

ELŻBIETA TOMKIEWICZ*

Akty delegowane w zakresie unijnego prawa rolnego

1. Podpisany 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony wprowadził do unijnego porządku prawnego nową kategorię aktów nieustawodawczych, które mają na celu wykonanie przez Komisję Europejską uprawnień legislacyjnych przekazanych przez akt ustawodawczy¹. Zgodnie z założeniem ustawodawcy unijnego głównym celem aktów nieustawodawczych jest ograniczenie nadmiernej szczegółowości aktów ustawodawczych oraz odciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie stanowienia aktów prawnych. Przewidziany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze jest wyrazem przeświadczenia ustawodawcy unijnego, że wobec coraz większego skomplikowania materii prawnej konieczne jest wyraźne oddzielenie legislacji dotyczącej kierunkowych rozwiązań o charakterze politycznym od szczegółowych rozwiązań o charakterze technicznym.

Wprowadzenie do unijnego porządku prawnych kategorii aktów nieustawodawczych ma szczególne znaczenie dla prawodawstwa rolnego ze względu na stosunkowo dużą – w porównaniu do innych polityk sektorowych – liczbę aktów nieustawodawczych wydanych w ramach reform Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020, które w dodatku wymagały częstych zmian, stosownie do szybko zmieniającej się sytuacji rynkowej w rolnictwie.

Spośród dwóch kategorii aktów nieustawodawczych (delegowanych i wykonawczych) przedmiotem analizy w niniejszym artykule są akty dele-

* Polska Akademia Nauk, Warszawa.

¹ Szerzej: J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcia i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 6; A. Piesiak, *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzeniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i 291 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 17.

gowane wydawane przez Komisję Europejską w ramach Wspólnej Polityki Rolnej w celu dokonania ich oceny pod kątem zakładanego usprawnienia procesu podejmowania decyzji w rolnictwie i w kontekście nowych wyzwań stojących przed tym sektorem. Zajęcie się tą problematyką jest tym bardziej uzasadnione, że na tle stosowania w praktyce aktów delegowanych wyłania się wiele wątpliwości interpretacyjnych².

2. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Komisja Europejska na podstawie art. 290 TFUE uchwaliła szereg aktów delegowanych do podstawowych aktów ustawodawczych w dziedzinie rolnictwa, które regulują rozległą i zróżnicowaną materię prawną. I tak np. na podstawie rozporządzenia Parlamentu i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenie Rady nr 922/72, 234/79, 1037/2001 i 1234/2007³ Komisja przyjęła szereg aktów delegowanych dotyczących m.in. rynku wina, oliwy z oliwek, interwencji publicznej i dopłat do prywatnego przechowywania, programu „Owoce i warzywa w szkole” oraz pomocy w sektorze pszczelarskim.

Z kolei w odniesieniu do problematyki rozwoju obszarów wiejskich rozporządzenie delegowane Komisji nr 807/2014⁴ określa przepisy dotyczące m.in. pojęcia młodego rolnika, wizyt w gospodarstwach rolnych, zalesiania gruntów, a także działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, ochrony zasobów genetycznych w rolnictwie i leśnictwie oraz dobrostanu zwierząt. W ramach tej samej procedury legislacyjnej Komisja Europejska skonkretyzowała przepisy dotyczące m.in. zasad wdrażania płatności podstawowej i obszarowej, płatności dla rolników przestrzegających praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, płatności dla młodych rolników rozpoczynających działalność rolniczą⁵, a także kar administracyjnych, które

² W początkowej fazie prac legislacyjnych nad zmianami Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020 Rada UE blokowała wydawanie aktów delegowanych. Podobnie zresztą w sektorze leśnictwa. Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r. w sprawie dalszych działań związanych z przekazaniem uprawnień ustawodawczych i kontrolą przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 285, s. 16).

³ Rozporządzenie Parlamentu i Rady nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 922/72, 234/79, 1037/2001 i 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347, s. 671).

⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 807/2014 z 1 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie nr 1305/2013 w sprawie wspierania rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW i wprowadzające przepisy przejściowe (Dz. Urz. UE L 227, s. 1).

⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia

zresztą odnoszą się nie tylko do płatności bezpośrednich⁶. W trybie aktu delegowanego Komisja uregulowała też szczegółowe przepisy dotyczące agencji płatniczych, procedury przyznawania płatności, zasad ich księgowania i kontroli⁷.

3. Jak wynika z treści art. 290 ust. 1 TFUE, akty delegowane to akty o zasięgu ogólnym, które wydaje Komisja Europejska w celu „uzupełnienia lub zmiany niektórych innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego”. Jednakże ustawodawca w przytoczonym przepisie nie zdefiniował pojęcia „inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego”, co w praktyce wywołuje poważne wątpliwości dotyczące rozgraniczenia zakresu przedmiotowego aktów ustawodawczych i nieustawodawczych⁸.

Pojęcie istotnych elementów aktu podstawowego stanowiło przedmiot wielu orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z zakresu rolnictwa, które zostały wydane przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Orzeczenia te odnosiły się do aktów wykonawczych Komisji wydawanych w ramach tzw. procedur komitologicznych, które podlegały procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą na podstawie decyzji Rady nr 1999/468/WE⁹ oraz zmieniającej ją decyzji nr 2006/512¹⁰. Definicja tych aktów jest zbliżona pod pewnymi względami do definicji aktów delegowanych¹¹, gdyż w obu przypadkach akty te mają charakter ogólny, a ich celem jest uzupełnienie lub zmiana innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego. Jeśli zatem wziąć pod uwagę podobieństwa między tymi aktami w tym akurat aspekcie,

w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz. Urz. UE 2014 L 181, s. 1).

⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 640/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181, s. 48).

⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji na 907/2014 z 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz. Urz. UE L 255, s. 18).

⁸ M. Rynkowski, *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, t. III, Warszawa 2012, s. 708.

⁹ Decyzja Rady nr 1999/468/WE z 28 czerwca 1999 r. ustanawiająca warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz. WE L 184, s. 23).

¹⁰ Decyzja Rady z 17 lipca 2006 r. zmieniająca decyzję 1999/468/WE ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz. Urz. WE L 200, s. 11).

¹¹ J. Barcz, *Akty delegowane...*, s. 13; M. Pleszka, *Zmiany w procesie przyjmowania aktów prawnych w ramach kompetencji wykonawczych Komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 12, s. 22.

to w pełni uzasadnione wydaje się sięgnięcie do wcześniejszego orzecznictwa z zakresu rolnictwa, zdając sobie sprawę z tego, że z oczywistych względów nie może ono uwzględniać obecnego podziału aktów nieustawodawczych na wykonawcze i delegowane.

W kwestii rozgraniczenia istotnych elementów aktu ustawodawczego zastrzeżonych do właściwości prawodawcy od przyznanych Komisji uprawnień wykonawczych w dziedzinie rolnictwa wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 17 grudnia 1970 r. w sprawie nr 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v. Köster i Berodt & Co.*¹², które dotyczyło wspólnej organizacji rynku zbóż. Trybunał orzekł, że prawodawca (w ówczesnym stanie prawnym Rada WE) „ma prawo określić istotne elementy dziedziny podlegającej uregulowaniu, pozostawiając Komisji przepisy wykonawcze, których celem jest praktyczna realizacja zasad zawartych w akcie podstawowym”.

W analizowanym zakresie istotne znaczenie na gruncie Wspólnej Polityki Rolnej ma także orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 30 października 1975 r. nr 23/75 w sprawie *Rey Soda v. Cassa Conguaglio Zucchero*¹³ dotyczącej rynku cukru, które wyznaczyło późniejszą linię orzecznictwa w tym zakresie. Zdaniem Trybunału w niektórych sektorach, takich jak rolnictwo, Rada powinna przyznać Komisji szerokie uprawnienia wykonawcze, gdyż tylko Komisja jest w stanie na bieżąco monitorować sytuację na rynkach rolnych i podejmować działania zaradcze, gdy sytuacja tego wymaga (pkt 10 i 11). Podobne stanowisko zajął TS w wyroku z 11 marca 1987 r. w sprawie nr 27/85 *Vandemoortele NV v. Komisji Wspólnot Europejskich*¹⁴, w którym stwierdził, że jeśli Rada przyznaje Komisji szerokie uprawnienia wykonawcze w ramach wspólnej organizacji danego rynku rolnego, to granice tych upoważnień muszą być oceniane w świetle zasadniczych celów tego rynku branżowego (pkt 14).

Równie ważne w analizowanym zakresie jest orzeczenie z 27 października 1992 r. w sprawie 240/90 *Niemcy v. Komisji*¹⁵, w którym Trybunał stwierdził, że zastrzeżone dla prawodawcy istotne elementy aktu ustawodawczego mają na celu „nadanie konkretnego kształtu podstawowym założeniom polityki wspólnotowej”¹⁶. W tej sprawie, która dotyczyła rynku baraniny, Komisja została upoważniona do wydania przepisów prawnych dotyczących sankcji w razie stwierdzenia nieprawidłowości w płatnościach przewidzia-

¹² ECLI:EU:C:1970:115.

¹³ ECLI:EU:C:1975:142.

¹⁴ ECLI:EU:C:1987:120.

¹⁵ ECLI:EU:C:1992:408.

¹⁶ M. Barcz, *Akty delegowane...*, s. 9.

nych na tym rynku. Wydany przez Komisję akt został zakwestionowany przez stronę niemiecką, która twierdziła, że sankcje stanowią elementy istotne aktu ustawodawczego, gdyż mają „wpływ na prawa podstawowe beneficjentów takich płatności”¹⁷. Jednakże TS nie podzielił tej argumentacji, stwierdzając, że przepisy określające sankcje nie stanowią istotnych elementów aktu prawodawczego (pkt 37).

Z kolei w wyroku z 15 maja 1984 r. w sprawie 121/83 Zuckerfabrik Franken GmbH v. Hauptzollamt Würzburg¹⁸ dotyczącej wspólnej organizacji rynku cukru TS stwierdził, że na podstawie delegacji Komisja jest upoważniona do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do wykonania podstawowych aktów prawnych, pod warunkiem że środki te nie będą sprzeczne z tymi aktami.

Jak zatem wynika z analizy przytoczonego orzecznictwa w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej TSUE uznaje szerokie uprawnienia wykonawcze Komisji z uwagi na szczególnie charakter sektora rolnego¹⁹, co odróżnia go od innych sektorów gospodarczych, w odniesieniu do których orzecznictwo w tym zakresie jest znacznie bardziej restrykcyjne²⁰. W tym kontekście należy więc przyjąć, że wcześniejsze orzecznictwo w kwestii granic uprawnień wykonawczych Komisji w zakresie rolnictwa w znacznej mierze zachowało swą aktualność także w odniesieniu do aktów delegowanych. Niedopuszczalna jest jednak mechaniczna transpozycja wcześniejszego orzecznictwa, dlatego należy z niego korzystać z pewną ostrożnością.

4. Jak już wspomniano, ustawodawca w art. 290 ust. 1 TFUE przewiduje dwie formy aktów delegowanych, a więc akty mające na celu uzupełnienie aktu podstawowego oraz akty mające na celu jego zmianę. W doktrynie na ogół zgodnie przyjmuje się, że przez uzupełnienie należy rozumieć „wprowadzenie nowych uregulowań do aktu podstawowego, rozszerzające zakres jego zastosowania, nie mające jednak charakteru »istotnych elementów«”²¹.

¹⁷ Zob. opinię rzecznika generalnego Paola Mengozziego z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie nr 355/10 w Parlament Europejski v. Rada UE (pkt 28), w której powołano się na to orzeczenie, ECLI:EU:C:2012:207.

¹⁸ Wyrok z 15 maja 1984 r. w sprawie 121/83 Zuckerfabrik Franken GmbH v. Hauptzollamt Würzburg, ECLI:EU:C:1984:175.

¹⁹ Zob. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 1989 r. w sprawie 22/88 *Industriellen Handelsondernemng Vreugdenhil BV i Gijs van der Kolk – Douane Expeditie BV v. Minister van Landbouw en Visserij*, w którym Trybunał orzekł, że szeroka interpretacja uprawnień Komisji jest dopuszczalna jedynie w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej, ECLI:EU:C:1989:277.

²⁰ Zob. opinię rzecznika generalnego Paola Mengozziego... (pkt 27).

²¹ J. Barcz, *Ustrój lizboński UE. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno 2017, s. 326.

Natomiast powierzenie Komisji uprawnienia do zmiany aktu prawodawczego polega na zmianie treści jednego lub kilku jego przepisów, o ile są one „inne niż istotne” lub też zmianie treści załączników, gdy „nastąpił postęp naukowy lub techniczny, wystąpiło określone wydarzenie, upłynął pewien okres czasu”²². Nie jest natomiast dopuszczalne dodawanie ani usuwanie załączników przez Komisję, gdyż byłoby to sprzeczne z wolą prawodawcy, który w akcie ustawodawczym postanowił, że załącznik ma stanowić integralną część aktu ustawodawczego.

W odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej należy podkreślić, że Komisja w zdecydowanej większości przyjmowała akty delegowane mające na celu uzupełnienie innych niż istotne elementów aktu prawodawczego. Natomiast prawodawca znacznie rzadziej powierza Komisji uprawnienia do zmiany aktu podstawowego, głównie zresztą załączników²³.

Jak podkreślono w przytoczonej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r., „akt podstawowy pozostawia Komisji szeroki margines swobody w kwestii uzupełnienia ram legislacyjnych określonych w akcie podstawowym” (pkt 1). Daleko idąca autonomia Komisji w tym zakresie odnosi się zwłaszcza do Wspólnej Polityki Rolnej, a w jej ramach do regulowania wspólnych organizacji rynków rolnych²⁴, które wymagają ciągłej interwencji legislacyjnej.

W porównaniu do poprzedniej procedury komitologicznej ustawodawca w art. 290 ust. 1 TFUE znacznie bardziej precyzyjnie określił warunki przekazywania uprawnień Komisji do wydania aktu delegowanego. Zgodnie z tym przepisem akt ustawodawczy musi określać cele, treść, zakres i czas obowiązywania przekazywanych Komisji uprawnień. Oznacza to, że kwestia uprawnień Komisji do wydania aktu delegowanego „powinna być każdorazowo rozpatrywana w procedurze ustawodawczej”²⁵, a więc kontekście konkretnego upoważnienia udzielonego Komisji w akcie ustawodawczym (*case by case*)²⁶.

²² Zob. pkt 3.1 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 25 lutego 2014 r. w sprawie dalszych działań związanych z przekazaniem uprawnień ustawodawczych i kontrolą przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. UE L 285, s. 11–17).

²³ Zob. m.in. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/399 z 19 stycznia 2021 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w odniesieniu do kwot wsparcia unijnego na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w roku 2021 (Dz. Urz. UE L 79, s. 1).

²⁴ Zob. *Teksty informacyjne o Unii Europejskiej*, Parlament Europejski, Luksemburg 2009, s. 193.

²⁵ Tak M. Pleszka, *Zmiany w procesie przyjmowania...*, s. 23.

²⁶ Podkreśla to Komisja Europejska w pkt. 3 Komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 grudnia 2009: Wprowadzenie w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE, COM 2009/673.

Uprawnienia Komisji do wydawania aktów delegowanych mogą być przekazywane na czas określony i bezterminowo. Z dotychczasowej praktyki wynika, że uprawnienia takie są przekazywane z reguły na okres 5 lat²⁷, choć Komisja konsekwentnie opowiadała się za ich przekazaniem na czas nieokreślony. Natomiast w sektorze rolnictwa uprawnienia takie powierzone są Komisji nawet na okres 7 lat, a więc na czas odpowiadający perspektywie finansowej na lata 2014–2020, z możliwością automatycznego przedłużenia na okresy takiej samej długości, jeśli Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu wobec tego przedłużenia (np. art. 70 ust. 2 rozporządzenia nr 1307/2013²⁸, art. 83 ust. 2 rozporządzenia nr 1305/2013²⁹).

Na tle analizy art. 290 ust. 1 TFUE może pojawić się pytanie, jak należy rozumieć przekazane Komisji uprawnienia, jeśli prawodawca w sposób niejasny deleguje je na Komisję Europejską, bez określenia, czy chodzi o uzupełnienie, czy o zmianę aktu prawodawczego³⁰. Odwołując się do przykładu z zakresu prawa rolnego, należy przytoczyć przepisy art. 6 ust. 3 i art. 7 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013, w myśl których „aby uwzględnić zmiany w łącznych maksymalnych kwotach płatności bezpośrednich, które mogą zostać przyznane, [...] Komisja jest uprawniona do przyjmowania zgodnie z art. 70 aktów delegowanych dotyczących dostosowania pułapów krajowych”, określonych w załączniku II i III. Jak więc wynika z tych przepisów, prawodawca, upoważniając Komisję do dostosowania pułapów krajowych dopłat bezpośrednich, nie przesądził w sposób jednoznaczny, jaki rodzaj aktu delegowanego ma wydać Komisja. Zgodnie z generalną zasadą, jeśli ustawodawca w akcie podstawowym użył innego terminu niż „uzupełnić” lub „zmieniać”, to pod tym pojęciem

²⁷ J. Barcz, *Ustrój lizboński UE...*, s. 329.

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347, s. 608).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz. Urz. UE L 347, s. 487).

³⁰ Takie wątpliwości pojawiły się m.in. na tle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2 z 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348, s. 129). Zob. orzeczenie TSUE z 17 marca 2016 r. wydane w sprawie C-286/14 Parlament Europejski v. Komisja Europejska, ECLI:EU:C:2016:183; M. Niedźwiedz, *Akty delegowane – co znaczy zmieniać lub uzupełniać inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego? – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.03.2016 r., C-286/14 Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020 nr 4, s. 55.

należy rozumieć uprawnienie do uzupełniania aktu podstawowego. Natomiast „upoważnienie do zmiany aktu podstawowego powinno być wyraźnie sformułowane przez prawodawcę, ponieważ zmiana bezpośrednio ingeruje w tekst przyjęty przez ustawodawcę”³¹. Parlament Europejski, powołując się na te przepisy, doszedł do słusznego wniosku, że choć nie zawierają one *expressis verbis* upoważnienia do zmiany aktu prawodawczego, to w drodze wyjątku pod pojęciem dostosowania pułapów krajowych dopłat bezpośrednich należy rozumieć uprawnienie do zmiany aktu prawodawczego w rozumieniu art. 290 TFUE. Należy zgodzić się z taką interpretacją, że w świetle przytoczonych przepisów zmiana maksymalnych kwot płatności spowoduje konieczność dostosowania do nich krajowych pułapów dopłat bezpośrednich, a więc w istocie zmianę ich wysokości.

5. Szczególna pozycja sektora rolnego sprawia³², że Komisja Europejska częściej niż w innych sektorach gospodarczych wydaje akty delegowane w procedurze pilnej, która musi być przewidziana w akcie ustawodawczym. Zastosowanie tego nadzwyczajnego trybu może być dopuszczone jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Taką sytuację przewidział ustawodawca np. w art. 219 przytoczonego wcześniej rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1308/2013, upoważniając Komisję do wydania w trybie art. 227 ust. 1 aktów delegowanych mających na celu przeciwdziałanie zakłóceniom na rynku rolnym spowodowanym znaczącym wzrostem lub spadkiem cen na rynku wewnętrznym lub rynkach zewnętrznych. W razie potrzeby natychmiastowego działania, gdy zagrożenie zakłóceń na rynku pojawi się tak gwałtownie lub nieoczekiwanie, że natychmiastowe zarządzenie tej sytuacji jest konieczne, Komisja może przyjąć akty delegowane w procedurze pilnej, do której znajduje zastosowanie art. 228 tego rozporządzenia³³. Przyjęte w trybie pilnym akty delegowane wchodzi w życie niezwłocznie.

W tym kontekście celowe wydaje się sięgnięcie do kilku przykładowo wybranych rozporządzeń delegowanych Komisji wydanych w tym trybie w ramach newralgicznego rynku mleka i jego przetworów³⁴, ze względu na to, że rynek ten znalazł się w szczególnie trudnej sytuacji, zarówno z przy-

³¹ Zob. opinię Rzecznika Generalnego Niila Jääskinena z 1 października 2015 r. wydaną w sprawie C-286/14 Parlament Europejski v. Komisja Europejska (pkt 54), ECLI:EU:C:2012:207.

³² Szerzej: A. Jurcewicz, *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Wspólna polityka rolna*, Warszawa 2007, s. 46; P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 147, 171.

³³ I. Lipińska, *Nadzwyczajne środki wsparcia jako prawna ochrona unijnego rynku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2017, nr 1, s. 84.

³⁴ Szerzej: I. Lipińska, *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa 2019, s. 194.

czyn wewnętrznych, związanych z likwidacją kwot mlecznych w 2015 r., jak i z powodu poważnych zakłóceń na rynku zewnętrznym związanych z wprowadzonym przez Rosję zakazem przywozu mleka oraz zmniejszeniem popytu na mleko w latach 2014 i 2015 w związku z ograniczeniem eksportu do Chin. Z myślą o konieczności zminimalizowania skutków takich zakłóceń rynkowych Komisja na podstawie art. 219 ust. 1 w związku z art. 228 rozporządzenia nr 1308/2013 przyjęła rozporządzenie delegowane nr 2015/1853 z 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc tych dla rolników w sektorach hodowlanych³⁵, którzy odczuli skutki katastrofalnego spadku cen³⁶. Z kolei rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1612³⁷ przewidywało pomoc dla tych producentów mleka, którzy ograniczyli wolumen produkcji mleka. Wobec nieskuteczności dotychczas stosowanych instrumentów prawnych Komisja wydała kolejne w tym zakresie rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1613³⁸ przewidujące pomoc dla tych producentów rolnych, którzy podejmują działania zmierzające do stabilizacji rynku mleka. Wszystkie przytoczone rozporządzenia delegowane dotyczące rynku mleka weszły w życie następnego dnia po opublikowaniu, co miało na celu jak najszybsze wsparcie finansowe producentów rolnych w sektorze mleka. Z kolei w celu zminimalizowania skutków zakłóceń na rynku owoców i warzyw oraz rynku wina spowodowanych pandemią COVID-19 Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane nr 2020/592³⁹.

6. Kolejne wątpliwości na tle stosowania aktów delegowanych związane są z zakwalifikowaniem danej materii prawnej jako przedmiotu regulacji aktu delegowanego lub wykonawczego. Ta sama materia prawna może bowiem zostać uregulowana zarówno w drodze aktu delegowanego na

³⁵ Rozporządzenie nr 1308/2013 przyjęła rozporządzenie delegowane nr 2015/1853 z 15 października 2015 r. ustanawiające tymczasową nadzwyczajną pomoc tych dla rolników w sektorach hodowlanych (Dz. Urz. UE 2015 L 271, s. 25).

³⁶ A. Suchoń, *Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr XIV, s. 304.

³⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1612 z 8 września 2016 r. przyznające pomoc na ograniczenie produkcji mleka (Dz. Urz. UE L 242, s. 4).

³⁸ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 2016/1613 z 8 września 2016 r. przewidujące nadzwyczajną pomoc dostosowawczą dla producentów mleka i rolników w innych sektorach hodowlanych (Dz. Urz. UE L 242, s. 10).

³⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji nr 2020/592 z 30 kwietnia 2020 r. w sprawie tymczasowych nadzwyczajnych środków stanowiących odstępstwo od niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 służących przeciwdziałaniu zakłóceniom na rynku w sektorach owoców i warzyw oraz wina spowodowanym pandemią COVID-19 i wprowadzonymi w związku z nią środkami (Dz. Urz. UE L 14, s. 6).

podstawie art. 290 TFUE, jak i wykonawczego w trybie art. 291 TFUE, którego celem jest zapewnienie „jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE”. I tak np. w odniesieniu do sektora rolnego taki spór miał miejsce między Radą i Parlamentem Europejskim na tle przepisów dotyczących nowej żywności⁴⁰. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady i Parlamentu w sprawie nowej żywności ze stycznia 2008 r. został oparty na przytoczonej wcześniej decyzji Rady nr 468/1999 z 28 czerwca 1999 r. Przewidywał on zastosowanie dwóch procedur: regulacyjnej w odniesieniu m.in. do znakowania takiej żywności oraz regulacyjnej powiązanej z kontrolą w zakresie aktualizacji wykazu nowej żywności⁴¹. I chociaż w trakcie pierwszego czytania Parlament zaakceptował propozycję Komisji, to w drugim czytaniu opowiedział się za przyjęciem aktu delegowanego, zwłaszcza w odniesieniu do aktualizacji wykazu żywności. Jak podkreśla Anna Piesiak, wobec rozbieżności stanowisk nie udało się wówczas doprowadzić do przyjęcia aktu nieustawodawczego dotyczącego nowej żywności.

Omawiana kwestia wyboru aktu nieustawodawczego na podstawie art. 290 lub 291 TFUE ściśle wiąże się z kontrolą takich aktów. Wykonywanie uprawnień przekazanych Komisji w trybie art. 290 TFUE pozostaje pod daleko idącą kontrolą Parlamentu Europejskiego i Rady, co odróżnia je od aktów wykonawczych podlegających kontroli państw członkowskich. Takie rozwiązanie stanowi odpowiedź na postulaty Parlamentu Europejskiego związane z brakiem jego wpływu w poprzednim stanie prawnym na procedury komitetowe, w ramach których wydawane były akty wykonawcze Komisji⁴². Ustawodawca pozostawił Radzie i Parlamentowi swobodę wyboru środków kontroli w postaci sprzeciwu i odwołania przekazanych uprawnień, które mają taki skutek, że akt delegowany, wobec którego je zastosowano, nie wejdzie w życie. O zastosowaniu takich środków Parlament Europejski rozstrzyga większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada większością kwalifikowaną.

7. W procedurze przyjmowania aktów delegowanych nie przewidziano udziału komitetów zarządzających, jak ma to miejsce w przypadku aktów wykonawczych przyjętych w trybie art. 291 TFUE⁴³. Jednakże w procesie

⁴⁰ Taki przykład podaje A. Piesiak, *Główne problemy w negocjacjach...*, s. 19.

⁴¹ Ibidem, s. 19–20.

⁴² M. Szpunar, *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 4.

⁴³ A. Gostyńska, *Komitologia – stary versus nowy system*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012 nr 3, s. 25.

przyjmowania aktów delegowanych Komisja ściśle współpracuje z grupami ekspertów z państw członkowskich⁴⁴. Przepisy prawa nie nakładają wprawdzie na Komisję takiego obowiązku, ale prawodawca w akcie ustawodawczym może ją zobowiązać do przeprowadzenia konsultacji z ekspertami mającymi specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w danej dziedzinie⁴⁵. W skład takich grup wchodzi m.in. przedstawiciele organizacji pozarządowych, biznesu, związków zawodowych oraz jednostek naukowych.

W odniesieniu do rolnictwa unijnego mamy do czynienia ze szczególnie dużą liczbą grup ekspertów, które są bardzo zróżnicowane tematycznie w zależności od materii regulowanej przepisami aktu delegowanego. I tak np. w ramach grupy ekspertów do spraw wspólnych organizacji rynkowych utworzone zostały specjalistyczne podgrupy zajmujące się kwestiami konkretnych rynków branżowych: zbóż, owoców i warzyw, oliwy z oliwek, wina, rynku, wołowiny i wieprzowiny. Utworzono też szereg wyspecjalizowanych grup ekspertów w zakresie bezpieczeństwa żywności, które mają charakter stały lub tymczasowy. Z kolei w kwestiach związanych z rolnictwem ekologicznym Komisja konsultuje się ze stałą od 2008 r. grupą do spraw doradztwa technicznego w zakresie produkcji ekologicznej. Niedawno została także powołana stała grupa ekspertów do spraw dobrostanu zwierząt. W odróżnieniu jednak od aktów wykonawczych, w przypadku których wynik konsultacji jest wiążący, opinie ekspertów w procesie przygotowywania projektów aktów delegowanych nie mają charakteru wiążącego.

8. Podsumowując, wprowadzenie do Traktatu z Lizbony nowej kategorii aktów nieustawodawczych w wydatny sposób wzmocniło pozycję Komisji w kształtowaniu przepisów unijnego prawa o charakterze technicznym. Szczególnie duża aktywność legislacyjna Komisji uwidoczniła się zwłaszcza na gruncie prawa rolnego⁴⁶ w związku z realizacją pakietu reform Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014–2020. Taka konstrukcja prawna niewątpliwie odciąża Radę i Parlament Europejski w kwestii regulowania wielu szczegółowych kwestii o charakterze technicznym, pozwalając im koncentrować się na kierunkowych rozwiązaniach politycznych z zakresu materii prawnorolnej.

⁴⁴ Zob. pkt 4.2 Komunikatu do Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 grudnia 2009 r.

⁴⁵ Zostało to potwierdzone we wspólnym porozumieniu międzyinstytucjonalnym Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji z 4 kwietnia 2011 r. Zob. Wspólne porozumienie w sprawie praktycznych ustaleń w odniesieniu do stosowania aktów delegowanych, 864/11, PE-L40, INST 192. Porozumienie to następnie zostało doprecyzowane 13 kwietnia 2016 r.

⁴⁶ F. Albisinni, *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 350–351.

Na tle wieloletniej praktyki stosowania aktów delegowanych wyłania się szereg wątpliwości interpretacyjnych, które dotyczą *par excellence* także przepisów unijnego prawa rolnego. Spore rozbieżności stanowisk uwidaczniają się zwłaszcza co do wykładni pojęcia „inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego”. W interpretacji tego pojęcia niezwykle pomocne jest wcześniejsze orzecznictwo TSUE w sprawach rolnych, które dotyczyło aktów wykonawczych Komisji wydawanych w ramach procedur komitologicznych. Jak wynika z analizy tego orzecznictwa TSUE uznaje szerokie uprawnienia wykonawcze Komisji w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej ze względu na szczególną pozycję sektora rolnego, gdyż tylko Komisja jako organ ponadnarodowy jest w stanie na bieżąco monitorować sytuację na rynkach rolnych i odpowiednio szybko na nią reagować. Orzecznictwo to w znacznej mierze zachowało swoją aktualność także w odniesieniu do aktów delegowanych, choć niedopuszczalna jest jego mechaniczna transpozycja.

Interpretacja art. 290 TFUE może budzić wątpliwości także z tego powodu, że akty ustawodawcze pozostawiają Komisji znaczny zakres uznaniowości w ramach uprawnień delegowanych, chociaż Parlament Europejski i Rada UE sprawują kontrolę nad przyjmowaniem tych aktów w postaci sprzeciwu i odwołania przekazanych uprawnień. Tak daleko idący zakres autonomii Komisji w istocie oznacza, że „podejmowanie decyzji regulacyjnych i interwencyjnych przesunęło się na poziom techniczny [...], którego gwarantem jest Komisja”⁴⁷.

Kolejnym punktem spornym w negocjacjach międzyinstytucjonalnych jest wybór art. 290 i 291 TFUE jako podstawy przekazania uprawnień do wykonania aktu prawodawczego. W odniesieniu do sektora rolnego taka rozbieżność stanowisk między Komisją i Parlamentem Europejskim uwidoczniła się m.in. na tle przepisów dotyczących nowej żywności z 2008 r.

W odróżnieniu od innych sektorów gospodarczych Komisja stosunkowo często przyjmuje akty delegowane w procedurze pilnej, która jest dopuszczona jedynie w wyjątkowych przypadkach. Dynamicznie zmieniająca się sytuacja na rynkach rolnych, uzależniona od wielu czynników ekonomiczno-społecznych, w tym od kontekstu międzynarodowego, sprawia, że Komisja podejmuje interwencje w procedurze pilnej, gdy istnieje konieczność szybkiego zastosowania nadzwyczajnych środków zaradczych.

Szeroki zakres przedmiotowy rolnictwa unijnego i szczegółowość regulacji prawnych, podlegających wyjątkowo częstym zmianom, sprawia, że w sektorze rolnym Komisja współpracuje z bardzo wieloma grupami ekspertów w zakresie zróżnicowanej problematyki prawnorolnej.

⁴⁷ F. Albinini, *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 119.

Nasuwa się więc generalny wniosek, że rozbieżność stanowisk Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady co do odmiennej interpretacji analizowanych przepisów prowadzi do wielu napięć międzyinstytucjonalnych w ramach procedury przyjmowania aktów delegowanych, co w konkretnych przypadkach wbrew intencji ustawodawcy traktatowego przyczynia się do spowolnienia procedur legislacyjnych i mniejszej ich skuteczności.

BIBLIOGRAFIA

- Albisinni F. (2011), *Europejskie prawo rolne po Traktacie z Lizbony pomiędzy interwencją a regulacją. Europejskie kodeksy rolnictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Albisinni F. (2016), *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Barcz J. (2012), *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcia i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.
- Barcz J. (2017), *Ustrój lizboński UE. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje i prawo*, Piaseczno.
- Gostyńska A. (2012), *Komitologia – stary versus nowy system*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.
- Jurcewicz A. (2007), *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Wspólna polityka rolna*, Warszawa.
- Lipińska I. (2017), *Nadzwyczajne środki wsparcia jako prawna ochrona unijnego rynku rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 1.
- Lipińska I. (2019), *Prawne aspekty zarządzania ryzykiem w działalności rolniczej*, Warszawa.
- Niedzwiedz M. (2020), *Akty delegowane – co znaczy zmieniać lub uzupełniać inne niż istotne elementy aktu ustawodawczego? – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.03.2016 r., C-286/14 Parlament Europejski przeciwko Komisji Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 4.
- Piesiak A. (2012), *Główne problemy w negocjacjach i we wprowadzeniu w życie nowego systemu aktów delegowanych i wykonawczych zgodnie z art. 290 i 291 TFUE*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.
- Pleszka M. (2013), *Zmiany w procesie przyjmowania aktów prawnych w ramach kompetencji wykonawczych Komisji po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 12.
- Popardowski P. (2019), *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Rynkowski M. (2012), *Komentarz do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu UE*, w: A. Wróbel (red.), *Komentarz o funkcjonowaniu UE*, t. III, Warszawa.
- Suchoń A. (2016), *Funkcjonowanie rynku mleka po likwidacji kwotowania – wybrane aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” nr XIV.
- Szpunar M. (2012), *Implementacja Traktatu z Lizbony: akty delegowane versus akty wykonawcze*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3.

DELEGATED ACTS IN THE FIELD OF EUROPEAN UNION AGRICULTURAL LAW

Summary

This article analyses delegated acts adopted by the European Commission under the Common Agricultural Policy for the years 2014–2020. Certain doubts arising from the interpretation of the hitherto practices have been highlighted. They concerned, particularly, the rulings on the interpretation of the concept “other than the essential elements of the legislative act” which has been reflected in many judgments issued by the European Court of Justice before the entry into force of the Lisbon Treaty. Other doubts related to the application of delegated acts concern the qualification of a given matter to the subject of regulation by a delegated act or an enforcement act. A separate discussion has been devoted to the far reaching autonomy of the European Commission regarding the adoption of delegated acts involving agricultural matters arising from the special position of the agricultural sector. The legislative activity of the European Commission with regards to the adoption of delegated acts under the urgency procedure in agricultural law has also been recognised.

Keywords: delegated acts, common agricultural policy, CJEU case law, Lisbon Treaty

ATTI DELEGATI NELL'AMBITO DEL DIRITTO AGRARIO DELL'UE

Riassunto

L'articolo si propone di analizzare gli atti delegati emessi dalla Commissione Europea nell'ambito delle riforme della politica agricola comune per gli anni 2014–2020. Sono stati presentati dubbi interpretativi in merito alla loro prassi di applicazione. Nello specifico, essi si riferiscono all'interpretazione del concetto di “altri non essenziali elementi di un atto legislativo”, di cui si è tenuto conto in molte pronunce della CGUE emesse prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona. I dubbi riguardano inoltre l'applicazione degli atti delegati nonché il problema di qualificare una determinata materia giuridica come oggetto di regolazione di un atto delegato o esecutivo. Un discorso a parte è stato dedicato a un'ampia autonomia di cui gode la Commissione Europea in materia di adozione di atti delegati in materia agricola, il che è dovuto al fatto che il settore agricolo occupa una posizione particolare. È stata anche messa in rilievo una notevole attività legislativa della Commissione europea in materia di adozione di atti delegati seguendo la procedura d'urgenza nel settore agricolo.

Parole chiave: atti delegati, politica agricola comune, pronunce della Corte di giustizia dell'UE, trattato di Lisbona