

BARBARA WIELICZKO
Instytut Ekonomiki Rolnictwa
i Gospodarki Żywnościowej – PIB
Warszawa

KTO ZDECYDUJE O KSZTAŁCIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ PO 2013 ROKU? – TRAKTAT LIZBOŃSKI A ROLNICTWO

Wkrótce wielu ekonomistów, polityków, rolników i ich przedstawicieli będzie się koncentrować na analizie kolejnych propozycji Komisji Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich oraz innych grup interesariuszy dotyczących reformy wspólnej polityki rolnej (WPR). Zapewne będą oni również zabierać głos w dyskusji o szansach na wejście w życie poszczególnych rozwiązań. W związku z tym należy poznać procedury podejmowania decyzji w sprawie zmian w unijnych regulacjach prawnych, dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej, oraz wyniki badań nad dotychczasowymi reformami WPR, wskazujące na czynniki i strony, które miały największy wpływ na kształt ostatecznie przyjmowanych rozwiązań.

Celem artykułu jest przedstawienie rozwiązań w zakresie przyjmowania regulacji dotyczących WPR, obowiązujących od momentu wejścia w życie 1 grudnia 2009 roku Traktatu Lizbońskiego. Opracowanie nie ma charakteru analizy porównawczej, obejmującej obecne rozwiązania i te stosowane poprzednio. Odniesienia takie zaprezentowano jedynie w kontekście kwestii, w przypadku których dokonane zmiany uznano za istotne z punktu widzenia układu sił na linii UE – państwa członkowskie. Przedstawiono ponadto kluczowe teorie dotyczące czynników oddziałujących na reformy WPR, co pozwala zidentyfikować najważniejszych decydentów zbliżającej się reformy.

Rolnictwo w kompetencjach UE

Unia Europejska realizuje swoje zadania w ramach dwóch rodzajów kompetencji. Kompetencje wyłączne oznaczają, iż tylko UE „może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii Europejskiej w celu wykonania aktów Unii” (art. 2a Traktatu Lizbońskiego) [15]. Kompetencje wyłączne obejmują m.in. unię celną i wspólną politykę handlową. Drugą kategorią kompetencji UE są tzw. kompetencje dzielone, co oznacza, iż uprawnienia w zakresie dziedzin objętych tym

rodzajem kompetencji są dzielone pomiędzy Unię i państwa członkowskie¹. Rolnictwo znalazło się wśród dziedzin, które zostały objęte kompetencjami dzielnymi (art. 2c Traktatu Lizbońskiego). Natomiast jeśli dany obszar nie został traktatowo przyznany Unii jako objęty kompetencjami wyłącznymi lub dzielnymi, to pozostaje on wyłącznie w gestii państw członkowskich. Poza tym Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, których celem jest wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie aktywności państw członkowskich. Wśród dziedzin objętych takimi uprawnieniami znajdują się m.in. ochrona zdrowia, kultura czy turystyka.

W przypadku kompetencji dzielonych pojawia się problem ich granic. Punktem odniesienia jest tutaj zasada przyznania. Oznacza ona, iż UE dysponuje jedynie takimi kompetencjami, które w traktatach zostały jej powierzone przez państwa członkowskie i realizuje cele określone traktatowo. Wykonywanie tych kompetencji podlega natomiast zasadom pomocniczości² i proporcjonalności.

Zasada pomocniczości jest kluczowa z punktu widzenia dziedzin, które należą do kompetencji dzielonych, do których zalicza się m.in. rolnictwo. W przypadku tych dziedzin UE może podejmować działania „tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” [14]. Natomiast zasada proporcjonalności odnosi się do zakresu i formy działań podejmowanych przez Unię. Zgodnie z nią, nie mogą one wykraczać poza to, co konieczne dla osiągnięcia traktatowych celów UE. Stosowanie obu zasad określa Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Procedury przyjmowania regulacji w UE

Niewątpliwie kluczowe rozstrzygnięcia dotyczące kształtu WPR zapadają na posiedzeniach Rady i mają charakter polityczny. Jednakże faktycznie obowiązujące rozwiązania wynikają z zapisów, które w toku prac uda się zawrzeć w odpowiednich rozporządzeniach. Należy jednakże zaznaczyć, iż Traktat Lizboński wprowadził bardzo duże zmiany w procedurach stanowienia prawa w UE i kategoriach aktów prawnych. Obecnie wyróżnia się następujące kategorie aktów prawnych wiążących:

- ustawodawcze³;
- nieustawodawcze:
 - delegowane;
 - wykonawcze.

Każda z tych kategorii dokumentów przyjmowana jest w odrębny sposób i może dotyczyć innego rodzaju kwestii, co zostało przedstawione poniżej w kontekście WPR.

