

Katarzyna KOSIOR

Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera

kkosior@wse.krakow.pl

## WPŁYW PROCEDURY WSPÓŁDECYDOWANIA NA WYNIKI REFORMY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2014-2020

**ABSTRACT** **Impact of Co-decision on the 2014-2020 Reform of the Common Agricultural Policy**

The article attempts to assess the impact of co-decision procedure (ordinary legislative procedure) on the shape of the Common Agricultural Policy (CAP) reform for the period 2014-2020. First, procedural models used in the analysis of decision-making in the European Union are discussed. The second part of the article highlights the process and the results of recent reforms of the CAP. Legislative proposals of the European Commission and the negotiations between the EU Council, the European Parliament and the Commission concerning the CAP after 2013 are analyzed. The final part of the article evaluates the CAP reform from the perspective of procedural models. The analysis indicates that the new decision-making procedure has not fundamentally affected the results of the reform. The European Parliament's role in the process of reforming the CAP has been limited both due to inadequate institutional preparation and insufficient expertise in agricultural policy matters. In some areas, the results achieved under the co-decision procedure were closer to the *status quo* point than the results predicted by the model of consultation procedure. The inclusion of the European Parliament to the decision-making process has not broadened the range of represented interests. On the contrary, one could observe an increased dominance of agricultural interest groups in the decision-making process. In conclusion, the introduction of co-decision procedure has not increased the chances for a fundamental reform in the CAP. Also, it has not strengthened the democratic legitimacy of the policy.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna UE, procedury legislacyjne UE, reformy

**Keywords:** Common Agricultural Policy, EU legislative procedures, reforms

## 1. WPROWADZENIE

Wspólna Polityka Rolna przez ponad sześćdziesiąt lat objęta była zwykłą procedurą konsultacji, która pozbawiała Parlament Europejski realnego wpływu na wspólnotowe ustawodawstwo rolne. Dopiero od niedawna, na mocy Traktatu z Lizbony, Parlament Europejski uczestniczy w procesie decyzyjnym jako współustawodawca na równych prawach z Radą. Włączenie nowej instytucji do procesu decyzyjnego w obszarze WPR kazało na nowo postawić pytania o warunki i możliwości reformowania tej najstarszej polityki wspólnotowej<sup>1</sup>. Funkcjonujące przez dziesięciolecia zamknięte struktury sieciowe (*closed policy networks*) skutecznie ograniczały możliwości wprowadzenia głębokich zmian do polityki, zarówno w odniesieniu do form, jak i wysokości wsparcia dla beneficjentów<sup>2</sup>. Zasadne jest więc pytanie o konsekwencje przyjęcia nowych zasad tworzenia prawa unijnego w obszarze rolnym. W szczególności można się zastanawiać, czy włączenie Parlamentu Europejskiego do procesu decyzyjnego może stanowić szansę na otwarcie struktur sieciowych WPR. Zgodnie z założeniami Parlament Europejski, w przeciwieństwie do Rady, ma reprezentować interesy obywateli wszystkich państw członkowskich UE. Inaczej też niż Rada nie jest ciałem skupionym na reprezentowaniu interesów konkretnych sektorów czy grup społeczno-zawodowych.

Pierwsze oceny możliwych skutków wprowadzenia procedury współdecydowania do obszaru WPR wskazywały, że powinno dojść do zwiększonego poczucia odpowiedzialności za podejmowane decyzje<sup>3</sup>. Podkreślano, że Parlament wyposażony w prawo do współdecydowania w sposób ostrożny będzie podchodził do wszelkich decyzji, które zwiększałyby poziom finansowania rolnictwa. Bardziej sceptyczne głosy wskazywały jednak na brak przygotowania Parlamentu, w tym komisji parlamentarnych, do pełnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym, możliwe wydłużenie procesu decyzyjnego oraz wzmocnienie tendencji do utrzymywania *status quo*<sup>4</sup>.

Pierwszym poważnym testem procedury współdecydowania w obszarze rolnym była reforma WPR na lata 2014-2020. Jakie zatem przewidywania dotyczące roli Parlamentu Europejskiego w procesie decyzyjnym znalazły potwierdzenie w rzeczywistości? Niniejszy artykuł podejmuje próbę oceny wpływu procedury współdecydowania na wyniki

<sup>1</sup> Por.: M. Pollack, H. Wallace, A. Young, *EU Policy-Making in Challenging Times*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, red. ciż, Oxford 2010, *New European Union Series*; A. Greer, T. Hind, *Inter-institutional Decision-making: The Case of the Common Agricultural Policy*, „Politics and Society” 012, Vol. 31, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2012.09.005>; Ch. Crombez, L. Knops, J. Swinnen, *Reform of the Common Agricultural Policy under the Co-decision Procedure*, „Intereconomics” 2012, Vol. 47, nr 6, [online] <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-012-0435-6>.

<sup>2</sup> C. Daugbjerg, *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*, „Journal of Common Market Studies” 1999, Vol. 37, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00171>.

<sup>3</sup> M. Pollack, H. Wallace, A. Young, *EU Policy-Making...*

<sup>4</sup> A. Greer, T. Hind, *Inter-institutional Decision-making...*; L. Knops, *CAP Reform: Will the European Parliament Take the Bull by the Horns?*, CEPS Commentaries. Centre for European Policy Studies, Brussels, 7 VI 2012, [online] <http://www.ceps.eu/book/cap-reform-will-european-parliament-take-bull-horns>.

wspomnianej reformy. Podstawą teoretyczną analizy będzie instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który zakłada, że aktorzy działają instrumentalnie w określonych ramach instytucjonalnych w celu maksymalizowania indywidualnych użyteczności<sup>5</sup>. Podejście to podkreśla wagę preferencji politycznych oraz formalnych zasad obowiązujących w procesie podejmowania decyzji. Wykorzystuje również dorobek teorii gier. Zakłada się, że wyniki dotyczące określonych problemów politycznych przy niezmiennych się preferencjach aktorów mogą być różne w zależności od przyjętej procedury decyzyjnej. Zatem w wyjaśnianiu procesu tworzenia prawa wtórnego w UE konieczne jest uwzględnienie nie tylko preferencji aktorów, ale również kompetencji i procedur decyzyjnych określonych w prawie pierwotnym. Zgodnie z tym ujęciem analiza oparta zostanie na modelach proceduralnych, które uwzględniają sekwencyjność procesu legislacyjnego, różnicowane uprawnienia aktorów do podejmowania decyzji oraz ich preferencje.

Artykuł ma następującą strukturę. Po wprowadzeniu pierwsza część tekstu prezentuje modele proceduralne stosowane w analizach procesów decyzyjnych w UE. Druga część poświęcona jest analizie reformy WPR na lata 2014-2020. Zaprezentowane są w niej kontekst reformy, w tym nowe wyzwania WPR, preferencje głównych graczy – Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – oraz przebieg i wyniki negocjacji między tymi instytucjami. W końcowej części artykułu przeprowadzona jest ocena wpływu procedury współdecydowania na wyniki porozumienia w sprawie kluczowych elementów reformy na lata 2014-2020. Artykuł kończą rozważania na temat możliwej ewolucji wpływu tej procedury na proces reformowania WPR.

## 2. MODELE PROCEDURALNE W ANALIZACH PROCESÓW DECYZYJNYCH W UE

W centrum uwagi modeli proceduralnych pozostają instytucje UE – Komisja Europejska, Rada UE i Parlament Europejski – oraz formalne procedury stosowane w procesie tworzenia prawa wtórnego UE. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony (grudzień 2009) w procesach legislacyjnych stosowane są trzy podstawowe procedury: procedura współdecydowania, określana mianem zwykłej procedury ustawodawczej, oraz procedura konsultacji i procedura zgody, określane mianem specjalnej procedury ustawodawczej. Zdecydowana większość obszarów legislacyjnych w UE objęta jest zwykłą procedurą ustawodawczą. Tylko około trzydziestu obszarów – ze stu dwudziestu, które wyodrębnić można łącznie w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – objętych jest specjalną procedurą ustawodawczą<sup>6</sup>.

Twórcy modeli proceduralnych wskazują, że państwa członkowskie, przewidując różne procedury legislacyjne w traktatach, miały świadomość, iż procedury są istotne

<sup>5</sup> P.A. Hall, R. Taylor, *Political Science and the Three Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, Vol. 44; K. Shepsle, *Rational Choice Institutionalism*, [w:] *Oxford Handbook of Political Institutions*, red. S. Binder, R. Rhodes, B. Rockman, Oxford 2006, *Oxford Handbooks of Political Science*.

<sup>6</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2011.

i wpływają na wyniki<sup>7</sup>. Innych wyników można spodziewać się bowiem w przypadku procedury konsultacji, która ogranicza rolę Parlamentu do wydania niewiążącej opinii w sprawie wniosku legislacyjnego Komisji, a innych w przypadku zwykłej procedury, w ramach której Parlament decyduje na równych prawach z Radą o kształcie aktów prawnych. Głównym celem modeli proceduralnych jest więc nie tylko lepsze zrozumienie procesu tworzenia prawa w UE, ale również przewidywanie wyników procesów legislacyjnych. Modele proceduralne były testowane wielokrotnie w zorientowanych empirycznie opracowaniach poświęconych wybranym obszarom aktywności UE. Nie zawsze były w stanie przewidywać prawidłowo wyniki<sup>8</sup>. Pomimo ograniczonych zdolności predykcyjnych nie straciły swojej atrakcyjności – nadal są rozwijane i wykorzystywane w analizach procesów decyzyjnych w UE<sup>9</sup>.

Modele proceduralne są w większości modelami przestrzennymi. Opierają się na założeniu o racjonalności aktorów i opisują proces decyzyjny jako gry sekwencyjne z pełną i doskonałą informacją. Aktorzy mają określone preferencje (dążą do przyjęcia określonych polityk) i uczestniczą w procesach przetargowych po to, by uzyskać preferowany wynik (tj. wynik znajdujący się jak najbliżej ich punktów idealnych). Kluczowe zatem w modelach proceduralnych jest określenie sekwencji działań, wskazanie punktu referencyjnego (*status quo*) i punktów idealnych graczy, a także określenie, którzy gracze mają znaczenie kluczowe w procesie decyzyjnym (*decisive players*). Zakłada się, że punkty idealne graczy są stałe, tj. nie zmieniają się w toku procesu decyzyjnego. Rozkład preferencji prezentowany jest za pomocą punktów w jednowymiarowej lub wielowymiarowej przestrzeni politycznej. Każdy wymiar odpowiada określonej kwestii. Pomimo wspólnych założeń modele proceduralne różnią się w wielu punktach. Różnice wynikają z odmiennego postrzegania właściwej sekwencji gry oraz uprawnień i wagi graczy w ramach poszczególnych procedur i ich etapów. Warto też podkreślić, że choć modele proceduralne odwzorowują procedury legislacyjne określone w traktatach unijnych, nie podążają ściśle za opisaną w traktatach sekwencją kroków legislacyjnych. Takie podejście wynika z nieuwzględniania w modelowaniu graczy, którzy nie odgrywają większej roli w procesie decyzyjnym.

Modele dla procedury konsultacji zakładają, że Komisja Europejska, jako instytucja posiadająca formalne prawo inicjatywy ustawodawczej, rozpoczyna proces legislacyj-

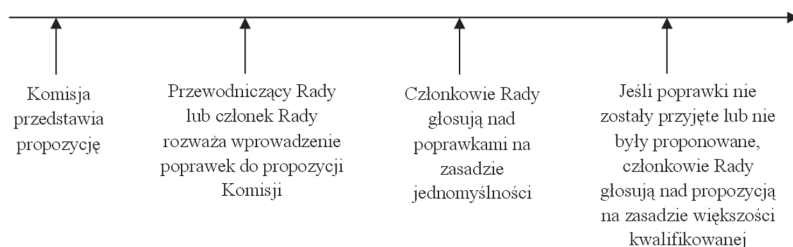
<sup>7</sup> G. Tsebelis, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, „American Political Science Review” 1994, Vol. 88, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.2307/2944886>; B. Steunenberg, *Decision Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1994, Vol. 150, nr 4; Ch. Crombez, *Legislative Procedures in European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, Vol. 26, nr 2.

<sup>8</sup> B. Steunenberg, T.J. Selck, *Testing Procedural Models of EU Legislative Decision-making*, [w:] *The European Union Decides*, red. R. Thomson i in., Cambridge 2006, *Political Economy of Institutions and Decisions*; J. Leinaweaver, R. Thomson, *Testing Models of Legislative Decision-making with Measurement Error: The Robust Predictive Power of Bargaining Models over Procedural Models*, „European Union Politics” 2014, Vol. 15, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1465116513501908>.

<sup>9</sup> Ch. Crombez, P. Vangerven, *Procedural Models of European Union Politics: Contributions and Suggestions for Improvement*, „European Union Politics” 2014, Vol. 15, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1465116513517014>.

ny. Różnice zdań dotyczą jednak zakresu swobody Komisji korzystania z tego uprawnienia. Część autorów stoi na stanowisku, że Komisja sama może decydować o tym, czy rozpocząć proces legislacyjny, czy nie<sup>10</sup>. Rada UE i Parlament Europejski mogą, co prawda, poprosić Komisję o zaprezentowanie określonej propozycji, nie mogą jej jednak do tego zmusić. Zdaniem tych autorów Komisja pełni więc *de facto* funkcję strażnika agendy (*gatekeeper*) i kontroluje proces legislacyjny *ex ante*. Może także wycofać swoje propozycje w każdym momencie, co jest równoznaczne z prawem weta *ex post* w stosunku do zmian wobec *status quo*. Inni autorzy podkreślają jednak, że Komisja nie może ignorować próśb Rady i Parlamentu o przedstawienie nowych propozycji legislacyjnych. Nie może też decydować swobodnie o wycofaniu procedowanych aktów prawnych<sup>11</sup>.

Rysunek 1. Procedura konsultacji



Źródło: B. Steunenberg, T.J. Selck, *Testing Procedural Models of EU Legislative Decision-making*, [w:] *The European Union Decides*, red. R. Thomson i in., Cambridge 2006, s. 62, *Political Economy of Institutions and Decisions*.

Linia na wykresie przedstawia czas i odzwierciedla kolejność etapów w modelu. W wersji modelu z większością kwalifikowaną w Radzie Rada przyjmuje propozycję Komisji w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Jeśli członkowie Rady chcą wprowadzić zmiany do propozycji Komisji, muszą głosować na zasadzie jednomyślności. Komisja, przygotowując swoje propozycje, zachowuje się jednak strategicznie i przedstawia tylko takie propozycje, które prowadzą do preferowanych przez nią wyników. Stara się zatem zaproponować taką politykę, która uzyska poparcie większości kwalifikowanej i nie będzie mogła być zmieniona przez Radę w głosowaniu jednomyślnym, tzn. będzie znajdować się w zbiorze opornym na poprawki (*amendment proof set*). Rada w ostatnim etapie głosuje nad wnioskiem Komisji za pomocą większości kwalifikowanej. Jeśli większość kwalifikowana nie zostanie uzyskana, zachowane jest *status quo*. W wersji modelu z głosowaniem w Radzie na zasadzie jednomyślności działa-

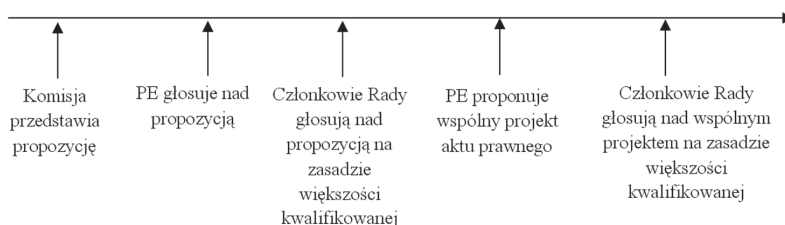
<sup>10</sup> Por.: B. Steunenberg, *Decision Making...*; J. Jupille, *Procedural Politics. Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union*, Cambridge 2004, *Cambridge Studies in Comparative Politics*.

<sup>11</sup> Ch. Crombez, *Legislative Procedures...*; tenże, *The Codecision Procedure in the European Union*, „Legislative Study Quarterly” 1997, Vol. 22, nr 1; G. Garrett, G. Tsebelis, *More on the Co-Decision Endgame*, „Journal of Legislative Studies” 1997, Vol. 3, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/13572339708420533>.

nie Komisji jest zbliżone. Komisja prezentuje tylko takie propozycje, które mają szansę uzyskać jednomyślną zgodę w Radzie i równocześnie znajdują się jak najbliżej jej punktu idealnego<sup>12</sup>.

Inaczej rola i znaczenie Komisji przedstawiają się w przypadku procedury współdecydowania. W ramach tej procedury Parlament Europejski decyduje na równych prawach z Radą o kształcie aktów prawnych. Na pewnym etapie procedury te dwie instytucje mogą przejąć od Komisji kontrolę nad agendą. Władza Komisji jest więc wyraźnie ograniczona.

Rysunek 2. Procedura współdecydowania



Źródło: Ch. Crombez, L. Knops, J. Swinnen, *Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-decision Procedure*, „Intereconomics” 2012, Vol. 47, nr 6, s. 337, [online] <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-012-0435-6>.

W standardowym ujęciu procedury współdecydowania proces legislacyjny inicjuje Komisja. Rozpoczyna się pierwsze czytanie. Parlament Europejski głosuje nad propozycją Komisji, następnie nad propozycją głosują państwa członkowskie zgromadzone w Radzie na zasadzie większości kwalifikowanej. Ze względu na potrzebę zachowania prostoty model wskazuje, że wspólny projekt prezentuje Parlament, może to być jednak także Rada. Następnie Komisja decyduje, czy uwzględnić wprowadzone poprawki do propozycji. Projekt przekazywany jest do Rady, która przyjmuje go w głosowaniu większością kwalifikowaną. Jeśli Rada wprowadza poprawki do projektu, wymagana jest jednomyślność. Procedura kończy się, jeśli Parlament i Rada przyjmują tę samą wersję propozycji. Jeśli przyjęte zostają różne wersje, procedura kontynuowana jest w ramach drugiego czytania. Drugie czytanie nie jest odwzorowane w modelu, ponieważ powiela sekwencję kroków z pierwszego czytania. W przypadku przyjęcia po drugim czytaniu różnych wersji propozycji przez Parlament i Radę zwoływany jest komitet pojednawczy. W Komitecie pojednawczym przedstawiciele Parlamentu i Rady negocjują ze sobą bezpośrednio kompromisowy tekst aktu prawnego. Uzgodniony tekst musi być zatwierdzony przez Parlament i większość kwalifikowaną w Radzie. Jeśli komitet nie osiągnie porozumienia, procedura kończy się i akt prawny nie zostaje przyjęty.

Warto zwrócić uwagę, że wspomniane wyżej bezpośrednie negocjacje w Komitecie koncyliacyjnym pozwalają Parlamentowi i Radzie zmieniać propozycje legislacyjne Komisji bez jej udziału. Stąd w literaturze przedmiotu procedura współdecydowania mo-

<sup>12</sup> B. Steunenberg, T.J. Selck, *Testing Procedural Models...*



delowana jest niekiedy jako interakcja wyłącznie między Radą i Parlamentem. Niektórzy autorzy uważają, że to Rada odgrywa główną rolę w procedurze i ona przedstawia propozycję Parlamentowi<sup>13</sup>. Inni wskazują, że takie same uprawnienia do przedstawiania propozycji ma Parlament<sup>14</sup>.

W niniejszym opracowaniu przyjęty zostaje model procedury współdecydowania wychodzący od Komisji jako instytucji inicjującej proces legislacyjny. Przyjmuje się, że instytucja ta, po zaprezentowaniu wniosku legislacyjnego, nie traci całkowicie kontroli nad agendą. Założenie to wydaje się szczególnie uzasadnione w przypadku WPR, gdzie większość decyzji przyjmowana jest na zasadzie konsensusu. Ponadto w obszarze tym akty prawne w dużej części opierają się na bardzo technicznym dossier, z którym Komisja jest zaznajomiona lepiej niż pozostałe instytucje. Należy jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że system polityczny UE przesuwają się w stronę bikameralizmu, co będzie skutkować dalszym osłabieniem pozycji Komisji w procesie legislacyjnym<sup>15</sup>. Ocena wpływu procedury współdecydowania na reformy WPR w długiej perspektywie powinna zatem uwzględniać zmieniający się układ sił w strukturze instytucjonalnej UE. Analiza zawarta w niniejszym opracowaniu koncentruje się jednak na wynikach ostatniej reformy WPR. Zgodnie z przyjętą metodologią porównane zostaną wyniki reformy uzyskane w drodze procedury współdecydowania z wynikami wskazywanymi przez model procedury konsultacji. Ze względu na ograniczony rozmiar artykułu porównanie uwzględniać będzie jedynie najważniejsze elementy pakietu reform WPR.

### 3. NOWE WYZWANIA DLA WPR: KONTEKST REFORMY NA LATA 2014-2020

Debatę na temat kształtu WPR w perspektywie finansowej 2014-2020 rozpoczęła Komisja Europejska, publikując w listopadzie 2010 r. komunikat poświęcony wyzwaniom, przed jakimi stoi WPR<sup>16</sup>. Wśród wymienionych w komunikacie wyzwań WPR znalazły się: a) bezpieczeństwo żywnościowe, b) środowisko i zmiana klimatu oraz c) równowaga terytorialna. Zgodnie z założeniami przygotowywana reforma miała być elementem realizacji szerszej strategii UE „Europa 2020”, która proponowała działania na rzecz rozwoju inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Za-

<sup>13</sup> G. Tsebelis, G. Garrett, *Legislative Politics in the European Union*, „European Union Politics” 2000, Vol. 1, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1465116500001001002>; G. Garrett, G. Tsebelis, *Understanding Better the EU Legislative Process*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, nr 3.

<sup>14</sup> B. Steunenberg, *Codecision and its Reform. A Comparative Analysis of Decision making Rules in the European Union*, [w:] *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, red. B. Steunenberg, F. Vught, Dordrecht 1997.

<sup>15</sup> Ch. Crombez, P. Vangerven, *Procedural Models...*

<sup>16</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”*, KOM(2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, 18 XI 2010, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:PL:PDF>.

tem obok dopasowania instrumentów WPR do nowych wyzwań kluczowe było zdaniem Komisji zapewnienie lepszej koordynacji WPR z innymi politykami UE.

Nacisk Komisji na kwestie związane z bezpieczeństwem żywnościowym był bezpośrednim następstwem kryzysu na międzynarodowych rynkach rolnych w latach 2007-2008. Warto zaznaczyć, że zapewnianie bezpieczeństwa żywnościowego było celem WPR od samego początku. Jednak po doświadczeniach nadwyżek strukturalnych na rynkach rolnych w latach 80. ubiegłego wieku problemy bezpieczeństwa żywnościowego zeszły mimo wszystko na dalszy plan. W latach 90. znaczenia zaczął nabierać paradygmat rolnictwa wielofunkcyjnego, który wskazywał, że rolnictwo obok funkcji produkcji żywności powinno dostarczać społeczeństwu dobra publiczne w obszarach związanych z ochroną środowiska naturalnego, ochroną krajobrazów wiejskich czy ochroną dziedzictwa kulturowego wsi. Kryzys lat 2007-2008 oraz kolejne gwałtowne wahania cen produktów na międzynarodowych rynkach rolnych w 2010 i 2011 r. skierowały ponownie uwagę na tradycyjne zadania sektora rolnego oraz na produktywność rolnictwa.

Drugim kluczowym obszarem zainteresowania WPR miała stać się ochrona klimatu i bioróżnorodność. O większe wsparcie dla działań rolniczych chroniących klimat i środowisko od dawna apelowały europejskie organizacje ekologiczne<sup>17</sup>. Niektóre środowiska naukowe proponowały, by WPR wspierała wyłącznie środowiskowe dobra publiczne<sup>18</sup>. Dotychczasowa WPR faworyzowała duże i bardzo duże gospodarstwa rolne, które w największym stopniu przyczyniały się do zmian klimatycznych i utraty różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. Komisja odniosła się pozytywnie do apele środowisk ekologicznych i naukowych, wskazując na potrzebę uzupełnienia WPR instrumentami wspierającymi zrównoważony rozwój sektora rolnego. Realizacja nowych celów środowiskowych mogła jednak wydawać się trudna w kontekście rosnącej presji na zwiększanie produktywności rolnictwa i niechęci lobby rolnego do głębokich zmian w ramach WPR. Mimo wszystko kwestie środowiskowe stały się ważnym elementem debaty nad przyszłością WPR, również ze względu na potrzebę zwiększenia legitymizacji wydatków rolnych w UE.

Nowa WPR miała pozwolić także na wzmocnienie spójności terytorialnej i społecznej na obszarach wiejskich UE. Polityka rolna zaprojektowana została początkowo dla sześciu państw członkowskich Wspólnoty. W ciągu ostatnich czterech dekad liczba państw członkowskich UE zwiększyła się jednak niemal pięciokrotnie. Zwiększył się również stopień zróżnicowania struktury społeczno-gospodarczej obszarów wiejskich. Nie zmieniono jednak przy tym zasad rozdziału środków z budżetu WPR. Większość środków WPR nadal trafiała do najbogatszych gospodarstw rolnych i sto-

<sup>17</sup> Por.: BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements– EU Group, WWF – World Wide Fund for Nature, *Proposal for a New EU Common Agricultural Policy*, XII 2009, [online] <http://cap2020.ieep.eu/vision/NGO-CAP-proposal.pdf>.

<sup>18</sup> *A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*, Brussels, 18 XI 2009, Reform the CAP, [online] <http://www.reformthecap.eu/declaration-on-cap-reform-html>.



sunkowo bogatych państw członkowskich. Komisja w komunikacie przygotowującym do reformy, m.in. po naciskach biedniejszych państw z Europy Środkowej i Wschodniej, wskazała, że konieczne jest podjęcie działań na rzecz zapewnienia sprawiedliwego i zrównoważonego rozdziału środków między państwa członkowskie i między rolników. Nowa polityka miała pozwolić na poprawę gospodarki wiejskiej m.in. poprzez wsparcie zatrudnienia na obszarach wiejskich, wsparcie dla młodych rolników oraz wsparcie dla małych gospodarstw rolnych.

