sektorach zbóż, ryżu i cukru. Pierwsze z nich dotyczą ograniczenia swobodnego obrotu produktów w sektorze wołowiny, cielęciny, mleka i przetworów mlecznych, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego, jaj oraz drobiu. Wynika ono z zastosowania środków mających na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się chorób zwierząt, które potencjalnie mogą powodować trudności na rynku niektórych produktów i prowadzić do zagrożenia zdrowia konsumentów lub zwierząt. Tego rodzaju nadzwyczajne środki wspierania rynku mogą być przyjmowane przez Komisję na mocy art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007. Jeżeli chodzi o pozostałe, to zostały one przeniesione z regulacji sektorowych tychże rynków rolnych²².

²¹ Tak rozporządzenie Rady (EWG) nr 3730/87 z 10 grudnia 1987 r. ustanawiające ogólne zasady dostaw żywności z zapasów interwencyjnych do wyznaczonych organizacji celem rozdysponowania jej pomiędzy osoby najbardziej poszkodowane we Wspólnocie (Dz. Urz., L 352, z 15 grudnia 1987 r., s. 1, wraz z późn. zm.).

²² Zob. art. 47 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w przypadku zbóż, art. 48 – w przypadku ryżu, art. 53 – w zakresie funkcjonowania organizacji sektora cukru.

Bardzo ważnym instrumentem prawno-ekonomicznym oddziałującym na niektóre sektory rolne jest ograniczanie produkcji w postaci kwot produkcyjnych. Zgodnie z art. 55 omawianego rozporządzenia, system kwot ma zastosowanie w przypadku mleka i jego przetworów, cukru, izoglukozy oraz syropu inulinowego. W przypadku tych sektorów, ustawodawca włączył odpowiednie regulacje rynkowe do niniejszego rozporządzenia bez dokonywania istotnych zmian w systemach i sposobie ich funkcjonowania. Jedynie w ramach przepisów proceduralnych Komisja uzyskała, na mocy art. 85 rozporządzenia, upoważnienie do zarządzania nimi.

Kolejnym aspektem, który został objęty omawianym rozporządzeniem, jest tzw. system pomocy, na który składa się pomoc z tytułu przetwórstwa, refundacja produkcyjna, dopłaty w sektorze mleka i przetworów mlecznych, dopłaty w sektorze oliwek stołowych i oliwy z oliwek, wspólnotowy fundusz tytoniowy, pomoc w sektorze jedwabników oraz szczególne przepisy dla sektora pszczelarskiego. Zarówno założenia tego systemu, jak i rozwiązania są przeniesione z poszczególnych regulacji branżowych²³.

W ramach przepisów regulujących wprowadzanie do obrotu i produkcję poszczególnych produktów rolnych, ustawodawca włączył do omawianego rozporządzenia, w drodze technicznych uproszczeń, obowiązujące do tej pory normy handlowe i jakościowe. Dotyczą one takich produktów, jak: oliwki stołowe, oliwa z oliwek, banany, tłuszcze, mleko i jego przetwory, rośliny żywe, jaja, drób i chmiel. Ich stosowanie ma przyczynić się do poprawy warunków ekonomicznych w zakresie produkcji, obrotu oraz polepszenia ich jakości. Wprowadzone normy handlowe czy certyfikaty (jak w przypadku chmielu) odnoszą się w szczególności do jakości, podziału na klasy, wagi, rozmiaru, opakowania, sposobu pakowania, przechowywania, transportu, prezentacji, kraju pochodzenia i oznakowania.

Wiele uwagi ustawodawca poświęca organizacjom producentów oraz międzybranżowym i organizacjom podmiotów gospodarczych, które oddziałują na wspólnotowy rynek rolny. Przykładowo, w sektorze chmielu, oliwek stołowych i oliwy z oliwek, tytoniu oraz jedwabników ich działalność w pewnym zakresie prowadzi do stabilizacji rynków tych produktów oraz poprawy i gwarantowania ich jakości poprzez wspólnie podejmowane działania. Przepisy regulujące ich system opierały się do tej pory na organizacjach uznanych przez państwa członkowskie lub – na określonych warunkach – przez Komisję, zgodnie z przyjmowanymi przez nią zasadami (art. 122 i n. rozporządzenia Rady 1234/2007). Niemniej system ten został utrzymany i zharmonizowany.

²³ Tak pkt 48 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

W trzeciej części rozporządzenia Rady o jednolitej organizacji zostały zawarte przepisy dotyczące handlu z państwami trzecimi w odniesieniu do wszystkich jego sektorów. Obejmują one zasady przywozu i wywozu produktów rolnych, które w ramach branżowych regulacji podlegały obowiązkowym systemom pozwoleń lub systemom, a w odniesieniu do których Komisja posiadała uprawnienia do wprowadzenia specjalnych wymogów w ich zakresie. Również i w tym przypadku Komisja, na podstawie art. 134 oraz art. 148 rozporządzenia, ma przyznane uprawnienia do podejmowania niezbędnych kroków w ramach zarządzania handlem z krajami trzecimi.

W zakresie importu produktów rolnych na teren Wspólnoty rozporządzenie reguluje zagadnienia związane z nakładaniem należności celnych i opłat przywozowych, zarządzania kontyngentami przywozowymi oraz określa szczególnie zasady dotyczące przywozu w sektorach zbóż i ryżu, preferencyjnego przywozu cukru trzcinowego do rafinacji. Ponadto ustawodawca jednoznacznie kształtuje przepisy dotyczące kontroli importu na teren Wspólnoty konopi uprawianych na włókno, jak i nasion przeznaczanych do innych celów niż siew oraz wprowadza politykę jakości w sektorze chmielu. Z kolei zasady eksportu obejmują kwestie uzyskania pozwolenia na wywóz, otrzymania refundacji wywozowych, zarządzania kontyngentami wywozowymi w sektorze mleka i przetworów mlecznych oraz szczególne regulacje przywozowe w państwach trzecich. Rozporządzenie utrzymuje również warunki stosowania środków ochronnych oraz procedury czynnego i biernego uszlachetniania, przyznając Komisji, na mocy art. 160 i 174 rozporządzenia, w przypadku wystąpienia zakłóceń na rynku lub zagrożenia ich wystąpienia możliwość natychmiastowego podejmowania tychże procedur.

Czwarta grupa przepisów kształtuje między innymi warunki praktyk monopolistycznych, pomocy krajowej oraz konkurencji, której reguły zgodnie z art. 36 Traktatu mają zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę w ramach postanowień art. 37 ust. 2 i 3 i tylko zgodnie z procedurą w nich przewidzianą. Zagadnienia te, które pierwotnie zostały określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1184/2006 z 24 lipca 2006 r. dotyczącym stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi²⁴, zostały włączone do jednolitej organizacji rynku.

Kolejne trzy części rozporządzenia regulują szczegółowe przepisy w zakresie poszczególnych sektorów (tj. działań promocyjnych w sektorze mleka, sprawozdawczości, rejestracji umów w sektorze chmielu, zakłóceń cen, prze-

²⁴ Dz. Urz., L 214, z 4 maja 2006 r., s. 7.

kazywania informacji w sektorze alkoholu etylowego), wprowadzają przepisy ogólne (tj. finansowe, stosowania nadzwyczajnych środków w celu rozwiązywania szczególnych problemów, wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz kontrole i sankcje administracyjne) oraz ustanawiają przepisy wykonawcze, przejściowe i końcowe.

Jak już wcześniej wspomniano, omawiany akt prawny jest wzbogacony o bardzo szeroki katalog załączników, których treść odpowiada szczegółowym uregulowaniom dotychczas funkcjonujących branżowych organizacji prawnych poszczególnych rynków rolnych, które nie znalazły zastosowania na całej płaszczyźnie regulacji i tym samym nie zostały objęte procesem ujednolicenia.

4. Nie można stwierdzić, że przepisy kształtujące jednolitą wspólną organizację rynku w pełni ją upraszczają. Analizowany akt prawny jest bardzo rozbudowany, wręcz szczegółowy, a przez to nadal mało czytelny dla jego adresatów. Niemniej tworzy on zwartą całość w ujęciu horyzontalnym. Jego uchwalenie prowadzi – co było jednym z głównych założeń Rady – do ograniczenia liczby aktów prawnych i przepisów regulujących WPR.

Zaproponowane, a następnie wdrożone przepisy prawa jedynie nieznacznie odbiegają od podstawowych regulacji branżowych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku przepisów, które przyznawały lub nadal przyznają Radzie prawo do przyjmowania aktów prawnych bez uprzednich konsultacji z Parlamentem (tzw. akty drugiej generacji)²⁵. W myśl zasady równowagi instytucjonalnej, która została określona w art. 202 Traktatu, przyjmowanie tego rodzaju aktów powinno odbywać się zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 37 Traktatu, tj. po przeprowadzeniu konsultacji z Parlamentem, lub po przyznaniu odpowiednich uprawnień Komisji. To ostatnie rozwiązanie zostało przyjęte i na podstawie w art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 Komisja została upoważniona do wprowadzania modyfikacji lub uchylania aktów prawnych zgodnie z procedurą komitetu zarządzającego, zawsze gdy jest to konieczne dla zapewnienia z jednej strony właściwego funkcjonowania rynku, a z drugiej strony dla przeprowadzania jego kontroli²⁶.

Warto w tym miejscu podkreślić, że bazowe regulacje poszczególnych rynków rolnych przewidywały możliwość powoływania komitetów zarządzających, w skład których wchodziły najczęściej osoby posiadające rozległą

²⁵ Zob. wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, dok. COM(2006) 822, wersja ostateczna z 18 grudnia 2006 r., sygn. SG Rady UE 16715/06.

²⁶ Zob. np. art. 17 i 85 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

wiedzę o danym sektorze²⁷. Natomiast w ramach nowego reżimu prawnego może być powoływany jeden (ogólny) komitet zarządzający wspólny dla wszystkich rynków. Rodzi się zatem pewna obawa, czy będzie on wystarczająco kompetentny w zakresie jednolitego rynku rolnego? Trudno w tej chwili ocenić, czy członkowie komitetu będą gwarantowali wystarczający poziom „wiedzy” przy podejmowaniu decyzji dotyczących wszystkich sektorów, biorąc pod uwagę diametralne różnice między nimi.

Założeniem ustawodawcy było, by omawiane rozporządzenie weszło w życie i obowiązywało we wszystkich branżach rynku rolnego. Jak już wskazano, z uwagi na różne okresy początku i końca roku marketingowego poszczególnych sektorów, jego wejście w życie zostało rozciągnięte w czasie aż do 1 stycznia 2009 r. w odniesieniu do wspólnotowej skali klasyfikacji tusz, o której mowa w art. 42 ust. 1 rozporządzenia. Chodzi tu oczywiście o przyjęty akt prawny w pierwotnym jego brzmieniu, tj. z 22 października 2007 r.

Rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku, jak zaznaczono wcześniej i co wynika z pkt 8 preambuły, nie obejmuje dwóch reformowanych rynków, tj. rynku wina, rynku owoców i warzyw oraz przetworów owocowych i warzywnych. W przypadku pierwszego z nich, jego reforma powinna być zakończona w pierwszych miesiącach bieżącego roku. Jeżeli chodzi o rynek owoców i warzyw, to rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 ustanawiające szczegółowe przepisy dotyczące tego sektora jest stosowane od 1 stycznia 2008 r.²⁸. Treść tego aktu, mimo nieobjęcia go jednolitą organizacją na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, została do tego przystosowana. Tak więc wszystkie instrumenty o charakterze horyzontalnym zostaną włączone do niego w późniejszym czasie²⁹.

Na podstawie wniosku złożonego 21 grudnia 2007 r., którego celem jest uzupełnienie nowych ram prawnych dla WPR przedstawionych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007, płaszczyzna omawianej regulacji w dalszym ciągu będzie poddawana przekształceniom³⁰. Dotyczy to zmian, jakie zostały wprowadzone na branżowym rynku cukru, mleka i jego przetworów

²⁷ Tak D. Gaboriau Sorin, *op. cit.*, s. 46.

²⁸ Tak 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., L 273, z 26 września 2007 r., s. 1).

²⁹ Tak pkt 5 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1182/2007.

³⁰ Zob. wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, COM(2007) 854, wersja ostateczna z 21 grudnia 2007 r., s. 1.

oraz nasion. Najczęściej zostały one przyjęte na krótko przed opublikowaniem rozporządzenia o jednolitej wspólnej organizacji rynku. Zmiany te powinny wejść w życie najpóźniej w dniu, w którym rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 stosuje się do wskazanych sektorów (art. 204 ust. 2 rozporządzenia). Sytuacja ta wymusza zatem w najbliższym czasie nowelizację podstawowego aktu regulującego wspólny rynek rolny. Trudno jest zatem mówić o jego trwałości.

Ustawodawca wspólnotowy przewiduje kolejną modyfikację instrumentów prawnych kształtujących sektor mleka i jego przetworów³¹, a zatem po jej przeprowadzeniu niezbędna będzie kolejna rewizja rozporządzenia bazowego. Niemniej można stwierdzić, że przeprowadzana jest harmonizacja regulacji prawnorolnej w zakresie organizacji rynków rolnych, jednakże trudno wskazać jednoznacznie na racjonalizację jej wszystkich instrumentów i środków.

Ogólnie należy twierdzić, że nieobjęcie jednolitym aktem pełnego spektrum branżowych regulacji jest dość znaczną wadą legislacyjną. Kształtowanie jednolitej organizacji rynku jest procesem. Z uwagi na bardzo rozbudowaną i różnorodną materię, którą reguluje będzie on zawsze aktem „otwartym” z uwagi na chociażby zmieniające się warunki rynkowe. Mimo że wnosi on pewne ułatwienia administracyjne związane z jego zarządzaniem, jak i monitorowaniem, jest on trudy do stosowania z uwagi na swoją obszerność.

Na kształtowanie wspólnotowego rynku rolnego, podobnie jak całej Wspólnej Polityki Rolnej, wpływa wiele czynników zewnętrznych. W zależności od tego, czy do tej pory jego poszczególne sektory były bardziej czy mniej hermetyczne i „odporne” na działania swobodnych gier rynkowych, proces jego formowania będzie trwał nadal. Każda zmiana będzie wymuszała przyjęcie nowych przepisów prawa. Wydaje się, że przyjęcie rozwiązań prawnych w zakresie jednolitej organizacji rynku rolnego przyczyni się do racjonalizacji i uproszczenia WPR, tym niemniej sformułowanie oceny, czy omawiane, bazowe rozporządzenie oddziałujące na funkcjonowanie wspólnotowego rynku rolnego spełni oczekiwania ustawodawcy będzie możliwe dopiero za kilka miesięcy po przeprowadzeniu tzw. bilansu zdrowotnego³².

³¹ Szerzej por. M. Fischer Boel, *Member of the European Commission responsible for Agriculture and Rural Development Preparing for long-term success in the dairy sector*, Seminar on Dairy sector in the context of the Health Check Review of CAP, Brussels, 11 January 2008; <http://europa.eu>.

³² Zob. D. Gaboriau Sorin, op. cit., s. 46; www.europa.eu.int.

NEW REGULATION ON COMMON ORGANISATION OF AGRICULTURAL MARKETS

Summary

The aim of the paper is to describe the common organisation of agricultural markets and to assess the new act from the point of view of a simplification process of Community law.

The paper focuses on three groups of issues: the subject matter and time scale of the regulation in question, the structure of the new legal act, and the available relevant legal instruments.

The authoress ends the paper with a conclusion that the new organisation of agricultural markets is not much different from the structures that have existed to date in individual branch organisations. The new regulation provides for similar legal instruments of comprehensive impact on the common market to those already in force. Further, although it covers a broad range of topics and issues, it will always remain an "open" act due to the changing market conditions. Consequently, although the new regulation offers some improvements in the administration and monitoring of the market, its extensiveness will render its application difficult.

LE NUOVE NORME IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONI COMUNI DI MERCATO

Riassunto

L'obiettivo dell'articolo è la determinazione dell'attuale stato dell'organizzazione dei mercati agricoli e la valutazione della nuova regolazione sulla ocm unica dal punto di vista del processo di semplificazione del diritto comunitario.

L'articolo tratta di tre gruppi di problemi: l'ambito oggettivo e temporale della accennata regolazione, l'impostazione del nuovo atto normativo e lo strumentario di regolazione del mercato comune.

In conclusione l'Autrice constata che la nuova organizzazione comune di mercato non si distacca dalle finora vigenti singole ocm. Il nuovo regolamento in merito prevede simili strumenti giuridici che regolano complessivamente tutto il mercato unico. La materia da esso regolata è molto ampia e diversificata. Considerando le condizioni del mercato che cambiano in continuazione il regolamento rimarrà sempre un atto „aperto”. Esso prevede alcune facilitazioni amministrative riguardanti la gestione e il monitoraggio del mercato. In ogni caso, a causa della sua complessità rimane difficile da applicare.