¹ Szczegółowe omówienie kształtu kompetencji UE przed i po Traktacie z Lizbony zawiera publikacja [3].

² W niektórych opracowaniach zasada ta bywa nazywana zasadą subsydiarności.

³ W pierwszych tłumaczeniach traktatu lizbońskiego pojawiło się słowo „prawodawcze”. Ostatecznie jednak oficjalne polskie tłumaczenie to „akty ustawodawcze”.

Traktat Lizboński zmienił przede wszystkim rolę Parlamentu Europejskiego (PE) w procesie decyzyjnym UE. Wzrosło także znaczenie PE w akceptowaniu rozwiązań dotyczących rolnictwa. Przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego PE praktycznie nie miał wpływu na kształt WPR (tab. 1). Obecnie zakres uprawnień PE jest szerszy, jednakże jego rola jest mniejsza niż pozostałych instytucji i trudno oczekiwać zmiany tej sytuacji, choćby z powodu braku odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego [2].

Tabela 1

Upewnienia PE w zakresie rolnictwa przed i po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego

Rodzaj procedury	Przed Traktatem Lizbońskim	Obecnie
Procedura legislacyjna	Brak uprawnień decyzyjnych w sprawach rolnictwa. Jedynie upewnienia konsultacyjne. KE podejmowała decyzje po wcześniejszym zasięgnięciu opinii PE; bez konieczności ich uwzględnienia.	W ramach procedury kodecydowania PE i Rada wspólnie podejmują decyzje w sprawach dotyczących wspólnej organizacji rynków.
Procedura budżetowa	Brak uprawnień decyzyjnych w sprawie wydatków na rolnictwo, gdyż w sprawach wydatków obowiązkowych mógł jedynie wyrażać opinie.	<u>Roczny budżet</u> . Wszelkie wydatki traktowane są jednakowo. Procedura przewiduje jedno czytanie, a w razie potrzeby procedurę koncyliacyjną pomiędzy PE i Radą. <u>Wieloletnie ramy finansowe</u> . PE jest upewniony jedynie do zatwierdzenia, a nie do zmiany tabel finansowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [10].

Podstawowe zasady funkcjonowania WPR i jej poszczególnych instrumentów określą rozporządzenia, czyli akty prawne bezpośrednio wiążące państwa członkowskie. Należy się spodziewać, iż będą to akty o charakterze ustawodawczym. Podstawową procedurą przyjmowania aktów prawnych, która została wprowadzona przez Traktat Lizboński, jest zwykła procedura ustawodawcza. Zgodnie z nią, na wniosek Komisji Europejskiej przyjmowane są wspólnie przez PE i Radę rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje. Procedura ta stanowi niewielką modyfikację w stosunku do stosowanej wcześniej procedury współdecydowania. Upewnienia są równo podzielone pomiędzy PE i Radę. Oba te organy mają możliwość odrzucenia propozycji legislacyjnej przedłożonej przez KE. Przy braku porozumienia pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w proces legislacyjny, zwoływane jest posiedzenie Komitetu Pojednawczego. Jego prace kończą się albo zawarciem kompromisu, albo odrzuceniem projektu. Przebieg całej procedury w kolejnych czytaniach został opisany w artykule 294 Traktatu o Funkcjonowaniu

Unii Europejskiej (TFUE)⁴. W przygotowaniu takich aktów przez KE uczestniczą tzw. grupy robocze, składające się z osób powołanych do uczestnictwa w nich przez rządy poszczególnych państw członkowskich. W związku z tym państwa członkowskie mają udział w wypracowaniu ostatecznego kształtu propozycji przekazywanych przez KE Radzie i PE⁵.

Zgodnie z postanowieniami artykułu 289 ustęp 3 TFUE, akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej są aktami ustawodawczymi. Takie akty mogą przekazywać KE uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym „o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego”. Uprawnienie takie zapisano w artykule 290 TFUE. Takie akty nieustawodawcze noszą miano aktów delegowanych. W artykule 290 TFUE zawarto również podstawowe zasady dotyczące aktów delegowanych. W aktach ustawodawczych przekazujących KE uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych konieczne jest wyraźne określenie celów, zakresu oraz czasu obowiązywania przekazywanych uprawnień. Niezmiernie ważne jest stwierdzenie, iż „przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny”. Przekazanie KE uprawnień musi być dokonane na wyraźnie określonych warunkach opisanych w akcie ustawodawczym dokonującym przekazania. PE lub Rada mają możliwość odwołania przekazanych uprawnień. Do podjęcia takiej decyzji wymagana jest większość głosów członków PE, a w przypadku Rady większość kwalifikowana. Obie instytucje taką samą liczbą głosów mogą wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego przyjętego przez KE, przy czym może to nastąpić w terminie, który musi być określony w akcie przekazującym uprawnienia.

