

Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki

SKUTECZNOŚĆ IMPLEMENTACJI ROLNOŚRODOWISKOWYCH INSTRUMENTÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W OCENIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

1. WPROWADZENIE

Rozpoczynająca się zarówno na forum europejskim¹, jaki i w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE)² dyskusja nad projektowanym modelem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w kolejnym okresie programowania po 2020 r. będzie miała istotny wpływ na instytucjonalno-prawne i finansowe rozwiązania w ramach tej polityki, a przede wszystkim zasadniczy wpływ na dalszy rozwój europejskiego rolnictwa. Podstawą do tej dyskusji są zarówno argumenty finansowe, związane ze stale obniżającym się udziałem procentowym i kwotowym budżetu UE na wydatki związane ze Wspólną Polityką Rolną, jak i efektywność wdrożenia dotychczasowych instrumentów tej polityki. Jedną z podstawowych instytucji, która dokonuje weryfikacji stopnia wdrożenia obowiązujących przepisów i efektywności wydatkowania środków z funduszy finansowanych z budżetu Unii Europejskiej jest Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO).

Prowadzone w niniejszym opracowaniu rozważania służą uzyskaniu odpowiedzi na postawione pytanie badawcze o poziom wdrożenia wybranych instrumentów rolnośrodowiskowych w poszczególnych państwach UE w ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Celem artykułu jest analiza i ocena orzeczeń ETO o zgodności z obowiązującymi przepisami, a także zaleceń

¹ A. Mathews, *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2018.

² Zob. opracowania zebrane w monografii M. Wigier, A. Kowalski, *Common Agricultural Policy of the European Union – the present and the future. Member states point of view*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, nr 73.1, Warszawa 2018, w którym poddano analizie wdrażane instrumenty WPR oraz propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą tej polityki po 2021 r. dokonaną z punktu widzenia Austrii, Włoch, Polski, Słowacji, Czech, Węgier, Rumunii i Bułgarii.

w sprawie przyszłych kierunków zmian oddziaływania rolnictwa na środowisko, projektowanych wspólnie w różnych wariantach dla kolejnego etapu rozwoju WPR po 2020 r.

Z uwagi na znaczenie i poziom finansowania instrumentów WPR z europejskich środków budżetowych można też postawić tezę, że Europejski Trybunał Obrachunkowy odgrywa pierwszoplanową rolę zarówno w nadzorowaniu wydatków w rolnictwie, jak i merytorycznej ocenie skuteczności implementacji instrumentów tej polityki.

2. CELE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ A ROLNOŚRODOWISKOWE INSTRUMENTY W PERSPEKTYWIE PROGRAMOWEJ W LATACH 2014–2020

Polityka europejska odnosząca się do rolnictwa jest systemem działań dotyczących sektora rolnego podejmowanych przez Wspólnotę Europejską, od początku lat 60. XX w.³. Jednym z podstawowych założeń tej polityki jest uznanie rolnictwa szczególnym sektorem gospodarki, co znajduje odzwierciedlenie w specjalnym statusie postanowień o rolnictwie zamieszczonych w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r. (tzw. Traktat Rzymski)⁴ oraz wtórnych źródłach prawa wspólnotowego⁵. Jedną z cech WPR jest jej ustawiczny charakter. Od momentu jej ustanowienia wydaje się być wciąż „niezakończonym projektem” będącym w toku realizacji. W tym ujęciu można mówić o ewolucyjnym procesie zmian w niespełna sześćdziesięcioletniej historii. Wspólna Polityka Rolna w swojej rynkowo-cenowej części była wdrażana w latach 1962–1968, zaś w części strukturalnej w latach 1972–1975. Wyjściowe założenia były poddawane głębokim korektom w kolejnych etapach ewolucji polityki rolnej⁶.

³ Początki wspólnej organizacji rynków datuje się od maratońskiej sesji Rady Wspólnoty Europejskiej w latach 1961–1962, szerzej: A. Jurcewicz, *Polityka Rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” 1993, z. 4, s. 96.

⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.

⁵ J. Zięba, (w:) A. Jurcewicz (red.), *System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik. Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, t. XXVI, Warszawa 2010, s. XXVI-12.

⁶ Reforma Mc Sharry’ego w latach 1992–1996, reforma „Agenda 2000” przyjęta w 1999 r., Reforma Fischlera zwana „reformą luksemburską” (uzgodniona przez ministrów rolnictwa Unii Europejskiej w 2003 r.), Health Check z 2008 r., reforma z 2013 r. Szerzej na ten temat: A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 854–859; M. Adamowicz, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, (w:) D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin 2008, s. 28–29, oraz F. Tomczak, *Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowa-*

Od 1962 r. WPR z powodzeniem realizowała swój pierwotny ekonomiczno-rynkowy cel, jakim było wsparcie dochodów rolników w celu zagwarantowania obywatelom Europy żywności dobrej jakości, bezpiecznej i przystępnej cenowo⁷. Pomimo obserwowanej od wielu lat wzmożonej presji na nowe sformułowanie celów, zadań oraz środków prawnych tej polityki⁸ oraz krytyczną jej ocenę⁹, fenomenem pozostaje niezmiennosc zasadniczych celów zawartych w Traktacie Rzymskim (obecnie art. 39 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰).

Dostosowywanie WPR do realiów społeczno-gospodarczych na przestrzeni lat pozwoliło zapewnić jej adekwatność. Globalna sytuacja gospodarcza i rosnące znaczenie handlu światowego, zmiany w środowisku, w tym w odniesieniu do spadku różnorodności biologicznej, obserwowane z coraz większym nasileniem zmiany klimatu¹¹, niestabilność cen produktów rolnych na rynkach światowych, czy problemy demograficzne skutkujące wyludnianiem się obszarów wiejskich, generują wyzwania dla całego społeczeństwa, w tym także dla europejskiej polityki rolnej. Jak podkreśla A. Jurcewicz¹², przy niezmiennym przez pół wieku brzmieniu treści postanowień art. 39 TFUE z biegiem czasu ulegała zmianie jego interpretacja. Podstawowe zadania WPR wynikające z Traktatu były w praktyce wielokrotnie modyfikowane, w szczególności w odniesieniu do kwestii spójności społecznej, polityki regionalnej i środowiska naturalnego. Stąd też przy próbie interpretacji art. 39 ust. 1 lit. b TFUE przyjmuje się, że ten punkt obejmuje wszystkie aspekty polityki strukturalnej: 1) użyty termin „racjonalny rozwój produkcji rolnej” może mieć odniesienie do polityki regionalnej, 2) natomiast „optymalne wykorzystanie środków produkcji” skłania do brania pod uwagę skutków produkcji rolnej dla środowiska naturalnego¹³. Ponadto, jak zauważa B. Jeżyńska, obecnie przepis ten musi być interpretowany łącznie z art. 191 TFUE, co oznacza, że WPR powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony

nia polityki rolnej, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, nr 126, Warszawa 2008, s. 13–80.

⁷ A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo...*, s. 849.

⁸ A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017, s. 105.

⁹ A. Gąsowski, *Wspólna Polityka Rolna – czy faktycznie?*, „Problemy Rolnictwa Światowego, Zeszyty Naukowe SGGW” 2015, t. 15, nr 2, s. 52–64.

