



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 19.10.2005
COM(2005) 509 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI

**w sprawie uproszczenia i udoskonalenia prawodawstwa
w zakresie wspólnej polityki rolnej**

A. WSTĘP

Niniejszy komunikat przedstawia plany Komisji zmierzające do uproszczenia wspólnej polityki rolnej (WPR) z uwzględnieniem realiów gospodarczych, politycznych i związanych ze środowiskiem. Ograniczenie biurokracji w sektorze rolnym poprzez wprowadzenie bardziej przejrzystych, zrozumiałych i mniej uciążliwych przepisów umożliwi podmiotom gospodarczym ograniczenie kosztów, a obywatelom Europy zagwarantuje właściwe wykorzystanie funduszy publicznych.

Wspólna polityka rolna, od chwili wprowadzenia w życie, ustanawiała szerokie ramy polityczne i prawne dla rolnictwa w Europie; dzięki temu, że stanowi obszar działalności w pełni zintegrowany na poziomie Wspólnoty, zastępuje ona znaczną część ustawodawstwa krajowego. Umożliwiła ona realizację większości celów określonych w Traktacie WE przy jednoczesnym złagodzeniu społecznych skutków restrukturyzacji rolnictwa. Jednocześnie zarówno rolnicy, jak i administracja muszą poruszać się w gęstej siatce wprowadzonych przepisów i środków, co może zwiększać ryzyko rozminięcia się z celami polityki, utrudniać racjonalne wydatkowanie funduszy unijnych oraz negatywnie wpływać na społeczną akceptację WPR.

Prace nad uproszczeniem WPR podjęte przez Komisję ponad dziesięć lat temu wchodzą aktualnie w nową fazę. W oparciu o działanie ramowe mające na celu „Aktualizację i uproszczenie dorobku prawnego wspólnoty”¹ i w następstwie swojego komunikatu zatytułowanego „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Nowy początek strategii lizbońskiej”² Komisja przyjęła w marcu 2005 r. komunikat w sprawie „Poprawy otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”³, w którym podkreśla znaczenie udoskonalenia prawodawstwa dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej.

Podczas spotkania ministrów na posiedzeniu Rady ds. rolnictwa w grudniu 2004 r., Komisarz ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich podała do informacji swój zamiar przedstawienia niniejszego komunikatu. Stanowi on element wkładu WPR na rzecz realizacji strategii lizbońskiej UE oraz na rzecz szeroko pojętej koncepcji zarządzania, jaka przyświeca Komisji.

B. CEL UPROSZCZENIA

Uproszczenie ma na celu zidentyfikowanie, a następnie wyeliminowanie niepotrzebnych obciążeń. Można wyróżnić dwa rodzaje uproszczeń:

- **uproszczenie techniczne** (tj. w stałych ramach danej polityki) zakłada przegląd ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania w celu usprawnienia, zwiększenia opłacalności i osiągnięcia bieżących celów politycznych w bardziej skuteczny sposób, nie zmieniając przy tym polityk leżących u ich podstaw;
- **uproszczenie „polityczne”** polegające na udoskonaleniu wsparcia na rzecz rolnictwa oraz instrumentów polityki rozwoju obszarów wiejskich. Można je opisać jako „wypracowywanie polityki z uwzględnieniem elementów uproszczenia”. W tym przypadku szczególną rolę odgrywa ocena skutków wprowadzanych przepisów.

¹ COM(2003) 71.

² COM(2005) 24.

³ COM(2005) 97.

Aby uniknąć debaty politycznej, do jakiej mogłoby dojść w kontekście uproszczenia, ważne jest wyraźne podkreślenie powyższego rozróżnienia. Uproszczenie nie może bowiem przerodzić się w dodatkowe forum, na którym będą dyskutowane podjęte już decyzje polityczne.

Głównym tematem komunikatu są możliwości dokonania uproszczeń technicznych, chociaż niektóre działania, takie jak racjonalizacja lub harmonizacja mechanizmów zarządzania rynkiem mogą dać początek debacie natury politycznej.

C. OGRANICZENIA

Uproszczenie WPR jest ambitnym projektem, przy realizacji którego należy wykazać polityczną determinację oraz duży stopień realizmu. Polityka rolna oraz polityka rozwoju obszarów wiejskich, w których znajdują odbicie cele zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej polityki, określone w Traktacie WE, są z natury bardzo złożone.

Uproszczenie powinno być zgodne z ogólnymi celami polityki, takimi jak środowisko, bezpieczeństwo żywności, spójność oraz ochrona interesów finansowych Wspólnoty.

Niezbędne jest racjonalne zarządzanie polityką. WPR jest polityką wyjątkową ze względu na stopień, w jakim jest ona regulowana i finansowana na szczeblu UE. Gdyby nie istniało wspólne podejście do wspólnego rynku, pomocy dla rolnictwa oraz handlu z państwami trzecimi, niemożliwe byłoby zapewnienie równych szans na rynku wewnętrznym oraz kontynuowanie liberalizacji w międzynarodowej wymianie handlowej. Wspólnotowe ramy gwarantują, że programy rozwoju obszarów wiejskich przeprowadza się zgodnie ze wspólnymi zasadami, nie powodując nieuczciwej przewagi konkurencyjnej. Jeżeli podstawowe normy w dziedzinie środowiska, dobrostanu zwierząt, rolnictwa ekologicznego oraz etykietowania mają rzeczywiście być uczciwe, należy je ustanowić w oparciu o wspólną podstawę. Wymaga to obszernego prawodawstwa oraz skutecznych mechanizmów finansowania i kontroli, w celu ochrony interesu publicznego i zapewnienia przejrzystości.

Polityka musi być tworzona z myślą o jej zastosowaniu w rozmaitych warunkach, wynikających zarówno z cech charakterystycznych rolnictwa, jak i tradycji administracji w poszczególnych państwach rozszerzonej Unii.

Polityczny konsensus w odniesieniu do szeroko zakrojonych i złożonych polityk wymaga równowagi pomiędzy prostotą działań administracyjnych oraz elastycznością dostosowaną do lokalnych potrzeb, musi uwzględniać zasadę proporcjonalności, pomocniczości oraz odpowiedzialności przed pozostałymi instytucjami Wspólnoty.

Obciążenia związane z kontrolą są często podawane jako obszar, w którym uproszczenie mogłoby przynieść korzyści. Jednak w ciągu ostatnich piętnastu lat wprowadzono w życie nowoczesne, skuteczne i proporcjonalne środki kontroli. Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli (IACS) utrzymuje obciążenia administracyjne, którym podlegają rolnicy, na rozsądnym poziomie, a przy tym zapewniał wysoki poziom bezpieczeństwa finansowego i ochrony pieniędzy podatników.

Choć uproszczenie nie może być przywoływane jako argument na rzecz osłabienia wspomnianych uregulowań, w odpowiednich przypadkach Komisja gotowa jest wziąć pod uwagę bardziej usprawnione procedury pod warunkiem, że nie spowodują one obniżenia poziomu bezpieczeństwa finansowego.

D. INWENTARYZACJA

Uproszczenie WPR nie jest nowością, ponieważ już od połowy lat 90. Komisja prowadzi w tej materii różne działania.

Kolejne reformy WPR niosły ze sobą znaczne uproszczenia, z których ostatnie polegało na połączeniu większej liczby płatności bezpośrednich na rzecz wspierania dochodów w jednolity system płatności oddzielonych od produkcji.

Komisja zwróciła uwagę na swoje działania na rzecz uproszczenia WPR w sprawozdaniach dla Parlamentu i Rady, w których podkreśliła swoją determinację w zakresie dalszych wysiłków w celu uproszczenia⁴.

Komisja działała również w ścisłej współpracy z władzami krajowymi w celu dokładnego określenia obszarów, w których możliwe byłoby uproszczenie. Około 200 propozycji przedstawionych przez agencje płatnicze zostało ujętych w szczegółowej analizie przeprowadzonej w latach 1997–2000. Komisja była w stanie pozytywnie rozpatrzyć około połowy z nich. Pozostałym nie nadano dalszego biegu, ponieważ uznano, że pociągałyby za sobą nadmierne koszty, byłyby szkodliwe dla należytego zarządzania finansami lub też stwierdzono, że nie niosą one ze sobą realnych szans na uproszczenie.

Analiza ta została powtórzona w latach 2001–2003. Powołana przez Komisję grupa ds. uproszczenia złożona z przedstawicieli władz krajowych dokonała analizy propozycji Państw Członkowskich. Wyniki analizy zostały włączone do dyskusji na temat reformy wprowadzonej w 2003 r. i nie były przedmiotem osobnego sprawozdania.

I Działania horyzontalne

a) Uporządkowanie przepisów związanych z rolnictwem

Komisja przywiązuje ogromną wagę do tego, by obywatele mieli dostęp do prawodawstwa Wspólnoty i zależy jej na tym, by było ono jasne i przejrzyste. Dotychczas pracowała nad ograniczeniem liczby obowiązujących aktów prawnych w dziedzinie rolnictwa oraz nad formalnym udoskonaleniem tekstów prawnych, zwłaszcza tych, które były kilkakrotnie zmieniane.

Przez wiele lat Komisja badała „*acquis*”, aby stwierdzić, które akty prawne się zdezaktualizowały. Działaniom tym służył dwuletni program w sprawie „Aktualizacji i uproszczenia dorobku prawnego wspólnoty”⁵. W roku 2003 i 2004, w ramach trwających działań na rzecz uproszczenia, z listy obowiązujących aktów prawnych w dziedzinie rolnictwa usunięto, w wyniku uznania za przestarzałe i w drodze oficjalnego uchylecia, około 520 dokumentów.

⁴ COM(1999) 156 COM(2001) 48.

⁵ COM(2003) 71.

Dzięki udoskonaleniu narzędzi informatycznych dostęp do aktów prawnych w dziedzinie rolnictwa stał się łatwiejszy. Całość wspólnotowych aktów prawnych jest teraz ogólnie dostępna za pośrednictwem strony internetowej EUR-Lex⁶. Zarówno konsolidacja, jak i kodyfikacja⁷ tekstów prawnych zwiększają dostępność „acquis” i jego pewność prawną. Większość aktów prawnych dotyczących rolnictwa dostępnych jest w Internecie w wersji skonsolidowanej, natomiast niewiele z nich oficjalnie przyjęto w formie skodyfikowanej.

b) Przepisy dotyczące pomocy państwa

Przepisy dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnictwa były upraszczane od 1999 r., przez co zyskały na przejrzystości.

Stworzono jednolitą podstawę prawną dla stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich⁸. Większość przepisów w sprawie pomocy państwa włączono do „Wspólnotowych wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnictwa”⁹, co pozwoliło na zniesienie kilku tekstów prawnych¹⁰. Po raz pierwszy wszystkie przepisy dotyczące pomocy państwa w sektorze rolnictwa zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym. Udostępnienie dokumentów przez Internet było kolejnym krokiem na drodze do zwiększenia przejrzystości¹¹.

Przepisy dotyczące pomocy państwa dla celów reklamowania produktów rolnych zostały uproszczone w 2001 r.¹², co umożliwiło zniesienie dwóch tekstów¹³.

Przepisy dotyczące pomocy na ratowanie i restrukturyzację zostały uproszczone i udoskonalone w 2004 r.¹⁴

Konieczność uzyskania zezwolenia Komisji przed udzieleniem nowej pomocy państwa została ograniczona za sprawą szeroko zakrojonego rozporządzenia w sprawie wyłączeń¹⁵. Począwszy od 2004 r. około 30 % wszelkiej nowej pomocy państwa mogło być wypłacane w terminie 10 dni od chwili powiadomienia Komisji. Wcześniej termin ten mógł wynosić do sześciu miesięcy.

W roku 2004 nowy format sprawozdania rocznego uprościł wymogi w zakresie sprawozdawczości¹⁶.

Rozporządzenie w sprawie pomocy *de minimis*¹⁷ weszło w życie dnia 1 stycznia 2005 r., dając Państwom Członkowskim większy margines swobody zwłaszcza w razie konieczności szybkiego udzielenia pomocy w obliczu kryzysu.

⁶ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/repert/index_03.htm.

⁷ W wyniku *konsolidacji* powstają teksty zaktualizowane, lecz nie posiadające mocy wiążącej, natomiast kodyfikacja polega na tworzeniu nowych, wiążących tekstów prawnych.

⁸ Artykuł 51 rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 80).

⁹ Dz. U. C 232 z 12.8.2000, str. 19.

¹⁰ Patrz pkt 22 wytycznych.

¹¹ http://europa.eu.int/comm/agriculture/stateaid/index_en.htm.

¹² Dz.U. C 252 z 12.9.2001, str. 5.

¹³ Patrz ust. 75 wytycznych w sprawie reklamy.

¹⁴ Dz.U. C 244 z 1.10.2004, str. 2.

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1/2004 (Dz.U. L 1 z 3.1.2004, str. 1).

¹⁶ Załącznik III B do rozporządzenia Komisji (WE) nr 794/2004 (Dz.U. L 140 z 30.4.2004, str. 1).

¹⁷ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1860/2004 (Dz.U. L 325 z 28.10.2004, str. 4).

c) Sprawozdawczość

Wewnętrzna analiza uzasadnień odnośnie do zobowiązań Państw Członkowskich w zakresie sprawozdawczości doprowadziła do stworzenia nieformalnych wytycznych i zmniejszenia ilości oraz częstotliwości sprawozdań, ulepszenia narzędzi informatycznych, w tym technologii internetowych automatycznie sprawdzających integralność danych, standaryzacji formularzy oraz, w pewnej mierze, wprowadzenia zmian w aktach prawnych. Pierwotne badania przerodziły się następnie w niezależny od nich samych proces, który nadal trwa.

Niektóre akty prawne dotyczące nieprawidłowości związanych z wydatkami w ramach WPR i funduszy strukturalnych¹⁸ są aktualnie poddawane przeglądowi lub zostaną mu poddane w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych, jakim muszą stawić czoła poszczególne Państwa Członkowskie.

II Działania dotyczące polityki

Komisja uznała, że zamiast ustanawiać osobny obszar polityki dotyczący uproszczenia, powinno się je raczej włączyć do obszaru działalności polityki związanej z rolnictwem. Włączenie uproszczenia do obowiązującego harmonogramu prac stanie się bardziej widoczne od roku 2005 – w ramach ulepszonej metodologii planowania określone zostaną różne aspekty uproszczenia oraz potencjalni beneficjenci wszystkich proponowanych środków.

a) Reforma WPR w 2003 r.

Reforma WPR z 2003 r. wprowadziła radykalne zmiany, zwłaszcza pod względem polityki wspierania dochodów. Ustanowiła ona system jednolitej płatności, w ramach której bezpośrednio wsparcie dochodu rolników jest w dużej mierze oddzielone od produkcji, oraz wprowadziła zasadę wzajemnej zgodności. Ustanowiła ona również obszerne wspólne zasady dla wsparcia bezpośredniego w większości sektorów.

Reforma ta stanowiła istotny krok na drodze ku lepszej jakości prawodawstwa UE – uchylono 9 rozporządzeń Rady i wiele innych przepisów; rozporządzenia podstawowe w sprawie wspólnej organizacji (CMO) rynków zbóż, ryżu i suszu paszowego oraz rozporządzenie w sprawie kwoty mlecznej zostały preredagowane. Ustanowienie wspólnego komitetu zarządzającego ds. wszystkich płatności bezpośrednich umożliwiło uproszczenie natury proceduralnej.

Komisja pierwotnie proponowała jednolity model oddzielony od produkcji, dwa rodzaje uprawnień do płatności niezwiązanych z wielkością produkcji, brak ponownego łączenia z produkcją oraz brak okresów przejściowych lub odstępstw. Podczas procesu legislacyjnego Państwa Członkowskie zaproponowały, a Rada zatwierdziła, wiele alternatywnych rozwiązań i uregulowań specjalnych. Państwa Członkowskie mogą aktualnie wybierać spośród dwóch modeli dopłat oddzielonych od wielkości produkcji, w ramach których dostępna jest określona liczba pod-modeli, mogą stosować częściowe oddzielenie od produkcji lub nie obejmować niektórych systemów pomocy oddzieleniem od produkcji, realizować oddzielny system wsparcia i korzystać z rozmaitych odstępstw.

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 595/91 (Dz.U. L 67 z 14.3.1991, str. 11). Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1469/95 (Dz.U. L 145 z 29.6.1995, str. 1). Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1681/94 (Dz.U. L 178 z 12.7.1994, str. 43).

Niemniej potencjał reformy w zakresie uproszczeń dotyczących udzielania pomocy, zarządzania pomocą i kontrolowania pomocy na rzecz wsparcia dochodu w rolnictwie nadal jest znaczący. W przypadku pomocy w pełni oddzielonej od wielkości produkcji wystarczy, że rolnicy złożą jeden wniosek o przyznanie pomocy, a kontrole w ramach gospodarstwa rolnego przeprowadza się w sposób całościowy.

To czy ten potencjał zostanie zrealizowany zależy już od decyzji podjętych przez Państwa Członkowskie. Już teraz można stwierdzić, że wprowadzenie niezbędnych narzędzi informatycznych znacząco uprości system pomocy oddzielonej od wielkości produkcji.

Wiele Państw Członkowskich postanowiło w pełni wykorzystać cały wachlarz możliwości, jaki oferuje ten elastyczny system. A taka różnorodna realizacja reformy spowodowała pewne komplikacje i zwiększyła obciążenia dla rolników i administracji.

b) System jednolitej płatności obszarowej (SAPS)¹⁹ dla nowych Państw Członkowskich

W negocjacjach przedakcesyjnych na wniosek Komisji ustalono, że przez maksymalnie 5 lat od chwili przystąpienia nowe Państwa Członkowskie mają prawo do udzielania uproszczonego bezpośredniego wsparcia dochodów. SAPS pozwala na przyznawanie pomocy zryczałtowanej od hektara gruntów rolnych, obliczonej w wyniku podzielenia dostępnego wsparcia dochodu przez ogólną liczbę hektarów wykorzystywanych do produkcji rolnej. W ramach zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli wymagane są jedynie kontrole związane z obszarem, a złożone kontrole dotyczące premii w odniesieniu do zwierząt są już nieaktualne. System ten pozwolił ograniczyć koszty prac przygotowawczych prowadzonych przed i po przystąpieniu. Pozwoli on ośmiu nowym Państwom Członkowskim, w odniesieniu do których ma on zastosowanie, łagodnie przejść na stosowanie systemu jednolitej płatności.

c) Rozwój obszarów wiejskich

Nowe rozporządzenie Rady w sprawie wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 uprości zawartość, zakres i realizację polityki.

Podejście strategiczne (Strategiczne wytyczne Wspólnoty – krajowe plany strategiczne – programy) pozwoli określić wyraźne priorytety i usprawnić programowanie przy jednoczesnym określeniu zakresu polityki w oparciu o rozbięcie programu na cztery główne części. W skład każdej z części może wchodzić szereg uprzednio określonych środków. Aby zagwarantować równowagę programu ustalone zostaną pułapy wydatków dla każdego z elementów.

Uproszczenie będzie polegać na zastąpieniu dwóch źródeł finansowania, pięciu systemów programowania oraz trzech systemów kontroli i zarządzania jednolitymi ramami obejmującymi finansowanie, programowanie, zarządzanie finansowe i kontrolę. Powstanie jeden wspólny fundusz (EARDF) działający w oparciu o zasady zarządzania finansowego i kontroli, dostosowane do programowania wieloletniego. Operacyjne i finansowe zarządzanie programem zostanie uproszczone poprzez ustalenie stawki dofinansowania na poziomie każdego z elementów programu, co da Państwom Członkowskim możliwość transferu funduszy pomiędzy poszczególnymi środkami w ramach danego elementu programu. Uproszczono również kryteria kwalifikujące w odniesieniu do poszczególnych środków.

¹⁹ Patrz art. 143b rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

Struktura organizacyjna wciąż jest prosta: każdy program posiada organ zarządzający (wdrażanie operacyjne) i agencję płatniczą (wdrażanie finansowe), których funkcje i zakres odpowiedzialności są jasno zdefiniowane.

Prosty system sprawozdawczości, oparty na wspólnych ramach do celów monitorowania i oceny, pozwoli zmierzyć postępy, jakich dokonano przy wdrażaniu strategii i programów.

d) Finansowanie WPR

Wraz z przyjęciem nowego rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005²⁰ przepisy dotyczące finansowania obu filarów WPR stają się częścią tego samego tekstu prawnego. Ustanawia on dwa fundusze (EAGF i EAFRD), które będą, w miarę możliwości, stosować te same zasady, na przykład w odniesieniu do roli agencji płatniczych i procedur rozliczania rachunków. Usprawni to również rozwiązywanie kwestii związanych z zaistniałymi nieprawidłowościami. Nowe przepisy uproszczą zarządzanie finansowe w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich w kolejnym okresie programowania.

Aktualnie opracowywane przez Komisję rozporządzenie wykonawcze ma na celu połączenie ponad dwunastu osobnych rozporządzeń obejmujących środki związane z agencjami płatniczymi, dyscypliną budżetową i finansową oraz przekazywaniem i archiwizacją dokumentów. W razie potrzeby rozporządzenie to może obejmować środki kontroli oraz środki wzajemnej pomocy pomiędzy Państwami Członkowskimi.

E. OCENA SKUTKÓW

Komisja ma duże doświadczenie w stosowaniu oceny skutków przy opracowywaniu polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Od kilku lat wszystkim istotnym wnioskami dotyczącym aktów prawnych w dziedzinie rolnictwa towarzyszy ocena skutków. W ramach kontynuacji tego podejścia, w roku 2002 Komisja zastąpiła metody polegające na ocenie skutków w odniesieniu do jednego sektora metodami zintegrowanej oceny wielosektorowej²¹, w ramach której można wyróżnić pięć etapów²²:

- analiza problemów,
- określenie celów,
- określenie wariantów,
- analiza ich skutków,
- porównanie zalet i wad.

Zasada „proporcjonalnej analizy” jest najważniejszym aspektem przy opracowywaniu przez Komisję oceny skutków, co oznacza, że ocena skutków musi być proporcjonalna do potencjalnych efektów działania.

²⁰ Dz.U. L 209 z 11.8.2005, str. 1.

²¹ COM(2002) 276.

²² SEC(2005) 791.

Wspomniane procesy stanowią idealną okazję, aby zasięgnąć opinii zainteresowanych stron, zgodnie z minimalnymi wymogami Komisji w odniesieniu do konsultacji²³. Wkład zainteresowanych podmiotów ma szczególne znaczenie dla zapewnienia jakości oceny i zarazem stosowności wszelkich ostatecznych wniosków. Metody konsultacji są ostatnio dość różnorodne i obejmują rozmaite doraźne fora i posiedzenia.

Zgodnie z podejściem Komisji do oceny skutków, szczególnie istotne jest, aby zakres oceny skutków był szeroki i uwzględniał kwestie związane ze środowiskiem, gospodarką, ochroną konsumentów, konkurencją i polityką socjalną. To interdyscyplinarne podejście lepiej odzwierciedla różnorodność panującą w rzeczywistych warunkach.

F. PRZYSZŁE DZIAŁANIA

I Uproszczenie techniczne

a) Uporządkowanie regulacji związanych z rolnictwem

Nadal trwać będą prace nad określaniem i usuwaniem nieaktualnych aktów prawnych Rady i Komisji.

Komisja poszukiwać będzie nowych rozwiązań służących poprawie struktury i sposobów redagowania prawa rolnego. Zbada również możliwość przeprowadzenia „audytu prawnego” mającego na celu wyeliminowanie niepotrzebnych przepisów, zastąpienia licznych przepisów sektorowych przepisami horyzontalnymi oraz, w razie potrzeby, zastosowania klauzul automatycznego wygasania (ang. „sunset clauses”).

Otworzy to nowe możliwości uproszczenia mechanizmów zarządzania związanych z niektórymi specyficznymi procedurami przywozu i wywozu, składowaniem prywatnym, składowaniem w magazynach publicznych, procedurami przetargowymi, instrumentami i procesami finansowymi, obowiązkami w zakresie sprawozdawczości itp. Niektóre prace w zakresie istniejących wspólnych organizacji rynków już trwają. Proponowana jednolita wspólna organizacja rynku (patrz: lit. b) poniżej) stanowić będzie kolejny krok naprzód w ramach wszechstronnej ponownej oceny mechanizmów rynkowych.

b) Rozporządzenie w sprawie jednolitej wspólnej organizacji rynków

Reforma WPR z 2003 r. uprościła otoczenie prawne tej polityki poprzez ustanowienie horyzontalnych ram prawnych w odniesieniu do wszystkich płatności bezpośrednich oraz połączenie całego wachlarza systemów wsparcia w system płatności jednolitej.

Planuje się rozszerzenie podejścia horyzontalnego na 21 wspólnych organizacji rynków, z których każda regulowana jest osobnym rozporządzeniem podstawowym Rady, któremu często towarzyszy dodatkowy zestaw przepisów Rady.

Większość rozporządzeń podstawowych ma tę samą strukturę i wiele jednakowych przepisów. Przedstawione w nich różnorodne rozwiązania często odnoszą się do identycznych lub podobnych problemów. Należy rozważyć, w jakim stopniu możliwa jest harmonizacja i zastąpienie podejścia sektorowego podejściem horyzontalnym.

²³ COM(2002) 704.

Pozwoli to na stworzenie jednego zestawu zbliżonych przepisów w tradycyjnych obszarach polityki rynkowej, takich jak interwencje, składowanie prywatne, przywózowe kontyngenty taryfowe, refundacje wywozowe, środki ochronne, promocja produktów rolnych, przepisy dotyczące pomocy państwa, podawanie do wiadomości danych oraz sprawozdawczość.

Istniejące instrumenty i mechanizmy nie ulegną zasadniczej zmianie, z wyjątkiem sytuacji, w której uzasadniałyby to zalety harmonizacji i w której nie naruszałoby to w znaczący sposób ich skuteczności.

Kwestionowanie racji bytu przepisów, z których wiele obowiązuje od dziesięcioleci, jest nieodzownym elementem realizowanego przez Komisję zadania mającego na celu poprawę otoczenia prawnego.

Wynikiem tych działań powinna być uproszczona i usprawniona struktura prawna pierwszego filaru WPR.

Stosowane będzie podejście stopniowe:

- w pierwszym projekcie Komisji znajdują się te przepisy, które są wspólne dla większości rozporządzeń podstawowych oraz te przepisy dotyczące wspólnych organizacji rynków, które w najbliższej przyszłości nie zostaną poddane przeglądowi;
- następnie rozporządzenie w sprawie jednolitej wspólnej organizacji rynków zostanie uzupełnione o rozporządzenia, które nie zostały ujęte w pierwszej fazie prac (np. owoce i warzywa, wino).

Taki sposób postępowania będzie zgodny z podejściem stosowanym w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 w sprawie płatności bezpośrednich.

Komisja rozważy możliwość przedłożenia pierwszego projektu dotyczącego rozporządzenia w sprawie jednolitej wspólnych organizacji rynków w 2006 r.

c) Koszty administracyjne

W związku z bieżącą inicjatywą Komisja jest gotowa poddać próbie wykonalności „Unijnej metody kosztów administracyjnych netto”, aby przedyskutować alternatywne rozwiązania dotyczące udzielania władzom krajowym pomocy przy obliczaniu i redukowaniu kosztów administracyjnych, jakie nakładają na rolników mechanizmy WPR.

d) Pomoc państwa

Przedłużenie rozporządzenia w sprawie wyłączeń (WE) nr 1/2004 przyspieszy wypłatę pomocy państwa na rzecz rolników.

Zredukowanie liczby aktualnie obowiązujących aktów prawnych z siedmiu do trzech pozwoli uprościć przepisy dotyczące pomocy państwa; te trzy akty obejmują: rozporządzenie w sprawie wyłączeń, jeden zestaw wytycznych oraz rozporządzenie w sprawie pomocy *de minimis*.

Dnia 30 maja 2005 r. zwrócono się do Państw Członkowskich o przedłożenie propozycji uproszczenia przepisów w sprawie pomocy państwa.

e) **Wymiana najlepszych doświadczeń**

Rozpatrzona zostanie możliwość utworzenia sieci ekspertów UE do spraw rolnictwa, w ramach której mogłaby się odbywać wymiana doświadczeń związanych z wdrażaniem prawodawstwa WPR. Powinno się wykorzystywać istniejące już struktury, takie jak odbywająca się co dwa lata konferencja agencji płatniczych „Panta Rei” oraz komitety zarządzający i doradcy.

II *Działania dotyczące polityki*

a) **Reforma wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru**

Propozycja Komisji dotycząca reformy sektora cukru²⁴ zawiera dużą liczbę uproszczeń:

- wprowadzenie jednolitego systemu kwot,
- zastąpienie zmiennych opłat produkcyjnych powiązanych z kwotami opłatami stałymi niezależnymi od skomplikowanych obliczeń w oparciu o nadmierne zużycie,
- zastąpienie interwencji składowaniem prywatnym,
- uproszczenie przepisów dotyczących wymiany handlowej z państwami trzecimi poprzez zniesienie wywozu cukru nieobjętego kontyngentami i uproszczenie zarządzania przywozami,
- włączenie bezpośredniego wsparcia dochodów w sektorze cukru do systemu jednolitej płatności.

b) **System płatności jednolitej**

Uproszczenie uregulowań wprowadzonych niedawną reformą WPR oraz ich wdrażanie zostaną zbadane, tak jak to zostało przewidziane w klauzulach dotyczących przeglądu w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003.

c) **Inne sektory**

Uproszczenie odegra znaczącą rolę w rozmaitych planowanych przeglądach polityki, w tym w odniesieniu do wspólnej organizacji rynku wina, rolnictwa ekologicznego oraz polityki jakości. W kontekście przeprowadzanej aktualnie reformy, uproszczenia dotyczące sektorów świeżych i przetworzonych owoców i warzyw obejmą badanie norm technicznych oraz ich porównanie z obowiązującymi normami międzynarodowymi.

Rozporządzenia²⁵ w sprawie norm handlowych w odniesieniu do jaj należy zastąpić uproszczonymi i bardziej racjonalnymi przepisami, a elementy techniczne włączyć do rozporządzenia wykonawczego Komisji.

d) **Ocena skutków i ewaluacja**

Zgodnie z nowymi wytycznymi²⁶, „proporcjonalna analiza” ma pierwszorzędne znaczenie dla podejścia przyjętego przez Komisję względem oceny skutków. W rolnictwie, gdzie proponowane są liczne środki o ograniczonym znaczeniu, odgrywa to szczególną rolę.

²⁴ COM(2005) 263.

²⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1907/90; rozporządzenie Komisji (WE) nr 2295/2003.

²⁶ SEC(2005) 791.

Uproszczenie zostanie włączone w powszechnie już stosowaną praktykę oceny środków w ramach WPR, w szczególności oceny *ex-ante*, którą przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich projektów.

III *Procesy*

Uproszczenie WPR powinno się wpisywać w proces podnoszenia świadomości, dialogu i planowania.

a) Konsultacje z zainteresowanymi stronami, przegląd, plan działania

Propozycje dotyczące uproszczenia przedłożone przez Państwa Członkowskie i zainteresowane strony podczas wspomnianego procesu konsultacji, które zostaną uznane za właściwe i będą opatrzone odpowiednim uzasadnieniem, zostaną uwzględnione przy opracowywaniu planu działania w zakresie WPR, który zostanie przygotowany przez służby Komisji w ciągu roku 2006.

Chociaż konsultacje z zainteresowanymi stronami odbywają się głównie w ramach procesów związanych z oceną skutków, Komisja jeszcze raz podkreśla swoją gotowość rozpatrzenia wszelkich ważnych propozycji uproszczenia, jakie przedstawią zainteresowane podmioty reprezentujące sektor rolnictwa.

Oprócz analizy sektorów wskazanych przez Państwa Członkowskie i zainteresowane strony, rozważone zostanie przeprowadzenie przeglądu w celu ustalenia innych ewentualnych możliwości uproszczenia. Prace te ułatwi niedawna modyfikacja struktury Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, jak również planowane sporządzenie wykazu mechanizmów zarządzania.

W opisywanym planie działania zostaną również uwzględnione wyniki debaty nad niniejszym komunikatem. Wskaże on również konkretne planowane środki, a następnie zostanie on przeanalizowany przez grupę ekspertów Komisji ds. uproszczenia WPR.

b) Konferencja

Na rok 2006 planuje się zorganizowanie konferencji na temat uproszczenia, której przedmiotem będą przede wszystkim opinie i potrzeby zainteresowanych stron, w szczególności Państw Członkowskich oraz organizacji rolników. Konferencja powinna również uzmysłwić wszystkim zaangażowanym podmiotom, w tym Państwom Członkowskim, że uproszczenie dotyczy ich wszystkich i zwiększyć ich poczucie odpowiedzialności za jego realizację. Należy zwrócić się do nowych Państw Członkowskich o przedstawienie swoich doświadczeń związanych z wprowadzeniem i wdrażaniem WPR po przystąpieniu.

c) Szkolenie

Szkolenia wewnętrzne i działania mające na celu podnoszenie świadomości, w połączeniu z procesem przeglądu, stanowią istotny element trwających prac. Obejmują one szkolenie personelu w zakresie redagowania tekstów prawnych oraz seminaria dotyczące znaczenia i celów uproszczenia.

d) Systemy informatyczne

Wykorzystanie narzędzi informatycznych ma pierwszorzędne znaczenie dla opracowywania mechanizmów zapewniających wiarygodne, punktualne i przejrzyste gromadzenie danych i sporządzanie sprawozdań dla Państw Członkowskich i Komisji (np. system CIRCA służący do dystrybucji dokumentów oraz AMIS-Quota, powstający właśnie system do zarządzania kontyngentami taryfowymi). Narzędzia te pomogą zapewnić odpowiednie środki elektroniczne dla udoskonalenia komunikacji z władzami krajowymi.

G. WNIOSKI

Niniejszy komunikat stanowi zaledwie krok w trwającym procesie mającym na celu zagwarantowanie, że lepsze otoczenie prawne, a w szczególności uproszczenie, pozostanie głównym punktem zainteresowania polityki rolnej oraz stanowienia prawa rolnego.

Pierwszorzędne znaczenie ma tutaj aktywna współpraca wszystkich zaangażowanych instytucji UE. Wszyscy uczestnicy procesu powinni mieć świadomość, że najważniejsze jest uzyskanie równowagi pomiędzy ochroną konkretnych interesów a unikaniem nadmiernej złożoności, zwłaszcza tam gdzie w grę wchodzi skomplikowane kompromisy natury politycznej.

Komisja nadal odgrywać będzie aktywną rolę w tym procesie, ale samej nie uda jej się zrealizować celów uproszczenia. Zwraca się zatem do Państw Członkowskich oraz do pozostałych instytucji UE, aby te wzięły na siebie odpowiedzialność za zmniejszenie obciążeń dla rolników oraz za unikanie tworzenia takich obciążeń.