Sposób przygotowywania aktów delegowanych oraz szczegóły dotyczące charakteru uprawnień poszczególnych instytucji w odniesieniu do tych aktów KE przedstawiła w swoim komunikacie [5]. Komisja zamierza prowadzić prace przygotowawcze uznane przez nią za niezbędne do zagwarantowania, że z technicznego i prawnego punktu widzenia akty delegowane spełnią całkowicie cele określone w akcie podstawowym oraz że z politycznego i instytucjonalnego punktu widzenia spełnione zostaną wszystkie warunki pozwalające uniknąć sprzeciwu Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Jedynie w obszarze usług finansowych Komisja zobowiązała się nadal przeprowadzać konsultacje z ekspertami wyznaczonymi przez państwa członkowskie podczas opracowywania wniosków aktów delegowanych, zgodnie z ustaloną praktyką (deklaracja nr 39 załączona do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony).

Kwestia rozróżnienia elementów „istotnych” i „nieistotnych” nie została określona w żadnym dokumencie. Wskazano jedynie, że powinna być ustalana oddzielnie dla każdego rozpatrywanego aktu prawnego. Jednakże nie wskazano, jakimi kryteriami należy się kierować w takiej analizie.

⁴ Szerzej procedura ta została przedstawiona w publikacji [8].

⁵ Poza zwykłą procedurą ustawodawczą Traktat przewiduje również specjalistyczną procedurę ustawodawczą.

Informacje przedstawione w komunikacie KE (COM(2009)673) jednoznacznie wskazują na to, iż państwa członkowskie nie będą uczestniczyły w procesie przygotowania regulacji stanowiących w drodze aktów delegowanych. Swój sprzeciw będą mogły jedynie wyrazić na poziomie Parlamentu Europejskiego lub Rady. Jednakże należy mieć na uwadze, iż w obu tych gremiach trudno jest zbudować wymaganą większość, a poza tym nie jest łatwo prowadzić dyskusje o szczegółowych rozwiązaniach. Z tego względu ocenia się, iż państwa członkowskie będą miały znikomy wpływ na kształt aktów delegowanych. Zgodnie z założeniami TFUE, akty te mają dotyczyć jedynie kwestii nieistotnych, co rzeczywiście w pełni uzasadniałoby eliminację aktywnego udziału państw członkowskich i pozwalałoby przyspieszyć proces legislacyjny. Miałoby to przede wszystkim ogromne znaczenie dla wszelkich instrumentów wsparcia, czyli w sposób szczególny dotyczyłoby wsi i rolnictwa, gdyż za pomocą aktów delegowanych KE mogłaby szybko określać np. wzory formularzy sprawozdań czy deklaracji, które muszą przedkładać państwa członkowskie czy poszczególni beneficjenci określonych mechanizmów WPR. Jednakże liczne przykłady projektów rozporządzeń przedkładanych przez KE, na mocy których KE miałaby otrzymać uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, wskazują, iż zakres kwestii „innych niż istotne” bywa inaczej rozumiany przez KE i państwa członkowskie, co prowadzi do obaw, że KE zamierza przejąć część kompetencji państw członkowskich, naruszając tym samym zasadę pomocniczości.

Poza aktami delegowanymi KE może przyjmować również akty wykonawcze. Tego typu akty mają być przyjmowane w sytuacji, gdy niezbędne jest określenie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE⁶. Na mocy art. 291 TFUE zobowiązano PE i Radę do przyjęcia przepisów i ogólnych zasad odnoszących się do trybu kontroli dokonywanych przez państwa członkowskie, dotyczących realizowania przez KE uprawnień wykonawczych. Reguluje to *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję* (Dz. U. UE L 55). Zgodnie z tą regulacją, akty wykonawcze dotyczące wspólnej polityki rolnej są przygotowywane w drodze procedury sprawdzającej. Tak jak w przypadku pozostałych procedur prac nad aktami wykonawczymi, KE towarzyszy komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich. Przewodniczącym tego komitetu jest przedstawiciel KE. Komitet ten wydaje swoją opinię na temat projektu aktu przedłożonego przez KE, a każdy z jego członków do czasu wydania tej opinii ma prawo proponować swoje poprawki. Zadaniem przewodniczącego jest przedkładanie kolejnych wersji projektu aktu, które zawierać będą rozwiązania cieszące się największym poparciem członków komitetu. Komitet wydaje opinię większością głosów, która określona jest zgodnie z artykułem 16 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). W okresie przejściowym, czyli do końca października 2014 roku, więk-

