



WSPÓLNA POLITYKA ROLNA (WPR) A TRAKTAT

Po wejściu w życie traktatu rzymskiego polityki rolne państw członkowskich zastąpiono mechanizmami interwencji na szczeblu wspólnotowym. Podstawy wspólnej polityki rolnej nie zmieniły się od czasu podpisania traktatu rzymskiego, z wyjątkiem zasad dotyczących procesu decyzyjnego. Na mocy Traktatu z Lizbony procedura konsultacji zastąpiona została procedurą współdecyzji, która stała się dla wspólnej polityki rolnej „zwykłą procedurą ustawodawczą”.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 38-44 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

PRZYCZYNY WPROWADZENIA WPR

Kiedy w 1958 r. na mocy traktatu rzymskiego ustanowiono wspólny rynek, rolnictwo sześciu założycielskich państw członkowskich znajdowało się pod silnym wpływem interwencjonizmu państwowego. By włączyć produkcję rolną do swobodnego przepływu towarów, utrzymując jednocześnie interwencjonizm publiczny w sektorze rolnym, należało zlikwidować krajowe mechanizmy interwencji niezgodne z zasadą swobodnego przepływu i przenieść je na szczebel wspólnotowy. Taka jest podstawowa przyczyna ustanowienia WPR.

Dodatkowo interwencjonizm w tym obszarze opierał się na bardzo rozpowszechnionej w owych czasach opinii o specyfice sektora, silnie uzależnionego od nieprzewidywalnych warunków pogodowych i od ograniczeń geograficznych, podlegającego systemowym zachwianiom równowagi między podażą a popytem, a w konsekwencji charakteryzującego się dużą niestabilnością cen i dochodów.

Popyt na produkty spożywcze jest nieelastyczny, co oznacza, że w małym stopniu reaguje na zmiany cen. Ponadto długość cyklu produkcyjnego i stałość czynników produkcji powodują, że podaż produktów rolnych na świecie jest bardzo sztywna. W takich warunkach bardzo duża podaż powoduje spadek cen, zaś zbyt niska podaż prowadzi do ich znacznego wzrostu. Wszystkie te elementy składają się na ciągłą niestabilność rynków. W tej sytuacji władze publiczne zawsze wyraźnie dążyły do regulacji rynków rolnych i wspierania dochodów producentów, a WPR jest kontynuacją tych tendencji.

Chociaż rolnictwo stanowi obecnie niewielką część gospodarki krajów rozwiniętych, w tym Unii Europejskiej (zob. nota [3.2.10](#), tabela II), to interwencje publiczne nasiliły się ostatnio wraz z rozwojem polityki w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich, która



nie tylko wspiera tradycyjną funkcję podstawowej działalności, jaką jest wytwarzanie produktów spożywczych, ale też uwzględnia takie aspekty, jak trwały rozwój, przeciwdziałanie zmianie klimatu, zagospodarowanie przestrzenne i kształtowanie krajobrazu, zróżnicowanie i ożywienie gospodarki obszarów wiejskich oraz produkcja energii i biomateriałów. Wspieranie dóbr publicznych lub niekomercyjnych funkcji działalności rolnej (czyli takich, których nie wynagradza rynek) stało się w konsekwencji priorytetowym elementem ostatnich działań politycznych w dziedzinie rolnictwa i obszarów wiejskich, w tym także WPR.

CELE

Artykuł 39 TFUE określa cele szczegółowe WPR:

- a. zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b. zapewnienie rolnikom godnego poziomu życia;
- c. stabilizowanie rynków;
- d. zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- e. zapewnienie konsumentom rozsądnych cen.

Są to zarówno cele gospodarcze [art. 39 ust. 1 lit. a), c) i d)], jak i społeczne [art. 39 ust. 1 lit. b) i e)], mające chronić interesy producentów i konsumentów. Cele WPR praktycznie nie zmieniły się od chwili podpisania traktatu rzymskiego, ponieważ ich sformułowanie okazało się bardzo pojemne i dawało się dopasować do licznych, prowadzonych od lat 1980. XX w. reform WPR (zob. nota [3.2.2](#)). Należy zaznaczyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie wszystkie cele WPR muszą być osiągnięte w całości i równocześnie. W konsekwencji prawodawca Unii dysponuje szerokim marginesem uznania w zakresie wyboru instrumentów i zasięgu reform, stosownie do zmian na rynkach i priorytetów ustalonych w danej chwili przez instytucje europejskie.

