

SEBASTIAN BALCERAK

Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego

1. Poprawa jakości legislacji wspólnotowej należy do katalogu podstawowych zadań realizowanych w ramach strategii lizbońskiej¹. Wraz z celami indykatywnymi obniżenia barier administracyjnych dla uczestników rynku wewnętrznego oraz dążeniem do usprawnienia działalności organów administracji publicznej stosujących *acquis communautaire*, inicjatywa uproszczenia prawodawstwa unijnego stanowi jedno z największych wyzwań stawianych przed ustawodawcą wspólnotowym. Proces uproszczenia przepisów prawa Unii Europejskiej jest coraz częściej przywoływany jako kluczowy element strategii politycznej organów i instytucji kształtujących ramy polityk wspólnotowych². Problematyka jakości prawa wspólnotowego stała się w ten sposób przedmiotem wzmożonego zainteresowania na wielu płaszczyznach aktywności Wspólnoty i tym samym zyskała więcej niż tylko czysto legislacyjny wymiar.

Co do zasady, inicjatywa uproszczenia przepisów prawa wspólnotowego ukierunkowana została na poprawę otoczenia regulacyjnego przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach rynku wewnętrznego i podniesienie poziomu konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie czasu³. Nie oznacza to jednak, że pole oddziaływania tego procesu zostało zawężone wyłącznie do tych obszarów regulacji, które bezpośrednio związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej. Takie

¹ Zob. Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, dok. COM(2005) 97 końcowy, z 16 marca 2005 r., s. 2.

² Zob. Komisja Europejska, *Simplifying the CAP*, DG Rolnictwo, Newsletter No 74, Bruksela, czerwiec 2005 r., s. 1.

³ Zob. Komunikat Komisji, Plan Działań, *Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, dok. COM(2002) 278 końcowy, z 5 czerwca 2002 r., s. 3 i n.

podejście mogłoby doprowadzić do wyłączenia z procesu upraszczania tych polityk wspólnotowych, w ramach których potencjał poprawy otoczenia regulacyjnego jest znaczny. Do tych obszarów regulacji należy z pewnością zaliczyć Wspólną Politykę Rolną (WPR).

Włączenie polityki rolnej Unii Europejskiej w ramy procesu uproszczenia nastąpiło jeszcze w 2003 r. wraz z ujednoczeniem schematów wsparcia bezpośredniego w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003⁴. Kluczowym elementem poprawy otoczenia regulacyjnego dla producentów rolnych było ustanowienie procedury składania jednolitego wniosku (o charakterze wieloletnim)⁵ dla wszystkich schematów pomocowych oraz włączenie możliwie największego zakresu produktów rolnych do jednolitej płatności bezpośredniej⁶.

Z politycznego punktu widzenia ukształtowanie się wyodrębnionego procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego należy wiązać z publikacją przez Komisję Europejską Komunikatu w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej z 19 października 2005 r.⁷ oraz z przyjęciem Konkluzji do tego dokumentu przez Radę ds. Rolnictwa w grudniu 2005 r. Od tego czasu pojęcie uproszczenia legislacji prawnorolnej nieodłącznie towarzyszy wszelkim nowym inicjatywom ustawodawczym Komisji Europejskiej w zakresie reform sektorowych (np. ostatnio w ramach reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw⁸), rewizji specyficznych reżimów legislacyjnych powiązanych z polityką rolną Unii Europejskiej (np. ostatnio w odniesieniu do nazew-

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r., określające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz., L 270 z 21 października 2003 r., s. 1; polskie wydanie specjalne, t. 40, rozdział 3, s. 269-337.

⁵ Art. 22 ust. 2.

⁶ Art. 33.

⁷ Zob. Komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, dok. COM(2005) 509 końcowy, z 19 października 2005 r.

⁸ Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczegółowe dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE i rozporządzenia (EWG) nr 827/68, (WE) nr 2200/96, (WE) nr 2201/96, (WE) nr 2826/2000, (WE) nr 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2202/96; Dz. Urz., L 273 z 17 października 2007, s. 1. W pkt 20 preambuły do rozporządzenia mowa jest o „uproszczeniu i opracowaniu bardziej ukierunkowanego i jednocześnie elastycznego systemu wsparcia dla sektora owoców i warzyw”.

nictwa handlowego napojów spirytusowych⁹), czy też w przypadku przeglądu horyzontalnych instrumentów w ramach pierwszego filaru (np. ostatnio w zakresie mechanizmów promocji produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich¹⁰).

Już na wstępie warto zauważyć, że w każdym z powyższych przypadków cele realizowane przez ustawodawcę wspólnotowego w ramach procesu uproszczenia są całkowicie odmienne. Wynika to z faktu, że proponowane przez Komisję Europejską modyfikacje w instrumentarium prawnorolnym dotyczą produktów rolnych, które cechuje własna specyfika i złożoność sytuacji rynkowej. Natomiast odmienny charakter prawny obowiązujących w danym sektorze instrumentów powoduje, że wszelkie zmiany w ramach uproszczenia, wykraczające poza zabieg technicznego uporządkowania nadmiernie rozbudowanej legislacji, mogą rodzić różne skutki prawne zarówno dla uczestników rynku, państw członkowskich, jak i dla instytucji Wspólnoty. Powstaje zatem pytanie o możliwość określenia charakterystycznych elementów procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego oraz kryteriów kwalifikujących dany akt prawny do rewizji legislacyjnej.

Oprócz określenia przesłanek determinujących konieczność poprawy jakości poszczególnych obszarów legislacji prawnorolnej, celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby zdefiniowania stosowanego przez ustawodawcę wspólnotowego terminu „uproszczenia” oraz wskazanie wzajemnych powiązań i zależności pomiędzy poszczególnymi elementami procesu uproszczenia a kierunkami zmian we Wspólnej Polityce Rolnej i najnowszymi tendencjami ewolucji wspólnotowego prawa rolnego. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej wkracza bowiem obecnie w kolejny etap przeobrażeń o charakterze systemowym, których prawdopodobnym skutkiem będą daleko idące modyfikacje reguł wydatkowania środków publicznych na realizację celów prawnotraktatowych w zakresie rolnictwa. Nie można wykluczyć, że inicjatywa uproszczenia stanowić będzie centralny punkt uzasadnienia tych zmian.

⁹ Zob. Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji, opisu, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, dok. COM(2005) 125 końcowy, z 15 grudnia 2005 r. W projekcie, w pkt 3 preambuły, mowa jest o „lepszym, systematycznym podejściu do prawodawstwa regulującego kwestie napojów spirytusowych”.

¹⁰ Zob. projekt rozporządzenia Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich (COM(2007) 268 końcowy) – sygn. SG Rady UE 9960/07. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia ustawodawca wspólnotowy stwierdza, że „ujednoczenie ram prawnych ma celu ułatwienie uczestnikom polityki promocyjnej korzystania z systemu poprzez uproszczenie procedur administracyjnych”.

Główny przedmiot rozważań nad procesem uproszczenia w ramach niniejszego artykułu stanowi tegoroczny projekt nowego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych (tzw. projekt *single CMO*)¹¹. Osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie tego rozporządzenia było priorytetowym zadaniem stawianym prezydencji niemieckiej przez Komisję Europejską na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa w czerwcu 2007 r. Ostateczne zakończenie negocjacji w najbardziej wrażliwych punktach spornych projektu oraz kilkumiesięczne prace nad ujednoczeniem terminologii w ramach dokumentu umożliwiły przyjęcie aktu prawnego przez Radę 22 października 2007 r. Z dniem 1 stycznia 2008 r. funkcjonowanie rynku wewnętrznego produktów rolnych, objętych dotychczas każdorazowo autonomicznym instrumentarium wspólnej organizacji rynków w obszarze pierwszego filaru, poddane zostanie jednolitej regulacji wspólnotowej o wymiarze horyzontalnym. Tak istotne przemodelowanie podstaw prawnych funkcjonowania jednolitego rynku produktów rolnych wymaga szerszego komentarza naukowego. Tym bardziej że uproszczenie jest jedynie przedpolem zmian o charakterze reformatorskim.

