

SEBASTIAN BALCERAK

Nowe oblicza debaty nad wyrównaniem płatności bezpośrednich w prawie wspólnotowym

1. Jedną z naturalnych konsekwencji stosowanego w Unii Europejskiej modelu wsparcia bezpośredniego i przyjętej koncepcji nadawania większości praw do płatności jednolitej są znaczne rozpiętości wartości pojedynczych uprawnień w poszczególnych regionach lub sektorach działalności rolniczej. Ta cecha wspólnotowego reżimu wsparcia bezpośredniego negatywnie wpłynęła na stopień akceptacji obecnego systemu płatności w płaszczyźnie politycznej i społecznej. W większości nowych państw członkowskich zasada historycznej referencji w określaniu dopuszczalnych w *acquis* limitów wydatków na płatności obszarowe stała się głównym przedmiotem zastrzeżeń wobec kontynuacji tego podejścia w kolejnej perspektywie finansowej.

Nie jest tajemnicą, że instrument płatności bezpośrednich pozbawiony legitymizacji prawnej, ekonomicznej i politycznej mógłby stać się celem gruntownej rewizji budżetowej, a utrzymujące się niezadowolenie znacznej grupy państw członkowskich w Radzie ds. Rolnictwa byłoby dużym utrudnieniem w osiągnięciu porozumienia politycznego w sprawie przyszłego systemu płatności. Świadomość tych uwarunkowań w gronie państw członkowskich ułatwiła przyjęcie – w ramach zakończonego pod koniec ubiegłego roku przeglądu *health check* polityki rolnej Unii Europejskiej – konkretnych rozwiązań prawnych ukierunkowanych na zmniejszenie dysproporcji w wysokości wsparcia publicznego uzyskiwanego przez konkretne gospodarstwa w poszczególnych regionach.

Z uwagi na fakultatywny charakter mechanizmów wyrównawczych i inne ograniczenia systemowe, rozwiązania przyjęte w wyniku przeglądu

nie wyczerpały problemu różnic kwotowych w wartościach uprawnień do płatności, o czym najlepiej świadczy załączone do porozumienia politycznego zobowiązanie Rady i Komisji Europejskiej do podjęcia tematu zróżnicowanych poziomów wsparcia w dalszej dyskusji i w pracach mających na celu rozwój europejskiego systemu płatności. W toczącej się aktualnie debacie liczna grupa państw członkowskich prezentuje pogląd, zgodnie z którym najlepszym, jeśli nie jedynym rozwiązaniem problemu utraconej legitymizacji wsparcia bezpośredniego, jest realizacja postulatu wyrównania i ujednoczenia płatności na poziomie wspólnotowym.

Na tym tle powstaje wiele pytań odnoszących się do prawnych uwarunkowań i możliwości przeprowadzenia zabiegu ujednoczenia formy wsparcia bezpośredniego w Unii Europejskiej. Dotyczą one przede wszystkim ścieżki działań i kroków legislacyjnych, które należałoby podjąć w celu realizacji postulowanego ujednoczenia. Do rozstrzygnięcia pozostaje także kwestia ewentualnych okresów przejściowych oraz wybór mechanizmów korekcyjnych zrywających ze stosowaną obecnie historyczną referencją w poszczególnych wariantach modelowych systemu płatności. Już w chwili obecnej realnie wydaje się wskazanie przynajmniej kilku instrumentów prawnych w znowelizowanej legislacji prawnorolnej Unii Europejskiej, których ewentualne rozwinięcie lub zastosowanie na zasadzie *erga omnes* realizowałyby cel wyrównania poziomów wsparcia bezpośredniego.

Ponadto, istotnym czynnikiem warunkującym proces wyrównywania płatności w Unii Europejskiej mogą się okazać regulacje prawnomiędzynarodowe, w tym w szczególności przepisy WTO. Każda zmiana wewnętrznego systemu płatności bezpośrednich prowadzi do konkretnych zobowiązań notyfikacyjnych względem członków tej organizacji, których głównym przedmiotem zainteresowania będzie wpływ dokonywanych zmian na pozycję konkurencyjną producentów i wynikające na tym tle ewentualne zaburzenia w wymianie towarowej z partnerami w państwach trzecich.

Prawdopodobnie najtrudniejszym etapem realizacji postulatu wyrównania poziomów wsparcia bezpośredniego we wszystkich państwach członkowskich w ujęciu transgranicznym będzie udowodnienie w dyskusji eksperckiej, politycznej i prawnej, że równość płatności niesie ze sobą rzeczywistą korzyść dla legitymizacji wsparcia bezpośredniego na zewnątrz. Konieczne może się także okazać wykazanie, że wyrównanie poziomów wartości uprawnień, stawek płatności, czy też pułapów krajowych jest równoznaczne z koncepcją ukierunkowania płatności na nowe wyzwania.

nia¹ lub jest niezbędne w procesie wiązania schematów wsparcia bezpośredniego z nowymi zadaniami stawianymi polityce rolnej Wspólnoty.

Postulat rychłego wyrównania płatności należałoby też odnieść do traktatowej zasady równości podmiotów prowadzących działalność na rynku wewnętrznym, która stanowi jedną z fundamentalnych podstaw funkcjonowania europejskiego modelu rolnictwa realizowanego za pomocą Wspólnej Polityki Rolnej. Bezpośrednią emanacją tej zasady na gruncie wspólnej organizacji rynku i orzecznictwa sądów wspólnotowych jest zakaz dyskryminacji producentów lub operatorów ze względu na ich przynależność państwową lub terytorialne umiejscowienie prowadzonej działalności. Skorzystanie z tej zasady w dyskusji unijnej w sprawie przyszłego kształtu płatności bezpośrednich nie będzie proste ze względu na istotne ograniczenia wynikające z szerokiego zakresu swobody decyzyjnej organów Wspólnoty w dziedzinie polityki rolnej oraz linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości w sprawie granic równego traktowania beneficjentów wsparcia bezpośredniego, szczególnie w odniesieniu do nowych państw członkowskich.

Wydaje się, że najlepszym źródłem poszukiwania rozwiązań wyżej wskazanych problemów są najnowsze regulacje prawne przyjęte w ramach przeglądu *health check* oraz niedawne rozstrzygnięcia sądów wspólnotowych w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej. Analiza mechanizmów wyrównawczych wprowadzonych do porządku prawnego Wspólnoty na przestrzeni minionych kilku miesięcy pozwoli określić szanse skutecznego przeprowadzenia zabiegu wyrównania poziomów wsparcia bezpośredniego w rolnictwie europejskim, przybliżając tym samym prawdopodobny obraz przyszłego kształtu płatności w kolejnej perspektywie finansowej. Oczywiście obraz ten determinować będzie również wynik dyskusji na temat docelowego wymiaru rekompensowania kosztów ponoszonych przez rolników świadczących bezzwrotnie dobra publiczne oraz rezultat debaty na temat oczekiwanego poziomu gwarancji dochodów rolniczych, ale te problemy wykraczają już poza ograniczone ramy niniejszego opracowania.

