

**THE CAP'S TRANSITION TO A SINGLE FUND:
LEGAL AND INSTITUTIONAL CONSEQUENCES**

**PRZEJŚCIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ DO JEDNOLITEGO FUNDUSZU:
KONSEKWENCJE PRAWNE I INSTYTUCJONALNE**

FRANCESCO TEDIOLI

Citation: Tedioli, F. (2026). The CAP's Transition to a Single Fund: Legal and Institutional Consequences / Przejście wspólnej polityki rolnej do jednolitego funduszu: konsekwencje prawne i instytucjonalne. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics*, 387(2), 1–26. <https://doi.org/10.30858/zer/216953>

Abstract

Aim: The 2025 Commission package (COM[2025] 565 and COM[2025] 560) proposes a Single Fund (PNRF) for 2028–2034, merging CAP resources with other EU instruments and ending the traditional dual-pillar system. This raises fundamental questions on compliance with Articles 38–44 TFEU, the preservation of CAP's functional autonomy, and the resilience of budgetary safeguards.


Material and methods: The article adopts a legal-dogmatic and comparative approach. It analyses EU primary law, the 2023–2027 CAP framework (Regulations 2021/2115–2117), and the Commission's 2025 proposals (COM[2025] 565, 560, 550, 545). Parliamentary and Council materials, Member State positions, and stakeholders' documents (e.g. CEJA, Copa-Cogeca) are reviewed. Given the scarcity of post-2027 academic literature, this work provides one of the first systematic legal-institutional assessments of the Single Fund.

Results: The analysis identifies tensions between simplification and integration, on the one hand, and the CAP's legal "speciality" on the other. Formal safeguards (ring-fenced agricultural envelopes, accounting separation, performance monitoring) exist, but doubts remain about their durability in times of budgetary stress. Some stakeholders see the PNRF as risking "silent renationalisation", while others interpret it as subsidiarity in action, offering Member States flexibility to adapt interventions and overcome CAP's compartmentalisation.

Conclusions: The reform is not merely technical but constitutional in impact. Its success depends on balancing innovation with continuity: only robust safeguards can ensure that the Single Fund preserves the CAP's identity as a genuine common policy. Implemented with transparency and legal certainty, it could modernise agricultural governance; without such guarantees, it risks eroding the CAP's distinctiveness and weakening its role in food security and sustainable rural development.

Keywords: Common Agricultural Policy (CAP), Single Fund, EU law, agricultural governance, subsidiarity, financial framework, rural development, food security.

JEL codes: K33, K39, Q18, Q28, H77.

Francesco Tedioli, Prof. Tit., University of Mantova, Languages for Business Administration; Via Pietro Frattini, 7, 46100, Mantova, Italy. (francesco@tedioli.com).  <https://orcid.org/0000-0002-0593-852X>

Abstrakt

Cel: W pakiecie Komisji z 2025 r. (COM[2025] 565 i COM[2025] 560) zaproponowano jednolity fundusz (FPKR) na lata 2028–2034, łączący zasoby WPR z innymi instrumentami UE oraz odchodzący od tradycyjnego systemu dwufilarowego. Rodzi to zasadnicze pytania dotyczące zgodności z art. 38–44 TFUE, zachowania funkcjonalnej autonomii WPR oraz trwałości zabezpieczeń budżetowych.

Materiał i metody: W artykule przyjęto podejście prawnego-dogmatyczne i porównawcze. Przeanalizowano prawo pierwotne Unii, ramy WPR na lata 2023–2027 (rozporządzenia 2021/2115–2117) oraz wnioski Komisji z 2025 r. (COM[2025] 565, 560, 550, 545). Uwzględniono także materiały Parlamentu i Rady, stanowiska państw członkowskich oraz dokumenty zainteresowanych stron (np. CEJA, Copa-Cogeca). Ze względu na skąpy stan literatury naukowej dotyczącej okresu po 2027 r. opracowanie stanowi jedną z pierwszych systematycznych ocen prawnoinstytucjonalnych jednolitego funduszu.

Wyniki: Analiza ujawnia napięcie między uproszczeniem i integracją a prawną „szczegółowością” WPR. Istnieją formalne zabezpieczenia (wyodrębnione pule środków na rolnictwo, rozdzielność księgową, monitorowanie wyników), ale nadal istnieją wątpliwości co do ich trwałości w warunkach presji budżetowej. Część zainteresowanych stron postrzega FPKR jako ryzyko „cichej renacjonalizacji”, podczas gdy inni widzą w nim przejaw realizacji zasady pomocniczości, pozwalający państwom członkowskim elastyczniej dostosowywać interwencje i przewyższać segmentację WPR.

Wnioski: Reforma ma nie tylko wymiar techniczny, lecz także konstytucyjny. Jej powodzenie zależy od właściwego wyważenia innowacji i ciągłości: tylko solidne zabezpieczenia mogą zagwarantować, że jednolity fundusz zachowa tożsamość WPR jako rzeczywistość wspólnej polityki. Jeżeli zostanie wdrożony z poszanowaniem przejrzystości i pewności prawa, może unowocześnić zarządzanie rolnictwem; bez takich gwarancji grozi osłabieniem odrębności WPR i jej roli w zapewnianiu bezpieczeństwa żywnościowego oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna (WPR), jednolity fundusz, prawo UE, zarządzanie rolnictwem, pomocniczość, ramy finansowe, rozwój obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywnościowe.

Kody JEL: K33, K39, Q18, Q28, H77.

Introduction: the Single Fund, the National and Regional Partnership Fund (PNRF) and the National and Regional Partnership Plans (PPNR)

Since the very origins of European integration, the Common Agricultural Policy (CAP) has represented one of the fundamental pillars of EU law. Its primary legal basis is enshrined in Articles 38–44 TFEU (European Union [EU], 2016), which establish objectives such as ensuring a fair standard of living for the agricultural community, stabilising markets, and guaranteeing secure supplies (Art. 39 TFEU). From a financial perspective, the CAP has historically relied on a dual structure – the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) for direct payments and market measures, and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) for multiannual rural development – designed to safeguard the earmarking of agricultural resources and the objectives of Article 39 TFEU. Building on (and partly reconfiguring) this architecture, the 2028–2034 reform proposes the creation of a European Single Fund officially named the “European Fund for Sustainable Prosperity and Security in the Economic, Territorial, Social, Rural and Maritime Fields”, with an overall

Wprowadzenie: jednolity fundusz, Fundusz Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR) i plan partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR)

Od początku integracji europejskiej wspólna polityka rolna (WPR) stanowi jeden z podstawowych filarów prawa Unii. Jej podstawę prawną stanowią art. 38–44 TFUE (European Union [EU], 2016), które określają takie cele jak zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności rolniczej, stabilizacja rynków i zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw (art. 39 TFUE). Z finansowego punktu widzenia WPR opierała się dotąd na strukturze dwufilarowej: na Europejskim Funduszu Rolniczym Gwarancji (EFRG), finansującym płatności bezpośrednio i środki rynkowe, oraz na Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), służącym wieloletniemu finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich. Rozwiązanie to miało chronić celowe przeznaczenie środków rolnych i realizację celów określonych w art. 39 TFUE. Na tej architekturze (przy jej częściowym przekształceniu) opiera się reforma na lata 2028–2034, przewidująca utworzenie europejskiego jednolitego funduszu o oficjalnej nazwie „Europejski Fundusz na rzecz spójności

budget of EUR 865 billion. The CAP component, allocated within this new framework, would amount to at least EUR 294 billion, corresponding to around 20% of the total resources. This marks a significant reduction compared to the previous programming period, although Member States could increase the agricultural share through additional allocations (Frascarelli, 2025b).

In institutional terms, the new Single Fund takes the form of the National and Regional Partnership Fund (PNRF), which would integrate not only the two traditional CAP instruments – the EAGF and the EAFRD – but also other Union funds such as the EMFAF, ERDF, and ESF+. To address concerns over dilution, the proposal retains internally earmarked “agricultural envelopes” (Palazzoni, 2025) to preserve sector-specific allocations.

Programming and implementation of the interventions would take place through the National and Regional Partnership Plans (PPNR), drawn up by the Member States and approved by the Commission, which would replace the current CAP Strategic Plans. These plans would determine the allocation of resources, the spending priorities and the monitoring systems, becoming the main instrument for linking agricultural policies with the broader Union objectives in the fields of cohesion, innovation and ecological transition.

The aim of this paper is to assess the legal consistency and operational feasibility of the Single Fund proposal – COM(2025) 565, read in conjunction with COM(2025) 560¹ (EC [EC], 2025c, 2025e, 2025f) – within EU primary law and CAP governance, and to identify plausible implementation scenarios for Member States. Accordingly, the paper addresses the following research questions: (i) to what extent does the PNRF model comply with Artt. 38–44 TFEU and with the CAP's long-standing “speciality” and earmarking principles; (ii) what safeguards and design features are legally necessary to prevent budgetary dilution and ensure accountability under a unified governance framework; (iii) which trade-offs emerge for Member States when programming through PPNR compared with current CAP Strategic Plans? The contribution of the article is twofold:

¹ For the purposes of this article, the expression “Single Fund” refers to COM(2025) 565, which establishes the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security, and provides the legal framework for National and Regional Partnership Plans. COM(2025) 560 is treated as the complementary sectoral proposal governing CAP support for 2028–2034, while COM(2025) 545 is relevant only with regard to expenditure tracking and performance rules.

gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i obszarów wiejskich, rybołówstwa i gospodarki morskiej, dobrobytu i bezpieczeństwa”, z łącznym budżetem 865 mld EUR. Część środków przeznaczonych w tych nowych ramach na WPR wyniosłaby co najmniej 294 mld EUR, czyli około 20% całkowitych zasobów. Oznacza to znaczną redukcję w porównaniu z poprzednim okresem programowania, chociaż państwa członkowskie mogą zwiększyć udział rolnictwa poprzez dodatkowe przydziały (Frascarelli, 2025b).

W wymiarze instytucjonalnym nowy jednolity fundusz miałby przybrać postać Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR), integrującego nie tylko dwa tradycyjne instrumenty WPR – EFRG i EFRROW – lecz także inne fundusze unijne, takie jak EFMRA, EFRR i EFS+. W celu rozwiania obaw związanych z rozmyciem ukierunkowania wydatków we wniosku przewidziano wewnątrz wyodrębnione „pule środków na rolnictwo” (Palazzoni, 2025), które mają zapewnić utrzymanie przydziałów przeznaczonych dla poszczególnych sektorów.

Programowanie i wdrażanie interwencji miałyby odbywać się za pośrednictwem planów partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR), sporządzanych przez państwa członkowskie i zatwierdzanych przez Komisję. Zastąpiłyby one obecne plany strategiczne WPR. Plany te określałyby przypisanie środków, priorytety wydatkowania i systemy monitorowania, stając się podstawowym instrumentem łączenia polityki rolnej z szerszymi celami Unii w dziedzinie spójności, innowacji i transformacji ekologicznej.

Celem niniejszego artykułu jest ocena spójności prawnej i wykonalności operacyjnej wniosku dotyczącego jednolitego funduszu – COM(2025) 565, rozpatrywanego łącznie z COM(2025) 560¹ (EC [EC], 2025c, 2025e, 2025f) – z punktu widzenia prawa pierwotnego Unii i zarządzania WPR, a także wskazanie prawdopodobnych scenariuszy wdrożeniowych dla państw członkowskich. W związku z tym w artykule sformułowano trzy pytania badawcze: (i) w jakim zakresie model FPKR jest zgodny z art. 38–44 TFUE oraz z utrwalonymi w WPR zasadami „szczegółowości” i celowego przeznaczenia środków; (ii) jakie

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu określenie „jednolity fundusz” odnosi się do dokumentu COM(2025) 565, ustanawiającego „Europejski Fundusz na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i obszarów wiejskich, rybołówstwa i gospodarki morskiej, dobrobytu i bezpieczeństwa”, a także określającego ramy prawne dla krajowych i regionalnych Planów Partnerstwa. Dokument COM(2025) 560 traktowany jest jako komplementarny wniosek sektorowy regulujący wsparcie w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2028–2034, natomiast dokument COM(2025) 545 ma znaczenie wyłącznie w zakresie zasad monitorowania wydatków oraz reguł dotyczących wyników i efektywności realizacji polityki.

first, it offers a doctrinal legal analysis anchored in primary and secondary EU law; second, it translates legal requirements into operational implications for programming, control and enforcement, thus informing both scholarship and policy practice.

Methodology and Materials

With the publication of the Commission proposals of 16 July 2025 – in particular Regulation COM(2025) 565 establishing the Single Fund, read in conjunction with the proposed CAP Regulation COM(2025) 560 and the MFF² proposal COM(2025) 550 (EC, 2025b) – the EC formally initiated the reform process of the Common Agricultural Policy (CAP) for the period 2028–2034, introducing the PNR structure as the cornerstone of the new financial governance. This represents a significant normative shift, moving beyond the traditional dual structure of the CAP, while maintaining – according to the explicit provisions of the proposal – a distinct agricultural financial section, characterised by earmarked spending channels and specific obligations of traceability and allocation of resources. The aim of this article is to assess whether the proposed Single Fund architecture is consistent with EU primary law (Artt. 38–44 TFEU) and to identify its operational implications for governance, accountability and beneficiaries.

Methodologically, the analysis follows a doctrinal legal approach combined with an institutional policy assessment, drawing on the full 2028–2034 legislative package – COM(2025) 565, COM(2025) 560, COM(2025) 550, COM(2025) 545 – the current CAP regulations 2021/2115–2117 (EU, 2021a–c), parliamentary and Council of the European Union’s (2025) materials, and peer-reviewed scholarship. The analysis has also been updated to take account of subsequent institutional developments, including Regulation 2025/2649 (EU, 2025)

² The Multiannual Financial Framework (MFF) 2028–2034 defines the spending priorities, commitment and payment ceilings, and the budgetary structure of the European Union for the relevant seven-year period. The EC’s proposal COM(2025) 550 envisages a total allocation of approximately EUR 1.985 trillion at current prices, with a streamlining of the expenditure headings and the establishment of a Single Fund for the integrated implementation of agricultural, cohesion, maritime, and sectoral policies.

zabezpieczenia i rozwiązania konstrukcyjne są prawnie niezbędne, aby zapobiec rozmyciu budżetu i zapewnić rozliczalność w ramach ujednoczonych ram zarządzania; (iii) jakie kompromisy pojawiają się dla państw członkowskich przy programowaniu za pośrednictwem PPKR w porównaniu z obecnymi planami strategicznymi WPR. Artykuł wnosi wkład o dwojakim charakterze. Po pierwsze, zawiera dogmatyczną analizę prawa osadzoną w prawie pierwotnym i wtórnym Unii. Po drugie, przekłada wymogi prawne na konsekwencje operacyjne w zakresie programowania, kontroli i egzekwowania, formułując tym samym użyteczne wnioski zarówno dla badaczy, jak i dla decydentów kształtujących polityki.

