

ALBERTO GERMANÒ

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*

W momencie wydania rozporządzeń dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, w połowie sześcioletniego okresu programowania Wspólnej Polityki Rolnej obejmującego lata 2000-2006 (tj. w 2003 r.), zaprogramowana została jej średniookresowa reforma. Wspólnota, która skupiała wówczas 15 państw, przyjęła 29 września 2003 r. rozporządzenie nr 1782/2003 dotyczące tzw. średniookresowej reformy¹. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej wprowadziła szereg programów i instrumentów uregulowanych w rozporządzeniu z 1999 r. dotyczącym rozwoju

*Artykuł stanowi wersję referatu *La riforma della PAC del 2003 ed il regime del premio unico (RUP)*, wygłoszonego przez A. Germanò na polsko-włoskiej konferencji pt. „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne krajowe. Konfrontacja doświadczeń” (*Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto*), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r. (tłum. Katarzyna Leśkiewicz).

¹ Wraz z przystąpieniem 10 „nowych” państw członkowskich (1 maja 2004 r.) rozporządzenie nr 1782/2003 zostało zmienione przez rozporządzenia nr 583/2004 i nr 864/2004. Wobec braku historycznie ukształtowanego systemu pomocy w „nowych” państwach członkowskich, na podstawie której przyznawana jest płatność jednolita na rzecz indywidualnych przedsiębiorców rolnych, konieczne było uregulowanie dla „nowych” państw członkowskich rozdziału pomocy na bazie regionów na podstawie powierzchni (art. 71 *sexies*, wprowadzony rozporządzeniem nr 583/2004), podczas gdy w „starych” państwach członkowskich taki system podlega wyborowi. Przyjęcie systemu regionalizacji implikuje dla nowych państw członkowskich szczególną korzyść: ogólna reguła, pozwalająca nowym państwom członkowskim wykorzystywać działki do produkcji owoców i warzyw, nie jest możliwa w „starych” państwach. Należy ponadto zauważyć, że 10 nowych państw członkowskich musi zapewnić, aby grunty będące trwałymi pastwiskami od 1 maja 2004 r. były utrzymane jako trwałe pastwiska, podczas gdy dla 15 „starych” państw datą znaczącą w tym względzie jest data, która przewidziana została dla wniosków uwzględniających powierzchnię gospodarstwa w 2003 r. (art. 5 rozporządzenia nr 1782/2003 zmienionego rozporządzeniem nr 583/2004).

obszarów wiejskich (z redukcją cen interwencyjnych). Ważnym punktem tej regulacji był wymóg, by wydatki publiczne przeznaczone na rolnictwo europejskie (stanowiące 46% wspólnotowego budżetu) były uzasadnione szczególnymi obowiązkami nałożonymi na rolników.

Takimi obowiązkami są wymagania stawiane rolnikom, aby jako destynatariusze wspólnotowej pomocy gwarantowali produkcję żywności bezpiecznej, zdrowej i dobrej jakościowo, oraz by angażowali się w ochronę środowiska i zapewniali respektowanie norm dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt², ochronę krajobrazu wsi i zasobów kulturowych obszarów wiejskich, na których prowadzą działalność. Specyfika reformy polega przede wszystkim na tym, że pomoc wspólnotowa jest uzależniona od efektywnego osiągnięcia założonych celów (tzw. „warunkowość” lub „*cross compliance*”) z następstwem zmniejszenia lub odwołania pomocy w przypadku niewypełnienia obowiązków przez rolników³. Ponadto istota reformy wyraża się w powiązaniu pomocy z ochroną środowiska, jeżeli jest to dopuszczalne na mocy Porozumienia rolnego wchodzącego w skład Traktatu z Marrakeszu (jeśli pomoc ta mieści się w jednym z wariantów przewidzianych w tzw. „zielonej skrzynce”)⁴.

Fundamentem reformy jest założenie, że Wspólnota nie będzie już oferować wsparcia dla produkcji, lecz przeznaczy wsparcie dla rolników tylko dlatego, że są rolnikami⁵. Innymi słowy – pomoc wspólnotowa „nie

² Rozporządzenie nr 1257/99 dotyczące rozwoju obszarów wiejskich w art. 5 nakładało na samych beneficjentów obowiązek spełnienia określonych wymagań w przedmiocie ochrony środowiska, higieny i dobrostanu zwierząt, zaś rozporządzenie nr 1782/2003 ustanowiło wobec wszystkich destynatariuszy płatności obowiązek przestrzegania przepisów w przedmiocie ochrony zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt (art. 4) z szerokim zakresem obowiązków.

³ Szczególne wymagania ustanowione zostały w Załączniku III, który w szczególności odwołuje się do art. 14-20 (z wykluczeniem art. 16) rozporządzenia nr 178/2002.

⁴ W „zielonej skrzynce” Porozumienia rolnego z Traktatu z Marrakeszu z 1994 r. zostały wprowadzone rozwiązania, które uwzględniają dwa kryteria: pomoc musi być finansowana ze środków publicznych i nie może obciążać konsumentów, a wsparcie nie może dotyczyć cen.

