

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)**

COM(2010) 537 wersja ostateczna – 2010/0266 (COD)

**oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników**

COM(2010) 539 wersja ostateczna – 2010/0267 (COD)

(2011/C 107/06)

Sprawozdawca: **Gilbert BROS**

Parlament Europejski, w dniu 11 listopada 2010 r., oraz Rada, w dniu 13 października 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*

COM(2010) 537 wersja ostateczna – 2010/0266(COD).

Parlament Europejski, w dniu 11 listopada 2010 r., oraz Rada, w dniu 19 października 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników*

COM(2010) 539 wersja ostateczna – 2010/0267(COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 96 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dostosowanie rozporządzeń 73/2009 (płatności bezpośrednie) i 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich) do traktatu lizbońskiego polega na zastąpieniu obecnej procedury komitologii rozróżnieniem między aktami delegowanymi i aktami wykonawczymi. EKES przywiązuje dużą wagę do procesów konsultacji – z zainteresowanymi podmiotami i państwami członkowskimi – w trakcie prac nad aktami wspólnotowymi i pragnie, aby zostały one utrzymane.

1.2 Podział między akty delegowane i akty wykonawcze jest różnie interpretowany przez Radę i Komisję. W związku z tym EKES uważa, że wyboru procedury odnoszącej się do danego aktu należy dokonywać w oparciu o jasno określone kryteria.

1.3 EKES jest zdania, że czas obowiązywania uprawnień do wydawania aktów delegowanych powinien zawsze być sprecy-

zowany. Ponadto akty te powinny być ograniczone do dziedzin, w których konieczne jest szybkie podejmowanie decyzji.

1.4 Akty wykonawcze powinny dotyczyć przypadków, w których jest pożądane, by wdrożenie było zharmonizowane między państwami członkowskimi. W niektórych dziedzinach taka harmonizacja jest szczególnie pożądana, by uniknąć zakłóceń konkurencji. EKES uważa zatem, że akty dotyczące na przykład szczegółowych zasad wdrażania aktów drugiego filaru WPR bądź te dotyczące realizacji działań związanych ze środowiskiem należałoby, wbrew propozycji Komisji, zaliczyć do aktów wykonawczych.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wykorzystuje okazję, jaką jest zmiana rozporządzeń, do tego, aby dodać środki upraszczające. Niemniej wysiłki w zakresie uproszczenia dotyczą głównie administracji, gdy tymczasem powinny przede wszystkim służyć uproszczeniu działalności rolników.

1.6 EKES przywiązuje dużą wagę do tego, by państwa członkowskie regularnie zdawały sprawę z postępów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Zwraca uwagę na fakt, że skutkiem zmniejszenia liczby sprawozdań, jakie państwa członkowskie powinny przedłożyć Komisji w sprawie stanu zaawansowania realizacji planów strategicznych, może być uszczuplenie dostępnych informacji na ten temat.

1.7 EKES popiera środek mający na celu zwolnienie rolników posiadających bardzo małe gospodarstwa z obowiązku deklarowania wszystkich obszarów. Niemniej próg jednego hektara mógłby zostać podniesiony.

1.8 Jeśli chodzi o system doradztwa rolniczego, EKES popiera proponowane przez Komisję uelastycznienie. Umożliwi ono państwom członkowskim zapewnienie rolnikom bardziej odpowiedniego doradztwa, nieograniczającego się wyłącznie do zasady wzajemnej zgodności.

## 2. Kontekst opinii

2.1 W traktacie z Lizbony w art. 290 i 291 przewidziano zmiany procedury podejmowania decyzji pomiędzy Komisją Europejską, Radą i Parlamentem Europejskim, jeśli chodzi o zasady wykonywania wspólnotowych aktów prawnych.

2.2 We wnioskach Komisji dotyczących zmiany rozporządzenia 73/2009 (płatności bezpośrednie) oraz rozporządzenia 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich), przewidziano dwa rodzaje zmian:

- po pierwsze zmiany wynikające z dostosowania do traktatu z Lizbony,
- a po drugie zmiany wynikające z uproszczenia istniejących rozporządzeń dotyczących różnych dziedzin.

