

IZABELA LIPIŃSKA

orcid: 0000-0003-2884-0733

Unijna pomoc publiczna w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie – wybrane aspekty prawne

1. Przedmiotem artykułu są zagadnienia dotyczące stosowania pomocy publicznej w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie. Pomoc ta odgrywa istotną rolę w poprawie dochodowości i konkurencyjności gospodarstw rolnych w obliczu występowania klęsk żywiołowych lub negatywnych zjawisk przyrodniczych. Jej udzielanie ingeruje w rynek rolny. Z tego powodu pomoc ta jest stosowana tylko w określonych sytuacjach. W przypadku rolnictwa jej zasadność można wywieść ze szczególnych cech produkcji rolnej oraz roli, jaką pełnią w niej producenci rolni. To właśnie oni borykają się bezpośrednio z negatywnymi skutkami występującego specyficznego dla produkcji rolnej ryzyka. Dokonują tego poprzez wykorzystanie różnych instrumentów zarządzania. W celu zachęcenia producentów do ich stosowania prawodawca przewiduje dlań pewne wsparcie finansowe.

Zarządzanie ryzykiem jest świadomym i zorganizowanym procesem, polegającym na przewidywaniu przypadkowych negatywnych zdarzeń, opracowaniu oraz wdrażaniu i realizowaniu z wyprzedzeniem określonych procedur ograniczających lub eliminujących ich występowanie¹. Obok prognozowania możliwych zagrożeń, w zarządzaniu mieści się także gromadzenie środków finansowych, które w przyszłości będą wyrównywały straty w przypadku pojawienia się ryzyka². Proces ten pozwala na ochronę aktywów, dochodów, zob-

¹ Zob. np. J. Pawłowska-Tyszko, *Aktualne problemy zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy – IERiGŻ”, Warszawa 2009, s. 14; I. Kwiecień: *Ubezpieczenia w zarządzaniu ryzykiem działalności gospodarczej*, Warszawa 2010, s. 45.

² Tak I. Lipińska, *Prawne instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2013, nr 1, s. 67–84.

wiązań, zasobów ludzkich, zachowując jednocześnie maksymalną efektywność przy możliwie najniższych kosztach ochrony³.

Zarządzanie ryzykiem jest pojęciem z zakresu nauk ekonomicznych. Zostało ono również wielokrotnie zastosowane w unijnych aktach normatywnych odnośnie kształtowania Wspólnej Polityki Rolnej. Uzasadnia to fakt, że działalność produkcyjna jest szczególnie narażona na oddziaływanie wielu bodźców zewnętrznych, które pozostają poza kontrolą rolnika. Towarzysząca jej niepewność co do możliwości właściwego wykorzystania czynników produkcji wynika ze specyfiki rolnictwa. Otóż skala ryzyka jest tu znacznie większa aniżeli w innych działach gospodarki. Dochód producentów rolnych jest mniej przewidywalny i pewny. Jak zauważa E. Kremer, występuje tu ryzyko nieosiągnięcia planowanego dochodu bądź nieosiągnięcia żadnego dochodu, albo nawet poniesienia strat⁴.

Zatem odnosząc zarządzanie ryzykiem do działalności rolniczej należy je traktować jako zbiór czynności, które umożliwiają prowadzenie gospodarstwa rolnego ze świadomością zagrożeń, jakie mogą w nim wystąpić⁵. Ta świadomość powinna łączyć się z wolą dobrania dostępnych instrumentów zarządzania ryzykiem. Bardzo istotną rolę odgrywa tu w szczególności sposób pomoc publiczna motywująca do ich wdrażania.

Opracowanie to ma na celu określenie zakresu i zasad udzielania pomocy publicznej w zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie w świetle prawa unijnego, a także wskazanie kierunków stosowanej pomocy w odniesieniu do jego prawnych instrumentów, tak w obecnej, jak i projektowanej po 2020 Wspólnej Polityce Rolnej.

Omawiana problematyka jest stosunkowo nowa, jednak była już przedmiotem analiz z zakresu ekonomii oraz zarządzania⁶. Kwestie normatywne odnoszące się bezpośrednio do rolnictwa i zarządzania występującym w nim ryzykiem były do tej pory najczęściej uzupełnieniem rozważań ekonomicznych, czego przykładem mogą być raporty przygotowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁷. Ponadto na szczególną uwagę

³ Pisze na ten temat: K. Łyskawa, K. Rojewski, *Kategorie zagrożeń i ryzyko w działalności rolniczej – szczególnie w produkcji roślinnej*, w: M. Kaczała, K. Rojewski (red.), *Ubezpieczenia produkcji roślinnej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 43.

⁴ E. Kremer, *Ubezpieczenia majątkowe rodzinnych gospodarstw* w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 377 i n.

⁵ Piszą na ten temat M. Kaczała, K. Łyskawa, *Skuteczne ubezpieczenia w zarządzaniu gospodarstwem rolnym*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2008, nr 1/2, s. 36.

⁶ Choć w ogólnym ujęciu należy wspomnieć o takich pozycjach jak: A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa: zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, K. Bacon, *European Union Law of State Aid*, Oxford 2017.

⁷ Zob. OECD, *Income Risk Management in Agriculture*. OECD Paris, 2000; OECD, *Risk Management Tools for EU Agriculture. Working Document, Agriculture Directorate-General*:

zasługuje opracowany w 2016 r. na zlecenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI) raport Parlamentu Europejskiego pod kierownictwem T. Garcia-Azcárate: „Research for Agri Committee – State of Play of Risk Management Tools Implemented by Member States During the Period 2014–2020: National and European Frameworks”. Podejmuje on problematykę zarządzania ryzykiem w państwach członkowskich, a także odnosi się do stosowanej pomocy publicznej w tym zakresie.

Za opracowaniem tej tematyki przemawia wiele względów. Po pierwsze, ryzyko w rolnictwie, mające najczęściej podłoże przyrodnicze, jest niezmiernie trudne do przewidzenia i zapobieżenia. Zarządzanie nim jest skomplikowane, co wynika z długiego cyklu produkcyjnego. Producent rolny, podejmując decyzję co do rodzaju i rozmiaru produkcji, otrzymuje jej efekt dopiero po zakończeniu okresu wegetacji bądź wzrostu. Inwestując w produkcję nigdy nie ma pewności czy osiągnie zysk, czy poniesie stratę. Po drugie, prowadzenie działalności produkcyjnej w rolnictwie należy wiązać z prowadzeniem gospodarstwa domowego rolnika co jednocześnie wskazuje w pewnym stopniu na konieczność szczególnej ochrony jego egzystencji zarówno w ujęciu gospodarczym, jak i społecznym. Po trzecie, omawiane zagadnienia zostały dostrzeżone przez prawodawcę unijnego, który wprowadził stosowne normy prawne. Jednakże pozostawił on państwu członkowskim dużą swobodę w zastosowaniu poszczególnych instrumentów prawnych, zarówno co do ich konstrukcji, jak i stosowalności.

2. Problematyka wspierania zarządzania ryzykiem w rolnictwie jest podejmowana zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, jak i polityk rolnych poszczególnych państw członkowskich. Wymusza to dobór właściwych źródeł finansowania, tj. środków w ramach I lub II filaru WPR, a także środków z budżetów krajowych. Między nimi musi istnieć określona harmonia, która wynika zarówno z legislacji, jak i zobowiązań międzynarodowych. Mowa tu w szczególności o zobowiązaniach przyjętych względem Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁸.

Odnosnie I filara można zauważyć, że państwa członkowskie dysponują obecnie dość dużą elastycznością w zakresie budżetowania i wdrażania jego instrumentów. Tym samym podkreślają znaczenie różnorodności rolnictwa, jego potencjału produkcyjnego oraz pewnego uzależnienia od warunków klimatycznych, środowiskowych oraz społeczno-gospodarczych potrzeb w całej

Economic analyses, forward studies, evaluation, European Commission 2001, OECD Paris; S. Kimura, J. Anton, C. Lethi, *Managing Risk in Agriculture: A Holistic Approach*. OECD, Paris 2009.

⁸ Szerzej A. Jurcewicz, *Traktatowe podstawy unijnego prawa rolnego w świetle orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2012, s. 172.

UE⁹. Elastyczność ta wymaga jednak również pewnych restrykcji regulacyjnych i finansowych, aby zapewnić równe szanse na poziomie europejskim i osiągnąć wytyczone wspólne cele. W tym obszarze państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za znalezienie właściwej równowagi między możliwymi korzyściami a obciążeniami dla producentów.