⁵ Według regulacji art. 41 rozporządzenia nr 1782/2003, każdemu z 15 państw członkowskich w 2002 r. został przyznany tzw. krajowy pułap odpowiadający maksymalnej sumie wszystkich płatności przyznanych rocznie każdemu rolnikowi. W ten sposób określone zostały wydatki Wspólnoty na lata 2005-2012, z możliwością redukcji płatności bezpośrednich (art. 11). Pułap narodowy wykorzystywany jest dla przyznania premii rolnikom „historycznym” (prowadzącym działalność w latach 2000-2002). W ramach liniowej redukcji płatności (według zasady 3%) starych premii została utworzona rezerwa, która służy przydzieleniu płatności „nowym”, a także – w określonych przypadkach – „starym” rolnikom. W 10 nowych państwach członkowskich został przyznany pułap określony przez Załącznik VIII bis, wprowadzony rozpo-

podąża już za produktem”⁶, lecz przybiera charakter płatności jednolitej. Płatność ta zostaje zakwalifikowana jako średnia dopłaty do produkcji lub płatności udzielonej w latach 2000-2002. W efekcie zabiegu określanego mianem *decoupling* producent staje się podmiotem płatności pewnego rodzaju „pensji” i może zdecydować o zaprzestaniu produkcji z obowiązkiem zachowania terenów w takim przypadku w „dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska”⁷. Rolnik nie musi już dostosowywać produkcji do wsparcia, reforma ma bowiem na celu wsparcie produkcji, o ile jest ona opłacalna (na terenach bardziej nawodnionych i przydatnych do uprawy) i odpowiada potrzebom rynku.

Jednolita płatność może być przedmiotem obrotu wraz z przekazaniem gruntu lub niezależnie od tego, a beneficjentem pomocy może być także podmiot nic niewytwarzający. W konsekwencji podmiot, który zakupił grunt bez wsparcia publicznego, zmuszony jest do dostosowania produkcji do potrzeb rynku.

Poza tym, że płatność jednolita jest uniezależniona od produkcji, wsparcie dla gospodarstw rolnych o większych rozmiarach⁸ jest rocznie

razdaniem nr 583/2004 (później zastąpiony rozporządzeniem nr 864/2004); dla Polski pułap ten wynosi: 724,6 mln euro w 2005 r., 881,67 mln euro w 2006 r., 1140,8 mln euro w 2007 r., 1425,9 mln euro w 2008 r., 1711,0 mln euro w 2009 r., 1996,1 mln euro w 2010 r., 2281,1 mln euro w 2011 r., 2566,2 mln euro w 2012 r. oraz 2851,3 mln euro w latach następnych. Włochy mają przyznany pułap: 2.539 mln euro w 2005 r., 3.112 mln euro w 2006 r., 3464 mln euro w latach 2007-2009, a 3497 mln euro w 2010 r. i w latach następnych. Także „nowe” państwa członkowskie muszą utworzyć rezerwę narodową poprzez procentową redukcję liniową (według zasady 3%) odpowiednich pułapów narodowych (art. 71 *quinquies*, wprowadzony rozporządzeniem nr 583/2004), z którego należą się tytuły wsparcia do przyznania rolnikom, którzy znajdują się w szczególnej sytuacji określonej przez Komisję.

⁶ Nie można powiedzieć, że pomoc w ogóle nie jest „związana” z produktem, ponieważ rozporządzenie nr 1782/2003 przewiduje liczne wyjątki (art. 72-143) w celu zapewnienia utrzymania pewnych upraw i pewnych hodowli, co do których istnieje ryzyko zanikania, gdyby nie została przydzielona pomoc finansowa. W szczególności wskazać należy możliwość utrzymania przez państwo, nawet w drodze przejściowej, związku pomocy z produkcją, dotyczących siania i suszenia zbóż, a także upraw w rejonach francuskich zamorskich (Azory, Madera), na wyspach Kanaryjskich i na wyspach Morza Egejskiego.

⁷ Rozporządzenie nr 1782/2003 w Załączniku IV określa minimalne wymogi, które będą musiały zostać ustanowione stosownie do obszarów. Przewidziane zostały także praktyki dotyczące zarządzania ścierniskami, płodozmianu upraw, odpowiedniego stosowania maszyn, ochrony trwałych pastwisk, bogactwa zwierząt, działalność nastawiona na rozprzestrzenianie się niepożądanych roślin, przede wszystkim utrzymanie „tarasów” i innych „elementów charakterystycznych krajobrazu”.

⁸ Dotyczy to tych gospodarstw, które otrzymywały wsparcie wyższe niż 5000 euro. „Małe producenci” są zwolnieni z modulacji, ale nie są zwolnieni z obowiązków wynikających z zasady

modulowane, tzn. podlega zmniejszeniu z 3% w 2005 r., 4% w 2006 r., do 5% w 2007 r. i w latach następnych aż do 2012 r. Oszczędności osiągnięte dzięki rocznej modulacji płatności są rozdzielane pomiędzy państwa członkowskie w wysokości odpowiadającej powierzchni gospodarstwa objętej działalnością rolną pierwotną i w oparciu na produkcie narodowym brutto – w efekcie następuje przesunięcie środków z tzw. pierwszego filaru do tzw. drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej przeznaczonego na wsparcie struktur rolnych w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

1. Uzasadnienie konieczności zreformowania systemu wsparcia wspólnotowego. Poprzednia polityka cenowa

Tradycyjna wspólnotowa polityka cenowa miała dwa cele. Po pierwsze – zamierzonym celem tej polityki była tzw. „redystrybucja” dochodu z konsumentów na producentów rolnych; po drugie – polityka Wspólnoty w odniesieniu do cen miała także ustabilizować rynki rolne w związku z ich nienależytym funkcjonowaniem. Polityka ta doprowadziła jednak w konsekwencji do sztucznego wzrostu cen rynkowych, a także wzrostu produkcji z przesunięciem punktu ciężkości z sektorów niewspieranych na sektory, dla których wsparcie zostało przewidziane, a także rozregulowała konsumpcję produktów.

