

---

## IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

---

### Przegląd Wspólnej Polityki Rolnej

Ewolucyjny charakter wspólnotowego prawa rolnego, wynikający z nieustannego dostosowywania zakresu instrumentarium wsparcia do zmiennego otoczenia rynkowego, jest jednym z głównych przejawów ciągłości procesu reformowania polityki rolnej Unii Europejskiej. Czynniki pośrednio wpływającymi na trwałość ogólnych ram prawnych WPR są decyzje polityczne, dotyczące wymiaru finansowania poszczególnych obszarów aktywności Wspólnoty w siedmioletniej perspektywie czasowej, jak również porozumienia systemowe osiągnięte na poziomie Rady ds. Rolnictwa, określające konstrukcję głównych schematów pomocowych realizowanych w rolnictwie i na obszarach wiejskich na przestrzeni najbliższych kilku lat gospodarczych. W 2008 r. Unia Europejska po raz kolejny staje przed wyzwaniem przeprowadzenia systemowej rewizji mechanizmów rolnego obszaru *acquis* – tym razem dotyczyć ona będzie instrumentarium prawnego płatności jednolitej, środków interwencyjnych oraz możliwości realizacji nowych celów: zarządzania sytuacjami kryzysowymi w rolnictwie, rozwoju rynku bioenergii, zapobiegania zmianom klimatycznym i utrzymania bioróżnorodności<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Otwarcie formalnego etapu konsultacji nad założeniami do przeglądu polityki rolnej nastąpiło 20 listopada 2007 r. wraz z publikacją pozalegisłacyjnego Komunikatu w sprawie przygotowania do oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej [COM(2007) 722 końcowy]. Półroczny okres kierunkowej debaty politycznej zakończy 20 maja 2008 r. publikacja projektów legislacyjnych przez Komisję Europejską. Korzystając ze swoich uprawnień, Rada wpływa jednak na podstawowe elementy projektu legislacyjnego Komisji poprzez przyjęcie jednomyślnych konkluzji poprzedzonych pracami Grupy Roboczej ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych. Konkluzje przyjęto na marcowym posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa 18 marca 2008 r. (dok. 7150/08 ADD 1). Warto także wspomnieć o niewiążącym sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego Posła Sprawozdawcy L. Goepela (dok. A6-0047/2008 przyjęty przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi PE 28 lutego 2008 r.) oraz o pracach grupy roboczej ds. oceny stanu wspólnej polityki rolnej Komitetu Regionów. Z kolei wkład ekspercki przedstawicieli państw członkowskich przybrał 4 marca 2008 r. formułę dyskusji w ramach posiedzenia Grupy eksperckiej ds. uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej.

Co do zasady, trwające obecnie przygotowania do przeglądu polityki rolnej Unii Europejskiej („*health check*”) są skutkiem decyzji politycznych podjętych na etapie reformy WPR z czerwca 2003 r. Ustanowiony wtedy system wsparcia bezpośredniego w ramach pierwszego filaru zezwolił państwom członkowskim na wdrożenie płatności jednolitej w kilku wariantach modelowych: historycznym (pełnym lub częściowym), regionalnym lub hybrydowym (statycznym lub dynamicznym) wraz z siatką odrębnie funkcjonujących sektorowych schematów pomocowych<sup>2</sup>. Problem w tym, że państwa członkowskie nie mogły następnie zmienić swoich decyzji kierunkowych i ponownie rozdzielić uprawnień do płatności na zasadach właściwych innemu systemowi niż pierwotnie wybrany model. Wskutek tego z każdym rokiem obowiązywania reżimu płatności jednolitej pogłębiały się różnice w warunkach udzielanego wsparcia pomiędzy państwami członkowskimi, a nawet niektórymi regionami. W różnym bowiem stopniu wartość uprawnień, którymi dysponują rolnicy odzwierciedla historyczny poziom produkcji w gospodarstwie oraz związany z tym wymiar uzyskanego z budżetu wspólnotowego wsparcia.

Z kolei wielość tytułów prawnych, gwarantujących dostęp do instytucji uprawnień<sup>3</sup> w powiązaniu z przepisami regulującymi ich posiadanie, wykorzystanie lub obrót, doprowadziły do sytuacji, w której znaczna część środków finansowych na poziomie kopert krajowych nie jest wykorzystywana, a możliwości przeznaczenia ewentualnych oszczędności na inne cele są ograniczone. Okazuje się zatem, że nowelizacja rozwiązań systemowych funkcjonujących w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003<sup>4</sup> dla wielu państw członkowskich UE-15 jest wręcz konieczna.

W odniesieniu do mechanizmów rynkowych, skonsolidowanych niedawno w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1234/2007<sup>5</sup>, intencją ustawodawcy wspólnotowego jest przede wszystkim kontynuowanie dotychczasowych założeń odnośnie do minimalizacji roli instrumentów interwencyjnych w zarządzaniu jednolitym rynkiem produktów rolnych (prawdopodobnie według modelu zastosowanego na rynku zbóż dla skupu interwencyjnego kukurydzy). Z prawnego punktu widzenia interesujące jest to, że dokonany wcześniej etap uproszczenia technicznego podstaw prawnych funkcjonowania wspólnej organizacji rynku rolnego i zestawienie większości instrumentów prawnych w jeden spójny katalog umożliwiają podjęcie dyskusji na temat zagadnień

---

<sup>2</sup> Na zasadzie odstępstwa, w przypadku nowych państw członkowskich reżim płatności jednolitej, wraz z siatką sektorowych mechanizmów pomocowych uregulowanych w Tytule IV rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, w okresie przejściowym można „zastąpić” uproszczonym systemem jednolitej płatności obszarowej. Z opcji tej skorzystały wszystkie nowe państwa członkowskie z wyjątkiem Słowenii i Malty.

<sup>3</sup> Dystrybucja uprawnień następuje: z tytułu początkowej alokacji w pierwszym roku wdrażania systemu płatności jednolitej, w wyniku alokacji z rezerwy krajowej, z tytułu odlogowania oraz ze względu na tzw. specyficzne uprawnienia producentów zwierząt nie dysponujących gruntami rolnymi.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r., s. 1.

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE, L 299, z 16 listopada 2007 r., s. 1-149.

horyzontalnych. Usprawnia to także znacząco proces decyzyjny w instytucjach UE i ułatwia zrozumienie reformy.

Kluczową kwestią w dyskusji nad przeglądem polityki rolnej bez wątpienia będzie problematyka kwotowania na rynku mleka w związku ze zbliżającym się terminem uchylecia reżimu krajowych ilości referencyjnych z końcem roku kwotowego 2014/15. Rozważana jest bowiem koncepcja opracowania instrumentarium osłonowego przygotowującego gospodarstwa mleczne do funkcjonowania w zliberalizowanym otoczeniu rynkowym i regulacyjnym. Najczęściej przywoływanym rozwiązaniem jest stopniowe zwiększanie krajowych i przez to indywidualnych ilości referencyjnych, co zmniejszałoby restrykcyjny wymiar instrumentu kwotowania i tym samym przygotowałoby producentów rolnych do prowadzenia działalności rolniczej w sytuacji uchylecia kwot mlecznych.

Ramy niniejszej informacji nie pozwalają na bliższe zaprezentowanie wszystkich planowanych w ramach przeglądu zmian w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty, warto jednak zasygnalizować główne problemy natury prawnej. Niewątpliwie – oprócz konsekwencji politycznych – propozycja Komisji w zakresie ograniczania dostępu do płatności bezpośrednich daje podstawy do głębszych rozważań w literaturze. W praktyce dyskusja nad tzw. dolnym i górnym pułapem<sup>6</sup> oznacza konieczność odmiennego traktowania producentów rolnych w zależności od stopnia spełnienia obiektywnie przyjętych kryteriów. Należy przy tym zauważyć, że ograniczając grono beneficjentów płatności bezpośrednich ustawodawca wspólnotowy kierowałby się więcej niż jednym celem realizującym interes publiczny.

W przypadku oddolnego limitowania płatności, główną przesłanką wykluczenia grupy beneficjentów byłoby dążenie do redukcji obciążeń i kosztów administracyjnych przewyższających korzyści z przekazania niewielkich, marginalnych wręcz środków pieniężnych do gospodarstw rolnych. Z pewnością w dyskusji nad dolnym pułapem dostępu do płatności chodzi również o racjonalność wydatkowania środków publicznych z budżetu Unii Europejskiej. Prosty zamiar wygenerowania oszczędności trudniej bowiem uzasadnić. Powstaje jednakże pytanie, czy w dyspozycji ustawodawcy wspólnotowego nie znajdują się mniej dotkliwe instrumenty pozwalające zrealizować cel redukcji kosztów administracyjnych – np. w drodze odpowiednich rozwiązań w systemie elektronicznej obsługi wniosków. Tego typu pytanie będzie prawdopodobnie równoznaczne z testem proporcjonalności przyszłych rozwiązań legislacyjnych. Natomiast w kontekście wygenerowania dodatkowych oszczędności w coraz częściej kwestionowanym budżecie rolnym Unii Europejskiej powstaje problem, czy intencją ustawodawcy wspólnotowego jest jednocześnie lepsze ukierunkowanie zaoszczędzonych środków w celach związanych właśnie z poprawą struktury agrarnej, co dodatkowo legitymizowałoby działania podjęte w ramach przeglądu. Z drugiej

---

<sup>6</sup> Wyrażonym wolumenowo (np. w odniesieniu do wartości potencjalnie uzyskanych płatności) lub za pomocą innych kryteriów (np. zgłoszonej we wniosku powierzchni gruntów rolnych).

strony nie wolno zapominać, że ustawodawca wspólnotowy zobowiązany jest do ochrony interesów finansowych budżetu unijnego.

Jeśli chodzi o odgórne ograniczanie płatności, problem ten należy rozpatrywać pod kątem realizacji oczekiwań społecznych związanych z krytycznym spojrzeniem środowisk pozarządowych w państwach członkowskich na skalę wydatkowanych środków publicznych do niewielkiej grupy beneficjentów, często pośrednio tylko związanych z prowadzeniem działalności rolniczej. Co ciekawe, problem górnego limitowania płatności jest konsekwencją prawnej konstrukcji płatności jednolitej, w której brak jest szczegółowych kryteriów kwalifikowalności od strony podmiotowej rolnika (związanych np. z poziomem uzyskiwanych dochodów, statusem prawnym gospodarstwa, kwalifikacjami rolniczymi itd.). W tej sytuacji jedyny wymóg w postaci posiadania działki gruntu użytkowanej rolniczo nie do końca spełnia swoją rolę w transferowaniu środków pieniężnych do pożądanej grupy rzeczywistych rolników. Roli tej nie spełnia również reżim wymogów współzależności (*cross-compliance*). System ten gwarantuje jedynie, że ten, kto otrzymuje wsparcie ze środków Wspólnoty, będzie przestrzegać wymogów obowiązujących w *acquis*, ale nie jest to kryterium kwalifikowalności do dostępu do środków.

Poszukując innych wątków prawnych w dyskusji nad przeglądem polityki rolnej, których wymiar byłby szczególnie istotny dla zagadnień poruszanych dotychczas w literaturze prawniczej, należy wskazać na propozycje Komisji Europejskiej w zakresie modyfikacji reżimu kwotowania na rynku mleka. Zmiany zmierzające w kierunku przygotowania sektora do uchylecia kwot mogą bowiem także przyjąć postać modyfikacji instrumentu opłat sankcyjnych za przekroczenie indywidualnych ilości referencyjnych (tzw. *super levy*), jako rozwiązanie alternatywne lub równoległe w stosunku do propozycji zwiększenia kwot w poszczególnych latach gospodarczych. Zmniejszenie restrykcyjności kwoty produkcyjnej poprzez złagodzenie finansowego wymiaru sankcji z tytułu jej przekroczenia (czy to na poziomie indywidualnego dostawcy, czy to państwa członkowskiego) prowadziłoby bowiem do osłabienia funkcji, jaką kwoty produkcyjne spełniają w odpowiednich sektorach działalności rolniczej. Wydaje się zatem, że jednym z rozważanych przez ustawodawcę wspólnotowego rozwiązań, mających na celu stopniowe uniezależnienie sektora produkcji mlecznej od reżimu kwot produkcyjnych, jest pozbawienie tego instrumentu elementów przesądających o jego restrykcyjnym charakterze.

Ponadto można się spodziewać, że przegląd *health check* polityki rolnej przesądzi o przyszłości mechanizmu modulacji i ewentualnym zwiększeniu poziomu ambicji w transferze środków budżetowych do drugiego filaru WPR. Dobiegające sygnały o wstrzeźliwym podejściu wielu państw członkowskich do podwyższenia roli tego instrumentu wskazują na to, że potencjalna wiodąca rola polityki wiejskiej w przyszłym kształcie WPR wcale nie jest przesądzona. Na uwagę zasługuje niepokojący zamiar odejścia od kryteriów spójności w redystrybucji środków zaoszczędzonych w wyniku modulacji i automatyczne ich przypisanie do odpowiednich państw członkowskich.

Dyskusja nad przeglądem koncentrować się będzie także nad nowelizacją postanowień obecnego art. 69 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, który umożliwi przeznaczenie części środków zgromadzonych w kopertach płatności bezpośrednich na specyficzne cele realizowane poprzez działalność rolniczą. Intencją ustawodawcy wspólnotowego jest wykorzystanie tego instrumentu do rozwiązania problemów zarządzania ryzykiem w rolnictwie (zwłaszcza w formie wsparcia ubezpieczenia upraw rolnych, organizowania funduszy asekuracyjnych) oraz traktowania specyficznych problemów sektorowych w najbardziej wrażliwych regionach wiejskich. Tym samym w ramach reżimu płatności jednolitej powstaną najprawdopodobniej instrumenty innowacyjne, łączące strukturę wsparcia bezpośredniego z nowymi wyzwaniami stawianymi europejskiemu modelowi rolnictwa. Czas pokaże, na ile rozwiązania te wynikają z braku dodatkowych środków budżetowych (których w kopertach płatności jest realnie najwięcej), a na ile wynikają z systemowych przemyśleń Komisji Europejskiej.

Zakończenie prac legislacyjnych nad pakietem rozporządzeń w sprawie przeglądu *health check* polityki rolnej planowane jest na koniec 2008 r., przy czym porozumienie polityczne w sprawie projektów najprawdopodobniej nastąpi na listopadowym posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa, co też jest głównym celem przyszłej Prezydencji francuskiej.

SEBASTIAN BALCERAK