Niemniej jest rzeczą bezsporną, że debata nad kolejnym etapem ewolucji modelu płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej nie może się odbyć bez uprzedniego rozstrzygnięcia co do kwestii wyrównania płatności bezpośrednich w ujęciu międzypaństwowym. Wyłania się zatem pilna

¹ Zob. M. Fischer-Boel, *Financing and governing for & environmental security – the new challenge*, „Countryside”, nr 116, ELO, kwiecień 2009 r.

potrzeba podjęcia dyskusji w tym zakresie, a powszechność instrumentu płatności, przekładająca się na skalę zainteresowania tą problematyką w gronie rolników, dodaje niniejszym rozważaniom prawnym istotnego waloru praktycznego.

2. Przystępując do omawiania instrumentów wyrównawczych ustanowionych w ramach przeglądu *health check*, warto w wstępie wyjaśnić, że nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 nie wprowadziło przepisów, których skutkiem byłyby jakiegokolwiek przesunięcia środków finansowych pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi powodujące wyrównanie lub choćby przybliżenie konkretnych wartości płatności². Przyczyną tego jest utrzymanie w mocy jednej z głównych zasad rządzących reżimem płatności jednolitej, w świetle której uprawnienia do płatności mogą być uruchomiane wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zostały wykreowane, czyli nadane w trybie administracyjnym na wniosek konkretnego rolnika³. Zasada ta sprzężona jest z zakazem zbycia uprawnień na rzecz podmiotów prowadzących działalność rolniczą w innym państwie członkowskim, z zastrzeżeniem dziedziczenia lub znanej w niektórych państwach członkowskich⁴ instytucji oczekiwanego dziedziczenia, choć i w tym przypadku uprawnienia te dają prawo do płatności wyłącznie w państwie pochodzenia.

Gdyby zatem przyszły model płatności bezpośrednich miał prowadzić do wyrównania poziomów uprawnień w całej Unii Europejskiej, należałoby w pierwszej kolejności wypracować system umożliwiający swobodny transfer uprawnień w ujęciu transgranicznym i ich późniejszą aktywację przed organami właściwymi miejscowo dla nabywcy uprawnień. W tej sytuacji pojawiłby się jednak kolejny problem, ponieważ uprawnienia aktywowane w innych państwach członkowskich prowadziłyby do uszczuplenia krajowego pułapu maksymalnych wydatków. Dokładnie rzecz ujmując, ponadpaństwowa zbywalność uprawnień w ramach Unii Europejskiej musiałaby iść w parze z oderwaniem pułapów maksymalnych wydatków od państw członkowskich na rzecz ogólnowspólnotowego limitu odzwierciedlającego zobowiązania prawnomiędzy-

² Z wyjątkiem zwiększenia maksymalnych pułapów płatności w nowych państwach członkowskich kosztem środków uzyskanych z uchylonej ze skutkiem od 1 stycznia 2010 r. premii w odniesieniu do upraw roślin energetycznych.

³ Zob. art. 43 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

⁴ Np. w Niemczech.

narodowe i przestrzegającego ram finansowych wytyczonych decyzjami Władzy Budżetowej⁵.

Oznacza to, że proces wyrównywania płatności w całej Unii Europejskiej musiałby dotyczyć dwóch warstw decyzyjnych. Na poziomie bazowej legislacji wspólnotowej nieuniknione byłoby albo gruntowne zreformowanie koncepcji pułapów krajowych⁶ w kierunku jednego, wspólnotowego limitu, albo osiągnięcie porozumienia co do mechanicznych przesunięć finansowych pomiędzy państwami członkowskimi poprzez obniżenie lub podwyższenie maksymalnych pułapów w relacji do jednego, spójnego zestawu kryteriów (innych niż aktualnie stosowane kryteria produkcyjne w okresie bazowym – o czym dalej). Natomiast w gestii organów administracji państw członkowskich mogłyby pozostać jedynie takie narzędzia zarządzania uprawnieniami, które nie wypaczałyby nadmiernie ujednoliconej wartości pojedynczego uprawnienia, pozwalając jednocześnie realizować założenia krajowej wizji ustroju rolnego państwa i doraźne priorytety (środowiskowe, jakościowe i inne), kształtem zbliżone do obecnie funkcjonującego mechanizmu rezerwy krajowej, wsparcia specyficznego lub tzw. instrumentu integracji wsparcia powiązanego z produkcją i z płatnością jednolitą.

W przeglądzie *health check* uwaga prawodawcy wspólnotowego skupiła się wyłącznie na tym drugim wariancie, nie dopuszczając przy tym do dyskusji systemowej na poziomie makro ze względu na inne cele polityczne przeglądu. Problem w tym, że przygotowanie prawnej koncepcji wyrównania płatności może trwać latami, a w tym czasie rolnictwo europejskie zostanie zakotwiczone w bieżącej, złożonej strukturze wsparcia bezpośredniego ze stopniowo malejącymi możliwościami zerwania z historyczną referencją.

Pierwszym konkretnym działaniem ukierunkowanym na zmniejszenie dysproporcji w wysokości wsparcia bezpośredniego, które trafiło do porządku prawnego Wspólnoty wskutek przeglądu *health check*, jest rewizja uprawnień do płatności uregulowana w art. 45 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. W oparciu o ten instrument państwa członkowskie, które wdrożyły historyczny model płatności jednolitej na bazie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, będą mogły od 2010 r. stopniowo modyfikować wartość uprawnień do płatności. Co ciekawe, swoboda państw członkowskich w stosowaniu tego instrumentu jest wręcz absolutna, udział decy-

⁵ Tj. Rady i Parlamentu Europejskiego; zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1605/2002.

⁶ Zob. art. 40 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

zyjny posiadacza uprawnień jest wykluczony, a rozporządzenie odsyła jedynie do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, którymi kierować powinny się właściwe organy administracji publicznej państw członkowskich.

Odgórna, administracyjnoprawna nowelizacja wartości uprawnień będących w posiadaniu rolników następować powinna stopniowo, w rocznych ratach, a w przypadku, w którym modyfikacja miałaby prowadzić do obniżenia wartości pojedynczego uprawnienia, zabieg modyfikacji nie może trwać krócej niż trzy lata (chyba że redukcja wartości nie byłaby większa niż 10%) i nie może powodować redukcji przekraczającej 50% początkowej wartości uprawnienia. Zakres swobody decyzyjnej państw członkowskich obejmuje również wybór odpowiedniego odniesienia geograficznego dla uprawnień poddanych modyfikacji.

