

Julian T. Krzyżanowski¹

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych,
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Akty delegowane Unii Europejskiej w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej

European Union delegated acts in relation to the Common Agricultural Policy

Synopsis. Traktat z Lizbony wprowadził nową kategorię aktów prawnych – akty delegowane. Proces delegowania aktów prawnych został omówiony na przykładzie dyskusji nad pakietem rozporządzeń bazowych wdrażającym Wspólną Politykę Rolną po roku 2014, a obejmującym: płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich, regulacje rynkowe oraz kwestie horyzontalne (finansowanie, kontrole i monitoring WPR).

Słowa kluczowe: Akty delegowane, prawodawstwo Unii Europejskiej, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich, regulacje rynkowe, kwestie horyzontalne.

Abstract. The Lisbon Treaty introduced a new category of legislative acts – delegated acts. The process of delegating of legal acts was reviewed while discussing the package of basic regulations that implements Common Agricultural Policy after 2014. The package includes: direct payments, development of rural areas, market regulations and horizontal questions (financing, control and monitoring of CAP).

Key words: Delegated acts, European Union Legislation, Common Agricultural Policy of the EU, direct payments, development of rural areas, market regulations, horizontal questions

Wstęp

Traktatem lizbońskim [Traktat 2007] utworzono nową kategorię aktów prawnych: akty delegowane. Prawodawca przekazuje w ten sposób Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów, które zmieniają elementy inne niż istotne aktu prawodawczego. Akty delegowane mogą na przykład dotyczyć uściślenia pewnych szczegółów technicznych lub polegać na późniejszej zmianie określonych elementów aktu prawodawczego. Dzięki temu prawodawca będzie mógł skupić się na kierunku politycznym i celach bez zbytecznego angażowania się w dyskusje na tematy techniczne. Przekazanie uprawnień podlega jednak ścisłym ograniczeniom: do przyjmowania aktów delegowanych jako jedyna upoważniona jest Komisja, a warunki, na jakich takie przekazanie uprawnień może się odbyć, określone są przez prawodawcę, tj. Radę i Parlament Europejski [Ahlt 2011, Barcz 2012].

Celem podjętych rozważań jest ukazanie ewolucji legislacji Unii Europejskiej, w tym dotyczącej sfery rolnictwa. Ewolucja ta wynika zarówno ze zmieniającej się roli głównych organów Unii Europejskiej, jak i z konieczności ułatwienia bieżącej pracy tychże. Acquis communautaire (dorobek prawny UE) jest coraz większy i istnieje pilna potrzeba oddzielenia

¹ Dr hab., profesor SGGW, email: julian_krzyzanowski@sggw.pl

istotnej legislacji od prawodawstwa o charakterze bardziej technicznym [Barcz, Kawecka 2012]. Jako problem badawczy można uznać sposób tego podziału m.in. na akty delegowane i wykonawcze. Celem artykułu jest także ocena aktów delegowanych w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej dokonana przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W artykule zastosowano ogólnie metodę deskryptywną, gdyż na taką jedynie pozwala przedmiot analizy. Jako szczegółową metodę badawczą można uznać zaproponowany przez Węgrów sposób oceny aktów prawnych².

Kategorie aktów prawnych UE

W Traktacie z Lizbony (oficjalna nazwa „Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”) [Traktat 2007] przeprowadzono daleko idącą reformę systemu źródeł prawa Unii Europejskiej. Na poziomie ogólnym postanowiono nie likwidować zasadniczego katalogu źródeł prawa wywodzącego się z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (czyli pierwotnie Traktatu Rzymskiego), ale wprowadzono do tego katalogu znaczące **zmiany klasyfikacyjne** [Barcz 2008].

W art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE – zastępujący poprzednie traktaty po 2009 r., ale mający swoje korzenie w Traktatach Rzymskich) [Traktat 2008] znalazło się stwierdzenie, że w celu wykonania kompetencji UE instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. W art. 289 TFUE ustanowiono **tzw. zwykłą procedurę prawodawczą**, opierającą się na dawnej procedurze współdecydowania (przyjęcie aktu wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej). Przewidziano także zastosowanie w szczególnych przypadkach **specjalnej procedury prawodawczej** polegającej na uchwaleniu aktu przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Podkreślono, że akty prawne przyjmowane w drodze procedury prawodawczej stanowią akty ustawodawcze [Barcz 2007]. Dodano, że w szczególnych przypadkach przewidzianych w traktatach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Dla tzw. komitologii (procesu współpracy Komisji Europejskiej ze specjalnymi komitetami reprezentowanymi przez przedstawicieli poszczególnych państw UE) podstawowe znaczenie mają normy zawarte w art. 290 i art. 291 TFUE. Przepisy te zastępują art. 202 tiret 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W art. 290 TFUE stwierdzono, że **akt ustawodawczy może przekazywać Komisji Europejskiej uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym** o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty te nazwano **aktami delegowanymi** [Kalisz 2007].

