



BENDRA ŽEMĖS ŪKIO POLITIKA (BŽŪP) IR SUTARTIS

Įsigaliojus Romos sutarčiai, valstybių narių žemės ūkio politika pakeista Bendrijos lygio intervencinėmis priemonėmis. Nuo Romos sutarties priėmimo bendros žemės ūkio politikos pagrindinės nuostatos, išskyrus sprendimų priėmimo procedūrą, liko nepakitusios. Priėmus Lisabonos sutartį bendro sprendimo procedūra pripažinta įprasta BŽŪP teisėkūros procedūra ir ji pakeitė konsultavimosi procedūrą.

TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 38–44 straipsniai.

BŽŪP ATSIKIRADIMO PRIEŽASTYS

1958 m. Romos sutartimi įkūrus bendrąją rinką, šešiose valstybėse narėse steigėjose buvo labai jaučiama valstybės įtaka žemės ūkiui. Siekiant, kad laisvas prekių judėjimas apimtų ir žemės ūkio produktus ir kad kartu būtų išlaikyta valstybės įtaka žemės ūkio sektoriuje, reikėjo atsisakyti nacionalinių intervencinių priemonių, kurios buvo nesuderinamos su bendrąja rinką, ir jas perkelti į Bendrijos lygį. Tai buvo pagrindinė priežastis, dėl kurios pradėta kurti BŽŪP.

Be to, veiksmai žemės ūkio srityje buvo pagrįsti tuo metu labai populiaria nuomone, kad šis sektorius yra specifinis, labai priklausomas nuo nepalankių oro sąlygų ir geografinių apribojimų, jį veikia nuolatinės pasiūlos ir paklausos pusiausvyros nebuvimas ir didelis kainų ir pajamų nestabilumas.

Maisto produktų paklausa yra nelanksti, t. y. ji mažai reaguoja į kainų pokyčius. Be to, dėl gamybos ciklų trukmės ir nekintamų gamybos veiksmų labai nelanksti ir bendroji žemės ūkio produktų pasiūla. Taigi, dėl tokių sąlygų esant didelei pasiūlai kainos krenta, o priešingu atveju, t. y. pasiūlai sumažėjus, kainos smarkiai didėja. Dėl visų šių dalykų rinką nuolat yra nestabili. Atsižvelgdamos į tokias aplinkybes, valdžios institucijos visada aiškiai siekė reguliuoti žemės ūkio rinkas ir teikti pagalbą ūkininkams, ir šią tendenciją perėmė BŽŪP.

Nors šiandien išsivysčiusiose šalyse, įskaitant Europos Sąjungą (žr. suvestinę [3.2.10](#), II lentelė), žemės ūkis užima tik nedidelę ekonomikos dalį, pastaruoju metu valstybės įtaka sustiprėjo pradėjus vykdyti žemės ūkio ir kaimo politiką, kuria remiama ne tik tradicinė pirminės veiklos funkcija, t. y. žemės ūkio maisto produktų gamyba, bet ir kitos sritys, pvz., tvarus vystymasis, kova su klimato kaita, teritorijų ir kraštovaizdžio planavimas, kaimo ekonomikos atgaivinimas ir įvairovės didinimas arba energijos ir biologinių medžiagų gamyba. Todėl parama viešosioms gėrybėms arba



neprekybinėms, t. y. rinkoje neatlyginamoms, žemės ūkio veiklos funkcijoms tapo pagrindine dabartinės žemės ūkio ir kaimo politikos, tarp jų ir BŽŪP, sritimi.

TIKSLAI

SESV 39 straipsnyje nurodyti konkretūs BŽŪP tikslai:

- a. didinti žemės ūkio našumą, skatinant technikos pažangą bei užtikrinant kuo geresnį gamybos veiksnių, ypač darbo jėgos, panaudojimą;
- b. užtikrinti deramą žemės ūkiu besiverčiančios bendruomenės gyvenimo lygį;
- c. stabilizuoti rinkas;
- d. garantuoti pakankamą tiekimą;
- e. užtikrinti vartotojams priimtinas kainas.

Šiais tikslais, kurie kartu yra ekonominiai tikslai (39 straipsnio 1 dalies a, c ir d punktai) ir socialiniai (39 straipsnio 1 dalies b ir e punktai), siekiama apsaugoti gamintojų ir vartotojų interesus. Iš tikrųjų BŽŪP tikslai nuo Romos sutarties nepasikeitė, kadangi jie suformuluoti labai lanksčiai ir apima daugelį reformų, kurios pradėtos įgyvendinti nuo 1980-ųjų metų (žr. suvestinę [3.2.2](#)). Reikia pabrėžti, kad, remiantis nusistovėjusia teismų praktika, visų BŽŪP tikslų visapusiškai ir vienu metu įgyvendinti neįmanoma. Taigi Sąjungos teisės aktų leidėjas, atsižvelgdamas į rinkų pokyčius ir ES institucijų konkrečiu momentu nustatytus prioritetus, turi teisę savo nuožiūra pasirinkti reformų priemones ir jų mastą.

Be specialiųjų BŽŪP tikslų, nustatytų SESV 39 straipsnyje, daugelyje Sutarties nuostatų numatomi kiti tikslai, apimantys visas Sąjungos politikos kryptis bei veiksmus. Taigi aukšto užimtumo lygio skatinimas (9 straipsnis), aplinkos apsauga siekiant skatinti tvarią plėtrą (11 straipsnis), vartotojų apsauga (12 straipsnis), gyvūnų gerovės reikalavimai (13 straipsnis), visuomenės sveikatos apsauga (168 straipsnio 1 dalis) ir ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda (174–178 straipsniai) tapo visaverčiais BŽŪP tikslais. Europos žaliasis kursas ir strategija „Nuo ūkio iki stalo“, kuriuos Komisija paskelbė 2020 m. pavasarį, patvirtina didėjančią žemės ūkio ir maisto klausimų kompleksinį pobūdį. Be to, atsižvelgiant į rinkų atvirumą ir globalizaciją, prekybai žemės ūkio produktais taikomi 207 straipsnyje nustatyti bendros prekybos politikos principai. Žemės ūkio produktų gamybos ir prekybos srityje yra taikoma konkurencijos politikos principų išlyga, pagrįsta struktūriniais pirminės veiklos ypatumais (42 straipsnis). Vis dėlto ši išimtis buvo nustatyta tik įgyvendinant naujausią 2013 m. bendro rinkų organizavimo (BRO) reformą (žr. faktų suvestinę [3.2.4](#)).

SPRENDIMŲ DĖL ŽEMĖS ŪKIO PRIĖMIMO TVARKA

Sutartyje dėl ES veikimo (42 straipsnio pirma pastraipa ir 43 straipsnio 2 dalis) bendro sprendimo procedūra BŽŪP srityje pripažinta įprasta teisėkūros procedūra (žr. suvestinę [1.2.3](#)) ir ja pakeista iki tol galiojusi konsultavimosi procedūra; taip buvo įtvirtintas Europos Parlamento, kaip vienos iš žemės ūkio srities teisėkūros institucijų, vaidmuo.



Vis dėlto aiškinant naująją Sutartį kyla problemų, nes joje nustatyta Tarybai naudingų įprastos procedūros išimčių. Iš tiesų, 42 straipsnio antroje pastraipoje, turint mintyje konkurencijos taisykles, numatyta, kad „Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali leisti teikti pagalbą: a) sunkiomis struktūrinėmis ar gamtos sąlygomis dirbančioms įmonėms apsaugoti; b) pagal ekonominės plėtros programų sistemą“. Taip pat 43 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, patvirtina priemones dėl kainų, rinkliavų, pagalbos ir kiekybinių apribojimų nustatymo“. Dėl to, kad nėra aiškaus Europos Parlamento ir Tarybos teisėkūros kompetencijų žemės ūkio srityje atribojimo, vykstant deryboms dėl BŽŪP po 2013 m. kilo juridinių ir politinių problemų. Europos Parlamentas niekada nepritarė Tarybai palankioms su įgyvendinimu susijusioms bendro pobūdžio išlygoms, kurios galėtų daryti įtaką pagal naująją Sutartį Parlamento įgytoms bendro sprendimo galioms arba dėl kurių šios galios nebektų prasmės, ypač vykdant esmines BŽŪP reformas, pagal kurias paramos – tai yra, kainų ir kvotų – nustatymas yra labai svarbus. Tuo tarpu Taryba nepritarė bet kokiems 43 straipsnio 3 dalyje numatytiems įgaliojimų apribojimams naujo BRO srityje (Reglamentas (ES) Nr. 1308/2013, OL L 347, 2013 12 20 ir Reglamentas (ES) Nr. 1370/2013, OL L 346, 2013 12 20) (žr. faktų suvestinę [3.2.4](#)) ir nustatant tiesioginių išmokų koregavimo koeficientus siekiant užtikrinti finansinę drausmę (Reglamento (ES) Nr. 1306/2013 26 straipsnis, OL L 347, 2013 20 12). Šiomis aplinkybėmis Parlamentas buvo priverstas padaryti išimtį ir neblokuoti nustatomos naujos BŽŪP (2013 m. lapkričio 20 d. rezoliucija [P7_TA\(2013\)0492](#), OL C 436, 2016 11 24, p. 274). Be to, Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos galutiniame pranešime pripažįstama, kad pasiektas susitarimas neturi paveikti vėlesnių BŽŪP reformų ar sudaryti kliūčių galimiems teisiniams veiksams.

Taigi buvo galima numanyti, kad tarpinstitucinės diskusijos dėl 43 straipsnio 3 dalies taikymo srities tęsis Europos Sąjungos Teisingumo Teisme. Taip ir įvyko, kai Europos Parlamentas ir Komisija pateikė ieškinius, prašydami panaikinti du SESV 43 straipsnio 3 dalimi grindžiamus aktus dėl bendros žuvininkystės politikos: Tarybos sprendimas dėl žvejybos galimybių Sąjungos vandenyse suteikimo (bylos C-103/12 ir C-165/12) ir Reglamentas, kuriuo nustatomas menkių išteklių daugiamečių planas (bylos C-124/13 ir C-125/13). Iš 2014 m. lapkričio 26 d. ir 2015 m. gruodžio 1 d. Teisingumo Teismo sprendimų matyti, kad priemonės, susijusios tik su Sąjungos teisės aktų leidėjo politiniu pasirinkimu, dėl jų būtinumo pasiekti su bendra žemės ūkio ir žuvininkystės politika susijusius tikslus turi būti grindžiamos SESV 43 straipsnio 2 dalimi. Vis dėlto Teisingumo Teismo 2016 m. rugsėjo 7 d. sprendime byloje C-113/14 nustatytas platus SESV sutarties 43 straipsnio 3 dalyje minimos kainų nustatymo sąvokos aiškinimas apimant referencines intervencinių kainų ribas. Atsižvelgiant į tai, Reglamento (ES) Nr. 1308/2013 (Bendro žemės ūkio rinkų organizavimo reglamento), grindžiamo 43 straipsnio 2 dalimi, 7 straipsnis buvo panaikintas ir Taryba, naudodamasi savo išimtaine kompetencija, iš naujo patvirtino referencines ribas. Po tokių sprendimų priėmimo vykdant būsimas BŽŪP reformas, kuriomis bus siekiama pritaikyti BŽŪP priemones prie jų tikslų, turės būti patikslinta esamų teisinių pagrindų aprėptis, kad būtų galima geriau atsižvelgti į teisės aktų leidybos institucijų galių pusiausvyrą.

Beje, visuomet buvo ir kitų institucijų, kurios taip pat bendradarbiavo įgyvendinant BŽŪP pagal komitologijos procedūrą. Nuo 1961 m., kai buvo sukurtos pirmosios



BRO priemonės, įsteigti keli komitetai. Lisabonos sutartyje aiškiai atskirti deleguotieji aktai ir įgyvendinimo aktai (žr. faktų suvestinę [1.3.8](#)). Nuo to laiko deleguotųjų aktų priėmimas reglamentuojamas atitinkamu baziniu teisėkūros procedūra priimamu aktu, o įgyvendinimo aktai priimami pagal naująsias nagrinėjimo arba patariamąsias procedūras, nustatytas Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr.°182/2011 (OL L 55, 2011 2 28, p. 13). Daugumai Komisijos rengiamų žemės ūkio srities įgyvendinimo aktų projektų taikomos nagrinėjimo procedūros, per kurias Europos Parlamentas ir Taryba turi teisę tikrinti.

Beje, taikant patariamąsias procedūras, Europos Sąjungos profesinės organizacijos, veidamos Europos Sąjungos žemės ūkio profesinių organizacijų komitete (COPA) ir Europos Sąjungos žemės ūkio kooperatyvų generaliniame komitete (COGECA), visada netiesiogiai dalyvavo ES sprendimų priėmimo procese. Neseniai konsultavimosi apimtis buvo išplėsta ir sukurtos pilietinio dialogo grupės siekiant padėti Komisijai vykdyti BŽŪP.

BŽŪP KOMPETENCIJOS PASIDALIJIMAS TARP SĄJUNGOS IR VALSTYBIŲ NARIŲ

Sutartyje dėl ES veikimo (žr. faktų suvestinę [1.1.5](#)) pripažįstama Europos Sąjungos ir valstybių narių pasidalijamoji kompetencija žemės ūkio srityje, nors tai neatitinka doktrinos ir Komisijos teisės tarnybų bendrosios nuomonės (SEC(92) 1990, 1992 10 27), kuriose rinkų politika (BŽŪP pirmasis ramstis) iki šiol buvo laikoma išimtinės Europos Sąjungos kompetencijos sritimi. Naujasis SESV 4 straipsnio 2 dalies d punktas daro poveikį teisėkūros darbui žemės ūkio srityje, nes srityse, kuriose ES neturi išimtinės kompetencijos, ES institucijos taiko subsidiarumo principą (žr. faktų suvestinę [1.2.2](#)) (Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 5 straipsnio 3 dalis ir 12 straipsnis). Taigi nacionaliniai parlamentai gali pateikti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę dėl žemės ūkio srities teisėkūros procedūra priimamo akto projekto suderinamumo su subsidiarumo principu. Be to, Europos Sąjungos sutarties 20 straipsnyje nustatyta tvirtesnio bendradarbiavimo sistema (žr. faktų suvestinę [1.1.5](#)) nuo šiol taikoma ir BŽŪP. Kelios valstybės narės (šiuo atveju mažiausiai devynios) galėtų prisiimti papildomų savitarpio įsipareigojimų žemės ūkio klausimais, kadangi taikant bendruosius mechanizmus BŽŪP tampa vis lankstesnė (žr. faktų suvestinę [3.2.3](#)).

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Nors ir neturėdamas sprendimų priėmimo galios, Europos Parlamentas, naudodamas teisiškai neprivalomus metodus, pvz., savo iniciatyva rengdamas pranešimus ir priimdamas rezoliucijas, nuo Romos sutarties įsigaliojimo dienos darė didelę įtaką rengiant BŽŪP. Reikia pabrėžti, kad po 1997 m. Liuksemburge susirinkusios Europos Vadovų Tarybos deklaracijos, kurioje remiamas Europos žemės ūkio modelis, Europos Parlamentas ne kartą nurodė palaikantis šį Europos žemės ūkio (ir maisto) modelį, kuriam būdingas daugiafunkciškumas, pasiskirstymas visoje išsiplėtusios Europos Sąjungos teritorijoje ir suderinamumas su rinkų atvirumu bei globalizacija. Ši pozicija buvo ypač ryški paskutinio 2003 m. BŽŪP reformos proceso metu ir per Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) daugiašales derybas dėl žemės ūkio (Dohos derybų



raundas) (žr. faktų suvestinę [3.2.8](#)). Atsižvelgdamas į tai, Europos Parlamentas taip pat pasisakė už tai, kad į BŽŪP būtų įtraukti nauji tikslai, kurių siekiant būtų galima įveikti naujus žemės ūkio veiklos iššūkius: užtikrinti gerą produktų kokybę, visuomenės sveikatą, tvarų vystymąsi, ekonominę ir socialinę sanglaudą, aplinkos apsaugą ir kovoti su klimato kaita. Šie principai buvo patvirtinti 2010 m. liepos 8 d. ir 2011 m. birželio 23 d. rezoliucijose dėl BŽŪP ateities po 2013 m. ([P7_TA\(2010\)0286](#), OL C 351 E, 2011 12 2, p. 103 ir [P7_TA\(2011\)0297](#), OL C 390 E, 2012 12 18, p. 49). Naujoji BŽŪP reforma, kurios parlamentinė procedūra pradėta 2010 m. kovo mėn. priėmus derybų įgaliojimus ir baigta 2013 m. lapkričio 20 d. balsavus už teisės aktus, leido Europos Parlamentui Lisabonos sutartyje nustatytoje naujoje institucinėje sistemoje atlikti lygiavertį vienos iš teisėkūros institucijų vaidmenį žemės ūkio srityje (rezoliucijos [P7_TA\(2013\)0490](#) – [P7_TA\(2013\)0494](#); OL C 436, 2016 11 24, p. 270–280). Parlamentas jau pradėjo BŽŪP reformos po 2020 m. darbus. 2018 m. gegužės 30 d. buvo priimtas pranešimas savo iniciatyva dėl Komisijos komunikato „Maisto ir ūkininkavimo ateitis“ (H. Dorfmanno pranešimas, [P8_TA\(2018\)0224](#)), o 2019 m. balandžio mėn. Žemės ūkio ir kaimo plėtros (AGRI) komiteto nariai balsavo dėl pateiktų trijų pranešimų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų (žr. faktų suvestinę [3.2.9](#)). Laukiant, kol Taryba priims poziciją dėl 2021–2027 m. daugiamečių finansinės programos, po 2019 m. gegužės mėn. įvykusių Europos Parlamento rinkimų suformuotas naujasis Žemės ūkio ir kaimo plėtros komitetas šiuo metu peržiūri ankstesnės Parlamento kadencijos metu priimtus pakeitimus, kad juos būtų galima pateikti 2020 m. birželio mėn. plenarinėje sesijoje.

Albert Massot
02/2020