Na początku lat dziewięćdziesiątych zaproponowany został system bezpośredniego wsparcia dochodów, uwzględniający warunki wolnego rynku i zapewniający dochód rolnikom. System ten, aby mógł funkcjonować sprawnie, musiał spełniać ustalone kryteria. Dostępność dopłat uzależniona była od dochodu, statusu producenta rolnego lub poziomu produkcji w określonym okresie historycznym. Wsparcie nie mogło mieć charakteru stałego, lecz wyłącznie przejściowy, z ograniczonym czasem trwania. Reformy przeprowadzone w latach 1992 i 1999 nie spełniły jednak wszystkich wspomnianych kryteriów⁹. W reformie z 2003 r. brakuje

warunkowości. Należy jednak podkreślić, że nie jest to wyłączenie właściwe, gdyż „mali producenci” otrzymają „pomoc dodatkową” w rozmiarze równym redukcji wynikającej z zastosowania modulacji w pierwszych 5000 euro płatności bezpośrednich dla gospodarstwa (art. 12).

⁹ Reforma Mc Sharry’ego z 1992 r. wprowadziła w sektorze nasennictwa i mięsa wołowego system tzw. płatności kompensacyjnych, których celem była rekompensata rolnikom utraty dochodów na skutek obniżenia cen rynkowych. Reforma miała jednak trzy negatywne aspekty:

ostatniego z wymienionych elementów, o ile nie uwzględni się faktu, że w momencie nowego przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej w 2014 r. możliwe jest niezaakceptowanie wydatków na rolnictwo ustalonych na bazie wielkości ustalonych w Brukseli w październiku 2002 r., na których oparta została reforma Fishlera¹⁰.

2. O relacji pomiędzy reformą Wspólnej Polityki Rolnej a ochroną środowiska

Należy przypomnieć, że rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich nie tylko przewiduje rekompensatę kosztów, które ponoszą rolnicy prowadzący działalność na obszarach górskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania, według zasad dobrej praktyki rolniczej, lecz także konstruuje system swobodnych ustaleń pomiędzy administracją publiczną i rolnikami, którzy przyjmują zobowiązania do specyficznych działań o charakterze środowiskowym w zamian za przyznanie wsparcia finansowego.

Jak już wspomniano, art. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 stanowi, że rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie przestrzegają podstawowych wymogów w zakresie zarządzania, o których mowa w Załączniku III lub tych, które Wspólnota określiła w zakresie zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, a także spełniają obowiązek utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej i środowiskowej. Niewykonanie tego obowiązku łączy się z sankcjami zmniejszenia lub utraty wsparcia.

Konfrontując reżim ustanowiony w 1999 r. dotyczący rozwoju obszarów wiejskich z reżimem określonym w 2003 r., wskazać należy pewną tendencję. Poprzednio zaangażowanie w kwestię działań środowiskowych było motywowane możliwością wsparcia, natomiast obecnie prowadzenie działalności rolniczej, według zasad zgodnych z ochroną środowiska, jest

a) istniejący uprzednio związek pomiędzy płatnością i produkcją uwzględniał konieczność prowadzenia produkcji w nasiennictwie lub hodowli, by otrzymać płatność; b) związek między przyznaniem płatności i użytkowaniem gruntu miał doprowadzić do przeniesienia wsparcia na właścicieli gruntów; c) stały charakter pomocy, jeśli chodzi o wysokość wsparcia, był z kolei nie do utrzymania ze względów finansowych.

¹⁰ Należy także uwzględnić fakt, że prawo do premii nie jest pewne co do ilości nie tyle z powodu ewentualnego niewywiązania się z obowiązków przez beneficjenta, ile z powodu racji dotyczących wspólnotowych finansów.

sankcjonowanym obowiązkiem. Potwierdzeniem tego jest brzmienie nowych przepisów art. 21 bis i 21 *ter* rozporządzenia nr 1257/1999, wprowadzonych rozporządzeniem nr 1783/2003, które przewidują możliwość ustanowienia przejściowego wsparcia (maksymalnie na pięć lat) tym rolnikom, którzy dostosują swe działania do surowych wymogów wspólnotowej regulacji w zakresie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa miejsca pracy (z częściowym pokryciem kosztów i z utratą dochodów będących wynikiem wspomnianych surowych norm ustanawiających „nowe obowiązki i ograniczenia w praktyce rolnej).