Poważna rekonstrukcja podstaw prawnych w obrębie pierwszego filaru w ramach uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej nie mogła odbyć się bez wątpliwości natury prawnej. Wątpliwości te pojawiły się po stronie państw członkowskich w odniesieniu do problematyki podziału i cesji kompetencji ustawodawczych z Rady na Komisję Europejską. W trakcie zakończonych niedawno negocjacji równie delikatnym problemem okazały się także tryb i organizacja wykonywania uprawnień ustawodawczych Komisji Europejskiej oraz zagwarantowanie odpowiedniego udziału państw członkowskich w procedurze stanowienia prawa rolnego na szczeblu komitetu zarządzającego. Dlatego też, jako dodatkowy cel poniższych rozważań, przyjęto próbę określenia związku pomiędzy inicjatywą uproszczenia rolnego *acquis* a problematyką kompetencji ustawodawczych instytucji wspólnotowych właściwych rzeczowo w zakresie polityki rolnej Unii Europejskiej¹².

¹¹ Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych, dok. COM(2006) 822 końcowy, z 18 grudnia 2006 r., sygn. SG Rady UE 16715/06 oraz 10138/07 ADD 1.

¹² Szerzej na temat właściwości instytucjonalnej w: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyńska, I. Woicka, Warszawa, czerwiec 2005, s. 131 i n.

Poruszona w artykule tematyka poprawy jakości legislacji wspólnotowej stanowiła dotychczas przedmiot licznych rozważań nad systemowymi koncepcjami i metodologią redukcji barier administracyjnych¹³. Dość liczne są również materiały i opracowania informacyjno-dydaktyczne na temat procesu uproszczenia, prezentujące ten problem w kontekście podejmowanych przez Wspólnotę inicjatyw politycznych i przyjmowanych strategii działania organów UE¹⁴. Jak dotąd nie podjęto jednak próby bliższego określenia prawnego kontekstu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego¹⁵ – zapoczątkowanego Komunikatem Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej z 19 października 2005 r. Dlatego też zamiarem autora jest wstępne zasygnalizowanie prawnych konsekwencji nowo zrealizowanych inicjatyw ustawodawczych w ramach uproszczenia rolnego *acquis*.

Jednocześnie, postępujący stopień złożoności współczesnego życia gospodarczego – także w zakresie działalności rolniczej – oraz bezpośrednio związana z tym szczegółowość wspólnotowej materii prawnej sprawia, że niniejsze rozważania mają również istotny walor praktyczny. Dodatkowo, działalność rolniczą – zwłaszcza w Polsce – nadal cechuje dość szeroki zakres potencjalnych rezerw modernizacyjnych, a co za tym idzie większej komplikacji i złożoności procesu prowadzenia gospodarstwa rolnego, szczególnie w aspekcie kontroli standardów bezpieczeństwa żywności, pasz czy dobrostanu zwierząt. Uproszczenie przepisów prawa wspólnotowego mogłoby z odpowiednim wyprzedzeniem zapobiec obniżeniu skuteczności i wydajności gospodarowania wynikającego np. z czasochłonnych procedur dotyczących sprawozdawczości. W tym kontekście zgłębienie problematyki uproszczenia w sektorze mogłoby pozytywnie wpły-

¹³ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Strategia w zakresie uproszczenia otoczenia regulacyjnego*, dok. COM(2005) 535 końcowy, z 25 października 2005 r.; Dokument roboczy Komisji Europejskiej: *Measuring Administrative Costs and Reducing Administrative Burdens in the European Union*, dok. COM(2006) 691 końcowy, z 14 listopada 2006 r.

¹⁴ Zob. zwłaszcza M. Kałużyńska, *Better Regulation*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 13, Warszawa 2003; M. Kałużyńska, *Better Regulation – inicjatywy w zakresie uproszczenia legislacji wspólnotowej i poprawy jakości prawa Unii Europejskiej*, ibidem, s. 151-156.

¹⁵ Dostępne są natomiast opracowania monograficzne dotyczące jakości wspólnotowego prawa rolnego w ujęciu systemowym; zob. zwłaszcza R. Barents, *The Agricultural Law of the EC. An Inquiry into the Administrative Law of the European Community in the Field of Agriculture*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer 1994, s. 305-309; H. Xanthaki, *The Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong?*, „Common Market Law Review” 2001, nr 38, Kluwer Law International.

nać na kształtowanie (np. w procesie konsultacji i opiniowania projektów aktów prawnych) otoczenia regulacyjnego, którego ramy dopiero zostaną wdrożone do polskiego porządku prawnego (np. w kontekście wymogów współzależności – ang. *cross-compliance*).

2. W Komunikacie z października 2005 r. Komisja Europejska podjęła próbę wyodrębnienia w ramach uproszczenia dwóch kategorii tego procesu. Pierwszą z nich określiła jako tzw. uproszczenie techniczne, zakładające przegląd ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania w celu usprawnienia i osiągnięcia bieżących celów politycznych w bardziej skuteczny sposób w niezmienionych ramach prawnych danej polityki. W tak zdefiniowanej kategorii uproszczenia dopatrywać można się negatywnej definicji uproszczenia technicznego, do którego zaliczyć należy wszelkie działania legislacyjne służące poprawie jakości regulacji nie będące jednocześnie zmianą zasad funkcjonowania i organizacji rynku rolnego. Wydaje się, że w pojęciu uproszczenia technicznego mieszczą się również te zabiegi natury legislacyjnej, które prowadzą do poprawy przejrzystości i redukcji objętości prawa wspólnotowego – tj. kodyfikacja i konsolidacja przepisów prawnych¹⁶.

Drugą wyodrębnioną w Komunikacie Komisji kategorią jest tzw. uproszczenie polityczne. Pod tym pojęciem ustawodawca wspólnotowy rozumie udoskonalenie wsparcia na rzecz rolnictwa oraz – co ciekawe – instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Odniesienie się do drugiego filaru polityki rolnej Unii Europejskiej każe przypuszczać, że proces uproszczenia nie powinien być rozumiany wyłącznie w ujęciu czysto wspólnotowym. Charakterystyczną cechą instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich jest dzielenie się kompetencjami i zadaniami między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi z drugiej. Owa współodpowiedzialność za realizację celów wspólnotowej polityki wiejskiej dotyczy zarówno programowania, jak i szczegółowej implementacji postanowień bazowych aktów prawnych Rady – w tym przypadku określonych w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005¹⁷, a przede

¹⁶ Konsolidacja polega na sporządzaniu zaktualizowanych tekstów wspólnotowych aktów prawnych bez nadania im mocy wiążącej, natomiast kodyfikacja prowadzi do utworzenia nowych, zarazem wiążących tekstów aktów prawnych oraz uchyleniu aktu pierwotnego, wraz ze wszystkimi aktami nowelizującymi jego postanowienia.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz., L 277 z 21 października 2005 r., s. 1.

wszystkim finansowania zaplanowanych działań. Można zatem dojść do wniosku, że w opinii Komisji Europejskiej odpowiedzialność za uproszczenie wspólnotowego prawa rolnego spoczywa zarówno na Wspólnocie, jak i na państwach członkowskich. Podejście to ma również swoje ugruntowanie w prawnotraktatowej zasadzie lojalności państw członkowskich, zobowiązanych do podejmowania wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z postanowień Traktatu (art. 10 TWE)¹⁸.

Nieprecyzyjne rozgraniczenie wyżej wskazanych kategorii uproszczenia prawa rolnego daje Komisji Europejskiej pełną uznaniowość w określaniu potrzeb i kryteriów determinujących konieczność przeglądu danej materii prawnej. Przykładowo, prezentując w dokumencie roboczym z lutego 2006 r. zestaw wymogów i czynników świadczących o technicznym charakterze konkretnej nowelizacji aktu prawnego, Komisja wyszła z założenia, że wszelkie modyfikacje wielkości lub zakresu wsparcia publiczno-prawnego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej świadczą o politycznym charakterze propozycji uproszczenia danego aktu prawnego. Nie przeszkodziło to jednak w późniejszym zaprezentowaniu szeregu propozycji zawężenia kręgu potencjalnych beneficjentów polityki rolnej¹⁹.

Wydaje się więc, że wiele elementów uzasadnienia dokonania przeglądu w danym obszarze regulacji ustawodawca wspólnotowy powinien czerpać z dorobku prawnego wypracowanego na gruncie zasady proporcjonalności (art. 5 TWE)²⁰. W każdym przypadku, korzystając z przyznanego Traktatem kompetencji legislacyjnych, ustawodawca wspólnotowy nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia prawnotraktatowych celów polityki rolnej (określonych w art. 33 ust. 1 TWE). Z kolei, jeśli cele wyszczególnione w postanowieniach prawa pierwotnego nie obejmują wprost zapewnienia transparentności i wysokiej jakości otoczenia regulacyjnego dla działalności rolniczej, to argumentację przemawiającą każdorazowo za uproszczeniem danego aktu prawnego ustawodawca

¹⁸ Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Zwartveld i inni*, C-2/88, ECR 1990, s. 3365; szerzej na ten temat zob. także J. Steiner, L. Woods, Ch. Twigg-Flesner, *EU Law*, wyd. 9, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 225 i n.

¹⁹ Np. w kontekście beneficjentów horyzontalnego mechanizmu promocji kwalifikujących się do zwiększonej stawki współfinansowania z budżetu Wspólnoty, mimo deklarowanego technicznego wymiaru ujednoczenia przepisów w ramach tego reżimu prawnego.

²⁰ Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Watson and Belmann*, 118/75, ECR 1976, s. 1185; szerzej na temat zasady proporcjonalności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zob. także J. A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 44-45; P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, wyd. 3, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 371 i n.

wspólnotowy zobowiązany jest wyprowadzić, posługując się szerokim wachlarzem uprawnień dyskrecjonalnych, przyznanych mu orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości²¹. Nierzadko taka ocena będzie w znacznej mierze oceną natury politycznej.

Przyjęcie rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych należy uznać za najistotniejszy element procesu ujednoczenia rolnego *acquis* od czasu reformy luksemburskiej z 2003 r., w wyniku której przyjęto spójne ramy prawne dla schematów wsparcia bezpośredniego producentów rolnych²². Stąd też, w ramach niniejszych rozważań ocena dokonanego zabiegu legislacyjnego w zakresie funkcjonowania organizacji rynku rolnego skonfrontowana zostanie z doświadczeniami zebranymi w trzyletnim okresie obowiązywania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

Prezentując wstępne założenia w ramach etapu przygotowawczego do przedłożenia projektu aktu prawnego ustanawiającego jednolite ramy dla wspólnej organizacji rynków rolnych, także Komisja Europejska powołała się w swoim Komunikacie na doświadczenia z harmonizacji przepisów dotyczących płatności bezpośrednich. Mimo wielu walorów systemu jednolitej płatności bezpośredniej, trzeba krytycznie się odnieść do bazowej regulacji prawnej z zakresu wsparcia bezpośredniego – zwłaszcza w kontekście badania przejrzystości i prostoty mechanizmów ustanowionych w ramach tego systemu.

Proces harmonizacji systemów wsparcia bezpośredniego nie doprowadził do usprawnienia modelu retransferu nadwyżki wypracowanej w rolnictwie w drodze płatności wspierających dochody gospodarstw rolnych²³. Każda kolejna reforma sektorowa przejmująca koncepcję przekierowania dotychczasowych środków wydatkowanych w ramach wsparcia cenowego do koperty płatności jednolitej lub specyficznej płatności powiązanej z produkcją powielala niekorzystny zabieg nakładania nowej warstwy regulacyjnej dotyczącej całkowicie odrębnego sektora na zbudowany pierwotnie normatywny system funkcjonowania płatności bezpośrednich. W konse-

²¹ Zob. orzeczenie ETS w sprawie *United Kingdom v Council*, 68/86, ECR 1988, s. 855.

²² Więcej na temat ustaleń reformy luksemburskiej oraz systemów wsparcia bezpośredniego zob. A. Germanò, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego”, red. R. Budzinowski, 2007, nr 1, s. 43-56.

²³ Szerzej na temat problematyki retransferu wypracowanej w rolnictwie nadwyżki i związanych z tym regulatorów rynku zob. A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, wyd. II zmienione, Poznań 2006, s. 18 i n.

kwencji, zamiast utrwać horyzontalny wymiar przyjętych w ramach harmonizacji zasad i uniwersalność ustanowionych reguł prawnych, zwiększono stopień złożoności systemu, co wymuszało wprowadzenie licznych derogacji i klauzul specyficznych dla każdorazowo nowo ustanawianej instytucji płatności bezpośredniej.

Wprawdzie projekt legislacyjny Komisji Europejskiej przewidywał ustanowienie jednolitego modelu płatności oddzielonej od produkcji, dwa rodzaje uprawnień do płatności niezwiązanych z wielkością produkcji oraz kategoriyczny brak możliwości ponownego łączenia wsparcia z produkcją, bez okresów przejściowych i specyficznych odstępstw sektorowych, to jednak ostateczne stanowisko Rady ewoluowało w zupełnie innym od pierwotnie zamierzonego kierunku. Z perspektywy trzyletniego okresu funkcjonowania systemu płatności jednolitej można rozważyć, czy Komisja Europejska nie powinna była w odpowiednim momencie skorzystać ze swoich traktatowych uprawnień i inicjatywę ustawodawczą w zakresie płatności wycofać do dalszych badań i analiz. Z pewnością motorem procesu uproszczenia regulacji prawnej z zakresu płatności bezpośrednich były postępujące rozmowy wielostronne w ramach Rundy Rozwojowej Doha pod egidą WTO oraz konieczność wypracowania w tym celu oferty negocjacyjnej Unii Europejskiej.

Zabieg konsolidacji i ujednoczenia zasad przyznawania płatności bezpośrednich, odzwierciedlony w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003, sprawił również, że pierwotny, rekompensujący charakter wsparcia bezpośredniego uległ znacznym przeobrażeniom w drodze późniejszych nowelizacji, natomiast sama instytucja płatności bezpośredniej stała się autonomiczna i realizuje obecnie szereg odmiennych funkcji i celów Wspólnej Polityki Rolnej (np. środowiskowych, dochodowych czy wsparcia energii odnawialnej) w formie wyodrębnionych schematów pomocowych. Nie można wykluczyć, że podobny scenariusz ustawodawca wspólnotowy przewidział w projekcie aktu prawnego ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych.

3. Polityczne umocowanie inicjatywy uproszczenia legislacji prawnorolnej wraz z odpowiednim mandatem do dalszych działań ustawodawczych Komisja uzyskała w Konkluzjach Rady z 20 grudnia 2005 r. w sprawie poprawy regulacji w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej²⁴. W dokumencie

²⁴ Zob. dok. 15479/05 (Presse 349), 2702nd Council Meeting Agriculture and Fisheries, Brussels, December 2005.

tym Rada przywołała treść Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa²⁵. Warto przypomnieć, że zgodnie z tym porozumieniem, do katalogu niezbędnych działań w ramach procesu uproszczenia prawa unijnego należą odpowiednio przeprowadzone konsultacje w fazie projektowania aktu prawnego, wykonanie rozszerzonych analiz wpływu danej regulacji na rynek wewnętrzny i jego uczestników oraz dążenie do zachowania wewnętrznej spójności tekstu normatywnego.

Rada ograniczyła się niestety w swych konkluzjach wyłącznie do stwierdzenia, że uproszczenie techniczne nie oznacza jedynie ograniczenia objętości legislacji wspólnotowej. Zobowiązała przy tym Komisję do sporządzenia planu działań, obejmującego konkretne propozycje uproszczeń, w szczególności na gruncie systemów kontroli w gospodarstwach rolnych. Wydaje się więc, że ustawodawca wspólnotowy i tym razem nie skorzystał z rzadkiej okazji wytyczenia ram politycznych i kryteriów prawnych dla właściwej realizacji procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, pozostawiając inicjatywę w tym zakresie Komisji Europejskiej oraz – jak należy domniemywać – doktrynie prawa rolnego.