Mechanizm aproksymacji wartości uprawnień na poziomie geograficznym lub regionalnym dostarcza kilku ciekawych wniosków mających znaczenie w dyskusji nad charakterem prawnym płatności jednolitej. Ukazuje on, jak szeroko rozciągnięte jest władztwo administracyjne nad podmiotem dysponującym uprawnieniem do płatności. Mając na uwadze etap wnioskowania i nadawania uprawnień, należy podkreślić, że administracyjnoprawny charakter prawa podmiotowego nie wynika jedynie z administracyjnej genezy tego prawa. Okazuje się bowiem, że nawet po kilku latach od nadania uprawnienia do płatności organ administracji publicznej może – w zawiązku z realizacją celów prawa wspólnotowego – swobodnie ingerować w fundamentalny element tego prawa, jakim jest jego ekwiwalent majątkowy, będąc przy tym zobowiązany jedynie do przestrzegania wykładni zasad ogólnych i kierowania się obiektywnymi kryteriami.

Podobna logika przyświeca mechanizmowi wyrównawczemu znajdującemu zastosowanie w przypadku regionalnego modelu płatności jednolitej⁷, z tą różnicą, że proces zrównywania wartości uprawnień stanowi alternatywę lub opóźnienie pełnego wdrożenia modelu regionalnego. Mimo to w obu przypadkach wnioski są zbieżne. Żaden z tych instrumentów nie prowadzi do obligatoryjnego wdrożenia zrównanej lub zregionalizowanej wartości uprawnienia na konkretnym obszarze państwa członkowskiego, zastosowanie tych instrumentów pozostaje bowiem całkowicie dobrowolne. Innymi słowy – w ramach przeglądu *health check* nie zapadła żadna decyzja, która wskazywałaby na pewnego rodzaju preferencje

⁷ Zob. art. 47-48 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

prawodawcy wspólnotowego co do konkretnego modelu wsparcia bezpośredniego (tj. historycznego lub regionalnego), a to może być ogromnym obciążeniem negocjacyjnym dla organów UE pod kątem przyszłego modelu płatności, ponieważ zasadniczo trudniej jest wypracować nową, spójną koncepcję utrzymując zróżnicowane odstony modelu płatności w państwach członkowskich aż do 2013 r.

Mechanizmy te nie oddziałują ponadregionalnie i transgranicznie, w związku z czym nie mają większego znaczenia w realizacji ogólnowspólnotowego celu. W skrajnym, ale teoretycznie możliwym przypadku, graniczące ze sobą państwa członkowskie mogą bowiem „zmierzać” ku całkowicie rozbieżnym wartościom pojedynczych uprawnień, mimo że w każdym z tych państw wynikiem przeprowadzonej modyfikacji będzie rzeczywiście ujednoczona geograficznie, administracyjnie lub regionalnie stawka płatności. Ponownie można zatem w tym miejscu odnotować, że ewentualny cel wspólnotowy byłby osiągnięty jedynie w sytuacji, w której prawo wspólnotowe określiłoby przedział wartościowy, w ramach którego państwa członkowskie korzystające z mechanizmów wyrównawczych mogłyby się poruszać.

Modyfikacja wartości uprawnień może również nastąpić na skutek zastosowania innego instrumentu wprowadzonego do *acquis* w przeglądzie *health check*. Chodzi o tzw. integrację wsparcia powiązanego z produkcją i z systemem płatności jednolitej⁸. W przeglądzie prawodawca wspólnotowy przesądził o przyszłości siedemnastu schematów wsparcia bezpośredniego, dotąd umiejscowionych w katalogu płatności specyficznych lub w strukturze wsparcia przetwórstwa na niektórych rynkach rolnych. Instrumenty te wyszczególnione w załączniku XI do nowego rozporządzenia bazowego będą systematycznie uchylane na przestrzeni trzech kolejnych lat (ostatnie w 2012 r.), jednakże środki budżetowe przypisane tym schematom zasilą odpowiednio koperty finansowe płatności jednolitej lub płatności obszarowej. Dopuszczalne sposoby realizacji tego transferu określa właśnie ów mechanizm integracji.

Zrywając z generalną zasadą w polityce rolnej Unii Europejskiej, w świetle której środki raz przypisane danej dziedzinie działalności rolniczej pozostają w pierwotnej grupie beneficjentów, prawodawca wspólnotowy wyposażył państwa członkowskie w narzędzie przenoszenia środków finansowych z jednego sektora do drugiego – z jednej grupy posiadaczy uprawnień do płatności jednolitej do drugiej. Cechą odróżniającą ten in-

⁸ Zob. art. 63-67 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

strument od omówionych wcześniej działań wyrównawczych (aproksymacji i regionalizacji) jest brak możliwości redukcji wartości uprawnień. Integracja działa jednostronnie, prowadząc jedynie do podwyższenia wartości uprawnień u poszczególnych rolników. W przypadku rolników prowadzących działalność wspieraną dotychczas w sposób powiązany z produkcją, po prostu nie następuje wzrost wartości uprawnień środkami kierowanymi wcześniej bezpośrednimi transferami do gospodarstwa lub kwot przetwarzanych w przemyśle.

Wyjątkowy charakter takiego podejścia we wspólnotowej legislacji rolnej polega również na odejściu od logiki systemowej, którą Rada i Komisja Europejska kierowały się we wcześniejszych reformach sektorowych. Przykładowo, w reformie rynku cukru, owoców i warzyw lub wina kwoty finansowe pokrywające koszty działań interwencyjnych – co do zasady – zasiliły maksymalne pułapy wydatków na płatności oddzielone od produkcji. Natomiast w ramach przeglądu *health check* kwoty te mogą zostać skierowane na zupełnie inne cele i priorytety. Niepokojące jest to, że swoboda decyzyjna w odniesieniu do realizacji tego podejścia została scedowana na poziom państw członkowskich. Z punktu widzenia kontroli warunków konkurencji na jednolitym rynku produktów rolnych, koncepcja ta musi budzić zastrzeżenia. Wprawdzie może ona prowadzić do zmniejszenia różnic pomiędzy wartościami uprawnień „rozdanych” w sektorze zwierzęcym czy upraw polowych a uprawnieniami posiadanymi przez rolników trudniących się ekstensywną produkcją na użytkach zielonych, ale może też być ukrytą formą wzrostu wsparcia bezpośredniego w tych obszarach, które nie miałyby innej szansy na uzyskanie dodatkowych środków.

Przykładowo, rolnicy użytkujący pastwiska trwałe w jednym państwie członkowskim mogą teoretycznie – na skutek oddziaływania mechanizmu integracji – uzyskać kilkukrotnie większe wartości uprawnień do płatności jednolitej od rolników z innych państw członkowskich tylko dlatego, że w tym pierwszym funkcjonowało dotąd wsparcie bezpośrednie powiązane z produkcją ryżu lub orzechów i które teraz może trafić krzyżowo np. do sektora ekstensywnego wypasu bydła. W tym drugim państwie członkowskim, z oczywistych względów wynikających z braku upraw ryżu lub sadów orzechowych, takiej możliwości po prostu nie ma. Tym samym, patrząc globalnie na instrument integracji, o którym mowa w art. 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, należy stwierdzić, że w granicach regionalnych lub krajowych mechanizm zaproponowany w prawie wspólnotowym może niwelować dysproporcje w poziomach wartości upraw-

nień pomiędzy poszczególnymi sektorami działalności rolniczej, ale już w ujęciu międzypaństwowym integracja wsparcia powiązanego z produkcją z systemem płatności jednolitej może wywoływać zupełnie przeciwstawne skutki, potencjalnie zaburzając nawet warunki konkurencji.