Metodologia i materiały

Wraz z publikacją wniosków Komisji z dn. 16 lipca 2025 r. – w szczególności rozporządzenia COM(2025) 565 ustanawiającego jednolity fundusz, w związku z projektem rozporządzenia w sprawie WPR COM(2025) 560 oraz wnioskiem dotyczącym wieloletnich ram finansowych² COM(2025) 550 (EC, 2025b) – Komisja Europejska oficjalnie zainicjowała proces reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) na lata 2028–2034, wprowadzając strukturę FPKR jako fundament nowego systemu zarządzania finansowego. Oznacza to istotną zmianę normatywną: odejście od tradycyjnej dwufilarowej konstrukcji WPR przy jednoczesnym zachowaniu – zgodnie z wyraźnymi postanowieniami wniosku – odrębnej sekcji finansowej dla rolnictwa, charakteryzującej się celowo wyodrębnionymi kanałami wydatkowania oraz szczególnymi wymogami w zakresie identyfikowalności i przypisania środków. Celem niniejszego artykułu jest zatem ocena, czy proponowana architektura jednolitego funduszu jest zgodna z prawem pierwotnym Unii (art. 38–44 TFEU), oraz określenie jej konsekwencji operacyjnych dla zarządzania, rozliczalności i beneficjentów.

Z metodologicznego punktu widzenia analiza opiera się na podejściu dogmatycznoprawnym połączonym z oceną instytucjonalno-polityczną. Uwzględnia pełny pakiet legislacyjny na lata 2028–2034 – COM(2025) 565, COM(2025) 560, COM(2025) 550 i COM(2025) 545 – obecne rozporządzenia dotyczące WPR 2021/2115–2021/2117 (EU, 2021a–c), materiały Parlamentu i Rady (Council of the European Union, 2025) oraz recenzowane publikacje naukowe. Analiza

² Wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2028–2034 określają priorytety wydatków, pułapy zobowiązań i płatności oraz strukturę budżetową Unii Europejskiej na dany siedmioletni okres. We wniosku Komisji Europejskiej COM(2025) 550 przewidziano łączną kwotę środków w wysokości około 1,985 bln EUR w cenach bieżących, a także uproszczenie pozycji wydatków oraz utworzenie jednolitego funduszu służącego zintegrowanej realizacji polityki rolnej, spójności, morskiej i sektorowej.

on CAP simplification, the European Court of Auditors' (2026a–b) Opinions 05/2026 and 09/2026, the European Parliament's legislative updates on the 2028–2034 CAP package, and the Commission's strategy on generational renewal in agriculture. As regards the state of the literature, it must be underlined that strictly scientific publications on the post-2027 CAP reform are still embryonic, given that the legislative package was only unveiled in July 2025. Accordingly, the analysis relies on two complementary sources: on the one hand, the most recent academic debate anticipating the reform and addressing issues of renationalisation, budgetary dilution and the CAP's declining share in the EU budget; on the other hand, early institutional and stakeholder contributions, including CREA (2025), European Council of Young Farmers ([CEJA], 2025), Copa-Cogeca et al. (2025) and national parliamentary materials, which provide initial analytical frameworks and negotiating positions³.

This new architecture raises questions not only regarding the future configuration of agricultural and cohesion policies, but above all with respect to its consistency and compatibility with EU law. In particular, it challenges the balance between the CAP's "common" character and the need for integration with cohesion and other policies. The analysis clarifies that the principles of earmarking and transparency are here understood as sectoral guarantees specific to the CAP, distinct from the general constitutional principles of conferral and good administration.

Accordingly, the article examines the legal design of the PNRF, the safeguards on earmarking and accountability, and the room for national discretion under the PPNR, and it discusses policy-relevant scenarios and risks of litigation, while acknowledging that ongoing negotiations may lead to further adjustments of the proposal.

została również zaktualizowana z uwzględnieniem późniejszych zmian instytucjonalnych, w tym rozporządzenia 2025/2649 (EU, 2025) dotyczącego uproszczenia WPR, opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (European Court of Auditors, 2026a–b) nr 05/2026 i 09/2026, aktualizacji legislacyjnych Parlamentu Europejskiego odnoszących się do pakietu reform WPR na lata 2028–2034 oraz strategii Komisji Europejskiej dotyczącej odnowy pokoleniowej w rolnictwie. W odniesieniu do stanu badań należy podkreślić, że publikacje naukowe poświęcone reformie WPR po 2027 r. znajdują się wciąż na bardzo wczesnym etapie rozwoju, ponieważ pakiet legislacyjny został przedstawiony dopiero w lipcu 2025 roku. W związku z tym analiza opiera się na dwóch komplementarnych grupach źródeł. Z jednej strony wykorzystano najnowszą debatę akademicką, która antycypuje kierunki reformy oraz podejmuje zagadnienia renacjonalizacji polityki rolnej, rozproszenia środków budżetowych i malejącego udziału WPR w budżecie Unii Europejskiej. Z drugiej strony uwzględniono wczesne stanowiska i opracowania instytucjonalne oraz branżowe, w tym materiały przygotowane przez CREA (2025), Europejską Radę Młodych Rolników (European Council of Young Farmers [CEJA], 2025), Copa-Cogeca i in. (2025) oraz parlamenty krajowe, które dostarczają wstępnych ram analitycznych i prezentują pozycje negocjacyjne poszczególnych uczestników procesu reformy³.

Ta nowa struktura rodzi pytania nie tylko o przyszły kształt polityki rolnej i polityki spójności, lecz przede wszystkim o koherentność tych polityk oraz ich zgodność z prawem Unii. W szczególności podważa ona dotychczasową równowagę między „wspólnym” charakterem WPR a potrzebą jej integracji z polityką spójności i innymi politykami Unii. W analizie przyjęto, że zasady celowego przeznaczenia środków i przejrzystości należy rozumieć jako gwarancje sektorowe właściwe WPR, odrębne od ogólnych zasad konstytucyjnych, takich jak zasada przyznania czy zasada dobrej administracji.

³ The reference to parliamentary materials concerns the scrutiny documents transmitted by national parliaments in relation to COM(2025) 560 and, where jointly examined, COM(2025) 565. These include, inter alia, the opinion of the committee of the House of Representatives of Cyprus, and the cover notes or opinions transmitted by the Romanian Senate, the Portuguese Parliament, the Spanish Cortes Generales, the Italian Senate, the Irish Houses of the Oireachtas, the Polish Senate and the Senate of the Parliament of the Czech Republic in the framework of the subsidiarity/proportionality review of COM(2025) 560. This doctrinal and institutional approach reflects the standard methodology of legal scholarship, where scientific character derives from systematic interpretation, consistency with primary law, and verifiability of sources, rather than from empirical measurement.

³ Mowa o dokumentach kontrolnych przekazywanych przez parlamenty narodowe w związku z dokumentem COM(2025) 560 oraz – w przypadkach, gdy były one analizowane łącznie – COM(2025) 565. Obejmują one między innymi opinię komisji Izby Reprezentantów Cypru, a także noty przewodnie lub opinie przekazane przez Senat Rumunii, Parlament Portugalii, hiszpańskie Kortezy Generalne, Senat Włoch, izby parlamentu Irlandii (Oireachtas), Senat Rzeczypospolitej Polskiej oraz Senat Parlamentu Republiki Czeskiej w ramach kontroli zgodności dokumentu COM(2025) 560 z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie podejście doktrynalne i instytucjonalne odzwierciedla standardową metodologię nauk prawnych, w której naukowy charakter badań wynika z systematycznej interpretacji prawa, zgodności z prawem pierwotnym oraz weryfikowalności źródeł, a nie z zastosowania metod pomiaru empirycznego.

The Current Legal Framework of the CAP and the Role of the European Funds (EAGF, EAFRD)

From a financial perspective, the CAP has historically been structured around two major lines of intervention, each endowed with its own legal and accounting instrument: the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) (EU, 2013b)⁴ and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (EU, 2013a)⁵. The legal framework of both funds was substantially updated with the CAP reform for the period 2023–2027, implemented through a package of regulations that profoundly reshaped the programming and management system. In particular:

- Regulation (EU) 2021/2115 introduced the CAP Strategic Plans to be drawn up by the Member States, integrating interventions financed by both pillars into a single national programming framework while explicitly maintaining the distinction in the origin and earmarking of resources.
- Regulation (EU) 2021/2116 governed the financing, management, and monitoring of the CAP, confirming the obligation of separate accounting and reporting for EAGF and EAFRD.
- Regulation (EU) 2021/2117 amended the rules concerning common market organisations and other sectoral measures, without altering the two-pillar financial architecture.

⁴ The European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) is the European Union's financial instrument designed to cover CAP expenditure related to direct payments to farmers and to market regulation or support measures provided for under the Common Market Organisation (CMO). It is financed entirely from the EU budget; expenditure is reimbursed to the Member States following verification by the EC and is subject to conformity and eligibility checks.

⁵ The European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) is the CAP financial instrument dedicated to the co-financing of multiannual rural development programmes in the Member States. It aims to promote agricultural competitiveness, the sustainable management of natural resources, climate action, and the balanced development of rural economies and communities. The EAFRD is co-financed by the EU and the Member States, with contribution rates varying according to the type of intervention and the geographical area concerned.

W związku z tym w artykule omówiono konstrukcję prawną FPKR, zabezpieczenia dotyczące przeznaczania środków i rozliczalności, zakres krajowej swobody decyzyjnej w ramach planu partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR), a także scenariusze istotne z punktu widzenia polityki oraz ryzyko sporów sądowych, z uwzględnieniem faktu, że toczące się negocjacje mogą prowadzić do dalszych zmian we wniosku.

Obecne ramy prawne WPR i rola funduszy europejskich (EFRG, EFRROW)

Z perspektywy finansowej WPR była historycznie zorganizowana wokół dwóch podstawowych kierunków interwencji, z których każdy miał własny instrument prawny i księgowy: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) (EU, 2013b)⁴ oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (EU, 2013a)⁵. Ramy prawne obu funduszy zostały istotnie zaktualizowane w ramach reformy WPR na lata 2023–2027, wdrożonej pakietem rozporządzeń, który głęboko przekształcił system programowania i zarządzania. W szczególności:

- Rozporządzenie (UE) 2021/2115 wprowadziło plany strategiczne WPR sporządzone przez państwa członkowskie, integrujące interwencje finansowane z obu filarów w jednolitych krajowych ramach programowania, przy jednoczesnym wyraźnym zachowaniu rozróżnienia co do pochodzenia i przeznaczenia środków.
- Rozporządzenie (UE) 2021/2116 uregulowało finansowanie, zarządzanie i monitorowanie WPR, potwierdzając obowiązek prowadzenia oddzielnej rachunkowości i sprawozdawczości dla EFRG i EFRROW.

⁴ Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) jest instrumentem finansowym Unii Europejskiej przeznaczonym na finansowanie wydatków WPR związanych z płatnościami bezpośrednimi dla rolników oraz z regulacją rynku lub środkami wsparcia przewidzianymi w ramach wspólnej organizacji rynków. Jest on w całości finansowany z budżetu UE; wydatki są refundowane państwu członkowskim po weryfikacji przez Komisję Europejską i podlegają kontroli zgodności oraz kwalifikowalności.

⁵ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) jest instrumentem finansowym WPR przeznaczonym do współfinansowania wieloletnich programów rozwoju obszarów wiejskich w państwach członkowskich. Służy on wspieraniu konkurencyjności rolnictwa, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, działań w dziedzinie klimatu oraz zrównoważonego rozwoju gospodarek i społeczności wiejskich. EFRROW jest współfinansowany przez UE i państwa członkowskie, przy czym stawki wkładu różnią się w zależności od rodzaju działania i obszaru geograficznego, którego dotyczy.

This dual system embodies what the literature refers to as a principle of functional specialisation and earmarking, rather than a general constitutional principle, ensuring that direct payments, market measures, and rural development measures are financed and accounted for separately, with distinct procedures of control and audit at both national and Union levels. This system was designed to safeguard transparency, managerial accountability, and the effectiveness of interventions, as well as to guarantee compliance with the budgetary balances established by the Multiannual Financial Framework of the European Union (2020).

The two-pillar architecture of the CAP – market measures and income support on the one hand, rural development on the other – has therefore functioned as the structural guarantee of the CAP's sectoral identity and of the legal protection of agricultural interests within the EU order⁶. Until the Commission's 2025 proposal, this separation had remained constant in every reform since the 1999 Agenda 2000 reform, politically endorsed by the Berlin European Council and legally implemented, inter alia, through Regulation (EC) No 1257/1999 on rural development support (European Council, 1999; EU, 1999).⁷ The move towards the new National and Regional Partnership Fund (PNRF), officially introduced in COM(2025) 565, represents the most significant departure from this tradition and the focal point of the current legal debate.

- Rozporządzenie (UE) 2021/2117 zmieniło zasady dotyczące wspólnej organizacji rynków i innych środków sektorowych, nie naruszając dwufilarowej architektury finansowej.

Ten podwójny system urzeczywistnia to, co w literaturze określa się mianem zasady funkcjonalnej specjalizacji i celowego przeznaczenia środków, a nie ogólnej zasady konstytucyjnej. Zapewnia on, że płatności bezpośrednie, środki rynkowe i działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich są finansowane i rozliczane odrębnie, z odrębnymi procedurami kontroli i audytu zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. System ten został zaprojektowany tak, aby zagwarantować przejrzystość, odpowiedzialność zarządczą i skuteczność interwencji, a także zgodność z równowagą budżetową ustanowioną w wieloletnich ramach finansowych Unii Europejskiej (EU, 2020).

Dwufilarowa architektura WPR – obejmująca z jednej strony środki rynkowe i wsparcie dochodu, a z drugiej rozwój obszarów wiejskich – pełniła zatem funkcję strukturalnej gwarancji sektorowej tożsamości WPR oraz prawnej ochrony interesów rolnych w porządku prawnym Unii Europejskiej⁶. Do czasu przedstawienia wniosku Komisji z 2025 r. rozdzielenie to pozostawało stałym elementem każdej reformy od czasu Agendy 2000 z 1999 r., zatwierdzonej politycznie przez Radę Europejską w Berlinie oraz wdrożonej prawnie między innymi poprzez rozporządzenie (EC) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (European Council, 1999; EU, 1999)⁷. Przejście do nowego Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR), oficjalnie przewidzianego w COM(2025) 565, stanowi najdalej idące odejście od tej tradycji i zarazem centralny punkt obecnej debaty prawnej.

⁶ Among the most significant changes, it is worth noting the formal abolition of the two-pillar structure introduced with the 1999 reform. Although rural development measures remain in force within the new Fund, they no longer constitute an autonomous pillar endowed with its own objectives and regulatory framework, but are instead incorporated into a unified scheme of programming and financing, with consequences also at the terminological and legal level.

⁷ The Agenda 2000 reform first introduced the formal two-pillar structure, separating income support and market measures from rural development. Subsequent reforms adjusted the instruments but preserved this duality: the 2003 Fischler reform through Regulation (EC) No. 1782/2003; the 2013 reform package through Regulations (EU) No. 1305/2013, 1306/2013, 1307/2013 and 1308/2013; and the 2021 reform package through Regulations (EU) 2021/2115, 2021/2116 and 2021/2117 (European Union, 2003, 2013a–d, 2021a–c).

⁶ Wśród najistotniejszych zmian należy wskazać formalne odejście od struktury dwufilarowej, wprowadzonej reformą z 1999 r. Chociaż działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich pozostają w mocy w ramach nowego funduszu, nie tworzą już autonomicznego filaru mającego własne cele i własne ramy regulacyjne, lecz zostają włączone do jednolitego systemu programowania i finansowania, co wywołuje skutki również na poziomie terminologicznym i prawnym.

⁷ Reforma Agenda 2000 po raz pierwszy formalnie wprowadziła strukturę dwufilarową, oddzielając wsparcie dochodu i środki rynkowe od rozwoju obszarów wiejskich. Kolejne reformy (reforma Fischlera z 2003 r. oraz pakiety z 2013 r. i 2021 r.) modyfikowały instrumenty, ale zachowywały ten dualizm.

Results

The Single Fund Proposal – Legal Contours and Institutional Rationale

The Commission's proposal for the National and Regional Partnership Fund (PNRF), set out in Regulation COM(2025) 565, represents the cornerstone of the financial reform of the Common Agricultural Policy (CAP) for 2028–2034. It merges resources historically assigned to the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (Artt. 1, 3, 6 EAFRD) into a single management framework, while also incorporating cohesion, fisheries and social policy funds. Unlike earlier ideas of a fully undifferentiated merger, the proposal establishes a ring-fenced agricultural section to safeguard the identity and autonomy of CAP resources⁸.

The institutional rationale, as outlined in the recitals, pursues a dual objective: first, to rationalise management and strengthen synergies across funds; second, to preserve farmers' income support as a distinct core component of the CAP. The minimum ring-fenced allocation amounts to EUR 295.7 billion – Art. 10 COM(2025) 565, read together with Art. 35(3) – for income support instruments, complemented by crisis management measures and rural development interventions. This guaranteed minimum, however, does not preclude additional allocations: Member States retain discretion to devote further resources to CAP priorities, a flexibility that could substantially affect the real agricultural budget under the new governance framework⁹.

To ensure accountability, the proposal incorporates binding safeguards: respect for earmarking¹⁰, *ex ante* evaluation and Commission recommendations on Partnership Plans – Art. 23 COM(2025) 565 – and performance monitoring¹¹ under the proposed

⁸ Art. 10 of COM(2025) 565 establishes the minimum allocation of EUR 295.7 billion for CAP income support instruments, a new legal category defined in Art. 35(3).

⁹ At the public presentation of the proposal, ECer for Agriculture Christophe Hansen described the transition to the so-called Single CAP Fund as an “evolution, not a revolution”, highlighting continuity with the simplification measures already introduced following farmers' protests. Nonetheless, the very configuration of the new instrument – characterized by a single financial framework and a weakening of conditionality at EU level – represents a significant structural change compared to the traditional design of the CAP (EC, 2025d).

¹⁰ The guarantee that agricultural resources remain dedicated to CAP priorities derives from Art. 10 COM(2025) 565, which imposes strict earmarking and accounting rules on agricultural expenditure.

¹¹ Issues of compliance and corrective measures are addressed in the Performance Regulation COM(2025) 545, which introduces common expenditure tracking, performance review and conditional corrective mechanisms across all funds in the 2028–2034 MFF.

Wyniki

Wniosek dotyczący jednolitego funduszu – ramy prawne i uzasadnienie instytucjonalne

Wniosek Komisji dotyczący Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR), określony w rozporządzeniu COM(2025) 565, stanowi zasadniczy element reformy finansowej WPR na lata 2028–2034. Łączy on w jednolitych ramach zarządzania zasoby historycznie przypisane do Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW, art. 1, 3, 6), a zarazem obejmuje fundusze polityki spójności, rybołówstwa i polityki społecznej. W odróżnieniu od wcześniejszych koncepcji całkowicie niezróżnicowanego połączenia środków wniosek przewiduje wyodrębnioną sekcję rolną, mającą chronić tożsamość i autonomię zasobów WPR⁸.

Uzasadnienie instytucjonalne, przedstawione w motywach wniosku, ma dwa cele: po pierwsze, racjonalizację zarządzania i wzmocnienie synergii między funduszami, a po drugie, zachowanie wsparcia dochodu rolników jako odrębnego rdzenia WPR. Minimalna kwota środków przeznaczonych na ten cel wynosi 295,7 mld EUR – art. 10 COM(2025) 565 w związku z art. 35 ust. 3 – i jest przeznaczona na instrumenty wsparcia dochodów, uzupełnione środkami zarządzania kryzysowego oraz działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Ta gwarantowana kwota minimalna nie wyklucza jednak przyznania dodatkowych środków: państwa członkowskie zachowują swobodę decydowania o przeznaczeniu dodatkowych środków na priorytety WPR; ta elastyczność może mieć istotny wpływ na rzeczywisty budżet rolny w nowych ramach zarządzania⁹.

Aby zapewnić rozliczalność, wniosek zawiera wiążące zabezpieczenia: przestrzeganie zasad przeznaczenia środków¹⁰, ocenę *ex ante* oraz zalecenia Komisji dotyczące planów partnerstwa – art. 23 COM(2025) 565 – a także monitorowanie

⁸ Art. 10 COM(2025) 565 ustanawia minimalny przydział w wysokości 295,7 mld EUR na instrumenty wsparcia dochodu w ramach WPR, stanowiące nową kategorię prawną zdefiniowaną w art. 35 ust. 3.

⁹ W publicznej prezentacji wniosku europejski komisarz do spraw rolnictwa Christophe Hansen określił przejście do tzw. jednolitego funduszu WPR jako „ewolucję, nie rewolucję”, podkreślając ciągłość ze środkami upraszczającymi wprowadzonymi po protestach rolników. Niemniej jednak sama konfiguracja nowego instrumentu – charakteryzująca się jednolitymi ramami finansowymi i osłabieniem warunkowości na poziomie UE – stanowi znaczącą zmianę strukturalną w porównaniu z tradycyjną konstrukcją WPR (EC, 2025d).

¹⁰ Gwarancja, że środki rolne pozostaną przeznaczone na priorytety WPR, wynika z art. 10 COM(2025) 565, który nakłada ścisłe wymogi przydzielania środków i rachunkowości wydatków rolnych.

Performance Regulation COM(2025) 545. The CAP component will take the form of a distinct chapter of each national Partnership Plan, prepared and monitored through a dedicated partnership process¹².

The European Court of Auditors' (2026a) Opinion 05/2026 confirms the structural nature of the reform: for the first time since the establishment of the CAP (European Economic Community, 1962), agricultural expenditure would no longer be channelled through a specific agricultural fund, but through a broader European Fund implemented by National and Regional Partnership Plans. This reinforces the need for legally robust safeguards on traceability, beneficiary-level accounting and audit trails, since the Court expressly stresses that payments to beneficiaries must remain traceable in the paying agencies' accounting systems.

From a legal standpoint, the shift to a Single Fund raises structural and constitutional questions regarding the dilution of the CAP's functional specialisation¹³, the risk of blurring sectoral priorities, and the balance between EU-level oversight and Member State autonomy. The real challenge lies in reconciling simplification and integration with the preservation of CAP's legal identity and its budgetary guarantees, avoiding what one author defines as a "silent dismantling" of the two-pillar model in favour of a hybridised structure (Frascarelli, 2025a). Operationally, the reform entails greater complexity, as programming, control and reporting must integrate heterogeneous legal sources across agriculture, cohesion, fisheries and social policies. This multi-level governance, while promising in terms of efficiency, also increases the risk of overlap, interpretative divergence and litigation, amounting to a form of "institutional hybridisation" of CAP governance (Palazzoni, 2025).

wykonania¹¹ zgodnie z proponowanym rozporządzeniem w sprawie wykonania COM(2025) 545. Część dotycząca WPR będzie miała formę odrębnego rozdziału w każdym krajowym planie partnerstwa, przygotowanego i monitorowanego w ramach specjalnego procesu partnerstwa¹².

Opinia nr 05/2026 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (2026a) potwierdza strukturalny charakter reformy. Po raz pierwszy od ustanowienia wspólnej polityki rolnej (European Economic Community, 1962) wydatki na rolnictwo nie byłyby już finansowane za pośrednictwem odrębnego funduszu rolnego, lecz w ramach szerszego funduszu europejskiego wdrażanego poprzez krajowe i regionalne plany partnerstwa. Wzmacnia to potrzebę ustanowienia prawnie skutecznych zabezpieczeń w zakresie identyfikowalności przepływów finansowych, ewidencji wydatków na poziomie beneficjentów oraz ścieżek audytu, ponieważ Trybunał wyraźnie podkreśla, że płatności na rzecz beneficjentów muszą być możliwe do prześledzenia w systemach księgowych agencji płatniczych.

Z prawnego punktu widzenia przejście na system jednego funduszu rodzi kwestie natury strukturalnej i konstytucyjnej dotyczące osłabienia specjalizacji funkcjonalnej WPR¹³, ryzyka zatarcia priorytetów sektorowych oraz równowagi między nadzorem na szczeblu UE a autonomią państw członkowskich. Prawdziwym wyzwaniem jest pogodzenie uproszczenia i integracji z zachowaniem tożsamości prawnej WPR oraz jej gwarancji budżetowych, unikając tego, co jeden z autorów określa mianem „cichego demontażu” modelu dwufilarowego na rzecz struktury hybrydowej (Frascarelli, 2025a). Pod względem operacyjnym reforma niesie ze sobą wzrost złożoności, ponieważ programowanie, kontrola i sprawozdawczość muszą uwzględniać różnorodne źródła prawne z zakresu polityki rolnej, polityki spójności, rybołówstwa i polityki społecznej. Taki wielopoziomowy system zarządzania,

¹² Under Art. 6 COM(2025) 565, the CAP interventions must form a distinct chapter within each Partnership Plan, subject to a specific partnership process for preparation, monitoring and evaluation. This preserves the procedural autonomy of the CAP despite its inclusion in a unified financial framework.

¹³ The "principle of speciality" in CAP law refers to the functional specialisation and earmarking of agricultural resources, historically ensured by the two-pillar system (EAGF/EAFRD). Its erosion under the Single Fund architecture raises constitutional concerns for the preservation of the CAP as a common policy.

¹¹ Kwestie zgodności i środków naprawczych ujęto w projekcie rozporządzenia w sprawie wykonania COM(2025) 545, które przewiduje wspólne śledzenie wydatków, przegląd wykonania i warunkowe mechanizmy naprawcze we wszystkich funduszach objętych WRF na lata 2028–2034.

¹² Zgodnie z art. 6 COM(2025) 565 interwencje WPR muszą tworzyć odrębny rozdział każdego planu partnerstwa, podlegający szczególnie procesowi partnerstwa na etapie przygotowania, monitorowania i oceny. Dzięki temu zachowana zostaje autonomia proceduralna WPR, mimo włączenia jej do jednolitych ram finansowych.

¹³ „Zasada szczególności” w prawie dotyczącym WPR odnosi się do funkcjonalnej specjalizacji i przeznaczenia środków rolnych, co historycznie zapewniał system dwufilarowy (EFRG/EFRRW). Jej osłabienie w ramach architektury jednolitego funduszu rodzi pytania konstytucyjne dotyczące zachowania WPR jako wspólnej polityki.

Legal Issues: compatibility with EU primary law and potential litigation

The proposal to establish the National and Regional Partnership Fund (PNRF) for the 2028–2034 CAP, while providing for a distinct agricultural section and earmarked financial channels, raises questions as to its full compatibility with EU primary law. At the institutional level, the Commission’s presentation of the proposal – contained in COM(2025) 565, read together with the sectoral CAP Regulation COM(2025) 560 – without prior alignment with the contrary orientation expressed by the European Parliament in plenary, has been perceived in political circles as a choice that diminishes the Assembly’s weight at the stage of legislative initiative. This is a perception which, although it does not affect the formal prerogatives of Parliament and Council – both of which retain full authority to approve or reject the proposal – has fuelled debate on compliance with the spirit of the Lisbon Treaty, aimed at strengthening Parliament’s centrality as co-legislator in the definition of common policies. These procedural sensitivities intersect with substantive ones, since Artt. 38–44 TFEU confer on the CAP the nature of a “common” policy, with its own objectives, instruments and resources, while Art. 40(3) TFEU permits the setting-up of agricultural guidance and guarantee funds, rather than mandating them. Read together with six decades of consistent secondary legislation – from the establishment of the EAGGF (European Economic Community, 1962), through the split into EAGF/EAFRD by the Council Regulation No 1290 (EU, 2005), to the current financing framework of Regulation (EU) 2021/2116 – this permissive clause has crystallised a sector-specific financing architecture for the CAP, with separate accounting and clearance-of-accounts mechanisms.

The central legal-constitutional questions raised by the Single Fund therefore concern compliance with Artt. 38–44 TFEU, the preservation of the principle of speciality through ring-fencing and separate accounting, the balance between subsidiarity and uniformity of EU action, and the risk of a progressive renationalisation of the CAP with potential litigation before the Court of Justice. These issues must be assessed in light of the Court of Justice’s case-law

choć obiecujący pod względem efektywności, zwiększa również ryzyko nakładania się kompetencji, rozbieżności w interpretacji oraz sporów sądowych, co prowadzi do pewnego rodzaju „hybrydyzacji instytucjonalnej” systemu zarządzania WPR (Palazzoni, 2025).