4. Jak już wcześniej wspomniano, projekt rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych²⁶ oraz przepisy szczegółowe dla niektórych produktów rolnych przyjęto ostatecznie na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa 22 października 2007 r. Rozporządzenie należy postrzegać jako jeden z najistotniejszych przejawów reformy Wspólnej Polityki Rolnej w bieżącej perspektywie finansowej (2007-2013), ukształtowany wyłącznie na podstawie czynników związanych z jakością legislacji prawnorolnej. Wprawdzie z politycznego punktu widzenia przygotowywany akt prawny ma w swej istocie realizować jedynie założenia inicjatywy technicznego uproszczenia ustawodawstwa rolnego, to jednak prace nad projektem przebiegały w sposób analogiczny do wcześniejszych, horyzontalnych reform polityki rolnej i w oparciu o szeroko zakrojone, dające instytucjom Wspólnoty znaczną swobodę legislacyjną, traktatowe podstawy prawne.

Brzmienie niektórych elementów uzasadnienia do wspomnianego projektu aktu prawnego pozwala sądzić, że oprócz uproszczenia technicznego, zamiarem ustawodawcy wspólnotowego było również dokonanie przeglą-

²⁵ Dz. Urz. C 321 z 31 grudnia 2003 r., s. 1.

²⁶ Na temat pojęcia wspólnej organizacji rynku zob. E. Tomkiewicz, *Podstawowe organizacje rynków rolnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej*, w: *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, red. A. Jurcewicz, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 103.

du istniejących regulacji prawnych w sektorze rynków rolnych, ich przegrupowania wokół instrumentarium prawnego lub założeń politycznych oraz horyzontalne ujednoczenie danych rozwiązań.

Przyjęte w ten sposób szerokie spektrum założeń do projektu aktu prawnego praktycznie umożliwiło prowadzenie merytorycznej dyskusji nad każdym instrumentem zarządzania rynkiem rolnym. Potwierdziły to również przyjęte przez Komisję trzy podstawowe kryteria dopuszczające zmianę któregośkolwiek z rozwiązań wprowadzonych w ramach wcześniejszych reform sektorowych, tj. wyjście z użycia danego instrumentu (*stricte* dezaktualizacja instrumentu), zbędność instrumentu (tzn. brak jego przydatności w rozwiązywaniu bieżących problemów rynkowych) oraz istota instrumentu, przemawiająca za przeniesieniem instrumentu na szczebel władzy wykonawczej (czyt. procedury komitologii²⁷). Co ciekawe, w uzasadnieniu do projektu aktu prawnego zawarto stwierdzenie, że „nie istnieje ogólna, uzgodniona typologia inicjatyw w zakresie upraszczania aktów prawnych”²⁸. Zatem nie tylko Rada, ale również Komisja Europejska nie podjęła próby usystematyzowania terminologii i bliższego określenia prawnych założeń uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego.

5. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 190 projektu rozporządzenia, Rada została upoważniona do powierzenia Komisji uprawnień do zmiany lub uchylania regulacji przyjętych wcześniej przez Radę. Tym samym projekt rozporządzenia przewidywał transfer kompetencji ustawodawczych Rady (w ujęciu wykonawczym) na szczebel Komisji Europejskiej. Zabieg ten określono mianem uproszczenia proceduralnego, którego celem miało być znaczące usprawnienie procesu decyzyjnego, co z kolei pozwoliłoby instytucji wspólnotowej szybciej reagować na zmieniające się otoczenie rynkowe.

Problem polega jednak na tym, że w odniesieniu do nielicznych przypadków, przepisy zawarte w aktach prawnych Rady oparte są bezpośrednio na Traktacie (tzw. akty prawne drugiej generacji), w związku z czym przekazanie kompetencji na szczebel wykonawczy byłoby równoznaczne z bezpowrotną utratą władztwa ustawodawczego Rady w tym zakresie (np. w odniesieniu do wspólnotowej skali klasyfikacji tusz wieprzowych). W tym momencie może pojawić się pytanie, czy – wbrew założeniom

²⁷ Zgodnie z Decyzją Rady z 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji, Dz. Urz. L 184 z 17 lipca 1999 r., s. 23-26.

²⁸ Dok. SG Rady UE nr 16715/06, s. 4.

inicjatywy uproszczenia proceduralnego – Rada jest upoważniona do zastrzeżenia uprawnień wykonawczych w ramach przypisanych jej kompetencji.

Rozstrzygnięcie powyższego problemu byłoby znacznie łatwiejsze, gdyby przepisy Traktatu definiowały pojęcie wykonawstwa lub też czynności wykonawczych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku, ogólnie zarysowanej w bazowym akcie prawnym Rady. Posiłkując się zatem linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości można przyjąć, że czynnikiem decydującym o wykonawczym charakterze danego przepisu jest to, czy stanowi on istotny i nieodłączny element obszaru regulacji odzwierciedlonego w rozporządzeniu lub dyrektywie Rady²⁹. Kwalifikacja danego przepisu jako nieistotnego z punktu widzenia podstaw prawnych funkcjonowania wspólnej organizacji rynku automatycznie zobowiązuje Radę do przeniesienia uprawnień w tym zakresie na poziom Komisji Europejskiej.

W związku z powyższym, podjęcie próby zachowania przez Radę (a więc przez państwa członkowskie) szczegółowych kompetencji ustawodawczych w celu uniemożliwienia Komisji podejmowania kluczowych rozstrzygnięć w odniesieniu do polityki rolnej Unii Europejskiej, poprzez inicjatywę uproszczenia *acquis*, wymagałoby szerszego uzasadnienia przez Radę ewentualnej woli zastrzeżenia uprawnień wykonawczych³⁰. Tymczasem, zgodnie z art. 202 TWE, Rada przyznaje Komisji uprawnienia do stosowania norm, które ustanawia. Owo domniemanie właściwości rzeczowej Komisji Europejskiej w sprawach wykonawczych Rada mogła-

²⁹ Por. orzeczenie ETS w sprawie *Niemcy v. Komisja*, C-240/90, ECR 1992, s. 5383.

³⁰ Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Alessandrini v. Komisja*, C-295/03, ECR 2005, s. 5673. Problem można by również zobrazować za pomocą praktycznego przykładu: Rada ustanawia np. mechanizm interwencji, refundacji wywozowej czy instrument klasyfikacji półtusz. Uruchomienie tego mechanizmu i określenie szczegółowych zasad kwalifikowalności operatorów rynkowych lub zmiana klasyfikacji półtusz spoczywa na instytucji pełniącej rolę wykonawczą, tj. na Komisji. Łatwo dostrzec, że w rzeczywistości Rada nie ma najmniejszego wpływu na zarządzanie rynkiem rolnym. W jej kompetencji pozostaje jedynie możliwość skierowania apelu natury politycznej o przedłożenie przez Komisję w trybie art. 37 ust. 2 TWE projektów zmian legislacyjnych ustawodawstwa bazowego Rady. Z uwagi na niską skuteczność takiej ścieżki decyzyjnej, Rada, przyjmując bazowe regulacje w obszarze wspólnotowego prawa rolnego, coraz częściej korzysta z możliwości zawarcia w akcie normatywnym specjalnych klauzul rewizyjnych i przeglądowych, co jest niemal równoznaczne ze zobowiązaniem Komisji Europejskiej do przedłożenia przynajmniej pozalegislacyjnego raportu o aktualnym stanie sytuacji rynkowej. W miarę możliwości opracowaniom tym przedkładanym do Sekretariatu Generalnego Rady UE i Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego powinny towarzyszyć gotowe projekty ustawodawcze.

by złamać jedynie w szczególnych przypadkach i pod warunkiem przedstawienia obiektywnego uzasadnienia. Można w ten sposób dojść do wniosku, że jedną z podstawowych przesłanek uproszczenia legislacji prawnorolnej jest dążenie Komisji Europejskiej do rozszerzenia swoich uprawnień wykonawczych w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu decyzyjnego³¹ na forum instytucji wspólnotowych, co jednak nie musi bezwzględnie oznaczać poprawy jakości ustawodawstwa rolnego Unii Europejskiej.

6. W odniesieniu do kwestii właściwej organizacji wykonywania uprawnień ustawodawczych Komisji Europejskiej oraz zagwarantowania odpowiedniego udziału państw członkowskich w procedurze stanowienia prawa na szczeblu komitetu zarządzającego należałoby przede wszystkim wspomnieć, że jednym ze skutków ujednoczenia ram prawnych w zakresie wspólnej organizacji rynku jest połączenie wszystkich dotychczasowych komitetów zarządzających właściwych dla poszczególnych produktów rolnych. Zabieg ten, z pozoru wskazujący na znaczne uproszczenie proceduralne w monitorowaniu i opiniowaniu prac legislacyjnych Komisji Europejskiej, wzbudził najwięcej kontrowersji w Radzie. Państwa członkowskie wysunęły zarzut, że zarządzanie 21 rynkami rolnymi skupionymi w jednolitych ramach prawnych w jednym akcie prawnym Rady nie będzie możliwe w drodze prostego ustanowienia jednego organu opiniodawczego, wspierającego Komisję w realizacji przysługujących jej uprawnień wykonawczych.

Uwzględniając prawny wymóg (określony w art. 188 projektu) asystowania państw członkowskich w procesie wydawania aktów prawnych wdrażających postanowienia Wspólnej Polityki Rolnej, Komisja dołączyła do projektu rozporządzenia deklarację³², na mocy której zobowiązała się do prawidłowego uwzględnienia ocen i ekspertyz rynkowych prezentowanych na forum jednolitego komitetu zarządzającego przez przedstawicieli państw członkowskich. Kluczowe wydaje się jednak również oświadczenie Komisji, zgodnie z którym organizacja prac komitetu zarządzającego (a więc częstotliwość spotkań i obszerność agendy posiedzeń) zależeć będzie wprost od bieżących potrzeb i sytuacji panującej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Wynika z tego jawna intencja ograniczenia

³¹ Na temat mechanizmów podejmowania decyzji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej por. S. Szumski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Studia europejskie – podręcznik akademicki*, Warszawa 2007, s. 73 i n.

³² Dok. SG Rady UE, nr 10138/07 ADD 2 z 6 czerwca 2007 r., s. 3 i n.

stopnia interwencji publicznoprawnej w sferę obrotu gospodarczego produktami rolnymi i prowadzenia działalności rolniczej determinującej konieczność cyklicznego przyjmowania aktów prawnych zarządzających rynkiem rolnym. Komisja Europejska, ciesząc się przywilejem inicjatywy ustawodawczej, jest przecież głównym projektantem wszelkich zmian systemowych w ramach WPR i to od Komisji w pierwszej kolejności zależy najwięcej, jeśli chodzi o planowane zmiany systemowe i polityczne.

Omówiony przykład uproszczenia proceduralnego w ramach zarządzania instrumentarium pierwszego filaru wskazuje, że Komisja zmierza do znacznego skrócenia i przyspieszenia ścieżki legislacyjnej w procesie decyzyjnym w obrębie Wspólnej Polityki Rolnej, czyniąc to, co prawda, z zachowaniem zgodności działania z przepisami Traktatu. Problematyka kompetencji ustawodawczych instytucji unijnych przeplata się bezpośrednio z wątkiem sprawności procesu decyzyjnego. Można nawet przyjąć umownie formułę, zgodnie z którą im sprawniejsza procedura zarządzania instrumentarium rynkowym, tym mniejsze kompetencje państw członkowskich. Jednocześnie, powracając do koncepcji uproszczenia prawa rolnego, należy podkreślić, że przesunięcie całości ciężaru legislacji do niższej instancji ustawodawczej na szczeblu wspólnotowym niekoniecznie przynieść musi obniżenie obciążeń administracyjnych i poprawi jakość prawa. Wystarczy wspomnieć o utrwalonej tendencji kazuistycznego wręcz formułowania przepisów w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, opartego na rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 i rozporządzeniach Komisji (WE) nr 1973/2004, 1444/2002, 795/2004 oraz 796/2004³³.

Warto w tym miejscu zastanowić się, jakie są relacje pomiędzy procesem uproszczenia a ewolucją wspólnotowego prawa rolnego i planowa-

³³ W opinii autora, szczegółowość wspólnotowej legislacji prawnorolnej związana jest poniekąd z istotą Wspólnej Polityki Rolnej, która jest polityką wydatkowania środków publicznych. Z jednej strony chodzi o ochronę interesów finansowych Wspólnoty, z drugiej zaś – organy administracji publicznej w państwach członkowskich same nierzadko preferują uregulowanie każdej detalicznej kwestii realizacji prawnego instrumentu wsparcia rolnictwa na szczeblu rozporządzeń wykonawczych Komisji Europejskiej. Po pierwsze – ze względu na bezpośrednie stosowanie tych przepisów w porządkach prawnych państw członkowskich podejście to znacznie przyspiesza uruchomienie instrumentu, skracając ścieżkę legislacyjną; po drugie – z politycznego punktu widzenia państwa członkowskie mogą teoretycznie odwoływać się na gruncie społecznych konsultacji do odpowiedzialności politycznej organów Wspólnoty. Jest to jednak argument *stricte* polityczny, ponieważ odpowiedzialność prawna państwa członkowskiego za nieprawidłowe wdrożenie postanowień prawa wspólnotowego (bez względu na jego zaniżoną jakość lub zbytnią szczegółowość) równie dobrze może prowadzić do konsekwencji natury finansowej po stronie państwa członkowskiego.

nyymi zmianami we wspólnej polityce rolnej. Rozporządzenie ustanawiające jednolitą, wspólną organizację rynków rolnych dokonuje harmonizacji przepisów w obrębie pierwszego filaru, zmieniając całkowicie dotychczasową strukturę i systematykę regulacji, wynikającą wprost z art. 34 TWE. Dotychczas poszczególne przepisy ustanawiające osobne systemy wspólnych organizacji rynków dla zamkniętej każdorazowo grupy produktów rolnych (w ujęciu branżowym) tworzyły autonomiczne i niezależne względem siebie regulacje prawne. Struktura całkowicie odrębnych 21 organizacji rynkowych wpływała również na sytuację prawną podmiotów gospodarczych będących beneficjentami instrumentów prawnych ustanowionych w danym sektorze.

Przykładowo, zgodnie z konsekwentną linią orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, produkty podlegające odrębnym organizacjom rynkowym nie są traktowane jako porównywalne w kontekście badania zgodności przepisów prawa z zasadą równości (niedyskryminacji) i proporcjonalności³⁴. W ten sposób producent rolny lub przedsiębiorca prowadzący działalność rolniczą w zakresie produkcji mięsa wieprzowego nie mógł skutecznie zgłaszać zarzutu naruszenia zasady niedyskryminacji przez ustawodawcę wspólnotowego, który na danym rynku nie przewidział stosowania podobnych instrumentów wsparcia, jak np. w ramach wspólnej organizacji rynku cukru (np. cena minimalna na buraki cukrowe). Producentowi temu nie przysługują żadne uzasadnione roszczenia w zakresie pożądanego stopnia interwencji prawnej w proces produkcji rolnej.

Włączenie wszystkich organizacji rynkowych w ramy jednego, horyzontalnego rozporządzenia powoduje odejście od dotychczasowej sektorowej koncepcji regulacji rynku na rzecz usystematyzowania materii prawnej względem stosowanych w ramach WPR instrumentów prawnych. Wydaje się, że w takiej sytuacji pomocne byłoby co najmniej potwierdzenie dotychczasowej linii orzecznictwa, ponieważ produkty rolne – dotychczas objęte sektorową regulacją – jakby tracą swój wyjątkowy charakter, który w przeszłości był powodem ustanowienia szczególnych reguł obrotu towarowego tymi produktami w ramach rynku wewnętrznego.

Problem procesu uproszczenia rolnego *acquis* trzeba również postrzegać w szerszym kontekście reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej,

³⁴ Zob. orzeczenie ETS w sprawie *Edeka*, 245/81, ECR 1982, s. 2745 lub orzeczenia w sprawie *Loiret & Haentjes*, 292/293/81, ECR 1982, s. 3887. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „each of the common organizations of the market embodies features specific to it [...]. As a result, the comparison of the technical rules and procedures adopted in order regulate various sectors of the market cannot constitute a valid basis for the purpose of proving the complaint of discrimination”.

w tym zwłaszcza w ujęciu prawnotraktatowym. Projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, przyjęty ostatecznie przez szefów rządów i państw obradujących w ramach Konferencji Międzyrządowej w Lizbonie 18 października 2007 r., zakłada głębokie zmiany w proceduralnym trybie stanowienia prawa w obszarze wspólnej polityki rolnej na szczeblu Rady i Parlamentu Europejskiego³⁵. Nowy traktat rewizyjny wprowadza bowiem ogólną zasadę stosowania zmienionej i rozszerzonej procedury współdecydowania³⁶ dla całości regulacji w obrębie wspólnej polityki rolnej. Natomiast w drodze derogacji Rada zachowa wyłączne kompetencje decyzyjne w zakresie ustalania cen rolnych, stawek opłat i wysokości pomocy, kwotowania produkcji oraz limitów połowowych³⁷. Zakładając, że procedura przewidująca pełen udział Parlamentu Europejskiego bezpośrednio wpływa na wydłużenie i zwiększenie stopnia upolitycznienia procesu legislacyjnego³⁸, uprawniony jest wniosek, iż obecny etap uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego ma również na celu przygotowanie instytucji Unii Europejskiej do wdrożenia postanowień uzgodnionej reformy traktatowej.

Rozważania nad uproszczeniem reżimu prawnego wspólnej organizacji rynków rolnych należałoby również skonfrontować z aktualnym etapem dyskusji politycznej w zakresie przeglądu i oceny funkcjonowania polityki rolnej w Unii Europejskiej (tzw. *health check review*³⁹). Przygotowując się do debaty na temat przeglądu budżetu unijnego, Wspólnota koncentruje swoją uwagę w sposób szczególny również wokół poprawy stopnia legitymizacji i uzasadnienia dla wydatków przeznaczanych na

³⁵ Zob. Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, IGC 2007 dok. CIG 1/1/07 REV 1(OR. fr), z 5 października 2007 r.

³⁶ Tzw. *ordinary legislative procedure*.

³⁷ Tak, nowe brzmienie art. 37 ust. 2 i 2a Traktatu.

³⁸ Procedura współdecydowania wymaga średnio 18-24 miesięcy intensywnych prac legislacyjnych (np. negocjacje w sprawie nowego reżimu nazewnictwa handlowego napojów spirytusowych trwały od 15 grudnia 2005 r. do listopada 2007 r.). Obecnie przepisy traktatu przewidujące stosowanie procedury konsultacji umożliwiają przyjęcie i publikację aktu prawnego przez Radę UE w skrajnym przypadku już po 2 tygodniach od chwili przedłożenia projektu aktu prawnego przez Komisję. Zob. rozporządzenie Rady (WE) nr 1107/2007 z 26 września 2007 r. wprowadzające, w odniesieniu do odlogowania w 2008 r., odstępstwo od rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej oraz ustanawiającego systemy wsparcia dla rolników, Dz. Urz., L 253/1 z 28 września 2007 r. – projekt aktu prawnego został przedłożony przez Komisję do Sekretariatu Generalnego Rady UE 13 września 2007 r.

³⁹ Zob. AGRAFACTS, *The Main Concepts for the November 21 Communication*, No. 54-07 z 3 lipca 2007 r., Bruksela 2007, s. 1.

Wspólną Politykę Rolną. Jeszcze w ramach prezydencji portugalskiej Komisja Europejska ma opublikować „Zieloną Księgę” w sprawie oceny funkcjonowania polityki rolnej (w formie pozalegisłacyjnego Komunikatu)⁴⁰. Jednym z kluczowych pytań w ramach dyskusji politycznej będzie z pewnością kwestia kontynuacji stosowania instrumentów interwencyjnych w sektorze rolnym (w tym zwłaszcza wsparcia eksportu rolnego w formie refundacji wywozowych, kwotowania na rynku mleka i cukru oraz mechanizmu skupu interwencyjnego produktów rolnych).

Jeśli uważnie spojrzeć na przyjętą w projekcie rozporządzenia strukturę aktu prawnego, wyraźnie widać, że podjęcie decyzji politycznej w powyższym zakresie będzie ułatwione co najmniej z legislacyjnego punktu widzenia. Można więc wysunąć tezę, że kolejną przesłanką uproszczenia przepisów wspólnotowego prawa rolnego jest przygotowywanie i usystematyzowanie przyszłych dyskusji o wymiarze politycznym.

7. Oprócz projektu horyzontalnej regulacji dotyczącej wspólnej organizacji rynków rolnych, którą umownie można nazwać uproszczenia przepisów w skali makro, warto również poddać rozważaniom odrębny przykład poprawy jakości legislacji wspólnotowej na poziomie innego aktu prawnego Rady. Do tego celu posłużyć może projekt nowego rozporządzenia Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w krajach trzecich⁴¹.

Projekt rozporządzenia stanowi element procesu uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego i realizuje założenia pkt 15 Planu Działania Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej (z 4 października 2006 r.)⁴². Jest to istotne choćby z tego powodu, że z przywołanego dokumentu wynika, iż kolejnym etapem uproszczenia wspólnotowego reżimu promocji produktów rolnych będzie ujednoczenie aktów wykonawczych Komisji Europejskiej – tj. rozporządzenia (WE) nr 1071/2005 oraz rozporządzenia (WE) nr 1346/2005, co może mieć znaczenie w zakresie ewentualnego przygotowania jednolitego tekstu wytycznych dla promocji na rynku wewnętrznym UE oraz w państwach trzecich. Ponadto ze stanowiska Komisji wynika, że ujednoczenie bazowych aktów praw-

⁴⁰ Publikację „Zielonej księgi” zaplanowano na 20 listopada 2007 r.

⁴¹ Dok. COM(2007) 268 końcowy – z 23 maja 2007 r.

⁴² Zob. Dok. Simplification of the Common Agricultural Policy – Action Plan. Working paper, październik 2006 r.; źródło: <http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index.html>.

nych Rady determinuje automatycznie konieczność ujednolicenia wszystkich dotychczasowych przepisów wykonawczych.

W przypadku promocji do głównych celów, które Komisja założyła przy okazji sporządzania harmonogramu uproszczenia, należą: poprawa przejrzystości reguł sporządzania i składania projektów kampanii informacyjnych i promocyjnych, usprawnienie procesu zarządzania programami z poziomu Komisji Europejskiej, państw członkowskich i organizacji branżowych oraz poprawa struktury projektów promujących produkty wspólnotowe. Warto w tym miejscu zauważyć, że według pierwotnych planów Komisji Europejskiej, wyrażonych np. w Komunikacie w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej z 19 października 2005 r., omówione wcześniej rozporządzenie dotyczące jednolitej organizacji rynków rolnych miało również obejmować swym zakresem instrument promocji produktów rolnych. Tak się jednak nie stało, a prace nad projektem *single CMO* i rewizją instrumentu kampanii promocyjnych toczą się całkowicie osobnym trybem. Może to oznaczać, że Komisja byłaby skłonna wyodrębnić wśród najważniejszych aktów wspólnotowego prawa rolnego dodatkowy filar w postaci mechanizmu promocji lub – alternatywnie – po przeprowadzeniu reformy rynku wina, owoców, warzyw i bawełny, włączyć zreformowany instrument promocji do rozporządzenia w sprawie jednolitej organizacji rynku. Wydaje się, że z punktu widzenia procesu uproszczenia docelowe włączenie mechanizmu promocji do jednolitej organizacji rynku byłoby korzystniejsze.

Do projektu *single CMO* włączono jedynie mechanizm umożliwiający ustanowienie opłaty na rzecz działań promocyjnych w odniesieniu do wprowadzanych na rynek ilości mleka lub jego ekwiwalentu, aby sfinansować działania promujące spożycie mleka we Wspólnocie, rozwijanie rynków mleka i przetworów mlecznych oraz podnoszenie jakości (art. 176). Odesłanie do wspólnotowego instrumentu promocji ujęto za to w rozporządzeniu reformującym rynek owoców i warzyw⁴³ oraz w projekcie rozporządzenia reformującego rynek wina⁴⁴, jednak po włączeniu tych dwóch reżimów do *single CMO* kampanie promocyjne nadal funkcjonować będą na mocy odrębnego aktu prawnego⁴⁵. Wyraźnie widać zatem brak syste-

⁴³ Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące sektora owoców i warzyw oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia; Dok. COM(2007) 17 końcowy, z 24 stycznia 2007 r.

⁴⁴ Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku wina oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia; Dok. COM(2007) 372 końcowy, z 4 lipca 2007 r.