3. Możliwe skutki średniookresowej reformy w strukturach rolnych i krajobrazie wiejskim

W kontekście zamierzeń reformy z 2003 r. cel Wspólnej Polityki Rolnej (restrukturyzacja gospodarstw rolnych) wyraża się w systemie płatności jednolitej, ponieważ wydaje się on odpowiadać promocji i premiowaniu jednej z funkcji rolnictwa, jaką jest „funkcja konserwująca” (poprzez warunkowość wprowadzoną do regulacji prawnej).

Nawet jeśli prawdą jest, że możliwość odliczenia 10% środków finansowych przeznaczonych na jednolitą płatność bezpośrednią jest ukierunkowana na dopłaty uzupełniające dla rolników w celu promocji „szczególnych typów rolnictwa”, uznawanych za ważne nie tylko dla ochrony lub podniesienia wartości środowiska, lecz także dla polepszenia jakości lub komercjalizacji produktów rolnych¹¹, to fakt, że rolnicy otrzymują

¹¹ Zob. art. 69 rozporządzenia nr 1782/2003. Rozporządzenie nr 1783/2003 dodaje do rozporządzenia nr 1257/99, dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich, rozdział VI *bis* („Jakość żywności”). W systemie finansów pojawia się aspekt wspierania jakości produktów rolnych w celu zapewnienia konsumentów o procesach produkcyjnych zastosowanych w produkcji oraz informowaniu ich o specyfice produktów w ten sposób otrzymanych (przysparzających dodatkowy walor produktom rolnym pierwotnym i wspomagającym zbyć tych produktów na rynku). Wsparcie jest przydzielane rolnikom, którzy dobrowolnie uczestniczą w tzw. „systemach jakości” (wspólnotowych i narodowych), wśród których w prawie wspólnotowym wymienić można te, które dotyczą produktów rolnych będących gwarantowaną tradycyjną specjalnością, produktów rolnych z nazwą pochodzenia lub oznaczeniem geograficznym oraz produktów rolnictwa ekologicznego. Wspólna Polityka Rolna wzbogacona jest o specyficzną strategię, która pozwala przyjąć rozwiązania nastawione na wsparcie finansów publicznych dla rolnictwa w każdym przypadku, gdy w sektorze pierwotnym rolnicy osiągają zdolność do

płatność, nawet jeśli nic nie produkują, może doprowadzić do porzucenia wsi i podjęcia innej działalności produkcyjnej. Trzeba bowiem zauważyć, że obowiązek utrzymania terenów w dobrej kondycji agronomicznej i środowiskowej nie wymaga większego wysiłku. Obszary „czyste”, pozbawione upraw zanieczyszczających, przyczynią się z czasem do zmiany krajobrazu rolnego będącego wynikiem stosowanych przez rolników technik produkcji. Wieś może w tej sytuacji ulec wyludnieniu, gdyż dla utrzymania gruntów rolnych w dobrej kondycji środowiskowej wystarczy kilka dni pracy w roku.

Wspólnotowa polityka cenowa, ekonomicznie poprawna i uzasadniona w momencie jej wprowadzania w życie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, przyniosła efekt nadprodukcji i zniszczenia gruntów rolnych. Umieszczenie produkcji na terenach „wspieranych” doprowadziło do przekształceń dolin i wzniesień w rozległe równiny pozbawione brzegów, stawów i zalesień. W przyszłości prawdopodobnie będziemy ubolewać nad tym, że Wspólna Polityka Rolna z nowym reżimem płatności jednolitej zepsuła krajobraz wiejski, który od zawsze był owocem pracy wieśniaczej¹².

4. O szczególnych aspektach reformy – „renacjonalizacja” Wspólnej Polityki Rolnej

Reforma zakłada przyznanie szerokiego pola manewru dla państw członkowskich (zgodnie z zasadą subsydiarności), a mianowicie możliwość przejściowego utrzymania pomocy w produkcji w celu zredukowania ryzyka porzucenia obszarów lub upraw, a także wybór pomiędzy dwoma

działania na rynku, przezwyciężając trudności dzięki produktom jakościowym (odpowiedniego marketingu), które gwarantują pozycję konkurencyjną na rynku wewnętrznym oraz międzynarodowym.

¹² Por. V. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari 1962. Ewolucja systemów produkcji w rolnictwie przyniosła w konsekwencji przeobrażenie włoskiego krajobrazu rolnego od czasów antycznych do czasów współczesnych, wspominając różne formy, „plantacje lombardzkie”, „zadrzewianie tokańsko-ubryjsko-markeńskie”, porządkowanie „krawędziowe” czy też „tarasowe”; F. Braudel, *Il mondo attuale*, Torino 1996, s. 26: „[...] nie ma krajobrazu, który by się nie odznaczał ciągłą pracą wzbogacanego z pokolenia na pokolenie”. Zob. także A. Germanò, *Relazione introduttiva, al Convegno IDAIC di Catania (29-31 ottobre 1998)*, w: *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del Mediterraneo*, red. M. Bivona, Milano 2000, s. 21.

różnymi sposobami wdrażenia reżimu jednolitej płatności¹³. Trzeba jednak zaznaczyć, że ta ostatnia możliwość przysługuje jedynie 15 państwom członkowskim, które tworzyły Unię Europejską w 2003 r. Natomiast w nowych 10 państwach członkowskich będzie wdrażany reżim tzw. regionalizacji, gdyż nie ma w tych państwach kategorii „rolników historycznych”, tzn. takich, którzy w latach 2000-2002 otrzymywali wspólnotową premię produkcyjną. Innymi słowy, w „nowych” państwach wszyscy rolnicy, którzy otrzymują jednolitą płatność, są „nowi”.

5. Podział jednolitej pomocy na kwoty i hektary „kwalifikujące się”

Reżim jednolitej płatności zastępuje większość płatności przewidzianych przez różne wspólne organizacje rynkowe¹⁴, a pomoc jednolita jest podzielona na kwoty (tzw. „prawa” lub „tytuły do pomocy”) w stosunku do hektarów „kwalifikujących się”.

Wymóg „kwalifikujących się hektarów” (art. 44 rozporządzenia) przewiduje, że tytuł do płatności przysługuje niezależnie od produkcji, jeżeli posiada się uprawnienie do wsparcia dostosowane do hektarów „kwalifikujących się”. Ta sama norma stanowi, że „kwalifikujący” się hektar oznacza grunty rolne gospodarstwa obejmujące grunty orne i trwałe pastwiska, z wyjątkiem powierzchni pod uprawami trwałymi, lasami oraz powierzchni

¹³ Chodzi o model tzw. „historyczno-indywidualny”, oparty na okresie referencyjnym lat 2000-2002, z uwzględnieniem sumy płatności otrzymanych do hektarów. System ten pozwala zagwarantować rolnikowi ten sam dochód, który pochodził z okresu referencyjnego. Inny model to model wywodzący się z „regionalizacji” przewidujący podział sumy referencyjnej pomiędzy wszystkich rolników regionu (którzy otrzymali lub nie otrzymali płatności bezpośrednich w okresie referencyjnym) na podstawie całej powierzchni rolnej regionu (niezależnie od faktu, czy powierzchnia ta była przedmiotem dopłat bezpośrednich). Model „regionalizacji” jest próbą ominięcia zaburzeń konkurencji, co się przejawia wówczas, gdy niektórzy rolnicy (ci, którzy w okresie referencyjnym otrzymali płatności bezpośrednie) są wspierani, w systemie kompletnego *decoupling* dochodzi do podejmowania produkcji „nie wspieranej”, co jest silną stroną płatności jednolitej. Włochy wybrały aplikację tzw. „narodową” (zob. Dekret Ministerialny z 5 sierpnia 2004 r., n. 1787). Natomiast wydaje się, że państwa członkowskie Europy Północnej wybrały regionalizację, gdyż niektóre aspekty Wspólnej Polityki Rolnej mają charakter społeczny z uwagi na kwestie dotyczące utrzymania terenów i środowiskowe; zob. M. Frascarelli, *Il Nord sceglie la regionalizzazione*, w: *Terra e Vita*, 2004, fasc. 25, s. 12.

¹⁴ Zastępuje wsparcie poprzednio przyznawane do sadzenia, skrobi ziemniaczanej, skrobi, roślin strączkowych, ryżu, nasion, mięsa wołowego, mleka i produktów mlecznych, mięsa owczego i koziego, suszonej paszy; Załącznik VI do rozporządzenia nr 1782/2003.

wykorzystywanych do celów nierolniczych”¹⁵. Ta restryktywna reguła nie dotyczy rolników 10 nowych państw członkowskich, ponieważ dla nich ustanowiona została możliwość wykorzystania działek do produkcji owoców i warzyw (art. 51)¹⁶.

Precyzując, podział na kwoty umożliwia obrót płatnościami wraz z gruntem albo bez gruntu. W ten sposób płatności jednolitej nadany został charakter „dobra” gospodarstwa, które może być przedmiotem samodzielnego obrotu¹⁷, posiadającego w konsekwencji wartość gospodarczą. Taki system nie tylko kreuje *new property*¹⁸ bliską koncesji administracyjnej w systemie państwa scentralizowanego, lecz także upraszcza procedury składania wniosków i przyznawania pomocy. System ten może być jednak źródłem wielu sporów na tle złożonej konstrukcji prawnej „kwalifikujących się hektarów” pomiędzy właścicielem i dzierżawcą. Fakt, że płatność jednolita jest dobrem, które może być przedmiotem samodzielnego obrotu prawnego¹⁹, jest korzystny dla właściciela gruntów (a nie bezpośrednio dla przedsiębiorstwa). Natomiast w przypadku, gdy beneficjent jest dzierżawcą (np. gdy przedsiębiorca gospodaruje na dzierżawionych gruntach), nastąpi utrata kapitału.

¹⁵ W czasie obowiązywania rozporządzenia nr 864/2004 z 29 kwietnia 2004 r. „hektarami kwalifikującymi się”, jeśli są uprawami stałymi, stały się gaje oliwne posadzone przed 1 maja 1998 r. i uprawy chmielu (art. 1.12 rozporządzenia nr 864/2004, który zmienił art. 51 rozporządzenia nr 1782/2003).

¹⁶ Chodzi o rozporządzenie nr 583/2004, które wprowadziło art. 71 *octies* do rozporządzenia nr 1782/2003, w związku z przystąpieniem 10 „nowych” państw członkowskich. Natomiast dla rolników ze „starych” państw członkowskich nie są dostępne działki przeznaczone do produkcji warzyw i owoców, a także ziemniaków innych niż ziemniaki przeznaczone do produkcji skrobi ziemniaczanej (art. 51 rozporządzenia nr 1782/2003 zatytułowany „Rolnicze wykorzystanie gruntów”).

¹⁷ Rozporządzenie nr 1782/2003 w art. 117 przewiduje, że w przypadku przeniesienia płatności bez ziemi, część jej aż do granicy 13% wpada bez zwrotu do rezerwy narodowej.

¹⁸ O *new properties* pisał po raz pierwszy Reich, *The New Property*, w: „Yale Law Journal” 1964, s. 733; obecnie zob. np. *Dalle res alle new properties*, red. De Nova, Inzitari, Tremonti e Visentini, Milano 1991. Na ten temat zob. także Jannarelli, *Beni, interessi, valori. Profili generali*, w: *Diritto privato europeo*, red. Lipami, Padova 2003, vol. II, s. 291; por. także A. Germanò, *L'azienda agricola ed i suoi nuovi beni. Le quote di produzione e il diritto di reimpianto dei vigneti*, w: „Diritto dell' Agricoltura” 1995, s. 1.

¹⁹ Wydaje się, że Cian (*Sulla pignorabilità e sulla costituibilità in pegno degli aiuti comunitari*, w: *Il nuovo diritto agrario comunitario*, red. Casadei I Sgarbanti, Milano 2005, s. 355) uznaje płatność jednolitą za dobro od pierwszego momentu procedury sprawdzającej i następczej dotyczącej jej przyznania, ponieważ próbuje porównać ją do kwoty produkcyjnej i prawa do sadzenia, które należałoby uznać za możliwe do obciążenia i ustanowienia na nich zastawu, wobec art. 18 dekretu legislacyjnego z 29 marca 2004 r., n. 102.

6. Natura prawna płatności jednolitej

Reżim jednolitej płatności zastępuje większość premii przewidzianych w ramach różnych wspólnych organizacji rynkowych. Pomoc jednolita jest podzielona na kwoty w stosunku do hektarów „kwalifikujących się” beneficjenta w celu ułatwienia obrotu nią. Beneficjentami są przede wszystkim rolnicy „historyczni”, którzy w latach 2000-2002 otrzymywali dopłaty do produkcji z różnych tytułów, jeśli jeszcze prowadzą działalność. Jednak także „nowi” rolnicy mogą otrzymać płatność jednolitą w nowych 10 państwach członkowskich w następstwie pierwszego przydziału państwa. W państwach „starej piętnastki” będzie to możliwe w wyniku zakupu od rolnika „historycznego”, który chce się pozbyć płatności w celu definitywnego zaprzestania działalności rolniczej lub w następstwie przyznania przez państwo, które przekazuje ją z rezerwy narodowej obciążającej wszystkich historycznych beneficjentów i ze wzrostu różnych „pozostałości” po premii w przypadku przekazania tej premii bez gruntu lub z powodu jej niewykorzystania przez pewien okres²⁰.

Ten aspekt systemu, który biorę pod uwagę, nie ma znaczenia w Polsce, jest to bowiem państwo, w którym nie jest stosowane historyczne kryterium przyznawania płatności. Jednakże należy wskazać, że wartość płatności jednolitej dla „starego rolnika” nie jest równa sumie płatności otrzymanych przez niego w brany pod uwagę okresie, czy też nie jest równa sumie stanowiącej punkt odniesienia. Została bowiem przewidziana redukcja procentowa sum, stanowiących punkt odniesienia w celu przestrzegania pułapu narodowego. Ustanowione zostało „cięcie” 3-5% modulacji rocznej od 2004 do 2012 r., a także liniowa redukcja konieczna dla stworzenia rezerwy narodowej. Na korzyść środków w drugim filarze na finansowanie płatności uzupełniających może bowiem zostać przeznaczony 10%. Możliwe jest także wyłączenie od zwolnienia z modulacji małych gospodarstw, jeśli takie są wymagania rynku. Czas trwania płatności jednolitej aż do 2012 r. (tj. w czasie obowiązywania rozporządzenia) może być uzależniony w każdym momencie od zmian na rynku lub zmian budżetowych.

²⁰ Zgodnie z art. 45 rozporządzenia nr 1782/2003 każde uprawnienie nie wykorzystane przez okres 3 lat jest przekazywane do rezerwy krajowej. Z kolei w myśl zaś art. 42 ust. 8 rozporządzenia, uprawnienia ustanowione przy wykorzystaniu rezerwy krajowej nie mogą zostać przeniesione przez okres pięciu lat, począwszy od ich przyznania (z wyjątkiem przypadku przekazania w drodze faktycznego lub przewidywanego dziedziczenia oraz w drodze odstąpienia od przepisów art. 46).

Warto mieć na uwadze, że gdy mówi się o płatności jednolitej dla rolników „historycznych”, Wspólnota kontynuuje przede wszystkim interwencję w system produkcji rolnej poprzez politykę „sterowania”, przyznając dziś pomoc publiczną nie ze względów produkcyjnych, lecz ze względów społecznych i środowiskowych. Ponadto należy zauważyć, że poprzednie płatności przyznane rolnikom „historycznym” reprezentują *quantum* płatności jednolitej.

W świetle przeprowadzonych rozważań wydaje się konieczne dokonanie rozróżnienia pomiędzy sytuacją „nowych” i „starych” rolników.

Uważam, że nie może być wątpliwości, iż płatność jednolita dla „nowych rolników” zarówno w „starych”, jak i w „nowych” państwach członkowskich Unii Europejskiej jest wartością inną niż płatność jednolita, z której korzystać mogą rolnicy „historyczni”²¹. W braku domniemań, które determinują „*an*”, „*quantum*” i „*quomodo*”, wsparcie przyznane „nowym” rolnikom zapewne przybiera formę koncesji administracyjnej sankcjonowanej możliwością „odwołania” pomocy w razie niespełniania wymogów uzasadniających korzystanie ze wsparcia²².

Przechodząc do analizy sytuacji rolników „historycznych”, wskazać należy, iż płatność jednolita dla rolników „starej piętnastki” Unii Europejskiej jest związana z przeszłością beneficjenta. Płatność jednolita wynika z płatności już przez nich otrzymanych w trzyletnim okresie referencyjnym, lecz w nowym zarysie zmodulowanym i zrewidowanym. Innymi słowy, wydaje się, że płatność jednolita dla rolników „historycznych” jest pewnym rodzajem „wierzytelności” wobec administracji publicznej, której roczne świadczenie trwa w sposób ograniczony, a jego ilość nie jest pewna ani na początku, ani w latach następnych. Można

²¹ Budzi zaufanie fakt, że tak samo w „starych”, jak i w „nowych” państwach członkowskich inny jest system obrotu płatnością „przekazaną” z rezerwy narodowej w porównaniu do obrotu płatnościami jednolitymi przyznanymi innym rolnikom. W istocie, według art. 42.8 rozporządzenia nr 1782/2003 i dla art. 71 *quinquies* rozporządzenia nr 583/2004, nie jest dopuszczony przez 5 lat od przyznania obrót premią z wykorzystaniem rezerwy narodowej.

²² Taka konstrukcja pomocy jednolitej, jako efekt przyznania pewnego rodzaju koncesji administracyjnej, może wymagać przyjęcia, że rozporządzenie nr 1782/2003 nie gwarantuje prawa przez cały okres obowiązywania (2005-2012) lub przez cały okres wydatków uwzględnionych przez rozporządzenie. Treść art. 30 rozporządzenia pozostawia nie przesądzoną możliwość ich rewizji w każdym momencie w związku z „przeobrażeniami rynku i sytuacji budżetowej”.

powiedzieć, że jest to raczej należne świadczenie pieniężne, nie tylko wówczas, jeśli wierzyciel będzie spełniał przewidziane wymogi ekologiczne, lecz także wtedy, gdy dłużnik będzie dysponował wystarczającą ilością środków. Ponadto nie można pominąć faktu, że stosunek prawny łączący oba podmioty jest stosunkiem, w którym jeden z podmiotów należy do administracji publicznej, co nadaje temu stosunkowi charakter publiczny.

Poprzednie rozważania dają podstawy do twierdzenia, że w przeciwieństwie do niektórych poglądów²³, płatność jednolita nie ma charakteru prawa podmiotowego, lecz jedynie interesu prawnego, ponieważ jej istotą jest jej określenie *a priori* przynależne do sfery dyskrecjonalnej podmiotów publicznych²⁴. Potwierdza to treść rozporządzenia (art. 24), które ustanawia możliwość wyłączenia z płatności, gdy przestaną istnieć podstawy do korzystania z niej.

²³ Por. mój referat na Convegno IDAIC (Ferrara-Rovigo, 19-20 Novembre 2004), *Il disaccoppiamento e il premio unico aziendale*, w: *Il nuovo diritto agrario comunitario*, red. Casadei i Sgarbanti, Milano 2005, s. 17, w którym wyróżniam prawo do premii jednolitej „starych” i „nowych” rolników (zakwalifikowana jako interes prawny) i premię jednolitą, która już została przyznana (zakwalifikowana jako „dobro”, a zatem jako aktywna sytuacja prawna) jak prawo podmiotowe. Inaczej uważają Jannarelli, *Intervento*, i Cassadei, *I riflessi della riforma sui rapporti tra proprietà e impresa*, ibidem, s. 85 i 123. Natomiast Albisini, *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, „Nuovo Diritto Agrario” 2004, s. 106, zaprzecza, że prawo do płatności jednolitej można uznać za prawo podmiotowe, tzn. idealną sytuację prawną, której atrybuty konstytutywne są wyznaczone *ex ante* i pozostają obojętne wobec czynności podmiotu zobowiązanego.