Specyfika rolnictwa oraz przemiany na rynku przemawiają za koniecznością ochrony i zapewnienia równych warunków konkurencji rolnikom ze wszystkich państw członkowskich, co zostało wyrażone na poziomie legislacji UE w ramach zasad przyznawania pomocy ze środków publicznych. Obecnie podstawowe normy kształtujące przyznawanie pomocy państwa w sektorze rolnym zostały zawarte w pięciu dokumentach. Należą do nich:

a) 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 1698/2005¹⁰,

b) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym¹¹,

c) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (tekst mający znaczenie dla EOG)¹²,

d) Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: ABER)¹³,

e) Wytyczne Unii Europejskiej w sprawie pomocy państwa w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich w latach 2014–2020 (dalej: Wytyczne)¹⁴.

Należy zauważyć, że przepisy krajowe, na podstawie których udzielana jest pomoc publiczna w rolnictwie, muszą być dostosowane do zasad wskazanych

⁹ European Commission, Overview of CAP Reform 2014–2020, Brussels 2013, online: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf [dostęp: 12.07.2015].

¹⁰ Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 487–548.

¹¹ Dz.Urz. UE L 352, 24.12.2013, s. 9–17.

¹² Dz.Urz. UE L 187, 26.6.2014, s. 1–78.

¹³ Jest to rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze rolniczym (ABER); Dz.Urz. UE L 193, 1.7.2014, s. 1–75. Rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 109 TFUE, w którym Rada upoważniła Komisję do przyjęcia określonych rozwiązań prawnych w odniesieniu do niektórych kategorii pomocy horyzontalnej na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw.

¹⁴ Dz.Urz. UE C 204, 1.07.2014, s. 1–97.

w wymienionych powyżej unijnych aktach normatywnych, w zależności od rodzaju pomocy i zaistniałych potrzeb.

3. Prawodawca, odnosząc się do wsparcia producentów rolnych w zakresie instrumentów zarządzania ryzykiem, posługuje się pojęciem pomocy państwa (ang. *state aid*), tak jak zresztą w większości państw członkowskich¹⁵. Natomiast polski ustawodawca określa ją jako pomoc publiczną, co może wskazywać na pewną ingerencję instytucji państwowych, która zmierza do przyznania wsparcia określonemu podmiotowi w pewnej formie. Punktem wyjścia przy jej udzielaniu może być założenie, że instytucje te wiedzą więcej, w tym w szczególności kto powinien ją otrzymać, by zrealizować zamierzone cele¹⁶. Jednakże już w samej idei udzielania pomocy unijnej założenie to okazuje się błędne. Niemniej z uwagi na to, że zakres pomocy państwa i pomocy publicznej w podejmowanym ujęciu są tożsame, obie nazwy są stosowane wymiennie.

W unijnym prawie pierwotnym pojęcie pomocy państwa nie zostało precyzyjnie określone. Przepis art. 107 ust. 1 TFUE stanowi jedynie, że z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W tym ujęciu jest to zatem termin odnoszący się do każdej pomocy, i to udzielanej w jakiegokolwiek formie, w sposób pośredni oraz bezpośredni¹⁷. Do wskazanego artykułu prawodawca odwołuje się również w Wytycznych, nakazując rozumieć pomoc jako każdy środek spełniający wszystkie kryteria ustanowione w art. 107 ust. 1 Traktatu. Postanowienia tego artykułu statuują zasadę ogólnego zakazu udzielania pomocy publicznej, a postanowienia zawarte w ust. 2 i 3 dopuszczają przyznawanie pomocy publicznej na zasadzie wyjątku od ogólnego zakazu. Warto dodać, że od początku istnienia reguł pomocy państwa ciężar jego zdefiniowania spoczywał na orzecznictwie sądów europejskich.

W oparciu o cytowaną normę prawną należy uznać, że pomocą publiczną w rolnictwie jest wsparcie udzielane podmiotowi, o ile zachodzą łącznie cztery przesłanki. Po pierwsze: pomoc ta jest udzielana przez państwo z jego środków

¹⁵ Przykładowo w języku włoskim jest to *aiuti di Stato*, francuskim: *aides d'État*, niemieckim: *staatliche Beihilfen*.

¹⁶ Por. L. Durnwalder, *Manuale sul diritto degli aiuti di stato*, Bolzano 2013, s. 7.

¹⁷ Tak np. Judgment of the Court of 14 February 1990. French Republic v Commission of the European Communities, ECR 1990, s. 307.

finansowych¹⁸. Po drugie: beneficjent – przedsiębiorstwo, w przypadku jej otrzymania uzyskuje wsparcie korzystniejsze od oferowanego na rynku. Pomoc przyznawana jest tylko w pewnym stopniu uprzywilejowanym podmiotom – chodzi o producentów rolnych lub o określone rodzaje produkcji, co stanowi trzecią przesłankę o charakterze selektywnym. W tym przypadku traci ona charakter powszechny. Ponadto jej udzielenie może grozić zakłóceniem lub zakłóca konkurencję na rynku, a także może prowadzić do negatywnych fluktuacji poprzez oddziaływanie na wymianę handlową między państwami członkowskimi¹⁹.

Zatem, aby można było mówić o właściwej pomocy państwa, powinna ona być oparta na trzech fundamentalnych zasadach. Po pierwsze, w toku jej stosowania muszą być przestrzegane ogólne zasady unijnej polityki konkurencji²⁰. Po drugie, zasady te muszą być spójne ze Wspólną Polityką Rolną, w tym polityką rozwoju obszarów wiejskich. Po trzecie, muszą one uwzględniać międzynarodowe zobowiązania przyjęte przez UE. Można uznać, że pomoc państwa pojawia się tam, gdzie uczestnicy rynku nie radzą sobie z zaistniałym stanem bądź zdarzeniem, prowadzącym do pewnego, trwałego bądź nie, jego przeobrażenia. Stanowi on podstawowy element jego ochrony²¹. Omawiana pomoc nie ma charakteru akcydentalnego, a jest ściśle ukierunkowana i zaplanowana na wypadek zaistnienia określonego zdarzenia prawnego.

Zgodnie z ogólną zasadą, udzielanie omawianej pomocy jest zabronione, chyba że: a) Komisja stwierdzi, na podstawie wniosku, że jest ona zgodna z rynkiem wewnętrznym, b) pomoc jest zwolniona z procedury zgłoszenia lub c) nie stanowi pomocy państwa²². W pierwszym przypadku zezwolenie na udzielenie

¹⁸ Pomoc ta nie musi być udzielana przez organy państwowe, może być również wydatkowana przez prywatny podmiot wyznaczony przez państwo, szerzej Komisja Europejska, *Vademecum – Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, 2008, online: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html, s. 7 [dostęp: 19.12.2016].

¹⁹ B. Woźniak, *Instrumenty i instytucje udzielania pomocy publicznej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej. Finanse i Marketing” 2010, nr 4, s. 152; C.E. Baldi, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Santarcangelo di Romagna 2015, s. 367; J. Maia, *Vade-mecum des aides d'État*, Paris 2016, online: http://www.associations.gouv.fr/IMG/pdf/Vade-mecum_aide-etat_complet.pdf, s. 22 [dostęp: 23.02.2017].

²⁰ Jak zauważa A. Jurcewicz, pomoc krajowa, bez względu na formę, może bezpośrednio zniekształcać konkurencję, a jednocześnie może służyć jako ważny instrument realizacji celów polityki strukturalnej, A. Jurcewicz, *Traktatowe...*, s. 47.

²¹ Pisze na ten temat T. Kleiner, *Modernization of state aid*, w: E. Szyszczak (red.), *Research Handbook on European State Aid Law*, Sussex 2012, s. 2.

²² Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L 248, 24.9.2015, s. 9–29. Zob. Orzeczenie z 20.10.2011 Eridania Sadam SpA przeciw European Commission, T-579/08, Dz. Urz. UE C 44 of 21.2.2009, s. 65–66.

wsparcia musi być zgodne z unijnymi Wytycznymi dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnym. Poza Wytycznymi, rozporządzenie ABER określa rodzaje pomocy zwolnionej z procedury zgłoszenia, upraszczając ją i umożliwiając Komisji stwierdzenie zgodności niektórych jej kategorii. Główną różnicą między stosowaniem Wytycznych a stosowaniem rozwiązań zawartych w rozporządzeniu ABER jest to, że w pierwszym przypadku o pomocy należy powiadomić Komisję, która deklaruje jej zgodność lub odrzuca ją, natomiast w przypadku ABER państwo członkowskie ma obowiązek jedynie powiadomić o tym fakcie na 10 dni przed jej wejściem w życie. Tym samym państwo przejmuje odpowiedzialność za wszelkie zgodności lub ich brak w tym zakresie.

Wreszcie ostatnia możliwość polega na tym, że udzielana pomoc nie jest traktowana jako państwowa i w związku z tym nie wymaga notyfikacji ani zgłoszenia do Komisji Europejskiej. Pomoc ta jest uregulowana w rozporządzeniu *de minimis* (rozporządzenie nr 1408/2014) dotyczącym pomocy przyznawanej przedsiębiorstwom zajmującym się podstawową produkcją rolną²³. Jest ona udzielana na podstawie przepisów prawa krajowego z uwzględnieniem zasad wskazanych w cytowanym rozporządzeniu oraz ogólnym rozporządzeniu dotyczącym tej pomocy, tj. rozporządzeniu nr 1407/2013²⁴.

Prawodawca unijny przewidział jednak pewną derogację od ograniczeń przydzielania pomocy wskazanych powyżej. Otóż na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b TFUE za zgodną z rynkiem wewnętrznym uznawana jest pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi. Ponadto jest ona również dopuszczalna, o ile wniosek w tym zakresie złoży Rada na uprzedni wniosek państwa członkowskiego (art. 108 ust. 2 zd. 3 TFUE). Na Komisji spoczywa obowiązek weryfikowania i notyfikowania zasadności udzielania pomocy, jak i wydawania rozporządzeń w tym zakresie²⁵. Zatem pomoc państwa, która nie będzie wynikała z omawianych Wytycznych ani żadnych innych strategii związanych z zarządzaniem ryzykiem, będzie bezpośrednio oceniana w ujęciu art. 107 ust. 3 TFUE. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez państwo członkowskie, że pomoc ta spełnia chociażby podstawowe zasady jej udzielania²⁶.

²³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym, Dz.Urz. UE L 352, 24.12.2013, s. 9–17.

²⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*. Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz.Urz. UE L 352, 24.12.2013, s. 1–8.

²⁵ Zob. Pomoc dla Czech: Fond for hardly insurable risks based on art. 107 ust. 3 lit. c TFEU, 23.10.2015, SA.43402, Dz.Urz. UE, C 369, 07.10.2016, s. 11.

²⁶ K. Bacon, *European Union Law of Public State*, Oxford 2017, s. 418.

Aby Komisja mogła przyjąć stanowisko w sprawie ewentualnego zastosowania jednego z powyższych odstępstw od niezgodności pomocy z prawem, państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, do poinformowania jej w odpowiednim czasie o wszelkich planach przyznania nowej pomocy lub zmiany istniejącej. Pomoc taka nie może być przyznana przez państwa członkowskie, dopóki Komisja nie podejmie ostatecznej decyzji w tej sprawie. Komisja zastrzega sobie prawo do podjęcia tymczasowej decyzji zobowiązującej państwo członkowskie do odzyskania wraz z odsetkami wszelkiej pomocy wypłaconej nielegalnie w oczekiwaniu na ostateczną decyzję Komisji w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Mimo że udzielanie pomocy publicznej jest znacznie ograniczone, to istotne wyłączenia co do tej zasady wynikają między innymi z art. 81 rozporządzenia 1305/2013. Otóż omawiane wyżej artykuły 107, 108 i 109 TFUE nie mają zastosowania do płatności dokonywanych przez państwa członkowskie na podstawie wskazanego rozporządzenia i zgodnie z nim. Ponadto nie stosuje się ich do dodatkowego finansowania krajowego, o którym mowa w art. 82, w ramach stosowania art. 42 TFUE w relacji do reguł konkurencji²⁷. Bowiem Rada na wniosek Komisji może zezwolić na przyznanie pomocy w dwóch przypadkach – tj. a) na ochronę gospodarstw znajdujących się w niekorzystnym położeniu ze względu na warunki strukturalne lub przyrodnicze oraz b) w ramach programów rozwoju gospodarczego. Podkreślenia wymaga fakt, że na podstawie art. 42 TFUE znaczne części tego wsparcia są następnie wyłączone z zakresu pomocy państwa, przy czym wsparcie państw członkowskich w obszarze interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich można podzielić na trzy kategorie. Pierwsze z nich odnosi się do płatności dokonywanych w celu współfinansowania interwencji na rzecz rozwoju w ramach ich programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). Z kolei drugie, tzw. dodatkowe, krajowe finansowanie kierowane jest przez państwa członkowskie na interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w odniesieniu do których wsparcie unijne jest przyznawane w dowolnym momencie w okresie programowania, przy czym istotnym warunkiem jest jego włączenie do programu rozwoju obszarów wiejskich i wchodzi w zakres art. 42. Ostatnimi są płatności dokonywane przez państwa członkowskie, które są finansowane wyłącznie z funduszy krajowych, tj. bez jakiegokolwiek współfinansowania z EFRROW (tzw. „czysta” pomoc państwa). Chodzi tu o wsparcie opracowane w dużej mierze zgodnie z warunkami danego środka rozwoju obszarów wiejskich.

Płatności na mocy art. 82 rozporządzenia 1305/2013 dokonywane przez państwa członkowskie w związku z operacjami wchodzącymi w zakres wspomnianego art. 42 TFUE, a mające na celu zapewnienie dodatkowego finansowa-

²⁷ J. Maia, *Vade-mecum...*, s. 205–207.

nia rozwoju obszarów wiejskich, są uwzględnianie przez państwa członkowskie w programie rozwoju obszarów wiejskich i wymagają zatwierdzenia przez Komisję. Stąd wynika to istotne rozróżnienie między podstawowymi instrumentami zarządzania ryzykiem w rolnictwie a dodatkowymi, przewidzianymi w rozproszonych aktach prawnych. Istotnym ich wyróżnikiem jest także określenie beneficjenta wsparcia, którym w pierwszym przypadku jest rolnik, natomiast w pozostałych najczęściej przedsiębiorca (w tym grupa producentów rolnych).

Na mocy art. 108 TFUE kompetencje w zakresie stwierdzenia istnienia pomocy publicznej oraz uznawania jej za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego i tym samym za dopuszczalną posiadają Komisja Europejska i Rada. Z kolei kompetencje państw członkowskich dotyczą ustanawiania środków wsparcia, które obejmują programy pomocowe i pomoc indywidualną, notyfikacji środków pomocowych, które zgodnie z przepisami tego wymagają, monitorowania udzielonej pomocy oraz egzekwowania decyzji Komisji o zwrocie pomocy udzielonej nielegalnie lub wykorzystanej niezgodnie przeznaczeniem. Odpowiednio każde państwo członkowskie formułuje własne standardy i prowadzi autonomiczną politykę w zakresie przyznawania pomocy publicznej w odniesieniu do zarządzania ryzykiem, jak i każdej innej, dostosowaną do realizowanych zadań społecznych i gospodarczych, stosując unijny dorobek prawny, a w szczególności przepisy wykonawcze, które określają formy i rodzaje pomocy państwowej czy zasady jej monitorowania²⁸.

Pomoc krajowa podlega ścisłemu monitorowaniu. Komisja powiadamia państwo członkowskie proponujące przyznanie pomocy o zgłoszeniu uwag, w tym przekazanych przez zainteresowane strony. Na ich podstawie Komisja decyduje o możliwości sprzeciwu wobec planowanej pomocy czy też zażądania jej zniesienia lub wezwania do wprowadzenia w niej pewnych modyfikacji. Jeżeli dane państwo członkowskie nie zgadza się z decyzją Komisji, może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Jednak według Trybunału jedyną obroną dostępną w takim przypadku dla państwa członkowskiego jest powoływanie się na to, że prawidłowe wypełnienie zobowiązań wynikających z art. 107 ust. 2 TFUE było całkowicie niemożliwe²⁹.

4. Omawiany *status quo* wsparcia unijnego ulegnie pewnej modyfikacji, tak przynajmniej wynika z prac przygotowawczych do nowej Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 r. W propozycji art. 131 rozporządzenia ustanawiającego

²⁸ P. Podsiadło, *Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej – problematyka transpozycji regulacji na przykładzie Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 6, cz. 2, s. 169–170.

²⁹ Zob. Orzeczenie Sądu z 29 stycznia 1998 r., Komisja Europejska przeciwko Republice Włoch, ECR 1998, s. 259.

zasady dotyczące wsparcia dla planów strategicznych, które mają być sporządzane przez państwa członkowskie w ramach WPR, prawodawca utrzymuje istniejące obecnie przepisy³⁰. Zgodnie z nimi współfinansowanie przez państwa członkowskie interwencji w ramach WPR lub dodatkowe finansowanie krajowe jest zwolnione z wymogu zgłaszania jako pomocy państwa, pod warunkiem, że interwencje te wchodzą w zakres art. 42 TFEU. Warto zwrócić uwagę na kilka proponowanych rozwiązań, w szczególności na pewną modyfikację w przypadku wsparcia inwestycji w produkty nierolne, z których dochód może służyć w przyszłości niwelowaniu negatywnych skutków wystąpienia ryzyka, w tym prowadzić do tworzenia oszczędności z tego tytułu³¹. W programach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia na inwestycje w tworzenie i rozwój działalności pozarolniczej pod warunkiem, że są to mikroprzedsiębiorstwa lub małe – na obszarach wiejskich – lub są zarządzane przez rolników lub członków gospodarstwa rolnego. Jest to wsparcie dla działalności nieobjętej załącznikiem 1, a więc nie jest zwolnione z dyscypliny w zakresie pomocy państwa na mocy art. 42 TFEU, ale będzie mogło być zgłoszone w ramach przyspieszonej procedury ABER.

Ze względu na to, że rolnicy są coraz bardziej narażeni na ryzyko zmienności dochodów, nowe rozwiązanie zostało przewidziane w art. 133, dotyczącym krajowych środków fiskalnych. Jednym ze środków łagodzenia tego ryzyka jest zachęcanie rolników do oszczędzania w dobrych latach, aby poradzili sobie ze spadkiem dochodów w latach gorszych. Prawodawca proponuje, by krajowe środki podatkowe, w których podstawa opodatkowania dochodu miała zastosowanie do rolników, była obliczana na podstawie wieloletniego okresu. Rozwiązanie to powinno być wyłączone ze stosowania zasad dotyczących pomocy państwa.

W danych udostępnionych przez WTO w ramach zobowiązań międzynarodowych zwracają uwagę bardzo małe kwoty wsparcia zgłoszone w ramach programów ubezpieczenia dochodów i sieci bezpieczeństwa³². Warto podkreślić,

³⁰ Zob. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council, SEC(2018) 305 final – SWD(2018) 301 final, COM(2018) 392 final 2018/0216 (COD).

³¹ EU Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020, European Commission – Fact Sheet, Brussels 2018, online: europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3974_en.pdf [dostęp: 27.10.2018].

³² Committee on Agriculture, Notification, 23.08.2018, online: https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm [dostęp: 30.10.2018].

że reforma WPR z 2013 r. wprowadziła zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem w II filarze, który umożliwił państwom członkowskim dotowanie niektórych rodzajów ubezpieczeń w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie zostało opracowane w taki sposób, aby kwalifikujące się systemy spełniały kryteria wyłączenia z dyscyplin WTO na mocy ust. 7 i 8 załącznika 2 do Porozumienia w sprawie rolnictwa³³. Niewiele państw członkowskich skorzystało z tej opcji. W rozporządzeniu zbiorczym w sprawie rolnictwa (UE) 2017/2393 obniżono próg strat produkcji i dochodów z 30% do 20%, aby programy te stały się bardziej atrakcyjne dla państw członkowskich i ich adresatów, a także wprowadzono możliwość stosowania specyficznych dla danego sektora narzędzi stabilizacji dochodów. Oznacza to, że takie płatności musiałyby być w przyszłości zgłaszane jako wsparcie dla *Amber Box*, ponieważ nie spełniały już kryteriów wyłączenia zgodnie z załącznikiem 2.

Na koniec należy dodać, że obecnie stosowane Wytyczne oraz ABER wygasną pod koniec 2020 r. W celu ustanowienia nowych ram pomocy państwa dla sektora rolnego, w tym zarządzania ryzykiem po 2020 r., Komisja zleciła ocenę zmian wprowadzonych w 2014 r., która jest obecnie w toku³⁴.

Podkreślenia wymaga fakt, że ABER i Wytyczne dotyczące rolnictwa mają charakter nakazowy. W tym celu ściśle przestrzegane są szczegółowe wytyczne określonych w rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (UE) nr 1305/2018. Z kolei w proponowanym rozporządzeniu w sprawie planu strategicznego WPR zniesiono prawie wszystkie szczegółowe zasady i rozwiązania normatywne. O ile nie ulegnie zmianie podejście prawodawcy, na państwach członkowskich będzie spoczywał obowiązek ustanowienia szczegółowych zasad w krajowych planach WPR. Z drugiej strony utrzymanie norm wskazanych w ABER i Wytycznych byłoby sprzeczne z dążeniem Komisji do zapewnienia państwom członkowskim elastyczności w zakresie, w jakim chcą osiągnąć swoje konkretne cele WPR.

5. Prawodawca wypracował bardzo szczególne podejście proceduralne co do przyznawanej pomocy publicznej na wypadek pojawienia się ryzyka w rolnictwie. Wynika to z roli, jaką pełni działalność rolnicza na tle innych o charakterze gospodarczym. Ponadto prawodawca dostrzega potrzebę ochrony nie tylko dochodu rolnika, ale także jego podstawowego miejsca pracy i bytu. Doniosłą rolę w jej przyznawaniu odgrywa Komisja, która posiada odpowiednie

³³ Pokrycie dotyczy jedynie straty z tytułu dochodów i produkcji przekraczające 30%, w przypadku utraty dochodu, maksymalnie 70% straty może zostać zabezpieczone.

³⁴ Szerzej A. Matthews, *State aid rules and the CAP 2020 legislation*, CAP reform UE, 28.10.2018, online: <http://capreform.eu/state-aid-rules-and-the-cap-2020-legislation/> [dostęp: 31.10.2018].

kompetencje w zakresie stosowania pomocy, nadane jej zarówno w Traktacie, jak i aktach prawa wtórnego.

Pomoc publiczna przewidziana na poziomie unijnym, a udzielana przez poszczególne państwa członkowskie, każdorazowo jest przydzielana według ściśle ustalonych prawideł. Prawodawca dokonał bardzo istotnego, pod względem rozmiaru ryzyka i szkód jakie niesie, rozdziału ryzyka przyrodniczego czy produkcyjnego od klęsk żywiołowych. Pomoc podlega ścisłej kontroli co do jej zasadności.

Warto dodać, że stosowanie określonej polityki w zakresie pomocy publicznej musi być odpowiednio kształtowane, bowiem z ekonomicznego punktu widzenia prowadzi ona do zmiany relacji kapitału w rolnictwie w stosunku do pozostałych czynników produkcji. Z jednej strony stosowane instrumenty polityki rolnej przyczyniają się do przyspieszenia procesów koncentracji produkcji, rozwoju technologicznego gospodarstw czy wzrostu wydajności pracy, natomiast z drugiej prowadzą do osłabienia działań producentów w kierunku poszukiwania rozwiązań organizacyjnych, które by redukowały koszty produkcji, a w przypadku zarządzania ryzykiem – obniżały prawdopodobieństwo jego wystąpienia lub ograniczały jego negatywny skutek. Im większy jest bowiem udział pomocy publicznej w wartości produkcji, tym niższa jest efektywność wykorzystania zasobów³⁵.

EU PUBLIC AID AND RISK MANAGEMENT IN AGRICULTURE – SELECTED LEGAL ASPECTS

Summary

The aim of the deliberations was to determine the scope and principles of granting public aid to support risk management in agriculture. The normative solutions contained in primary and secondary EU law have been analysed.

It has been concluded that the specificity of agriculture and the accompanying risk require public support. The granting of aid should be properly shaped and stimulated. This is because of its universality and easy accessibility, which may reduce farmers' efforts to take independent remedial measures when selecting legal risk management instruments. From an economic point of view, the granting of this aid leads to a change in the relationship between the equity and other production factors in agriculture.

³⁵ Według A. Kłoczko-Gajewskiej oraz P. Sulewskiego zbyt łatwy dostęp do pomocy publicznej skutkuje bezczynnością rolnika wobec możliwości wystąpienia ryzyka, A. Kłoczko-Gajewska, P. Sulewski, *Postawy rolników wobec ryzyka oraz sposoby jego ograniczania*, „Roczniki Nauk Rolniczych. Ekonomika Rolnictwa” 2009, nr 96, t. 1, s. 141.

AIUTO PUBBLICO DELL'UE NELLA GESTIONE DEI RISCHI IN AGRICOLTURA – ASPETTI GIURIDICI SCELTI

RIASSUNTO

L'obiettivo delle considerazioni è di definire l'ambito e i principi di concessione di aiuti di Stato nella gestione del rischio in agricoltura. L'autrice ha analizzato le soluzioni normative contenute nella legislazione primaria e secondaria dell'UE.

Nella parte conclusiva, essa ha affermato che la specificità dell'agricoltura con i rischi che comporta necessita di un sostegno pubblico. Tuttavia, la procedura di concessione di aiuti dovrebbe essere adeguatamente determinata e incentivata in quanto essi hanno un carattere universale e sono facilmente accessibili. Ciò può portare a ostacolare gli agricoltori, rendendoli meno interessati ad agire in maniera indipendente, a intraprendere contromisure volte a gestire il rischio, scegliendo strumenti giuridici adeguati. Da un punto di vista economico, fornire gli aiuti in questione porta a un cambiamento nel rapporto tra capitale in agricoltura in relazione ad altri fattori di produzione.