⁴⁵ Poza środkami na promocje w ramach kopert krajowych na rynku wina, które nie są tożsame z horyzontalnym mechanizmem promocji poddanym obecnie rewizji ustawodawczej, gdyż

mowego podejścia Komisji Europejskiej do uregulowania promocji *per se* w ramach pierwszego filaru WPR, co z punktu widzenia uproszczenia przepisów wspólnotowego prawa rolnego ocenić należy krytycznie. Jak już wspomniano wcześniej, docelowe włączenie instrumentu promocji produktów rolnych do *single CMO* byłoby przejawem konsekwencji ustawodawcy wspólnotowego w zakresie procesu ujednolicania i usystematyzowania prawa. W przeciwnym razie, po włączeniu projektu reformy rynku wina do *single CMO*, powstanie sytuacja, która miała miejsce do końca lat dziewięćdziesiątych, o czym wspomina Komisja w uzasadnieniu do projektu reformy systemów promocji⁴⁶.

Analizując dalej kwestię ewentualnych korzyści z włączenia mechanizmu promocji do projektu *single CMO* lub (alternatywnie) pozostawienia odrębnego aktu prawnego, warto zwrócić uwagę, że obecnie mechanizm promocji finansowany jest z wyodrębnionej pozycji budżetowej (05 02 10), ale jednak w obrębie działu „Interwencja na rynkach rolnych”. Oznacza to, że w przypadku ewentualnej decyzji politycznej co do wielkości alokacji budżetowej przeznaczanej na ten dział, także reżim promocji mógłby odczuć skutki redukcji. Natomiast funkcjonowanie mechanizmu promocji w ramach *single CMO* mogłoby posłużyć jako postulat alternatywny w przyszłych negocjacjach politycznych, mających na celu likwidację np. mechanizmu interwencji i wsparcia prywatnego przechowalnictwa, nie wspominając już o refundacjach wywozowych.

Analizując założone przez Komisję Europejską cele w zakresie uproszczenia systemu promocji, trudno nie zauważyć, że wszystkie mogą zostać zrealizowane wyłącznie na etapie ustawodawstwa wykonawczego Komisji. Wyjątkiem jest cel w postaci harmonizacji i ujednolicenia dwóch dotychczasowych aktów prawnych Rady w ramach jednego dokumentu. Taka sytuacja powoduje istotne ograniczenia dla Rady, ponieważ propozycje dotyczące faktycznego uproszczenia systemu pozostają w kompetencji Komisji Europejskiej, na którą Rada dokonuje w projekcie cesji całości uprawnień wykonawczych. Widać więc, że cesja kompetencji ustawo-

źródłem ich finansowania będą środki budżetowe przeznaczane dotychczas na instrumenty rynkowe w ramach wspólnej organizacji rynku wina, tj. na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1493/1999.

⁴⁶ „[...] Istotnie, do końca lat 90-tych przepisy dotyczące środków promocyjnych znajdowały się w rozporządzeniach sektorowych, różniących się zasadami ich wykonywania i podlegały częstym zmianom. W związku z tym występowały trudności w ich stosowaniu. Dlatego też uznano za stosowne zharmonizowanie i uproszczenie tych przepisów, poprzez przyjęcie wyżej wymienionych rozporządzeń, uchylając jednocześnie uprzednio obowiązujące zasady i przepisy sektorowe dotyczące promocji”.

dawczych stosowana jest konsekwentnie przez Komisję nie tylko w przypadku rozporządzenia ustanawiającego wspólną organizację rynków rolnych.

Jeśli zatem intencją państw członkowskich zasiadających w Radzie jest wprowadzenie istotnych elementów usprawniających proces zatwierdzania kampanii promocyjnych, to jedynym możliwym rozwiązaniem jest doprecyzowanie w projekcie zobowiązań i delegacji dla Komisji Europejskiej. W przeciwnym razie, z chwilą wejścia w życie rozporządzenia w sprawie reformy rynku wina, owoców i warzyw (w przypadku realizacji deklaracji Komisji złożonej w ramach porozumienia politycznego) oraz po zintegrowaniu tych przepisów z reżimem *single CMO*, w ramach jednego aktu prawnego ponownie funkcjonować będą odrębne regulacje sektorowe dotyczące promocji. Ponieważ wyodrębnienie sektorowych instrumentów promocyjnych z *single CMO* do obecnego projektu rozporządzenia byłoby działaniem niewskazanim, docelowe utworzenie horyzontalnego rozdziału w sprawie promocji w ramach jednolitej organizacji wydaje się najwłaściwsze, wręcz pożądane.

Przy okazji omawiania problematyki uproszczenia reżimu promocji, warto postawić pytanie, czy stosowane obecnie przez Komisję Europejską zabiegi legislacyjne faktycznie przynoszą oczekiwany skutek w postaci mniejszej częstotliwości zmian legislacyjnych. Wydaje się, że niekoniecznie, ponieważ potrzebę nowelizacji zmian aktu prawnego determinują aktualny stopień interwencji ustawodawczej oraz sytuacja na rynku (także międzynarodowym). Jednym z możliwych rozwiązań jest takie konstruowanie mechanizmów wspólnotowego prawa rolnego, których działanie opierałoby się na zasadzie automatyzmu, tzn. że dana sytuacja prawna powodowałaby automatycznie zasadność uruchomienia danego instrumentu. Jednakże w przypadku polityki rolnej w takiej sytuacji i tak niezbędne jest wydanie aktu prawnego. Potwierdza to również kasus mechanizmu promocji, w którym poprawnie sporządzony wniosek organizacji branżowej wymaga akceptacji Komisji Europejskiej w drodze decyzji. Wynika z tego, że stosowany przez Komisję zabieg uproszczenia, polegający na transferze uprawnień na szczebel wykonawczy, służy wyłącznie do utrwalenia i zachowania niezmienności podstawowego aktu prawnego Rady. Takie podejście jest jednak czysto techniczno-legislacyjnym zabiegiem i nie zwiększa przejrzystości systemu prawnego. Podmiot korzystający ze wsparcia i tak zobowiązany będzie do wnikliwej lektury zawitych i nieprecyzyjnie brzmiących rozporządzeń Komisji Europejskiej. Dodatkowo powoduje ono (w sposób pośrednio zamierzony) poważne konsekwencje natury politycznej.

Po pierwsze – ponieważ rola kluczowych instytucji ustawodawczych Wspólnoty, tj. Rady i Parlamentu Europejskiego (w przypadku procedury konsultacji), sprowadzona zostaje wyłącznie do samego stworzenia podstawy prawnej dla funkcjonowania danego instrumentu (w tym przypadku promocji), bez wnikania w jakiegokolwiek kluczowe elementy kwalifikowalności wydatków. Po drugie – uproszczenie opierające się na transferze kompetencji (tzw. uproszczenie proceduralne) powoduje całkowite pozbawienie treści merytorycznej podstawowych aktów prawnych Rady w obszarze wspólnotowego prawa rolnego. Warto w tym kontekście podkreślić, że to właśnie rozdźwięk pomiędzy założeniami systemowymi mechanizmów WPR a faktycznym stosowaniem tych instrumentów w praktyce (w wyniku licznych derogacji, upoważnień dla państw członkowskich itp.) jest najczęściej wskazywaną w doktrynie wadą wspólnotowego prawa rolnego. Jeśli zatem celem obecnej działalności legislacyjnej Rady jest uproszczenie instrumentu promocji, to już na etapie prac nad rozporządzeniem w trybie art. 37 ust. 2 TWE ustawodawca wspólnotowy powinien zadbać o przejrzystość definicyjną pojęć, precyzję kryteriów dostępności środków i kwalifikowania projektów do współfinansowania oraz szczegółowe określenie zakresu kompetencji ustawodawczych i zobowiązań Komisji Europejskiej.

W kwestii szczegółowego formułowania upoważnienia dla Komisji Europejskiej do zatwierdzania projektów zgłaszanych przez poszczególne państwa członkowskie, warto odnieść się do podstawowych kryteriów jakości legislacji. Te obiektywne kryteria mogłyby bowiem pomóc w zgromadzeniu argumentacji na rzecz konkretnych rozwiązań w systemie promocji w aktach wykonawczych Komisji i jednocześnie wpisywałyby się w zakres procesu uproszczenia. Spośród wspomnianych wyżej kryteriów poprawnej techniki legislacyjnej prawa wspólnotowego warto – dla potrzeb artykułu – przywołać objętość przepisów prawa, częstotliwość nowelizacji przepisów prawa, przejrzystość przepisów prawa, szczegółowość i fragmentaryczność przepisów prawa, poprawną terminologię, jasno określony cel i zakres oraz powielanie przepisów regulujących ten sam zakres czynności (tzw. *overlapping*).