Akty ustawodawcze wyraźnie określają cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień. **Przekazanie uprawnień nie może dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny, ponieważ są one zastrzeżone dla aktu ustawodawczego.**

² Metoda ta została przedstawiona w podrozdziale „Procedura oceny aktów prawnych”.

Warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych i mogą być następujące: Parlament Europejski lub Rada może zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień albo akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy. W obydwu przypadkach Parlament Europejski stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną. W nagłówku **aktów delegowanych** dodaje się przymiotnik „delegowane” albo „delegowana” [Krzyżanowski 2009].

W art. 291 TFUE wprowadzono kolejną kategorię aktów prawnych. Stwierdzono, że w zasadzie to państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Jeżeli jednak konieczne są jednolite warunki wykonywania tych aktów, uprawnienia wykonawcze powierzane są Komisji Europejskiej lub, w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Radzie. Wtedy to Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję Europejską. W nagłówku **aktów wykonawczych** dodaje się przymiotnik „wykonawcze” albo „wykonawcza” [Prawo europejskie 2008].

Wyróżniono zatem dwie szczególne kategorie aktów o charakterze niestawodawczym. W art. 290 TFUE zdecydowano się na definicję merytoryczno-formalną, odnoszącą się zarówno do zakresu przedmiotowego, jak i procedury. Postanowiono bowiem, że **akty delegowane muszą mieć zasięg ogólny**, a jednocześnie uzupełniać lub zmieniać niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Akty delegowane nie mogą zatem odnosić się do zagadnień partykularnych, a jednocześnie nie mogą dotyczyć istotnych elementów aktu ustawodawczego. Należy przewidywać, że mimo dość bogatego orzecznictwa w tym zakresie trudno będzie ustalić precyzyjną granicę pomiędzy przedmiotowym zakresem aktu ustawodawczego i aktu delegowanego. W dalszej części omawianego przepisu wprowadzono możliwość czasowego ograniczenia przekazywanych uprawnień, a także warunki, którym podlega to przekazanie [Traktat reformujący 2007].

W art. 291 TFUE akty wykonawcze definiowane są głównie w kontekście formalnym. Warto zwrócić uwagę, że **uprawnienia wykonawcze wyraźnie przekazano państwom członkowskim**. Jedynie w przypadku, gdy konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, uprawnienia wykonawcze powierzane są Komisji Europejskiej lub – w wyjątkowych przypadkach – Radzie. W sposób jednoznaczny za podstawowy organ wykonawczy uznano zatem Komisję Europejską i wprowadzono konieczność „należytego uzasadnienia” kompetencji wykonawczych Rady [Prawo instytucjonalne 2008].

Należy jeszcze raz zwrócić uwagę, że akty delegowane są wydawane przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia (delegacji) zawartego w akcie ustawodawczym (art. 290 TFUE).

Prezydencja węgierska, na początku 2011 r. przekazała Grupom Roboczym Rady metodę oceny (w formie zestawu pytań), czy dany akt prawny w dziedzinie rolnictwa może być aktem delegowanym [SCA 2011]. Następnie procedurę tę stosowano do analizy kolejnych aktów unijnych.

Procedura oceny aktów prawnych

W dniu 20 grudnia 2013 roku opublikowane zostały cztery rozporządzenia bazowe przyjęte w ramach reformy WPR i regulujące sprawy wsparcia bezpośredniego rolników, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, organizacji rynków rolnych oraz finansowania, kontroli i monitoringu WPR (tzw. rozporządzenie horyzontalne). Przyjęte przepisy przyznają Komisji Europejskiej uprawnienia delegowane do uregulowania szeregu kwestii wskazanych w poszczególnych rozporządzeniach bazowych. Projekty odpowiednich aktów delegowanych były przedstawiane i dyskutowane z przedstawicielami państw członkowskich w ramach grup ekspertów przy Komisji Europejskiej jeszcze przed oficjalnym przyjęciem rozporządzeń bazowych (ale już po osiągnięciu kompromisu w sprawie reformy pomiędzy Radą a PE). Konsultacje tych projektów na poziomie ekspertów zakończyły się (w większości) w grudniu 2013 roku.