2.3 Według obowiązujących obecnie zasad, procedura komitologii opiera się na dawnym art. 202 traktatu, zgodnie z którym Rada „przyznaje Komisji w aktach przez siebie przyjmowanych uprawnienia do wykonywania norm, które Rada ustanawia. Rada może uzależnić wykonywanie tych uprawnień od pewnych warunków. Może również, w szczególnych przypadkach, zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych”.

2.4 Zatem obecnie, na podstawie decyzji Rady 1999/468 dotyczącej komitologii, cztery rodzaje komitetów zajmują się projektami dokumentów Komisji:

- komitety doradcze,
- komitety zarządzające,
- komitety regulacyjne,
- komitety ds. regulacji połączonej z kontrolą.

2.5 Wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony, dawny art. 202 wycofano i dokonano podziału na dwa typy aktów: akty delegowane i akty wykonawcze.

2.6 W przypadku aktów delegowanych (art. 290) chodzi o nową kategorię aktów quasi-ustawodawczych, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Kompetencje w tym zakresie prawodawca przekazał Komisji. W artykule tym nie zawarto żadnych przepisów wykonawczych. W traktacie jest jedynie mowa o tym, że warunki, którym podlega przekazanie uprawnień, są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych. Jeśli Parlament Europejski lub Rada wyrażą sprzeciw wobec aktu delegowanego, nie wchodzi on w życie.

2.7 Akty wykonawcze (art. 291) to akty przyjęte przez Komisję lub – w należycie uzasadnionych przypadkach i w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) – przez Radę, aby zapewnić jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii.

2.8 To oznacza, że udział państw członkowskich w decyzjach wykonawczych został znacznie zmodyfikowany. Po pierwsze, standardowa procedura komitologii, w której państwa członkowskie miały prawo głosu, została ograniczona tylko do przypadków wymagających jednolitego stosowania danego dokumentu w państwach członkowskich. Po drugie, pozostałe dokumenty, którymi obecnie zajmują się komitety (najczęściej komitety regulacyjne), w przyszłości będą rozpatrywane jedynie przez Komisję.

## 3. Ogólne uwagi dotyczące wpływu art. 290 i art. 291 na oba rozporządzenia

3.1 Wnioski Komisji w znaczny sposób zmieniają zakres kompetencji Komisji, państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, jeśli chodzi o wykonywanie aktów wspólnotowych.

3.2 EKES przywiązuje dużą wagę do tego, by w trakcie prac nad aktami wspólnotowymi konsultowano się z wszystkimi zainteresowanymi stronami. To oznacza, że w przypadku aktów delegowanych ważne jest zasięgnięcie opinii ekspertów państw członkowskich, nawet jeśli nie mają oni uprawnień decyzyjnych. Umożliwi to zwiększenie poczucia odpowiedzialności za przygotowywane przepisy prawa i pozwoli zawczasu zwrócić uwagę na ewentualne trudności.

3.3 Ponadto, jakkolwiek nie wchodzi to w zakres dostosowania przepisów do traktatu lizbońskiego, EKES przypomina o istotnym znaczeniu grup doradczych, które są strukturami konsultacji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Jest niezbędne, by nie podważać racji istnienia tych struktur wymiany, jako że odgrywają one zasadniczą rolę w przekazywaniu Komisji wiedzy specjalistycznej i opinii, a także wzmacniają poczucie odpowiedzialności zainteresowanych stron za prawodawstwo jeszcze w trakcie jego opracowywania.

3.4 Jeśli chodzi o czas obowiązywania uprawnień do wydawania aktów delegowanych, Komitet uważa, że powinien on być zawsze sprecyzowany.

3.5 EKES stwierdza, że podział między akty delegowane i akty wykonawcze jest różnie interpretowany przez Radę i Komisję. Dlatego też EKES uważa, że wyboru procedury odnoszącej się do danego aktu należy dokonywać w oparciu o jasno określone kryteria. W punktach 3.6, 3.7 i 3.8 zaproponowano trzy kryteria.