⁶ Zgodnie z artykułem 291 TFUE, uprawnienia do przyjmowania aktów wykonawczych mogą być przekazane również Radzie, jednakże jedynie w odniesieniu do spraw dotyczących m.in. rynku wewnętrznego.

szość kwalifikowaną określa Protokół w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii⁷. Liczba głosów, którą dysponuje dane państwo, zależy od liczby jego mieszkańców. Niezbędne jest 255 głosów, przy czym Polska otrzymała 27 głosów, co daje jej 10,6% głosów niezbędnych do uzyskania większości. Gdy komitet wyda pozytywną opinię na temat projektu, zostaje on przyjęty przez KE. Opinia negatywna oznacza nieprzyjęcie aktu wykonawczego. Jednakże jeśli KE uznaje akt za konieczny, może przedstawić komitetowi zmienioną wersję proponowanej regulacji, a ma na to dwa miesiące. Alternatywnym rozwiązaniem jest przedstawienie w ciągu miesiąca komitetowi odwoławczemu projektu, który został negatywnie zaopiniowany. Natomiast jeśli komitet nie wyda opinii, KE może przyjąć projekt aktu. KE nie może przyjąć aktu wykonawczego, jeśli dotyczy on takich dziedzin, jak m.in. podatki czy ochrona zdrowia, lub gdy komitet zwykłą większością głosów swoich członków wyraził taki zakaz, a także jeśli akt podstawowy⁸ zawierał taki zakaz.

Wprowadzenie dwóch kategorii aktów nieustawodawczych, czyli aktów delegowanych i wykonawczych, ma odzwierciedlać odmienny charakter tych aktów. Akty delegowane odnoszą się do kwestii, które mogłyby być samodzielnie uregulowane przez prawodawcę UE. Natomiast akty wykonawcze stanowią narzędzie mające służyć zagwarantowaniu, iż wszystkie państwa członkowskie będą wdrażały dany akt podstawowy w oparciu o jednakowe warunki jego wykonania⁹.

Procedury kontroli przestrzegania zasady pomocniczości

Zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, badanie zgodności projektów aktów sporządzanych przez KE i inne podmioty wymienione w artykule 3 tego Protokołu odbywa się jedynie w przypadku aktów ustawodawczych. W celu badania zgodności z zasadą pomocniczości, projekty takich aktów przekazywane są do parlamentów narodowych państw członkowskich.

Projekty aktów ustawodawczych muszą zawierać uzasadnienie dotyczące zasady pomocniczości i proporcjonalności, pozwalające na ocenę zgodności projektu z tymi zasadami. Niezbędnym elementem jest tutaj wskazanie na skutki finansowe, przy czym przedkładane projekty mają zapewniać minimalizację obciążeń finansowych i administracyjnych. Konieczne jest również wykorzystanie wskaźników jakościowych, a jeśli to możliwe, także ilościowych, pokazujących, że dany cel UE zostanie lepiej osiągnięty dzięki podjęciu działań na poziomie Wspólnoty.

Parlamente narodowe, a w przypadku parlamentów dwuizbowych każda z izb, mają prawo do przedstawienia w ciągu ośmiu tygodni od przekazania przez KE projektu regulacji „uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których uzna-

⁷ Protokół ten został zmieniony, jednak zmiany te nie dotyczą liczby głosów w Radzie [9].

⁸ Akt podstawowy to prawnie wiążący akt unijny, w którym przedstawiono potrzebę określenia jednolitych warunków wdrażania, a co za tym idzie, wymaga on przyjęcia aktów wykonawczych przez KE.

⁹ Szerzej problem ten został omówiony w uzasadnieniu do przedłożonego przez KE projektu [12].

ją, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości”. Taka opinia przesyłana jest przewodniczącym trzech organów UE: Parlamentu, Rady i Komisji. Każde państwo dysponuje dwoma głosami. W przypadku parlamentów dwuizbowych głosy te dzielone są po jednym na każdą z izb. Jeśli w sumie uzasadnione opinie przesłane w odniesieniu do jednego projektu aktu ustawodawczego będą dawały osiemnaście głosów (1/3 łącznej liczb głosów), to organ, który go przygotował, jest zobowiązany do „uwzględnienia” tych opinii. W odniesieniu do projektów aktów ustawodawczych dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, minimum to jest niższe i wynosi 1/4 łącznej liczby głosów. „Uwzględnienie” tych opinii oznacza konieczność ponownej analizy projektu przez organ, który przygotował projekt. Po takiej analizie możliwe jest podtrzymanie zmian lub wycofanie tego projektu. W każdym przypadku należy przedstawić odpowiednie uzasadnienie podjętej decyzji.