¹⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 1–390, dalej: TFUE.

¹¹ E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008, s. 644, czy R. Izdebski, *Nowy podział unijnego wsparcia dla rolnictwa podstawowym warunkiem jego zrównoważonego rozwoju i absorpcji badań naukowych w Polsce*, (w:) E. K. Chylek, M. Pietras (red.), *Badania naukowe w procesie kształtowania polskiej wizji Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej*, Warszawa 2015, s. 43.

¹² A. Jurcewicz, *Komentarz do art. 39 TFUE*, (w:) A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I, Warszawa 2012, s. 689.

¹³ *Ibidem*, s. 683.

zdrowia i racjonalnego wykorzystania środków naturalnych¹⁴. Taka szeroka, proekologiczna wykładnia celów WPR, odnosząca się do zasady zrównoważonego rozwoju, jest współcześnie niezbędna nie tylko ze względu na potrzebę legitymizacji wysokich kosztów utrzymania tej polityki, ale też z uwagi na narastające obawy społeczne o wysoką jakość i bezpieczeństwo żywnościowe¹⁵.

W procesie dostosowania do zmieniających się okoliczności prawodawca europejski musi zapewnić odpowiednie wsparcie opierające się na jasnych i znacznie bardziej uproszczonych kryteriach zawartych w regulacjach prawnych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Jednym z wymogów stawianych WPR w perspektywie budżetowej 2014–2020 jest realizacja strategii „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”¹⁶ poprzez wspieranie inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Z tego względu, w ramach istniejących założeń traktatowych, cele WPR w tym okresie zostały określone w art. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)¹⁷. Są to cele:

1) **gospodarcze**: wspieranie konkurencyjności, co oznacza zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, dzięki trwałej produkcji rolnej (opłacalna produkcja żywności ze szczególnym uwzględnieniem dochodów z rolnictwa, wydajności rolnictwa i stabilności cen), ale też lepszy podział wartości w łańcuchu dostaw żywności;

2) **środowiskowe**: zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, ze szczególnym uwzględnieniem emisji gazów cieplarnianych (GHG), różnorodności biologicznej, gleby i wody;

3) **terytorialne**: zapewnienie dynamizmu gospodarczego i społecznego na obszarach wiejskich (zrównoważony rozwój terytorialny, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnienia na obszarach wiejskich, wzrostu gospodarczego i ubóstwa na obszarach wiejskich).

Przejawami realizacji celu środowiskowego polityki rolnej w okresie programowania 2014–2020 są w ramach I filaru: wymogi wzajemnej zgodności związane z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych i płatności za zazielenienie, natomiast w ramach II filaru: płatności rolno-środowiskowo-kli-

¹⁴ B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE – 186, s. 20.

¹⁵ M. A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, z. 10, s. 409.

¹⁶ KOM/2010/2020 wersja ostateczna, Bruksela 3.03.2010 r.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 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, 20.12.2013 r., s. 487, dalej: rozporządzenie 1305/2013.

matyczne i rolnictwo ekologiczne. Na mocy art. 93 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej¹⁸ wymogi wzajemnej zgodności składają się z dwóch grup przepisów: podstawowych wymogów w zakresie zarządzania¹⁹ oraz norm dobrej kultury rolnej, określonych na poziomie krajowym i wymienionych w załączniku II do rozporządzenia 1306/2013, związanych ze środowiskiem, zmianą klimatu, zdrowiem publicznym, zdrowiem zwierząt, zdrowiem roślin oraz z dobrostanem zwierząt²⁰. Normy te zostały wprowadzone w związku z przepisami WPR i mają zastosowanie wyłącznie do beneficjentów tej polityki. Muszą być one określone przez państwa członkowskie przy uwzględnieniu warunków lokalnych.

Kolejnym przejawem realizacji celu środowiskowego jest obowiązkowy element zawarty w płatnościach bezpośrednich, wspierający praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska²¹. Zgodnie z unormowaniami określonymi w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającym przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej²², system płatności po 2013 r. stał się bardziej ekologiczny – „zazieleniony” (ang. *greening*). To określenie odnosi się do nowego instrumentu finansowego, tzw. płatności za działania środowiskowe, przyznawanego co do zasady obok podstawowej płatności obszarowej dla rolników, a uzależnionego od spełniania przez nich dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska, służących zahamowaniu spadkowi różnorodności biologicznej i zapobieganiu zmianom klimatu. Płatności za działania środowiskowe są przyznawane za obowiązkowe praktyki rolnicze

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 549, dalej: rozporządzenie 1306/2013.

¹⁹ Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania to wybrane zobowiązania włączone w zakres przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, wynikających z obowiązujących dyrektyw i rozporządzeń unijnych w sprawie środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia roślin oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt.

²⁰ Normy utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska mają na celu przyczynianie się do zapobiegania erozji gleby, zachowania materii organicznej gleby oraz struktury gleby, zapewnienia minimalnego poziomu utrzymania gruntów, zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk przyrodniczych oraz ochrony wód i gospodarki wodnej.

²¹ M. A. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 306.

²² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 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, 20.12.2013 r., s. 608–670, dalej: rozporządzenie 1307/2013.

podejmowane w gospodarstwach rolnych. Polegają one na prostych, ogólnych, pozaumownych i rocznych działaniach związanych z rolnictwem, ale wykraczających poza wymogi wzajemnej zgodności. Wśród tych działań wymienionych w art. 43 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 wskazano: 1) wymóg dywersyfikacji upraw; 2) wymóg utrzymywania trwałych użytków zielonych; 3) wymóg utrzymania obszarów proekologicznych. W założeniach prawodawcy europejskiego zazielenianie i normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska stanowią dwa mechanizmy, które wzajemnie się uzupełniają, służąc poprawie efektów działalności środowiskowej rolnictwa. Jak podkreślił A. Niewiadomski²³, odpowiedź na pytania, czy zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne, opracowane przy pomocy doradcy środowiskowego, okażą się wystarczające do spełnienia oczekiwanych rezultatów oraz czy przeznaczenie dość dużej części dotychczas wykorzystywanych gospodarzo terenów rolniczych na użytki zielone podniesie poziom ochrony bioróżnorodności, wymaga obserwacji ewentualnych zmian wykładni tych przepisów w czasie ich stosowania oraz wykonania ocen *ex-post* przyjętych regulacji i osiągniętych efektów.

3. FINANSOWANIE WPR

Wydatki na WPR stanowią nadal największą kategorię płatności, na które przeznaczany jest unijny budżet. W latach 70. XX w. sięgały one około 75%, w kolejnych dekadach były znacznie obniżane, by w obecnym okresie programowania 2014–2020 być zredukowane prawie o połowę²⁴. W nowych wieloletnich ramach finansowych wydatki na WPR nie stanowią odrębnej pozycji, włączono je w ogólny budżet dla działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” w wysokości 373,17 mld euro, co stanowi 38,9% wszystkich środków na zobowiązania w UE-28. Zatem budżet na rolnictwo i obszary wiejskie przewidziany na rok, na początku okresu objętego perspektywą finansową wynosił 40,5% w 2014 r., ale już na 2020 r. będzie wynosił tylko 49 mld euro, co stanowi 34,9% łącznego budżetu UE²⁵.

Budżet Unii Europejskiej jest przewidziany na każdy rok budżetowy odrębnie. Na rok 2018 przewidziano ogółem 156,1 mld euro środków na zobowiązania. Płatności bezpośrednie stanowią 26% środków (40,1 mld euro), a działania

²³ A. Niewiadomski, *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, z. 1, s. 277, 280.

²⁴ *Partnerstwo między Europą a rolnikami, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (WPR): z myślą o żywności, obszarach wiejskich i środowisku*, Komisja Europejska 2017, s. 7, http://europa.eu/pol/index_pl.htm:http://europa.eu/pol/index_pl.htm (dostęp: 28.12.2018 r.).

²⁵ Dane na podstawie: *Finansowanie WPR, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2019*, s. 3, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl (dostęp: 28.12.2018 r.).

dotyczące rozwoju obszarów wiejskich – 9,1% (14,3 mld euro). Ogółem na WPR w 2018 r. przeznaczono 37,6% budżetu Unii (58,1 mld euro). Wydatki są poddane stałemu monitoringowi i ewaluacji²⁶. Dodatkowo w 2016 r. Komisja przeprowadziła śródkresową rewizję wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020²⁷. Z tego też względu potrzebna jest podwójna kontrola racjonalności wydatkowania środków finansowych z budżetu: wewnętrzna – w ramach Komisji Europejskiej, oraz zewnętrzna – sprawowana przez zewnętrznych niezależnych ewaluatorów.

4. MONITOROWANIE I OCENA WPR

Na podstawie art. 110 rozporządzenia 1306/2013 Komisja Europejska monitoruje i ocenia założenia Wspólnej Polityki Rolnej. System tej ewaluacji można określić kontrolą wewnętrzną WPR. Wyznaczone zadania i kompetencje Komisji są wykonywane zgodnie z ustanowionymi w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 834/2014 „Wspólnymi ramami monitorowania i oceny” (ang. *Common Monitoring and Evaluation Framework – CMEF*)²⁸. CMEF to zestaw zasad, procedur i wskaźników służących do oceny WPR (m.in. wsparcie dochodów, środki rynkowe, rozwój obszarów wiejskich). Monitorowanie za pomocą „Wspólnych ram monitorowania i oceny” polega na dostarczaniu kluczowych informacji na temat wdrożenia założeń polityki rolnej. Ocena składa się z dwóch elementów: opisu osiągnięć i ewaluacji realizacji celu. Dla ułatwienia tej oceny wprowadzono wiele wskaźników, aktualizowanych w kolejnych latach.

Podstawowym założeniem ewaluacji tej polityki jest ocena osiągnięć WPR w latach 2014–2020 i poprawa jej skuteczności. Komisja Europejska wykorzystuje CMEF do oceny, czy polityka rolna osiąga swoje zamierzone cele, określone w art. 110 ust. 2 rozporządzenia 1306/2013, tj.: a) rentownej produkcji żywności, z akcentem na dochód z działalności rolniczej, wydajność rolnictwa i stabilność cen; b) zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę; c) zrównoważonego rozwoju terytorialnego, z akcentem na rozwój obszarów wiejskich, wzrost gospodarczy i kwestię ubóstwa na obszarach wiejskich.

Trzeba też podkreślić, że po raz pierwszy, w ramach reformy WPR w okresie programowania 2014–2020, wspólne ramy monitorowania oraz oceny obejmują

²⁶ *Ibidem*, s. 4.

²⁷ KOM(2016)0605.

²⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 834/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji wspólnej polityki rolnej, Dz.Urz. UE L 230 z 1.08.2014 r., s. 1.

zarówno instrumenty I filaru WPR (płatności bezpośrednie do gruntów rolnych²⁹ i instrumenty rynkowe³⁰), jak i II filaru (rozwój obszarów wiejskich³¹), a także instrumenty horyzontalne (wymogi wzajemnej zgodności³²).

Za pomiar wpływu WPR odpowiadają służby Komisji (art. 110 rozporządzenia 1306/2013). Oceny te są przeprowadzane na podstawie wieloletniego planu oceny dokonanej przez niezależnych, zewnętrznych ewaluatorów. W odniesieniu do instrumentów związanych z rozwojem obszarów wiejskich oceny są przeprowadzane zarówno przez państwa członkowskie, jak i przez Komisję, która niezależnie monitoruje oceny *ex-ante* i *ex-post* przygotowane przez państwa członkowskie³³. Komisja ma obowiązek publikowania wstępnego raportu na temat wdrożenia CMEF oraz pierwszej oceny efektów wprowadzenia założeń WPR w okresie programowania 2014–2020. Pierwsze wstępne sprawozdanie pt. „Report From The Commission to the European Parliament and The Council on the implementation of the Common Monitoring and Evaluation Framework and first results on the performance of the Common Agricultural Policy” ukazało się w grudniu 2018 r.³⁴. Ocenie poddano samą metodologię CMEF, wskazując zbyt dużą liczbę i brak adekwatności wskaźników. Przykładem jest wskaźnik wysokiej wartości przyrodniczej, dla którego nadal nie zebrano porównywanych danych we wszystkich państwach członkowskich³⁵. Takim państwem członkowskim jest Polska, gdzie dotychczas nie wyznaczono obszarów rolnych o cennych wartościach przyrodniczych (ang. *High Nature Value HNV*)³⁶. W raporcie wykazano także wiele odchyleń od zamierzonych w przepisach wspólnotowych celów, m.in. w odniesieniu do wskaźników oddziaływania instrumentów WPR. Przykładem może być wskaźnik dotyczący wysokiej wartości przyrodniczej na

²⁹ Określone w rozporządzeniu 307/2013.

³⁰ Określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 671.

³¹ Określone w rozporządzeniu 1305/2013.

³² Określone w tytule VI rozporządzenia 1306/2013.

³³ Departament rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich opublikował wytyczne, stanowiące rodzaj podręcznika, dotyczące oceny stopnia wykorzystania środków przez państwa członkowskie, zgodnie ze standardami oceny Komisji: *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020*, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, June 2017.

³⁴ Brussel, 5.12.2018, COM(2018) 790 final, wersja angielska, dalej: Raport Komisji 2018.

³⁵ *Ibidem*, s. 9.

³⁶ Szerzej na ten temat: M. A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, (w:) M. Górski, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 59–66.

obszarach wiejskich – indeks FBI 23 (ang. *Farmland Bird Index*)³⁷, gdzie dane wykorzystane do jego obliczenia nie są kompletne³⁸. Ostateczna ocena realizacji WPR, dokonana na podstawie „Wspólnych ram monitorowania i oceny” CMEF za okres 2014–2020, zostanie opublikowana przez Komisję w 2021 r.

5. EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY JAKO ORGAN KONTROLI FINANSOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ang. *Court of Auditors*) jest zaliczany do grupy pięciu głównych instytucji UE³⁹, a jego działalność koncentruje się na kontroli wykonywania budżetu Unii, tj. na sprawdzaniu poboru dochodów budżetowych i dokonywaniu z niego wydatków finansujących działalność Unii. Z tego względu Trybunał jest podstawową instytucją nadzoru wydatków przeznaczonych na realizację WPR, a sprawowaną przez niego kontrolę można określić kontrolą zewnętrzną.

Trybunał został powołany w 1975 r.⁴⁰, a podstawą prawną jego działania są przepisy art. 285–287 TFUE. Główne zadania i kompetencje WTO są skupione na kontroli działań podejmowanych przez Komisję w celu wywiązania się z odpowiedzialności za wykonanie tego budżetu. Trybunał Obrachunkowy jest instytucją niezależną od Komisji, kontrola ETO ma charakter zewnętrznej kontroli finansowej, a gwarancje jego niezależności mają charakter traktatowy⁴¹. Członkowie ETO są w pełni niezależni i w zasadzie nieusuwalni, wybierani po jednym z każdego państwa członkowskiego spośród osób mających szczególne

³⁷ Indeks liczebności ptaków krajobrazu rolniczego, który jest jednym z oficjalnych wskaźników stanu środowiska w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

³⁸ Podobny problem dotyczy mierników oddziaływania instrumentów WPR na oszczędzanie wody i energii w rolnictwie, które nie zostały jeszcze zastosowane ze względu na ograniczony okres wdrażania, Raport Komisji 2018.

³⁹ W. Postulski, *Trybunał Obrachunkowy*, (w:) A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 248.

⁴⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy został ustanowiony na mocy Traktatu Finansowego (tzw. Traktat Brukselski) z dnia 22 lipca 1975 r., który wszedł w życie w dniu 25 października 1977 r. Traktat ten połączył dotychczasowe Komisje Obrachunkowe badające dochody i wydatki poszczególnych Wspólnot Europejskich: EWG, Euratom i EWWiS. Na tej podstawie ETO został jedyną instytucją upoważnioną do kontroli rachunków dochodów i wydatków wszystkich trzech Wspólnot. ETO uzyskał status instytucji dopiero w 1993 r. wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht. Szerzej: W. Czaplinski, *System instytucjonalny UE*, (w:) J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, Wraszawa 2004, s. 198–199, oraz M. Górka, *Instytucje i organy Unii Europejskiej*, (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 152.

⁴¹ J. Łacny, *Komentarz do art. 285*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012, s. 595–596.

kwalifikacje lub doświadczenie w krajowych instytucjach organów zewnętrznych (art. 286 TFUE)⁴².

Podstawową funkcją ETO jest funkcja kontrolna⁴³, która jest wykonywana na podstawie art. 287 TFUE i obejmuje przede wszystkim ewaluację wewnętrznego i zewnętrznego wykonania budżetu UE. Funkcja ta jest sprawowana przez trzy rodzaje kontroli:

1) kontrolę finansową obejmującą weryfikację sprawozdania finansowego na podstawie ksiąg rachunkowych, poprawności i kompletności operacji;

2) kontrolę zgodności obejmującą sprawdzenie legalności i prawidłowości wszelkich transakcji dotyczących realizacji budżetu UE. ETO wydaje w tym zakresie **orzeczenie o zgodności z obowiązującymi przepisami** i postanowieniami umownymi;

3) kontrolę wykonywania zadań obejmującą ocenę wykorzystywania środków finansowych UE, zwaną też kontrolą polityczną Parlamentu Europejskiego i Rady, która odbywa się w toku procedury udzielania absolutorium na podstawie ocen sporządzonych przez Trybunał⁴⁴.

Trybunał pełni także funkcje pozakontrolne:

1) współdziała z Parlamentem Europejskim i Radą, wspiera te organy w nadzorowaniu wykonywania budżetu UE, głównie w ramach procedury udzielania absolutorium;

2) prowadzi działalność opiniotwórczą – na żądanie pozostałych instytucji UE może wydawać opinie, opiniuje projekty aktów prawnych mających skutki finansowe i dotyczących zwalczania nadużyć. Funkcja ta ma duże znaczenie w pracy legislacyjnej, zwłaszcza poprzez wsparcie instytucji UE w zakresie wiedzy eksperckiej i doświadczenia;

3) promuje prawidłowe zachowania w zakresie rozliczalności i przejrzystości w ramach zarządzania finansowego, wspiera i stymuluje debaty dotyczące prawidłowego zarządzania finansami. Trybunał uczestniczy w procesie opracowywania międzynarodowych standardów w tym zakresie;

4) udziela informacji o funkcjonowaniu, roli, metodach i wynikach pracy ETO oraz zapewnia dostęp do dokumentów.

Trybunał bada operacje finansowe w zakresie właściwego rejestrowania i przedstawiania wyników, legalności i prawidłowości realizacji, oszczędności, wydajności oraz skuteczności zarządzania środkami. Trybunał kontroluje

⁴² W. Czaplinski, *System instytucjonalny UE*, (w:) J. Barcz, *Prawo...*, s. 198–199, czy M. Górka, *Instytucje i organy Unii Europejskiej*, (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje...*, s. 152–153.

⁴³ K. Zalega, *Kierunki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2004 r.*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 2, s. 105, oraz <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditingActivities.aspx> (dostęp: 28.12.2018 r.).

⁴⁴ Szerzej na ten temat: J. Łacny, *Komentarz do art. 287*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat...*, s. 610–612.

rachunki wszystkich wpływów i wydatków UE oraz utworzonych w jej ramach instytucji i organów. Kontrolerzy Trybunału mają prawo do dokonywania kontroli w instytucjach UE, państwach członkowskich i państwach trzecich korzystających z pomocy Unii⁴⁵. Członkowie Trybunału mogą żądać wszelkich potrzebnych im dokumentów i informacji⁴⁶.

Na Trybunale spoczywa obowiązek sprawozdawczy. Rezultaty przeprowadzonych kontroli są publikowane w postaci: 1) sprawozdań rocznych, w których omawiane są głównie wyniki prac związanych z kontrolami finansowymi i kontrolami zgodności w zakresie budżetu UE i Europejskich Funduszy Rozwoju (EFR), jak również pewne aspekty dotyczące zarządzania budżetem i osiągniętych wyników; 2) sprawozdań specjalnych, w których przedstawiane są wyniki wybranych kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności w konkretnych obszarach wydatków lub polityki, bądź w odniesieniu do kwestii związanych z budżetem lub zarządzaniem; 3) publikacji przekrojowych, takich jak przeglądy horyzontalne i dokumenty informacyjne; 4) opinii w sprawie nowych lub zmienionych aktów prawnych mających znaczny wpływ na zarządzanie finansami; 5) specjalnych sprawozdań rocznych dotyczących unijnych agencji, organów zdecentralizowanych i wspólnych przedsięwzięć⁴⁷. Sprawozdania roczne i sprawozdania specjalne podlegają obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w serii C⁴⁸ i są upubliczniane na stronach internetowych⁴⁹.

W konkluzji trzeba zauważyć, że tak ukształtowane funkcje Trybunału wykraczają znacznie poza właściwą kontrolę finansową, a dotyczą oceny zgodności z obowiązującymi przepisami⁵⁰ i ich oceny. Jak wskazano w literaturze przedmiotu⁵¹, Trybunał jest instytucją wzbudzającą współcześnie wielkie emocje. Państwa będące płatnikami netto postulują zwiększenie kontroli ETO nad wykorzystaniem funduszy wspólnotowych przez ich adresatów, w tym także nad wydawaniem funduszy pomocowych przez beneficjentów zewnętrznych. Ponadto Rada i Parlament Europejski często zlecają ETO przygotowanie raportów

⁴⁵ M. Busuioc, *External audit: the European Court of Auditors and the Joint Audit Committee*, (w:) *The ac-countability of European agencies: legal provisions and ongoing practices*, Delft 2010, s. 140.

⁴⁶ W. Postulski, *Trybunał Obrachunkowy*, (w:) A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie...*, s. 251.

⁴⁷ *Budowane zaufania na gruncie niezależnej kontroli. Strategia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na lata 2018–2020*, ETO 2017, s. 5.

⁴⁸ J. Łacny, *Komentarz do art. 287*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat...*, s. 613.

⁴⁹ Zob. www.eca.europa.eu.

⁵⁰ Świadczą o tym chociażby Obszary priorytetowe Trybunału w planowaniu prac na lata 2018–2020, do których zaliczono: 1) zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz przeciwdziałanie zmianie klimatu; 2) inwestycje na rzecz spójności, wzrostu i włączenia społecznego; 3) wyzwania związane z migracją, bezpieczeństwem i globalnym zrównoważonym rozwojem; 4) funkcjonujący jednolity rynek i trwała unia walutowa; 5) finansowanie systemu UE i administrowanie nim w sposób odpowiedzialny i skuteczny; zob. *Budowane zaufania...*, s. 9.

⁵¹ W. Czapliński, *System instytucjonalny UE*, (w:) J. Barcz, *Prawo...*, s. 199.

dotyczących gospodarowania przez Komisję funduszami strukturalnymi. Przede wszystkim jednak Komisja Europejska zarzuca Trybunałowi dążenie do kontrolowania wydatków nie tylko z punktu widzenia legalności i celowości, lecz także merytorycznego.

Merytoryczny, a nie tylko finansowy charakter kontroli jest uwidoczniiony także w strukturze organizacyjnej ETO. Trybunał opiera się na działaniach pięciu izb (tzw. izby wertykalne), odpowiadających za przedmiotowo podzielone sektory wydatków i dochodów oraz jednej dodatkowej izby horyzontalnej – Izby koordynacji, oceny, zapewnienia jakości i rozwoju (izba CEAD). Z uwagi na temat opracowania największe znaczenie należy przypisać kontroli sprawowanej przez Izbę I – Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona. Izba ta dokonuje analiz kontrolnych z zakresu wydatkowania środków finansowych związanych z gospodarowaniem zasobami naturalnymi⁵², ochrony środowiska, ale także instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (m.in. w zakresie programowania WPR⁵³ czy wsparcia młodych rolników⁵⁴).

Mimo że Trybunał nie ma uprawnień jurysdykcyjnych, nie może nakładać na organy lub osoby, w których działalności stwierdził nieprawidłowości, żadnych sankcji⁵⁵, znaczenie jego ewaluacji jest znacznie dalej idące niż tylko sporządzenie wniosków pokontrolnych. Pogląd o wzrastającej roli Trybunału, jego szerszym niż tylko kontrolno-finansowym charakterze znajduje potwierdzenie w skuteczności zrealizowanych przez organy Unii i kraje członkowskie zaleceń. W sprawozdaniach rocznych wskazano poziom skuteczności przeprowadzonych analiz. Trybunał sprawozdał w 2016 r.⁵⁶, że 67% jego zaleceń zostało w pełni zrealizowanych, 17% zostało zrealizowanych w przeważającej mierze, a tylko niewielki odsetek zaleceń został częściowo (11%) lub w ogóle (5%) niezrealizowany.

⁵² Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 1/2017, „Należy dołożyć wszelkich starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału”, Dz.Urz. UE C 58 z 23.02.2017 r., s. 6.

⁵³ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 16/2017, „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach”, Dz.Urz. UE C 386, 16.11.2017 r., s. 5, w którym Trybunał stwierdził, że proces programowania jest zbyt długi i skomplikowany, a występujące w nim niedociągnięcia odbijają się niekorzystnie na osiągniętych wynikach.

⁵⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 10/2017, „Unijne wsparcie dla młodych rolników powinno być lepiej ukierunkowane, tak aby zapewniało rzeczywisty wkład w wymianę pokoleń”, Dz.Urz. UE C 212, 1.7.2017 r., s. 19.

⁵⁵ W. Postulski, *Trybunał Obrachunkowy*, (w:) A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie...*, s. 247.

⁵⁶ *Kontrola EU w skrócie. Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016*, s. 19, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/auditinbrief-2016/auditinbrief-2016-PL.pdf> (dostęp: 28.12.2018 r.).

6. OCENA WYBRANYCH INSTRUMENTÓW WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W ŚWIETLE EWALUACJI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Skuteczność jest jednym z głównych kryteriów wszelkich racjonalnych, celowych działań⁵⁷. Odnosi się to zarówno do sfery tworzenia, jak i stosowania prawa oraz jego wykonania, które podlegają ocenie z punktu widzenia zależności: środek – cel⁵⁸. Jak wskazuje Z. Kmieciak⁵⁹, prawo jest skuteczne, jeśli jego normy, w sposób bezpośredni lub pośredni, poprzez akty stosowania prawa i wykonywanie tych aktów, wywołują skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym przez prawodawcę lub inne podmioty celem. Skuteczność prawa jest także podstawowym warunkiem jego efektywności⁶⁰.

Do podstawowych kryteriów oceny skuteczności prawa można zaliczyć jego komunikatywność, jasność, precyzyjność, bezwarunkowość czy zupełność. W doktrynie⁶¹ wskazuje się także pojęcie „skuteczności progowej” prawa, tj. wyznaczenie minimalnego poziomu zgodności skutków prawnych prawa z wytyczonym celem, którego przekroczenie pozwala przypisać prawu cechę skuteczności. Jak wskazuje J. Stelmach⁶², prawo, które nie spełnia chociażby minimalnych warunków efektywności, faktycznie przestaje istnieć, a systemy prawa oparte wyłącznie na jego stanowieniu nie są efektywne. Największy problem dotyczy wyznaczenia metody owego „minimum”, w tym dopuszczalność dokonywania ocen szacunkowych bądź intuicyjnych⁶³. Miernikiem skuteczności będzie stopień realizacji założonego celu, ale jego „wylczenie” będzie miało zawsze pewną dozę subiektywności⁶⁴.

Ewaluacje wykonywane przez Trybunał obejmują przede wszystkim kontrolę zgodności, sprawdzającą legalność i prawidłowość wydatkowania środków

⁵⁷ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, nr 1–2, s. 6.

⁵⁸ Z. Kmieciak, *Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń*, (w:) Z. Kmieciak (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom III. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2014, s. 1.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 2.

⁶⁰ J. Stelmach, (w:) J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25–26.

⁶¹ Z. Kmieciak, *Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń*, (w:) Z. Kmieciak (red.), *Jawność...*, s. 2.

⁶² J. Stelmach, *Efektywne prawo*, <http://www2.wpia.uw.edu.pl/files/doktoranckie/STELMACH%20J.%20-%20EFEKTYWNE%20PRAWO.doc?short> (dostęp: 28.12.2018 r.).

⁶³ Z. Kmieciak, *Z zagadnień metodologii badań skuteczności regulacji administracyjno-prawnej*, (w:) G. Szpor (red.), *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2009, s. 11–12.

⁶⁴ J. Kunysz, *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2, s. 80–81.

budżetowych, w tym na realizację założeń Wspólnej Polityki Rolnej. W tym zakresie ETO wydaje sprawozdanie specjalne zawierające orzeczenie o zgodności z obowiązującymi przepisami.

W literaturze przedmiotu⁶⁵ od kilku lat przywoływane było krytyczne stanowisko Trybunału w kwestii przyjętych rozwiązań legislacyjnych w zakresie wymogów wzajemnej zgodności, programów rolnośrodowiskowych i rolnictwa ekologicznego, w specjalnych sprawozdaniach z 2008 r.⁶⁶, 2011 r.⁶⁷, 2012 r.⁶⁸. Trybunał dokonał zarówno oceny ustawodawstwa europejskiego, jak i skuteczności wdrożenia tych instrumentów w poszczególnych państwach członkowskich.

W przypadku programów rolnośrodowiskowych, zdaniem ETO, cele określone przez państwa członkowskie były zbyt liczne i niewystarczająco zdefiniowane, by móc ocenić, czy zostały osiągnięte, brak też było skupienia uwagi w regulacjach krajowych na konkretnych problemach środowiskowych (m.in. Hiszpania, Włochy, Francja). Ponadto państwa członkowskie nie udostępniły informacji na temat środowiskowych korzyści osiąganych w wyniku płatności rolnośrodowiskowych⁶⁹.

Zdaniem ETO wymogi wzajemnej zgodności postawione przed producentami rolnymi nie zostały odpowiednio sformułowane, a ich charakter był czysto formalny. Nie wszystkie kraje członkowskie (np. Francja, Słowenia, Belgia, Holandia, czy Portugalia)⁷⁰ implementowały całość norm zasady wzajemnej zgodności wynikających z prawa wspólnotowego, co znacząco obniżało skuteczność tego instrumentu. Trybunał podkreślił także, że pomimo iż wymogi, które musieli spełniać rolnicy były liczne i złożone, niemal wszystkie stosowane były dotychczas na mocy już obowiązujących regulacji, więc wprowadzenie omawianej zasady nie spowodowało istotnej zmiany w stosowanych praktykach rolniczych⁷¹.

W zakresie rolnictwa ekologicznego ETO wskazał konieczność zwiększenia kontroli odpowiednich organów państw członkowskich nad jednostkami certyfikującymi, z uwagi na fakt, że obecny system kontroli produktów ekologicznych

⁶⁵ M. A. Król, *Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej*, (w:) J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014, s. 563.

⁶⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 8/2008, „Czy zasada współzależności jest skuteczna?”, nr CELEX: 52008SA0008.

⁶⁷ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 7/2011, „Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i zarządza się nim odpowiednio?”, nr CELEX: 52011SA0007.

⁶⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 8/2012, „Kontrola systemu kontroli produkcji, przetwarzania, dystrybucji i przewozu produktów ekologicznych”, Dz.Urz. UE C 187 z 27.06.2012 r., s. 7.

⁶⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 7/2011, „Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego...”, s. 8.

⁷⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 8/2008, „Czy zasada współzależności...”, s. 13–14.

⁷¹ *Ibidem*, s. 17 i n.

nie dostarcza pewności, że kluczowe wymogi produkcji ekologicznej zostały spełnione⁷². Oznacza to, iż Trybunał podał w wątpliwość możliwość pełnej oceny skuteczności tego instrumentu z uwagi na zbytnią ogólnikowość wyznaczonych celów. Wiele państw członkowskich miało niewystarczająco szczegółowe procedury kontroli produkcji ekologicznej lub wydało je z dużym opóźnieniem (np. Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, Irlandia)⁷³. Zastrzeżenia dotyczyły także systemu dystrybucji i przywozu produktów ekologicznych, wiarygodności danych, by móc ocenić, czy zezwolenia na przywóz udzielane przez państwa członkowskie spełniają warunki określone w art. 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1235/2008 ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich⁷⁴. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono np. w Niemczech czy we Włoszech⁷⁵.

Podstawowym celem kontroli Trybunału w odniesieniu do płatności z tytułu zazieleniania⁷⁶ było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dzięki zazielenianiu udało się poprawić wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu zgodnie z celem ustanowionym w przepisach UE. Trybunał stwierdził, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – miało w znaczący sposób przyczynić się do poprawy wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu, przede wszystkim ze względu na znaczny efekt *deadweight*⁷⁷, który ma niekorzystny wpływ na skuteczność wdrożenia tego instrumentu, a do tego szacuje się, że zazielenianie doprowadziło do zmian w praktykach rolniczych tylko na około 5% wszystkich użytków rolnych w UE⁷⁸.

Stąd wypływa konstatacja, że płatność z tytułu zazieleniania pozostaje zasadniczo systemem wsparcia dochodów, a przy braku jasnych, wystarczająco ambitnych celów środowiskowych, do osiągnięcia których miałyby przyczynić

⁷² Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 8/2012, „Kontrola systemu kontroli...”, s. 8, 47.

⁷³ *Ibidem*, s. 19.

⁷⁴ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1235/2008 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w odniesieniu do ustaleń dotyczących przywozu produktów ekologicznych z krajów trzecich, Dz.Urz. UE L 334 z 12.12.2008 r., s. 25.

⁷⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 8/2012, „Kontrola systemu kontroli...”, s. 43.

⁷⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 21/2017, „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”, Dz.Urz. UE C 429 z 14.12.2017 r., s. 24.

⁷⁷ Terminem *deadweight* określa się sytuacje, w których pieniądze publiczne (płatność z tytułu zazieleniania) są wypłacane beneficjentowi (rolnikowi) za dobra publiczne (praktyki rolnicze korzystne dla środowiska), które zostałyby zapewnione nawet bez wsparcia publicznego, ponieważ stanowią część normalnej działalności beneficjenta lub są wymagane przez prawo (np. zasada wzajemnej zgodności), *ibidem*, s. 34.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 7.

się zazielenianie, przydział środków budżetowych na zazielenianie nie jest uzasadniony środowiskowymi aspektami tej praktyki.

Trzeba także zauważyć, że Trybunał poddawał wybrane instrumenty prawne wielokrotnej ocenie. Przykładem mogą być rozwiązania prawne w zakresie wymogów wzajemnej zgodności, które podlegały ewaluacji w 2008 r. i ponownie w 2016 r.⁷⁹. Oceniając ponownie ten instrument, Trybunał stwierdził, że na podstawie dostępnych informacji Komisja nie była w stanie w stosowny sposób ocenić skuteczności zasady wzajemnej zgodności. Zmiany w WPR w latach 2014–2020 ograniczyły nieco liczbę przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności, eliminując wymogi, które nie były w wystarczającym stopniu istotne dla działalności rolniczej. Trybunał postuluje, by mimo wprowadzonych zmian, system zarządzania zasadą wzajemną zgodnością i jej kontroli jeszcze dodatkowo uprościć. Ponadto ETO stwierdził, że oczekiwane rezultaty polityki w tym zakresie nie kompensują znacznie większej złożoności WPR na skutek zazieleniania.

Dodatkowa analiza dotyczyła wzajemnych relacji między praktykami rolnymi w ramach nowej płatności z tytułu zazieleniania a wcześniejszymi normami dobrej kultury rolnej. W rezultacie wprowadzenia tych dwóch instrumentów istnieją obecnie dwa zbiory komplementarnych praktyk rolniczych mających te same cele – utrzymanie gruntów i ochronę różnorodności biologicznej⁸⁰. Pomimo łączących je podobieństw, przestrzeganie obowiązkowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i przepisów dotyczących zazieleniania weryfikuje się w ramach dwóch systemów kontroli. Może to prowadzić do braku efektywności systemów kontroli i powstania dodatkowego obciążenia administracyjnego. W okresie programowania 2014–2020 podjęto starania o usprawnienie i uproszczenie norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska poprzez usunięcie niektórych wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (np. norm odnoszących się do płodozmianu i ochrony trwałych użytków zielonych).

Ta negatywna ocena skuteczności instrumentów rolnośrodowiskowych znajduje swój wyraz w stale pogłębiającym się stanie zagrożenia ekologicznego biosfery. Jednym z istotnie zanieczyszczonych elementów są zasoby wodne, w tym zasoby wód morskich Morza Bałtyckiego, zagrożone zanieczyszczeniem ze źródeł lądowych, zwłaszcza ze źródeł rolniczych. Jak wskazują przeprowadzone

⁷⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 26/2016, „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie”, Dz.Urz. UE C 401 z 29.10.2016 r., s. 3.

⁸⁰ Niektóre praktyki odbiegają od norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska: płodozmian nie stanowi dywersyfikacji upraw, ochrona trwałych użytków zielonych nie jest utrzymywaniem trwałych użytków zielonych, o którym mowa w prawodawstwie dotyczącym zazieleniania, a zachowanie cech krajobrazu na wszystkich użytkach rolnych różni się od posiadania 5% obszaru proekologicznego na gruntach ornych.

badania⁸¹, pomimo zastosowania wielu kosztochłonnych instrumentów WPR odnoszących się do ochrony środowiska w działalności rolniczej, rolnictwo jest jedną z dziedzin gospodarki, która istotnie negatywnie oddziałuje na środowisko przyrodnicze. Przykładowo nadal poważnym negatywnym czynnikiem są nadmierne dawki azotu stosowane w produkcji rolnej, wpływające na ekosystem poprzez degradację gleby i wód. W literaturze przedmiotu⁸² zauważono, iż uzyskany dzięki temu wzrost plonów powoduje otrzymanie plodów rolnych gorszej jakości, mniejszej wartości odżywczej, co wkracza w zagrożenia dla bezpieczeństwa ekologicznego nie tylko w aspekcie środowiskowym czy żywnościowym, lecz przede wszystkim zdrowotnym. Szczegółową analizę w tym zakresie przedstawił ETO w 2000 r.⁸³ Na podstawie prowadzonych badań w krajach starej UE-15 Trybunał stwierdził, iż intensyfikacja produkcji rolnej, szczególnie poprzez zwielokrotnione używanie nawozów⁸⁴, spowodowała przenikanie azotanów do wód powierzchniowych i podziemnych, powodując postępującą eutrofizację⁸⁵ zagrażającą życiu w środowisku wodnym.

Jeszcze gorsze wyniki ukazała analiza Trybunału przeprowadzona w 2016 r., opublikowana w Sprawozdaniu specjalnym pt. „Przeciwdziałanie eutrofizacji w Morzu Bałtyckim – wymagane są dalsze, bardziej skuteczne działania”⁸⁶. Na podstawie badań ETO wskazał, iż działania podjęte przez kraje członkowskie Wspólnoty, jak również na poziomie UE, na rzecz zmniejszenia zanieczyszczenia wód morskich substancjami biogennymi, odnoszą ograniczony skutek. Najpoważniejszym wyzwaniem jest eutrofizacja, największym źródłem zanieczyszczeń Bałtyku jest rolnictwo, natomiast najpoważniejszym problemem – słabe ukierunkowanie i niewystarczające wdrożenie instrumentów prawno-ekonomicznych.

⁸¹ J. Igras, M. Pastuszak, (w:) J. Igras, M. Pastuszak (red.), *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku*, Puławy 2009, s. 13, czy Z. Bukowski, *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, (w:) I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, Poznań 2012.

⁸² P. Hewelka, T. Brandyk, *Zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ochrona i zrównoważony rozwój środowiska wiejskiego*, Warszawa 1996, s. 46 i n.

⁸³ Court of Auditors, Special Report No. 14/2000 on „Greening the CAP” together with the Commission’s replies, Dz.Urz. WE C 351, Vol. 43 z 8.12.2000 r., s. 1. W zakresie oddziaływania rolnictwa na zasoby wodne zob. Załącznik 2.

⁸⁴ Koncentracja i intensyfikacja rolnictwa doprowadziły do sytuacji, w której średnie wykorzystanie nawozów azotowych sięga 34 ton na milę kwadratową w Niemczech i Wielkiej Brytanii, w porównaniu do 7,6 ton w USA. Por.: B. Gardner (red.), *Agriculture and the Environment: Development of EU Agri-Environment Policy*, Agra Europe, EPA Associates, Brussels 1999, s. 24.

⁸⁵ Na temat prawnego pojęcia „eutrofizacja” zob.: M. A. Król, *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018, s. 214–219.

⁸⁶ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne 3/2016, „Przeciwdziałanie eutrofizacji w Morzu Bałtyckim – wymagane są dalsze, bardziej skuteczne działania”, Dz.Urz. UE 131, C 14.04.2016 r., s. 4.

7. WNIOSKI

Europejski Trybunał Obrachunkowy, pełniący zasadniczą funkcję strażnika wspólnotowych funduszy, w ostatniej dekadzie bardzo krytycznie merytorycznie ocenił ustawodawstwo europejskie w zakresie przyjętych rozwiązań legislacyjnych dotyczących instrumentów ochrony środowiska w działalności rolniczej. Trybunał zarzucał przede wszystkim brak skupienia uwagi w implementujących przepisy UE regulacjach krajowych na konkretnych problemach środowiskowych. Ponadto wyraził pogląd, iż wymogi wzajemnej zgodności postawione przed producentami rolnymi nie zostały odpowiednio sformułowane, a ich charakter jest czysto formalny. Nie wszystkie kraje członkowskie implementowały całość tych norm wynikających z prawa wspólnotowego, co znacząco obniżyło skuteczność tego instrumentu. W tym zakresie wymagał także podkreślenia fakt, że znaczna część wymogów ustanowiona była na mocy dotychczas obowiązującej regulacji, więc wprowadzenie omawianej zasady nie powodowało fundamentalnej zmiany w stosowanych praktykach rolniczych. W okresie programowania 2014–2020 sytuację skomplikowało jeszcze wprowadzenie dodatkowej płatności za zazieleniania. W rezultacie wprowadzenia tych równoległych instrumentów istnieją obecnie dwa rozbudowane zbiory dopełniających się praktyk rolniczych mających te same cele, a w ocenie Trybunału zamierzone efekty środowiskowe są dalekie od oczekiwań.