²⁴ Nie mogę nie wspomnieć, że przy implementacji rozporządzeń średnioterminowej reformy Wspólnej Polityki Rolnej, w dekrete włoskiego Ministra Polityki Rolnej i Leśnej z 5 sierpnia 2004 r., n. 1787, termin angielskojęzyczny „*payment entitlement*” przetłumaczony został jako „tytuł do pomocy” (*titolo all'aiuto*), co pozwoliło uniknąć wyrażenia „prawo do pomocy”. Wydaje się to nie odpowiadać dyscyplinie podstawowej redukcji i ewentualnego zniesienia reżimu płatności jednolitej według wymagań rynku. Żeby lepiej zrozumieć to, co zostało powiedziane wyżej, warto mieć na uwadze, że dyskusje we wspólnotowych grupach roboczych toczą się w języku angielskim, i że pierwszym podstawowym tekstem regulacji jest tekst angielski. Interesująca więc jest z tego punktu widzenia angielska wersja rozporządzenia nr 1782/2003, w której używa się słowa „*entitlement*” lub „*payment entitlement*” przy uwzględnianiu premii jednolitej. Słowa „*entitlement*” nie można przetłumaczyć jako „prawo podmiotowe”, lecz najwyżej jako „aktywna sytuacja prawna”. Interesująca jest także opinia n. 2636 z 26 sierpnia 2002 r. naszej Rady Państwa („*Foro Italiano*” 2004, Nr III, c. 152), według której „akty wdrażające dyrektywy wspólnotowe nie powinny być zredagowane w sposób, który powtarza tłumaczony tekst w języku włoskim, lecz w sposób uwzględniający wyrażenia słowne najbardziej skuteczne dla przeniesienia do naszego języka prawnego koncepcji, które wyraża akt wspólnotowy”.

7. Audyt gospodarstwa i zintegrowany system zarządzania i kontroli

Państwa członkowskie są obowiązane do wprowadzenia zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, którego celem jest identyfikacja beneficjentów składających wnioski o wsparcie i rejestrowanie ich w systemie informatycznym. W pewien sposób powiązana z systemem wykazów beneficjentów gospodarstw krajowych jest promocja systemów weryfikacji gospodarstw, właśnie przez ich audyt oraz poprzez *farm advisory system*.

8. Konkluzje

Najlepszym podsumowaniem niniejszych rozważań wydaje mi się wskazanie podstawowych elementów reformy średnioterminowej tworzących aktualny kształt Wspólnej Polityki Rolnej.

Redukcji podlegają płatności pokrywane z Sekcji Gwarancji FEOGA oraz regulowane przez różne wspólne organizacje rynkowe, zaś płatności, które nastawione są na wsparcie dochodów rolników, są niezależnione od produkcji (*decoupling*) i podporządkowane wymogom natury środowiskowej oraz bezpieczeństwa żywnościowego. Wsparcie dochodów jest rocznie zróżnicowane w stosunku do powierzchni gospodarstwa oraz według systemu modulacji i ogranicza się do tzw. „dachu gospodarstwa”. Płatność jednolita może stanowić podstawę dla prawdziwego i właściwego „dobra” w zakresie, w jakim tytuł do wsparcia może być przedmiotem obrotu. Może się ona przyczynić do zaniechania przez rolników podejmowania takiej działalności, która jest wspierana finansowo.

Na koniec warto sformułować ostrzeżenie, że Wspólna Polityka Rolna „nowego wieku” jest kompletnie inna niż polityka wyznaczona przez uczestników konferencji w Stresie w 1958 r. Obecnie wsparcie dla produktu zostało przeobrażone we wsparcie dla producenta, a nawet dla tego, kto prowadzi na gruntach rolnych działalność niekoniecznie produkcyjną, będącą działalnością rolniczą *sensu lato* lub nastawioną na utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej i środowiskowej. Obserwując przejście od celów przyświecających Wspólnocie w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, tj. od wzrostu produktywności rolnictwa (jak według art. 33 Traktatu) do lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, tj. zawsze w kierunku polityki wsparcia struktur produktywnych, gospodarczo najwydaj-

niejszych, zauważyć należy, że w tym nowym wieku tematyka ochrony środowiska oraz konserwacji obszarów naturalnych uzyskała zasadnicze znaczenie dla określenia pojęcia rolnictwa, którego podstawową funkcją stała się funkcja konserwująca. Elementem wyróżniającym i służącym identyfikacji rolnictwa w świetle reżimu jednolitej płatności nie jest produkt, lecz terytorium. Takie rozwiązanie zasługuje na pozytywną ocenę. Jednakże, jak zaznaczyłem wcześniej, za kilka lat może ujawnić się negatywny wpływ średniookresowej reformy na krajobraz wiejski.

THE CAP REFORM 2003 AND THE SINGLE PAYMENT SCHEME

S u m m a r y

The subject of the paper is the legal regime of the single payment scheme in the context of the reform to the Common Agricultural Policy drafted in 2003. The reform, adopted by then 15 member states of the EU in resolution 1782/2003 dated 29 September 2003, postulates a departure of production and support. The specific feature of the reform is that the Community support is conditioned, or dependant, on the effects of cross compliance, which, when not achieved, result in a reduction or withdrawal of the aid. Another condition stipulated in the reform is the tying of aid with environmental protection, as envisaged in the Green Box of the Marakesh Agreement.

The Community no longer grants financial aid to production, but aims to support farmers for the very fact that they are farmers. In other words, Community aid does not follow the product but takes the form of a single payment. That payment is now qualified as the average production support, or payment made in the years 2000-2002. In the effect of the further decoupling of direct payments, the farmers receive a certain 'rent', and may then decide to terminate agricultural production, to ensure "good agricultural practice, compatible with the principles of environmental protection".

Another objective of the reform is granting aid for profitable production (on good arable land), and as such it meets the market expectations.