W sytuacji, gdy w zwykłej procedurze ustawodawczej parlamenty narodowe, które wyraziły uzasadnioną opinię o niezgodności z zasadą pomocniczości, stanowią ponad połowę głosów, to decyzja KE o podtrzymaniu projektu wymaga przedstawienia uzasadnionej opinii określającej przyczyny uznawania projektu za zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli odpowiednią liczbą głosów w Radzie (min. 55%) lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim projekt zostanie uznany za niezgodny z zasadą pomocniczości, to nie będzie on dalej analizowany.

Z uwagi na to, iż zasada pomocniczości podlega badaniu jedynie w przypadku aktów ustawodawczych, to przygotowywane przez KE akty delegowane i ustawodawcze nie będą podlegały tej procedurze. Zakłada się, iż kwestie, które będą określane w takich aktach, zgodnie z podziałem kompetencji, znajdują się w gestii UE. Jest to założenie słuszne z uwagi na to, że zakres takich aktów ma być ściśle określony przez akty ustawodawcze podlegające ocenie zgodności z zasadą pomocniczości. Jednakże wątpliwości budzi fakt, iż nie przewidziano sytuacji, w której rozwiązania zaproponowane w aktach nieustawodawczych nie będą zgodne z zasadą pomocniczości.

Z tego względu istnieje konieczność niezwykle uważnego analizowania aktów ustawodawczych, które przekazują KE uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych lub wykonawczych. Zadanie to spoczywa na parlamentach narodowych. Pierwszym krokiem jest ocena propozycji aktów ustawodawczych przez odpowiednie komisje parlamentów narodowych, które na mocy stosownych regulacji krajowych są powołane do ich badania. W przypadku Polski zarówno w Sejmie, jak i Senacie rolę tę spełnia Komisja Spraw UE¹⁰. Komisje te mogą wyrazić opinię stwierdzającą naruszenie zasady pomocniczości przez dany projekt regulacji prawnej. Projekty mogą być kierowane również do stosownych komisji branżowych. W przypadku projektów aktów związanych z WPR są to komisje ds. wsi i rolnictwa. Również i one mogą wydać opinię o naruszeniu zasady

¹⁰ Oficjalna nazwa senackiej komisji to „Komisja Spraw Unii Europejskiej”, a komisji sejmowej to „Komisja do Spraw Unii Europejskiej”.

pomocniczości w badanym projekcie. Opinie takie przesyłane są do marszałka odpowiedniej izby parlamentu, po czym kierowane są na posiedzenie danej izby i poddawane głosowaniu, jako opinia całej izby. Przyjęcie uzasadnionej opinii o niezgodności z zasadą pomocniczości analizowanego projektu kończy się wysłaniem jej do przewodniczących PE, KE i Rady.

Trudno jednakże uzyskać wymaganą 1/3 spośród 54 głosów, aby KE była zobowiązana do ponownej analizy projektu. Zadanie to jest tym trudniejsze w przypadku WPR, ponieważ poszczególne państwa mają dość odmienne interesy w tym zakresie. Co więcej, z uwagi na zbliżające się rozstrzygnięcia w sprawie reformy WPR, niektóre z nich realizują własne strategie negocjacyjne i nie chcą bliżej współpracować z innymi stronami. Kolejną trudnością jest nowość tego mechanizmu kontroli spełniania zasady pomocniczości. Dopiero w drugiej połowie 2010 roku parlamenty narodowe zaczęły przyjmować uzasadnione opinie.

Należy przy tym zaznaczyć, iż nie określono, jakie wymogi musi spełniać taka opinia. Wyznaczono jedynie ostateczny termin przesyłania tych opinii. Upływa on po 8 tygodniach od przesłania projektu do parlamentów narodowych. W związku z tym opinie bardzo różnią się zarówno pod względem długości, jak i sposobu argumentowania niezgodności z zasadą pomocniczości.

Kontrola spełnienia zasady pomocniczości przez polski parlament w odniesieniu do WPR

Pierwsze uzasadnione opinie o naruszeniu przez projekt aktu prawnego, dotyczący zasady pomocniczości WPR, zostały przyjęte przez obie izby polskiego parlamentu dopiero w drugiej połowie 2010 roku. Wszystkie takie opinie przyjęte do połowy września 2011 roku skupiały się na wątpliwościach co do przyznania KE kompetencji do regulowania różnych kwestii na drodze aktów delegowanych.