Debata nad przyszłością WPR prowadzona była równoległe z negocjacjami w sprawie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020. Kryzys finansowy i ekonomiczny lat 2007-2008 połączony z rosnącą niechęcią płatników netto do finansowania polityk redystrybucyjnych zwiększył presję na budżet UE, w tym na budżet WPR. Zdawano sobie sprawę z tego, że nowe zadania planowane dla WPR będą najprawdopodobniej musiały zostać zrealizowane przy zmniejszonych nakładach finansowych.

#### 4. NEGOCJACJE W SPRAWIE REFORMY WPR

Wnioski legislacyjne w sprawie reformy WPR na lata 2014-2020 Komisja przedstawiła w październiku 2011 r. Właściwe negocjacje między Parlamentem, Radą i Komisją w ramach tzw. trialogu rozpoczęły się jednak dopiero w kwietniu 2013 r. Od końca 2011 do początku 2013 r. Parlament i Rada prowadziły wewnętrzne konsultacje i debaty, których celem było określenie stanowisk wobec poszczególnych elementów pakietu legislacyjnego Komisji. Wspólne stanowisko w sprawie reformy WPR Parlament przyjął 13 marca 2013 r. Rada swoje wspólne stanowisko przegłosowała tydzień później, 19 marca<sup>19</sup>. Ostateczne porozumienie w sprawie WPR przyjęte zostało we wrześniu 2013 r. Na jego podstawie w grudniu 2013 r. opracowany został pakiet rozporządzeń regulujących funkcjonowanie WPR w nowej perspektywie finansowej.

##### a. Wybrane propozycje Komisji Europejskiej

Kwestie kluczowe dla przyszłości WPR Komisja ujęła w czterech wnioskach legislacyjnych. Były to propozycje rozporządzeń w sprawie płatności bezpośrednich (I filar WPR), wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR), wspólnej organizacji rynków rolnych oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR<sup>20</sup>. Szczegółowa analiza wszystkich propozycji Komisji wykracza poza ramy niniejszego artykułu, nie jest też konieczna do realizacji postawionych celów badawczych. Z tego względu w kolejnych akapitach przedstawione zostaną tylko najważniejsze propozycje odnoszące się do systemu płatności bezpośrednich. Bez wątpienia był to jeden z najbardziej wy-

<sup>19</sup> G. Anania, *The State of the Play of the Negotiations on the MFF 2014-2020 and the CAP Post-2013*, referat przedstawiony na AIEEA 2<sup>nd</sup> Annual Conference, Parma, 6-7 VI 2013.

<sup>20</sup> European Commission, *Legal proposals for the CAP after 2013*, 2011, [online] [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).

magających obszarów negocjacji – nie tylko ze względu na dominującą rolę tego instrumentu w strukturze wsparcia rolnictwa w UE, ale również ze względu na narastające wątpliwości wobec stosowanych tytułów uprawnień do płatności.

### Ekologizacja płatności bezpośrednich

Komisja zaproponowała wprowadzenie obowiązkowych płatności środowiskowych obejmujących 30% rocznego pułapu krajowego dla płatności bezpośrednich. Pozostała pula środków przeznaczona została na płatności podstawowe. Warunkiem otrzymywania płatności bezpośrednich, zarówno płatności „zielonych” w ramach wyodrębnionych 30%, jak i płatności podstawowych, miało być spełnienie nowych wymogów dotyczących stosowania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska naturalnego. Z obowiązku spełnienia nowych wymogów Komisja proponowała zwolnić jedynie małe gospodarstwa rolne, o powierzchni mniejszej niż 3 ha. Gospodarstwa ekologiczne Komisja zakwalifikowała do grupy gospodarstw z definicji spełniających wymogi środowiskowe. Proponowała przez Komisję wymogi dla wszystkich pozostałych gospodarstw rolnych obejmowały:

- obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw, oznaczający równoczesną uprawę co najmniej trzech gatunków roślin, z których każdy ma zajmować nie więcej niż 70% i nie mniej niż 5% powierzchni gospodarstwa,
- obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych oraz
- obowiązek przeznaczania 7% gruntów na cele ekologiczne (odłogowanie ziemi, tarasy, cechy krajobrazu, strefy buforowe, obszary zalesione).

Kary za niespełnienie wymogów miały dotyczyć całej puli płatności bezpośrednich przyznawanych gospodarstwu, nie tylko płatności „zielonych”<sup>21</sup>.

### Płatności związane z produkcją

Komisja zaproponowała również zwiększenie możliwości stosowania płatności powiązanych z produkcją. W 2003 r. płatności bezpośrednie zostały oddzielone od produkcji (zasada *decouplingu*). Zachowano możliwości stosowania płatności powiązanych jedynie w przypadku pojedynczych produktów. Po doświadczeniach kryzysu żywnościowego lat 2007-2008 wzrosło jednak przekonanie o konieczności przywrócenia systemów wsparcia dla określonych sektorów i rodzajów produkcji. Komisja zaproponowała przyznawanie płatności połączonych tym sektorom lub rodzajom produkcji, które doświadczają trudności lub są szczególnie ważne ze względów ekonomicznych i/lub społecznych. Lista potencjalnie kwalifikujących się sektorów miała być, zgodnie z intencjami Komisji, ograniczona. Komisja wskazała równocześnie, że płatności takie nie powinny przekraczać 5% rocznego pułapu krajowego dla płatności bezpośrednich. Dodatkowo zaproponowała, by nowe państwa członkowskie oraz państwa stosujące płatności do krów mamek miały możliwość podniesienia limitu płatności połączonych do 10%<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Tamże.

<sup>22</sup> Tamże.

Limit płatności na gospodarstwo (*capping*) i progresywna redukcja płatności

Kolejna propozycja dotyczyła ograniczenia płatności na rzecz największych gospodarstw rolnych. Komisja wnioskowała o wprowadzenie górnego pułapu płatności na gospodarstwo na poziomie 300 tys. euro. Z cięć wyłączone miały być kwoty stanowiące koszty wynagrodzenia i inne koszty zatrudnienia pracowników w gospodarstwie. Obok górnego pułapu Komisja proponowała progresywną obniżkę dla gospodarstw otrzymujących płatności powyżej 150 tys. euro – 20% dla gospodarstw otrzymujących od 150 tys. do 200 tys. euro, 40% dla gospodarstw otrzymujących od 200 tys. do 250 tys. euro i 70% dla gospodarstw otrzymujących od 250 tys. do 300 tys. euro. Planowane obniżki miały nie dotyczyć „zielonych” płatności<sup>23</sup>.

## Ograniczanie dysproporcji w poziomie płatności bezpośrednich (wewnętrzna i zewnętrzna konwergencja)

Komisja odniosła się w swoich propozycjach również do problemu dużych różnic w poziomie stawek płatności na hektar. Dysproporcje w poziomie dopłat, zarówno między regionami w ramach państw członkowskich, jak i między państwami członkowskimi, były rezultatem stosowania historycznych kryteriów dystrybucji – wielkości referencyjnych opartych na dawnych poziomach produkcji w gospodarstwie, które Komisja uznała za przestarzałe i nieadekwatne. Jak podkreślała Komisja, wprowadzenie *decouplingu* zniosło uzasadnienia dla takiego sposobu rozdzielania środków. Komisja zaproponowała, by w ramach działań na rzecz konwergencji wewnętrznej (wyrównywania różnic w stawkach płatności w ramach państw członkowskich) wprowadzić regionalny model płatności bezpośrednich, oznaczający taką samą stawkę płatności na hektar w regionie lub w całym kraju. Komisja proponowała, by od 2014 r. modelem regionalnym objąć połowę płatności podstawowych oraz wszystkie płatności środowiskowe. Proces przechodzenia do jednolitych stawek płatności miał się zakończyć, zgodnie z propozycją Komisji, w 2019 r.<sup>24</sup>

Komisja zaproponowała równoległe działania na rzecz konwergencji zewnętrznej – zmniejszania różnic w poziomach płatności między państwami członkowskimi. Działania te były szczególnie istotne dla nowych państw członkowskich, w których średnie stawki płatności na hektar są znacznie niższe niż stawki oferowane w państwach „starej” Unii. Zgodnie z propozycją Komisji w krajach, w których rolnicy otrzymują obecnie mniej niż 90% średniej unijnej płatności na hektar, różnica między poziomem otrzymywanych płatności a wysokością 90% średniej unijnej miała zostać zmniejszona o jedną trzecią do 2018 r. Środki na ten cel miały pochodzić z państw członkowskich, w których poziom płatności przekraczał średnią unijną<sup>25</sup>. Zaproponowana formuła oznaczała więc zmiany w sposobie redystrybucji środków z budżetu WPR.