W tym miejscu warto odnotować, że w systemie płatności obszarowej (SAPS) stosowanie powyższych instrumentów wyrównawczych nie jest możliwe, z wyjątkiem opcji utworzenia tzw. oddzielonych płatności, które pozwalają podwyższyć kwotę wsparcia bezpośredniego w reformowanym sektorze. Stawka płatności obszarowej pozostaje jednak niezmienna i nie ma możliwości korygowania jej wartości, ponieważ istota tego systemu polega właśnie na równomiernym podziale krajowego pułapu na każdy hektar użytku rolnego. Takie rozwiązanie w sposób oczywisty prowadzi do ujednoliconej wartości wsparcia na obszarze całego kraju, ale już w relacji transgranicznej stawek płatności obszarowej nie da się zrównać bez ingerencji w wysokość krajowych pułapów poprzedzonej zerwaniem z aktualnie obowiązującą historyczną referencją w procesie kalkulacji tych pułapów. Bliższe spojrzenie na podstawowe elementy konstrukcyjne systemu płatności obszarowej⁹ prowadzi do wniosku, że realizacja postulatu wyrównania poziomów płatności bezpośrednich w Unii Europejskiej w rzeczywistości musiałaby oznaczać konieczność odejścia od dotychczasowych założeń bazowych systemu uproszczonego.

Poza mechanizmami bezpośrednio oddziałującymi na wysokość wsparcia bezpośredniego uzyskiwanego na poziomie pojedynczego gospodarstwa rolnego, można wskazać na inne elementy porozumienia politycznego w sprawie przeglądu *health check*, które potencjalnie mogłyby odegrać jakąś rolę w realizacji wizji zrównania płatności bezpośrednich. Takim instrumentem z pewnością mógłby być mechanizm wsparcia specyficznego, słynny już art. 68 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Za pomocą tego instrumentu państwa członkowskie stosujące reżim płatności jednolitej mogą dokonać liniowej redukcji wartości uprawnień do płatności przydzielanych rolnikom, wykorzystać rezerwę krajową lub obniżyć poziom płatności powiązanych z produkcją na rynkach mięsnych w celu wygenerowania dodatkowych środków na zwiększenie wysokości uprawnień w poszczególnych dziedzinach działalności rolniczej. Dodatkowo, państwa członkowskie mogą w tym celu wykorzystać powstałe w grani-

⁹ Zob. art. 122-124 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 – podstawowe elementy konstrukcyjne systemu SAPS to roczna koperta finansowa będąca pochodną krajowego pułapu oraz kwalifikowana powierzchnia użytków rolnych.

cach 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 sektorowo¹⁰, a mówiąc prościej: państwa członkowskie mogą dokonać przesunięcia środków z budżetu UE na inne cele, niż to wynika z reżimu płatności jednolitej. Innymi słowy – państwa członkowskie zostały wyposażone w kompetencje do obniżania wartości wszystkich uprawnień do płatności dla rolników, o ile postanowią realizować (w ograniczonym finansowo zakresie) konkretne cele krajowej polityki rolnej. Tym celem mogłoby więc być zmniejszenie dysproporcji w wartościach uprawnień i zrównanie poziomów wsparcia. W dalszym ciągu spektrum oddziaływania tego typu instrumentu wyrównawczego nie wykraczałoby poza granice państwa członkowskiego, a nawet regionu. Poza tym jest niemal pewne, że celem państw członkowskich sięgających po możliwości wynikające z art. 68 nie będzie wyrównanie poziomów wsparcia, ale poprawa sytuacji bytowej producentów rolnych w konkretnym sektorze czy regionie lub promocja jakości, praktyk prośrodowiskowych itp. A to oznacza jedynie dążenie do podniesienia wysokości płatności.

Zestawienie art. 68 z mechanizmami wyrównawczymi z art. 45 i 47, czy 63 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 pozwala stwierdzić, że wsparcie specyficzne znowelizowane w wyniku przeglądu *health check* przeczy intencjom prawodawcy wspólnotowego związanym ze zmniejszaniem dysproporcji w poziomach wsparcia. Nie wyklucza to całkowicie możliwości skorzystania w przyszłości z konstrukcji art. 68 w celach wyrównawczych. Aby tak się stało, bazowa legislacja prawnorodna Unii Europejskiej musiałaby ustanowić dla każdego państwa członkowskiego odrębne pułapy liniowej redukcji, tak by po jej zastosowaniu do wszystkich posiadaczy uprawnień nastąpiło istotne zbliżenie wartości uzyskiwanego wsparcia w ujęciu transgranicznym.

Filozofii wyrównywania płatności bezpośrednich bliska jest również koncepcja ograniczeń kwotowych w ramach kryteriów kwalifikowalności. Przegląd *health check* wprowadził takie ograniczenia¹¹. Dolne i górne limity dla płatności bezpośrednich w pewnym sensie zbliżają poziom wsparcia bezpośredniego, jaki trafia do gospodarstw rolnych w Unii Eu-

¹⁰ W tym jednak przypadku środki finansowe mogą być wykorzystywane wyłącznie na stosowanie wsparcia w sektorach, których dotyczy redukcja..

¹¹ Zob. art. 28 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

ropejskiej. Zaslugujacymi na szczegolna uwage elementami tego instrumentu sa przede wszystkim powszechny charakter kryterium kwotowego oraz obowiazek jego przestrzegania przez wszystkie panstwa czlonkowskie. Niewielka modyfikacja mechanizmu limitow kwotowych platnosci bezposrednich pozwolilaby w bardzo latwy sposob osiagnac cel wyrównawczy na poziomie unijnym, bez koniecznosci dokonywania zmian systemowych w modelach wsparcia realizowanych w poszczegolnych panstwach czlonkowskich, co zawsze jest trudne z politycznego punktu widzenia. Wystarczyloby wprowadzic przepis, który uniemozliwialby wyplate platnosci w sytuacji, w której aktywacja konkretnej wartosci uprawnienia na danej dzialce rolnej przekraczalaby maksymalny pulap ustanowiony w prawie wspolnotowym dla danej powierzchni uzytku rolnego.

Oczywiscie rozwiazanie to powodowaloby w wielu sytuacjach niepełne wykorzystanie ekwiwalentu finansowego skomasowanego w pojedyńczym uprawnieniu. Kwota zebrana w ten sposob na szczeblu panstwa czlonkowskiego moglaby zostac przeznaczona albo na cele wsparcia specyficznego, do rezerwy krajowej na rzecz pozniejszej alokacji dla mlodych rolnikow, albo po prostu w formie zblizonej do mechanizmu redystrybucyjnego w ramach modulacji moglaby trafic do regionow zapoznionych poprzez instrumentarium rozwoju obszarow wiejskich lub do panstw czlonkowskich, w których maksymalny limit wsparcia w odniesieniu do dzialki rolnej nie byly dostatecznie „wypełnione” z uwagi na historycznie uwarunkowana koperte platnosci. Wydaje sie, ze taka koncepcja systemowa mialaby duze szanse uzyskania akceptacji spolecznej, nie wymagajac przy tym gruntownych reform modelu platnosci jednolitej¹². Trudno zatem uwierzyc, ze instrument ograniczania dostepu do platnosci i negatywne kryteria kwalifikowalnosci beneficjentow do wsparcia bezposredniego nie spotkaly sie z uznaniem w gronie panstw czlonkowskich intensywnie postulujacych o wyrównanie platnosci bezposrednich w Unii Europejskiej.

Jak juz wspomniano, równolegle do postulatu wyrównania płatności bezpośrednich prezentowany jest w obecnej dyskusji na poziomie wspólnotowym poglad o konieczności zerwania z historyczną referencją, która na etapie pierwszej alokacji praw do płatności była podstawową zasadą

¹² Por. podejscie polityczne do limitow platnosci bezposrednich w Stanach Zjednoczonych; np. w: B. Goodwin *Payment limitations and acreage decisions under risk aversion: a simulation approach*, „American Journal of Agricultural Economics”, luty 2009 r.

systemu płatności jednolitej¹³. Na wstępie warto doprecyzować, że problem historycznej referencji w systemie wsparcia bezpośredniego w rozumieniu uczestników dyskusji na temat przyszłości płatności bezpośrednich (w tym zwłaszcza państw UE-15 oraz Komisji Europejskiej) posiada dwa wymiary.

Pierwszy z nich dotyczy kwestii stosowania kwot referencyjnych na etapie nadawania uprawnień do płatności i związanego z tym aspektu zróżnicowanych wartości uprawnień. Drugi dotyczy metodologii kalkulacji i sposobu funkcjonowania maksymalnych pułapów wsparcia bezpośredniego na poziomie państwa członkowskiego. Niestety, niejednokrotnie w debacie publicznej ta istotna różnica ulega zatarciu. Celowe wydaje się więc w tym miejscu wyjaśnienie, że problem historycznej referencji nie powinien być utożsamiany z jednoczesnym kwestionowaniem historycznego podejścia do generowania prawa do płatności jednolitej. Państwa członkowskie podważające to podejście w rzeczywistości mają problem z tym, że w okresie historycznym służącym do kalkulacji kwoty referencyjnej intensywność produkcji lub skala uzyskiwanego wsparcia bezpośredniego odbiegała od dzisiejszych realiów, inna była struktura agrarna, wreszcie – w przypadku nowych państw członkowskich – legislacyjna struktura wsparcia bezpośredniego w okresie bazowym w ogóle nie uwzględniała specyfiki rolnictwa w tych państwach, w związku z czym trudno im się „wykazać” historycznym prawem do wsparcia.

Warto zauważyć, że już zmiana kryteriów lub kategorii danych z okresu historycznego, np. z poziomu produkcji i intensywności wsparcia na bardziej obiektywne kryterium areалу użytków rolnych w tym samym okresie historycznym, prawdopodobnie spotkałaby się z zadowoleniem gremiów politycznych. Podobnie jest w przypadku samego okresu historycznego. Aktualizacja tego okresu najpewniej nie rozwiązałaby problemu historycznej referencji, ponieważ struktura geograficzna wsparcia wspólnotowego nie uległa aż tak istotnym przeobrażeniom. Również w tym przypadku wyraźnie widać, że problem tkwi w wyborze danych z okresu historycznego, które posłużyły w budowaniu konstrukcji płatności jednolitej, a nie w konkretnym przedziale czasowym. Z pewnością znajdują się jednak argumenty ze strony niektórych państw członkowskich, że w tym konkretnym okresie zachodziły sytuacje nadzwyczajne, negatywnie wpły-

¹³ Problem referencji historycznej należy tak naprawdę rozumieć w kategoriach dawnego art. 37 (obliczanie kwoty referencyjnej) i art. 38 (okres bazowy) rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003

wające na kondycję rolnictwa, areał użytkowanych gruntów itd., choć ten problem rozwiązują odpowiednie postanowienia szczególne, przewidziane już obecnie w bazowej regulacji. W każdym razie wyraźnie widać, że problem referencji historycznej dotyczy raczej adekwatności i relewantności wykorzystanych danych wobec nowych wyzwań WPR, niż samej historycznej zasady w reżimie płatności.

W wypadku problemu kwot referencyjnych, stanowiących kluczowy element kalkulacji wartości uprawnień do płatności funkcjonujących aktualnie w obrocie gospodarczym, ze strony Komisji Europejskiej postrzegany jest on wyłącznie w kontekście zarzutów co do modelu historycznego płatności jednolitej. Podejście to potwierdził przegląd *health check*, w ramach którego ustanowiono fakultatywne mechanizmy regionalizowania i wyrównywania wartości uprawnień historycznych (omówione wyżej). Wynika z tego, że chociaż model regionalny pośrednio również bazuje na historycznym poziomie i intensywności wsparcia, to jednak argumentacją odnośnie do odejścia od historycznych referencji nie da się zakwestionować tego schematu (jako modelu)¹⁴. Uwzględniając przebieg i rezultaty przeglądu *health check*, jak również prezentowane obecnie propozycje poszczególnych państw członkowskich oraz sygnalizowane założenia Komisji Europejskiej, można przypuszczać, że debata europejska dotycząca przyszłego kształtu płatności będzie się toczyć najprawdopodobniej wokół pytania o długość okresu przejściowego dla – tym razem obowiązkowego – poddania wartości uprawnień do płatności jednolitej procesowi regionalizacji oraz mechanizmom wyrównawczym¹⁵. Tym samym głównym przedmiotem analizy i postulatów zmierzających do wyrównania poziomów wsparcia w Unii Europejskiej powinno być w pierwszej kolejności wskazanie preferowanego sposobu dojścia do oczekiwanego modelu płatności oraz wykazanie, że jest to wykonalne, proste i celowe. Jest bowiem wysoce prawdopodobne, że bez mechanizmów wyrównawczych odnoszących się do instrumentu uprawnień nie da się zrealizować jakiegokolwiek fundamentalnej zmiany systemowej w modelu płatności. Konstrukcja prawna schematów wsparcia bezpośredniego wynikająca z przeglądu *health check* potwierdza takie przypuszczenia.

Powyższe rozważania skłaniają do wniosku, że z prawnego punktu widzenia nieprecyzyjne są głosy w debacie publicznej, zgodnie z którymi

¹⁴ Por. K.-D. Borchardt, *Österreich und Bayern diskutieren Modelle für Direktzahlungen nach 2013*, BMLFUW/AIZ, Wiedeń 2009.

¹⁵ Zob. T. Weber, *Vorsschlag der internationalen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der EU-Direktzahlungen nach 2013 – Bewertung aus bayerrischer Sicht*, Passau 2009.

stawki płatności odzwierciedlają historyczne poziomy produkcji sprzed kilkudziesięciu lat. Na bazie rozwiązań *health check* (ale również dotychczas stosowanych rozwiązań w ramach modeli hybrydowych) pod koniec bieżącego okresu może się okazać, że wykazanie takiego związku w odniesieniu do stawek (nie pułapów) będzie niezwykle trudne, a nawet niemożliwe¹⁶.

Wracając jeszcze do kwestii kwot referencyjnych, należy poczynić kilka dodatkowych uwag odnośnie do charakteru prawnego prawa do płatności jednolitej. Ukształtowana dotychczas w niektórych państwach członkowskich wykładnia uchylonego już art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003¹⁷, zgodnie z którą uprawnienia stanowią wyraz prawa podmiotowego o charakterze majątkowym związanym bezpośrednio z osobą rolnika, musiałyby ulec istotnej rewizji w przypadku zerwania z historyczną referencją w prawie wspólnotowym¹⁸. Jeśli bowiem wartość uprawnienia do płatności miałyby w przyszłości bezpośrednio odwoływać się do kryterium obszarowego lub realizować dobra publiczne świadczone przez działalność rolniczą, to związek z konkretną osobą rolnika ulegnie zatraceniu na rzecz nasilenia się związku tego prawa z nieruchomością użytkowaną rolniczo. Niedostrzeżenie tego wątku w dyskusji o nowym kształcie płatności bezpośrednich mogłoby mieć poważne konsekwencje dla relacji cywilnoprawnych ukształtowanych na kanwie obecnego systemu uprawnień (np. na gruncie problematyki wygaśnięcia stosunku dzierżawnego i dalszej przynależności uprawnień do płatności).

Rozważaniom nad prawnymi aspektami wyrównywania poziomu płatności w Unii Europejskiej musi towarzyszyć dyskusja o ewentualnych uwarunkowaniach lub konsekwencjach takiego zabiegu na tle zobowiązań Wspólnoty wobec Światowej Organizacji Handlu. W szczególności dotyczy to zerwania z historyczną referencją w systemie płatności, która mogłaby zostać potraktowana jako aktualizacja okresu bazowego w rozumieniu projektowanych zmian w Porozumieniu w sprawie rolnictwa w ramach negocjacji wielostronnych DDA-WTO, zwłaszcza w kontekście nowej

¹⁶ Zob. wyrok BVerfG z 14 października 2008 r. w sprawie Buf 4/05 z sentencją: *Neuregelung der Agrarmarktbeihilfen ist nicht verfassungswidrig*, „Briefe zum Agrarrecht” 2009, nr 2.

¹⁷ W świetle którego na kwotę referencyjną dla uprawnień składa się średnia wysokość wsparcia bezpośredniego uzyskanego przez konkretnego rolnika w okresie bazowym

¹⁸ Por. E. Kroll, S. Sutter, M. Bahrs, *Trading agricultural payments: an experimental investigation of bilateral negotiations*, „American Journal of Agricultural Economics”, Principial Paper Session, grudzień 2008 r.

konstrukcji prawnej dla płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji, obecnie uregulowanych w Załączniku 2 do tego Porozumienia¹⁹. Najnowszy tekst dokumentu *modalities* z grudnia 2008 r. w części dotyczącej wsparcia dochodowego oddzielonego od produkcji wprowadza dwa podstawowe scenariusze dalszego postępowania członków WTO w odniesieniu do udzielania wsparcia producentom w sposób oddzielony od produkcji.

Pierwszy z nich dotyczy obowiązku ustanowienia właściwego okresu bazowego (tj. historycznego, trwałego, zdefiniowanego i niezmiennego) ze szczegółowym zestawem obwarowań prawnych na wypadek woli dokonania wyjątkowej aktualizacji okresu bazowego, który został już notyfikowany. Z taką sytuacją mielibyśmy z pewnością do czynienia w przypadku instrumentów wyrównujących poziom wsparcia w całej Unii Europejskiej. Drugi z nich dotyczy możliwości ustanowienia okresu bazowego niehistorycznego (tj. ściśle określonego, niezmiennego i dodatkowo nieopartego na wykorzystywaniu czynników produkcji w przyszłości). Najprościej rzecz ujmując, znaczenie nowych regulacji z obszaru *green box* dla członków WTO polega na określeniu ram prawnych wytyczających zakres swobody przeprowadzania wewnętrznych reform systemu płatności bezpośrednich (w tym również pierwszego wprowadzania systemów wsparcia oderwanych od dotychczasowego okresu historycznego).

Z projektowanego tekstu *modalities* wynika, że w takiej sytuacji członkom WTO przysługiwać będzie prawo do ustanowienia odpowiednich okresów bazowych (tj. historycznych, zdefiniowanych, trwale określonych i niezmiennych) rozumianych jako inne okresy bazowe niż te, które zostały już wcześniej notyfikowane (na gruncie rundy urugwajskiej) lub jako całkiem nowe okresy bazowe w przypadku niedokonania jakiegokolwiek wcześniejszej notyfikacji. W obu przypadkach z treści dokumentu wynika, że warunkiem niezbędnym dla zaistnienia takiej możliwości jest wystąpienie istotnie odmiennego programu wsparcia dochodów oddzielonego od produkcji. Oznacza to (przy założeniu słuszności tej interpretacji), że członkowie WTO, udzielając wsparcia oddzielonego od produkcji, nie będą mogli odstąpić od obowiązku ustanowienia okresu historycznego powołując się na fakt, iż nie korzystali z tego typu płatności, przez co nie dokonali notyfikacji bez względu na zdolność tych państw do ustanowienia odpowiedniej bazy referencyjnej – historycznej.

¹⁹ Nowe brzmienie poszczególnych postanowień załącznika 2 URAA znajduje się w Aneksie B do dokumentu TN/AG/W/4/rev.4, s. 39 i n.

Członkowie WTO nie będą mogli również odstąpić od obowiązku ustanowienia okresu historycznego dla dwóch istotnie odmiennych programów wsparcia w przypadku, w którym tylko jeden z instrumentów nie może być wyposażony w okres bazowy historyczny.

Członkowie WTO, chcący wprowadzić nowy program z nowym okresem bazowym, zobowiązani będą udowodnić, że nowy schemat pomocowy jest istotnie odmiennym mechanizmem wsparcia dochodów od tego, który został już notyfikowany zgodnie z ust. 6, jeśli ich intencją nie jest poddanie się szczegółowym kryteriom aktualizacji okresu bazowego. Kryteria te tworzą trzy podstawowe warunki, których spełnienie gwarantuje, że zmiana okresu bazowego nie wpłynie na decyzje produkcyjne rolników. By tak się stało, aktualizacja okresu nie powinna być łatwa do przewidzenia. Ponadto, nie może ona prowadzić do zwiększenia jednostkowej kwoty wsparcia dla danej kategorii upraw. Nowelizacja okresu bazowego nie może skutkować obejściem pozostałych zobowiązań w zakresie wsparcia wewnętrznego.

Z pozoru techniczny wymiar projektowanych zmian będzie miał fundamentalne znaczenie dla kontynuacji dotychczasowych modeli wsparcia bezpośredniego oddzielonego od produkcji w gronie państw mających największy udział w udzielaniu wsparcia typu *green box* (w tym Wspólnot Europejskich)²⁰. Podnoszenie postulatu wyrównania poziomów płatności bezpośrednich w oderwaniu od prawnomiędzynarodowych uwarunkowań aktualizacji okresu bazowego skazuje takie działanie na niepowodzenie. W pierwszej kolejności trzeba bowiem wykazać, że zerwanie z historyczną referencją oraz wyrównanie wartości uprawnień pozostanie bez wpływu na decyzje produkcyjne rolnika i nie doprowadzi do wzrostu jednostkowej wysokości wsparcia wewnętrznego. Zadanie to nie jest proste.

Zakończony przegląd *health check* polityki rolnej Unii Europejskiej i zainicjowana jego wynikiem ogólnoeuropejska dyskusja na temat przyszłego kształtu płatności bezpośrednich oraz kwestia wyrównania poziomów wsparcia na szczeblu wspólnotowym wprowadziły nowy wątek do rozważań nad pojęciem równości podmiotów wspólnotowego prawa rolnego. Sprowadzenie wartości wsparcia bezpośredniego do ujednoczonego poziomu finansowego utożsamiane jest z zapewnieniem równego traktowania rolników. Problem w tym, że orzecznictwo sądów wspólnotowych zdaje się nie potwierdzać takiego toku myślenia.

²⁰ Zob. J. Anton, *Overview of green box spending In OECD countries*, ICTSD Export Meeting, Genewa, kwiecień 2007 r.

W świetle orzecznictwa ETS, zasada niedyskryminacji (będąca emanacją zasady równości) między producentami lub konsumentami, ustanowiona w dziedzinie wspólnej organizacji rynków rolnych w art. 34 ust. 2 akapit drugi TWE, wymaga, by sytuacje porównywalne nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane w taki sam sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Środki, które obejmuje wspólna organizacja rynków, mogą być zatem zróżnicowane w zależności od regionów i innych warunków produkcji lub konsumpcji jedynie na podstawie obiektywnych kryteriów, które zapewnią proporcjonalny podział korzyści i niekorzyści pomiędzy zainteresowane podmioty, nie różnicując przy tym pomiędzy terytoriami państw członkowskich²¹.

Tym samym, aby udowodnić wymóg zastosowania równej wartości wsparcia bezpośredniego na obszarze całego rynku wewnętrznego, należałoby w pierwszej kolejności wykazać, że sytuacja beneficjentów płatności lub dobro publiczne świadczone przez rolników poprzez wykonywanie działalności rolniczej na użytkach rolnych są porównywalne. Tymczasem, przynajmniej w wypadku nowych państw członkowskich, ocena Trybunału nie pozostawia złudzeń. W opinii sądów wspólnotowych, sytuacja rolnictwa w nowych państwach członkowskich różni się radykalnie od sytuacji w starych państwach członkowskich²².

Powyższa logika pojmowania zasady równości Trybunału nie zawęży się jednak do relacji nowych państw członkowskich i państw UE-15. W innych sprawach Trybunał z równie wyszukaną ostrożnością potrafił stwierdzić, że rolnik, który przystępuje z wnioskiem o płatność (tu: rolno-środowiskową) nie jest w takiej samej, porównywalnej sytuacji, co rolnik, który wcześniej podjął się zobowiązań wobec organu administracji, poniósł więcej kosztów itd. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że pierwszy z nich nie może oczekiwać równego i obiektywnego traktowania ze strony organu administracji wdrażającego prawo wspólnotowe²³.

Zbliżoną argumentację prezentują niektóre państwa członkowskie, a nawet sama Komisja Europejska w kontekście dyskusji o tzw. równej stawce

²¹ Zob. wyrok ETS w sprawie 203/86 *Hiszpania przeciwko Radzie*, rec. s. 4563, pkt 25 oraz powołujący się na tę sprawę wyrok SPI z 10 czerwca 2009 r. w sprawie T-257/04 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*.

²² Zob. wyrok ETS w sprawie C-273/04 *Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie*, Zb. Orz. s. I-8925, pkt 87.

²³ Zob. Wyrok ETS w estońskiej sprawie C-241/07 *JK Otsa Talu OU przeciwko Pollumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)* z 4 czerwca 2009 r.

płatności bezpośrednich (*flat-rate payment*)²⁴. W dyskusji na szczeblu unijnym z zakresu równości zasad wsparcia bezpośredniego niejednokrotnie przywołuje się bowiem dane dotyczące poziomu dochodów rolniczych w poszczególnych państwach członkowskich (najczęściej z podziałem na UE-15 i UE-12) i relacji tychże do dochodów uzyskiwanych w pozarolniczych sektorach gospodarki tych państw. Nie można zatem wykluczyć, że ten kierunek argumentacji byłby wykorzystywany dla uzasadnienia dalszego utrzymywania istotnych różnic w wartościach uprawnień do płatności. Właściwym kontrargumentem dla takiego poglądu byłoby umiejętne wykazanie, że osiągnięcie na poziomie UE zbliżonej relacji dochodów rolniczych do dochodów z tytułu pracy w pozostałych działach gospodarki nie powinno być przesłanką do traktowania tej sytuacji jako stanu równowagi w ramach rynku wewnętrznego. Paradoksalnie bowiem kierowanie się argumentacją opartą na porównywaniu relacji dochodów rolniczych do dochodów pozarolniczych w poszczególnych państwach członkowskich mogłoby prowadzić do skrajnej sytuacji, w której w 2013 r. – mimo utrzymania dysproporcji w poziomach pułapów wsparcia – traktowano by sytuację na rynku wewnętrznym w kategoriach równowagi rynkowej. Dyskusja podążająca w tym kierunku mogłaby istotnie ograniczyć omówiony wcześniej wymiar odchodzenia od historycznej referencji w odniesieniu do pułapów krajowych.

Kwestia jednolitej stawki wsparcia (tj. prawdopodobnie jednolitej wartości uprawnień) lub podstawowego (startowego) poziomu jej wartości musi również sprostać wymaganiom dyskusji prawno-politycznej o legitymizacji takiego rozwiązania wobec oczekiwań społecznych i konsumenc-
kich²⁵. Z niektórych opinii państw członkowskich (szczególnie w gronie UE-15) wynika, że stawka *flat-rate* nie niesie ze sobą żadnej istotnej wartości w procesie legitymizacji wsparcia bezpośredniego, nie realizuje – sama w sobie – nowych wyzwań²⁶. W tym też kontekście istotne jest, aby w debacie unijnej podkreślać wartość tego rozwiązania dla potrzeb przejściowej fazy przechodzenia do nowego modelu płatności w celu odzwierciedlenia i powiązania nowych wyzwań z nowymi wartościami wsparcia bezpośredniego. Do tego potrzebne jest wykazanie, że etap *flat-rate* nie

²⁴ Zob. np. dokument rządowy Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa Finlandii, *Views on the content of the Common Agricultural Policy after 2013*, w: *The CAP after 2013*, MMM.Fi 2009 r.

²⁵ Por. R. Waite, R. O'Donovan, *More thoughts on design & justification of CAP after 2013*, „Agrafacts” 2009, nr 42-09.

²⁶ Zob. L. S. Barreiros, *Pros and Cons of direct payments schemes within the CAP with the view beyond 2013*; Ministerio da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Bruksela 2009 r.

oznacza odstępienia od uwzględniania wrażliwości regionalnej rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich i nie jest automatycznie równoznaczny transferowi środków pomiędzy poszczególnymi sektorami, ale służy właśnie stworzeniu odpowiedniego poziomu podstawowego (startowego) dla wartości uprawnień.

3. Niewątpliwie wyrównanie poziomów wsparcia bezpośredniego w gronie wszystkich beneficjentów wspólnotowego systemu płatności jest nośnym hasłem w toczącej się dyskusji na temat przyszłego kształtu płatności bezpośrednich. Niestety, realizacja takiego podejścia może nastąpić wyłącznie przy uwzględnieniu uwarunkowań natury prawnej, których zakres jest bardzo szeroki, począwszy od wymogów instytucjonalnych, prawnomiędzynarodowych po orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a skończywszy na praktycznych konsekwencjach prawnych dla posiadaczy uprawnień do płatności.

Rozważania podjęte w niniejszym opracowaniu pozwalają wyprowadzić kilka istotnych wniosków odnośnie do prawnych aspektów procesu wyrównywania płatności bezpośrednich. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że problem równości wsparcia zrodził się z dwóch niezależnych od siebie powodów. Z jednej bowiem strony europejski model rolnictwa musi się zmierzyć z utraconą legitymizacją dla kosztownego wsparcia bezpośredniego, dodatkowo wzmaganą trudną do uzasadnienia rozpiętością w wypłacanych kwotach do poszczególnych sektorów czy regionów produkcji, przy czym problem legitymizacji nie sprowadza się wyłącznie do niedoboru równości w płatnościach. Z drugiej strony, dążenie do zrównania płatności bezpośrednich potęgowane jest rosnącą presją państw członkowskich niezadowolonych z zasady historycznej referencji w dalszym ciągu tworzącej podstawę obecnego systemu.

Z kolei instrumenty wyrównawcze wprowadzone do rolnoprawnego porządku Wspólnoty w wyniku przeglądu *health check* nie obejmują stosunków transgranicznych, pozostawiając tym samym otwartą kwestię realizacji postulatu wyrównania w kolejnej perspektywie finansowej. Co więcej, wykonanie ewentualnych korekt i modyfikacji w nadmiernie zróżnicowanych wartościach uprawnień do płatności jednolitej nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 powierza (na zasadzie dobrowolności) państwom członkowskim, potęgując tym samym obawy co do ewentualnego pogłębienia procesu decentralizacji systemu wsparcia bezpośredniego w Unii Europejskiej.

Linia orzecnicza sądów wspólnotowych wydaje się nie potwierdzać trafności argumentów, w świetle których równy poziom wsparcia bezpo-

średniego miałyby stanowić przejaw równego traktowania beneficjentów polityki rolnej. Niewykluczone, że najbliższe lata debaty ogólnoeuropejskiej o przyszłym modelu wsparcia bezpośredniego zmienią ten kierunek, ale stanie się tak tylko w sytuacji, w której zrównanie poziomu płatności zostanie uznane zgodnie za niezbędny krok ku integracji instrumentu płatności z nowymi wyzwaniami i oczekiwaniami wobec WPR. Niniejsze opracowanie miało na celu przybliżenie nowych instrumentów prawnych *acquis* w taki sposób, który pozwoliłyby nakreślić scenariusz skutecznej realizacji tego postulatu.

FLATTENING DIRECT PAYMENTS UNDER COMMUNITY LAW – NEW DIMENSIONS FOR POLICY DEBATE

Summary

The paper deals with legal conditions and possibilities for income support consolidation in the EU. The author submits several conclusions on the legal aspects of addressing the issue of differing level of direct payments.

Firstly, the question of equalization of income support levels is raised for two separate and independent reasons – one being the loss of legitimacy for significant disparities in amounts of direct support paid out to certain production sectors or regions and the other being the pressure of EU Member States unsatisfied with the principle of historical reference as the cornerstone of the current system.

Secondly, the line of case-law of Community courts does not seem to support the relevance of arguments presented at EU forum, according to which equal level of direct payments would be tantamount to treating the beneficiaries of the agricultural policy in an equal way.

Thirdly, the instruments introduced recently in the *health check* of the Common Agricultural Policy aimed at approximating the value of payment entitlements do not address the issue of different support level in a cross-border dimension, thus leaving the problem unanswered up until the next financial perspective.

NUOVI ASPETTI DEL DIBATTITO SULL'UNIFORMAZIONE DI PAGAMENTI DIRETTI NEL DIRITTO COMUNITARIO

Riassunto

L'oggetto dell'articolo è l'analisi dei condizionamenti normativi e delle possibilità dell'uniformazione del sostegno diretto nell'Unione Europea. L'autore formula alcune conclusioni concernenti gli aspetti giuridici dell'uniformazione di pagamenti diretti. In

primo luogo, il problema della parità del sostegno è nato dalle due - indipendenti tra di loro - ragioni - dal calo della legittimazione del sistema per ragioni della notevole estensione nelle quote pagate nei singoli settori o regioni della produzione nonché dalla pressione degli Stati membri insoddisfatti dal principio del riferimento storico che costituisce la base dell'attuale sistema.

In secondo luogo, la giurisprudenza delle corti comunitarie sembra non considerare calzanti gli argomenti presentati alla luce dei quali il livello uniforme del sostegno diretto sarebbe un segno del trattamento paritario dei beneficiari della politica agricola comune. In terzo luogo, gli strumenti compensatori introdotti nell'ordinamento in seguito alla revisione di *health check* non affrontano il tema nella prospettiva transfrontaliera, lasciando in tal modo aperta la questione della realizzazione dell'uniformazione nella successiva prospettiva finanziaria.