Zasadnicza trudność w realizacji powyższych wymogów legislacyjnych (nawet w trakcie procesu upraszczania polityki rolnej) polega na tym, że w trakcie prac nad projektem aktu prawnego cele dotyczące jakości legislacji rozciągają się z priorytetami politycznymi poszczególnych instytucji unijnych bądź też państw członkowskich. Stąd też nieprzypadkowo prawo wspólnotowe określa się terminem *droit diplomatique*.

8. Podsumowując powyższe rozważania, oparte na dogmatycznej i empirycznej analizie aktów prawa wspólnotowego i dokumentacji pozalegisłacyjnej instytucji wspólnotowych, jak również praktycznej ocenie bieżącej działalności legislacyjnej ustawodawcy wspólnotowego w ramach procesu decyzyjnego, nasuwa się konkluzja, że brak wyraźnie wytyczonej ścieżki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego. Prawnotraktatowych podstaw tego procesu należy się dopatrywać w zasadach subsydiarności i proporcjonalności⁴⁷ przepisów prawa Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym realizacji podstawowych zobowiązań państw członkowskich, wynikających z członkostwa w ramach zasady lojalności. Natomiast w kontekście politycznym poprawa jakości legislacji prawnorolnej przejawia się w międzyinstytucjonalnej inicjatywie uproszczenia technicznego i politycznego Wspólnej Polityki Rolnej.

Odpowiedzialność za realizację zadań związanych z uproszczeniem otoczenia regulacyjnego i obniżaniem barier administracyjnych spoczywa zarówno na instytucjach wspólnotowych, jak i na organach administracji publicznej państw członkowskich. W tym kontekście należy podkreślić, że stosowana od niedawna praktyka legislacyjna Komisji Europejskiej prowadzi do usprawnienia procesu decyzyjnego i przyspieszenia ścieżki legislacyjnej przyjmowania aktów prawnych w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej, ale kosztem ograniczenia kompetencji ustawodawczych Rady. Wola szybszego reagowania ustawodawcy wspólnotowego na nieustannie zmieniające się otoczenie rynkowe i uwarunkowania globalne pozostaje zarazem niespójna z zamiarem ograniczenia udziału państw członkowskich w procesie opiniowania projektów aktów prawnych na forum nowo ukonstytuowanego Komitetu zarządzającego ds. wspólnej organizacji rynków rolnych.

Dostrzegając problem trudności w wypracowaniu przejrzystych norm prawnych o charakterze ogólnym, abstrakcyjnym i uniwersalnym – w obliczu konieczności osiągnięcia w Radzie porozumienia natury czysto politycznej w gronie 27 państw członkowskich – celowe jest zagwarantowanie takich mechanizmów decyzyjnych, które umożliwiłyby sprawne funkcjonowanie prawnych regulatorów rynku rolnego. Faktyczne ograniczenie roli Rady jako podstawowego legislatora w obszarze polityki rolnej (wynikającej wprost z postanowień art. 37 ust. 2 TWE) i obniżenie warto-

⁴⁷ Zob. Raport Komisji, *Better Lawmaking 2004*, Dok. COM(2005) 98 końcowy, z 21 marca 2005 r., s. 5 i n. Dokument opracowany na podstawie art. 9 Protokołu w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności.

ści merytorycznej materii prawnej pozostającej w obszarze oddziaływania państw członkowskich nie powinno jednak przybrać charakteru trwałego. Już dziś widoczne są bowiem w niektórych obszarach wspólnotowego prawa rolnego (zwłaszcza w zakresie płatności bezpośrednich) problemy w przeprowadzaniu pożądaných zmian systemowych w ustawodawstwie bazowym Rady, ze względu na zbyt rozbudowane przepisy wykonawcze Komisji Europejskiej, które nierzadko odbiegające od pierwotnych zamierzeń legislatora. Jednocześnie z ubolewaniem należy przyjąć fakt, że ogłoszona inicjatywa uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego nie dotyczy tak istotnych problemów prawnych, jak przestrzeganie w ramach polityki rolnej zasady pewności prawa czy zakazu retrospektywnego skutku ustanawianych reguł prawnych. W dalszym ciągu w procesie stanowienia prawa rolnego Unii Europejskiej kluczowe jest osiągnięcie kompromisu politycznego wokół drażliwych regionalnie i złożonych co do meritum problemów rynkowo-dochodowych w produkcji rolnej. Taka sytuacja nie służy poprawie przejrzystości prawa, zmniejszeniu fragmentaryczności przepisów oraz zapobieganiu zbyt częstotliwości zmian legislacyjnych. Być może to właśnie ograniczenie skali interwencjonizmu w rolnictwie na rzecz wsparcia dostosowań strukturalnych i zarządzania kryzysowego i zachowanie ujednoliconej i poprawionej koncepcji wsparcia bezpośredniego otworzy drogę ku lepszej legislacji prawnorolnej we Wspólnocie.

FROM THE ISSUES ON THE SIMPLIFICATION OF THE COMMUNITY AGRICULTURAL LAW

Summary

The EU agricultural law persists to be the most complex set of legal rules within the *acquis communautaire*. The direct effect of these provisions in the normative systems of the Member States depends on their transparency and the quality of the EU legislation in a broader sense. The inclusion of the Common Agricultural Policy into the scope of the Community's simplification initiative shall be perceived as a proper and desirable step towards the improvement of the quality of agricultural *acquis*.

The purpose of the paper is to find out the links between the simplification process on the one hand, and the current trends in the evolution of the CAP on the other. The main considerations have been conducted on the basis of the analysis of the proposal for a new Council Regulation establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (the so-called *single CMO Regulation*). The paper also takes a closer view on the legal aspects of interinstitutional interactions and

the mechanisms for the adoption of legal acts at the level of the Community directly attributable to the substance of the simplification process.

Despite using different terms and drawing certain distinctions between the categories of the simplification of the agricultural law (e.g. technical, procedural) by the Community legislator, this initiative remains to be a process of rather political nature. This conclusion stems from the fact, that currently simplification serves as a tool of smooth preparation of the legislative process aimed at making future changes to the CAP system.

SULLA PROBLEMATICA DELLA SEMPLIFICAZIONE DEL DIRITTO AGRICOLO COMUNITARIO

Riassunto

La materia del diritto agrario comunitario appartiene alle più complesse aree dell'*acquis communautaire*. La diretta efficacia delle norme agricole negli ordinamenti giuridici degli Stati membri dipende dalla trasparenza e dalla qualità della legislazione comunitaria. L'inserimento della politica agricola nell'ambito dell'iniziativa della semplificazione del diritto comunitario va considerato come un giusto e molto atteso passo verso il miglioramento della qualità dell'*acquis* agricolo.

Lo scopo dell'articolo è quello di tentare di determinare la dipendenza tra il processo della semplificazione del diritto da una parte e le presenti tendenze dei cambiamenti nella politica agricola dell'Unione Europea dall'altra. Lo studio si basa sull'analisi dei più recenti progetti di atti giuridici dell'UE nel campo del funzionamento dell'organizzazione comune di mercato e, in particolare, sul progetto del nuovo regolamento del Consiglio, il quale statuisce l'organizzazione comune (unica) dei mercati agricoli e le norme dettagliate per alcuni prodotti agricoli (il c.d. progetto *OCM Unica*). L'analisi ha come oggetto anche gli aspetti giuridici dell'interazione tra le varie istituzioni nonché i meccanismi dello statuire del diritto agrario al livello comunitario che derivano dei principi e dell'essenza della semplificazione del diritto agricolo comunitario.

Nonostante il legislatore comunitario abbia distinto vari concetti e categorie della semplificazione del diritto agrario (p.es. tecnica, procedurale), questa iniziativa va collocata piuttosto nel contesto politico. La semplificazione serve, infatti, a preparare e a migliorare il processo decisionale all'interno del sistema della politica agricola della Comunità.