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Tamże.

## b. Stanowiska Rady i Parlamentu

Stanowiska Rady Ministrów ds. Rolnictwa i Parlamentu w odniesieniu do większości zagadnień negocjowanych w ramach reformy WPR były zbieżne, również w odniesieniu do analizowanych w niniejszym artykule propozycji zmian w systemie płatności bezpośrednich<sup>26</sup>. Poniżej zaprezentowane zostaną podejścia obu instytucji do zazieleniania I filaru WPR, płatności połączonych z produkcją, limitów płatności na gospodarstwo oraz konwergencji wewnętrznej i zewnętrznej. Syntetyczne zestawienie wybranych stanowisk znaleźć można w tabeli 1.

Obie instytucje dość krytycznie odniosły się do opcji zaprezentowanych przez Komisję w ramach działań na rzecz zazielenienia I filaru. Rada wskazywała, że nowe wymogi zazieleniania skomplikują WPR i zwiększą koszty administracyjne wdrażania polityki. Na te problemy zwracały uwagę głównie Irlandia, Luksemburg, Polska i Czechy. Z większą otwartością do propozycji Komisji podeszły Dania i Wielka Brytania, wskazując jednak, że konieczne jest zbadanie rzeczywistych środowiskowych korzyści wynikających z zaproponowanych wymogów kwalifikujących do otrzymywania zielonych płatności<sup>27</sup>.

Ostatecznie Rada w swoim wspólnym stanowisku z lutego 2013 r. oraz Parlament w stanowisku z marca 2013 r. zgodziły się na przeznaczenie 30% budżetu płatności bezpośrednich na płatności zielone. Zaproponowały jednak przy tym szereg wyłączeń i derogacji, które miały ułatwić wprowadzenie w życie nowego systemu. Rada wnioskowała m.in., by wymóg prowadzenia trzech różnych upraw dotyczył tylko gospodarstw powyżej 10 ha, z kolei wymóg tworzenia obszarów proekologicznych – gospodarstw powyżej 15 ha. Parlament Europejski proponował objąć wspomnianymi wymogami wszystkie gospodarstwa powyżej 10 ha. W ten sposób obie instytucje wyraźnie odchodziły od propozycji Komisji, która proponowała rozciągnąć nowe przepisy na wszystkie gospodarstwa rolne powyżej 3 ha.

Rada i Parlament dążyły nie tylko do ograniczenia liczby gospodarstw objętych nowymi wymogami, ale również do uelastycznienia wymogów związanych z zazielenianiem. W tym celu wspólnie proponowały wprowadzenie środków równoważnych ekologizacji, a także takich rozwiązań, które pozwoliłyby tworzyć obszary proekologiczne bez konieczności wyłączania ziemi z produkcji rolnej. Parlament proponował przykładowo, by do obszarów proekologicznych wliczać również pola uprawne, np. gaje oliwne, winnice czy sady, pod warunkiem że stosowane na nich praktyki agronomiczne służyć będą ochronie lub konserwacji ziemi. Zarówno Rada, jak i Parlament odrzuciły propozycję Komisji przeznaczania 7% gruntów na obszary proekologiczne. Rada proponowała rozpocząć od 5%, Parlament od 3%. Obie instytucje wskazywały, że docelowo obszary proekologiczne będą mogły obejmować 7% gruntów gospodarstwa, o ile po raporcie ewaluacyjnym Komisji w 2017 r. Rada i Parlament tak zadecydują.

W kolejnym analizowanym obszarze, łączenia płatności bezpośrednich z produkcją, różnice w stanowiskach Parlamentu i Rady były nieznaczne. Obie instytucje postulo-

<sup>26</sup> G. Anania, *The State of the Play...*

<sup>27</sup> „Agra Europe” 2013, 12 III, nr 2556; 2013, 26 III, nr 2558.

wały zwiększenie zakresu stosowania płatności połączonych. Rada, po naciskach m.in. Finlandii i niektórych nowych państw członkowskich, zaproponowała zwiększenie sugerowanego przez Komisję progu z 5% do 7%, a w przypadku płatności w nowych państwach członkowskich i płatności do krów matek z 10% do 12%. Wskazywała jednak, że lista kwalifikujących się sektorów powinna być ograniczona. Parlament proponował zwiększyć zakres płatności połączonych do 15%. Wnioskował także, by nie wskazywać kwalifikujących się sektorów – płatności otrzymywać miały wszystkie sektory doświadczające szczególnych trudności. Widać zatem wyraźnie, że stanowisko Parlamentu w tym obszarze pełniej odpowiadało postulatom lobby rolnego niż stanowisko Rady<sup>28</sup>.

Znacznie bardziej proreformatorskie podejście Parlament prezentował w odniesieniu do kwestii górnego limitu płatności oraz progresywnych obniżek płatności. Parlament poparł propozycję Komisji przyjęcia górnego limitu dla każdego gospodarstwa na poziomie 300 tys. euro. Opowiedział się też za progresywną redukcją płatności dla transz płatności powyżej 150 tys. euro, w tym za kwotami cięć, które zaproponowała Komisja. Rada całkowicie odrzuciła opcję wprowadzenia górnego limitu płatności na gospodarstwo. Choć niektóre państwa były gotowe podjąć dyskusję na ten temat (m.in. Francja, Estonia i Polska), ostry sprzeciw Niemiec, Czech i kilku innych państw nie pozwolił na zmianę stanowiska w tym obszarze. Bardzo sceptycznie Rada oceniła również propozycję progresywnych obniżek płatności. Widać zatem wyraźnie, że w tym obszarze stanowiska Parlamentu i Rady bardzo się różniły.

W ostatnich dwóch kwestiach – konwergencji wewnętrznej i konwergencji zewnętrznej – istotnych różnic zdań między Radą i Parlamentem nie było. Odnosnie do konwergencji wewnętrznej większość państw członkowskich zgodziła się ze stwierdzeniem Komisji, że system płatności opierający się na historycznych poziomach dopłat jest przestarzały i że konieczne jest przyjęcie bardziej wyrównanych stawek płatności na hektar. Równocześnie jednak wiele państw zakwestionowało wprowadzenie jednolitej stawki płatności na hektar na poziomie kraju czy regionu już w 2019 r. (m.in.: Irlandia, Dania, Hiszpania, Włochy, Luksemburg i Portugalia)<sup>29</sup>. Rada zaproponowała więc wprowadzenie rozwiązań elastycznych w odniesieniu do rytmu i sposobu dochodzenia do celu jednolitych stawek płatności na hektar. Propozycje te oznaczały *de facto* odrzucenie pełnej konwergencji dla płatności na poziomie kraju czy regionu. Jak wskazywały państwa członkowskie, pełna konwergencja oznaczałaby poważną redystrybucję wsparcia między sektorami rolnymi i regionami państw członkowskich. Postulowano więc tylko częściowe zrównanie stawek płatności na hektar. Parlament również opowiedział się za konwergencją częściową dla płatności na poziomie kraju i/lub regionu. Podkreślał, że gwałtowny spadek poziomu wsparcia może zaszkodzić wielu gospodarstwom, prowadząc do poważnych ekonomicznych, społecznych i środowiskowych konsekwencji. Zaproponował dodatkowo pozostawienie państwom członkowskim marginesu

<sup>28</sup> „Agra Europe” 2013, 2 IV, nr 2559; 2013, 8 V, nr 2564; 2013, 4 VI, nr 2568.

<sup>29</sup> A. Matthews, *Cyprus Presidency Progress Report on CAP Reform – Direct Payment Controversies*, CAP Reform, 17 XII 2012, [online] <http://capreform.eu/cyprus-presidency-progress-report-on-cap-reform-direct-payment-controversie/>.

swobody – stawki płatności nie musiałyby być jednolite, jak proponował Parlament, mogłyby odbiegać od średniej stawki o 20%. Parlament postulował także, by w wyniku zastosowanych mechanizmów cięcia dla gospodarstw nie przekraczały 30% wartości płatności z 2014 r.