Kwestią kluczową stało się przyjęcie przez Komisję Europejską aktów delegowanych i przekazanie ich Radzie i PE, tak aby mogły one zrealizować przysługujące im prawo kontroli aktów delegowanych [SCA 2014].

Rysunek 1 stanowi narzędzie Prezydencji Rady dla Grup Roboczych Rady, którym powierzono badanie wniosków Komisji w kwestii dostosowania przepisów Traktatu Lizbońskiego do Artykułów 290 (akty delegowane) oraz 291 (akty wykonawcze) TFUE (*Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*) w dziedzinie rolnictwa. Podaje ona wyjaśnienia uzyskane podczas spotkań Specjalnego Komitetu ds. Rolnych w dniach 10 i 17 stycznia 2011 r. Narzędzie to jest orientacyjną metodą analizy wniosków Komisji (dotyczących dostosowania do postanowień Traktatu Lizbońskiego) w dziedzinie rolnictwa.

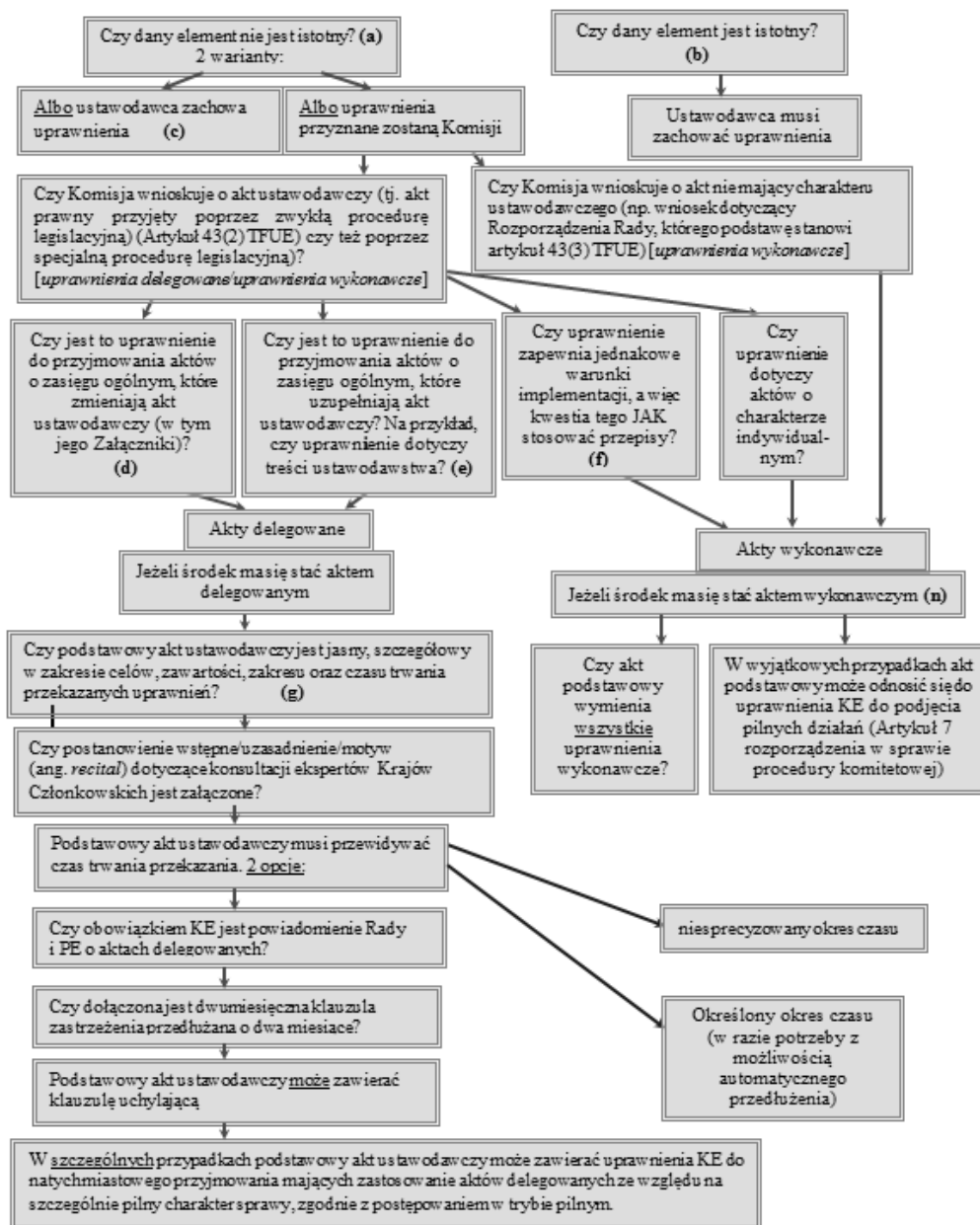
Wyniki badań

Posługując się wskazaną wyżej procedurą Komisja Europejska ustaliła, które akty prawne, z pakietu 4 rozporządzeń, kwalifikują się jako akty delegowane. Następnie w ramach konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską z ekspertami państw członkowskich dyskutowano projekty aktów delegowanych wymienione poniżej.

Jeżeli, tego nie zanocono w dalszej części artykułu, przepisy tych projektów nie wzbudzały kontrowersji ze strony Polski.

a) akty delegowane z zakresu Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych:

- Projekt aktu delegowanego w sprawie wymagań dotyczących produktów i/lub dodatkowych przepisów w zakresie serów chronionych systemami nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, masła, odtuszczonego mleka w proszku i włókna lnianego (dopłaty do prywatnego przechowywania). W projekcie tym problematyczne dla Polski jest wyłączenie ze wsparcia krótkiego włókna lnianego. Rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego nie precyzuje, a przez to nie ogranicza, jaki rodzaj włókna lnianego może się kwalifikować do dopłat do prywatnego przechowywania.



Rys. 1. Zestaw pytań w zakresie każdego z elementów wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dostosowania prawodawstwa w zakresie rolnictwa do procedur zgodnych z postanowieniami Traktatu Lizbońskiego

Fig. 1. The set of questions on each element of European Commission's request for adjusting agricultural legislation to the Treaty of Lisbon procedures

Źródło: SCA 2011.

- Projekt aktu delegowanego uzupełniającego rozporządzenia (UE) Nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Parlamentu Europejskiego i Rady poprzez wprowadzenie zmiany do rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej (UE) Nr 543/2011 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw;

- Projekt aktu delegowanego Komisji Europejskiej uzupełniającego rozporządzenia (UE) Nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Parlamentu Europejskiego i Rady poprzez wprowadzenie zmiany do rozporządzenia Komisji Europejskiej (WE) Nr 288/2009, w odniesieniu do pomocy przyznawanej za działania towarzyszące realizowane w ramach programu „Owoce i warzyw w szkole”;

- Projekt aktu delegowanego w zakresie krajowych programów wsparcia na rynku wina.

b) akty delegowane z zakresu płatności bezpośrednich

Projekt aktu delegowanego Komisji Europejskiej uzupełniającego rozporządzenie (UE) Nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej

W projekcie tym kwestie dotyczące uznania upraw jednogatunkowych jako międzyplonów w ramach stref przyjaznych ekologicznie (EFA) wymaga dalszej dyskusji. Zdaniem Polski w ramach międzyplonów i okrywy zielonej uznawanych za obszary EFA powinny być dopuszczone także uprawy jednogatunkowe, a nie wyłącznie mieszanki upraw. Główną funkcją poplonów i międzyplonów jest ochrona gleby przed erozją wodną i wietrzną w okresie jesienno-zimowym. Dodatkowo ograniczają one wymywanie biogenów, głównie azotu z gleby oraz korzystnie wpływają na jej aktywność biologiczną – uprawy jednoskładnikowe również spełnią te funkcje. Uprawy jednogatunkowe są wysiewane na glebach słabych, które wraz z glebami średnimi stanowią około 75% gruntów rolnych w Polsce. Natomiast mieszanki ze względu na swój zróżnicowany skład gatunkowy wymagają gleb o wyższej jakości.

c) akty delegowane z zakresu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

