

Agata Niewiadomska
Uniwersytet Warszawski

ŚRODOWISKO I KONKURENCJA – WSPÓLNA POLITYKA ROLNA PO 2020 R.

Polityka rolna Unii Europejskiej stoi przed kolejnym wyzwaniem znalezienia kierunku rozwoju europejskiego rolnictwa w latach finansowania 2021–2027¹. Określając przeznaczenie kolejnych środków finansowych, należy sprecyzować, jakim celom mają służyć wydawane pieniądze i jaki efekt ma być przez to osiągnięty. Od 1957 r. polityka rolna w Unii Europejskiej ewoluowała od podejścia czysto dochodowego po dokładanie do niego kolejnych wymogów, które mają wzmocnić rolnictwo oraz cały sektor produkcji żywności.

Od samego początku funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) jej zadaniem było reagowanie na bieżące wyzwania związane z sytuacją na rynku rolnym czy postępem technologicznym. Założenie samowystarczalności żywnościowej w Europie niosło za sobą nie tylko koszty (gdzie około połowy budżetu UE przeznaczana się na rolnictwo), ale także konieczne zmiany prawne. W kolejnych perspektywach budżetowych ponad połowę nowej legislacji stanowią regulacje związane z funkcjonowaniem rolnictwa w Europie. Podejmując kolejne reformy WPR, zastanawiano się, w jaki sposób zrealizować jej cele uregulowane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przez lata następowało powolne odchodzenie od wspierania ilości produkcji rolnej na rzecz jej jakości². W ostatnim okresie zaczęto uwzględniać także szerszy kontekst działalności rolniczej związany z ochroną środowiska naturalnego³.

W trakcie rozwoju WPR początkowo skupiano się na mechanizmach dostosowania cen produktów rolnych, aby zwiększyć podaż produkcji rolnej i zin-

¹ E. Majewski, A. Malak-Rawlikowska, *Scenariusze Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2018, nr 1, s. 9–38.

² E. Erjavec, M. Lovec, K. Erjavec, *From Greening to greenwash: drivers and discourses of the CAP 2020 reform*, (w:) J. F. M. Swinnen (red.), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy An Imperfect Storm*, USA 2015, s. 215–244; A. Gocht, P. Ciaian, M. Bielza, J. M. Terres, N. Roder, M. Himics, G. Salputra, *EU-wide Economic and Environmental Impacts of CAP Greening with High Spatial and Farmtype Detail*, „Journal of Agricultural Economics” 2017, Vol. 68, issue 3, s. 651–681.

³ S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 39–64.

tensyfikować produkcję. W tym zakresie zaczęto organizować wspólny rynek, wprowadzono zasadę preferencji europejskiej, solidarność finansową czy jednolite ceny rolne. Z czasem zaczęto wprowadzać limitowanie⁴ produkcji, jej kwotowanie⁵, zaczęto rozwijać programy pomocowe dla rozwoju obszarów wiejskich. Od reform MacSherry'ego zaczęto wprowadzać system kompensacji w zakresie płatności bezpośrednich⁶. Rozpoczęto zachęcać rolników do ograniczania produkcji poprzez odłogowanie gruntów czy do przechodzenia na emerytury. W końcu od Agendy 2000 zaczęto uwzględniać wymogi właściwej produkcji rolnej poprzez wprowadzenie zasad wzajemnej zgodności⁷, odchodząc od polityki protekcyjnej na rzecz liberalizacji WPR⁸. W końcu zaczęto rozszerzać programy rolno-środowiskowe, by w latach 2014–2020 wprowadzić politykę zazieleniania.

Ewolucja WPR w każdym z wymienionych instrumentów zakładała nadrzędny cel, jakim jest poprawa konkurencyjności rolnictwa w Europie i zwiększenie dochodów rolniczych. Od 2000 r. z coraz większym naciskiem do tych mechanizmów dołączane są wymogi związane z ochroną środowiska i klimatu.

W artykule zostaną zaprezentowane najnowsze tendencje rozwojowe WPR oraz planowane instrumenty prawne, które mają służyć realizacji poszczególnych celów. Trwająca w państwach europejskich dyskusja pozwala wypracować w zakresie istniejących ram budżetowych kolejne rozwiązania prawne, które będą próbowały wyważyć podniesienie konkurencyjności⁹ rolnictwa oraz wzrostu ochrony środowiska i klimatu w produkcji rolnej. Pogodzenie tych dwóch celów może okazać się niezwykle trudne, mając w perspektywie odradzanie się rolnictwa intensywnego oraz procedurów fałszowania żywności¹⁰. Problemem pozo-

⁴ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

⁵ P. Szajner, *Ocena wpływu likwidacji kwot mlecznych na konkurencyjność polskiego mleczarstwa w kontekście teorii ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2012, nr 12(27), s. 104–112.

⁶ P. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wiś i Rolnictwo” 2011, nr 4.

⁷ B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2010, t. XIII, s. 35–50; A. Hawrylewicz-Łuka, *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, (w:) M. Górski, J. Bucinśka, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011.

⁸ W. Józwiak, Z. Mirkowska, *Wpływ liberalizacji wspólnej polityki rolnej na kondycję ekonomiczną gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 2(307), s. 3–13.

⁹ B. Wieliczko, *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 443–457.

¹⁰ M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 19–38; A. Kowalska, *Kwestia przekazywania konsumentom informacji na temat żywności na opakowaniach jednostkowych*, „Problemy

staje również prognozowane zmniejszenie nakładów budżetowych na rolnictwo, w tym na system płatności bezpośrednich, który jest podstawowym mechanizmem wsparcia polskiego rolnictwa¹¹.

Wzrost konkurencyjności¹², który od powstania WPR był celem rozwoju europejskiego rolnictwa, powinien uwzględniać według nowych zasad elementy, które niekoniecznie przynoszą największy zysk¹³, ale poprzez poprawę jakości chronią konsumentów. Unia Europejska stoi w tym zakresie przed wyzwaniem, jak zachęcić rolników do produkcji zgodnie z nowymi zasadami WPR i przy wsparciu ze środków europejskich. Dla dużej części rolników, przede wszystkim z wyspecjalizowaną i znaczną produkcją, nowe rozwiązania mogą okazać się nieatrakcyjne z punktu widzenia przyszłych dochodów. Mogą wybierać rozwiązania prostsze i szybsze, bez pomocy UE, ale przynoszące na wolnym rynku znaczne dochody.

Debatę nad nowymi rozwiązaniami WPR rozpoczęto już w 2017 r. W tym czasie odbyła się pierwsza formalna dyskusja Rady UE, gdzie zarysowano główne założenia rozwoju rolnictwa europejskiego¹⁴. Wskazano na konieczność uproszczenia WPR. Założono budowanie odporności, co wiązałoby się ze wspieraniem dochodów, wsparciem dla małych i średnich gospodarstw¹⁵. To podejście wyraźnie wskazuje na wsparcie zmierzające do zachowania konkurencyjności rolnictwa europejskiego, a nawet jego zwiększania.

Ponadto w 2017 r. wskazano na konieczność reagowania na wyzwania środowiskowe. Reagowanie ma się odbywać „poprzez zwiększanie zrównoważonego charakteru rolnictwa, przeciwdziałanie zmianie klimatu, zapewnianie środowiskowych dóbr publicznych oraz wywiązywanie się ze zobowiązań międzyna-

Jakości” 2018, nr 8, s. 19–28; M. Kowalska, P. Mitrosz, K. Osytek, *Wybrane aspekty dotyczące fałszowania żywności*, „Przemysł Spożywczy” 2018, t. 72, nr 12, s. 16–20; S. Kowalczyk, *Wolny rynek a bezpieczeństwo żywności w epoce globalizacji*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2017, t. 104, z. 4, s. 15–27.

¹¹ J. Góral, J. Kulawik, *Problem kapitalizacji subsydiów w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, nr 1(342), s. 3–24.

¹² T. Vazquez Ruano, *Konkurencyjność: element integralny pierwszego filaru WPR i zachęta do zwiększania efektywności rynku*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 37–58.

¹³ A. Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 307–325; W. Poczta, P. Siemański, *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 11; A. Woś, *Konkurencyjność potencjalna polskiego rolnictwa*, Warszawa 2001.

¹⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6766-2017-INIT/PL/pdf> (dostęp: 17.12.2018 r.).

¹⁵ D. Łobos, *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 267–272; T. Kurowska, *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998, s. 109–118.

rodowych, zarówno tych, które dotyczą klimatu i które podjęto na konferencji UNFCCC COP 21, jak i tych, które dotyczą bardziej ogólnych celów przewidzianych w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030¹⁶. Oznacza to postawienie za jeden z głównych celów wyzwań środowiskowych w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem¹⁷. Ochrona klimatu, w niektórych rejonach Europy, wiąże się albo z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej, albo taką jej zmianą, która nie pozwala osiągnąć zamierzonych efektów finansowych.

Wypracowano także zasadę inwestowania w rentowność i vitalność obszarów wiejskich, zapewnienie wymiany pokoleniowej, zachowanie orientacji rynkowej, wzmacnianie pozycji rolników w łańcuchu żywnościowym, zarządzanie ryzykiem¹⁸, innowacje; kwestie proporcji między wsparciem bezpośrednim a rozwojem wsi.

Następnie 29 listopada 2017 r. wydano Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionów – Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności COM (2017) 713¹⁹. W komunikacie tym Komisja zaproponowała nowy model realizacji WPR, zgodnie z którym UE określa podstawowe parametry polityki, czyli cele, rodzaje interwencji i podstawowe wymagania, a państwa członkowskie opracowują strategiczne plany oparte o unijną strategię i przepisy w zakresie środowiska i klimatu. Oznacza to odejście od dotychczasowych jednolitych zasad planowania polityki rolnej na poziomie wspólnotowym na rzecz realizacji krajowych rozwiązań i strategii. Należy również zauważyć, że już w początkowych rozwiązaniach tego komunikatu zwrócono uwagę, że rozwiązania krajowe mają być zgodne ze strategiami i przepisami związanymi ze środowiskiem i klimatem. Ten dokument ponownie w centrum uwagi stawia przed rolnictwem europejskim nowe wyzwanie, jakim jest ochrona środowiska naturalnego.

Przygotowane przez państwa członkowskie plany powinny obejmować interwencje w ramach obu filarów WPR, czyli wsparcie bezpośrednie i rozwój obszarów wiejskich. Zgodnie z komunikatem zadaniem Komisji ma być ocena i zatwierdzanie planów strategicznych państw członkowskich. W planach tych państwa członkowskie powinny uwzględnić takie cele WPR, jak: wykorzysta-

¹⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6766-2017-INIT/PL/pdf> (dostęp: 17.12.2018 r.).

¹⁷ W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, nr 1, s. 7–18; S. Kozłowski, *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004.

¹⁸ I. Lipińska, *Instrumenty ograniczania ryzyka produkcyjnego na rynku rolnym w aspekcie globalizacji – wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, nr 31, s. 199–208.

¹⁹ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_pl.pdf (dostęp: 17.12.2018 r.).

nie badań naukowych i innowacji; wspieranie inteligentnego i odpornego sektora rolnictwa; zwiększanie troski o środowisko i intensyfikacja działań w dziedzinie klimatu; umacnianie społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich; odpowiedź na obawy związane z bezpieczeństwem i jakością żywności; normy środowiskowe i odnoszące się do dobrostanu zwierząt.

Pobieżna tylko lektura tych założeń wyraźnie wskazuje na nowe rozwiązania, które mają wspierać innowacje i środowisko. Połączenie tych mechanizmów powinno zwiększyć konkurencyjność rolnictwa, zapewniając bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej. Niewątpliwa troska o klimat wpisana jest w szerszy kontekst globalnej polityki zmierzającej do ochrony niekorzystnych zjawisk klimatycznych.

Za zaproponowanymi zmianami, aby mogły one zostać zrealizowane, muszą zostać uruchomione odpowiednie środki finansowe. Dlatego też 2 maja 2018 r. ukazał się Komunikat Komisji Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 COM (2018) 321²⁰ oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027²¹. W tych dokumentach zaplanowano: obniżkę środków w programach wspólnej polityki rolnej; zwiększenie nacisku na problematykę środowiska i klimatu; zwiększenie poziomu współfinansowania krajowego w ramach rozwoju obszarów wiejskich; wprowadzenie nowego modelu realizacji polityki opartej na osiągnięciu wspólnych celów wyznaczonych na poziomie UE i wdrażanej w sposób elastyczny na szczeblu krajowym; skierowanie większych środków na pomoc dla małych i średnich gospodarstw na rozwój obszarów wiejskich; utworzenie nowej rezerwy kryzysowej. Połączono w tym zakresie dość ambitne cele z jednoczesnym obniżeniem poziomu finansowania europejskiego, zwiększonego zaangażowania środków krajowych.

Takie założenia mogą przynieść niestety odwrotny efekt. Zwiększenie wymogów środowiskowych i klimatycznych wraz ze zmniejszeniem wielkości środków pomocowych może zniechęcić rolników do sięgania po pomoc europejską i respektowania jej zasad. W zamian mogą zacząć realizować własne plany według zasad rolnictwa intensywnego. Zniweczy to nie tylko dotychczasowe zabiegi związane z realizowaną pomocą, ale przede wszystkim nie spowoduje osiągnięcia nowych celów WPR.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że w nowej perspektywie budżetowej przewiduje się także możliwość zmniejszenia finansowania, jeżeli dane państwo członkowskie nie będzie przestrzegać zasad i reguł europejskich. W tym zakresie przygotowano wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1526553268422&uri=CELEX:52018DC0321> (dostęp: 17.12.2018 r.).

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1526550660947&uri=CELEX:52018PC0322> (dostęp: 17.12.2018 r.).

w zakresie praworządności w państwach członkowskich COM (2018) 324²². Regulacja ta w sposób szczególny może dotknąć Polskę, biorąc pod uwagę toczące się procedury przed organami Unii Europejskiej. Pozostaje oczywiście pytanie, na ile tego typu dokumenty są polityczną grą, a na ile realnym zagrożeniem. Należy jednakże w najbliższej perspektywie finansowej brać je z odpowiednią powagą pod uwagę.

Realizacja założeń przyszłej WPR weszła w kluczową fazę w drugiej połowie 2018 r. Parlament Europejski 30 maja 2018 r. przyjął rezolucję w sprawie przyszłości produkcji żywności i rolnictwa²³. Zajął w tym zakresie trzy podstawowe stanowiska.

Po pierwsze, dookreślił nowe stosunki między Unią Europejską, państwami członkowskimi, regionami i rolnikami. Na jedno z pierwszych miejsc tej rezolucji wysunięto znaczenie wzmacniania zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i przyczyniania się do osiągnięcia celów w zakresie środowiska i klimatu w ramach WPR. Samo umiejscowienie tego celu przed wszystkimi innymi wskazuje na nowy, jeszcze bardziej „zielony” charakter polityki rolnej²⁴. Rolnik chcący korzystać ze środków pomocowych z Unii Europejskiej powinien przestrzegać wszelkich wspólnotowych wymogów środowiskowych. Biorąc pod uwagę doświadczenia z realizacji perspektywy finansowej na lata 2014–2020 oraz nastawienie rolników do polityki zazieleniania, należy okazywać dużą ostrożność co do efektów zamierzonych celów. Rolnikom może się finansowo nie opłacać przestrzeganie zasad środowiskowych kosztem ewentualnej utraty dochodów. Ceny środowiska naturalnego niestety nie da się określić. Jest ono dobrem niezbywalnym i często nieodtwarzalnym²⁵.

Parlament podkreślił potrzebę elastyczności w ramach WPR, ale jednocześnie odrzucił możliwość nacjonalizacji WPR, zachowując jednocześnie znaczną elastyczność krajową w zakresie przygotowywanych planów strategicznych. Ponadto pozytywnie ocenił propozycję nowego modelu realizacji WPR, wskazując jednak, że będzie on przez kilka lat wymagał udoskonalania i zmian, tak aby rolnicy nie byli karani za przejście do nowego modelu. Problem zauważony przez Parlament jest kwintesencją prowadzonych w artykule rozważań. Rolnicy przyzwyczajeni do otrzymywania środków głównie na inwestycje i rozliczani ze wzrostu wartości swojego gospodarstwa będą musieli w jeszcze większym stop-

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1526553554668&uri=CELEX:52018PC0324> (dostęp: 17.12.2018 r.).

²³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0224+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL> (dostęp: 17.12.2018 r.).

²⁴ M.A. Król, *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, (w:) M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 47–66.

²⁵ G. Anderson, J. Śleszyński, *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, (w:) J. Śleszyński (red.), *Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska*, Białystok 1996.

niu przestrzegać zasad ochrony środowiska. W krótkiej perspektywie może się to wiązać dla nich z kosztami, a nie dochodami.

W rezolucji Parlament jednocześnie sprzeciwił się cięciom w budżecie na rozwój obszarów wiejskich przewidzianym w proponowanych wieloletnich ramach finansowych (WRF). Stawia to pod znakiem zapytania wypracowanie przyszłego budżetu, który miałby rozwiązać problemy związane z zachęceniem rolników do realizacji nowych celów WPR.

Po drugie, Parlament wskazał, że inteligentna, skuteczna, zrównoważona i sprawiedliwa WPR powinna służyć rolnikom, obywatelom, obszarom wiejskim i środowisku. W tej kolejnej zbiorczej deklaracji podkreśla się występowanie innowacyjnego rozwoju oraz ochrony środowiska. Parlament jeszcze mocniej domaga się utrzymania lub zwiększenia budżetu WPR w następnych WRF. W rezolucji podkreślono, że kryteria spójnościowe powinny nadal odgrywać ważną rolę w dystrybucji środków z drugiego filaru²⁶. Ponadto Parlament domaga się modernizacji obecnego systemu obliczania płatności bezpośrednich w I filarze. To ostatnie rozwiązanie wpisuje się w trwającą od wielu lat dyskusję o przyszłości płatności bezpośrednich²⁷. Niektóre z prezentowanych koncepcji zakładają ich ujednolicenie, jeszcze inne ich zupełną likwidację.

Kwintesencją prób pogodzenia konkurencyjności rolnictwa oraz ochrony środowiska jest pkt 43 rezolucji, w którym wskazano, że „(...) dalsza liberalizacja rynku i związane z nią obniżenie ochrony rolników wiążą się z potrzebą rekompensaty dla sektora rolnictwa, a szczególnie dla tych gospodarstw rolnych, które znajdują się w niekorzystnej sytuacji z punktu widzenia konkurencji – przede wszystkim ze względu na trudności dotyczące użytkowania gruntów rolnych lub prowadzenia działalności na obszarach górskich – oraz że tylko takie środki kompensacyjne mogą zagwarantować ekstensywne gospodarowanie gruntami rolnymi i zachowanie krajobrazu kulturowego”. Dotowanie obszarów o szczególnym znaczeniu przyrodniczym, w celu podnoszenia ich konkurencyjności przy jednoczesnym zachowaniu ekstensywnego charakteru prowadzenia działalności rolniczej, może się udać tylko w przypadku zachowania dość znacznego poziomu finansowania takiej działalności. W przeciwnym wypadku gospodarstwa na tych

²⁶ B. Wieliczko, *Czy warto stosować instrumenty finansowe w programach rozwoju obszarów wiejskich*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, nr 16(1), s. 245–254.

²⁷ Z. Trojanowski, *Prawne pojęcie producenta rolnego według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności w świetle orzecznictwa*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2013, nr 1(12), s. 85–100; J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 410–423; E. Kremer, *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII, s. 142–162; A. Germano, *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1; T. Kurowska, *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV.

terenach albo zbankrutują, albo będą musiały prowadzić działalność o charakterze intensywnym.

Jednocześnie w pkt 93 rezolucji Parlament „wzywa Komisję do dopilnowania, aby zapisane w drugim filarze działania rolno-środowiskowo-klimatyczne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich rekompensowały dodatkowe koszty i uszczuplenie dochodów związane z dobrowolnym wdrażaniem przez rolników praktyk przyjaznych dla środowiska i klimatu oraz dawały możliwość dodawania zachęty do inwestowania w ochronę środowiska, różnorodność biologiczną i zasobooszczędność; uważa, że programy te powinny zostać uproszczone, lepiej ukierunkowane i być wydajniejsze, tak aby rolnicy mogli w sposób skuteczny wywiązywać się z ambitnych celów polityki w odniesieniu do ochrony środowiska, różnorodności biologicznej, gospodarki wodnej oraz działań w dziedzinie klimatu i łagodzenia zmian klimatu, przy jednoczesnym zapewnianiu minimalnego poziomu biurokracji na szczeblu gospodarstw oraz – przy uwzględnieniu warunków lokalnych – odpowiedniej kontroli ze strony państw członkowskich”. Takie stanowisko oznacza konieczność znacznych preferencji dla działań o charakterze środowiskowym. Jednocześnie Parlament dostrzega dotychczasowy brak skuteczności realizacji celów WPR w zakresie ochrony środowiska.

Po trzecie, Parlament w rezolucji wskazał na silną pozycję rolników w globalnym systemie żywnościowym – w tym m.in. zwrócił się do KE o uznanie rolnictwa za działalność strategiczną w ramach negocjacji handlowych. Pozwala to na utrzymanie rolnictwa w głównym nurcie gospodarczym Unii Europejskiej.

Dotychczasowym zwieńczeniem prac nad WPR po 2020 r. było przesłanie przez Komisję 1 czerwca 2018 r. trzech wniosków legislacyjnych z zakresu realizacji negocjowanych celów WPR.

Pierwszy z nich dotyczy wniosku o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013²⁸. Określono w nim cele ogólne i szczegółowe WPR. Zaliczono do nich w art. 6 ust. 1 projektowanego rozporządzenia przede wszystkim wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i odporności w całej Unii (w celu wzmocnienia bezpieczeństwa żywnościowego); zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację; poprawę pozycji rolników w łańcuchu wartości; przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu

²⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0392&qid=1528452097687> (dostęp: 17.12.2018 r.).

i przystosowywania się do niej, a także wykorzystanie zrównoważonej energii; wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze; przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochronę siedlisk i krajobrazu; przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich; promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa; poprawę reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt.

Należy podkreślić, że praktycznie każdy z celów WPR po 2020 r. dotyczy ochrony środowiska, klimatu i bioróżnorodności. Konkurencyjność i dochodowość rolnictwa w tym zakresie jest traktowana na równi z tymi celami, a nie jak dotychczas priorytetowo. Nowe zorientowanie WPR na „zielone rolnictwo” może przynieść dość nieoczekiwany efekt ekonomiczny, zważywszy na koszt produkcji produktów ekologicznych.

Ponadto w projektowanym rozporządzeniu określono wymogi odnoszące się do planów strategicznych i interwencji państw członkowskich, alokacji środków finansowych w podziale na państwa członkowskie i fundusze oraz określono stopień elastyczności dozwolony przy przesunięciach środków między funduszami. Wskazano na nowe zasady opracowywania i zmiany planów strategicznych oraz ich zatwierdzania przez Komisję, zasady dotyczące koordynacji i zarządzania, ramy realizacji, monitorowania i ewaluacji. Te bardzo techniczne rozwiązania w dużej mierze przesuwały realizację i określanie szczegółowych zadań WPR na państwa członkowskie, którym w przyszłej perspektywie finansowej pozostawia się dość dużą dowolność.

Drugi z przesłanych przez Komisję projektów dotyczy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013²⁹. Dostosowano w nim przepisy horyzontalne do nowego modelu realizacji polityki. Określono zasady finansowania różnych interwencji i środków wchodzących w zakres WPR z budżetu ogólnego Unii (budżetu Unii), które odbywa się poprzez: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Trzecim przesłanym przez Komisję projektem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0393&qid=1528452398071> (dostęp: 17.12.2018 r.).

oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego³⁰. Przewidziano w nim uchylenie przepisów dotyczących interwencji sektorowych, które zostaną uregulowane rozporządzeniem dotyczącym planu strategicznego WPR i będą częścią planów strategicznych państw członkowskich. Oznacza to odejście od dotychczasowego podejścia horyzontalnego do rynków rolnych i przeniesienie interwencji do państw członkowskich. W projekcie rozporządzenia przewidziano także zmiany w przepisach dotyczących rynku wina, zmiany w przepisach dotyczących oznaczeń geograficznych.

Przedstawione trzy projekty spotkały się ze stanowiskiem polskiego rządu z sierpnia 2018 r.³¹. Polska przede wszystkim opowiada się za zwiększeniem finansowania WPR. Stanowisko to należy poprzeć. Zakładane cele WPR wymuszają na rolnikach zmianę sposobu produkcji i inwestycje w nowe technologie. Bez odpowiedniego finansowania ze środków europejskich cele te nie będą mogły być zrealizowane. W tym kontekście Polska przeciwstawia się także zwiększeniu zaangażowania krajowego w politykę rozwoju obszarów wiejskich, zwracając uwagę, że mniej zamożne państwa nie będą w stanie uczestniczyć w niej na takim samym poziomie, co zaburzy konkurencyjność na rynku europejskim. Podkreślane jest to przede wszystkim w związku z nasileniem celów prośrodowiskowych. Polska przedstawia stanowisko, iż wymagają one podnoszenia nakładów budżetowych.

Rząd polski zwraca również uwagę na kwestię wyrównywania płatności bezpośrednich w różnych państwach członkowskich. Zróżnicowane tempo dochodzenia do jednolitej wielkości płatności istotnie zaburzy reguły konkurencji na wspólnym europejskim rynku. W tym zakresie wiele kontrowersji budzą tzw. ekoprogramy, jako element dotychczasowego wsparcia w ramach płatności bezpośrednich.

W stanowisku rządu zawarto jeszcze wiele szczegółowych uwag, które wykraczają poza ramy aktualnego opracowania. Należy podkreślić, że większość tych uwag wydaje się być zasadna, w szczególności jeżeli weźmiemy pod uwagę czas, jaki pozostał na wdrożenie nowej polityki rolnej, oraz zmniejszone finansowanie.

Przedstawione w artykule analizy związane z dwoma elementami nowej WPR – środowiskiem i konkurencyjnością, są tylko częścią największej pod względem legislacyjnym i budżetowym europejskiej polityki. W każdym okresie programo-

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52018PC0394&qid=1528452463620> (dostęp: 17.12.2018 r.).

³¹ https://www.gov.pl/documents/912055/913531/Za%C5%826_Stanowisko_RP_dot_pakietu_WPR_po_2020_roku_-_COM%282018%29_392_393_394.pdf/cd795bba-aabf-6b2a-2c9e-f6d8dc51826c (dostęp: 17.12.2018 r.).

wania wyznaczanym przez ramy budżetowe w odmienny sposób kształtowano szczegółowe instrumenty ingerencji oraz pomocy dla rolników. Obecne propozycje odchodzą od wspierania tylko rolnika, na rzecz dbania o dobro ogółu. Centralnym dobrem chronionym ma być nie tylko rolnik i jego działalność, ale także środowisko i klimat.

Wyważenie pomiędzy interesami rolnika, który chce zwiększać dochodowość i konkurencyjność swojego gospodarstwa, a ochroną środowiska jest zadaniem trudnym. Staje się ono prawie niewykonalne, jeżeli weźmiemy pod uwagę realną groźbę istotnego zmniejszenia finansowania WPR ze środków europejskich. Może się okazać, że w rachunku ekonomicznym proponowane rozwiązania prawne w zakresie WPR nie będą zachęcać rolników do korzystania z tej formy wsparcia. Dla nich może być bardziej opłacalne prowadzenie rolnictwa intensywnego, nastawionego na wielkość produkcji, a nie wdrażającego ekoprogramy i wprowadzającego na rynek produkty, którymi będzie interesować się wąska grupa konsumentów.

Zidentyfikowane zagrożenia wynikające z relacji środowiska i konkurencyjności rolnictwa należy już obecnie zminimalizować. Najprostszym sposobem będzie oczywiście zwiększenie w budżecie zachęt finansowych dla rolników. Odpowiedni system kompensacji w zamian za wdrażanie praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska może okazać się kluczem do sukcesu WPR. Poza tym równie ważnym elementem jest edukacja zarówno rolników, jak i konsumentów z zakresu korzyści płynących z ochrony bioróżnorodności w procesie produkcji rolnej. Bez tych dwóch podstawowych elementów nawet najlepiej opisane mechanizmy WPR mogą okazać się nieskuteczne.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson G., Śleszyński J., *Ekonomiczna wycena środowiska przyrodniczego*, (w:) J. Śleszyński (red.), *Wartościowanie dóbr i zasobów środowiska*, Białystok 1996
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015
- Czubak P., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Więś i Rolnictwo” 2011, nr 4
- Erjavec E., Lovec M., Erjavec K., *From Greening to greenwash: drivers and discourses of the CAP 2020 reform*, (w:) J. F. M. Swinnen (red.), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy An Imperfect Storm*, USA 2015
- Germano A., *Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. i reżim płatności jednolitej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1
- Gocht A., Ciaian P., Bielza M., Terres J. M., Roder N., Himics M., Salputra G., *EU-wide Economic and Environmental Impacts of CAP Greening with High Spatial and Farmtype Detail*, „Journal of Agricultural Economics” 2017, Vol. 68, issue 3

- Góral J., Kulawik J., *Problem kapitalizacji subsydiów w rolnictwie*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2015, nr 1(342)
- Hawrylewicz-Luka A., *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, (w:) M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011
- Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2010, t. XIII
- Józwiak W., Mirkowska Z., *Wpływ liberalizacji wspólnej polityki rolnej na kondycję ekonomiczną gospodarstw rolnych w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 2(307)
- Korzycka-Iwanow M., Wojciechowski P., *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Kowalczyk S., *Wolny rynek a bezpieczeństwo żywności w epoce globalizacji*, „Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich” 2017, t. 104, z. 4
- Kowalska A., *Kwestia przekazywania konsumentom informacji na temat żywności na opakowaniach jednostkowych*, „Problemy Jakości” 2018, nr 8
- Kowalska M., Mitrosz P., Osytek K., *Wybrane aspekty dotyczące fałszowania żywności*, „Przemysł Spożywczy” 2018, t. 72, nr 12
- Kozłowski S., *Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski*, „Biuletyn Polskiego Klubu Ekologicznego” 2004
- Kremer E., *Wybrane zagadnienia z problematyki rozwoju obszarów wiejskich, płatności bezpośrednich w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Studia Iuridica Agraria” 2009, t. VII
- Król M. A., *Obszary o wysokich wartościach przyrodniczych i ich znaczenie w ochronie różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich*, (w:) M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012
- Kurowska T., *Gospodarstwo rodzinne czy gospodarstwo rozwojowe. Dylematy wyboru*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998
- Kurowska T., *Zadania i funkcje instrumentów prawnych wspierania rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2005, t. IV
- Lipińska I., *Instrumenty ograniczania ryzyka produkcyjnego na rynku rolnym w aspekcie globalizacji – wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, nr 31
- Łobos D., *Model gospodarstwa rodzinnego w ustawodawstwie Wspólnot Europejskich oraz w ustawodawstwach narodowych państw członkowskich Wspólnot Europejskich*, (w:) S. Prutis (red.), *Prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, Białystok 1998
- Majewski E., Malak-Rawlikowska A., *Scenariusze Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2018, nr 1
- Nowak A. Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X

- Pocza W., Siemański P., *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Poznań 2010
- Prutis S., *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2015, t. XIII
- Szajner P., *Ocena wpływu likwidacji kwot mlecznych na konkurencyjność polskiego mleczarstwa w kontekście teorii ekonomii*, „*Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*” 2012, nr 12(27)
- Tomkiewicz E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000
- Trojanowski Z., *Prawne pojęcie producenta rolnego według ustawy o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności w świetle orzecznictwa*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2013, nr 1(12)
- Vazquez Ruano T., *Konkurencyjność: element integralny pierwszego filaru WPR i zachęta do zwiększania efektywności rynku*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017
- Wieliczko B., *Czy warto stosować instrumenty finansowe w programach rozwoju obszarów wiejskich*, „*Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego*” 2016, nr 16(1)
- Wieliczko B., *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska*, „*Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie*” 2003, nr 1
- Woś A., *Konkurencyjność potencjalna polskiego rolnictwa*, Warszawa 2001

ENVIRONMENT AND COMPETITION – COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2020

Summary

The article presents selected planned legal instruments for the implementation of the Common Agricultural Policy after 2020. Special legal analysis has been made of mechanisms to increase the competitiveness of agriculture and preserve the elements of impact on the environment and climate. The analysis by observing the current evolution of the CAP and the effects of choosing individual legal instruments to implement it has been made. Recommendations regarding possible legal solutions on the basis of Polish law in the area of possible needs of farmers has been also included.

KEYWORDS

agricultural law, competition, environment, European payments, Common Agricultural Policy

SŁOWA KLUCZOWE

prawo rolne, konkurencja, środowisko, płatności europejskie, Wspólna Polityka Rolna