Poza celami szczególnymi WPR, zapisanymi w art. 39 TFUE, wiele postanowień traktatu przewiduje dodatkowe cele mające zastosowanie do wszystkich dziedzin polityki i do wszystkich działań Unii. W związku z tym wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia (art. 9), ochrona środowiska w celu wspierania zrównoważonego rozwoju (art. 11), ochrona konsumentów (art. 12), wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt (art. 13), ochrona zdrowia publicznego (art. 168 ust. 1) czy spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna (art. 174-178) stają się w pełni celami WPR. Ponadto w kontekście otwarcia i globalizacji rynków art. 207 określa zasady wspólnej polityki handlowej mającej zastosowanie do handlu produktami rolnymi. Do reguł polityki konkurencji stosuje się z kolei odstępstwo w dziedzinie produkcji i handlu produktami rolnymi, wynikające ze strukturalnej specyfiki działalności podstawowej (art. 42). Jednak wyjątek ten wprowadzony został dopiero wraz z ostatnią reformą wspólnej organizacji rynków z 2013 r. (zob. nota [3.2.4](#)).



PROCES DECYZYJNY W POLITYCE ROLNEJ

Traktat rzymski określił procedurę opracowywania i wdrażania WPR, która opierała się na wniosku Komisji, opinii Parlamentu Europejskiego i, ewentualnie, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz na decyzji Rady podejmowanej większością kwalifikowaną. Dla Parlamentu Europejskiego była to zatem zwykła procedura konsultacji, która pozostała niezmienną aż do 2010 r. Wówczas to na mocy TFUE (art. 42 akapit pierwszy i art. 43 ust. 2) procedura konsultacji została zastąpiona procedurą współdecyzji, która stała się dla WPR (zob. nota [1.2.3](#)) „zwykłą procedurą ustawodawczą” i wzmocniła rolę Parlamentu jako rzeczywistego współprawodawcy w dziedzinie rolnictwa.

Nowy traktat stwarza jednak problemy interpretacyjne, ponieważ wprowadza wyjątki od zwykłej procedury na rzecz Rady. Artykuł 42 akapit drugi przewiduje w odniesieniu do reguł konkurencji, że „Rada, na wniosek Komisji, może zezwolić na przyznanie pomocy: a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze, b) w ramach programów rozwoju gospodarczego”. Ponadto art. 43 ust. 3 stanowi, że „Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje środki dotyczące ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych”. Wobec braku wyraźnego rozgraniczenia kompetencji ustawodawczych Parlamentu Europejskiego i Rady w dziedzinie rolnictwa podczas negocjacji dotyczących WPR po 2013 r. pojawiły się problemy prawne i polityczne. Parlament Europejski zawsze sprzeciwiał się przyjmowaniu ogólnych zastrzeżeń uprawnień wykonawczych na rzecz Rady, które mogłyby warunkować, a nawet pozbawić sensu przyznane mu w nowym traktacie uprawnienia współdecyzyjne, zwłaszcza w ramach gruntownych reform WPR, gdzie ustalanie wielkości pomocy, cen i kwot będzie kwestią zasadniczą. Tymczasem Rada odrzuciła wszelkie ograniczenia uprawnień uznanych na mocy art. 43 ust. 3 w ramach nowej wspólnej organizacji rynku (rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 – Dz.U. L 347 z dnia 20.12.2013 r. i rozporządzenie (UE) nr 1370/2013 – Dz.U. L 346 z dnia 20.12.2013 r.) (zob. nota [3.2.4](#)), jak również w ustaleniu procentowych wartości zmniejszenia pomocy bezpośredniej w ramach dyscypliny finansowej (art. 26 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 – Dz.U. L 347 z dnia 20.12.2013 r.). W tym kontekście Parlament był zobowiązany zgodzić się na wyjątek, aby nie blokować przyjęcia reformy z 2013 r. (rezolucja [P7_TA\(2013\)0492](#) z dnia 20 listopada 2013r.; Dz.U. C 436 z 24.11.2016, s. 274). Ponadto w oświadczeniu końcowym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uznano, że osiągnięte porozumienie nie przesądza o przyszłych reformach WPR ani nie stanowi przeszkody dla ewentualnych kroków prawnych.