Każda z izb polskiego parlamentu pracuje oddzielnie nad przygotowaniem opinii i może uwzględnić inne elementy, które jej zdaniem świadczą o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości¹¹. Podstawową zasadą jest wskazanie zakresu planowanych w projekcie rozwiązań, które mogą naruszać zasadę pomocniczości. W podobny sposób opracowują swoje uzasadnione opinie także pozostałe parlamenty narodowe UE. Zasadniczą różnicą jest stopień szczegółowości analizy przedstawianej w opinii, choć kwestia ta jest przede wszystkim ściśle związana z rodzajem problematyki, której dotyczy projekt rozporządzenia.

Należy zaznaczyć, iż wątpliwość, czy przyznanie KE kompetencji do przyjmowania aktów delegowanych w danej kwestii może być w ogóle przedmiotem oceny zgodności z zasadą pomocniczości, jest sprawą sporną. Zdaniem niektórych ekspertów, może być to jedynie podstawą do stwierdzenia naruszenia zasady proporcjonalności. Wydaje się jednak, iż trudno o jednoznaczne rozstrzygnięcie tego sporu. Indywidualnie dla każdego przypadku należy przeanalizować, czy UE ma kompetencje do decydowania w konkretnej kwestii.

¹¹ Przykład takiej opinii przygotowanej przez Senat RP można znaleźć na stronie: <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/066/1033uch.pdf>.

Dodatkowym aspektem, który uwzględnia się w takich analizach, jest znaczenie danego problemu dla sytuacji oraz pozycji konkurencyjnej polskiej wsi i rolnictwa w przypadku, gdy KE uzyska prawo do przyjmowania aktów delegowanych w danej kwestii. Należy przypomnieć, iż sytuacja ta oznacza, że polski rząd będzie miał bardzo niewielką szansę przeforsowania odrzucenia przyjętego przez KE aktu delegowanego, zarówno w Radzie (wymagana większość 55% głosów członków Rady), jak i PE (większość głosów). Ponadto, polski parlament nie będzie miał możliwości wyrażania swojej opinii o projektach aktów delegowanych, co dodatkowo zmniejsza możliwości wpływania na kształt ostatecznie przyjmowanych przez KE rozwiązań.

Bardzo trudno uzyskać niezbędną liczbę głosów zmuszającą KE do uwzględnienia uzasadnionych opinii zgłoszonych przez parlamenty narodowe. W przypadku najważniejszych projektów aktów prawnych dotyczących wsi i rolnictwa, przedstawionych przez KE w okresie 1 września 2010 r. – 15 września 2011 r., udawało się uzyskać jedynie kilka głosów (tab. 2). Warto jednakże zwrócić uwagę na fakt, iż wiele parlamentów nadal nie korzysta ze swoich uprawnień do przygotowania uzasadnionej opinii o naruszeniu zasady pomocniczości. Należy również podkreślić, iż parlamenty państw o największym wpływie na kształt UE – Francji i Niemiec – nie uznały żadnego z projektów rozporządzeń za naruszający zasadę pomocniczości. Jak widać, dotychczasowe próby budowania koalicji sprzeciwiającej się któremuś z projektów KE nie powiodły się. Niemniej jednak, sam fakt zgłoszenia przez dany parlament narodowy swoich wątpliwości co do danego projektu stanowi dla rządu tego państwa dodatkowy argument w negocjacjach nad jego ostatecznym kształtem.

Tabela 2

Łączna liczba głosów parlamentów narodowych, które przyjęły uzasadnioną opinię o naruszeniu zasady pomocniczości

Nr projektu	Łączna liczba głosów	Izby parlamentów krajowych
COM(2010)486 ^a	5	Dania, Senat - Francja, Eerste Kamer - Holandia, Izba Lordów - Wielka Brytania
COM(2010)537	4	Sejm - Polska, Senat - Polska, Luksemburg
COM(2010)539	4	Sejm - Polska, Senat - Polska, Luksemburg
COM(2010)728	1	Sejm - Polska
COM(2010)738	4	Sejm - Polska, Senat - Polska, Luksemburg
COM(2010)738	4	Sejm - Polska, Senat - Polska, Luksemburg
COM(2010)799	8	Sejm - Polska, Senat - Polska, Luksemburg, Dania, Szwecja

^a Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 1234/2005 i (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii, KOM(2010) 486. Pozostałe projekty zostały wymienione we wcześniejszej części tekstu.

Kto lub co wpływa na kształt reform WPR? – ujęcie teoretyczne

Do tej pory nie zaproponowano jeszcze żadnej teorii dotyczącej reformowania wspólnej polityki rolnej [5]. W literaturze przedmiotu, podobnie jak w przypadku innych obszarów reform analizowanych głównie przez politologów, przewijają się trzy zmienne: idee, interesy i instytucje. W przypadku idei należy mówić przede wszystkim o paradygmatach rozwoju. Za kluczowe dla reform uznaje się te, które zdołały się zakorzenić w instytucjach związanych z danym obszarem polityki. Podstawą do stworzenia polityki rolnej silnie wspierającej ten sektor był paradygmat wyjątkowości rolnictwa. Dominował on do lat 90. XX wieku w polityce rolnej największych producentów – USA i UE, jednakże w USA stracił na znaczeniu [11]. G. Stogstad wskazuje na trzy przyczyny, które w Stanach Zjednoczonych doprowadziły do zmniejszenia się wpływu tego paradygmatu na politykę rolną USA, a mianowicie:

- znaczenie instytucji politycznych w utrzymywaniu/zmienianiu zasad i instrumentów prowadzonej polityki;
- dopasowanie paradygmatu obowiązującego w polityce sektorowej do paradygmatów obowiązujących w społecznym podejściu do roli państwa i rynku w gospodarce;
- zdolność paradygmatu do przystosowania się do zmieniających się wyzwań [14].

W UE również paradygmat ten jest zagrożony, stąd zapewne obecnie w debacie europejskiej dominuje idea traktowania rolnictwa jako dostarczyciela niewycenianych przez rynek dóbr publicznych, która stanowi uzasadnienie dla konieczności dalszego wspierania tego sektora.

W przypadku postrzegania reform przez pryzmat interesów kluczowe znaczenie ma analiza pozycji negocjacyjnych kluczowych interesariuszy, a w odniesieniu do WPR przede wszystkim państw członkowskich. Uznaje się, że punktem wyjścia do wypracowania stanowisk poszczególnych państw w sprawie kształtu i roli WPR jest znaczenie rolnictwa dla gospodarki danego kraju. Należy pamiętać, iż poza poszczególnymi państwami istotną rolę odgrywają liczne organizacje branżowe rolników. Również i one, dzięki swojej sile lobbingu, są w stanie skutecznie oddziaływać na ostateczny kształt zmian¹².

Jeśli chodzi o instytucje, kluczową rolę przypisuje się tu Światowej Organizacji Handlu¹³. To planowane rozwiązania, które miały być wynikiem rundy z Doha, stanowiły główną oś propozycji reformy WPR z 2003 roku oraz koncepcji dalszego oddzielania płatności bezpośrednich od wielkości produkcji. Wiele prac z zakresu nauk politycznych, bazujących na teorii wypracowanej dla reform na poziomie państw narodowych, wskazuje na kluczową rolę negocjacji w ramach WTO w reformowaniu WPR, jednak badania C. Daugbjerg i A. Swinbanka¹⁴ [1] dowodzą, iż nie był to jedyny czynnik wyznaczający kształt zmian. Ostateczny

¹² Liczne odwołania do badań na temat wpływu grup interesu na kształt polityki rolnej zawiera praca [5].

¹³ Kwestię tę w kontekście rozwoju GATT przedstawiono w publikacji [4].

¹⁴ W pracy tej znajdują się liczne odniesienia do badań wskazujących na negocjacje WTO jako podstawę zmian WPR.

kształt kolejnych reform WPR należy przypisać wielu czynnikom, które są ściśle razem powiązane. Najlepszym przykładem tego są wyniki analizy reformy WPR z 2003 r. przedstawione przez J. Swinnena [12], wskazujące, iż na reformę tę największy wpływ miały WTO, bezpieczeństwo żywności, kwestie budżetowe i związane z rozszerzeniem UE.

Wszystkie trzy wymienione kluczowe elementy: idee, instytucje i interesy wzajemnie na siebie oddziałują i stanowią podstawę do wypracowania końcowego kompromisu. Niewątpliwie jednak przewagę w determinowaniu ostatecznego kształtu WPR mają największe państwa UE o dużym znaczeniu rolnictwa w gospodarce, które są w stanie „dobrze sprzedać” swoje propozycje pozostałym stronom, opakowując je w chwytliwe argumenty.

Podsumowanie

Trwa proces przygotowywania rozwiązań w zakresie wspólnej polityki rolnej, które będą obowiązywały po roku 2013. Analizując kolejne propozycje KE i poszczególnych państw członkowskich oraz oceniając samo tempo prac, warto mieć na uwadze regulacje prawne wyznaczające procedury wypracowywania ostatecznych rozwiązań, które w formie rozporządzeń określą rzeczywisty kształt poszczególnych instrumentów wsparcia oraz sposób ich wdrażania. To właśnie te rozwiązania determinują zarówno ostateczną wielkość grupy potencjalnych beneficjentów oraz samą atrakcyjność instrumentów wsparcia, jak i koszty transakcyjne ponoszone przez państwa członkowskie i beneficjentów przyznawanej pomocy.

Wraz z Traktatem z Lizbony pojawiły się nowe rozwiązania proceduralne i kategorie aktów prawnych. Generalnie, zmiany w odniesieniu do wcześniejszych rozwiązań w zakresie WPR można podsumować jako zwiększenie roli PE i znaczne zmniejszenie znaczenia państw członkowskich. Zmiany te pociągają za sobą modyfikacje zasad współpracy państw członkowskich i UE w zakresie realizowania tzw. kompetencji dzielonych, do których należy rolnictwo. Na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, KE może otrzymać uprawnienia do przyjmowania aktów nieustawodawczych, które nie podlegają ocenie parlamentów krajowych. Obejmują one dwa typy regulacji. Akty wykonawcze przyjmowane są niejako w zastępstwie państw członkowskich, aby określić jednolite zasady realizacji konkretnych zadań, co jest niezbędne do możliwie najpełniejszego osiągnięcia celów UE. W przypadku aktów delegowanych kompetencje Rady i PE do przyjmowania regulacji prawnych przekazywane są KE. W drodze aktów delegowanych mogą być regulowane kwestie „inne niż istotne” ze względu na fakt, iż udział państw członkowskich w przygotowaniu tych regulacji praktycznie nie występuje. Akty te mają ograniczyć koszty i czasochłonność przyjmowania regulacji. Te nowe zasady tworzenia regulacji prawnych zmniejszają rolę państw członkowskich w tym procesie, co z jednej strony go przyspieszy, ale z drugiej może powodować nieuwzględnianie kwestii i problemów rzadziej występujących w państwach UE.

Należy jednakże przypomnieć, że kluczowym elementem decydującym nie tylko o skali, ale również o charakterze wsparcia dla rolnictwa, będzie sytuacja gospodarcza całej UE oraz układ sił pomiędzy największymi państwami członkow-

skimi. Kryzys finansowy i rosnące ceny produktów rolnych z pewnością nie będą sprzyjały uzyskaniu akceptacji dla wysokiego wsparcia rolnictwa.

Literatura:

1. Daugbjerg C., Swinbank A.: The politics of CAP reform: trade negotiations, institutional settings and blame avoidance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 1, 2007.
2. Greer A., Hind T.: The Lisbon Treaty, agricultural decision-making and the reform of the CAP: a preliminary analysis of the nature and impact of 'co-decision'. Paper prepared for presentation at the Annual Convention of the Agricultural Economists Society, Warwick, 18-20 April 2011.
3. Horváth Z., Ódor B.: The Union after Lisbon – The Treaty reform of the EU. HVG-ORAC Publishing Mouse Ltd., Budapest 2010.
4. Kay A., Ackrill R.: Institutional change in the international governance of agriculture: a revised account. *Nottingham Trent University Discussion Papers in Economics*, No. 4, 2008.
5. Kay A.: Towards a theory of the reform of the Common Agricultural Policy. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 9, 2000; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-009a.htm>.
6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, COM(2009)673.
7. Kröger S.: Ideas, interests or institutions? The drivers of recent reform of the Common Agricultural Policy (CAP). Institute for the European Integration Research, Austrian Academy of Science, Working Paper No. 02, 2009, Vienna.
8. Ministerstwo Spraw Zagranicznych: Przewodnik po prawie Unii Europejskiej. Warszawa 2010.
9. Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Dz. U. UE C 263, 29 września 2010 r.
10. Roederer-Rynning Ch.: How the EP gained legislative rights in agriculture: the road to Lisbon. Paper prepared for presentation at the Annual Convention of the Agricultural Economists Society, Warwick, 18-20 April 2011.
11. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz. U. UE L 55, 28 lutego 2011.
12. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję. COM(2010)83.
13. Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 16 grudnia 2010 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../2011 ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję. EP-PE_TC1-COD(2010)0051.
14. Stogstad G.: Ideas, paradigms and institutions: agricultural exceptionalism in the European Union and the United States. *An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, No. 4, 1998.
15. Swinnen J.F.M.: The political economy of the 2003 reform of the Common Agricultural Policy. Katholieke Universiteit Leuven, LICOS Discussion Paper Series, Discussion Paper 215, 2008.

16. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana. Dz. U. UE C 115, 9 maja 2008 r.
17. Traktat o Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana. Dz. U. UE C 83, 30 marca 2010 r.
18. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. UE C 306, 17 grudnia 2007 r.