Kwestie prawne: zgodność z prawem pierwotnym UE i potencjalne spory sądowe

Propozycja utworzenia Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR) w ramach WPR na lata 2028–2034, choć przewiduje odrębną sekcję rolną i wyodrębnione kanały finansowania, budzi wątpliwości co do jej pełnej zgodności z prawem pierwotnym UE. W wymiarze instytucjonalnym przedstawienie przez Komisję wniosku – zawartego w dokumencie COM(2025) 565, w połączeniu z sektorowym rozporządzeniem w sprawie WPR COM(2025) 560 – bez uprzedniego uwzględnienia odmiennego stanowiska wyrażonego przez Parlament Europejski na posiedzeniu plenarnym, zostało odebrane w kręgach politycznych jako posunięcie osłabiające znaczenie Parlamentu na etapie inicjatywy ustawodawczej. Chociaż pogląd ten nie ma wpływu na formalne uprawnienia Parlamentu i Rady – które zachowują pełną władzę w zakresie zatwierdzania lub odrzucania wniosku – wywołał on ożywioną debatę na temat zgodności projektu z duchem traktatu lizbońskiego, mającego na celu wzmocnienie centralnej roli Parlamentu jako współprawodawcy w kształtowaniu wspólnych polityk. Te kwestie proceduralne łączą się z problemami materialnoprawnymi. Art. 38–44 TFUE nadają WPR charakter polityki „wspólnej”, mającej własne cele, instrumenty i zasoby, podczas gdy art. 40 ust. 3 TFUE dopuszcza ustanowienie funduszy orientacji i gwarancji rolnej, lecz go nie nakazuje. W połączeniu z sześćdziesięcioletnią tradycją spójnego prawa wtórnego – od utworzenia EFOGR (European Economic Community, 1962), poprzez podział na EFRG/EFRRROW w wyniku rozporządzenia Rady nr 1290 (EU, 2005), aż po obecne ramy finansowania zawarte w rozporządzeniu (UE) 2021/2116 – przepis ten doprowadził do utrwalenia sektorowej architektury finansowej WPR, obejmującej oddzielną rachunkowość i odrębne mechanizmy rozliczania rachunków.

Kluczowe pytania prawno-konstytucyjne związane z jednolitym funduszem dotyczą zatem zgodności z art. 38–44 TFUE, zachowania zasady specjalizacji poprzez wydzielenie środków oraz odrębną rachunkowość, równowagi między zasadą pomocniczości a jednolitością działań Unii Europejskiej, a także ryzyka stopniowej renacjonalizacji WPR,

on CAP financial discipline, clearance of accounts and shared-management safeguards, as well as legal certainty and sectoral accounting in EU agricultural expenditure (Court of Justice of the European Union, 2000, 2020, 2022; General Court of the European Union, 2015).

While the proposal formally maintains the earmarking of agricultural resources, it nonetheless moves beyond the structural dualism between EAGF and EAFRD by introducing a more transversal and flexible management model. The Commission has clarified that this is not an undifferentiated merger, but a separate “agricultural envelope” protecting direct payments and the CAP’s traditional measures¹⁴. Doubts remain in the literature and among practitioners about the long-term robustness of the speciality mechanisms and separate-accounting safeguards – especially under budgetary stress or reorientation of Union priorities (e.g. shifts towards cohesion or social policies) – with a consequent risk of diluting the agricultural orientation. The risk is compounded by a process of “silent nationalisation”¹⁵ of the CAP: increasing flexibility at Member State level in allocating resources could fragment policy implementation, weaken common environmental and social commitments, and reduce the sense of CAP as a genuinely “common” policy.

The new discipline must therefore be assessed in light of the principles of coherence with common policies, legal certainty, administrative transparency and managerial accountability, as affirmed by the case-law of the Court of Justice of the EU and leading scholarship (Henke, 2024). Clarification is also needed on the so-called “principle of speciality”: in this context, it does not correspond to the constitutional principle of conferral, but rather to the functional separation and earmarking that has historically characterised CAP financing. The debate no longer focuses on whether to merge the funds, but rather on the effective performance of the safeguards, earmarking constraints and reporting obligations provided for in the proposal.

wraz z potencjalnym sporem przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Kwestie te należy oceniać w świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego dyscypliny finansowej WPR, procedury rozliczania rachunków oraz zabezpieczeń w systemie zarządzania dzielonego, jak również zasady pewności prawa oraz sektorowej rachunkowości w wydatkach rolnych UE (Court of Justice of the European Union, 2000, 2020, 2022; General Court of the European Union, 2015).

Chociaż wniosek formalnie utrzymuje celowe przeznaczenie środków rolnych, to zarazem odchodzi od strukturalnego dualizmu między EFRG i EFRROW, wprowadzając bardziej przekrojowy i elastyczny model zarządzania. Komisja wyjaśniła, że nie chodzi o całkowicie nieodróżnicowane połączenie środków, lecz o odrębną „pulę środków na rolnictwo” chroniącą płatności bezpośrednie i tradycyjne środki WPR¹⁴. W doktrynie i wśród praktyków nadal istnieją wątpliwości co do długoterminowej trwałości mechanizmów szczegółowości i zabezpieczeń w postaci oddzielnej rachunkowości – zwłaszcza w sytuacji napięć budżetowych lub zmiany priorytetów Unii (np. przesunięcia w kierunku polityki spójności lub polityki społecznej) – co wiąże się z ryzykiem osłabienia ukierunkowania na rolnictwo. Ryzyko to potęguje proces „cichej nacjonalizacji”¹⁵ WPR: zwiększenie elastyczności państw członkowskich w zakresie przydzielania środków mogłoby doprowadzić do fragmentacji realizacji polityki, osłabić wspólne zobowiązania środowiskowe i społeczne oraz osłabić postrzeganie WPR jako rzeczywiście „wspólnej” polityki.

Nowe regulacje należy zatem oceniać w świetle zasad spójności wspólnych polityk, pewności prawa, przejrzystości administracyjnej i odpowiedzialności zarządczej, potwierdzanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz w doktrynie (Henke, 2024). Wyjaśnienia wymaga również tzw. zasada szczególności: w tym kontekście nie odpowiada ona konstytucyjnej zasadzie przyznania, lecz odnosi się raczej do funkcjonalnego rozdzielenia i celowego przeznaczenia środków, które historycznie charakteryzowały finansowanie WPR. Debata nie koncentruje się już na tym, czy fundusze należy połączyć, lecz na skuteczności zabezpieczeń, ograniczeń

¹⁴ The reference for the minimum ring-fenced allocation – at least EUR 295.7 billion for income support instruments – is Art. 10 COM(2025) 565

¹⁵ This expression refers to the gradual increase in Member States’ discretion in allocating CAP resources. While intended to provide flexibility, it may result in unequal treatment between regions and sectors, weakening the perception of CAP as a genuinely “common” EU policy.

¹⁴ Podstawą odniesienia dla minimalnej kwoty środków – co najmniej 295,7 mld EUR przeznaczonych na instrumenty wsparcia dochodu – jest art. 10 COM(2025) 565.

¹⁵ Wyrażenie to odnosi się do stopniowego zwiększania swobody państw członkowskich w przydzielaniu środków WPR. Choć ma ono zapewnić elastyczność, może prowadzić do nierównego traktowania regionów i sektorów, osłabiając postrzeganie WPR jako rzeczywiście wspólnej polityki Unii.

From a litigation perspective, adoption of the new framework could be challenged by Member States or economic operators (Art. 263 TFEU). Disputes will likely centre on the capacity of the agricultural sections to remain impermeable vis-à-vis other Union policies and on compliance with Artt. 38–40 TFEU, as well as with the principles of the internal market (Masini, 2024). It must also be acknowledged that some instruments included in the reform (capping, degressivity, redistributive payments)¹⁶ are politically presented as tools to rebalance support, but in practice their thresholds and loopholes risk limiting their effectiveness, raising additional questions of fairness and accountability.

It should nevertheless be noted that a strand of legal scholarship and agricultural economics (Sotte, 2023) views the CAP's "separateness"¹⁷ – particularly on the rural development side – as a constraint on the coherence of territorial policies (Crescenzi & Giua, 2014; Fieldsend, 2012). From this perspective, the Single Fund could offer an opportunity to overcome such compartmentalisation and promote an integrated, cross-sectoral approach more consistent with the sustainable development needs of rural areas (Rubino, 2024). From a different angle, the Single Fund and the PPNR can also be read as an application of the principle of subsidiarity (Art. 5 TFEU) (Frascarelli, 2019), insofar as they grant Member States a broader margin to tailor interventions to national and regional specificities, while respecting common objectives set at EU level. This approach – endorsed by parts of civil society and by sectors not strictly agricultural – seeks to embed the CAP within a broader vision of territorial, environmental and food policies, countering the perception of a policy reserved exclusively to farmers. However, the balance between subsidiarity and uniformity is delicate: excessive decentralisation could generate legal uncertainty, inequalities between Member States, and litigation concerning the violation of beneficiaries' legitimate expectations.

¹⁶ Although formally designed to rebalance support towards smaller farms, these instruments often rely on high thresholds and allow deductions (e.g., labour costs) or farm-splitting practices, which considerably reduce their redistributive effect in practice.

¹⁷ The term "separateness" is used in a technical sense to indicate the historical condition of the CAP's isolation from other European Union policies. Agricultural policy has never been integrated with immigration, security, economic or climate policies, remaining confined to a narrow sectoral scope. This has prevented the construction of strategic alliances with broader interests—citizens, consumers, public opinion—and has contributed to the perception of the CAP as the "private preserve" of farmers, rather than as a European policy capable of engaging with the major common challenges (sustainability, resilience, competitiveness).

dotyczących wyodrębnienia środków i obowiązków sprawozdawczych przewidzianych we wniosku.

Z perspektywy sporów sądowych przyjęcie nowych ram mogłoby zostać zakwestionowane przez państwa członkowskie lub podmioty gospodarcze (art. 263 TFUE). Spory prawdopodobnie dotyczyłyby zdolności sekcji rolnych do zachowania odrębności wobec innych polityk Unii oraz zgodności z art. 38–40 TFUE, a także z zasadami rynku wewnętrznego (Masini, 2024). Należy również przyznać, że niektóre instrumenty uwzględnione w reformie (pułapy, degresywność i płatności redystrybucyjne)¹⁶ są przedstawiane politycznie jako narzędzia służące przywróceniu równowagi wsparcia, lecz w praktyce ich progi i luki mogą ograniczać skuteczność tych rozwiązań, rodząc dodatkowe pytania o sprawiedliwość i rozliczalność.

Trzeba jednak zauważyć, że część badaczy prawa oraz ekonomii rolnej (Sotte, 2023) postrzega „odrębność” WPR¹⁷ – zwłaszcza w obszarze rozwoju obszarów wiejskich – jako ograniczenie spójności polityk terytorialnych (Crescenzi i Giua, 2014; Fieldsend, 2012). Z tej perspektywy jednolity fundusz mógłby stworzyć szansę na przezwycięzenie takiej segmentacji i promowanie zintegrowanego, międzysektorowego podejścia, lepiej odpowiadającego potrzebom zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich (Rubino, 2024). Z innego punktu widzenia jednolity fundusz i PPKR można również postrzegać jako przejaw realizacji zasady pomocniczości (art. 5 TFUE) (Frascarelli, 2019), o ile przyznają one państwom członkowskim szerszy margines dostosowywania interwencji do specyfiki krajowej i regionalnej, przy jednoczesnym poszanowaniu wspólnych celów określonych na poziomie Unii. Podejście to – popierane przez część społeczeństwa obywatelskiego oraz sektory niezwiązane ściśle z rolnictwem – zmierza do wpisania WPR w szerszą wizję polityki terytorialnej, środowiskowej i żywnościowej, przeciwdziałając postrzeganiu tej polityki jako zarezerwowanej wyłącznie

¹⁶ Choć instrumenty te formalnie mają przywracać równowagę we wsparciu na rzecz mniejszych gospodarstw, często opierają się na wysokich progach oraz dopuszczają odliczenia (np. kosztów pracy), lub praktyki podziału gospodarstw, co w praktyce znacząco osłabia ich efekt redystrybucyjny.

¹⁷ Określenie „odrębność” jest używane w znaczeniu technicznym dla opisanego historycznej izolacji WPR od innych polityk Unii Europejskiej. Polityka rolna nigdy nie została zintegrowana z polityką migracyjną, polityką bezpieczeństwa, polityką gospodarczą ani polityką klimatyczną, pozostając ograniczona do wąskiego zakresu sektorowego. Uniemożliwiło to budowanie strategicznych sojuszy z szerszymi grupami interesu – obywatelami, konsumentami i opinią publiczną – oraz przyczyniło się do postrzegania WPR jako „prywatnej domeny” rolników, a nie jako polityki europejskiej zdolnej do podejmowania najważniejszych wspólnych wyzwań (zrównoważony rozwój, odporność, konkurencyjność).

It is also important to specify that certain CAP interventions listed in Art. 35 COM(2025) 565 (e.g. LEADER, cooperation measures) remain mandatory for Member States but are financed outside the minimum ring-fenced allocation, from non-earmarked resources. This nuance has significant implications for the effective level of agricultural funding. The issue of the Union's financial liability also remains open where retroactive effects or changes to beneficiaries' legitimate expectations are at stake, with possible compensatory consequences.

Finally, the reform may affect institutional balances among the European Parliament, the Council and the Commission: revising the CAP's financial set-up will require adjustments to the Multiannual Financial Framework and to sectoral regulations – processes that will need broad political agreement and could heighten tensions among institutions and Member States in a context already marked by farmers' mobilisations and uncertainty about the future direction of EU agricultural policy.

Simplification and Omnibus III: regulatory developments and legal impact

By the expression Omnibus III¹⁸ this article refers not merely to the Commission's proposal for Regulation COM(2025) 236 (EC, 2025a), but to the final simplification package adopted as Regulation (EU) 2025/2649 (European Union, 2025).

The package functions as a transitional phase between the current 2023–2027 CAP and the model sketched in proposal COM(2025) 560 – read together with COM(2025) 560 – for 2028–2034. Its stated aims are to lighten administrative burdens, broaden Member States' operational flexibility, and speed up disbursement, while anticipating certain features of the future governance framework

In substantive terms, Omnibus III has raised the threshold for lump-sum payments to small farmers, expanded the scope for reallocating budgetary resources to crisis-management instruments, and

dla rolników. Równowaga między pomocniczością a jednolitością pozostaje jednak delikatna: nadmierna decentralizacja mogłaby prowadzić do niepewności prawnej, nierówności między państwami członkowskimi oraz sporów sądowych dotyczących naruszenia uzasadnionych oczekiwań beneficjentów.

Należy również doprecyzować, że niektóre interwencje WPR wymienione w art. 35 COM(2025) 565 (LEADER, środki współpracy) pozostają obowiązkowe dla państw członkowskich, lecz są finansowane poza minimalną kwotą środków, ze środków nieprzeznaczonych na konkretny cel. Ten niuans ma istotne znaczenie dla rzeczywistego poziomu finansowania rolnictwa. Otwarte pozostaje również zagadnienie odpowiedzialności finansowej Unii w przypadkach, w których w grę wchodzi skutki retroaktywne lub zmiany uzasadnionych oczekiwań beneficjentów, co może rodzić konsekwencje odszkodowawcze.

Wreszcie reforma może wpłynąć na równowagę instytucjonalną między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją: zmiana struktury finansowania WPR będzie wymagała dostosowania wieloletnich ram finansowych oraz rozporządzeń sektorowych – a więc procesów wymagających szerokiego porozumienia politycznego, które mogą zaostrzyć napięcia między instytucjami i państwami członkowskimi w kontekście już naznaczonym mobilizacją rolników i niepewnością co do przyszłego kierunku polityki rolnej Unii.

Uproszczenie i „Omnibus III”: zmiany regulacyjne i skutki prawne

Określenie Omnibus III¹⁸ odnosi się w niniejszym artykule nie do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia COM(2025) 236 (EC, 2025a), lecz do ostatecznego pakietu uproszczeń, przyjętego jako rozporządzenie (EU) 2025/2649 (European Union, 2025). Pakiet ten pełni funkcję etapu przejściowego między obecną WPR na lata 2023–2027 a modelem nakreślonym we wniosku COM(2025) 560 – w połączeniu z COM(2025) 560 – na lata 2028–2034. Deklarowanymi celami tego pakietu są zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zwiększenie elastyczności operacyjnej państw członkowskich oraz przyspieszenie wypłat, przy jednoczesnym zapowiadaniu niektórych cech przyszłych ram zarządzania.

Pod względem materialnym Omnibus III podnosi próg płatności ryczałtowych dla małych gospodarstw rolnych, rozszerza możliwość realokacji środków

¹⁸ At EU level, the term “Omnibus” refers to a legislative act that consolidates and approves in a single text heterogeneous amendments to existing regulations, with the aim of introducing operational adjustments and corrective measures without proceeding to a complete structural reform.

¹⁸ Na szczelnie UE termin Omnibus odnosi się do aktu prawnego, który w jednym tekście konsoliduje i zatwierdza różnorodne zmiany w obowiązujących przepisach, mając na celu wprowadzenie dostosowań operacyjnych i środków naprawczych bez przeprowadzania całkowitej reformy strukturalnej.

promoted the digitalisation of controls (satellite monitoring and e-administration). It also adjusts the conditionality framework by relaxing certain GAEC standards for eligibility to direct payments and by streamlining controls, performance reporting and payment procedures (European Parliament, 2025). At the same time, the Omnibus III package focuses on procedural simplification (conditionality / GAEC fine-tuning, controls, reporting and payment procedures) rather than budgetary modulation or generational-renewal instruments, which are addressed in the sectoral CAP proposal COM(2025) 560.

From a legal standpoint, Omnibus III operates as enacted transitional legislation intended to simplify the implementation of the 2023–2027 CAP and to test procedural adjustments that may inform the post-2027 framework. It focuses on simplification and digitalisation, notably satellite monitoring, e-administration and streamlined performance reporting, without altering the dual-fund architecture of the current CAP.

The proposal does not modify the allocation rules between the EAGF and EAFRD, nor does it expand national discretion in resource management. Its main legal relevance lies in reducing administrative burden and improving the proportionality, transparency and efficiency of controls, in line with the broader requirements of good administration reflected in Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU, 2012).

As underlined in recent literature (Franscarelli, 2025a; Palazzoni, 2025), the forthcoming Single Fund (COM [2025] 560) – not the Omnibus III – will introduce substantive innovations in income-support architecture, generational-renewal instruments and crisis-management tools through the National and Regional Partnership Plans (PPNR). Omnibus III therefore acts merely as a technical pre-adjustment, paving the way for – but not itself establishing – the unified management model proposed for 2028–2034.

Discussion

Objections and legal critiques from farmers' organisations and Member States

The proposal to establish a National and Regional Partnership Fund (PNRF) for the 2028–2034 CAP has elicited broad and cohesive opposition from institutional actors, leading farmers' organisations and trade-union representatives, both nationally

budżetowych na instrumenty zarządzania kryzysowego oraz wspiera cyfryzację kontroli, w tym monitorowanie satelitarne i e-administrację. Dostosowuje on również system warunkowości przez złagodzenie niektórych norm GAEC dotyczących kwalifikowalności do płatności bezpośrednich oraz przez usprawnienie kontroli, sprawozdawczości z wyników i procedur płatności (European Parliament, 2025). Jednocześnie Omnibus III koncentruje się na uproszczeniu proceduralnym (dostosowaniu warunkowości i norm GAEC, kontroli, sprawozdawczości i procedur płatności) a nie na modulacji budżetowej czy instrumentach odnowy pokoleń, które zostały ujęte w sektorowym wniosku dotyczącym WPR COM(2025) 560.

Z prawnego punktu widzenia Omnibus III pełni funkcję regulacji przejściowej, mającej uprościć wdrażanie WPR na lata 2023–2027 i przetestować zmiany proceduralne, które mogą kształtować ramy po 2027 r. Koncentruje się on na uproszczeniu i cyfryzacji, w szczególności na monitorowaniu satelitarnym, e-administracji i usprawnionej sprawozdawczości dotyczącej wyników, nie naruszając dwufunduszowej architektury WPR.

Wniosek nie zmienia zasad przypisywania środków między EFRG i EFRROW ani nie rozszerza krajowej swobody decyzyjnej w zarządzaniu środkami. Jego podstawowe znaczenie prawne polega na ograniczeniu obciążeń administracyjnych i zwiększeniu proporcjonalności, transparentności i skuteczności kontroli, zgodnie z ogólnymi standardami dobrej administracji zawartymi w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (EU, 2012).

Jak podkreśla się w najnowszych badaniach (Franscarelli, 2025a; Palazzoni, 2025), to przyszły jednolity fundusz (COM [2025] 560), a nie Omnibus III, wprowadzi istotne innowacje w strukturze wsparcia dochodu, instrumentach odnowy pokoleń i narzędziach zarządzania kryzysowego za pośrednictwem planów partnerstwa krajowego i regionalnego (PPKR). Trzeci pakiet zbiorczy stanowi zatem jedynie techniczne dostosowanie wstępne, przygotowujące grunt pod jednolity model zarządzania proponowany na lata 2028–2034, lecz go jeszcze nie ustanawiające.

Dyskusja

Zastrzeżenia i krytyka prawna ze strony organizacji rolniczych i państw członkowskich

Propozycja ustanowienia Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR) dla WPR na lata 2028–2034 wywołała szeroki i spójny sprzeciw ze strony podmiotów instytucjonalnych, czołowych organizacji rolniczych i przedstawicieli związków

and at EU level. This dissent – going beyond mere corporatist resistance – rests on legal, political and social arguments, with references to the Treaties, EU case-law and the foundational principles of Union law.

The most representative European farmers' organisations (Copa-Cogeca et al., 2025) launched the joint campaign "No Security Without CAP" in July 2025, arguing that the Single Fund risks undermining the nature and purposes of the CAP as set out in Art. 39 TFEU – namely market stability, security of supply, fair farm income and the protection of rural areas. In particular, they fear a "dilution" of agricultural resources in favour of cohesion, innovation or digital-transition policies, which are not recognised among the CAP's primary objectives.

Position papers and petitions also criticise the Single Fund as a dangerous "container" model: even if separate financial channels and safeguards are envisaged, the CAP could progressively lose its normative and social specificity. The opposition has widened to include France and Germany (Frank & Schanz, 2025), traditionally inclined to compromise, which now fear excessive politicisation in the allocation of resources and the loss of predictability typical of the CAP (Walsh, 2025).

Italian farmers' organisations (Coldiretti, Confagricoltura, CIA) have deemed the proposal "unacceptable," stressing the risk of a renationalisation of the CAP (the so-called "PAN") with a consequent erosion of the legal basis of the single market and of the CAP's status as a common policy. They argue that reallocating resources to other headings¹⁹, particularly to meet the Union's growing defence needs, would negatively affect food security, sustainability and the sector's environmental role. This concern is reinforced by the Commission's Member States allocation factsheet, which shows the expected distribution of resources under the proposed 2028–2034 framework (EC, 2025e).

The trade-union front advances technical demands such as mandatory separate accounting for agricultural resources, dedicated multiannual programming, and anti-reallocation clauses, designed to prevent "market fragmentation", widening inequalities among Member States and the erosion of farm incomes.

¹⁹ According to the EC (2025e) and the CREA analysis (2025, August), Italy's CAP allocation for 2028–2034 is expected to fall to around EUR 31 billion, compared to EUR 39.9 billion in 2021–2027. This represents a loss of approximately EUR 9 billion in EU resources, and a reduction of 4.1% when also accounting for non-pre-allocated components. Overall, Italy faces a shortfall between EUR 1 and EUR 3.2 billion, making it – together with Spain – the most penalised among the larger Member States.

zawodowych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Sprzeciw ten – wykraczający poza zwykły opór korporacyjny – opiera się na argumentach prawnych, politycznych i społecznych, z odwołaniem do traktatów, orzecznictwa unijnego oraz podstawowych zasad prawa Unii.

W lipcu 2025 r. najbardziej reprezentatywne europejskie organizacje rolnicze (Copa-Cogeca i in., 2025) rozpoczęły wspólną kampanię „Nie ma bezpieczeństwa bez WPR”, argumentując, że jednolity fundusz grozi podważeniem charakteru i celów WPR określonych w art. 39 TFUE, a mianowicie stabilizacji rynków, bezpieczeństwa dostaw, godziwego dochodu rolników oraz ochrony obszarów wiejskich. W szczególności obawiają się one „rozmycia” środków rolnych na rzecz polityki spójności, innowacji lub transformacji cyfrowej, które nie należą do podstawowych celów WPR.

Stanowiska i petycje krytykują również jednolity fundusz jako niebezpieczny model „kontenerowy”: nawet jeżeli przewidziano oddzielne kanały finansowania i zabezpieczenia, WPR może stopniowo utracić swoją normatywną i społeczną specyfikę. Do grona przeciwników dołączyły także Francja i Niemcy (Frank i Schanz, 2025), które zazwyczaj są skłonne do kompromisów, a obecnie obawiają się nadmiernego upolitycznienia podziału środków oraz utraty przewidywalności właściwej WPR (Walsh, 2025).

Włoskie organizacje rolnicze (Coldiretti, Confagricoltura, CIA) uznały tę propozycję za „nie do przyjęcia”, podkreślając ryzyko renacjonalizacji WPR (tzw. PAN), a w konsekwencji osłabienia podstawy prawnej rynku wewnętrznego i statusu WPR jako wspólnej polityki. Argumentują one, że realokacja środków do innych działań¹⁹, zwłaszcza w celu zaspokojenia rosnących potrzeb obronnych Unii, negatywnie wpłynęłaby na bezpieczeństwo żywnościowe, zrównoważony rozwój oraz środowiskową rolę sektora. Obawa ta znajduje dodatkowe potwierdzenie w arkuszu informacyjnym Komisji Europejskiej dotyczącym alokacji środków dla państw członkowskich, który przedstawia przewidywany rozkład zasobów w ramach proponowanych ram na lata 2028–2034 (EC, 2025e).

¹⁹ Zgodnie z notą informacyjną Komisji Europejskiej (2025e) oraz analizą CREA (2025, sierpień) przewiduje się, że środki przeznaczone dla Włoch w ramach WPR na lata 2028–2034 ulegną zmniejszeniu do około 31 mld EUR, w porównaniu z 39,9 mld EUR w latach 2021–2027. Oznacza to utratę około 9 mld EUR środków unijnych oraz zmniejszenie o 4,1%, jeśli uwzględni się również składniki wcześniej nieprzydzielone. Łącznie Włochy muszą zmierzyć się z deficytem wynoszącym od 1 do 3,2 mld EUR, co sprawia, że wraz z Hiszpanią są one najbardziej dotkniętymi krajami spośród większych państw członkowskich. Zob. Komisja Europejska, nota informacyjna dotycząca przypisania środków w państwach członkowskich.

From the standpoint of generational renewal, the European Council of Young Farmers (CEJA) argues that any unified framework must preserve hard earmarking for young farmers. CEJA calls for ring-fencing at least 10% of direct payments for generational renewal, approximately EUR 30 billion over 2028–2034, together with a “generational toolbox” including advisory services, succession and land-mobility instruments, risk management and access to finance (CEJA, 2025). CEJA’s demand for a 10% hard earmark should now be read alongside the Commission’s subsequent “Strategy for generational renewal in agriculture”, which recommends that Member States invest at least 6% of their ring-fenced agricultural expenditure in generational renewal. However, this recommendation does not appear as a binding ring-fencing obligation in the legislative proposal, which confirms the article’s broader concern that politically important agricultural priorities may depend on soft steering rather than enforceable financial guarantees (EC, 2025h; European Parliament, 2026). Absent binding earmarks, the Single Fund could exacerbate structural ageing and the exit of small and medium-sized farms in Mediterranean systems.

In the public debate, fears have spread that the CAP could become residual, especially under pressure from the so-called “frugal” countries and new EU priorities (defence, green transition, cooperation), with disproportionately negative effects on small farmers and fragile rural areas. These concerns are reinforced by the Commission’s concept of a “light CAP”, which would transfer unprecedented powers to Member States, progressively hollowing out the policy’s common and sectoral content.

The Italian Parliament has expressed strong reservations about both the dismantling of the two pillars and the increase in national managerial autonomy, which could generate fragmentation and inequities contrary to the principle of uniformity of EU action. In particular, the XIII Agriculture Committee of the Chamber of Deputies, at its sitting of 23 July 2025, adopted a final document on COM(2025) 560, while stressing the need to preserve separate accounting and the CAP’s common character, and to avoid excessive managerial flexibility that could distort its sectoral objectives (Italian Chamber of Deputies, XIII Agriculture Committee, 2025).

Ultimately, even in the presence of safeguards and formal constraints, the reform raises deep legal-constitutional questions and leaves unresolved the tension between administrative efficiency and the substantive protection of agricultural interests.

Związki zawodowe wysuwają postulaty techniczne, takie jak obowiązkowa oddzielna rachunkowość środków rolnych, odrębne wieloletnie programowanie oraz klauzule zapobiegające realokacji środków, mające na celu zapobieganie „fragmentacji rynku”, pogłębianiu się nierówności między państwami członkowskimi oraz spadkowi dochodów gospodarstw rolnych.

Z punktu widzenia odnowy pokoleniowej Europejska Rada Młodych Rolników (CEJA) podkreśla, że każdy ujednolicony system finansowania powinien zachować ściśle wyodrębnienie środków przeznaczonych dla młodych rolników. CEJA postuluje obowiązkowe przeznaczenie co najmniej 10% płatności bezpośrednich na potrzeby odnowy pokoleniowej, co odpowiada około 30 mld EUR w okresie 2028–2034, a także utworzenie „pakietu narzędzi dla odnowy pokoleniowej”, obejmującego usługi doradcze, instrumenty wspierające sukcesję gospodarstw i mobilność gruntów, zarządzanie ryzykiem oraz dostęp do finansowania (CEJA, 2025). Postulat CEJA dotyczący obowiązkowego wydzielenia 10% środków należy obecnie rozpatrywać w kontekście późniejszej „Strategii na rzecz odnowy pokoleniowej w rolnictwie” przedstawionej przez Komisję Europejską, która zaleca państwom członkowskim przeznaczenie co najmniej 6% wydzielonych wydatków rolnych na działania związane z odnową pokoleniową. Zalecenie to nie zostało jednak ujęte w projekcie legislacyjnym jako wiążący obowiązek wydzielenia środków (ring-fencing), co potwierdza szerszą tezę artykułu, że istotne politycznie priorytety rolne mogą w przyszłości zależeć raczej od miękkich mechanizmów koordynacji i ukierunkowywania działań niż od prawnie egzekwowalnych gwarancji finansowych (EC, 2025h; European Parliament, 2026). W przypadku braku wiążących mechanizmów wydzielenia środków jednolity fundusz może pogłębić problem starzenia się populacji rolników oraz przyspieszyć proces wycofywania się z działalności małych i średnich gospodarstw rolnych, zwłaszcza w systemach rolniczych charakterystycznych dla państw regionu śródziemnomorskiego.

W debacie publicznej upowszechniły się obawy, że WPR może stać się polityką szcątkową, zwłaszcza pod presją tzw. państw „oszczędnych” oraz nowych priorytetów UE (obrona, zielona transformacja i współpraca), co może wywrzeć nieproporcjonalnie negatywny wpływ na małe gospodarstwa rolne i wrażliwe obszary wiejskie. Obawy te potęguje proponowana przez Komisję koncepcja „uproszczonej WPR”, która przekazałaby państwom członkowskim bezprecedensowe uprawnienia, stopniowo ograniczając wspólny i sektorowy charakter tej polityki.

Even if technically “ring-fenced,” the Single Fund remains – according to representative bodies and scholars – a reform with a high risk of eroding the CAP’s legal subjectivity as an autonomous policy within the EU legal order (Gavrilova Nikolaeva, 2025). In this context, the risk of a gradual renationalisation becomes more concrete, with increased centrality of Member States in designing and managing interventions – often through bilateral negotiations with the Commission. While compatible with a model of decentralised governance, this set-up reduces the role of the European Parliament and other supranational bodies in priority-setting and may affect the overall coherence of the common agricultural policy.

Prospects and possible regulatory scenarios

The debate on the National and Regional Partnership Fund (PNRF) for the 2028–2034 CAP unfolds at a time of major rethinking of the Union’s budgetary and cohesion policies, driven by exogenous factors such as the climate crisis, the digital transition, and geopolitical tensions affecting food security. In this context, the formation – formalised in May 2025 (De Marinis, 2025) – of a coalition of 16 Member States led by Italy has played a decisive role in resetting priorities and steering the institutional negotiation. While this coalition emerged in parallel with the Commission’s package, its influence has been to shift the centre of gravity of the debate from a full merger towards compromise solutions that preserve the CAP’s sectoral identity.

Włoski parlament wyraził poważne zastrzeżenia zarówno wobec likwidacji dwóch filarów, jak i zwiększenia autonomii krajowej w zakresie zarządzania, co mogłoby doprowadzić do fragmentacji i nierówności sprzecznych z zasadą jednolitości działań UE. W szczególności XIII Komisja Rolnictwa Izby Deputowanych na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2025 r. przyjął dokument końcowy dotyczący COM(2025) 560, podkreślając jednocześnie konieczność zachowania odrębnego systemu rachunkowości oraz wspólnego charakteru WPR, a także uniknięcia nadmiernej elastyczności w zarządzaniu, która mogłaby zakłócić realizację celów sektorowych (Italian Chamber of Deputies, XIII Agriculture Committee, 2025).

Ostatecznie, nawet przy istnieniu zabezpieczeń i formalnych ograniczeń, reforma ta rodzi poważne wątpliwości natury prawno-konstytucyjnej i pozostawia nierozwiązany konflikt między efektywnością administracyjną a merytoryczną ochroną interesów rolniczych. Nawet jeżeli jednolity fundusz jest formalnie „wyodrębniony”, pozostaje – zdaniem organów przedstawicielskich i części doktryny – reformą obciążoną wysokim ryzykiem osłabienia podmiotowości prawnej WPR jako autonomicznej polityki w porządku prawnym Unii (Gavrilova Nikolaeva, 2025). W tym kontekście ryzyko stopniowej reanacjonalizacji staje się bardziej realne, przy rosnącej centralnej roli państw członkowskich w projektowaniu i zarządzaniu interwencjami, nierzadko w drodze dwustronnych negocjacji z Komisją. Taka konstrukcja, choć zgodna z modelem zarządzania zdecentralizowanego, ogranicza rolę Parlamentu Europejskiego i innych organów ponadnarodowych w ustalaniu priorytetów i może wpływać na ogólną spójność wspólnej polityki rolnej.

Perspektywy i możliwe scenariusze regulacyjne

Debata na temat Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR) w ramach WPR na lata 2028–2034 toczy się w okresie gruntownego przeglądu polityki budżetowej i polityki spójności Unii, spowodowanego czynnikami zewnętrznymi, takimi jak kryzys klimatyczny, transformacja cyfrowa oraz napięcia geopolityczne mające wpływ na bezpieczeństwo żywnościowe. W tym kontekście utworzenie – sfinalizowane w maju 2025 r. (De Marinis, 2025) – koalicji 16 państw członkowskich pod przewodnictwem Włoch odegrało decydującą rolę w ustaleniu nowych priorytetów i ukierunkowaniu negocjacji instytucjonalnych. Choć koalicja ta powstała równoległe z pakietem Komisji, jej wpływ polegał na przesunięciu środka

On the political-institutional plane, the Commission's determination – evidenced by President Ursula von der Leyen's explicit support for the Single Fund project – has met with an unprecedented crisis of consensus. Farmers' mobilisations and the stance taken by the European Parliament, which has adopted in September 2025 a resolution calling for a stronger agricultural budget and rejecting the merger of CAP resources into a single super-fund, confirm both the depth of dissent and the need to preserve the CAP's "common" dimension as enshrined in Artt. 38–44 TFEU. Against this backdrop, the Council has signalled openness to simplification coupled with robust safeguards for agricultural allocations, further consolidating a path towards calibrated integration rather than wholesale fusion.

Italy's diplomatic action, backed by Spain, Greece and thirteen other countries, has consolidated the front of those insisting on maintaining the stability and ring-fencing of agricultural and rural development resources. As a result, the debate has gradually shifted away from the option of a full and undifferentiated merger – now politically marginal – towards compromise alternatives. In particular, three scenarios (Council of the European Union, 2025; European Parliament, 2025) frame the current negotiation space: (i) a full Single Fund with limited safeguards (politically weakened); (ii) a "hybrid/virtual" Single Fund combining centralised governance with protected channels and legal labelling for agricultural resources (currently the most plausible landing zone); and (iii) a reinforced status quo that preserves the two-pillar architecture within the MFF while strengthening coordination and performance tracking. Each scenario implies different trade-offs for subsidiarity, legal certainty and administrative burden.

Growing attention from regions and local administrations has also brought into focus the issue of coordinating EU strategies with the actual needs of rural economies. While the "national and regional" set-up of the PPNR could, on the one hand, reinforce the territorial grounding of interventions, on the other hand the Fund's unified governance could – absent adequate participation mechanisms – limit the capacity of agricultural policies to adapt to local specificities.

These concerns are not merely political but legal, since Art. 40(3) TFEU permits – rather than mandates – the setting-up of agricultural guidance and guarantee funds; read together with six decades of secondary legislation, this permissive clause has crystallised dedicated agricultural financing. Any blurring

ciężkości debaty z pełnego połączenia środków ku rozwiązaniom kompromisowym, które pozwalają zachować tożsamość sektorową WPR.

Na płaszczyźnie polityczno-instytucjonalnej determinacja Komisji – potwierdzona wyraźnym poparciem przewodniczącej Ursuli von der Leyen dla projektu jednolitego funduszu – spotkała się z bezprecedensowym kryzysem konsensusu. Mobilizacja rolników oraz stanowisko Parlamentu Europejskiego, który we wrześniu 2025 r. przyjął rezolucję wzywającą do zwiększenia budżetu rolnego i odrzucającą połączenie środków WPR w jeden superfundusz, potwierdzają zarówno skalę sprzeciwu, jak i potrzebę zachowania „wspólnego” wymiaru WPR, zakorzenionego w art. 38–44 TFEU. W tym kontekście Rada wyraziła gotowość do uproszczenia przepisów, połączonego z solidnymi zabezpieczeniami dotyczącymi środków przeznaczonych na rolnictwo, co jeszcze bardziej umacnia kierunek zmierzający ku stopniowej integracji, a nie całkowitemu połączeniu.

Działania dyplomatyczne Włoch, popierane przez Hiszpanię, Grecję i trzynaście innych państw, umocniły pozycję tych, którzy nalegają na utrzymanie stabilności oraz wyodrębnienie środków przeznaczonych na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich. W rezultacie debata stopniowo odeszła od opcji pełnego i bezwarunkowego połączenia – obecnie marginalnej z politycznego punktu widzenia – i przesunęła się ku rozwiązaniom kompromisowym. W szczególności trzy scenariusze (Council of the European Union, 2025; European Parliament, 2025) określają obecną przestrzeń negocjacji: (i) pełny jednolity fundusz z ograniczonymi zabezpieczeniami (politycznie osłabiony); (ii) „hybrydowy” lub „wirtualny” jednolity fundusz, łączący scentralizowane zarządzanie z chronionymi kanałami i prawnym oznaczeniem środków rolnych (będący obecnie najbardziej prawdopodobnym wariantem); oraz (iii) wzmocnione status quo, zachowujące dwufilarową architekturę w ramach WRF, przy jednoczesnym wzmocnieniu koordynacji i monitorowania wyników. Każdy z tych scenariuszy oznacza odmienny kompromis między pomocniczością, pewnością prawa i obciążeniami administracyjnymi.

Rosnące zainteresowanie regionów i administracji lokalnych uwidoczniło również problem koordynacji strategii unijnych z rzeczywistymi potrzebami gospodarek wiejskich. O ile „krajowy i regionalny charakter” PPKR mógłby z jednej strony wzmocnić terytorialne zakorzenienie interwencji, o tyle z drugiej strony jednolite zarządzanie funduszem mogłoby – przy braku odpowiednich mechanizmów uczestnictwa – ograniczać zdolność polityki rolnej do dostosowywania się do specyfiki lokalnej.

of ring-fencing therefore raises questions of legal certainty and enforceability for beneficiaries.

The creation of the new EUR 865 billion EU “super-fund”, which brings CAP, cohesion, health, bioeconomy and regional investment under a single framework, has heightened fears that agricultural resources may be progressively absorbed by other Union priorities, undermining the sustainability of structural investments, generational renewal and the resilience of fragile rural areas. These concerns are reinforced by the fact that, under the proposed NRP Fund architecture, only part of CAP-related expenditure would be ring-fenced, while other agricultural interventions would depend on allocations made within the broader national and regional partnership plans (European Parliamentary Research Service, 2025). Subsequent institutional developments show that the Commission has attempted to respond to this criticism by presenting the rural target and additional flexibility mechanisms as safeguards for rural areas. In particular, the Commission now refers to a rural target of at least 10% of each NRPP's resources outside the ring-fenced amounts, corresponding to EUR 48.7 billion for rural areas, potentially increasing to EUR 63.7 billion through Catalyst Europe loans (EC, 2026). These developments do not remove the legal issue of the CAP's loss of a dedicated fund, but they modify the political balance of the reform and should be considered in assessing the likelihood of a hybrid compromise. Supporters of the reform respond that integration into a broader framework could enhance coordination between agricultural, environmental and social policies, thereby modernising the CAP and countering the perception of a policy reserved exclusively to farmers. Practically, the balance will depend on the strength of ex ante controls, performance tracking and anti-reallocation clauses embedded in the final text, as well as on certified separate accounting within the national Partnership Plans.

At the same time, the sectoral CAP proposal introduces a Degressive Area-Based Income Support scheme, replacing several current income-support mechanisms and making degressivity and capping mandatory elements of the new architecture. This confirms that the Commission is attempting to combine the Single Fund model with a more redistributive design of direct support. However, the practical redistributive effect of these provisions will depend on the final wording of the regulation, the anti-avoidance mechanisms adopted during the legislative process, and the way in which Member States implement the new support model within their National and Regional Partnership Plans (EC, 2025f, Art. 6).

Obawy te mają nie tylko charakter polityczny, lecz także prawny, ponieważ art. 40 ust. 3 TFUE dopuszcza, a nie nakazuje, ustanowienie funduszy orientacji i gwarancji rolnej; w połączeniu z sześcioma dekadami prawodawstwa wtórnego przepis ten doprowadził do utrwalenia odrębnego systemu finansowania rolnictwa. Każde osłabienie wyodrębnienia środków rodzi zatem pytania o pewność prawa i możliwość skutecznego dochodzenia uprawnień przez beneficjentów.

Utworzenie nowego unijnego „superfunduszu” o wartości 865 mld EUR, obejmującego WPR, politykę spójności, ochronę zdrowia, biogospodarkę oraz inwestycje regionalne w ramach jednego systemu finansowania, nasiliło obawy, że środki przeznaczone na rolnictwo mogą być stopniowo absorbowane przez inne priorytety Unii. Mogłoby to osłabić trwałość inwestycji strukturalnych, proces odnowy pokoleniowej oraz odporność szczególnie wrażliwych obszarów wiejskich. Obawy te wzmacnia fakt, że zgodnie z proponowaną architekturą Funduszu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (FPKR) jedynie część wydatków związanych z WPR byłaby objęta mechanizmem wydzielenia środków (ring-fencing), podczas gdy pozostałe interwencje rolne zależałyby od alokacji dokonywanych w ramach szerszych krajowych i regionalnych planów partnerstwa (PPKR) (European Parliamentary Research Service, 2025). Późniejsze działania instytucjonalne wskazują jednak, że Komisja Europejska podjęła próbę odpowiedzi na tę krytykę poprzez przedstawienie celu dotyczącego obszarów wiejskich oraz dodatkowych mechanizmów elastyczności jako zabezpieczeń dla rozwoju wsi. W szczególności Komisja odwołuje się obecnie do celu przeznaczenia co najmniej 10% zasobów każdego PPKR, poza środkami już objętymi wydzieleniem, na potrzeby obszarów wiejskich. Odpowiadałoby to kwocie 48,7 mld EUR przeznaczonej dla obszarów wiejskich, która mogłaby wzrosnąć do 63,7 mld EUR dzięki pożyczkom w ramach instrumentu Catalyst Europe (EC, 2026). Zmiany te nie eliminują problemu prawnego wynikającego z utraty przez WPR odrębnego funduszu, lecz modyfikują polityczną równowagę reformy i powinny zostać uwzględnione przy ocenie prawdopodobieństwa wypracowania kompromisu o charakterze hybrydowym. Zwolennicy reformy argumentują natomiast, że włączenie WPR do szerszych ram finansowania mogłoby zwiększyć koordynację między polityką rolną, środowiskową i społeczną, przyczyniając się tym samym do modernizacji WPR oraz przeciwdziałania postrzeganiu jej jako polityki przeznaczonej wyłącznie dla rolników. W praktyce ostateczna równowaga będzie zależeć od skuteczności mechanizmów kontroli *ex ante*,

From a regulatory-constitutional perspective, it is foreseeable that the European Parliament, Member States or agricultural operators could seek the Court of Justice's guidance – through annulment actions (Art. 263 TFEU) or preliminary references (Art. 267 TFEU) – to verify the reform's compliance with Articles 38–40 TFEU and with the principle of legal certainty. Judicial scrutiny would help define the scope and effectiveness of the safeguards in COM(2025) 565 (ring-fenced agricultural envelope²⁰; mandatory interventions under Art. 35), providing a baseline for implementation and review.

Finally, a strand of the debate warns that the reform could be remembered as a missed opportunity to relaunch the European farm sector if a logic of linear budgetary cuts and residualisation were to prevail over a genuine project of agro-ecological transition, support for young farmers and rural development.

The discussion on the CAP's future governance cannot, in the end, overlook the need to balance environmental, economic and social sustainability. To safeguard the strategic role of Europe's agricultural policy, it will be necessary, on the one hand, to preserve its financial stability and sectoral identity, and, on the other, to adapt its instruments to society's evolving needs—avoiding the risk of immobility which could paradoxically accelerate the dismantling of the CAP itself (Carloni, 2024).

systemów monitorowania wyników oraz klauzul zapobiegających przesuwaniu środków między celami polityki, które zostaną zawarte w finalnym akcie prawnym, a także od funkcjonowania certyfikowanej, odrębnej rachunkowości w ramach danego PPKR.

Jednocześnie sektorowy projekt regulacji dotyczącej WPR wprowadza system degresywnego obszarowego wsparcia dochodów (Degressive Area-Based Income Support), który zastępuje kilka obecnie funkcjonujących mechanizmów wsparcia dochodów i czyni degresywność oraz pułapy płatności (capping) obowiązkowymi elementami nowej architektury wsparcia. Potwierdza to, że Komisja Europejska dąży do połączenia modelu jednolitego funduszu z bardziej redystrybucyjną konstrukcją systemu płatności bezpośrednich. Rzeczywisty efekt redystrybucyjny tych rozwiązań będzie jednak zależał od ostatecznego brzmienia rozporządzenia, mechanizmów przeciwdziałających obchodzeniu przepisów, przyjętych w toku procesu legislacyjnego, oraz sposobu, w jaki państwa członkowskie wdrożą nowy model wsparcia w ramach swoich PPKR (EC, 2025f, art. 6).

Z perspektywy regulacyjno-konstytucyjnej można przewidywać, że Parlament Europejski, państwa członkowskie albo podmioty działające w sektorze rolnym zwrócą się do Trybunału Sprawiedliwości – w drodze skarg o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) lub wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE) – w celu zweryfikowania zgodności reformy z art. 38–40 TFUE oraz z zasadą pewności prawa. Kontrola sądowa pomogłaby określić zakres i skuteczność zabezpieczeń przewidzianych w COM(2025) 565 (wyodrębniona pula środków na rolnictwo²⁰; obowiązkowe interwencje na mocy art. 35), stanowiąc punkt odniesienia dla wdrażania i przeglądu.

Na koniec część uczestników debaty ostrzega, że reforma może zostać zapamiętana jako stracona szansa na odnowienie europejskiego sektora rolnego, jeżeli logika liniowych cięć budżetowych i marginalizacji przeważy nad rzeczywistym projektem

²⁰ Among the substantive innovations, the proposal requires all Member States to establish farm relief services designed to support farmers in cases of temporary impediment to activity due to health reasons, maternity, or family care needs. These services would be co-financed at national level and integrated into the Partnership Plans, representing an expansion of the traditional scope of CAP intervention in the field of social protection. According to COM(2025) 560, the services should ensure the operational continuity of the farm through qualified substitute labour, be accessible also to small enterprises, and provide simplified activation procedures, with particular attention to territorial coverage and the timely availability of intervention.

²⁰ Wśród istotnych zmian wniosek nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek utworzenia usług zastępczych w gospodarstwach rolnych, mających na celu wspieranie rolników w przypadku czasowej niemożności wykonywania działalności z przyczyn zdrowotnych, macierzyństwa lub konieczności opieki nad rodziną. Usługi te byłyby współfinansowane na szczeblu krajowym i włączone do planów partnerstwa, co stanowiłoby rozszerzenie tradycyjnego zakresu działań WPR w dziedzinie ochrony socjalnej. Zgodnie z COM(2025) 560 usługi te powinny zapewniać ciągłość prowadzenia gospodarstwa dzięki wykwalifikowanej pracy zastępczej, być dostępne również dla małych przedsiębiorstw oraz przewidywać uproszczone procedury uruchamiania, ze szczególnym uwzględnieniem pokrycia terytorialnego i terminowej dostępności interwencji.

transformacji agroekologicznej, wsparcia młodych rolników i rozwoju obszarów wiejskich.

W dyskusji na temat przyszłego zarządzania WPR nie można w końcu pominąć konieczności zapewnienia równowagi między zrównoważonym rozwojem środowiskowym, gospodarczym i społecznym. Aby zabezpieczyć strategiczną rolę europejskiej polityki rolnej, konieczne będzie z jednej strony zachowanie jej stabilności finansowej i tożsamości sektorowej, a z drugiej – dostosowanie jej instrumentów do zmieniających się potrzeb społeczeństwa – unikając ryzyka stagnacji, która paradoksalnie mogłaby przyspieszyć proces likwidacji samej WPR (Carloni, 2024).

Conclusions

The reform of the CAP cannot be assessed merely as a matter of “financial architecture”. It must be understood as a critical juncture at the intersection of three broader dimensions: the geopolitics of food, economic redistribution, and the democratic legitimacy of the Union.

From a geopolitical perspective, integrating the CAP into a multi-policy super-fund risks undermining Europe’s strategic autonomy at a time when global food crises reveal the fragility of supply chains. A CAP without autonomous budgetary and legal standing would be ill-equipped to guarantee the priority of supporting European farmers in the face of external shocks or international pressure. In this sense, preserving an independent agricultural budget is not a corporatist privilege but a requirement of economic sovereignty and food security (Bolognini, 2021).

From an economic and social perspective, the Commission’s proposal does not adequately address the structural problem of land concentration²¹ and the widening gap between large agribusinesses and small and medium-sized farms. The introduction of degressivity, capping and redistributive mechanisms signals an attempt to rebalance direct support, but their actual effectiveness will depend on the final wording of the regulation, the strength of anti-avoidance rules and the choices made by Member States within their National and Regional Partnership Plans. Similarly, the Commission’s subsequent emphasis on rural targets and generational renewal shows a political response to criticism, but not necessarily the creation of enforceable financial

²¹ The emphasis on land concentration refers to long-term structural dynamics within EU agriculture, whereby direct payments have historically favoured larger holdings. Instruments such as capping and degressivity, while formally redistributive, have often been neutralised by derogations (e.g. labour cost deductions) or by corporate restructuring designed to circumvent thresholds.

Wnioski

Reforma WPR nie może być oceniana wyłącznie jako kwestia „architektury finansowej”. Należy ją rozumieć jako punkt zwrotny na styku trzech szerszych wymiarów: geopolityki żywności, redystrybucji gospodarczej i demokratycznej legitymacji Unii.

Z perspektywy geopolitycznej włączenie WPR do wielopolitycznego superfunduszu może osłabić strategiczną autonomię Europy w czasie, gdy globalne kryzysy żywnościowe ujawniają kruchość łańcuchów dostaw. WPR pozbawiona autonomicznego umocowania budżetowego i prawnego nie byłaby w stanie zapewnić priorytetowego wsparcia europejskim rolnikom w obliczu wstrząsów zewnętrznych i presji międzynarodowej. W tym sensie utrzymanie odrębnego budżetu rolnego nie jest przywilejem korporacyjnym, lecz warunkiem suwerenności gospodarczej i bezpieczeństwa żywnościowego (Bolognini, 2021).

Z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia wniosek Komisji nie rozwiązuje w wystarczającym stopniu strukturalnego problemu koncentracji gruntów²¹ oraz pogłębiającej się przepaści między dużymi przedsiębiorstwami rolnymi a małymi i średnimi gospodarstwami rolnymi. Wprowadzenie mechanizmów degresywności, pułapów płatności oraz redystrybucji wsparcia świadczy o dążeniu do bardziej sprawiedliwego rozdziału płatności bezpośrednich, jednak ich rzeczywista skuteczność będzie zależać od ostatecznego brzmienia rozporządzenia, siły mechanizmów przeciwdziałających obchodzeniu przepisów oraz decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie w ramach ich krajowych i regionalnych planów partnerstwa. Podobnie późniejsze zaakcentowanie przez

²¹ Akcent położony na koncentrację gruntów odnosi się do długofalowych procesów strukturalnych w rolnictwie UE, w ramach których płatności bezpośrednie historycznie faworyzowały większe gospodarstwa. Instrumenty takie jak pułapy i degresywność, choć formalnie mają charakter redystrybucyjny, bywały często neutralizowane przez odstępstwa (np. odliczenia kosztów pracy), albo przez restrukturyzację przedsiębiorstw służącą obejściu progów.

guarantees. The challenge is therefore not simply to preserve farm income, but to transform the European rural development model into one that is more sustainable, inclusive and legally accountable.

From an institutional perspective, the reform affects the credibility of EU decision-making itself. The transition from dedicated agricultural funds to a broader European Fund, as also highlighted by the European Court of Auditors (2026a), confirms the structural nature of the change and strengthens the need for traceability, beneficiary-level accounting, audit trails and effective performance monitoring. A common policy cannot rely solely on technical legitimacy or administrative simplification; it also requires social consensus, parliamentary scrutiny and a clear political vision. For this reason, the future of the CAP must be based on a transparent and participatory decision-making process that includes not only Member States and major interest groups, but also local communities, young farmers and new forms of agricultural representation.

The best path for European agriculture is therefore a CAP that does not relinquish its status as a common, autonomous and strategic policy, while using the reform as an opportunity to act as a driver of equity, sustainability and innovation. Safeguarding the agricultural envelope is necessary but not sufficient. The decisive question is whether that envelope will operate as a binding legal guarantee of speciality and earmarking, reinforced by certified separate accounting, enforceable performance milestones, beneficiary-level traceability and anti-reallocation clauses capable of ensuring continuity of mandatory agricultural interventions. Without such safeguards, the Single Fund would risk producing a progressive dilution of the CAP's legal identity; with them, it could become a more integrated but still recognisably common agricultural policy.

The analysis carried out has therefore shown that the proposed PNR model can be considered compatible with Articles 38–44 TFEU only if the formal ring-fencing of agricultural expenditure is translated into effective and enforceable legal mechanisms. Equally, the comparison between the new National and Regional Partnership Plans and the current CAP Strategic Plans confirms that the apparent gains in flexibility and cross-policy synergies are counterbalanced by a greater risk of fragmentation, unequal treatment and dilution of common standards. The subsequent institutional developments do not remove these concerns; rather, they confirm that the likely landing zone of the reform is a hybrid compromise, in which the preservation of the CAP's common character will depend less on institutional

Komisję Europejską celów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i odnowy pokoleniowej stanowi odpowiedź polityczną na zgłaszaną krytykę, nie oznacza jednak automatycznie ustanowienia prawnie wiążących gwarancji finansowych. W konsekwencji wyzwaniem nie jest jedynie utrzymanie dochodów gospodarstw rolnych, lecz przekształcenie europejskiego modelu rozwoju obszarów wiejskich w system bardziej zrównoważony, inkluzywny oraz oparty na przejrzystych i prawnie egzekwowalnych mechanizmach odpowiedzialności.

Z perspektywy instytucjonalnej reforma wpływa również na wiarygodność samego procesu decyzyjnego Unii. Przejście od wyodrębnionych funduszy rolnych do szerszego funduszu europejskiego, co zostało również podkreślone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (2026a), potwierdza strukturalny charakter tej zmiany oraz wzmacnia potrzebę zapewnienia identyfikowalności przepływów finansowych, ewidencji na poziomie beneficjentów, ścieżek audytu oraz skutecznego monitorowania wyników. Wspólna polityka nie może opierać się wyłącznie na legitymacji technicznej czy uproszczeniach administracyjnych; wymaga ona również konsensusu społecznego, kontroli parlamentarnej oraz jasnej wizji politycznej. Z tego względu przyszłość WPR powinna opierać się na przejrzystym i partycypacyjnym procesie decyzyjnym, obejmującym nie tylko państwa członkowskie i główne grupy interesu, lecz także społeczności lokalne, młodych rolników oraz nowe formy reprezentacji sektora rolnego.

Najkorzystniejszą drogą dla europejskiego rolnictwa byłaby zatem taka WPR, która nie rezygnuje ze statusu wspólnej, autonomicznej i strategicznej polityki, a zarazem wykorzystuje reformę jako szansę na wzmocnienie równości, zrównoważenia i innowacyjności. Ochrona puli środków na rolnictwo jest konieczna, lecz niewystarczająca. Kluczową kwestią jest to, czy pula ta będzie funkcjonować jako wiążąca prawnie gwarancja zasady specjalizacji oraz wydzielania środków, wzmocniona przez certyfikowaną odrębną rachunkowość, egzekwowalne kamienie milowe, identyfikowalność na poziomie beneficjentów oraz klauzule zapobiegające redystrybucji środków między celami polityk, zdolne do zapewnienia ciągłości obowiązkowych interwencji rolnych. W przypadku braku takich zabezpieczeń jednolity fundusz może prowadzić do stopniowej erozji prawnej tożsamości WPR; przy ich wprowadzeniu mógłby natomiast stać się bardziej zintegrowaną, lecz wciąż wyraźnie wspólną polityką.

Przeprowadzona analiza wykazała zatem, że proponowany model FPKR można uznać za zgodny

labels than on the concrete strength of accounting, monitoring and enforcement safeguards.

The contribution of this paper has therefore been to clarify, through a doctrinal legal and institutional assessment, the extent to which the reform can preserve the CAP's legal identity and financial guarantees while adapting agricultural governance to broader Union objectives. The ultimate test of the reform will lie in its capacity to reconcile income protection, food security, generational renewal, climate transition and territorial cohesion, transforming the CAP from a compensatory mechanism into the cornerstone of a renewed pact between agriculture and European society.

z art. 38–44 TFUE jedynie wówczas, gdy formalne wydzielenie środków na rolnictwo przełoży się na skuteczne i egzekwowalne mechanizmy prawne. Jednocześnie porównanie nowych krajowych i regionalnych planów partnerstwa z obecnymi planami strategicznymi WPR potwierdza, że pozorne korzyści w postaci większej elastyczności i synergii między politykami są równoważone przez zwiększone ryzyko fragmentaryzacji, nierównego traktowania oraz osłabienia wspólnych standardów. Późniejsze zmiany instytucjonalne nie eliminują tych obaw; przeciwnie, potwierdzają, że prawdopodobnym punktem docelowym reformy jest kompromis o charakterze hybrydowym, w którym zachowanie wspólnotowego charakteru WPR będzie zależeć mniej od formalnych etykiet instytucjonalnych, a bardziej od rzeczywistej siły mechanizmów rachunkowości, monitorowania oraz egzekwowania przepisów.

Wkładem niniejszego artykułu jest zatem doprecyzowanie, w drodze doktrynalnej analizy prawnej i instytucjonalnej, zakresu, w jakim reforma może zachować tożsamość prawną wspólnej polityki rolnej oraz jej gwarancje finansowe, przy jednoczesnym dostosowaniu systemu zarządzania rolnictwem do szerszych celów Unii Europejskiej. Ostateczny test reformy będzie polegał na jej zdolności do pogodzenia ochrony dochodów, bezpieczeństwa żywnościowego, odnowy pokoleniowej, transformacji klimatycznej oraz spójności terytorialnej, co może przekształcić WPR z mechanizmu o charakterze kompensacyjnym w fundament odnowionego paktu między rolnictwem a społeczeństwem europejskim.

References / Bibliografia

- Bolognini, S. (2021). PAC, sostenibilità e bioeconomia. In: S. Masini, S. Bolognini (Eds.), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC* (pp. 61–62). Cacucci.
- Carloni, D. (2024). La “nuova” politica agricola comune sotto accusa: le ragioni degli agricoltori in rivolta. *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente (DGA)*, 1. https://www.rivistadga.it/wp-content/uploads/2024/02/Carloni-articolo_Pac-.pdf/
- Copa-Cogeca, Coldiretti, Confagricoltura, & CIA (2025). *Campagna “No Security Without CAP”*. <https://nosecurity-withoutcap.eu/sign-the-petition>
- Council of the European Union. (2025, 3 September). *Simplification: Council agrees position on simplifying the CAP*. Press release, 684. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/03/simplification-council-agrees-position-on-simplifying-the-common-agricultural-policy-cap/pdf/>
- Court of Justice of the European Union. (1988, 28 April). *J. Mulder v Minister van Landbouw en Visserij*. Case 120/86, ECLI:EU:C:1988:213.
- Court of Justice of the European Union. (1990, 13 November). *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa and Others*. Case C-331/88, ECLI:EU:C:1990:391.
- Court of Justice of the European Union. (2000, 14 December). *Federal Republic of Germany v Commission of the European Communities*, Case C-245/97, ECLI:EU:C:2000:687.
- Court of Justice of the European Union. (2020, 13 February). *Hellenic Republic v European Commission*, Case C-252/18 P, ECLI:EU:C:2020:95.
- Court of Justice of the European Union. (2022, 17 November). *SC Avicarvil Farms SRL v Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale and Others*, Case C-443/21, ECLI:EU:C:2022:899.
- CREA (2025, August). *Il quadro finanziario pluriennale 2028 – 2034 e la nuova PAC. Primi elementi di analisi e di posizionamento negoziale*. <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/26814>
- Crecenzi, R., & Giua, M. (2014). *The EU Cohesion Policy in Context: Regional Growth and the Influence of Agricultural and Rural Development Policies*. LEQS Paper, 85. London School of Economics. <https://www.lse.ac.uk/european-institute/Assets/Documents/LEQS-Discussion-Papers/LEQSPaper85.pdf>
- De Marinis, I. (2025). *PAC, no al Fondo Unico: l’Italia guida la resistenza in Europa*. Fruit Journal. <https://www.fruitjournal.com/2025/07/10/pac-no-al-fondo-unico-litalia-guida-la-resistenza-in-europa/>
- European Commission (2025a, 14 May). *Proposal for a Regulation (COM[2025] 236 final), amending Regulations (EU) 2021/2115 and 2021/2116 as regards simplification measures for the CAP*.
- European Commission (2025b, 16 July). *Proposal for a Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034 (COM[2025] 550 final)*.
- European Commission (2025c, 16 July). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Single CAP Fund (COM[2025] 560 final)*.
- European Commission. (2025d, 16 July). *Speech by Commissioner Hansen at the parliamentary Committee on Agriculture and Rural Development on the future CAP*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_1859
- European Commission. (2025e, 16 July). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities (COM[2025] 545 final)*.
- European Commission. (2025f, 16 July). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agricultural Policy for the period from 2028 to 2034 (COM[2025] 560 final)*.
- European Commission. (2025g, 21 October). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Strategy for generational renewal in agriculture (COM[2025] 872 final)*.
- European Commission. (2025h, 21 October). *Strategy for generational renewal in agriculture (COM[2025] 872 final)*.
- European Commission. (2026). *The CAP post-2027 in the next EU budget. Directorate-General for Agriculture and Rural Development*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-post-2027-next-eu-budget_en
- European Commission. (2025e). *Europe’s budget – Member States allocation*. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3b71c5de-d707-11f0-8da2-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.ria_c=55576&WT.ria_f=9125&WT.ria_ev=search&WT.URL=https%3A%2F%2Fcommission.europa.eu%2F
- European Council. (1999). *Berlin European Council, 24 and 25 March 1999: Presidency conclusions*. https://www.europarl.europa.eu/summits/berl_en.htm
- European Council of Young Farmers (CEJA). (2025, May). *A Common Agricultural Policy post-2027 for Generational Renewal. Position Paper*. <https://wordpress.ceja.eu/wp-content/uploads/2025/06/CEJA-position-paper-A-CAP-post-2027-for-generational-renewal.pdf>

- European Court of Auditors. (2026a). *Opinion 05/2026 concerning the proposals for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the conditions for the implementation of the Union support to the Common Agricultural Policy for the period from 2028 to 2034 and a regulation amending Regulation (EU) No. 1308/2013*.
- European Court of Auditors. (2026b). *Opinion 09/2026 pursuant to Article 322(1) TFEU concerning the proposal 2025/0240(COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security*
- European Economic Community. (1962, 20 April). *Regulation No 25 on the financing of the common agricultural policy*. Official Journal of the European Communities, 30, 991–993.
- European Parliament. (2025, 2 October). *Common agricultural policy: simplifying the implementation of CAP Strategic Plans (Omnibus III)*. TA-10-2025-0213. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0213_EN.htm
- European Parliament. (2026, 20 April). *Common agricultural policy simplification package. Legislative Train Schedul*. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-sustaining-our-quality-of-life-food-security-water-and-nature/file-common-agricultural-policy-simplification-package>
- European Parliamentary Research Service (2025, 9 July). *CAP simplification package (briefing)*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775854/EPRS_BRI\(2025\)775854_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/775854/EPRS_BRI(2025)775854_EN.pdf)
- European Union. (1999, 26 June). *Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on Support For Rural Development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations*. Official Journal of the European Communities, L 160, 80–102.
- European Union. (2003, 21 October). *Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers*. Official Journal of the European Union, L 270, 1–69.
- European Union. (2005, 11 August). *Council Regulation (EC) No 1290/2005 of 21 June 2005 on the financing of the common agricultural policy*. Official Journal of the European Union, L 209, 1–25.
- European Union. (2012, 26 October). *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Official Journal of the European Union, C 326, 391–407.
- European Union (2013a, 20 December). *Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*. Official Journal of the European Union, L 347.
- European Union (2013b, 20 December). *Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy*. Official Journal of the European Union, L 347.
- European Union. (2013c, 20 December). *Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy*. Official Journal of the European Union, L 347, 608–670
- European Union. (2013d, 20 December). *Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products*. Official Journal of the European Union, L 347, 671–854.
- European Union. (2025, 31 December). *Regulation (EU) 2025/2649 of the European Parliament and of the Council of 19 December 2025 amending Regulation (EU) 2021/2115 as regards the conditionality system, types of intervention in the form of direct payment, types of intervention in certain sectors and rural development and annual performance reports and Regulation (EU) 2021/2116 as regards suspensions of payments, annual performance clearance and controls and penalties*. Official Journal of the European Union, L, 2025/2649.
- European Union (2016, 26 October). *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*. Official Journal of the European Union, C 326/49.
- European Union (2020, 22 December). *Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027*. Official Journal of the European Union, L 433.
- European Union (2021a, 6 December). *Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on CAP Strategic Plans*. Official Journal of the European Union, L 435.
- European Union (2021b, 6 December). *Regulation (EU) 2021/2116 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of the CAP*. Official Journal of the European Union, L 435.
- European Union (2021c, 6 December). *Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013, 1151/2012, 251/2014 and 228/2013*. Official Journal of the European Union, L 435.
- Fieldsend, A.F. (2012). Putting Rural at the Centre of the European Union's Cohesion Policy. *Rural Areas and Development*, 9. <https://ssrn.com/abstract=3716208>

- Frank, L., & Schanz, H. (2025). Policy for Regime Destabilisation in Cap Strategic Plans Assessing the Transformative Ambition of France's and Germany's Implementations of the Common Agricultural Policy. *Environmental Politics*, 1–33. <https://doi.org/10.1080/09644016.2025.2523101>
- Frascarelli, A. (2019). La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di PAC 2021–2027. *Agriregionieuropa*, 15(56). <https://agriregionieuropa.eu/it/content/article/31/56/la-nuova-struttura-dei-pagamenti-diretti-nella-proposta-di-pac-2021-2027>
- Frascarelli, A. (2025a). Ecco come cambierà il sostegno al reddito. *Terra e Vita*, 17, 8. <https://terraevita.edagricole.it/pac-psr-csr/nuova-pac-ecco-come-cambiera-il-sostegno-al-reddito/>
- Frascarelli, A. (2025b). Il fondo unico PAC 2028–2034. *Consulenza Agricola*, 8–9, 15. <https://consulenzaagricola.it/articoli-rivista/25623-il-fondo-unico-e-la-pac-2028-2034>
- General Court of the European Union. (2015, 24 November). *Kingdom of the Netherlands v European Commission*, Case T-126/14, ECLI:EU:T:2015:875.
- Germanò, A. (2023). I fondi agricoli nel diritto dell'Unione europea. *Rivista di diritto agrario*, CII(4), 247.
- Henke, R. (2024). La PAC e la sfida della coerenza tra politiche dell'Unione. *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*.
- Italian Chamber of Deputies, XIII Agriculture Committee. (2025). *Documento finale sulla proposta di regolamento COM(2025) 560*, seduta del 23 luglio 2025. Atti parlamentari, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari. <https://www.camera.it/leg19/824?tipo=A&anno=2025&mese=07&giorno=23&view=&commissione=13#data.20250723.com13.allegati.all00040>
- Joint Agri-Food Chain Organisations. (2025, 14 February). *Letter to Ursula von der Leyen and Piotr Serafin Concerning the Future EU Multiannual Financial Framework and the Common Agricultural Policy*.
- Masini, S. (2024). Pianificazione nazionale e ruoli di Stato e Regioni nell'ottica della nuova PAC. In: S. Masini, S. Bolognini (Eds.), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC* (pp. 47–48). Cacucci.
- Palazzoni, L. (2025). I pagamenti della PAC 2028–2034: nuovi strumenti di sostegno all'agricoltura italiana. *Consulenza Agricola*, 8–9, 33. <https://consulenzaagricola.it/articoli-rivista/25600-i-pagamenti-della-pac-2028-2034-nuovi-strumenti-di-sostegno-all-agricoltura-italiana>
- Rubino, V. (2024). Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di governance può offrire le risposte più efficaci nel breve termine? In: S. Masini, V. Rubino (Eds.), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC* (p. 21). Cacucci.
- Sotte, F. (2023). *La politica agricola europea. Storia e analisi* (p. 240). Firenze University Press.
- Walsh, M. (2025). *Inclusion of CAP in single fund will radically change income payments for Irish farmers*. <https://maria-walsh.eu/inclusion-of-cap-in-single-fund-will-radically-change-income-payments-for-irish-farmers-mep-maria-walsh/>

Submission date / Data nadesłania: 2.09.2025.

Final revision date / Data ostatniej recenzji: 11.10.2025.

Acceptance date / Data akceptacji: 13.01.2026.

© 2026 Tedioli, F. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)



Autorskie prawa osobiste: Tedioli, F. (2026). Niniejszy artykuł został opublikowany w otwartym dostępie na licencji Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