Można było zatem założyć, że debata międzyinstytucjonalna na temat zakresu art. 43 ust. 3 będzie kontynuowana przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Miało to miejsce w związku ze skargami złożonymi przez Parlament Europejski i Komisję, domagającymi się uchylecia dwóch aktów opierających się na art. 43 ust. 3 TFUE i dotyczących wspólnej polityki rybołówstwa. Są to: decyzja Rady w sprawie przyznania uprawnień do połowów na wodach UE (sprawy C-103/12 i C-165/12); oraz rozporządzenie dotyczące długoterminowego planu w zakresie zasobów dorsza (sprawy C-124/13 i C-125/13). Z wyroków Trybunału z dnia 26 listopada 2014 r.



i 1 grudnia 2015 r. wynika, że środki, które wiążą się z wyborem politycznym zarezerwowanym dla ustawodawcy Unii ze względu na to, że są niezbędne do realizacji celów w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa, muszą opierać się na art. 43 ust. 2 TFUE. Tymczasem w wyroku Trybunału z dnia 7 września 2016 r. w sprawie C-113/14 przyjęto szeroką interpretację pojęcia „ustalenie cen” zawartego w art. 43 ust. 3 TFUE, włączając do niej progi referencyjne mające zastosowanie do cen interwencyjnych. W konsekwencji stwierdzona została nieważność art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 (rozporządzenia w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rolnych), opartego na art. 43 ust. 2, a progi odniesienia przyjęte zostały na nowo, wyłącznie przez Radę. W myśl tych wyroków przyszłe reformy mające na celu dostosowanie mechanizmów WPR do realizacji związanych z nimi celów będą musiały wyjaśnić zakres istniejących podstaw prawnych w celu przestrzegania w większym stopniu równowagi między współprawodawcami.

Z drugiej strony w realizacji WPR, w ramach tzw. procedury komitetowej, zawsze uczestniczyły również inne organy. Począwszy od 1961 r., kiedy to ustanowiono pierwsze wspólne organizacje rynku, powołano do życia liczne komitety. Traktat z Lizbony wprowadza rozróżnienie między aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi (zob. nota [1.3.8](#)). Od tego momentu wydawanie aktów delegowanych jest regulowane w danym podstawowym akcie ustawodawczym Unii, podczas gdy proces wydawania aktów wykonawczych podlega nowym procedurom – sprawdzającej i doradczej – przewidzianym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 (Dz.U. L 55 z 28.2.2011 s. 13). Większość projektów aktów wykonawczych Komisji dotyczących rolnictwa podlega procedurze sprawdzającej, w ramach której Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przysługują uprawnienia kontrolne.

Z drugiej strony w ramach komitetów doradczych w europejskim procesie decyzyjnym zawsze pośrednio uczestniczyły organizacje branżowe Unii Europejskiej za pośrednictwem Komitetu Rolniczych Organizacji Zawodowych (COPA) oraz Generalnej Konfederacji Spółdzielni Rolniczych przy Unii Europejskiej (COGECA). Niedawno zakres konsultacji został rozszerzony poprzez utworzenie grup dialogu obywatelskiego z myślą o wsparciu Komisji w realizacji WPR.

WPR – KOMPETENCJE UE DZIELONE Z PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

TFUE (tytuł I) (zob. nota [1.1.5](#)) wprowadza ogólny podział kompetencji na trzy kategorie. Kompetencje wyłączne, kompetencje dzielone oraz kompetencje w zakresie koordynowania, wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich. W tym kontekście art. 4 ust. 2 lit. d) przyznaje Unii w dziedzinie rolnictwa kompetencje dzielone z państwami członkowskimi wbrew powszechnie przyjętej doktrynie i opinii służb prawnych Komisji [SEC(92)1990 z 27.10.1992], które dotychczas uważały politykę rynkową (pierwszy filar WPR) za obszar wyłącznej kompetencji Unii. Nowy art. 4 ust. 2 lit. d) TFUE ma wpływ na działalność ustawodawczą w dziedzinie rolnictwa, ponieważ instytucje europejskie stosują zasadę pomocniczości (zob. nota [1.2.2](#)) w dziedzinach, które nie należą do kompetencji wyłącznych UE (art. 5 ust. 3 i art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)). Na tej podstawie parlamenty narodowe mogą skierować do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię



dotyczącą zgodności danego projektu aktu ustawodawczego w dziedzinie rolnictwa z zasadą pomocniczości. Poza tym do WPR ma odtąd zastosowanie „system wzmocnionej współpracy” ustanowiony na mocy art. 20 TUE (zob. nota [1.1.5](#)). Pod tym względem niektóre państwa członkowskie (w tym przypadku co najmniej dziewięć) będą mogły podejmować względem siebie dodatkowe zobowiązania dotyczące rolnictwa, ponieważ WPR jest coraz bardziej elastyczna w kwestii wdrażania wspólnych mechanizmów (zob. nota [3.2.3](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Pomimo braku uprawnień decyzyjnych Parlament Europejski wywierał duży wpływ na opracowywanie WPR od czasu podpisania traktatu rzymskiego, wykorzystując środki niewiążące, np. sprawozdania z własnej inicjatywy oraz rezolucje. Należy zauważyć, że po oświadczeniu Rady Europejskiej z 1997 r., w którym opowiedziano się za europejskim modelem rolnictwa, Parlament Europejski wielokrotnie wyrażał swoje poparcie dla europejskiego modelu rolnictwa (i produkcji żywności): wielofunkcyjnego, obecnego na całym terytorium rozszerzonej Unii i zgodnego z warunkami otwarcia i globalizacji rynków. Poparcie temu dał wyraz między innymi podczas procesu reformy WPR z 2003 r. (rezolucje z dnia 30 maja 2002 r. [P5_TA\(2002\)0274](#) i [P5_TA\(2002\)0275](#), Dz.U. C 187 E z 7.8.2003, s. 160 i 168 oraz rezolucja z dnia 7 listopada 2002 r., [P5_TA\(2002\)0532](#), Dz.U. C 16 E, s. 93) oraz w toczących się w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) negocjacjach wielostronnych dotyczących rolnictwa (runda dauhańska) (zob. nota [3.2.8](#)). W tym kontekście Parlament Europejski opowiedział się także za rozszerzeniem WPR o nowe cele, by odpowiedzieć na nowe wyzwania stojące przed sektorem rolnictwa, dotyczące jakości produktów, zdrowia publicznego, trwałego rozwoju, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ochrony środowiska naturalnego czy przeciwdziałania zmianie klimatu. Zasady te zostały potwierdzone w rezolucjach z dnia 8 lipca 2010 r. oraz 23 czerwca 2011 r. w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. ([P7_TA\(2010\)0286](#), Dz.U. C 351 E z 2.12.2011, s. 103 i [P7_TA\(2011\)0297](#), Dz.U. C 390 E z 18.12.2012, s. 49). Dzięki tej nowej reformie WPR, której procedura parlamentarna rozpoczęła się w marcu 2010 r. wraz z przyjęciem mandatów negocjacyjnych i zakończyła się dnia 20 listopada 2013 r. wraz z głosowaniem nad tekstami ustawodawczymi, Parlament Europejski może w pełni występować jako współprawodawca w dziedzinie rolnictwa zgodnie z ramami instytucjonalnymi ustanowionymi w Traktacie z Lizbony (rezolucje [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), Dz.U. C 436 z 24.11.2016, s. 270-280). Parlament rozpoczął już prace dotyczące reformy WPR w okresie po 2020 r. W dniu 30 maja 2018 r. przyjęto sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie komunikatu Komisji pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” (sprawozdanie Dorfmann) ([P8_TA\(2018\)0224](#)), a w kwietniu 2019 r. członkowie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi głosowali nad trzema sprawozdaniami dotyczącymi przedłożonych wniosków ustawodawczych (zob. nota [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