W zakresie rolnictwa ekologicznego Trybunał wskazał konieczność zwiększenia kontroli odpowiednich organów państw członkowskich nad jednostkami certyfikującymi z uwagi na to, że obecny system kontroli produktów ekologicznych nie dostarcza pewności, iż kluczowe wymogi produkcji ekologicznej zostały spełnione. W rezultacie konsument, płacąc zazwyczaj wyższą cenę za produkt rolny, nie ma pewności, że przy jego uzyskaniu stosowano metody rolnictwa ekologicznego, a pozytywne skutki płatności do tej metody produkcji dla środowiska nie powstają.

Przedstawione rozważania uprawniały do wniosku, że pomimo niezaprzeczalnego znaczenia przyjętych po wstąpieniu do UE rozwiązań prawnych w zakresie ochrony biosfery w działalności rolniczej, wysuwane są kolejne postulaty pod adresem zarówno ustawodawcy europejskiego, jak i ustawodawstwa w poszczególnych państwach członkowskich. Stąd wniosek *de lege ferenda*, by projektowane rozwiązania prawne w ramach kolejnej reformy WPR w okresie programowania po 2020 r. pozwoliły na bardziej skuteczne uwzględnienie w procesie wytwórczym w rolnictwie aspektów ochrony środowiska, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, racjonalnej gospodarki odpadami, dobrostanu zwierząt i walorów krajobrazowych. Wprowadzenie przyszłych unormowań musi być poprzedzone rzetelną symulacją projektowanych skutków dla środowiska, a państwa członkowskie muszą zapewnić ich większą

skuteczność poprzez efektywną implementację, która umożliwi rzeczywiste wprowadzenie w życie postanowień przyjętych na szczeblu unijnym do krajowych porządków prawnych.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M., *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej i jej perspektywy na drugą dekadę XXI wieku*, (w:) D. Kopycińska (red.), *Polityka Unii Europejskiej*, Szczecin 2008
- Budowane zaufania na gruncie niezależnej kontroli. Strategia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na lata 2018–2020*, ETO 2017
- Bukowski Z., *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, (w:) I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, Poznań 2012
- Busuioic M., *External audit: the European Court of Auditors and the Joint Audit Committee*, (w:) *The accountability of European agencies: legal provisions and ongoing practices*, Delft 2010
- Czapliński W., *System instytucjonalny UE*, (w:) J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Finansowanie WPR*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2019, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl
- Gardner B. (red.), *Agriculture and the Environment: Development of EU Agri-Environment Policy*, Agra Europe, EPA Associates, Brussels 1999
- Gąsowski A., *Wspólna Polityka Rolna – czy faktycznie?*, „Problemy Rolnictwa Światowego, Zeszyty Naukowe SGGW” 2015, t. 15, nr 2
- Górka M., *Instytucje i organy Unii Europejskiej*, (w:) J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012
- Hewelka P., Brandyk T., *Zadania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Ochrona i zrównoważony rozwój środowiska wiejskiego*, Warszawa 1996
- Igras J., Pastuszek M., (w:) J. Igras, M. Pastuszek (red.), *Udział polskiego rolnictwa w emisji związków azotu i fosforu do Bałtyku*, Puławy 2009
- Izdebski R., *Nowy podział unijnego wsparcia dla rolnictwa podstawowym warunkiem jego zrównoważonego rozwoju i absorpcji badań naukowych w Polsce*, (w:) E. K. Chyłek, M. Pietras (red.), *Badania naukowe w procesie kształtowania polskiej wizji Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej*, Warszawa 2015
- Jeżyńska B., Pastuszek R., *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE – 186
- Jurcewicz A., *Komentarz do art. 39*, (w:) A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. I, Warszawa 2012
- Jurcewicz A., *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” 1993, z. 4

- Jurcewicz A., *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2017
- Kmieciak Z., *Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń*, (w:) Z. Kmieciak (red.), *Jawność i jej ograniczenia. Tom III. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2014
- Kmieciak Z., *Z zagadnień metodologii badań skuteczności regulacji administracyjno-prawnej*, (w:) G. Szpor (red.), *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2009
- Kontrola EU w skrócie. Wprowadzenie do sprawozdań rocznych Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2016*, s. 19, <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/auditinbrief-2016/auditinbrief-2016-PL.pdf> (dostęp: na 28.12.2018 r.)
- Król M. A., *Dekada prawnej ochrony biosfery w działalności rolniczej*, (w:) J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014
- Król M. A., *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, z. 10
- Król M. A., *Gospodarowanie zasobami wodnymi na obszarach wiejskich a prawna ochrona Morza Bałtyckiego przed eutrofizacją*, (w:) D. Łobos-Kotowska, P. Gała, M. Stańko, *Współczesne problemy prawa rolnego i cywilnego. Księga jubileuszowa Profesor Teresy Kurowskiej*, Warszawa 2018
- Król M. A., *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, (w:) M. Górski, M. Niedziółko, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012
- Król M. A., *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, (w:) B. Jeżyńska, E. Kruk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Kunysz J., *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2014, nr 2
- Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
- Łacny J., *Komentarz do art. 285*, (w:) A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012
- Mathews A., *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2018
- Niewiadomski A., *Prośrodowiskowe determinanty polskiej i europejskiej polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, t. XXVI, z. 1
- Partnerstwo między Europą a rolnikami, Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej (WPR): z myślą o żywności, obszarach wiejskich i środowisku*, Komisja Europejska 2017, http://europa.eu/pol/index_pl.htm:http://europa.eu/pol/index_pl.htm (dostęp: 28.12.2018 r.)
- Postulski W., *Trybunał Obrachunkowy*, (w:) A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002
- Stelmach J., (w:) J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007

- Stelmach J., *Efektywne prawo*, <http://www2.wpia.uw.edu.pl/files/doktoranckie/STELMACH%20J.%20-%20EFEKTYWNE%20PRAWO.doc?short> (dostęp: 28.12.2018 r.)
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2008
- Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020*, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, June 2017
- Tomczak F., *Zmiany i reformy WPR: konsekwencje dla rolnictwa i finansowania polityki rolnej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, nr 126, Warszawa 2008
- Wigier M., Kowalski A., *Common Agricultural Policy of the European Union – the present and the future. Member states point of view*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, nr 73.1, Warszawa 2018
- Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, nr 1–2
- Zalega K., *Kierunki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w 2004 r.*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 2
- Zięba J., (w:) A. Jurcewicz (red.), *System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik. Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, t. XXVI, Warszawa 2010

THE EFFECTIVENESS OF AGRI-ENVIRONMENTAL INSTRUMENTS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IMPLEMENTATION IN THE ASSESSMENT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

Summary

The considerations carried out in this study serve to answer the question on the level of implementation of selected agri-environmental instruments in individual EU countries in the opinion of the European Court of Auditors. The aim of the article is to analyze and evaluate ECA judgments on compliance with applicable regulations, as well as recommendations for future directions of changes in the impact of agriculture on the environment, currently proposed in various options for the next stage of CAP development after 2020.

KEYWORDS

Common Agricultural Policy, European Court of Auditors, implementation of selected agri-environmental instruments, criteria for assessing the effectiveness of law

SŁOWA KLUCZOWE

Wspólna Polityka Rolna, Europejski Trybunał Obrachunkowy, wdrożenie wybranych instrumentów rolnośrodowiskowych, kryteria oceny skuteczności prawa