Projekt aktu delegowanego Komisji Europejskiej uzupełniającego rozporządzenie (UE) Nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005. Zdaniem Polski, wspieranie młodych rolników działających w formie osób prawnych, tak jak zawarte to jest w przedłożonym dokumencie, powinno stanowić możliwość, a nie obowiązek. Przyznawanie wsparcia osobom prawnym (przedsiębiorcom) w polskich warunkach byłoby niespójne z dotychczasową polityką wspierania gospodarstw rodzinnych prowadzonych przez osoby fizyczne, i dodatkowo powoduje istotne utrudnienia administracyjne i zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

d) z zakresu rozporządzenia o finansowaniu, kontroli i monitoringu WPR

1) Projekt aktu delegowanego zawierającego regulacje mające zastosowanie do przepisów technicznych dla Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli, nienależnych płatności i kar administracyjnych w odniesieniu do płatności bezpośrednich, w tym w zakresie « zazielenienia », rozwoju obszarów wiejskich i kar administracyjnych za nieprzebrnięcie zasady wzajemnej zgodności (cross-compliance). W projekcie tym

kwestie dotyczące obliczania sankcji za niewłaściwe zazielenienie w opinii Polski wymagają dalszej dyskusji. Należy przypomnieć, że zazielenienie według regulacji unijnych na l. 2014 -2020 ma być realizowane poprzez:

- **trzy obowiązkowe praktyki:** dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ), utrzymanie obszarów proekologicznych (tzw. EFA), lub
 - **praktyki równoważne,** wobec których uznaje się, że przynoszą ten sam, bądź wyższy poziom korzyści dla środowiska i klimatu. Mogą one obejmować programy rolno-środowiskowe (bądź rolno-środowiskowo-klimatyczne) albo krajowe lub regionalne systemy certyfikacji środowiskowej.
- 2) Projekt aktu delegowanego w sprawie agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansowego, rozliczania rachunków, zabezpieczeń i stosowania euro,
 - 3) Projekt aktu delegowanego w sprawie wydatków na interwencję publiczną,
 - 4) Projekt aktu delegowanego Komisji Europejskiej uzupełniającego rozporządzenie (UE) Nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008. Projekt tego aktu delegowanego wymaga zdaniem Polski dalszych prac w zakresie siły wyższej i wyjątkowych okoliczności. Polska postuluje, aby przepis ten dotyczył wyłącznie działań związanych ze wsparciem do obszaru lub zwierząt – jak pierwotnie proponowano w projekcie aktu delegowanego.
 - 5) W odniesieniu do przepisów dot. wycofywania płatności, wyjaśnienia ze strony Komisji wymaga czy przepisy dotyczące zawieszenia płatności stosuje się również do pomocy wypłacanej w formie premii?

Podsumowując, spośród delegowanych aktów prawnych, które były dla Polski dyskusyjne, 2 dotyczyły Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych, 1 płatności bezpośrednich i 1 wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. Dalszego uściślenia wymagają też, zdaniem Polski, 2 akty delegowane dotyczące finansowania, kontroli i monitorowania wydatków na Wspólna Politykę Rolną.

Niewatpliwie rolą aktów delegowanych jest doprecyzowanie i uzupełnianie treści zawartych w aktach bazowych. Z tego punktu widzenia ich wprowadzenie wydaje się celowe i sensowne. W ten sposób odciąża się Radę i Parlament Europejski od precyzowania zagadnień specyficznych i wybitnie szczegółowych.

Literatura

- Ahlt M., Szpunar M. [2011]: Prawo europejskie, C.H. Beck.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A.[2012]: Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji, Lexis Nexis.
- J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda [2012]: Integracja europejska w świetle traktatu z Lizbony, PWE, Warszawa.
- Barcz J. [2008]: Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty ustanawiające Unię Europejską, wyd. 1, Instytut Wydawniczy Euro-Prawo.
- Barcz J. [2007]: Główne kierunki reformy ustrojowej UE, Europejski Przegląd Sądowy, Nr 2. [Tryb dostępu:] http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm. [Data odczytu: marzec 2014].
- Kalisz A. [2007]: Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego, Wolters Kluwer, Warszawa .
- Krzyżanowski J.T. [2009]: Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, wybrane zagadnienia, Warszawa, SGGW.

Prawo europejskie. Zarys wykładu [2008]: red. E. Skrzydło-Tefelska, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej.
Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej [2008]: red. M.M. Kenig-Witkowska, C.H. Beck.
SCA [2014]: Sprawozdanie z posiedzenia Specjalnego Komitetu Rolnego Unii Europejskiej w dniu 13 stycznia 2014 r., materiały wewnętrzne MRiRW.
SCA [2011]: Sprawozdanie z posiedzenia Specjalnego Komitetu Rolnego Unii Europejskiej w dniu: 10 i 17 stycznia oraz 14 marca 2011 r., materiały wewnętrzne MRiRW.
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz.Urz. UE C115 z 9 maja 2008 r. s. 47.
Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski [2007]: J. Barcz (red.), Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa.