

SEBASTIAN BALCERAK

## Nowe zasady pomocy państwa dla rolnictwa w prawie wspólnotowym

1. Zgodnie z celami „Strategii Lizbońskiej”<sup>1</sup>, Wspólnota i państwa członkowskie zobowiązały się do realizacji zasady „zmniejszenia wielkości i poprawy skuteczności udzielanej pomocy publicznej”<sup>2</sup>. Trafnym i pożądanym przedsięwzięciem wydaje się zapowiedziane wdrożenie tej zasady na gruncie wspólnotowego ustawodawstwa rolnego<sup>3</sup>, gdyż w swej istocie polityka rolna UE jest polityką wydatkowania środków publicznych. Ustawodawca wspólnotowy, co do zasady, nie podejmuje prób horyzontalnego uregulowania podstawowych instytucji prawa rolnego, koncentrując każdorazowo przedmiot regulacji unijnej wokół celów i kryteriów wspierania danych kierunków działalności rolniczej, jednocześnie obiektywnie uwzględniając wypływające z nich funkcje i korzyści dla interesu publicznego. Wdrożenie postanowień „Strategii Lizbońskiej” do wspólnotowego prawa rolnego wymaga więc podjęcia uprzedniej decyzji o charakterze politycznym, polegającej na docelowym zmniejszeniu poziomu interwencji publiczno-prawnej w sektorze rolnictwa europejskiego. Aby tego dokonać, należy mieć na uwadze, iż dostęp do instrumentów polityki rolnej UE obwarowany jest w sposób wyczerpujący regulacjami prawa wspólnotowego, co ma również bezpośredni wpływ na ustawodawstwo państw członkowskich, przewidujące udzielanie krajowej pomocy publicznej w sektorze rolnym. Wydaje się, że dokonana niedawno gruntow-

<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Plan Działań w zakresie pomocy państwa; Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005-2009*, dok. COM (2005) 107, końcowy, Bruksela, 7 czerwca 2005 r.

<sup>2</sup> Ang. *less and better targeted aid*.

<sup>3</sup> Komisja Europejska, *Simplification of the Common Agricultural Policy – Action Plan; Working Paper*, DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich, Bruksela, październik 2006 r., s. 4.

na nowelizacja reżimu kontroli pomocy publicznej w sektorze rolnictwa i leśnictwa na lata 2007-2013, której szczegółowe założenia zawarte zostały w ostatnio opublikowanych aktach prawa wspólnotowego, tj. w Wytucznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013<sup>4</sup> (dalej: nowe wytyczne) oraz w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1857/2006 w sprawie stosowania art. 87-88 Traktatu w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 70/2001 (dalej: rozporządzenie wyłączeniowe)<sup>5</sup>, konsekwentnie realizują wspomniany na wstępie cel polityczny<sup>6</sup>. Widoczne w znowelizowanych wspólnotowych regułach pomocy państwa zmiany stanowią bowiem odzwierciedlenie toczącej się od lat dyskusji na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej. Zrozumienie istoty i celu tych zmian w sposób istotny pomoże udzielić odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką prawo rolne Unii Europejskiej w zakresie reguł pomocy państwa odegra w modernizacji polskiego sektora rolnego i w procesie poprawy sytuacji na obszarach wiejskich w Polsce w perspektywie najbliższych kilku lub kilkunastu lat.

W tym kontekście należy wspomnieć, iż Układ o Stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi<sup>7</sup> wyłączał kwestie pomocy publicznej dla rolnictwa z procesu harmonizacji i dostosowania prawa polskiego do ustawodawstwa wspólnotowego. W związku z tym realne doświadczenia Polski w stosowaniu unijnych reguł kontroli wydatkowania środków publicznych w sektorze rolnym sięgają co najwyżej pierwszego dnia członkostwa. Co więcej, uwzględniając przewidzianą w Traktacie akcesyjnym<sup>8</sup> klauzulę przejściową dotyczącą stosowania po-

<sup>4</sup> Dz. Urz., C 319, z 27 grudnia 2006 r., s. 1; nowe wytyczne uchylają z dniem 1 stycznia 2007 r. następujące akty: Wytyczne Wspólnoty dotyczące pomocy państwa dla reklamy produktów wymienionych w Załączniku I do Traktatu WE oraz niektórych produktów niewymienionych w tym załączniku; Wytyczne Wspólnoty dotyczące testów na TSE, padłych zwierząt gospodarskich i odpadów rzeźniczych; Komisja w sprawie pomocy państwa: subsydiowane kredyty krótkoterminowe dla rolnictwa (*credits de gestion*).

<sup>5</sup> Dz. Urz., L 358, z 16 grudnia 2006 r., s. 3.

<sup>6</sup> Komisja przedstawi państwom członkowskim wnioski dotyczące zmian w aktualnie funkcjonujących programach pomocy w ustawodawstwie krajowym w celu dostosowania ich do nowych zasad najpóźniej do 31 grudnia 2007 r. Dotychczasowe wytyczne najdłużej stosować będzie można w przypadku istniejących programów pomocy związanych z przetwórstwem i obrotem produktami rolnymi, bo aż do 31 grudnia 2008 r. Natomiast sporny zakup gruntów w gospodarstwach rolnych będzie można wspierać w oparciu o dotychczasowe reguły do 31 grudnia 2009 r.

<sup>7</sup> Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38

<sup>8</sup> Dz. Urz., L 236, z 23 września 2003 r., s. 1.

mocy istniejącej do 30 kwietnia 2007 r. (rozdz. 4.4. Załącznika IV do Aktu Przystąpienia) oraz dodatkowy przejściowy okres przewidziany w nowych wytycznych (o czym dalej), objęcie Polski pełnym zakresem nowych wytycznych nastąpi 1 stycznia 2008 r. Jest więc celowe, by – podejmując temat reformy wspólnotowych reguł pomocy państwa w rolnictwie – wskazać podstawowe założenia tego reżimu, zarówno w ujęciu systemowym, jak i praktycznym.

Nowy zestaw wspólnotowych reguł dotyczących pomocy państwa w sektorze rolnictwa wzmacnia panujące od niedawna w ustawodawstwie wspólnotowym tendencje, w myśl których wszystkie elementy składowe prawnych instrumentów wsparcia działalności rolniczej (cel, kryteria podmiotowe, kwota pomocy, kwalifikowalność wydatków, okres obowiązywania instrumentu itd.) powinny stanowić wyłączną domenę prawa wspólnotowego, ale – co istotne – bez uszczerbku dla decyzji w sprawie źródeł finansowania. W przypadku ujednoczenia tychże kryteriów w rolnym *acquis communautaire* w obrębie pierwszego i drugiego filaru z regułami pomocy państwa, swoboda i możliwości państwa członkowskiego w kształtowaniu własnej struktury agrarnej (w tym w wykorzystywaniu instrumentów wspólnotowych) sprowadzone zostaną do minimalnego poziomu. Dla Polski jest to istotny problem.

W ostatnim okresie prawo wspólnotowe ulega dynamicznym przemianom. Zmieniają się jego priorytety, a przedmiotem regulacji wspólnotowych stają się coraz to inne obszary działalności rolniczej lub działalności jedynie pośrednio związanej z produkcją rolną i obszarami wiejskimi. Nowe wytyczne w sprawie pomocy publicznej należy zatem umiejscowić w ogólnym kontekście ewolucji wspólnotowego prawa rolnego. Uświadomienie sobie tych horyzontalnych czynników pozwala zrozumieć, dlaczego także podejście Komisji Europejskiej do dozwolonych metod udzielania pomocy publicznej w sektorze rolnictwa uległo istotnej modyfikacji.

Nasuwa się zatem kluczowe pytanie, czy wspólnotowe reguły dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnictwa sprowadzają się wprost do dodatkowego mechanizmu wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej? Jeśli bowiem koncepcja ta utrzymałaby się w ustawodawstwie Wspólnoty, to nawet po radykalnej reformie, w ramach której ciężar odpowiedzialności za finansowanie polityki rolnej niewątpliwie spadłby w znacznej mierze na państwa członkowskie, zakres swobody decyzyjnej i zarządczej organów administracji krajowej pozostanie znikomy. Co więcej, uważna analiza kolejnych reform sektorowych oraz nowo tworzonych instrumentów wsparcia dochodowego w zakresie płatności bezpośrednich prowadzi

do wniosku, że prawo wspólnotowe w zakresie pomocy państwa odegra niebagatelną rolę w funkcjonowaniu rynku rolnego UE. Niniejszy artykuł ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, na ile nowe ustawodawstwo Wspólnoty dotyczące pomocy publicznej w sektorze rolnictwa potwierdza takie prawdopodobieństwo<sup>9</sup>, w szczególności w oparciu o interpretację założeń systemowych wspólnotowych reguł pomocy państwa w sektorze rolnictwa.

Celem niniejszych rozważań jest również spojrzenie na ten obszar wspólnotowego prawa rolnego w kontekście inicjatywy uproszczenia i poprawy jakości *acquis communautaire*. Istotne wydaje się poruszenie problemu zależności reguł pomocy państwa od ustawodawstwa dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie instrumentów wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych.

2. Podstawowym celem realizowanym przez Komisję Europejską w nowych wytycznych jest zapewnienie możliwie najwyższego poziomu spójności pomiędzy pierwszym i drugim filarem Wspólnej Polityki Rolnej, przy jednoczesnym zbliżeniu krajowych schematów pomocowych do założeń i tendencji zarysowanych w polityce rolnej UE. Trudno jednoznacznie ocenić, czy całkowite integrowanie przepisów dotyczących pomocy publicznej z priorytetami Wspólnej Polityki Rolnej jest zabiegiem słusznym. Niemniej, w oparciu o przyjęte przez Komisję Europejską założenia do nowych wytycznych, należy wskazać na zagrożenia wyływające z takiego podejścia.

Punktem wyjścia rozumowania Komisji Europejskiej jest założenie, zgodnie z którym skutki gospodarcze udzielonej pomocy w sektorze rolnictwa są całkowicie niezależne od źródła ich finansowania. W przekonaniu ustawodawcy wspólnotowego, nie ma zatem znaczenia, czy koszty wdrożenia danego instrumentu pokrywa budżet państwa członkowskiego, czy też (w całości lub częściowo) budżet Wspólnoty. Na tej podstawie Komisja Europejska formułuje zasadę spójności polityki rozwoju obszarów wiejskich i wsparcia rynkowo-dochodowego z kontrolą pomocy publicznej. Zasada ta skłania do wysunięcia kilku podstawowych wniosków.

---

<sup>9</sup> Użyte w artykule pojęcie „reguły pomocy państwa w sektorze rolnictwa” oparto na najczęściej stosowanych zwrotach w prawie wspólnotowym, w tym w szczególności w dokumentacji pozalegislacyjnej. Opisywany zestaw reguł można także zdefiniować jako część „prawa subwencyjnego” Wspólnot Europejskich, tj. zespołu norm prawnych regulujących zasady dopuszczalności, udzielania oraz monitorowania pomocy państwa dla przedsiębiorstw; tak R. Skubisz, *Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2003, s. 179.

Po pierwsze – wspomniana koncepcja jest równoznaczna z zawężeniem uprawnień państwa członkowskiego do ustanawiania i finansowania jedynie takich instrumentów pomocowych, których stosowanie wprost przewidziano w ustawodawstwie wspólnotowym (z wszelkimi obostrzeniami wynikającymi z konkretnego aktu prawnego)<sup>10</sup>. Niewątpliwie zwiększy to przejrzystość i pewność prawną co do zakresu stosowanych środków w poszczególnych państwach członkowskich i prowadzić będzie do zmniejszenia marginesu uznaniowości organów wspólnotowych w kontrolowaniu pomocy publicznej. W literaturze przedmiotu podkreśla się bowiem, że wsparcie publiczne, udzielane w sposób skoordynowany, przyczynia się do poprawy struktury agrarnej<sup>11</sup>. Komisja Europejska nie jest wszakże konsekwentna. W wielu fragmentach nowe wytyczne są bardziej restrykcyjne niż rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Funduszu EFRROW<sup>12</sup> (o czym w dalszej części artykułu). Jednym z możliwych sposobów wytłumaczenia tego stanu rzeczy jest fakt, iż w przypadku gospodarowania środkami przydzielanymi w drodze rozporządzenia wyłączeniowego, Komisja nie dysponuje oceną *ex-ante* danej pomocy, co ma miejsce w odniesieniu do instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich.

Po drugie – należy pamiętać, że podejście ustawodawcy wspólnotowego może w przyszłości działać w przeciwnym kierunku. Skoro bowiem neutralny aspekt źródła finansowania danego instrumentu prawnego stanowi o potrzebie spójności reguł pomocy publicznej z podstawowymi filarami polityki rolnej UE, to brak przeciwwskazań, by politykę rozwoju obszarów wiejskich i wsparcia rynkowo-dochodowego realizować (finansować) w całości w państwach członkowskich, ale bez uszczerbku dla prerogatyw ustawodawczych Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji. W praktyce oznaczałoby to regulowanie i zarządzanie rynkiem rolnym z poziomu Wspólnoty przy pełnym wdrażaniu i finansowaniu instrumentów prawnych na szczeblu państwa członkowskiego. Koncepcja ta była przedmiotem licznych opracowań analitycznych jeszcze w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku<sup>13</sup>, a dziś powszechnie funkcjonuje pod pojęciem

<sup>10</sup> Por. P. Nicolaidis, M. Kekelekis, P. Buyskes, *State aid policy in the European Community – A Guide for Practitioners*, „Kluwer International Law” 2005, s. 45.

<sup>11</sup> Tak A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Zasady ogólne prawa europejskiego we wspólnej polityce rolnej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, kwiecień, s. 44.

<sup>12</sup> Dz. Urz., L 277, z 21 października 2005 r., s. 1.

<sup>13</sup> S. Tarditi, *Agricultural strategies for the Enlargement of the European Union to Central and Eastern European Countries*, Report to the European Commission DGI, Bruksela 1994;

„renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej”<sup>14</sup>. Z oczywistych względów nie zyskała ona wielu zwolenników pośród państw członkowskich dysponujących ograniczonym zapleczem budżetowym<sup>15</sup>.

Po trzecie – wydaje się, że swego rodzaju ujednoczenie reguł dotyczących pomocy publicznej z ustawodawstwem pierwszego i drugiego filaru bardziej realizuje cel uproszczenia polityki rolnej UE, niż miałyby służyć ograniczeniu instrumentarium wsparcia i jego intensywności. Z prawno-traktatowego punktu widzenia ten drugi wątek z powodzeniem realizuje bowiem bazowe ustawodawstwo Rady UE, w ramach którego Rada upoważniona jest do wyłączenia stosowania reguł konkurencji do produkcji rolnej. Stąd też niezmiernie ważne jest bliższe zaprezentowanie wspólnotowych reguł oceny pomocy publicznej, które znajdą zastosowanie w okresie 2007-2013 także w kontekście procesu uproszczenia *acquis*.

Odnosząc się kolejno do wspomnianych wyżej aspektów, należy w pierwszej kolejności wskazać podstawowe zasady, którymi rządzić się będzie wspólnotowy reżim pomocy publicznej w okresie 2007-2013 r. Jak już wcześniej wspomniano, na podstawie art. 36 TWE postanowienia traktatowe dotyczące reguł konkurencji mają zastosowanie do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę w ramach postanowień i zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 37 ust. 2 i 3. W związku z tym odwołanie się do nowych wytycznych, rozporządzenia wyłączeniowego oraz rozporządzenia o pomocy *de minimis* może nastąpić jedynie wtedy, gdy nie będzie ono sprzeczne z aktem prawnym wydanym przez Radę<sup>16</sup>. Chodzi tutaj przede wszystkim o przepisy ustanawiające wspólne organizacje rynku, rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003<sup>17</sup> (reżim płatności bezpośrednich) oraz wspomniane już rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

Regulacją scalającą stosowanie reguł konkurencji w poszczególnych sektorach rynku rolnego jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1184/2006,

---

S. Tangermann, J. Marsh, *Preparing Europe's Rural Economy for the 21st Century*, Paper commissioned by the Land Use and Food Policy Inter-Group (LUFPIG) in the European Parliament, Bruksela 1996.

<sup>14</sup> S. Gburczyk, J. Rowiński, *Polskie rolnictwo wobec wyzwań przyszłości*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, nr 10, s. 22.; zob. także *Memorandum on the implementation and the future of the reformed CAP*, dok. 7265/1/06 Rev 1, źródło: <http://register.consilium.eu.int>.

<sup>15</sup> J. Niemczyk, *Przyszłość integracji z Unią Europejską*, w: *Wybrane zagadnienia z zakresu marketingu produktów rolnych* Poznań, 1996, s. 17.

<sup>16</sup> Oczeczenie ETS w sprawie C-311/94, *Ijssel Vliet v. Minister van Economische Zakon*, 1996 ECR I-5023, pkt 31-33.

<sup>17</sup> Dz. Urz., L 270, z 21 października 2003 r., s. 1.

dotyczące stosowania niektórych reguł konkurencji w odniesieniu do produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi<sup>18</sup>. Rozporządzenie to ma wymiar horyzontalny i jest bezpośrednią realizacją dyspozycji art. 36 TWE, stanowiąc wprost w art. 3, iż przepisy art. 88 ust. 1 i ust. 3 zd. 1 TWE mają zastosowanie do form pomocy na użytek produkcji lub handlu produktami wymienionymi w Załączniku I do Traktatu. Konieczne jest podkreślenie, że wspomniane rozporządzenie horyzontalne wyłącza stosowanie art. 87 i 88 ust. 3 zd. 3 TWE do sektora rolnego (zakaz udzielenia pomocy publicznej bez uprzedniej zgody Komisji Europejskiej). Dzieje się tak dlatego, że nie wszystkie produkty wymienione w Załączniku I do Traktatu objęte są wspólną organizacją rynku (np. korek, ocet pochodzenia rolniczego, mięso końskie). W odniesieniu do tych sektorów państwa członkowskie – co do zasady – mogą udzielać wsparcia krajowego bez zgody Komisji Europejskiej (ale bez uszczerbku dla jej prerogatyw traktatowych). Natomiast kwestię stosowania reguł pomocy publicznej w odniesieniu do produktów objętych wspólną organizacją rynku przesadzają odpowiednio kolejne akty prawne Rady UE<sup>19</sup>.

Niemal wszystkie z nich wprost przewidują stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji i pomocy publicznej do sektora rolnego (w tym art. 88 ust. 3 zd. 3), ale z zastrzeżeniem odstępstw przewidzianych w ramach danej organizacji. Warto bowiem wspomnieć, iż nierzadko możliwość stosowania pomocy publicznej w określonym kształcie regulowana jest szczegółowo w rozporządzeniu bazowym dla danego rynku, do czego Rada ma pełne prawo na podstawie Traktatu i wspomnianego wcześniej rozporządzenia horyzontalnego. Przykładowo, rozporządzenie Rady (WE) nr 1913/2005<sup>20</sup>, dotyczące nadzwyczajnych środków wspierania rynku, zezwala na uruchomienie krajowych programów zwalczania chorób zwierzęcych lub rekompensujących producentom poniesione z tego tytułu straty, dopuszczając przy tym częściowe finansowanie tych działań przez budżet Wspólnoty. Jednocześnie rozporządzenie wprost stanowi, że artykuły 87-89 TWE nie mają zastosowania do wkładów pieniężnych państw członkowskich. Innym przykładem może być rozporządzenie Rady (WE) nr 318/2006 w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Dz. Urz., L 214, z 4 sierpnia 2006 r., s. 7-9. Rozporządzenie to stanowi skodyfikowaną wersję rozporządzenia (EWG) nr 26 z 4 kwietnia 1962 r.

<sup>19</sup> A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2004, s. 39.

<sup>20</sup> Dz. Urz., L 307, z 25 listopada 2005 r., s. 2.

<sup>21</sup> Dz. Urz., L 58, z 28 lutego 2006 r., s. 1.

W art. 36 tego aktu ustawodawca wspólnotowy dopuszcza szereg możliwości udzielania pomocy publicznej w poszczególnych państwach członkowskich (np. art. 36 ust. 3 zezwala na pomoc do wysokości 350/ha w danym roku gospodarczym dla plantatorów buraków cukrowych w Finlandii).

W tym miejscu warto podkreślić, że objęcie regułami pomocy państwa produktu, który dotychczas pozostawał poza reżimem kontrolnym Komisji Europejskiej, następuje automatycznie zarówno z chwilą ustanowienia wspólnej organizacji rynku (pierwszy okres rozwoju prawa rolnego Wspólnoty), jak i w konsekwencji włączenia danego produktu do systemu jednolitej płatności bezpośredniej. Ten drugi przypadek stanowi zupełnie nowy element podejścia do reguł pomocy państwa, a potwierdza go przyjęty w 24 stycznia 2007 r. przez Komisję Europejską projekt rozporządzenia ustanawiającego szczegółowe zasady w sektorze owoców i warzyw<sup>22</sup>. Otóż projekt reformy rynku owoców i warzyw rozszerza katalog upraw kwalifikujących się do uruchomienia uprawnień (*activate entitlement*) w systemie płatności jednolitej o powierzchnie zajęte pod uprawy ziemniaków (nieskrobiowych) i jednocześnie przewiduje stosowanie reguł pomocy państwa w tym sektorze po blisko pięćdziesięcioletnim okresie wyłączenia.

Jeśli akty prawne Rady nie przewidują instrumentów wsparcia sektora rolnego, państwa członkowskie mogą skorzystać z możliwości stawianych przez Komisję Europejską, działającą albo w ramach jej wyłącznych kompetencji traktatowych, albo w zakresie upoważnienia delegowanego przez Radę. Trzeba bowiem wspomnieć, że na mocy art. 87-89 TWE ocena zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem spoczywa zasadniczo na Komisji. Obowiązek ten Komisja realizuje poprzez wydawanie aktów o charakterze pozalegislacyjnym (np. komunikaty, wytyczne), jak i w formie decyzji (skierowanych najczęściej do państw członkowskich). Jednocześnie, na podstawie art. 89 TWE, Rada (stanowiąc większością kwalifikowaną) może poprzez rozporządzenia określić rodzaje pomocy, w stosunku do których przepisy w zakresie monitorowania i oceny zgodności (tj. art. 87-88 TWE) nie mają zastosowania. Z możliwości tej Rada skorzystała w rozporządzeniu (WE) nr 994/98<sup>23</sup>. Na podstawie tego właśnie rozporządzenia, Komisja uchwała akty prawne wyłączające określone formy po-

<sup>22</sup> *Proposal for a Regulation laying down detailed rules as regards the fruit and vegetable sector and amending certain Regulations*, dok. COM(2007)17 końcowy, Bruksela, 2007.

<sup>23</sup> Dz. Urz., L 142, z 14 maja 1998 r., s. 1-4.

mocy z obowiązku notyfikacji. Od 1 stycznia 2007 r. dla sektora rolnego kluczowe znaczenie odgrywają: rozporządzenie wyłączeniowe nr 1857/2006, rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 w sprawie pomocy *de minimis*<sup>24</sup> oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1628/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu w odniesieniu do regionalnej pomocy inwestycyjnej<sup>25</sup>.

Dopiero w przypadku, w którym powyższe ramy prawne okażą się niewystarczające dla państwa członkowskiego zamierzającego udzielić pomocy publicznej w rolnictwie<sup>26</sup>, pozostaje jeszcze możliwość dokonania notyfikacji programu pomocowego i poddanie go ocenie Komisji Europejskiej na podstawie dokumentu wytycznych. Jednakże – co interesujące i całkowicie nowe – w większości przypadków nowe wytyczne odsyłają z powrotem do przepisów wydanych w oparciu o wspomniane wcześniej rozporządzenie (WE) nr 994/98. Zestaw reguł pomocy państwa w sektorze rolnictwa tworzy więc swoiste zamknięte koło legislacyjne, którego punktem zwrotnym jest dokument wytycznych. Dotychczas Komisja Europejska, dysponująca szerokim marginesem swobodnego uznania, dokonywała oceny zgodności krajowych programów pomocy dla rolnictwa z zasadami rynku wewnętrznego w procedurze notyfikacji. W świetle nowych przepisów, ów margines swobody ocennej Komisja zrealizowała na wcześniejszym etapie, wzmacniając zakres stosowania rozporządzenia wyłączeniowego i ograniczając swobodę uznania w nowych wytycznych.

Można zatem stwierdzić, że posługiwanie się dokumentem nowych wytycznych stanowić będzie w nadchodzącym okresie jedynie ostateczność. Dodatkowy problem polega również na tym, że rozporządzenie wyłączeniowe – jako bezpośrednio stosowany w państwach członkowskich akt prawa wspólnotowego – zawiera ściśle określony zestaw kryteriów wyłączenia pomocy publicznej z obowiązku notyfikacji, w związku z czym państwa członkowskie nie mają jakiegokolwiek pola manewru w doprecyzowywaniu np. kwalifikowalności wydatków lub stopnia intensywności pomocy<sup>27</sup>. Najprościej rzecz ujmując, od 2007 r. państwa członkowskie będą mogły udzielać tylko takiej pomocy publicznej, której stosowanie

<sup>24</sup> Dz. Urz., L 325, z 28 października 2004 r., s. 4.

<sup>25</sup> Dz. Urz., L 302, z 1 listopada 2006 r., s. 29.

<sup>26</sup> Tzn. jeśli dane państwo członkowskie będzie chciało udzielić pomocy publicznej np. w wyższej wysokości, niż to przewidują dane rozporządzenia, lub na rzecz szerszej grupy beneficjentów.

<sup>27</sup> Por. J. A. Usher, *EC Agricultural Law*, Oxford 2001, s. 17.

albo wprost przewidziano w rozporządzeniu Rady (wspólna organizacja rynku; rozwój obszarów wiejskich), albo wyłączono z obowiązku notyfikacji w rozporządzeniu wyłączeniowym. W pozostałych przypadkach pozostanie kierowanie się dokumentem nowych wytycznych, a te z kolei uznano za bardziej restryktywne w porównaniu do dotychczas obowiązującego zestawu zaleceń<sup>28</sup>, głównie z tego powodu, że wykraczają niejednokrotnie poza porozumienie osiągnięte w Radzie w zakresie możliwości krajowego uzupełniania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich. Wyraźnie widać, że intencją Komisji Europejskiej jest maksymalne ograniczenie ilości dokonywanych notyfikacji, co ma pewien związek z inicjatywą uproszczenia (o czym dalej).

W Unii Europejskiej, liczącej 27 państw członkowskich, obciążenie biurokratyczne służb Komisji analizujących notyfikowane formy pomocy i kilkumiesięczne oczekiwanie na wiążącą decyzję Komisji europejskiej mogłoby całkowicie sparaliżować prace nad krajowymi rozwiązaniami legislacyjnymi. W 2005 r. spośród 349 wydanych decyzji aż 236 dotyczyło pomocy notyfikowanej<sup>29</sup>. Stąd też przesunięcie większości dozwolonych instrumentów do rozporządzenia wyłączeniowego znacznie uprości postępowanie kontrolne pomocy w sektorze rolnictwa. Jednakże ceną za uproszczenie systemu kontroli na szczeblu służb Komisji Europejskiej jest zharmonizowanie kryteriów zgodności krajowych instrumentów pomocowych z wymogami wspólnotowego prawa rolnego. W większości przypadków oznacza to zawężenie swobody państw członkowskich w ukierunkowaniu wewnętrznego wsparcia dla rolnictwa, ale nie w aspekcie finansowym, tylko w zakresie docelowych priorytetów. Jest to kluczowy wniosek w ramach systemowego podejścia do znowelizowanych reguł pomocy publicznej, gdyż świadczy o tym, że nawet w przypadku renacjonalizacji polityki rolnej UE nie doszłoby do jakiegokolwiek destabilizacji w ramach rynku wewnętrznego, przynajmniej jeśli chodzi o spójność przepisów prawa rolnego w poszczególnych państwach członkowskich, które – co prawda – dysponowałyby swobodą decyzji o uruchamianiu i finansowaniu danego instrumentu, ale związane byłyby prawem wspólnotowym w zakresie kryteriów wydatkowania, katalogu beneficjentów itd. Dlatego w dalszej części artykułu omówione zostaną kluczowe pojęcia nowych wytycznych, które tworzą ramy legalności pomocy publicznej w perspektywie nadchodzących 7 lat.

<sup>28</sup> Agra-Europe, *Neue EU-Regeln für Staatsbeihilfen im Agrarsektor*, Bonn, grudzień 2006 r.

<sup>29</sup> *State Aid Scoreboard*, dok. COM(2006)761 końcowy, Bruksela, grudzień 2006 r., s. 15.

Punktem wyjścia przy określeniu zakresu stosowania nowych wytycznych jest definicja terminu „produkty rolne”. Będą to zatem produkty wymienione w Załączniku I do TWE, produkty sklasyfikowane w nomenklaturze scalonej pod pozycjami 4502, 4503 i 4504 (korek), jak również produkty imitujące mleko i produkty mleczne. Dla przykładu, jeśli przedmiotem wsparcia krajowego będą inwestycje na zakup parku maszynowego niezbędnego do zbioru produktów rolnych w ramach gospodarstwa, zastosowanie znajdą odpowiednie rozdziały wytycznych (bez względu na to, czy inwestor jest indywidualnym rolnikiem, czy też np. grupą producentów rolnych).

Równie istotne jest przesądzenie kwestii definiowania przetwórstwa i marketingu produktów rolnych. W tym pierwszym przypadku „przetwarzanie” oznacza czynność dokonywaną na produkcji rolnym, której końcowym efektem jest również produkt rolny, z wyjątkiem prac wykonywanych w ramach gospodarstwa mających na celu przygotowanie produktu do pierwszej sprzedaży. Jeśli zatem w wyniku przetwórstwa produktu rolnego końcowym efektem okaże się produkt spoza Załącznika I do TWE, będziemy mieli do czynienia ze zwykłą działalnością przemysłową. Z kolei pod pojęciem „marketing produktu rolnego” należy rozumieć przechowywanie lub wystawianie z zamiarem sprzedaży, oferowanie, dostawę lub każdą inną czynność mającą na celu wprowadzenie danego towaru do obrotu. Wspomniane wyżej dwa ważne elementy łańcucha produkcji rolnej zostały wyłączone z zakresu wytycznych, co w praktyce oznacza zrównanie warunków konkurencji dla przedsiębiorstw trudniących się przetwórstwem produktów rolnych i tych prowadzących działalność w pozostałych sektorach gospodarki.

Kolejne dwa istotne elementy wytycznych to zakaz udzielania pomocy związanej z działalnością eksportową oraz zakaz ustanawiania tzw. pomocy operacyjnej. Pomoc w eksporcie produktów rolnych interpretowana jest przez Komisję Europejską jako wsparcie uwarunkowane ilością wywożonego towaru lub uzależnione od pochodzenia produktu, ze szkodą dla podmiotów importujących produkty rolne z innego państwa członkowskiego. Co istotne, wsparcie na rzecz tworzenia i ponoszenia kosztów operacyjnych sieci dystrybucyjnej również nie mieści się w kryteriach wspólnotowych. Ulgowo traktowane są jedynie zobowiązania wynikające z udziału w targach oraz koszty usług doradczych poniesionych w celu wprowadzenia do obrotu nowego produktu lub istniejącego produktu na nowy rynek zbytu. Logika rozumowania Komisji opiera się zatem na założeniu, że należy wspierać pośrednio możliwości wprowadzenia określo-

nego produktu na dany rynek, ale przy zachowaniu neutralności takiego wsparcia w odniesieniu do ilości i wymiaru produkcji.

Operacyjność udzielanej pomocy publicznej w sektorze rolnictwa jest bez wątpienia najważniejszym kryterium badania legalności krajowych instrumentów. Za pomoc operacyjną uznaje się każdą pomoc, której zamiarem jest jedynie poprawa sytuacji finansowej podmiotu, nieprzyczyniająca się w żaden sposób do rozwoju sektora rolnego, jak również pomoc oparta wyłącznie na podstawie ceny, ilości lub jednostki produkcji (włączając jednostkę środków produkcji)<sup>30</sup>. Kryterium to wynika dodatkowo z ogólnej zasady oddzielenia poziomu wsparcia od produkcji, którą realizuje ustawodawca wspólnotowy na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

Obowiązkowym kryterium zgodności danego instrumentu z regułami pomocy publicznej jest ponadto element zachęty lub bodźca do wykonania określonej czynności przez beneficjenta. Instrument pomocy publicznej, zgodny z regulacjami prawa wspólnotowego, musi więc bazować na zasadzie swoistego kontraktu pomiędzy beneficjentem a instytucją udzielającą pomocy. Kontrakt ten powinien „opiewać” na usługi środowiskowe, jakościowe itp.

Wsparcie publiczne powinno bezwzględnie odpowiadać korzyściom dla interesu ogólnego wynikającym z działalności producenta rolnego, w stosunku do której wnioskuje on o wsparcie<sup>31</sup> – przy czym to Komisja Europejska gwarantuje sobie wyłączność na określenie owego interesu publicznego. Czyni to właśnie w drodze wytycznych. Doświadczenia z pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej wskazują, że kryterium pomocy operacyjnej jest w dalszym ciągu podstawowym problemem przy przeprowadzaniu nowych procedur notyfikacyjnych, co z kolei oznacza brak innowacyjnego podejścia w formułowaniu instrumentów dozwolonej pomocy publicznej na szczeblu administracji rządowej (choćby w aspekcie usług i funkcji środowiskowych działalności rolniczej, zwiększenia poziomu jakości produktów rolnych, czy też w rozwoju nowych rynków i technologii)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> W praktyce udzielenie pomocy operacyjnej możliwe jest jedynie w zakresie pomocy *de minimis*; por. rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004.

<sup>31</sup> P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, cases, and materials. Third edition*, Oxford 2003, s. 1138.

<sup>32</sup> Szerzej na temat charakteru stosowanych w Polsce instrumentów pomocy publicznej zob. A. Czyżewski, A. Henisz-Matuszczak, *Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski, Studium porównawcze struktur wytwórczych i regulatorów rynków rolnych*, Poznań 2006, s. 268.

Ostatnim horyzontalnym kryterium zgodności pomocy publicznej w sektorze rolnictwa z założeniami wspólnego rynku jest wymóg istnienia rynku zbytu dla produktów objętym wsparciem. Komisja nie zatwierdzi pomocy publicznej w odniesieniu do produktów, w przypadku których występują poważne zaburzenia rynkowe związane z nadwyżkami produkcyjnymi.

Wymienione wyżej podstawowe kryteria oceny schematów pomocy publicznej mają szczególne znaczenie przy notyfikacji instrumentów wykraczających poza lub całkowicie nieobjętych zakresem wytycznych. W takiej sytuacji Komisja Europejska dysponuje ogromnym marginesem swobodnego uznania, a każde odstępstwo od przedstawionych kryteriów zmniejsza szanse na uzyskanie pozytywnej decyzji. Z kolei każdy instrument szczegółowo uregulowany w kolejnych rozdziałach wytycznych należałoby traktować jako pewnego rodzaju wyjątek od podstawowych kryteriów oceny i kontroli.

3. Jak wspomniano na wstępie, jedną z głównych przesłanek dokonania przeglądu *acquis communautaire* w zakresie pomocy państwa dla rolnictwa jest inicjatywa uproszczenia ustawodawstwa wspólnotowego. W swym Komunikacie w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej<sup>33</sup> Komisja zapowiedziała bowiem zredukowanie liczby aktualnie obowiązujących aktów prawnych z siedmiu do trzech. Takie założenie należałoby skonfrontować z faktem, iż obciążenia administracyjne nie wpływają z samej ilości aktów prawnych, ale z systemu proceduralnego wprowadzonego przez te regulacje.

Ponadto wydaje się, że o ile uproszczenie powinno być rozumiane zarówno w aspekcie techniczno-legislacyjnym, jak i w ujęciu uproszczenia polityki rolnej *per se*, to jednak proces obniżania barier administracyjnych w rolnictwie nie powinien prowadzić do zniesienia danego instrumentu lub też do pozbawienia legalności krajowych instrumentów wsparcia rolnictwa w oparciu o reguły prawa wspólnotowego.

Niemniej, zgodnie z projektem nowych wytycznych, Komisja Europejska nie uznała za zgodną z Traktatem pomocy publicznej pokrywającej koszty kredytów krótkoterminowych oraz scalania gruntów, mimo że w przeszłości powyższe schematy wsparcia były z powodzeniem zatwierdzane w procedurze notyfikacyjnej. Podobnie rzecz się miała z szeroko rozumianym

<sup>33</sup> COM(2005) 509 końcowy, Bruksela, październik 2005 r., s. 10.

wsparciem postępu biologicznego w rolnictwie, którego koszty potraktowano w pierwszym projekcie wytycznych jako zwykle zobowiązania wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej. A zatem dotychczas dotowane przez państwo koszty administracyjne założenia i prowadzenia ksiąg hodowlanych, testy na określenie jakości genetycznej lub wydajności zwierząt gospodarskich, jak również pomoc na wprowadzanie nowych technik hodowli zwierząt nie byłyby od 1 stycznia 2007 r. uznawane za pomoc niezgodną z zasadami rynku wewnętrznego UE. Ostatecznie instrumenty te znalazły się w rozporządzeniu wyłączeniowym w części dotyczącej wsparcia dla sektora produkcji zwierzęcej (art. 16 rozporządzenia nr 1857/2006).

Dokonując uproszczenia reguł oraz zawężenia kryteriów zgodności pomocy krajowej ze wspólnym rynkiem, Komisja Europejska zupełnie pomija kwestię ciągłości i trwałości przesłanek stanowiących podstawę specyficznego traktowania działalności rolniczej w zakresie produkcji pierwotnej. Przykładowo, w Komunikacie w sprawie subsydiowania kredytów krótkoterminowych w rolnictwie (*crédits de gestion*)<sup>34</sup> Komisja odwołuje się do niekorzystnej sytuacji rolnictwa wspólnotowego, wynikającej z natury gospodarowania, struktury agrarnej oraz utrudnionej pozycji producentów w dostępie do instrumentów finansowych. Jest rzeczą bezdyskusyjną, że te przesłanki natury gospodarczej nie straciły na znaczeniu, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich. Przeciwnie, z chwilą rozszerzenia Unii zyskały na wadze i powinny w dalszym ciągu determinować legalność wsparcia krajowego zmniejszającego dysproporcje w ramach Wspólnoty i ukierunkowanego na osiągnięcie spójności w poziomie produkcji rolnej na obszarze Unii Europejskiej. Tym bardziej, że i tak odpowiednie schematy pomocy podlegają procedurze notyfikacji i Komisja może skutecznie nimi zarządzać poprzez wydawanie decyzji. Dla Polski jest to o tyle istotne, że w okresie transformacji bardzo powszechnym instrumentem pomocy publicznej były kredyty krótkookresowe (np. na zakup nawozów), których prawna konstrukcja wypełniała większość przesłanek pomocy operacyjnej<sup>35</sup>.

Wydaje się również, że w kontekście traktatowych zasad wspólnej polityki rolnej (jako szczególnego rodzaju polityki realizującej cele jednoli-

<sup>34</sup> Dz. Urz., C 96, z 16 lutego 1996 r., s. 44/02.

<sup>35</sup> Szerzej na ten temat zob. M. Wysogład, *Kredyt rolny jako prawny instrument zmian strukturalnych w rolnictwie*, w: *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, red. S. Prutis, Białystok 1998, s. 273.

tego rynku europejskiego<sup>36</sup>) wcześniejsze uznawanie pewnych działań jako zgodnych ze wspólnym rynkiem może ulec modyfikacji jedynie na gruncie ewolucji ustawodawstwa regulującego wspólną organizację rynków rolnych. Tak więc, mimo że reforma Wspólnej Polityki Rolnej z lat 2000-2003 uniemożliwia kontynuację krajowego wsparcia połączonego z produkcją, to jednak instrumenty zawierające odpowiedni element zachęty i reakcji ze strony producenta (*incentive, counterpart action*) oraz mające charakter horyzontalny i znajdujące zastosowanie do nieokreślonego katalogu producentów (np. zakup gruntu) w dalszym ciągu winny być uznawane za zgodne ze wspólnym rynkiem.

Jak już wcześniej wskazano, wadliwość argumentacji Komisji Europejskiej polega na tym, że opiera się na potrzebie uproszczenia systemu pomocy publicznej<sup>37</sup>, podczas gdy usprawnienie funkcjonalności reżimu pomocy publicznej i odejście od zawichości przepisów nie może być bezpośrednią przesłanką całkowitego zaniechania stosowania poszczególnych instrumentów wsparcia. Istotą uproszczenia ustawodawstwa wspólnotowego w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej jest bowiem redukcja obciążeń administracyjnych, zwiększenie efektywności kontroli oraz ujednoczenie prawodawstwa poprzez uchylanie zbędnych aktów prawnych, a nie instrumentów. Zmiany o wymiarze gospodarczym i politycznym – zgodnie z założeniami ustawodawcy wspólnotowego – nie są przedmiotem bieżącego procesu uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej, chyba że podane zostaną dyskusji na forum Rady<sup>38</sup>.

Prerogatywy i propozycje Komisji Europejskiej w zakresie kształtowania dozwolonych kierunków wsparcia publicznego w sektorze rolnictwa praktycznie nie są przedmiotem prac Rady, gdyż wszystkie rozporządzenia ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych przewidują stosowanie art. 87-89 TWE do produkcji rolnej i wymiany handlowej w danym sektorze<sup>39</sup>. *De facto*, korzystając z tak ukształtowanych kompetencji i mając przy tym do dyspozycji szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej, Komisja Europejska określa dozwolone kierunki wsparcia krajowego

<sup>36</sup> Por. orzeczenie ETS w sprawie *UK v Rada (Hormones)*, 68/86, ECR 1988, s. 855.

<sup>37</sup> Por. zwłaszcza pkt. VI.E.1 b dok. wytycznych.

<sup>38</sup> Komunikat Komisji w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa w zakresie wspólnej polityki rolnej; dok. COM(2005) 509, wersja ostateczna.

<sup>39</sup> Patrz np. art. 19 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2777/75 z 29 października 1975 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mięsa drobiowego, Dz. U., L 282, z 1 listopada 1975 r., s. 77-83.

w sektorze rolnym na okres 2007-2013 w sposób, który nie znalazłby uznania na szczeblu państw członkowskich wchodzących w skład Rady.

Jest oczywiste, że w związku z koniecznością zachowania jednolitości i funkcjonalności europejskiego rynku produktów rolnych, wiodąca rola Komisji Europejskiej jest bezwzględnie konieczna w obszarze pomocy państwa, warto jednakże przypomnieć, iż – zgodnie z art. 36 TWE – postanowienia rozdziału dotyczącego reguł konkurencji dotyczą produkcji rolnej i handlu produktami rolnymi jedynie w zakresie ustalonym przez Radę, z uwzględnieniem celów określonych w art. 33. Obawy państw członkowskich co do kształtu przyszłych wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa znalazły swój wyraz m.in. w burzliwej debacie podczas posiedzenia Rady Ministrów Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa 18 lipca 2006 r.<sup>40</sup> Wytyczne w sprawie pomocy państwa są przyjmowane przez Komisję Europejską w ramach procedury doradczej, w ramach której Komisja nie jest związana opinią komitetu składającego się z przedstawicieli państw członkowskich, stąd też delegacje rządów nierzadko wykorzystują możliwość podniesienia problemu na forum Rady UE.

Kontynuując wątek procesu uproszczenia, nie sposób pominąć kwestii projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego jednolitą organizację rynków rolnych<sup>41</sup>. Prace nad tym projektem rozpoczęły się w Radzie w styczniu 2007 r., a ewentualne uchwalenie aktu przewidziano jeszcze w pierwszym półroczu, na okres sprawowania prezydencji niemieckiej. W strukturze dokumentu przewidziano specjalny rozdział poświęcony regułom konkurencji i pomocy państwa w sektorze rolniczym. Co ciekawe, nowe rozporządzenie inkorporuje postanowienia rozporządzenia horyzontalnego Rady (WE) nr 1184/2006, z czym równoznaczne jest przeniesienie całości upoważnienia do udzielania pomocy publicznej w obrębie rynku rolnego do jednego aktu prawnego. Projekt rozporządzenia Rady ustanawiającego jednolitą organizację rynków rolnych należy postrzegać jako jeden z najważniejszych mechanizmów reformy Wspólnej Polityki Rolnej w bieżącej perspektywie finansowej. Konieczne wydaje się więc uważne śledzenie losów tego aktu, gdyż w przyszłości na bazie tego aktu prawnego pojawić się mogą propozycje całkowitego przemodelowania instrumenta-

<sup>40</sup> 2745 posiedzenie Rady Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, dok. 11938/06; źródło: <http://register.consilium.eu.int>.

<sup>41</sup> Komisja Europejska, *Proposal for a Council Regulation establishing a common organization of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products*, dok. 16715/06, COM(2006) 822, końcowy, Bruksela, grudzień 2006 r.

rium zarządzania rynkiem wewnętrznym produktów rolnych i ewentualne upoważnienia dla państw członkowskich do przejęcia finansowej odpowiedzialności za ten rynek. Postanowienia w zakresie pomocy państwa odegrają tutaj kluczową rolę.

4. W trakcie opracowywania projektu wytycznych dużo wątpliwości i kontrowersji wśród państw członkowskich wzbudzała kwestia stosowania reguł kontroli pomocy publicznej do instrumentów rozwoju obszarów wiejskich<sup>42</sup>. Działania drugiego filaru są bowiem tylko współfinansowane przez budżet Wspólnoty, ale państwom członkowskim przysługuje dodatkowa możliwość uzupełnienia finansowania krajowego z własnych środków (tj. ponad alokacje wyszczególnione w dokumentacji planistycznej: KPS i PROW). Co do zasady, art. 88 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 wyklucza stosowanie przepisów art. 87-89 TWE do wkładów finansowych państw członkowskich jako odpowiednika wspólnotowego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich udzielanego na mocy tego rozporządzenia. Jednakże – zgodnie z art. 70 ust. 8 rozporządzenia – wydatki publiczne na pomoc przedsiębiorstwom powinny być zgodne z limitami pomocy ustanowionymi w odniesieniu do pomocy państwa. Oznacza to, że w przypadku działań, w stosunku do których rozporządzenie nr 1698/2005 nie precyzuje maksymalnych poziomów płatności lub stopnia intensywności pomocy (np. wsparcie rozwoju nowych technologii w art. 29), państwo członkowskie zobowiązane będzie do przestrzegania rygorów pomocy publicznej określonych w dokumencie nowych wytycznych lub też w rozporządzeniu wyłączeniowym. W praktyce może to oznaczać, że w ramach jednego instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich, państwa członkowskie (oprócz dokumentacji programowej) będą dodatkowo zmuszone do wypełnienia arkuszy notyfikacyjnych załączonych do rozporządzenia (WE) nr 794/2004<sup>43</sup>. Nie wydaje się, by takie działanie zmierzało do obniżenia barier administracyjnych i znacząco upraszczało system wydatkowania środków na rzecz restrukturyzacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich we Wspólnocie.

W celu przejrzystego zobrazowania modelu oceny ustanawianych w przyszłości środków pomocy krajowej, mieszczącego się w katalogu instrumentów rozwoju obszarów wiejskich, konieczne jest posłużenie się

<sup>42</sup> Zob. *Community guidelines on state aids*; dok. 11567/06; źródło: <http://register.consiullium.eu.int>.

<sup>43</sup> Dz. Urz., L 140, z 30 kwietnia 2004 r., s. 1-134.

konkretnym przykładem. W tym celu warto wskazać na kwestię wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych, a więc działań, które w sposób bezpośredni przekładają się na poprawę sytuacji ekonomicznej na polskiej wsi i zwiększają pozycję konkurencyjną gospodarstw rolnych w poszczególnych regionach.

Pomoc w inwestowaniu w gospodarstwach rolnych zostanie uznana za zgodną z postanowieniami art. 87 ust. 3 lit. c TWE, jeżeli spełnione zostaną wszystkie warunki określone w art. 4 rozporządzenia Komisji, zmieniającego dotychczasowe rozporządzenie Komisji (WE) nr 1/2004<sup>44</sup>. W związku z tym ustawodawca wspólnotowy nie przewiduje obowiązku zgłoszenia schematów pomocy przy inwestycjach, jeśli zostaną spełnione łącznie wszystkie przesłanki w ust. 2-9 art. 4 wspomnianego wyżej projektu. Intensywność takiej pomocy nie może przekroczyć 50% kwalifikujących się wydatków, ale tylko na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania lub na obszarach górskich, innych niż górskie z utrudnieniami, a także na obszarach „Natura 2000” i wyznaczonych zgodnie z tzw. dyrektywą wodną (czyli szczególnie narażonych na oddziaływanie azotu pochodzącego z produkcji rolnej). W pozostałych przypadkach dopuszczalny poziom wsparcia ustalony został na poziomie 40% inwestycji. Szczególne zwiększenie stawki pomocy będzie mogło nastąpić jedynie w przypadku realizacji inwestycji przez młodych rolników<sup>45</sup>, jak również w zakresie nakładów realizowanych w regionach najbardziej oddalonych<sup>46</sup> i na mniejszych wyspach Morza Egejskiego<sup>47</sup>. W ślad za przyjętym katalogiem zasad reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r., wsparcie krajowych inwestycji w gospodarstwach nie powinno być związane z wielkością produkcji określonych produktów rolnych. Te dwie determinanty oceny legalności krajowych środków ustawowych wynikają również z reżimu wspólnej organizacji rynków rolnych, który wprowadza zakazy i ograniczenia w stosunku do poszczególnych sektorów rynku rolnego<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> Projekt rozporządzenia Komisji (WE) w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z wytwarzaniem produktów rolnych oraz zmieniające rozporządzenie (WE) 70/2001.

<sup>45</sup> Za „młodych rolników” należy rozumieć producentów produktów rolnych spełniających kryteria art. 22 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

<sup>46</sup> Azory, Madera, Wyspy Kanaryjskie, Martynika, Reunion.

<sup>47</sup> W rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 2019/2003, Dz. Urz., L 184, z 27 stycznia 1993 r., s. 1.

<sup>48</sup> Orzeczenia ETS w sprawach: C-355/00 *Freskot AE*, [2003] ECR, p. I-5263, pkt 19; 111/76 *Van den Hazel* [1977] ECR 901, pkt 13; C-456/00 *Francja v. Komisja Europejska* [2002] ECR I-11949, pkt 31; C-462/01 *Hammarsten* [2003] ECR I-781, pkt 30.

Mimo że dotowane z krajowych budżetów inwestycje będą mogły obejmować cele związane z poprawą kondycji finansowej przedsiębiorstwa rolnego (np. zmniejszenie kosztów produkcji, poprawę jakości produkcji, budowę nieruchomości inwentarskich, zakup maszyn i sprzętu), to jednak za niedozwoloną w projektowanych przepisach prawa wspólnotowego uznaje się pomoc przy zakupie uprawnień do produkcji, zwierząt i roślin jednorocznych, pomoc przy sadzeniu tychże roślin, jak również wszelką pomoc dla tzw. prostych inwestycji odtworzeniowych (art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1857/2006). Należy w tym miejscu wyjaśnić, że pod pojęciem inwestycji odtworzeniowych ustawodawca wspólnotowy rozumie inwestycje, które polegają na zastąpieniu istniejącego budynku (urządzenia) lub jego części nowym odtworzonym budynkiem (urządzeniem), bez zwiększania zdolności produkcyjnych o co najmniej 25% lub bez gruntownej zmiany charakteru produkcji czy zastosowanej technologii. Inwestycjami odtworzeniowymi nie są natomiast prace związane z odbudową co najmniej trzydziestoletniego budynku gospodarczego lub gruntownym jego remontem<sup>49</sup>.

Co więcej, w przypadku zakupu gruntów koszt związany z nabyciem nieruchomości nie może przekraczać 10% wydatków kwalifikowanych inwestycji (art. 4 ust. 8). Ustawodawca wspólnotowy powielił tylko częściowo rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Funduszu EFRROW. Zgodnie z art. 88 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, pomoc państwa na inwestycje w gospodarstwach rolnych, która przekracza wartości progu ustanowione w załączniku, jest bezwzględnie zakazana. Przyjęta w ten sposób koncepcja odpowiadałaby w pełni dotychczas obowiązującemu systemowi oceny instrumentów wspieranych z budżetów państw członkowskich, gdyby nie drastyczne zawężenie kryteriów dla inwestycji w gospodarstwach w rozporządzeniu wyłączeniowym<sup>50</sup>. Art. 88 i 89 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 są tożsame z art. 51 i 52 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999, w związku z czym państwa członkowskie przyjmując rozporządzenie na kolejny okres programowania zakładały kontynuację możliwości wspierania instrumentów rozwoju obszarów wiejskich z krajowych budżetów przy spełnieniu kryteriów z rozporządzenia nr 1698/2005.

<sup>49</sup> Remont uznaje się za gruntowny, jeśli jego koszty wynoszą co najmniej 50% wartości nowego budynku.

<sup>50</sup> Zob. np. dok. ST 12891/06; źródło: <http://register.consilium.eu.int>.

Ustanowione w art. 4 ust. 2-9 warunki legalnego udzielenia wsparcia przez dane państwo członkowskie wykraczają poza kryteria przyjęte w art. 26 rozporządzenia nr 1698/2005 (działanie dotyczące modernizacji gospodarstw rolnych). I tak np. projektowana maksymalna kwota pomocy przyznanej na jedno gospodarstwo, przewidziana w art. 4 ust. 9 rozporządzenia wyłączeniowego (400 000 euro w okresie trzech lat podatkowych), nie jest objęta zakresem regulacji dotyczącej wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Jedyne ograniczenie dotyczące zakupu ziemi w kosztach nieprzekraczających pułapu 10% wszystkich kwalifikujących się wydatków danej inwestycji zostało przewidziane w art. 71 rozporządzenia nr 1698/2005, ale ograniczenie to odnosi się do wszystkich instrumentów objętych zakresem wsparcia z Funduszu EFRROW.

Można zatem wysunąć wniosek, że w przypadku inwestycji w gospodarstwach rolnych ustawodawca wspólnotowy znacząco ograniczył swobodę podejmowania decyzji państw członkowskich co do możliwego zakresu wsparcia działalności rolniczej z krajowych środków budżetowych. Niestety zabieg ten będzie szczególnie dotkliwy w nowych państwach członkowskich, w przypadku których proces kształtowania się silnej struktury wysokotowarowego rolnictwa wymaga w dalszym ciągu podstawowych inwestycji związanych z niezbędnymi czynnikami produkcji (zakup ziemi, poprawa jakości stada hodowlanego, zakup zwierząt w przypadku zmiany kierunku produkcji, np. z produkcji mleka na produkcję bydła mięsnego)<sup>51</sup>.

Ponadto brak elastyczności projektu nowych wytycznych oznacza, że bezpośrednio powiązanie instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich z regułami pomocy państwa i uzależnianie wydania zgody Komisji Europejskiej od spełnienia wszystkich kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu wyłączeniowym jest rozwiązaniem więcej niż zachowawczym. Dzieje się tak dlatego, że instrumentarium *stricte* inwestycyjne w drugim filarze Wspólnej Polityki Rolnej nie jest wiodącym kierunkiem wzmocnienia obszarów wiejskich, stanowiąc jedynie część pierwszej osi programowania, zaś finansowy wymiar polityki wiejskiej Wspólnoty w dalszym ciągu nie świadczy o jej wiodącej roli w kształtowaniu europejskiego modelu rolnictwa. Trudną sytuację dodatkowo wzmacnia osłonowo-socjalny charakter polskiego ustawodawstwa rolnego opartego na doświadczeniach

---

<sup>51</sup> Por. B. Karwat-Woźniak, *Możliwości rozwojowe chłopskiego rolnictwa na przykładzie gospodarstw wysokotowarowych*, „Ekonomiczne i Społeczne Uwarunkowania Rozwoju Polskiej Gospodarki Żywnościowej po Wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej” 2005, nr 10.

z realizacji PROW 2004–2006, odzwierciedlony w projekcie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013<sup>52</sup>.

Wyczerpując problem relacji reguł pomocy państwa do instrumentarium rozwoju obszarów wiejskich warto wspomnieć, iż przyjęty mechanizm programowania w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 jest kłopotliwy w aspekcie terminowego wdrożenia działań finansowanych ze środków nowej perspektywy, a uzupełnionych dodatkowymi funduszami krajowymi. Zgodnie z rozporządzeniem i nowymi wytycznymi, działania dodatkowo wspierane z budżetów państw członkowskich podlegają ocenie Komisji Europejskiej, wyrażonej w decyzji zatwierdzającej program rozwoju obszarów wiejskich. Oznacza to, że termin dozwolonego uruchomienia takich działań uzależniony jest od ostatecznej decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej program. Teoretycznie obowiązku takiego nie ma w przypadku działań niepodlegających dodatkowemu wsparciu krajowemu, choć w praktyce niewiele państw członkowskich decyduje się na rozpoczęcie procedury rozpatrywania wniosków bez uzyskania pewności co do akceptacji programu przez Komisję Europejską. Bywają jednak wyjątki<sup>53</sup>.

5. W myśl nowych wytycznych, wspólnotowa kontrola pomocy publicznej udzielanej na rzecz wsparcia działalności przedsiębiorstw trudniących się przetwórstwem i marketingiem produktów rolnych powinna podlegać tym samym regułom, które mają zastosowanie do przedsiębiorstw spoza sektora rolnego. Tym samym publicznoprawne wspieranie czynności związanych z przetworzeniem produktu rolnego, jak również wystawianiem produktu rolnego w celu sprzedaży, oferowaniem go na sprzedaż oraz dostawą towarów rolnych, nie jest już traktowane przez Komisję Europejską jako pomoc na rzecz sektora rolnego i począwszy od 1 stycznia 2007 r. objęte zostaje reżimem kontrolnym pomocy udzielanej na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Por. M. Wigier, J. Rowiński, *Rozwój regionów wiejskich*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2006, s. 10.

<sup>53</sup> Np. Belgia zezwoliła na podejmowanie nowych zobowiązań rolnośrodowiskowych od 1 stycznia 2007 r. bez akceptacji programu przez Komisję Europejską. Problemy zrodziły się jednak w momencie udostępnienia dodatkowych środków budżetowych (tzw. top-up’ów na mocy art. 89 rozp. 1698/2005); por. dok. 5702/07 – 2777 posiedzenie Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 z 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw, Dz. Urz., L 10, z 13 stycznia 2001 r., s. 33.

Rozwiązanie takie z pewnością nie będzie pomyślne dla dużych przedsiębiorstw, korzystających dotychczas ze wsparcia krajowego, gdyż będą one konkurować o środki publiczne ze znacznie większym gronem beneficjentów – chociaż z finansowego punktu widzenia może to oznaczać większe korzyści (np. ze względu na wyższe pułapy pomocy *de minimis*).

Wyłączenie przetwórstwa i marketingu produktów rolnych z zakresu wspólnotowych reguł pomocy państwa w sektorze rolnictwa nie jest do końca spójne z założeniami polityki rolnej i prawa rolnego UE, ponieważ stabilizacja rynku rolnego, którego uczestnikiem są również podmioty sektora przetwórczego, należy do traktatowych celów polityki rolnej.

Przy tej okazji warto wspomnieć, iż nowe wytyczne w sposób wysoce restrykcyjny traktują przedsiębiorstwa rolne będące dużymi przedsiębiorstwami w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE w sprawie definicji małych i średnich przedsiębiorstw<sup>55</sup>. Przykładowo, zgodnie z wytycznymi, duże przedsiębiorstwa rolne nie będą mogły uzyskać wsparcia publicznego na cele związane z zakupem używanego sprzętu, kosztami ubezpieczeń, uczestnictwem w grupach producentów czy np. w związku z promocją i marketingiem produktów rolnych.

6. Postępujące etapy reformy Wspólnej Polityki Rolnej wskazują na coraz większe znaczenie tzw. instrumentów zarządzania ryzykiem i na wypadek sytuacji kryzysowych. Oznacza to, że w dłuższej perspektywie rolnicy będą w większym stopniu ponosić odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem w gospodarstwie, a w skali makro państwa członkowskie zmuszone będą wzmagać aktywność zapobiegawczą podmiotów działających na rynku<sup>56</sup>. Zagadnienie zarządzania kryzysowego jest również związane z przyszłym kształtem całego instrumentarium zarządzania rynkiem rolnym w ramach pierwszego filaru i siatką klauzul nadzwyczajnych (tzw. *safety net*)<sup>57</sup>. W związku z tym wskazane jest dokładniejsze zbadanie najbliższych zmian w prawie wspólnotowym regulującym zagadnienia dozwolonej pomocy państwa w sytuacjach kryzysowych.

Analizując ostatnie tendencje panujące w ustawodawstwie wspólnotowym, dotyczącym sytuacji kryzysowych w ramach wspólnej organizacji

<sup>55</sup> Dz. Urz., L 124, z 20 maja 2003 r., s. 36.

<sup>56</sup> Patrz Komunikat Komisji dla Rady w sprawie zarządzania ryzykiem i w sytuacjach kryzysowych w rolnictwie, dok. COM(2005) 74, końcowy.

<sup>57</sup> Komisja Europejska, *Risk and Crisis Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*, Bruksela, styczeń 2001 r., s. 40.

rynków rolnych, można wyprowadzić wniosek, iż środków finansowych na stabilizowanie sytuacji panującej na rynku coraz częściej poszukuje się w budżetach państw członkowskich. Nie oznacza to jednak przesunięcia ciężaru i kompetencji do sterowania rynkiem rolnym we Wspólnocie na szczebel administracji krajowej, gdyż każde działanie musi zyskać akceptację służb Komisji Europejskiej<sup>58</sup>. Koncepcja ta znalazła swoje odzwierciedlenie również w założeniach do przyszłej dyskusji w sprawie zarządzania kryzysowego na gruncie wspólnotowych reguł konkurencji<sup>59</sup>.

Powyższe tendencje wzmaga kierunek zmian zaproponowany w nowych wytycznych, zgodnie z którym państwa członkowskie nie będą musiały notyfikować (w rozumieniu art. 87 ust. 3 TWE) schematów pomocy związanych z odszkodowaniami dla rolników za straty poniesione z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych. Łączne spełnienie wszystkich wymogów określonych w art. 11 rozporządzenia wyłączeniowego zwolni państwa członkowskie z powyższego obowiązku. Konieczne będzie jedynie przekazanie służbom Komisji Europejskiej informacji dotyczącej danego programu pomocy (art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 1857/2006). Nowe wytyczne wprowadzają zatem znaczne uproszczenie procedur administracyjnych w przypadku finansowania strat spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami pogodowymi, ale tylko tymi, które mogą być porównane z klęskami żywiołowymi.

8. W świetle dynamicznie rozwijającej się sytuacji na szczeblu negocjacji wielostronnych na forum WTO, pozostawienie państwom członkowskim minimalnego choćby marginesu dozwolonych działań pomocowych (zgodnych z organizacją rynku wewnętrznego produktów rolnych i niewykraczających poza ograniczenia prawnotraktatowe – np. art. 28, 95 TWE oraz kryteria postanowień wielostronnych), umożliwiłoby niezbędną swobodę legislacyjną w dystrybucji krajowych środków publicznych na określone wewnętrznie doraźne cele (np. wzrost jakości rynku kulinarnego mię-

<sup>58</sup> Por. np. rozporządzenie Rady (WE) nr 1913/2005 z 23 listopada 2005 r. zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2759/75, (EWG) nr 2771/75, (EWG) nr 2777/75, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1255/1999 i (WE) nr 2529/2001 w odniesieniu do nadzwyczajnych środków wspierania rynku; Dz. Urz., L 307, z 25 listopada 2005 r., s. 2; rozporządzenie Komisji (WE) nr 1010/2006 z 3 lipca 2006 r., dotyczące niektórych nadzwyczajnych środków wsparcia rynku w sektorze jaj i drobiu w niektórych państwach członkowskich; Dz. Urz., L 180, z 4 lipca 2006 r., s. 3.

<sup>59</sup> Por. dok. ST 11120/05, źródło: <http://register.consilium.eu.int>, zgodnie z którym „kwalifikowalne instrumenty zarządzania ryzykiem powinny być zgodne z przepisami przewidzianymi w wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa” (s. 2).

sa wołowego). Takie podejście w sposób komplementarny realizowałoby też potrzebę spójności obszarów wiejskich UE pod kątem rozwoju gospodarczego i utrzymania konkurencyjności europejskiego rolnictwa.

Nowe przepisy prawa subwencyjnego w sektorze rolnictwa ograniczają taką swobodę i dążą do harmonizacji priorytetów polityki rolnej z celami określonymi w prawie wspólnotowym. W pewnym sensie oznacza to przygotowanie państw członkowskich do stosowania Wspólnej Polityki Rolnej za pomocą środków finansowych pochodzących z budżetów krajowych.

Równie zastanawiający jest fakt, iż ustawodawca wspólnotowy zastrzegł sobie w nowych wytycznych możliwość zmiany reguł kontroli pomocy publicznej w UE na wypadek ewentualnych przyszłych zobowiązań międzynarodowych. Zabieg ten może wywołać wrażenie, że wspólnotowe reguły pomocy państwa w sektorze rolnictwa oparte zostały bezpośrednio na wykładni „Porozumienia w sprawie rolnictwa WTO”. O ile powyższą tezę można uzasadnić w przypadku ogólnych zasad wsparcia wewnętrznego w systemach prawnych państw i ugrupowań będących stronami „Porozumienia” (jak np. zasada oddzielenia wsparcia od produkcji), o tyle szczegółowa analiza wspólnotowych zasad pomocy państwa tego nie potwierdza. Trudno bowiem poszukiwać uzasadnienia w prawie WTO dla specyficznych i zatwierdzanych uznaniowo przez Komisję instrumentów wsparcia publicznego dla mniejszych wysp Morza Egejskiego (rozdz. IV.M. wytycznych) lub zwolnień podatkowych na mocy dyrektywy 2003/96/WE (rozdz. VI.F. wytycznych). Jest to kolejny argument przemawiający za prawdopodobnym rozbudowaniem funkcji przepisów pomocy państwa w realizacji reformy wspólnej polityki rolnej w przyszłości.

Wreszcie, zbyt restrykcyjnie skonstruowana spójność polityki rynkowo-dochodowej w ramach pierwszego filaru oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich z regułami pomocy państwa istotnie ułatwia podjęcie politycznej decyzji w sprawie źródła pokrycia kosztów realizacji tych polityk. Z drugiej jednak strony – gwarancja utrzymania jednolitości rynku wewnętrznego tkwi właśnie w zachowaniu najwyższego poziomu spójności przepisów regulujących funkcjonowanie sektora rolnego, zarówno na szczeblu Wspólnoty, jak i kraju członkowskiego (czyli reguł pomocy państwa).

Z prawnego punktu widzenia, Wspólnota jest więc gotowa do gruntownej rewizji Wspólnej Polityki Rolnej, a jeden z prawdopodobnych modeli zreformowanej polityki rolnej został w przybliżeniu zaprezentowany w niniejszym artykule.

## NEW RULES OF STATE AID FOR AGRICULTURE IN COMMUNITY LAW

### Summary

In the drafting of the New Community guidelines for state aid in the agricultural and forestry sector for the years 2007-2013, the starting point for the European Commission was an assumption that economic effects of aid granted in the agricultural sector are completely independent of their financing source. This approach is also the basis upon which legal instruments supporting the agricultural sector in member states are implemented on the same terms and conditions as those specifically set out for analogical instruments in Community law. Thus, while the Community character and the essence of the mechanisms used to manage and streamline agricultural activities has remained untouched, the way for funds flowing from other than the Community's resources has been paved. Therefore, in the discussion on the reform of the EU rules of state aid in agriculture, it is justified to indicate the basic assumptions of that regime.

The paper aims to answer the question whether the situation of the subjects receiving support under the Common Agricultural Policy differs depending on the source of the financing instrument granted to them. The paper also touches upon the issue of a simplification of *acquis communautaire* in the context of the state aid rules.