3.6 Niektóre akty prawne wymagają jednolitego stosowania w państwach członkowskich, gdyż różne ich stosowanie mogłoby doprowadzić do zakłóceń konkurencji i bardzo zaszkodzić funkcjonowaniu wspólnego rynku produktów rolnych. W niektórych dziedzinach taka harmonizacja może być szczególnie pożądana. W związku z tym pojawia się pytanie, czy przykładowo aktów dotyczących szczegółowych zasad wdrażania aktów drugiego filaru WPR (art. 20 i 36 rozporządzenia 1698/2005) bądź środków dotyczących realizacji działań związanych ze środowiskiem (na przykład: art. 38 rozporządzenia 1698/2005 dotyczący szczegółowych zasad stosowanych w odniesieniu do płatności rekompensujących niedogodności związane z wdrażaniem dyrektywy ramowej w dziedzinie polityki wodnej) wbrew propozycji Komisji nie należałoby zaliczyć do aktów wykonawczych.

3.7 Z kolei przy innych decyzjach dla dobrego wzajemnego zrozumienia konieczne mogą być wcześniejsze konsultacje z państwami członkowskimi. Umożliwia to również Komisji wykorzystanie wiedzy specjalistycznej państw członkowskich. I tu uzasadnione jest zaklasyfikowanie jako akt wykonawczy.

3.8 W pewnych dziedzinach jest niezbędne, by decyzje mogły być podejmowane szybko tak, by móc zareagować w danej sytuacji. W takich przypadkach właściwy będzie wybór aktu delegowanego.

#### **4. Uwagi szczegółowe dotyczące propozycji uproszczenia rozporządzenia 1698/2005 (rozwój obszarów wiejskich)**

4.1 Komisja przewiduje zmniejszenie liczby sprawozdań, jakie państwa członkowskie powinny przedłożyć Komisji w sprawie stopnia zaawansowania realizacji planów strategicznych. Ten środek może stanowić znaczne uproszczenie dla administracji państw członkowskich. EKES zwraca jednak uwagę, że istotne jest utrzymanie obowiązku państw członkowskich polegającego na regularnym zdawaniu sprawy z postępów realizacji planów strategicznych.

4.2 Jeśli chodzi o wspieranie usług doradczych lepiej dostosowanych do indywidualnych potrzeb, zmiana zaproponowana przez Komisję jest zasadniczo słuszna, gdyż upraszcza warunki dostępu do wsparcia i określa, że usługi doradcze nie muszą

obowiązkowo dotyczyć wszystkich aspektów zasady wzajemnej zgodności. Jedną z głównych przeszkód dla rozwoju skutecznego doradztwa rolniczego w UE jest faktycznie ograniczanie się do kontroli, czy spełnione są warunki do uzyskania wsparcia. Doradca jest więc często utożsamiany przez rolników z kontrolerem.

4.3 Jeśli chodzi o ułatwienie wykorzystywania przez państwa członkowskie płatności, aby zapewnić środki dla „ekologicznych” połączeń obszarów Natura 2000, Komitet sądzi, że należy wprowadzić wyraźne powiązanie między proponowanymi specjalnymi rozwiązaniami a krajowymi i unijnymi wymaganiami dotyczącymi priorytetowych gatunków i siedlisk.

#### **5. Uwagi szczegółowe dotyczące propozycji uproszczenia rozporządzenia 73/2009 (płatności bezpośrednie)**

5.1 EKES uważa, że wysiłki w zakresie uproszczenia nie powinny dotyczyć tylko administracji, lecz także działalności rolników.

5.2 W sprawozdaniu specjalnym opublikowanym w 2008 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy skrytykował politykę wzajemnej zgodności stosowaną w odniesieniu do płatności. Trybunał zalecił m.in. uproszczenie ram prawnych. EKES to zalecenie popiera.

5.3 Komisja przewiduje, że nie będzie wymagane deklarowanie przez rolników wszystkich gruntów rolnych w ramach ich gospodarstwa, jeżeli całkowita powierzchnia gospodarstwa nie przekracza 1 ha. EKES popiera ten środek upraszczający, korzystny dla bardzo małych gospodarstw, w przypadku których koszt kontroli może być nadmierny. Niemniej próg jednego hektara można by zwiększyć.

5.4 EKES jest zdania, że metody kontroli w gospodarstwach rolnych powinny być do pewnego stopnia elastyczne. Moment przeprowadzania kontroli i czas spędzany przez kontrolera w gospodarstwie powinny w niektórych przypadkach móc być dostosowane do ograniczonych możliwości rolnika. Nie do przyjęcia jest zwłaszcza, by z powodu kontroli wyznaczonej na nieodpowiedni termin rolnik ponosił straty finansowe wynikające z obowiązku dysponowania czasem w tym dniu.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON