

SEBASTIAN BALCERAK

Nowe obszary aktywności prawodawczej Wspólnoty a cele polityki rolnej

1. Trwałość podstaw prawnotraktatowych określających cele polityki rolnej Unii Europejskiej nie stała na przeszkodzie kilkudziesięcioletniej ewolucji wspólnotowego prawa rolnego obfitującej w bogatą gamę stosowanych instrumentów. Zarówno orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, jak i dorobek prawa wtórnego dowodzą wielości realizowanych zamierzeń i celów w ramach jednolitego rynku produktów rolnych i na obszarach wiejskich Wspólnoty. Z kolei wzajemna rozbieżność celów traktatowych Wspólnej Polityki Rolnej i swoboda instytucji prawodawczych Wspólnoty w doborze zakresu instrumentów wdrażających poszczególne założenia prawa pierwotnego nie podważają legalności aktów prawnych przyjmowanych w ramach procesu decyzyjnego WPR.

Właśnie analiza najnowszych propozycji legislacyjnych i uchwalanego *dossier* Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa oraz komitetów wykonawczych przy Komisji Europejskiej pozwala na bieżąco śledzić tendencje i kierunki wspomnianego doboru celów i priorytetów realizowanych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w zakresie polityki rolnej. Efektów dokonywanych wyborów można się doszukiwać nie tylko w sferze *stricto* legislacyjnej aktywności organów wspólnotowych, ale również w charakterystycznej dla Unii dokumentacji poglądowej w formie licznych deklaracji, konkluzji i oświadczeń. Okres ostatnich kilkunastu miesięcy stanowi bogate źródło dla tego typu analiz.

Jeśli chodzi o aktywność prawodawczą Wspólnoty w zakończonym okresie prezydencji słoweńskiej i francuskiej (tj. styczeń – grudzień 2008 r.), najważniejszym wydarzeniem stanowiącym o doborze nowych celów był

przegląd polityki rolnej (tzw. ocena funkcjonowania, ang. *health check*)¹. Objął on swoim zakresem praktycznie całość ustawodawstwa rolnego Wspólnoty, od płatności bezpośrednich, poprzez przepisy regulujące funkcjonowanie jednolitej, wspólnej organizacji rynków rolnych, do instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też, ze względu na przedmiot oraz ograniczone ramy niniejszego artykułu, szczególną uwagę należy poświęcić jedynie tym zagadnieniom przeglądu *health check*, które stanowią o nowych obszarach aktywności prawodawczej Wspólnoty. Bez wątpienia zaliczyć do nich można całkowicie znowelizowaną konstrukcję wsparcia specyficznego w strukturze płatności jednolitej, która ostatecznie sprowadza na grunt wspólnotowego prawa rolnego działania z zakresu zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych. Podobnie jest w przypadku nowo ustanowionego katalogu działań w drugim filarze WPR, który sam ustawodawca wspólnotowy opatrzył terminem „nowych wyzwań”. Zaliczył do nich zmiany klimatyczne, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną oraz różnorodność biologiczną.

Problematyka prawnotraktatowych celów polityki rolnej niejednokrotnie stanowiła przedmiot wnikliwych analiz w literaturze². W sposób wyczerpujący omówiono również bogaty w tym zakresie dorobek Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich³. Podjęto też próby określania relacji pomiędzy poszczególnymi celami WPR na gruncie nauk zarządzania i ekonomiki rolnictwa i w ten sposób starano się wyjaśnić problem

¹ Zob. wnioski dotyczące: rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników; rozporządzenia Rady w sprawie zmian we wspólnej polityce rolnej oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr [...]2008; rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); decyzji Rady zmieniającej decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013) – *Ocena funkcjonowania*; dok. 9656/08 – COM(2008) 306 wersja ostateczna z 20 maja 2008 r.; osiągnięcie porozumienia politycznego nastąpiło 20 listopada 2008 r., natomiast ostatecznie przyjęto pakiet legislacyjny w trakcie posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 20 stycznia 2009 r. w ramach tzw. listy punktów „A” (w wersji z dok. 16306/08) – dotychczas nie opublikowano w Dzienniku Urzędowym UE; źródło: <http://register.consilium.europa.eu>.

² Zob. np. J. A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford 2001, s. 34 i n.; E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna po reformie z 2003 r.*, w: „*Studia Iuridica Agraria*”, t. V, Białystok 2005, s. 213.

³ Zob. A. Jurcewicz, *Rola orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w kształtowaniu wspólnej polityki rolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. II, Białystok 2001, s. 73 i n.

eskalacji kosztów prowadzenia tej polityki⁴. W większości przypadków były to rozważania bazujące na zebranych doświadczeniach z przeszłości i podparte zakończonymi postępowaniami przed sądami wspólnotowymi.

Celem niniejszego artykułu jest wstępne określenie katalogu nowych wyzwań i celów stawianych polityce rolnej w oparciu o analizę najnowszych wspólnotowych inicjatyw prawodawczych dotyczących otoczenia rolnictwa. Jednocześnie moim zamierzeniem jest zasygnalizowanie problemów natury prawnej, jakie zrodzić może najnowszy dorobek legislacyjny Wspólnoty. Problemy te powstają bowiem właśnie z chwilą obrania przez ustawodawcę wspólnotowego nowych celów.

W szczególności wyjaśnienia wymaga kwestia kompetencji prawodawczej Wspólnoty do realizacji poszczególnych priorytetów politycznych w obszarze rolnictwa. Związany z tym jest również problem relacji pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi i organami administracji publicznej tych państw w zakresie właściwości decyzyjnej. Rozszerzający się zakres wyzwań i celów realizowanych przez kolejne instrumenty prawne WPR implikuje pytanie, czy jest uzasadnione dalsze pojmowanie założeń polityki rolnej Unii Europejskiej w kategoriach i pojęciach prawnie traktatowych, czy są one wystarczającą podstawą kompetencji Wspólnoty do podejmowania wspomnianych nowych działań i legalności aktów prawa wtórnego. Warto także się zastanowić, na ile taki stan rzeczy wpłynie na rolę traktatu jako ustrojowego źródła rozwoju wspólnotowego prawa rolnego⁵ i polityki rolnej w przyszłości oraz czy nowe brzmienie rozdziału rolnego, które ewentualnie wniósłby do porządku prawa pierwotnego traktat rewizyjny z Lizbony, cokolwiek zmieni w tym aspekcie. Stąd też zagadnienia poruszone w ramach niniejszego artykułu – poza przydatną z praktycznego punktu widzenia próbą określenia celu najnowszych regulacji wspólnotowych w obszarze rolnictwa i z jego otoczenia – niosą ze sobą również pewien walor teoretyczny.

2. Analizę przeglądu polityki rolnej wypada rozpocząć od wprowadzonych zmian do strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2007-2013, ujętych dotych-

⁴ Zob. np. A. Chlebicka, J. Falkowski, T. Wołek, *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów wspólnej polityki rolnej*, FAPA(SAEPR), Warszawa 2008.

⁵ Szerzej o ustrojowym czynniku rozwoju prawa rolnego na gruncie polskiego ustawodawstwa konstytucyjnego i regulacji konstytucyjnych państw europejskich, zob. R. Budzinowski, *Ustrojowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 27 i n.

czas w decyzji Rady nr 2006/144/WE. Już punkt 2 preambuły projektu potwierdza, że powodem nowelizacji tego aktu prawnego jest dokonanie „głównych zmian priorytetów wspólnotowych”⁶. Nowy, uzupełniony katalog dodatkowych priorytetów obejmuje zmiany klimatyczne, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną i różnorodność biologiczną. Bez wątpienia *novum* dla aktywności prawodawczej Wspólnoty w dziedzinie rolnictwa jest odniesienie do zmian klimatycznych.

W świetle wyjaśnień zawartych w projekcie, zmiany klimatyczne potraktowane zostały jako priorytet ze względu na dążenia Unii Europejskiej do pełnienia roli lidera w budowaniu gospodarki niskoemisyjnej. Z kolei włączenie rolnictwa do tego procesu wynika z założenia, iż sektor ten może przyczynić się do realizacji celów obligatoryjnych wyznaczonych decyzją polityczną z marca 2007 r.⁷ poprzez podaż surowców do produkcji bioenergii (biopaliw, biomasy), stosując sekwestrację dwutlenku węgla i ograniczając emisję gazów cieplarnianych z rolnictwa. Można wyróżnić dwa rodzaje podejścia prawodawcy wspólnotowego do formułowania konkretnych działań realizujących nowe priorytety.

Po pierwsze – występuje tutaj czynnik pozytywny w postaci bodźców do inwestycji w innowacje i aktywnego wdrażania projektów opartych na technologiach i niskoemisyjnym parku maszynowym (działania w ramach pierwszej osi). Po drugie – mamy do czynienia z podejściem negatywnym, a konkretnie z nakłanianiem do zaniechania praktyk rolniczych przyczyniających się do zwiększonej emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa (działania w ramach drugiej osi – głównie zobowiązania rolno-środowiskowe). W pewnym sensie wdrożenie nowego priorytetu może zatem oznaczać, że rolą polityki rolnej będzie wspieranie rozwoju rolnictwa ukierunkowanego na wzmocnienie konkretnej jego cechy, jaką stanie się niskoemisyjność. Cel ten może jednak także oznaczać po prostu ograniczanie swobody prowadzenia działalności rolniczej poprzez eliminację praktyk niezgodnych z celami klimatycznymi Unii Europejskiej, a tym samym jego realizacja może prowadzić do obniżenia konkurencyjności rolnictwa w zestawieniu z operatorami na rynku światowym. Przy czym dopóki intencje prawodawcy unijnego pozostaną w granicach instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich dopóty można generalnie przyjmować,

⁶ Do czego upoważnia art. 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); Dz. Urz. UE L 277 z 21 października 2005 r., s. 1.

⁷ Zob. Konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 8-9 marca 2007 r. (dok. 7224/07).

że poddanie się tym ograniczeniom po stronie rolnika jest dobrowolne i wyraża się w jego autonomicznej decyzji o złożeniu bądź niezłożeniu wniosku o przystąpienie np. do programu rolno-środowiskowego (*stricte* „rolno-klimatycznego”).

Inaczej przedstawia się natomiast sytuacja z priorytetem dotyczącym gospodarki wodnej, ponieważ ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem i odpływem oraz zarządzanie stopniem wykorzystania zasobów wodnych została włączona do zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, a więc zintegrowano ją z reżimem wymogów wzajemnej zgodności w systemie wsparcia bezpośredniego⁸. Taki zabieg wprowadza powszechność wdrożenia jednego z nowych priorytetów poprzez zobowiązanie nałożone na wszystkich beneficjentów płatności bezpośrednich, a ściślej poprzez uzupełnienie kryteriów kontrolnych gospodarstw otrzymujących wsparcie w ramach pierwszego filaru WPR⁹.

Konsekwencją zmiany strategicznych wytycznych jest konieczność dokonania nowelizacji przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. W ramach pakietu *health check* wprowadzono do tego rozporządzenia obowiązek zmiany krajowej dokumentacji planistycznej ze skutkiem dla instrumentów realizowanych na jej podstawie od 2010 r. Z kolei za źródło sfinansowania „nowych wyzwań” posłużą środki budżetowe wygenerowane przez zwiększenie w wyniku przeglądu stawki modulacji obowiązkowej i wprowadzenie mechanizmu modulacji progresywnej. Oznacza to jednocześnie brak obowiązku i zarazem możliwości realizacji nowych wyzwań w nowych państwach członkowskich nieobjętych modulacją do 2012 r. ze względu na obniżony poziom wsparcia bezpośredniego¹⁰. Tym samym priorytet ustanowiony na poziomie Wspólnoty nie ma ogólnospółnotowego charakteru na etapie jego realizacji, która została zawężona do grupy wybranych państw członkowskich. Jest to poważna wada podej-

⁸ Por. załącznik III w związku z art. 6 projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003;

⁹ Co do zasady bowiem reżim *cross-compliance* i tym samym nowy priorytet nie wchodzi do kryteriów kwalifikowalności do wsparcia bezpośredniego, które tworzą w systemie płatności jednolitej jedynie uprawnienie do płatności, posiadanie użytkowanego hektara gruntu rolnego oraz wykazanie rolnego statusu gospodarstwa.

¹⁰ Zob. art. 9 ust. 4 nowego rozporządzenia bazowego w sprawie płatności bezpośrednich w związku z nowymi art. 16a oraz 69 ust. 5a znowelizowanego rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

ścia do priorytetyzacji na poziomie Wspólnoty, tym bardziej że wyzwania z zakresu zmian klimatycznych lub zarządzania gospodarką wodną wykazują bezspornie cechy transgraniczności i ponadnarodowości. Zagwarantowanie powszechności realizacji tego typu inicjatyw prawodawczych Wspólnoty powinno być obowiązkiem instytucji Unii Europejskiej.

3. Jednym z głównych wątków w negocjacjach nad przeglądem polityki rolnej była nowelizacja przepisów regulujących możliwość udzielenia tzw. wsparcia specyficznego. Jest to mechanizm wprowadzony pierwotnie na mocy art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003¹¹. Przepis ten zezwalał na przyznanie „dodatkowej”¹² pomocy z tytułu określonych rodzajów gospodarowania, istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych. Z możliwości tej dotychczas skorzystały jedynie Finlandia, Grecja, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Szwecja oraz Wielka Brytania (w Szkocji). Instrument ten pozwalał państwom członkowskim zarządzać (wprawdzie w ograniczonym zakresie) kopertą płatności jednolitej i realizować specyficzne cele polityki rolnej zdefiniowane na poziomie państw członkowskich¹³. Wyomowne zatem jest, że do realizacji celów nowozdefiniowanych na poziomie Wspólnoty posłużono się w ramach *health check* mechanizmem pierwotnie przeznaczonym do wypełniania zadań o wymiarze krajowym.

W celu wygospodarowania środków na wsparcie specyficzne, nowa konstrukcja tego mechanizmu¹⁴ daje państwom członkowskim stosującym reżim płatności jednolitej możliwość dokonania liniowej redukcji wartości uprawnień do płatności przydzielanych rolnikom, skorzystania z rezerwy krajowej lub obniżenia poziomu płatności powiązanych z produkcją na rynkach mięsnych. Dodatkowo państwa członkowskie mogą wykorzystać powstałe w granicach kopert środki wynikające z niepełnego stopnia aktywacji uprawnień w roku budżetowym 2008.

Kwota wygenerowanych środków nie może przekraczać 10% całkowitych pułapów krajowych na płatności lub pułapów liczonych sektoro-

¹¹ Dz. Urz. UE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69.

¹² W rzeczywistości z finansowego punktu widzenia ogólna kwota wsparcia wspólnotowego dla danego państwa członkowskiego nie ulegała zmianie, ponieważ źródłem finansowania tego rodzaju pomocy były środki pochodzące z autonomicznie podejmowanych decyzji odnośnie do redukcji w kopertach płatności jednolitej.

¹³ Szerzej o celach polityki rolnej na gruncie reformy WPR z 2003 r., zob. J. F. M. Swinnen, w: *The political economy of the Fischler reforms of the Common Agricultural Policy*, Bruksela 2008.

¹⁴ Art. 68-72 projektu.

wo¹⁵. Państwa członkowskie mogą dokonać przesunięcia środków z budżetu UE na inne cele, niż to wynika z reżimu płatności jednolitej, jako że zostały wyposażone w kompetencje do obniżania wartości poszczególnych uprawnień do płatności dla rolników¹⁶, o ile postanowią realizować (w ograniczonym finansowo zakresie) swoje cele krajowej polityki rolnej. Pozostaje więc przejść do bliższego spojrzenia na owe cele.

Zgodnie a art. 68 projektu nowego rozporządzenia bazowego, wsparcie specyficzne może zostać udzielone na rzecz rolników ze względu na: prowadzenie określonych rodzajów gospodarki rolnej, które mają znaczenie dla ochrony lub poprawy stanu środowiska; cele związane z poprawą jakości produktów rolnych lub wprowadzaniem ich do obrotu; stosowanie zaostrzonych norm w zakresie dobrostanu zwierząt; prowadzenie określonych rodzajów działalności rolniczej wiążących się z dodatkowymi korzyściami rolno-środowiskowymi. Do katalogu dopisano również priorytety czysto sektorowe dopuszczając możliwość dodatkowego wsparcia w sektorach: mleczarskim, wołowiny i cielęciny, mięsa baraniego i koziego oraz w sektorze ryżu na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym oraz z tytułu wrażliwych gospodarczo rodzajów gospodarki rolnej w tych samych sektorach.

Zostało zastosowane także kryterium terytorialne, które pozwala na udzielenie wsparcia na obszarach podlegających restrukturyzacji lub objętych programami rozwoju w celu zapobiegania porzucaniu gruntów. Najwięcej uwagi prawodawca wspólnotowy poświęcił jednakże zagadnieniom wsparcia w formie dopłat do składek z tytułu ubezpieczenia upraw, zwierząt gospodarskich, roślin uprawnych oraz wsparciu rolników przez ukierunkowane na działanie fundusze wspólnego inwestowania w przy-

¹⁵ W tym jednak przypadku środki finansowe mogą być wykorzystywane wyłącznie na stosowanie wsparcia w sektorach, których dotyczy redukcja.

¹⁶ Por. art. 36 projektu, który stanowi, że uprawnienia do płatności na hektar nie ulegają zmianie, o ile odmiennie przepisy przedmiotowego rozporządzenia nie stanowią inaczej. Por. również art. 32 projektu, zgodnie z którym systemy wsparcia bezpośredniego stosuje się bez uszczerbku dla ewentualnego przeglądu, który można przeprowadzić w dowolnym czasie w świetle rozwoju sytuacji gospodarczej i budżetowej. Wydaje się więc, że wyposażenie państw członkowskich w kompetencje do redukcji wartości uprawnień lub poziomu płatności bezpośrednich nie prowadzi do naruszenia zasady uprawnionych oczekiwań producentów wspólnotowych. Szerzej na ten temat, zob. orzeczenia ETS w sprawach C-63/93, *Duff v. Minister for Agriculture, Food and Forestry (Ireland) and the Attorney General*, ECR 1996 r., s. 569; C-22/94, *Irish Farmers Association v. Minister for Agriculture, Food and Forestry (Ireland) and the Attorney General*, ECR 1997, s. 621 oraz C-402/98, *ATB v. Ministero per le Politiche Agricole*, ECR 2000, s. 5501.

padku wystąpienia w gospodarstwach chorób zwierząt, roślin lub innych sytuacji kryzysowych¹⁷.

W przypadku dopłat do składek ubezpieczeniowych, dotychczas materia ta uregulowana była w ustawodawstwie wspólnotowym jedynie na poziomie wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa, a więc podlegała traktatowej kontroli Komisji Europejskiej bez zaangażowania Wspólnoty w realizację tego typu programów. W rzeczywistości przedmiotem nadzoru Komisji było zapobieganie sytuacjom, w których dofinansowanie kosztów ubezpieczenia upraw stanowiłoby nieuzasadnioną pomoc operacyjną dla producentów rolnych lub negatywnie wpływałoby na rynek usług ubezpieczeniowych w ramach rynku wewnętrznego¹⁸. W związku z tym wprowadzenie do pierwszego filaru polityki rolnej Unii Europejskiej prawnych możliwości udzielania wsparcia na rzecz ubezpieczeń rolniczych jest przejawem bezpośredniego zaangażowania ustawodawcy wspólnotowego w dziedzinie zarządzania kryzysowego.

Dokonując redukcji wybranych uprawnień do płatności, państwa członkowskie mogą wesprzeć finansowo rolników (będących beneficjentami płatności bezpośrednich) w opłacaniu składek ubezpieczeń inwentarza i arealu od strat gospodarczych spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi oraz chorobami zwierząt lub roślin lub inwazją szkodników. Przy czym – co istotne – za niekorzystne zjawiska klimatyczne przyjęto warunki pogodowe, które mogą być porównane do klęsk żywiołowych, takie jak mróz, grad, lód, deszcz lub susza¹⁹. Z kolei za choroby zwierząt uznano choroby wymienione w wykazie chorób zwierząt sporządzonym przez Światową Organizację Zdrowia Zwierząt lub w załączniku do decyzji Rady 90/424/EWG²⁰. Zdefiniowano również „straty gospodarcze”, którymi są wszelkie dodatkowe koszty poniesione przez rolnika w wyniku podjęcia przez niego środków nadzwyczajnych w celu zmniejszenia podaży na danym rynku lub wszelką znaczną utratę produkcji.

¹⁷ Te ostatnie prawodawca wspólnotowy nazywa „incydentami środowiskowymi”; zob. art. 68 ust. 1 pkt e) projektu.

¹⁸ Por. krajową regulację w tym zakresie będącą przedmiotem notyfikacji do Komisji Europejskiej właśnie na gruncie przepisów z zakresu pomocy państwa: ustawa z 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich; Dz. U. Nr 150, poz. 1249 z późn. zm.

¹⁹ Zachowano zatem spójność terminologiczną z pkt. 125) Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013; Dz. Urz. UE C 319 z 27 grudnia 2006 r.

²⁰ Zob. decyzja Rady nr 90/424/EWG z 26 czerwca 1990 r. w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii; Dz. Urz. WE L 224 z 18 sierpnia 1990 r., s. 19-28.

Nie ulega wątpliwości, że umowy ubezpieczenia zawierane przez rolników będą musiały spełniać wymogi terminologiczne nowego rozporządzenia bazowego Rady, o ile państwa członkowskie będą chciały finansować swoje programy ubezpieczeń z kopert płatności bezpośrednich.

Równie innowacyjnym krokiem poczynionym w dziedzinie zarządzania ryzykiem jest wprowadzenie możliwości finansowania z części środków zgromadzonych w ramach kopert płatności jednolitej tzw. funduszy wzajemnego inwestowania²¹. W myśl uzgodnionej na poziomie politycznym definicji, fundusz wspólnego inwestowania oznacza system akredytowany przez państwo członkowskie zgodnie z prawem krajowym, który umożliwia stowarzyszonym rolnikom ubezpieczanie się i za pomocą którego rekompensaty wypłacane są rolnikom, którzy ponieśli straty gospodarcze spowodowane wystąpieniem choroby zwierząt lub roślin lub incydem środowiskowym.

Szczególną uwagę należy zwrócić na kontekst wspomnianego już incydentu środowiskowego, przez co projektodawca wspólnotowy rozumie „konkretny przypadek zanieczyszczenia, skażenia lub degradacji stanu środowiska związany z konkretnym wydarzeniem oraz mający ograniczony zakres geograficzny”. Trudno nie zauważyć sztuczności wprowadzonego ograniczenia geograficznego, rzadko kiedy bowiem można zapanować nad skutkami zanieczyszczenia środowiska w danym regionie. Zdarzenia te – w swej istocie – są nieprzewidywalne, a konsekwencje ich wystąpienia mogą się pojawić w zupełnie innym miejscu i czasie.

Logika przyjętego rozumowania prawodawcy wspólnotowego prawdopodobnie opiera się na założeniach systemowych płatności jednolitej, w której brak jest możliwości aktywacji uprawnień do płatności poza granicami danego państwa członkowskiego. W związku z tym wszelkie redukcje tych uprawnień i wypłata środków w celu realizacji celów specyficznych na gruncie polityki zarządzania ryzykiem powinny również zostać ograniczone geograficznie. Wydaje się, że takie uzasadnienie nie świadczy o słuszności zastosowanej koncepcji zarządzania ryzykiem w rolnictwie Wspólnoty, ale po prostu o nieadekwatności instrumentarium wsparcia bezpośredniego do realizacji wyzwań o wymiarze transgranicznym, jakimi bez wątpienia są zagrożenia ekologiczne. Co ciekawe, wspólnotowy termin „incydentu środowiskowego” nie obejmuje ogólnych zagrożeń dla

²¹ Wcześniej instytucję *mutual funds* wprowadzono do rolnego *acquis* w obszarze wspólnej organizacji rynku wina; zob. S. Balcerak, *Reforma wspólnej organizacji rynku wina*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2008, nr 1, s. 163 i n.

środowiska niezwiązanych z konkretnym wydarzeniem, takich jak zmiany klimatu lub kwaśne deszcze.

W tym miejscu należy doprecyzować, że pierwotny projekt Komisji Europejskiej zakładał uchylenie przepisu art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, który zobowiązuje Wspólnotę do współfinansowania strat poniesionych przez producentów rolnych dotkniętych ograniczeniami w obrocie produktami rolnymi ze względu na wystąpienie zjawisk epizootycznych. Niejako rekompensatą dla państw członkowskich z tytułu uchylenia podstawy prawnej wskazującej na odpowiedzialność Wspólnoty za tego typu zjawiska wpływające negatywnie na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego (wystarczy wspomnieć o BSE) miał być właśnie instrument funduszy wzajemnego inwestowania umiejscowiony w strukturze płatności bezpośrednich. Wskazuje to, że mimo dostrzeżenia nowych wyzwań dla rolnictwa europejskiego *de facto* Wspólnota ogranicza swój bezpośredni udział w ich zwalczaniu cedując na państwa członkowskie kompetencje decyzyjne w tym zakresie i upoważniając do wykorzystania środków finansowych zgromadzonych w kopertach płatności. Jeśli powrócić do prawnotraktatowych priorytetów polityki rolnej, najbardziej zastanawia niedostrzeganie przez prawodawcę wspólnotowego ponadnarodowego charakteru nowych wyzwań, który ginie w sytuacji przekierowania zadań na poziom państwa członkowskiego²². Potwierdza to niedawny przypadek zanieczyszczenia pasz zwierzęcych w Irlandii i przyjęcia jednak przez Wspólnotę nadzwyczajnych środków wsparcia na rynku wieprzowiny²³.

4. Wątpliwości natury prawnej w kontekście celów polityki rolnej wzbudza również propozycja Komisji Europejskiej z 17 września 2008 r., zakładająca nowelizację przepisów wspólnotowych w sprawie dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie. Mechanizm ten towarzyszył dotąd systemowi interwencji na rynkach rolnych

²² Warto również zaznaczyć, że wydatki państw członkowskich w zakresie wkładów finansowych w funkcjonowanie funduszy wzajemnego inwestowania są współfinansowane przez Wspólnotę w wymiarze 75%.

²³ Zob. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1278/2008 z 17 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia nadzwyczajnych środków wsparcia rynku wieprzowiny w formie dopłat do prywatnego przechowywania w Irlandii; Dz. Urz. UE L 339 z 18 grudnia 2008 r., s. 78. Co jednak ciekawe, rozporządzenia nie przyjęto na podstawie art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007, lecz na podstawie art. 37 i 43, prawdopodobnie po to, by uruchomić wsparcie do prywatnego przechowywania, zanim sektor zbierze informacje na temat strat spowodowanych ograniczeniami w obrocie, co jest wymagane na gruncie art. 44.

i stanowił uzupełniający środek realizacji polityki rolnej przy jednoczesnym dostarczaniu pomocy żywnościowej dla osób ubogich. Proponowana zmiana polegająca na oderwaniu tego schematu pomocowego od zapasów interwencyjnych wywołała liczne kontrowersje, co ponownie przywróciło do dyskusji wątek celów polityki rolnej. W przypadku ewentualnego wprowadzenia proponowanych zmian WPR stałaby się bowiem bezpośrednim źródłem finansowania polityki socjalnej.

5. Ostrej krytyce poddany jest także projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument szybkiego reagowania na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się, oparty na podstawie prawnotraktatowej umożliwiającej Wspólnocie prowadzenie współpracy rozwojowej z państwami trzecimi. Projekt Komisji Europejskiej zakładał bowiem pierwotnie finansowanie tego przedsięwzięcia z niezagospodarowanego marginesu budżetowego w ramach działu 2 perspektywy finansowej stanowiącego źródło pokrywania wydatków w obszarze polityki rolnej. Na tym tle nasuwają się dwie uwagi.

Po pierwsze – przyjęcie tego rozporządzenia mogłoby bowiem oznaczać, że przeszacowanie potrzeb finansowych w reżimie interwencji na rynkach rolnych – co należy uznać za wręcz naturalne i specyficzne dla działalności rolniczej – skutkować będzie trwałą alokacją środków budżetowych na cele prorozwojowe i w konsekwencji brakiem możliwości wykorzystania limitów perspektywy finansowej w latach kolejnych, nawet w przypadku odmiennej sytuacji rynkowej i odwrócenia się trendów cenowych dla surowców rolnych. Po drugie – osiągnięcie porozumienia politycznego oznaczałoby, że w sytuacji kryzysu cenowego na rynku żywności przedmiotem zainteresowania Wspólnoty jest kondycja sektora rolnego w krajach rozwijających się, a głównym donatorem dla projektów strukturalnych w państwach trzecich byłoby właśnie rolnictwo Unii Europejskiej pomniejszając własne możliwości finansowego reagowania w okresie dekonjunktury.

Co prawda, znane są liczne przykłady wkomponowania interesów państw rozwijających się w ramy prawne polityki rolnej²⁴, czy też wspierania rolnictwa w tych państwach w ramach polityki rozwojowej²⁵, ale

²⁴ Zob. np. art. 154 i 155 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w zakresie cen gwarantowanych dla cukru z państw AKP i Indii.

²⁵ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 266/2006 z 15 lutego 2006 r. ustanawiające środki towarzyszące dla krajów objętych Protokołem w sprawie cukru dotkniętych reformą systemu cukrowego UE; Dz. Urz. UE L 50 z 21 lutego 2006 r., s. 1.

miały one co do zasady wymiar sektorowo-handlowy. Natomiast rzadko – jeśli w ogóle – urastały w ramach dyskusji o przyszłości polityki rolnej do rangi celów równoważnych do np. zagwarantowania właściwego poziomu dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie. Dlatego też tak istotna jest bliższa analiza założeń rozporządzenia (WE) nr 1337/2008 ustanawiającego nowy instrument wsparcia rolnictwa w krajach rozwijających się²⁶.

6. Nieodłącznym elementem debaty o celach i priorytetach polityki rolnej Unii Europejskiej jest ścieranie się opinii o pozytywnych lub negatywnych jej dokonaniach w dotychczasowym okresie. Stąd też przejawem dążenia ustawodawcy wspólnotowego do zyskania szerszej aprobaty społecznej i politycznej są projekty bezpośrednio ukierunkowane pod względem rezultatu do konsumentów i podatników, których oczekiwania wobec kosztownej polityki rolnej rosną z każdym rokiem funkcjonowania WPR. Niewykluczone, że tego typu zamierzenie realizować będzie nowy program „Owoce w szkole” ustanowiony w drodze rozporządzenia Rady (WE) nr 13/2009²⁷. Ten nowy instrument prawny, wprowadzony do reżimu jednolitej organizacji rynków rolnych, jest tak naprawdę dowodem aktywności ustawodawcy wspólnotowego w obszarze zdrowych praktyk żywieniowych, czy też promocji właściwych zachowań konsumenckich. Tym samym zasługuje na komentarz w kontekście dyskusji nad przyszłymi celami polityki rolnej.

7. Miniony okres dwóch prezydencji pokazał po raz kolejny, że do kluczowych czynników wpływających na możliwości doboru przez ustawodawcę wspólnotowego priorytetów i celów dla polityki rolnej Unii Europejskiej należą uwarunkowania natury budżetowej. Co więcej, wstępne spojrzenie na niedawne wyniki prac instytucji i formacji odpowiedzialnych za zarządzanie budżetem unijnym pozwala przypuszczać, iż przesądzenie o przyszłych celach polityki rolnej, czy też wzmocnienie dotychczasowych priorytetów może również nastąpić poprzez decyzje mające

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1337/2008 z 16 grudnia 2008 r. ustanawiające instrument umożliwiający szybkie reagowanie na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się; Dz. Urz. UE L 354 z 31 grudnia 2008 r., s. 62-69.

²⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 13/2009 z 18 grudnia 2008 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej oraz (WE) nr 1234/2007 ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) w celu ustanowienia programu „Owoce w szkole”; Dz. Urz. UE L 5 z 9 stycznia 2009 r., s. 1.

postać prostych przesunięć finansowych pomiędzy wcześniej ustalonymi alokacjami i planem finansowym.

Najnowszym przykładem takiej sytuacji jest propozycja Komisji Europejskiej z 10 grudnia 2008 r. nowelizująca Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie wieloletniej perspektywy finansowej²⁸, której ewentualne wejście w życie umożliwiłoby sfinansowanie – kosztem marginesu niezagospodarowanych środków finansowych WPR – uzgodnionego przez Radę Europejską „Planu Ratunkowego dla Gospodarki Europejskiej”. W pewnym sensie działalność ustawodawcy wspólnotowego na polu finansowym jest zatem odzwierciedleniem priorytetów, które wchodzi na pierwszy plan polityk Unii Europejskiej, w tym w szczególności względem polityki rolnej.

8. Poza działalnością prawodawczą nie sposób również pominąć pozalegislacyjnej sfery aktywności Wspólnoty, która dostarcza wielu wskazówek i wytycznych w zakresie celów, które przyświecać będą wspólnotowemu prawu rolnemu w przyszłości. W tym kontekście szczególnie interesujące są postanowienia konkluzji Prezydencji francuskiej z 28 listopada 2008 r. oraz konkluzji Rady Europejskiej z 12 grudnia 2008 r., których bliższa analiza udziela uzupełniającej odpowiedzi na zasygnalizowane wcześniej problemy.

W przypadku konkluzji Prezydencji francuskiej z 28 listopada 2008 r.²⁹, pierwszą i chyba najważniejszą kwestią jest to, że Rada Ministrów Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa nie była w stanie jednomyślnie uzgodnić konkluzji określających cele polityki rolnej, co w świetle regulaminu wewnętrznego Rady oznacza konieczność odnotowania jedynie konkluzji Prezydencji (mimo uzyskanego poparcia przez większość państw członkowskich). Również ten dokument definiuje nowe wyzwania i cele dla polityki rolnej. Zalicza do nich perspektywę rosnącego światowego zapotrzebowania na żywność; niepewność dotyczącą stabilności i poziomu przyszłych cen niektórych towarów; coraz surowsze wymogi środowiskowe i nowe zagrożenia dla zdrowia wiążące się z koniecznością zmiany sposobów produkcji; wpływ nieuchronnych zmian klimatycznych; konieczność sprostania oczekiwaniom społeczeństwa dotyczących wysokich i coraz bardziej wymagających standardów, które w zglobalizowanej go-

²⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council concerning the revision of the multiannual financial framework (2007-2013), dok. COM(2008) 859.

²⁹ Zob. dok. 16287/REV2/08; źródło: <http://register.consilium.europa.eu>.

spodarce stwarzają możliwości, ale i wyzwania oraz konieczność zwiększenia konkurencyjności europejskich produktów na rynkach światowych. Interesujące, że w myśl konkluzji Prezydencji francuskiej przyszła wspólna polityka rolna powinna ponadto przyczyniać się do globalnej równowagi żywnościowej oraz do rozwoju zrównoważonego rolnictwa w krajach rozwijających się, czego odzwierciedleniem jest w pewnym sensie wzmożona aktywność prawodawcza Wspólnoty w tym zakresie w minionym roku kalendarzowym.

Z kolei konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2008 r.³⁰, podkreśliły jedynie wagę osiągniętego porozumienia w sprawie przeglądu polityki rolnej. Prawdziwe byłoby zatem stwierdzenie, że na najwyższym szczeblu politycznym u progu rewizji budżetu Unii Europejskiej nie potrafi ona zdefiniować swoich intencji co do przyszłości polityki rolnej. Trudno zatem oczekiwać, by na przyszłe ustawodawstwo rolne Wspólnoty miały jakiegokolwiek rzeczywisty wpływ przepisy prawnotraktatowe lub nowe brzmienie traktatu zaproponowane brzmieniem traktatu rewizyjnego z Lizbony.

9. Mandat Trybunału Sprawiedliwości i coraz bardziej złożone otoczenie prawno-gospodarcze działalności rolniczej nie wystarczą, by pozostawiać bez komentarza kolejne inicjatywy legislacyjne i pozalegisłacyjne Wspólnoty, które wkraczają na nowe obszary aktywności prawodawczej w dziedzinie rolnictwa i poza nim. Tym bardziej punktem wyjścia poszczególnych propozycji jest przeświadczenie, iż instrumenty i zaplecze finansowe polityki rolnej mogą, a nawet powinny służyć realizacji celów w dziedzinie polityki socjalnej, energetycznej, bezpieczeństwa żywności i praktyk żywieniowych lub dla celów gospodarczych w państwach trzecich. Z kolei wprowadzenie do ustawodawstwa rolnego Wspólnoty nowych mechanizmów z obszaru polityki zarządzania kryzysowego i umieszczenie ich w strukturze płatności bezpośrednich dodatkowo komplikuje dotychczasowy, niespójny katalog celów WPR. Taka sytuacja z pewnością wnosi kolejny wątek do dyskusji na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej.

Największe obawy z powyższych rozważań wzbudza fakt, że ustawodawca wspólnotowy nie podejmuje takich środków, które właściwie i bez uszczerbku dla traktatowej wizji polityki rolnej realizowałyby cele o wymiarze supranarodowym. Tak się niestety dzieje w sytuacji, w której sto-

³⁰ Zob. dok. 17271/08; źródło: <http://register.consilium.europa.eu>.

pień realnego zaangażowania Wspólnoty na gruncie finansowym i prawodawczym jest znikomy. Priorytety i nowe wyzwania nie są już realizowane na poziomie wspólnotowym, co potwierdza postępująca cesja uprawnień decyzyjnych na poziom państw członkowskich. Jest to, co prawda, w niektórych przypadkach sytuacja korzystna, jeśli ów transfer kompetencji jest wypadkową wcześniej zdefiniowanej wizji państwa członkowskiego skutecznie realizującego swoje plany strategiczne poprzez ustawodawstwo rolne Wspólnoty. Co jednak w przypadku, kiedy do priorytetów krajowej polityki rolnej nie należy przykładowo tworzenie funduszy wzajemnego inwestowania bądź wspieranie producentów ryżu? Dlatego też w dyskusji na temat przyszłości celów polityki rolnej należy z całą mocą podkreślać, że wszystkie nowe wyzwania i zadania dla rolnictwa europejskiego (np. bezpieczeństwo żywności i żywnościowe, zmiany klimatyczne, sytuacje kryzysowe, ochrona środowiska) mają bezsprzecznie charakter ogólnowspólnotowy i transgraniczny. Przyszła Wspólna Polityka Rolna z nowymi zadaniami zajmować powinna wysoką pozycję na liście priorytetów politycznych i budżetowych Unii Europejskiej, ponieważ rozwiązywanie nowych problemów i realizacja nowych wyzwań to zadanie o istotnym znaczeniu dla jednolitości i spójności rynku wewnętrznego. Z kolei decentralizacja polityki rolnej i jej mechanizmów decyzyjnych uczyni proces realizacji nowych wyzwań nieskutecznym. Ewentualne trudności w administrowaniu polityką rolną UE-27 powinny być pokonywane na gruncie uproszczenia rolnego *acquis*, a nie w drodze zmiany charakteru tej polityki. Brak wspólnotowego reżimu w polityce rolnej (zwłaszcza w ujęciu finansowym) skazuje Unię Europejską na wybór pomiędzy złym rozwiązaniem, tj. kontrolą obrotu i wsparcia rolnictwa przez sądy wspólnotowe i Komisję Europejską (w obszarze konkurencji i pomocy państwa), a równym złem, jakim jest koordynacja na nowo ustanowionych 27 krajowych polityk rolnych. Obydwa rozwiązania zdestabilizują rynek, podważą jego jednolitość (przede wszystkim w ujęciu relacji handlowych z państwami trzecimi), tym samym prowadząc do zachwiania całego procesu integracji.

Przykład zakończonego przeglądu *health check* wskazuje, że nawet państwa dawnej UE-15 nie są w stanie samodzielnie podołać nowym wyzwaniom, wnioskując o pełne finansowanie tzw. nowych wyzwań z budżetu wspólnotowego w ramach instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich i zniesienie zasady współfinansowania wspólnotowego dla realizacji nowych zadań, takich jak zarządzanie zasobami wodnymi czy zapobieganie i dostosowywanie sektora rolnego do zmian klimatycznych.

NEW AREAS OF COMMUNITY'S LEGISLATIVE ACTIVITY AND THE GOALS OF AGRICULTURAL POLICY

Summary

The permanent and everlasting character of the Treaty objectives of the Common Agricultural Policy has never blocked the evolution of the agricultural *acquis* and the application of numerous legal instruments. Both the ECJ case-law and the history of secondary law prove the multiplicity of goals and intentions carried out on the internal market of agricultural products and across rural areas of the EC. Further on, the disparities between the Treaty objectives as such and the broad margin of discretion of the EU institutions in the choice of legal instruments implementing the guidelines of primary law do not render any political decision or measure adopted within the CAP legislative process invalid. This is confirmed by the rich literature based on the Court's findings.

However, this does not allow us to leave without a comment the new legislative initiatives of the Community entering completely new areas of activities in the field of agriculture and beyond its scope. These initiatives require a deeper analysis as they are based under the assumption that the agricultural *acquis* together with its financial background may and should serve the purpose of other policies: i.e. social policy, energy policy, food safety and food habits or even development projects in third countries. At the same time, the recent introduction of new mechanisms from the sphere of crisis management into direct support legal structure complicates the already disordered catalogue of CAP objectives.

Such a situation surely brings a new issue into the discussion on the future of the Common Agricultural Policy and thus demands an appropriate comment.

NUOVE AREE DI ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA COMUNITÀ E GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA AGRICOLA

Riassunto

La stabilità degli obiettivi della politica agricola dell'Unione Europea dettata dal Trattato non ha mai ostacolato la lunga evoluzione del diritto agrario comunitario, evoluzione caratterizzata dall'adozione di numerosi provvedimenti. Sia la giurisprudenza della Corte di Giustizia che il diritto derivato comprovano la molteplicità degli obiettivi realizzati nell'ambito del mercato unico dei prodotti agricoli e nelle zone rurali della Comunità. D'altra parte la discordanza tra gli obiettivi della Politica Agricola Comune e la libertà degli organi legislativi della Comunità nello scegliere gli strumenti per la realizzazione dei singoli principi del diritto primario non mettono in discussione la legittimità delle decisioni politiche prese e degli atti normativi adottati nell'ambito del processo decisionale della PAC. Ciò è confermato anche dalla ricca letteratura in materia supportata dalla giurisprudenza della Corte.

La suddetta regolarità e il sempre più complesso contesto giuridico-economico dell'attività agricola non sono tuttavia sufficienti per esentare da critiche le successive iniziative