Częściowe wyrównywanie poziomów płatności bezpośrednich dotyczyć miało również konwergencji zewnętrznej. Rada poparła w całości rozwiązania zaproponowane przez Komisję, tj. w przypadku państw otrzymujących płatności poniżej 90% średniej unijnej likwidację jednej trzeciej różnicy między otrzymywanym poziomem płatności a 90% średniej unijnej. Dodatkowo Rada wskazała, że do 2020 r. wszystkie państwa członkowskie powinny osiągnąć stawkę na poziomie co najmniej 196 euro na hektar. Parlament proponował nieco bardziej rozbudowany mechanizm dojścia do bardziej wyrównanych stawek płatności między państwami członkowskimi. Dla państw, w których średnie stawki na hektar nie przekraczają 70% średniej unijnej, proponował zmniejszyć tę różnicę do średniej stawki unijnej o 30%, w przypadku poziomów od 70% do 80% średniej unijnej o 25%, i w końcu dla poziomów powyżej 80% o 10%. W rezultacie stosowania tych mechanizmów, jak wskazywał Parlament, poziom otrzymywanych płatności nie powinien być mniejszy niż 65% średniej unijnej. W istocie więc propozycja Parlamentu prowadziła do podobnych rezultatów co propozycja Komisji i Rady.

**Tabela 1.** Porównanie stanowisk Rady UE i Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do wybranych zagadnień negocjowanych w ramach reformy WPR na lata 2014-2020

Kwestia	Stanowisko RUE	Stanowisko PE
Ekologizacja płatności bezpośrednich	30% koperty krajowej na poczet „zielonych” płatności; konieczność ograniczenia obciążeń administracyjnych związanych z zazielenianiem płatności; pozostawienie państwom członkowskim swobody wyboru środków równoważnych ekologizacji, możliwe „podwójne finansowanie” – obszary proekologiczne: wprowadzone w ten sposób, by nie trzeba było wyłączać ziemi z produkcji; co najmniej 5% ziemi w pierwszym roku (docelowo 7%, o ile po raporcie ewaluacyjnym Komisji Rada i Parlament tak zdecydują); gospodarstwa poniżej 15 ha wyłączone; wiele rozwiązań elastycznych	30% koperty krajowej na poczet „zielonych” płatności; propozycje modyfikacji wymogów związanych z zazielenianiem; kary powinny odnosić się wyłącznie do „zielonych” płatności, zakaz „podwójnego finansowania” – obszary proekologiczne: wprowadzone w ten sposób, by nie trzeba było wyłączać ziemi z produkcji; co najmniej 3% ziemi w pierwszym roku, 5% w 2016 r. (i docelowo 7% po 2017 r., o ile po raporcie ewaluacyjnym Komisji Rada i Parlament tak zdecydują), gospodarstwa poniżej 10 ha wyłączone
Płatności połączone z produkcją	do 7%/12% koperty narodowej na płatności bezpośrednie połączone z produkcją w sektorach doświadczających trudności (lista kwalifikujących się sektorów ograniczona)	do 15% koperty narodowej na płatności bezpośrednie połączone z produkcją w sektorach doświadczających trudności (wszystkie sektory uznane za kwalifikujące się do pomocy); pomoc tylko „w zakresie niezbędnym do utrzymania obecnego poziomu produkcji w danym regionie”



Kwestia	Stanowisko RUE	Stanowisko PE
Limit płatności na gospodarstwo	wprowadzenie limitu płatności przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności	obowiązkowy limit na płatności bezpośrednie (z wyjątkiem wynagrodzeń wypłacanych w poprzednim roku) na poziomie 300 tys. euro rocznie; progresywne obniżki dla płatności powyżej 150 tys. euro, „zielone” płatności wyłączone z obowiązku redukcji
Konwergencja wewnętrzna	wprowadzenie rozwiązań elastycznych i osiągnięcie częściowej konwergencji do 2019 r.; wyłączenie z konwergencji „zielonych” płatności; propozycja zastosowania rozwiązań podobnych do zaproponowanych dla konwergencji zewnętrznej (w zakresie tempa i zakresu konwergencji)	osiągnięcie częściowej konwergencji do 2019 r., stawki płatności mogą różnić się od średniej stawki podstawowej o 20%; żadne gospodarstwo nie powinno otrzymywać płatności niższych niż 30% poziomu płatności z roku 2014
Konwergencja zewnętrzna	państwa, w których płatności bezpośrednie na hektar są niższe niż 90% średniej unijnej, mają w 2020 r. uzyskać płatności wyższe o jedną trzecią różnicy między kwotą obecną a wysokością 90% średniej unijnej; wszystkie państwa członkowskie powinny uzyskać co najmniej 196 euro na hektar do 2020 r.	zmniejszenie różnic w poziomach płatności między państwami w oparciu o stawki degresywne – różnice zmniejszane od 10% do 30% do 2020 r. w zależności od relacji między średnią stawką krajową a średnią unijną; wszystkie państwa członkowskie powinny osiągać co najmniej 55% średniej stawki unijnej w 2014 r. i 65% w 2020 r.

Źródło: G. Anania, *The State of the Play of the Negotiations on the MFF 2014-2020 and the CAP Post-2013*, referat przedstawiony na AIEAA 2<sup>nd</sup> Annual Conference, Parma, 6-7 VI 2013.

Przedstawione wyżej zestawienie stanowisk Rady i Parlamentu pokazuje, że obie instytucje mówiły w większości przypadków wspólnym głosem. Taka harmonia polityczna w obszarze WPR może zaskakiwać, zwłaszcza że w innych dziedzinach, w których obowiązuje procedura współdecydowania, Parlament wielokrotnie nie zgadzał się z Radą i wyraźnie forsował własne rozwiązania. Szczególnie zaskakujące mogło wydawać się dość konserwatywne stanowisko Parlamentu w odniesieniu do zazieleniania WPR. Instytucja ta w swojej dotychczasowej działalności legislacyjnej bardzo mocno opowiadała się za rozwiązaniami wzmacniającymi politykę ochrony środowiska w UE. Jednak w parlamentarnej Komisji ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi (COMAGRI), która odpowiadała za przygotowanie raportu i poprawek do wniosków legislacyjnych Komisji, szersze interesy społeczne, w tym środowiskowe, nie były reprezentowane<sup>30</sup>. Członkowie COMAGRI bronili przede wszystkim interesów sektora rolnego. Znakomita większość członków komisji związana była w sposób bezpośredni lub pośredni z rolnictwem, Zasiadali w niej rolnicy, byli działacze związkowi i byli ministrowie rolnictwa<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Tenze, *The Ciolos CAP Reform*, CAP Reform, 17 XII 2013, [online] <http://capreform.eu/the-ciolos-cap-reform/>.

<sup>31</sup> A. Greer, T. Hind, *Inter-institutional Decision-making...*

Wbrew oczekiwaniom wprowadzenie procedury współdecydowania do obszaru WPR nie zwiększyło zainteresowania innych eurodeputowanych członkostwem w COMA-GRI. Zmiana procedury nie doprowadziła również do wzmocnienia Sekretariatu Generalnego Parlamentu o ekspertów zajmujących się polityką rolną. Sekretariat, który odpowiada za koordynowanie prac legislacyjnych i organizację sesji plenarnych, nie był w stanie zapewnić odpowiedniego wsparcia merytorycznego eurodeputowanym zasiadającym w pozostałych komisjach parlamentarnych. W rezultacie proces decyzyjny zdominowała Komisja ds. Rolnictwa, której podejście do większości negocjowanych kwestii pokrywało się z podejściem ministrów rolnictwa w Radzie.

## 5. WYNIKI POROZUMIENIA W SPRAWIE REFORMY WPR Z PERSPEKTYWY MODELI PROCEDURALNYCH

Porozumienie w sprawie reformy WPR na lata 2014-2020 osiągnięto już po pierwszym czytaniu w Parlamencie Europejskim<sup>32</sup>. Z wyjątkiem jednej kwestii, wprowadzenia górnego limitu płatności na gospodarstwo, odległości między punktami idealnymi Rady i Parlamentu były nieznaczne. Znacznie bardziej oddalone od punktów idealnych Rady i Parlamentu były punkty idealne Komisji Europejskiej. Z wyjątkiem kwestii płatności połączonych punkty idealne Komisji ułożone były najbardziej na prawo od punktów referencyjnych (*status quo*). Oznaczało to, że Komisja prezentowała stanowiska bardziej progresywne i proreformatorskie niż Rada czy Parlament. Jedynie w przypadku konwergencji zewnętrznej wszystkie trzy instytucje prezentowały preferencje, których stopień progresywności był podobny.

Z punktu widzenia modeli proceduralnych naszkicowany układ preferencji mógł doprowadzić do różnych wyników w zależności od zastosowanej procedury decyzyjnej. Poniższe rysunki prezentują preferencje graczy i wyniki procesu decyzyjnego dla każdej z analizowanych kwestii. Zestawione zostaną wyniki osiągnięte w ramach procedury współdecydowania z wynikami przewidywanymi dla procedury konsultacji. Dzięki temu możliwe będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie o wpływ zmiany proceduralnej na proces reformowania unijnej polityki rolnej.

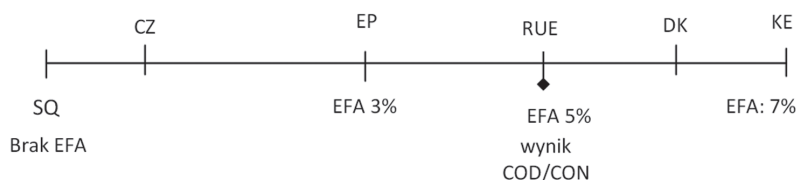
W przypadku pierwszej analizowanej kwestii – zazieleniania płatności bezpośrednich – wynik osiągnięty w ramach procedury współdecydowania pokrywa się z wynikiem przewidywanym dla procedury konsultacji (rys. 3). Zatem w tym obszarze zmiana instytucjonalna nie doprowadziła do istotnej zmiany dla WPR, wbrew powszechnym oczekiwaniom.

Po negocjacjach w ramach dialogu zdecydowano, że 30% płatności bezpośrednich będzie miało formę płatności środowiskowych („zielonych”). Równocześnie jednak wprowadzono wiele wyjątków i elastycznych rozwiązań dla różnych kategorii rolników. Z obowiązku spełniania wymogów środowiskowych zwolniono małe gospodar-

<sup>32</sup> European Parliament, Procedure File 2011/0280(COD), *Common Agricultural Policy (CAP): direct payments to farmers under support schemes 2014-2020*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=596394>.

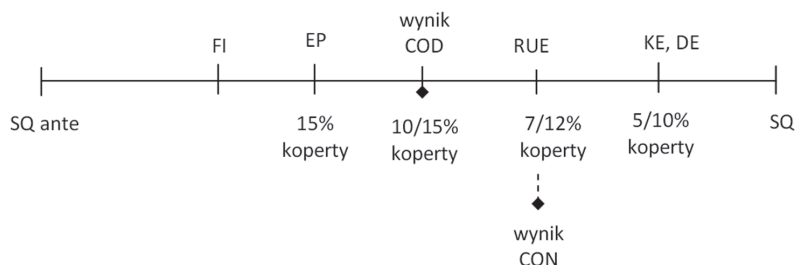
stwa rolne – tak jak proponowała Rada, tworzenie kluczowych dla zazieleniania I filaru obszarów proekologicznych dotyczyć będzie wyłącznie gospodarstw powyżej 15 ha. Przyjęto również, że na ten cel gospodarstwa będą musiały przeznaczyć 5% gruntów ornych<sup>33</sup>. Taki próg podawała w swoim wspólnym stanowisku Rada. Przewidywania modeli proceduralnych wskazywały dla procedury współdecydowania wynik znajdujący się w połowie odległości między stanowiskiem Rady i Parlamentu, ostatecznie jednak Parlament potwierdził próg preferowany przez Radę. Próg ten wskazać można również jako wynik najbardziej prawdopodobny w ramach procedury konsultacji.

Rysunek 3. Zazielenianie płatności bezpośrednich – obszary proekologiczne na użytkach rolnych (EFA)



W przypadku kolejnej analizowanej kwestii, płatności połączonych z produkcją, procedura współdecydowania doprowadziła do przesunięcia wyniku do punktu znajdującego się bliżej punktu *status quo ante* (rys. 4).

Rysunek 4. Płatności bezpośrednie połączone z produkcją (*coupled support*)



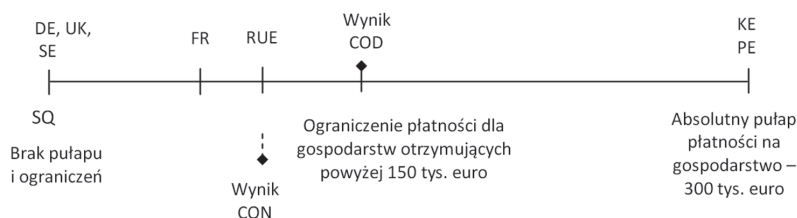
Punktem referencyjnym (SQ) było obowiązujące rozporządzenie w sprawie płatności bezpośrednich, zgodnie z którym od zasady *decouplingu* (oddzielenia płatności bezpośrednich od produkcji) przewidywano nieliczne wyjątki. Przyjęty ostatecznie wynik w pełni pokrył się z wynikiem przewidywanym przez model procedury współdecydowania. Odzwierciedlał kompromis między wspólnym stanowiskiem Rady i wspólnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, a tym samym (w związku z bardziej konserwatywnymi preferencjami Parlamentu) przesunął wynik na lewo w stosunku do wyniku przewidywanego dla procedury konsultacji. Zamiast preferowanego przez Radę pu-

<sup>33</sup> European Commission, *Overview of CAP Reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspectives Brief, nr 5, XII 2013, [online] [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf).

łapu 7% i 12% państwa członkowskie będą mogły stosować pułap 10% i 15% płatności połączonych z produkcją<sup>34</sup>. Nowa procedura doprowadziła więc do przyjęcia w tym obszarze rozwiązań bardziej regresywnych niż te, których można byłoby spodziewać się w przypadku obowiązywania procedury konsultacji.

Inne rezultaty procedura współdecydowania przyniosła w odniesieniu do planowanych redukcji płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw. Choć nie udało się przyjąć popieranej przez Komisję i Parlament zasady *cappingu* (absolutnego pułapu płatności na poziomie 300 tys. euro), osiągnięte wyniki są bardziej progresywne niż wyniki przewidywane w ramach modelu procedury konsultacji.

Rysunek 5. Ograniczenie płatności bezpośrednich (*capping* i obniżki)



Wyrażna preferencja Parlamentu w tym obszarze doprowadziła do przyjęcia obligatoryjnych obniżek płatności bezpośrednich dla największych gospodarstw<sup>35</sup>. Choć zaakceptowana stawka redukcji jest znacznie niższa od proponowanej pierwotnie przez Komisję i Parlament (5% w porównaniu z 20% proponowanymi dla kwot od 150 tys. euro), sam fakt przyjęcia obowiązkowych redukcji można uznać za ważny krok na drodze do przyszłych reform WPR.

Ważnym elementem w procesie zmian w ramach WPR była również decyzja w sprawie konwergencji wewnętrznej. Rada i Parlament podjęły decyzję o przejściu od historycznego do regionalnego, tj. bardziej sprawiedliwego, systemu rozdzielania płatności bezpośrednich. Zdecydowano, że minimalna stawka płatności w danym kraju czy regionie powinna do 2019 r. stanowić co najmniej 60% średniej krajowej/regionalnej stawki płatności na hektar. Przyjęty mechanizm dochodzenia do bardziej wyrównanych stawek oparty został na rozwiązaniach zaproponowanych dla konwergencji zewnętrznej.

Wynik uzyskany w ramach procedury współdecydowania nie różni się od wyniku przewidywanego dla procedury konsultacji. Rada i Parlament wspólnie występowały przeciwko pełnej konwergencji, o którą zabiegała Komisja.

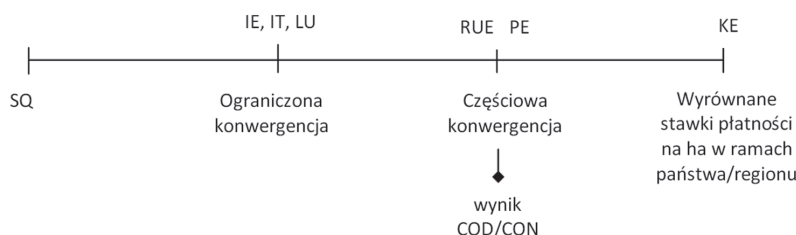
W przypadku konwergencji zewnętrznej wyniki w ramach obu procedur również się pokrywają. Rada i Parlament podjęły decyzję o częściowej konwergencji do 2019 r. W tym wypadku preferencje Parlamentu nie miały zasadniczego wpływu na kształt decyzji – przyjęto stanowisko Rady w sprawie likwidacji jednej trzeciej różnicy między

<sup>34</sup> *Tamże.*

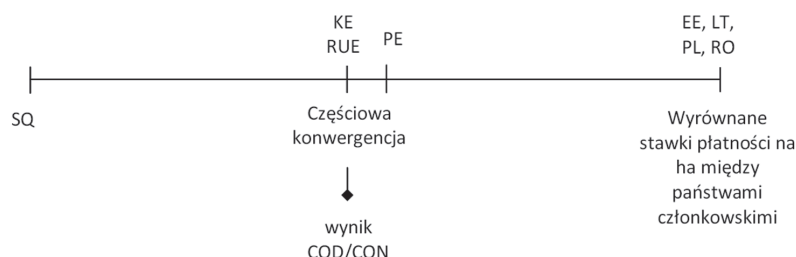
<sup>35</sup> *Tamże.*

obecną kwotą płatności a wysokością 90% średniej unijnej. Decyzja ta opierała się na pierwotnej propozycji Komisji.

Rysunek 6. Konwergencja wewnętrzna



Rysunek 7. Konwergencja zewnętrzna



Przedstawione wyżej modele pokazują, że nowe zasady podejmowania decyzji w obszarze WPR nie doprowadziły do zasadniczych przesunięć wyników reform. Parlament prezentował stanowiska zbliżone do konserwatywnych stanowisk Rady. Zatem biorąc pod uwagę wskazane wyżej preferencje Rady i Parlamentu, można przyjąć, że zastosowana w trakcie ostatniej reformy WPR procedura współdecydowania nie zwiększyła szans na przyjęcie głębokich reform. W niektórych obszarach wyniki były bardziej regresywne niż te, których można byłoby się spodziewać w ramach procedury konsultacji. Tylko w przypadku jednej kwestii analizowanej w artykule (obniżki płatności dla największych gospodarstw) włączenie Parlamentu do procesu współdecydowania wzmocniło siłę przetargową Komisji i pozwoliło na przyjęcie decyzji znajdującej się bliżej jej punktu idealnego.

## 6. ZAKOŃCZENIE

Reforma WPR na lata 2014-2020 była pierwszą reformą polityki przyjmowaną zgodnie z nowymi zasadami proceduralnymi. Wyniki dotyczące systemu płatności bezpośrednich nie różnią się jednak zasadniczo od wyników wskazywanych przez model procedury konsultacji. Taki kształt reformy wynika bezpośrednio z układu preferencji głównych

graczy oraz z przeniesienia ukształtowanych w okresie przedlizbońskim wzorów współpracy międzyinstytucjonalnej do nowych ram legislacyjnych. Proces decyzyjny w Parlamencie kontrolowała skupiona na sektorowych interesach parlamentarna Komisja ds. Rolnictwa (COMAGRI). Działania komisji w niektórych obszarach sprowadzały Parlament *de facto* do roli organu pomocniczego Rady Ministrów ds. Rolnictwa. Można więc stwierdzić, że zmianie proceduralnej nie towarzyszyła odpowiednia zmiana instytucjonalna. Zatem wbrew oczekiwaniom nowa procedura nie otworzyła struktur sieciowych WPR i nie doprowadziła do zwiększenia demokratycznej legitymizacji polityki.

Z drugiej strony nie sprawdziły się przewidywania sceptyków, którzy wskazywali, że procedura współdecydowania wydłuży proces decyzyjny lub wręcz doprowadzi do impasów decyzyjnych w obszarze WPR. Proces reformowania polityki przebiegał nadzwyczaj sprawnie, również dzięki temu, że Parlament i Rada w wielu kwestiach mówiły wspólnym głosem. Przy konserwatywnych preferencjach obu instytucji szanse na przyjęcie głębokich reform w ramach WPR były niewielkie, podobnie zresztą jak poprzednio, gdy stosowano zwykłą procedurę konsultacji. Warto jednak pamiętać, że było to pierwsze doświadczenie Parlamentu w reformowaniu WPR. Na dodatek o reformie decydował Parlament, który wybierany był jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. W kolejnej kadencji Parlamentu prawdopodobne jest rozszerzenie składu COMAGRI. Jeśli komisja przyciągnie członków reprezentujących różne, w tym także ponadsektorowe interesy, procedura współdecydowania może w sposób istotny zmienić kształt WPR w przyszłości.

## BIBLIOGRAFIA

„Agra Europe” 2013.

Anania G., *The State of the Play of the Negotiations on the MFF 2014-2020 and the CAP Post-2013*, referat przedstawiony na AIEAA 2<sup>nd</sup> Annual Conference, Parma, 6-7 VI 2013.

BirdLife International, European Environmental Bureau, European Forum on Nature Conservation and Pastoralism, International Federation of Organic Agriculture Movements – EU Group, WWF – World Wide Fund for Nature, *Proposal for a New EU Common Agricultural Policy*, XII 2009, [online] <http://cap2020.ieep.eu/vision/NGO-CAP-proposal.pdf>.

*A Common Agricultural Policy for European Public Goods: Declaration by a Group of Leading Agricultural Economists*, Brussels, 18 XI 2009, Reform the CAP, [online] <http://www.reformthecap.eu/declaration-on-cap-reform-html>.

Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, London 2011.

Crombez Ch., *The Codecision Procedure in the European Union*, „Legislative Study Quarterly” 1997, Vol. 22, nr 1.

Crombez Ch., *Institutional Reform and Codecision in the European Union*, „Constitutional Political Economy” 2000, Vol. 11, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1023/A:1009070016507>.

Crombez Ch., *Legislative Procedures in European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, Vol. 26, nr 2.

Crombez Ch., Knops L., Swinnen J., *Reform of the Common Agricultural Policy Under the Co-*



- decision Procedure*, „Intereconomics” 2012, Vol. 47, nr 6, [online] <http://dx.doi.org/10.1007/s10272-012-0435-6>.
- Crombez Ch., Vangerven P., *Procedural Models of European Union Politics: Contributions and Suggestions for Improvement*, „European Union Politics” 2014, Vol. 15, nr 2, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1465116513517014>.
- Daugbjerg C., *Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures*, „Journal of Common Market Studies” 1999, Vol. 37, nr 3, [online] <http://dx.doi.org/10.1111/1468-5965.00171>.
- European Commission, *Legal proposals for the CAP after 2013*, 2011, [online] [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm).
- European Commission, *Overview of CAP Reform 2014-2020*, Agricultural Policy Perspectives Brief, nr 5, XII 2013, [online] [http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf).
- European Parliament, Procedure File 2011/0280(COD), *Common Agricultural Policy (CAP): direct payments to farmers under support schemes 2014-2020*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=596394>.
- Garrett G., Tsebelis G., *More on the Co-Decision Endgame*, „Journal of Legislative Studies” 1997, Vol. 3, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1080/13572339708420533>.
- Garrett G., Tsebelis G., *Understanding Better the EU Legislative Process*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, nr 3.
- Greer A., Hind T., *Inter-institutional Decision-making: The Case of the Common Agricultural Policy*, „Politics and Society” 2012, Vol. 31, nr 4, [online] <http://dx.doi.org/10.1016/j.pol-soc.2012.09.005>.
- Hall P.A., Taylor R., *Political Science and the Three Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, Vol. 44.
- Jupille J., *Procedural Politics. Issues, Influence and Institutional Choice in the European Union*, Cambridge 2004, *Cambridge Studies in Comparative Politics*.
- Knops L., *CAP Reform: Will the European Parliament Take the Bull by the Horns?*, CEPS Commentaries. Centre for European Policy Studies, Brussels, 7 VI 2012, [online] <http://www.ceps.eu/book/cap-reform-will-european-parliament-take-bull-horns>.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”*, KOM(2010) 672 wersja ostateczna, Bruksela, 18 XI 2010, [online] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:PL:PDF>.
- Leinaweaver J., Thomson R., *Testing Models of Legislative Decision-making with Measurement Error: The Robust Predictive Power of Bargaining Models over Procedural Models*, „European Union Politics” 2014, Vol. 15, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/1465116513501908>.
- Matthews A., *The Ciolos CAP Reform*, CAP Reform, 17 XII 2013, [online] <http://capreform.eu/the-ciolos-cap-reform/>.
- Matthews A., *Cyprus Presidency Progress Report on CAP Reform – Direct Payment Controversies*, CAP Reform, 17 XII 2012, [online] <http://capreform.eu/cyprus-presidency-progress-report-on-cap-reform-direct-payment-controversie/>.

- Pollack M., Wallace H., Young A., *EU Policy-Making in Challenging Times*, [w:] *Policy-Making in the European Union*, red. ciz, Oxford 2010, *New European Union Series*.
- Ringe N., *Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*, Oxford 2010.
- Selck T.J., *Preferences and Procedures: European Union Legislative Decision-making*, Dordrecht 2006.
- Shepsle K., *Rational Choice Institutionalism*, [w:] *Oxford Handbook of Political Institutions*, red. S. Binder, R. Rhodes, B. Rockman, Oxford 2006, *Oxford Handbooks of Political Science*.
- Steunenberg B., *Codecision and its Reform. A Comparative Analysis of Decision making Rules in the European Union*, [w:] *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making*, red. B. Steunenberg, F. Vught, Dordrecht 1997.
- Steunenberg B., *Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 1994, Vol. 150, nr 4.
- Steunenberg B., Selck T.J., *Testing Procedural Models of EU Legislative Decision-making*, [w:] *The European Union Decides*, red. R. Thomson i in., Cambridge 2006, *Political Economy of Institutions and Decisions*.
- Tsebelis G., *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, „American Political Science Review” 1994, Vol. 88, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.2307/2944886>.
- Tsebelis G., Garrett G., *Legislative Politics in the European Union*, „European Union Politics” 2000, Vol. 1, nr 1, [online] <http://dx.doi.org/10.1177/146511650001001002>.