

Monika A. Król
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Łódzki

Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne

Motto:

**“Green growth is the only growth
story on offer”**

Pierwotne cele Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) pozostają niezmiennie od lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Jednakże w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz artykułujących ją założeń prawnych zauważalne jest zintegrowane z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Celem niniejszego opracowania jest próba wskazania podstaw prawnych włączenia instrumentów ochrony środowiska do regulacji normującej założenia WPR, ukazanie ewolucji rozwiązań prawnych w tym zakresie oraz na podstawie przeprowadzonej analizy dokonanie oceny założeń kolejnego etapy programowania tej polityki.

Wprowadzenie

W naukach ekonomicznych koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się paradygmatem współczesnych teorii rozwoju społeczno-gospodarczego.¹ Nie budzi zatem wątpliwości fakt, że zrównoważony rozwój jest też jednym z trzech wzajemnie powiązanych priorytetów rozwoju gospodarczego w Unijnej strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu: Europa 2020². Długoterminowa perspektywa rozwoju zakłada zrównoważony rozwój gospodarki, czyli taki, w którym gospodarka powinna efektywnie korzystać z zasobów naturalnych, zachowywać warunki wytwarzania przyjazne środowisku i poprawiać konkurencyjność.

Od kilkudziesięciu lat obserwujemy zmniejszające się znaczenie rolnictwa jako miejsca zatrudnienia i dochodów oraz zwiększającą się rolę obszarów wiejskich w zachowaniu środowiska, walorów krajobrazowych, a także przestrzeni dla realizacji funkcji rekreacyjnej dla społeczeństwa. Zjawiska te powodują zmiany współczesnego postrzegania funkcji rolnictwa i zróżnicowanie funkcji pełnionych przez obszary wiejskie. Jak wskazuje J. Wilkin pomiędzy zrównoważonym rozwojem a wielofunkcyjnością rolnictwa i obszarów wiejskich zachodzi ścisła współzależność.

¹ J. Wilkin, Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony, „Wieś i Rolnictwo” 2011, z. 4, s. 31.

² Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r., Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna oraz Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 marca 2010 r. w sprawie strategii UE 2020, Dz.Urz. UE C 349E, p. 30.

Wsparcie pozaprodukcyjnych funkcji rolnictwa oraz odpowiednie zróżnicowanie funkcji realizowanych na obszarach wiejskich jest koniecznym warunkiem wdrożenia koncepcji zrównoważonego rozwoju.³ Stąd też w ostatnim dziesięcioleciu przedmiotem analizy pozostaje koncepcja „rolnictwa społecznie zrównoważonego”, ujmowana jako nowa filozofia gospodarowania i życia w środowisku wiejskim⁴, oparta na założeniu wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Koncepcja ta zakłada dążenie do pogodzenia przez rolnictwo funkcji produkcyjnych z funkcjami pozarynkowymi pełnionymi przez obszary wiejskie. W literaturze przedmiotu⁵ pojawiają się także próby powiązania dalszego rozwoju polityki rolnej z koncepcją społecznej odpowiedzialności⁶, zakładającą dobrowolne przestrzeganie przez podmioty gospodarcze m.in. wymagań ochrony środowiska, jak i dobrowolne prowadzenie działań społecznie użytecznych.

W tym miejscu nasuwa się pytanie czy cele i zasady Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), w tym polityki odnoszącej się do rozwoju obszarów wiejskich, oraz artykułujące jej założenia instrumenty prawne, zostały zintegrowane z celami zrównoważonego rozwoju.

Celem niniejszego opracowania jest próba wskazania podstaw prawnych włączenia instrumentów ochrony środowiska do regulacji normującej założenia WPR, ukazanie ewolucji rozwiązań prawnych w tym zakresie oraz, na podstawie przeprowadzonej analizy, dokonanie oceny założeń kolejnego etapy programowania tej polityki. Wybór metod pracy jest zdeterminowany przez cele i założenia metodologiczne prowadzonych badań. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie materiału normatywnego, zawartego w aktach prawnych Unii Europejskiej. Prowadzona tematyka badawcza wymagała zastosowania metody historyczno-prawnej, ukazującej ewolucję regulacji prawnej artykułującej założenia WPR. Ilustracją prowadzonych rozważań jest orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji UE, a także poglądy wyrażane w doktrynie prawa i ekonomiki rolnictwa.

I. Zrównoważony rozwój w założeniach Wspólnej Polityki Rolnej

1.1. Zasada integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi

Zgodnie z treścią art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷, przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska.

³ J. Wilkin, Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie [w:] J. Wilkin (red.), Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. IRWIR PAN, Warszawa 2010, s. 28.

⁴ A. Woś, J. St. Zegar, Rolnictwo społecznie zrównoważone, IERiGŻ, Warszawa 2002, s. 9.

⁵ A. Chlebicka, Koncepcja społecznej odpowiedzialności; wkład do debaty nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej, „Przegląd Rolnictwa Światowego” 2010, z. 4, s. 5 – 11.

⁶ Commission of the European Communities Green Paper: Promoting an European framework for Corporate Social Responsibility, Brussels, 18.7.2001, COM (2001) 366 final.

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Traktatem z Lizbony, Dz.Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012, dalej cyt. jako: „TFUE”.

Ustanowiona w tym przepisie zasada, określana w doktrynie jako „zasada integracji”⁸, czy „zasada nadrzędności”⁹ nakłada na instytucje UE obowiązek uwzględniania wymogów ochrony środowiska zarówno przy określaniu, jak i wdrażaniu innych polityk unijnych. Zasada ta została wprowadzona do prawa pierwotnego Jednolitym Aktem Europejskim¹⁰ w 1986 r., razem z innymi przepisami statuującymi założenia wspólnotowej polityki ochrony środowiska. Aktualnie usytuowana jest w części I TFUE zatytułowanego „Zasady”, w tytule II „Postanowienia ogólne”. Określana jest w doktrynie¹¹ jako jedna z najważniejszych zasad prawa środowiska UE, która spowodowała uznanie środowiska swoistą wartością, a jego ochronę „zasadą zasad”, której muszą być podporządkowane wszystkie wspólne polityki.¹²

Jak podkreśla M. Górski, zasada ta ma charakter horyzontalny i opiera się na uznaniu, że ochrona środowiska nie może być uwzględniana i realizowana jedynie jako autonomiczna, odrębna od innych, polityka¹³. G. Grabowska natomiast wskazuje, że zasada ta jest rezultatem funkcjonowania podstawowej w polityce ekologicznej Wspólnoty zasady zrównoważonego rozwoju¹⁴, a z drugiej strony uwzględnianie ochrony środowiska w politykach sektorowych uznane jest za konieczne dla realizacji koncepcji rozwoju zrównoważonego¹⁵.

Z tego też względu postanowienia zawarte w przepisie art. 11 TFUE znajdują zastosowanie we wszystkich dziedzinach działalności UE. Głównym celem przepisu jest umożliwienie pogodzenia założeń i wymogów ochrony środowiska z innymi interesami i założeniami realizowanymi na poziomie unijnym, do integracji ochrony środowiska z ogólnie rozumianymi celami społecznymi i ekonomicznymi, a przez to dążenie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.¹⁶ W ten sposób traktat przyznaje integracji ochrony środowiska z politykami branżowymi status jednej z kluczowych zasad UE¹⁷. Trzeba też podkreślić, że przepis ten musi być analizowany łącznie z postanowieniami art. 3 ust. 3 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁸, zgodnie z którym Unia działa na rzecz trwałego rozwoju, którego podstawą jest m.in. zrównoważony wzrost gospodarczy, wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Jeszcze silniejszym

⁸ Tak: M. Górski, M. Michalak, Komentarz do art. 11 TFUE [w:] A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. I (art. 1-89), red. tomu D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012, s. 244 czy M.M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 82.

⁹ Tak: P. Korzeniowski, Zasady prawne ochrony środowiska, Łódź 2010, s. 349.

¹⁰ Jednolity Akt Europejski, podpisany 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu, Dz. Urz. UE L 169 z 29.6.1987, s. 1.

¹¹ M. M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska ..., s. 82.

¹² G. Biovora, Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, t. II, s. 47.

¹³ M. Górski, M. Michalak, Komentarz do art. 11 TFUE..., s. 244.

¹⁴ G. Grabowska, Europejskie prawo środowiska, Warszawa 2001, s. 209.

¹⁵ Ochrona środowiska – przedsiębiorcy, opracowanie Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrona środowiska sp. z o.o., Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2010, s. 7.

¹⁶ M. Górski, M. Michalak, Komentarz do art. 11 TFUE ..., s. 244.

¹⁷ J. Jendrośka, Prawo gospodarcze i ochrony środowiska: Ocena strategiczna w Polsce: odrębna procedura czy integralna część procesu planowania? Obowiązująca regulacja prawna w świetle doświadczeń z oceną strategiczną Narodowego Planu Rozwoju, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2004, nr 1, s. 1 oraz tenże, [w:] M. Górski, M. Pehalek, W. Radecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011, s. 203-204.

¹⁸ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Traktatem z Lizbony, Dz. Urz. UE C 326/13 z 26.10.2012, dalej cyt. jako: „TUE”.

zaakcentowaniem tak wytyczonego w przepisach Traktatu celu było umieszczenie zasady integracji w postanowieniach art. 37 Karty Praw Podstawowych UE¹⁹.

1.2. Zasada integracji ochrony środowiska z Wspólną Polityką Rolną

Pomimo, iż zasada integracji odnosi się do wszelkich działań Wspólnoty, w odniesieniu do art. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską²⁰ wskazywano, iż dotyczy przede wszystkim wymienionych w art. 3 TWE polityk i środków wspólnotowych i w stosunku do nich nakazuje realizować wymienione w art. 2 TWE cele, tj. m.in. zrównoważony rozwój działalności gospodarczej, wysoki poziom ochrony i poprawy środowiska naturalnego. Jak podkreślono w literaturze przedmiotu szczególne znaczenie dla środowiska przypisywano przy tym wspólnej polityce w dziedzinie rolnictwa, wspólnej polityce w dziedzinie transportu, tworzeniu i rozwijaniu sieci transeuropejskich oraz środkom w dziedzinach energetyki i turystyki²¹. Także w obecnym stanie prawnym szczególne znaczenie przepisu art. 11 TFUE polega na konieczności włączenia ochrony środowiska do polityk branżowych, a więc także do WPR.

Przyjęcie zasady integracji w zakresie WPR oznacza, że wymagania ochrony środowiska muszą być włączone w instrumentarium prawne realizujące założenia polityki rolnej, muszą stanowić równorzędny przedmiot zainteresowania ustawodawcy obok tradycyjnych instrumentów polityki rynkowej i strukturalnej. Zrównoważony rozwój ma szczególnie istotne znaczenie w rolnictwie, gdzie działalność gospodarcza wpływa zarówno na jakość i bezpieczeństwo żywności, na równowagę ekosystemu, ale także na stan obszarów wiejskich jako przestrzeni socjalnej ludności wiejskiej. Na podstawie danych OECD²², obszary wiejskie (tereny rolne i leśne) obejmują obszar 80% powierzchni UE, w tym grunty rolne stanowią 42%. Wskaźniki te są jeszcze wyższe w Polsce – obszary wiejskie obejmują obszar 93% terytorium RP, a grunty rolne stanowią 52% powierzchni kraju. Z tego też względu zakładany przez ustawodawcę wysoki poziom ochrony poszczególnych elementów środowiska w ustanowionych instrumentach odnoszących się do obszarów wiejskich, a zwłaszcza wysoka skuteczność ich wdrożenia będą miały zasadniczy wpływ na stan ekosystemów przyrodniczych. Z drugiej zaś strony w działalności rolniczej większość procesów jest ściśle powiązana z uwarunkowaniami ekonomicznymi oraz koniecznością poszanowania środowiska.²³ Kierując się tą zasadą, w założeniach politycznych odnoszących się do rolnictwa, powinny być dostrzegane wszystkie funkcje pełnione przez obszary wiejskie, w tym także funkcje ekologiczne, gwarantujące ich zrównoważony rozwój. Tę fundamentalną przesłankę w stosunku do WPR podkreślono w orzecznictwie Europejskiego Trybunału

¹⁹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, podpisana w Strasburgu 12 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 303, p. 1. Na mocy art. 6 TUE Karta ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

²⁰ Dz. Urz. UE 2004, 90, p. 864/2 ze zm., dalej cyt. jako: „TWE”.

²¹ J. Jahns -Böhm, Komentarz do art. 6 pkt 10 TWE [w:] EU - Kommentar, red. J. Schwarze, Baden Baden 2008, s. 277.

²² Raport Polska 2011, Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony, dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011, s. 130 – 138.

²³ W. Łuczka-Bakuła, W kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do cross-compliance, ZNARW 2006, t. XXXVII Rolnictwo, nr 540, s. 294.

Sprawiedliwości. Jak wskazał ETS w wyroku z 2009 r.²⁴ spełnienie wymogów ochrony środowiska musi stać się elementem WPR. Ponadto Trybunał zaznaczył, że cele polityki rolnej i ochrony środowiska nie wykluczają się wzajemnie, a przeciwnie trzeba je uznać za komplementarne. Ustawodawca wspólnotowy, zdaniem sądu, obowiązany jest do ustanowienia instrumentów prawnych artykułujących założenie zrównoważonego rozwoju w działalności rolniczej.

Jednakże jeszcze na gruncie art. 6 TWE powstała wątpliwość, czy zasada ta statuuje jedynie wymóg „wzięcia pod uwagę” względów środowiskowych, czy też obowiązek ten idzie dalej, w kierunku nakazu „wyważania” w każdym przypadku interesów gospodarczych i ekologicznych, a zwłaszcza czy stanowi dyrektywę umożliwiającą rozstrzygnięcie kwestii konfliktu tych interesów. Niejednolite w tej kwestii poglądy doktryny można podzielić na trzy grupy.

Po pierwsze, wielu przedstawicieli doktryny podziela zdanie, że zasada integracji ma obecnie jedynie charakter programowy²⁵, że z całokształtu unormowań prawnych oraz na podstawie poglądów wyrażanych w orzecznictwie wynika, że jest ona ograniczona w zasadzie do wymogu proceduralnego, nie zawiera standardów dotyczących zobowiązań, które mogłyby być dochodzone przed sądem, nie wynikają z niej żadne określone wymogi ochrony środowiska ani też poziom zrównoważenia tych wymogów²⁶. Stąd też na tej podstawie płynący wniosek, że art. 11 TFUE nie może być uważany za podstawę rozstrzygnięcia konfliktu między różnymi celami, nie daje on prymatu ochronie środowiska nad wymogami wynikającymi z innych polityk²⁷, bowiem w oparciu o ten przepis interesy ekonomiczne, społeczne i ekologiczne należy traktować jako równorzędne²⁸. Taką też linię interpretacyjną prezentował ETS w kilku orzeczeniach wydanych jeszcze na podstawie art. 130r TWE, m.in. w wyroku z 1991 r.²⁹, w którym sąd m.in. w zakresie polityki transportowej nakazywał uwzględnianie problemów ekonomicznych, socjalnych i ekologicznych.

Po wtóre, w literaturze przedmiotu możemy też spotkać dalej idące poglądy, wskazujące iż mechanizm „wyważania” powinien stwarzać możliwość znalezienia optymalnego rozwiązania konfliktu, który pozwoli zrealizować wszystkie cele i zadania UE³⁰ oraz, że przy prowadzeniu działań lub wykonywaniu innych polityk sektorowych istnieje na mocy tego przepisu konieczność uwzględniania ochrony środowiska jako części zadania lub celu³¹, co ma ułatwić znalezienie optymalnych rozwiązań³².

²⁴ Wyrok ETS (wielka izba) z 16 lipca 2009 r. w sprawie C-428/07 Horvath v. Secretary of State for Environmental, Food and Rural Affairs, Dz.Urz. UE C 220 z 12.09.2009, p. 4.

²⁵ M. Górski, M. Michalak, Komentarz do art. 11 TFUE ..., s. 246.

²⁶ M.M. Kenig-Witkowska, Prawo środowiska ..., s. 85.

²⁷ M. Górski, M. Michalak, Komentarz do art. 11 TFUE ..., s. 249.

²⁸ A. Wasilewski, Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Kwestia granic związania Państwa Członkowskiego prawem WE, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 2, s. 190.

²⁹ Wyrok ETS w sprawie Pinaud Wieger Spedition GmbH vs. Bundesanstalt für den Güterfernverkehr. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Bundesverwaltungsgericht – Niemcy, C 17/90, ECR I-5253.

³⁰ P. Korzeniowski, Zasady prawne ..., s. 350.

³¹ S. Hamburga, M. Muszyński, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, t. I, Bielsko-Biała 2002, s. 201.

³² Z. Brodecki, Ochrona środowiska, Warszawa 2005, s. 129.

Stanowisko to znajduje uzasadnienie w kilku orzeczeniach ETS wydanych w sprawach zarówno z zakresu polityki rolnej³³, jak i polityki transportowej³⁴. Trybunał wskazał, iż wymogi ochrony środowiska, na podstawie art. 6 TWE należy postrzegać jako cel, który jest również elementem danej polityki sektorowej. Zdaniem Trybunału prawodawca wspólnotowy może zatem na podstawie upoważnień traktatowych zdecydować o wzmocnieniu ochrony środowiska.

Po trzecie w literaturze niemieckiej³⁵ przedstawiono daleko bardziej idący pogląd wskazując, iż ze względu na klauzulę horyzontalną ochrony środowiska w art. 6 TWE ochrona gruntów może w niektórych sytuacjach przeważać nad innymi celami wspólnej polityki rolnej.

Przyłączając się do drugiego z wymienionych stanowisk należy podkreślić³⁶, iż przy interpretacji omawianego przepisu kluczowe znaczenie należy przypisać wskazaniu ustawodawcy europejskiego, iż celem ujęcia wymogów środowiskowych w politykach i działaniach Wspólnoty jest zrównoważony rozwój, czyli taki rozwój społeczny i gospodarczy, który nie jest dokonywany za wszelką cenę, kosztem wartości środowiska. Sama idea zasady zrównoważonego rozwoju zakłada wyważanie spornych interesów i mimo braku generalnego prymatu na rzecz ochrony środowiska, w poszczególnych przypadkach, moim zdaniem, dyspozycja art. 11 TFUE wprowadza, konieczność uwzględnienia wszystkich możliwości wariantowych rozwiązań i wyboru środka najmniej uciążliwego dla środowiska. Natomiast przyjęcie mniej korzystnego ekologicznie rozwiązania pociąga za sobą obowiązek szczegółowego uzasadnienia podjętej decyzji. Trzeba także zauważyć, że reguła ustanowiona we wskazanym przepisie nie może być interpretowana w oderwaniu od pozostałych wspólnotowych zasad ochrony środowiska, m.in. zasady zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska, czy zasady przezorności. Do tej ostatniej zasady odwołał się Sąd Pierwszej Instancji WE w wyrokach z 2003 r.³⁷ i 2007 r.³⁸ rozpatrując zarzuty dotyczące włączenia w przepisach wspólnotowych postanowień umożliwiających stosowanie w rolnictwie substancji, mogących negatywnie oddziaływać na zdrowie ludzi, bezpieczeństwo żywności i środowisko. Ponadto sąd, w orzeczeniu z 2007 r., podkreślił, iż wybór zastosowanego rozwiązania prawnego przez organy Wspólnot musi zostać podporządkowany regule, że ochrona zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska ma przeważać nad ekonomicznymi interesami. Gdy jest to niezbędne do skutecznej realizacji zamierzonych celów środowiskowych, zasada ustanowiona w art. 11 TFUE, a dookreślona w art. 191 TFUE, daje podstawy do obowiązkowej ochrony wartości środowiska.

³³ Wyrok ETS z 16 lipca 2009 r. sprawa C-428/07 *The Queen, Horvath v. Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*, ECR 2009 I-06355, wyrok ETS z 19 września 2002 r., sprawa C-336/00 *Republik Österreich v. M. Huber*, ECR 2002 I-07699.

³⁴ Wyrok ETS z 23 października 2007 r., sprawa C-440/05 *Komisja v. Rada*, ECR 2007 I-9097.

³⁵ I. Heuser, *Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik* [w:] *Jahrbuch des Agrarrechts*, red. C. Calliess i in., Köln 2006, s. 187.

³⁶ Pogląd ten wyrażono jeszcze na gruncie art. 6 TWE, zob.: M.A. Król, *Przejawy europeizacji w prawie rolnym*, „*Studia Iuridica Agraria*”, t. VII, red. tomu St. Prutis, T. Kurowska, Białystok 2009, s. 77.

³⁷ Wyrok SPI z 21 października 2003 r., T-392/02, *Solvay Pharmaceuticals BV v. Rada UE*, ECR 2003 II-04555.

³⁸ Wyrok SPI z 11 lipca 2007 r., T-229/04, *Królestwo Szwecji v. Komisja WE*, ECR 2007 II-02437.

II. Cele Wspólnej Polityki Rolnej

Słabą stroną polityki rolnej Wspólnot Europejskich, realizowanej od 1957 r., był brak spójności celów ekonomicznych, społecznych oraz środowiskowych. Od powstania WPR w latach pięćdziesiątych dominował prymat funkcji produkcyjnej nad funkcją środowiskową. Założenia WPR wyartykułowane w art. 39 ust. 1 Traktatu Rzymskiego odnoszące się do rolnictwa wskazały fundamentalne cele odnoszące się do wzrostu efektywności produkcji rolnej, bezpieczeństwa zaopatrzenia, czy zapewnienia odpowiedniego dochodu producentów rolnych.³⁹ Jak podkreśla A. Jurcewicz, od momentu powstania, przed dwie pierwsze dekady WPR związana była głównie z krótkoterminową regulacją wspólnych organizacji rynku, których podstawowym celem był wzrost i zapewnienie dochodów producentów.⁴⁰ Tak zapisane w Traktacie cele, zdaniem R. Budzinowskiego, nosiły znamiona czasu, w którym zostały sformułowane i ukazywały względy uzasadniające ich wprowadzenie⁴¹, bowiem pomimo upływu dekady kondycja europejskiego sektora rolnego była wciąż w znacznej mierze wypadkową działań wojennych⁴². Takie podejście w konsekwencji niedoceniało znaczenia rolnictwa dla regionalnego rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska, a zatem dla spójności gospodarczej i społecznej.⁴³

W tym względzie wyznaczone w latach pięćdziesiątych cele strategiczne pozostają niezmiennie także w postanowieniach obowiązującego dziś Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nadal bowiem statuowanymi celami, zgodnie z art. 39 ust. 1 TFUE, są: a) zwiększenie wydajności rolnictwa, racjonalny rozwój produkcji rolnej, optymalne wykorzystanie czynników produkcji; b) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej; c) stabilizacja rynków; d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw; e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów. Jednocześnie w ustępie drugim tego przepisu zaznaczono, że polityka ta musi uwzględniać specyficzną strukturę społeczną rolnictwa wynikającą z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi.

Tak zdefiniowane cele, pozostają źródłem polemiki, wyrażanej od lat sześćdziesiątych zarówno w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), a także w poglądach przedstawicieli nauk prawnych⁴⁴ i ekonomicznych⁴⁵. Ocena doboru wskazanych celów strategicznych WPR pozwoliła Trybunałowi w orzeczeniach

³⁹ Traktat ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r.

⁴⁰ A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz (red.) *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik, tom XXVI, Warszawa 2010, s. 32. Szeroko na ten temat także też, *Charakterystyka wspólnej polityki rolnej* [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 50 - 57.

⁴¹ R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 2, s. 33.

⁴² A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, *Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej*, FAPA/SEAPR, Warszawa, styczeń 2009 r., s. 4. Tekst analizy: <http://www.fapa.org.pl/seapr>.

⁴³ A. Jurcewicz [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka ...*, s. 32.

⁴⁴ A. Jurcewicz, *Charakterystyka wspólnej ...*, s. 50-51 oraz też, *Komentarz do art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* [w:] *Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. Wróbel, t. I (art. 1-89), red. tomu D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012, s. 678 i n.

⁴⁵ A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, *Ocena poprawności ...*, s. 7 i n.

wydawanych w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych⁴⁶, stwierdzić ich zasadniczą odmienną i potencjalną wzajemną sprzeczność oraz niemożność jednoczesnego osiągnięcia. Ta krytyczna opinia ETS wynikała ze złożonego charakteru omawianego przepisu, wskazującego zarówno cele producentów rolnych i cele konsumentów, długoterminowe cele socjalne oraz przejściowe (pośrednie) cele ekonomiczne. To zróżnicowanie celów pozwalałoby, zdaniem A. Jurcewicz, wysunąć pogląd o hierarchii pomiędzy poszczególnymi punktami. Jednakże Autorka podkreśla, iż postanowienia tego przepisu są katalogiem interesów, które mają być osiągnięte i chronione przez WPR, ale częstokroć interesów konkurencyjnych i sprzecznych, a więc stała hierarchia celów nie jest możliwa. Takie brzmienie i charakter tego przepisu oznacza szerokie swobodne uznanie instytucji Wspólnoty do wskazywania określonych priorytetów.⁴⁷ Ponadto przedstawiciele nauk ekonomicznych, oceniając cele WPR z punktu widzenia poprawności ich zdefiniowania dodają, iż cele te nie są rozłączne, niektóre z nich co do treści zawierają się w innych, są niezwykle mało precyzyjne i nieokreślone w czasie.⁴⁸

Z drugiej zaś strony, zdaniem przedstawicieli doktryny, obowiązek uwzględnienia wymagań ochrony środowiska w polityce rolnej powoduje konieczność prawnej reinterpretacji celów. Jak podkreśla A. Jurcewicz⁴⁹, przy niezmiennym przez pół wieku brzmieniu treści postanowień art. 39 Traktatu z biegiem czasu ulegała zmianie jego interpretacja. Podstawowe zadania WPR wynikające z traktatu były w praktyce modyfikowane już przez Jednolity Akt Europejski z 1986 r.⁵⁰, który po raz pierwszy ustanowił nowe zadania odnoszące się w szczególności do kwestii spójności społecznej, polityki regionalnej i środowiska naturalnego. Autorka podkreśla, że postanowienia JAE w tych kwestiach oddziaływały na praktykę, ale nie zawsze na prawo Wspólnot i nie zawsze spójnie w odniesieniu do zmian we wstępnych założeniach wspólnej polityki rolnej. Stąd też przy próbie interpretacji art. 39 ust. 1 lit. b TFUE przyjmuje się, że ten punkt obejmuje wszystkie aspekty polityki strukturalnej: 1) użyty w tym punkcie termin „racjonalny rozwój produkcji rolnej” może mieć odniesienie do polityki regionalnej, 2) natomiast „optymalne wykorzystanie środków produkcji” skłania do brania pod uwagę skutków produkcji rolnej dla środowiska naturalnego.⁵¹ Stąd też w ocenie B. Jeżyńskiej, obecnie w świetle art. 39 ust. 1 lit. a TFUE w związku z jego art. 191, WPR powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony zdrowia i racjonalnego wykorzystania środków naturalnych⁵².

Taka szeroka, proekologiczna wykładnia celów WPR, odnosząca się do zasady zrównoważonego rozwoju jest współcześnie niezbędna, chociażby z uwagi na narastające obawy społeczne o wysoką jakość i bezpieczeństwo żywnościowe. Stąd też

⁴⁶ Wyrok ETS w sprawie nr 5/67, *Beus v. Hauptzollamt München*, ERC 1968, 83 oraz wyrok ETC w sprawie nr 5/73 *Balkan-Import-Eksport GmbH v. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, ECR 1973, 1091.

⁴⁷ A. Jurcewicz, Komentarz do art. 39 TFUE ..., s. 681-682.

⁴⁸ A. Chlebicka, J. Falkowski, T. Wołek, Ocena poprawności ..., s. 11-12 czy W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Poślednik, I. Pomianek, *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, FAPA/SEAPR, Warszawa, kwiecień 2010, s. 4. Tekst analizy: <http://www.fapa.org.pl/seapr>

⁴⁹ A. Jurcewicz, Komentarz do art. 39 TFUE ..., s. 689.

⁵⁰ Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 r., Dz.Urz. WE z 1987 r. L 169, s. 1, dalej cyt. jako: „JAE”.

⁵¹ A. Jurcewicz, Komentarz do art. 39 TFUE ..., s. 683.

⁵² B. Jeżyńska [w:] B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE – 186, s. 20.

katalog celów w akcie prawa pierwotnego, traktowany *expressis verbis*, różni się znacznie od celów wsparcia rozwoju obszarów wiejskich zawartych w art. 4 rozporządzenia 1698/2005⁵³ (poprawa konkurencyjności, poprawa środowiska, poprawa jakości życia na obszarach wiejskich), a także od ustanowionych przez Radę strategicznych wytycznych UE dla polityki rozwoju obszarów wiejskich dla okresu programowania 2007 – 2013⁵⁴. Do priorytetów tych należą m.in.: 1) poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, 2) poprawa środowiska naturalnego i terenów wiejskich w celu ochrony i wzmacniania zasobów naturalnych i krajobrazowych obszarów wiejskich UE, 3) poprawa jakości życia na obszarach wiejskich, promowanie różnicowania gospodarki wiejskiej, sprzyjanie zatrudnieniu i poprawie warunków wzrostu gospodarczego.

Analiza tych dwóch grup celów uwidacznia cele wyraźnie zbieżne, ale także zupełnie odmienne „nowe” wyzwania dla rolnictwa, przede wszystkim w zakresie ochrony środowiska. Jednakże w literaturze przedmiotu spotkać można sceptyczne nastawienie do kwestii rozszerzania kręgu celów polityki rolnej. Przykładowo przedstawiciele doktryny włoskiej krytycznie ocenili wprowadzone w wyniku reformy luksemburskiej rozwiązania prawne, wskazując, iż rozporządzenie Rady nr 1698/2005 uwydatnia cele będące w zasadzie „obce” dla rozwoju rolnictwa: produkcję opierającą się na utrzymaniu i ochronie zasobów środowiska, zalesianie terenów także nierolniczych, „nierolną” rewitalizację obszarów wiejskich⁵⁵. Ponadto, podkreślano, że zasady wsparcia przewidziane w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003⁵⁶ nie uwzględniają celów zawartych w postanowieniach Traktatu⁵⁷, ale *explicite* i obowiązkowo tylko cele związane z ochroną środowiska i dobrostanem zwierząt. Ponadto w wątpliwość poddawano potencjalne efekty realizacji wskazanych celów. Według najbardziej pesymistycznej wizji, płatności bezpośrednio miały sprzyjać wyludnieniu się wsi i psuciu krajobrazu wiejskiego⁵⁸.

Stąd też można postawić wniosek, że ustanawiane w regulacjach odnoszących się do wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich zmiany, polegające na wprowadzaniu instrumentów służących ochronie środowiska są przejawem realizacji zasady integracji, znajdującej swoją podstawę w art. 11 TFUE oraz art. 192 TFUE, upoważniającym organy UE do ustanawiania środków ochronnych służących osiągnięciu celów środowiskowych. Tezę tę wydają się potwierdzać nowe wyzwania dla WPR

⁵³ Rozporządzenie Rady WE nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. UE. L 277 z 21.10.2005, s. 1 ze zm.

⁵⁴ Decyzja Rady z 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007-2013), Dz.Urz. UE. L 55 z 25.02.2006, s. 20.

⁵⁵ L. Costato, Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1, s. 21.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady WE nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia, Dz.U. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1.

⁵⁷ Traktat z 1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, oznaczono jako Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE).

⁵⁸ A. Germano, Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1, s. 49.

wprowadzone w 2009 r.⁵⁹ do których zaliczono walkę ze zmianami klimatycznymi, promocję wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, zarządzanie zasobami wodnymi, ochronę bioróżnorodności.

III. Włączenie wymogów ochrony środowiska do Wspólnej Polityki Rolnej

3.1. Ewolucja ekologizacji Wspólnej Polityki Rolnej

Pierwsze postulaty odnoszące się do ochrony środowiska w działalności rolniczej pojawiły się wraz z Zieloną Księgą w połowie lat osiemdziesiątych.⁶⁰ Postanowienia JAE z 1986 r. wprowadziły do unormowań Traktatu Rzymskiego art. 174, na mocy którego zasada ochrony środowiska winna być wkomponowana w całość unijnego oddziaływania, a zwłaszcza w szerokim zakresie brana pod uwagę w realizacji WPR.⁶¹ Przepisy rozporządzenia Rady 1760/87⁶² oraz rozporządzenia Rady 1094/88⁶³, artykułujące założenia polityki rolnej Wspólnoty, wprowadziły system środków prawno-finansowych zachęcających producentów rolnych do wprowadzania nowych mechanizmów produkcji, zgodnej z wymogami ochrony środowiska, m.in. system wyłączenia gruntów z produkcji rolnej (ang. set aside).⁶⁴ Instrument ten w założeniach ustawodawcy stymulował producentów do wyłączenia określonego arealu gruntów, w zamian za przyznane płatności. Mimo, iż podstawowym celem jego wprowadzenia było przeciwdziałanie nadwyżkom produkcji rolnej, to instrument ten zapoczątkował rozwój regulacji prawnej, dającej wyraz dążeniu prawodawcy europejskiego do ochrony środowiska w działalności rolniczej. Kolejnym ważnym etapem ewolucji regulacji prawnej w omawianym zakresie była reforma MacSharry'ego z 1992 r., w założeniach której wskazano konieczność uwzględnienia w tej polityce elementów rozwoju zrównoważonego. W wyniku realizacji reformy pojawił się nowy instrument służący ochronie środowiska jakim były programy rolnośrodowiskowe. Programy były instrumentem finansowo-prawnym, dzięki którym wprowadzono po raz pierwszy płatności dla producentów rolnych za świadczenie usług środowiskowych (dostarczanie dóbr publicznych). W ten sposób zapoczątkowany został proces ekologizacji tradycyjnego rolnictwa, a z drugiej strony pojawienie się tego instrumentu miało wpływ na rozwój koncepcji rolnictwa ekologicznego.⁶⁵

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, w założeniach politycznych jeszcze silniej zaakcentowano potrzebę wzmocnienia regulacji prawnej w zakresie ochrony

⁵⁹ Decyzja Rady nr 2009/61/WE z 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013), Dz.Urz. UE L 30 z 31.01.2009.

⁶⁰ Zielona Księga z 15 marca 1985 r., Dz.Urz. WE C 332.

⁶¹ A. Lichorowicz, Wspólna Polityka Rolna [w:] J. Barcz, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2004, s. 851.

⁶² Rozporządzenie Rady Nr 1760/87 z 15 czerwca 1987 r., Dz.Urz. WE L 167 z 26.06.1987 r.

⁶³ Rozporządzenie Rady Nr 1094/88 z 25 kwietnia 1988 r., Dz.Urz. WE L 106 z 27.04.1988 r.

⁶⁴ Szerzej na ten temat A. Lichorowicz, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996, s. 152–154.

⁶⁵ W. Łuczka-Bakuła, dz. cyt., s. 295.

środowiska w rolnictwie. W motywie 1 Deklaracji z Cork⁶⁶ wskazano, iż z uwagi na ogromne znaczenie obszarów wiejskich, jako cennego zasobu przyrodniczego UE, zrównoważony rozwój tych obszarów musi być jednym z najważniejszych zadań Wspólnoty. Podkreślono konieczność uwzględnienia ochrony środowiska naturalnego obszarów wiejskich oraz dbałości o poprawę jego poziomu we wszystkich strategiach związanych z rozwojem tych obszarów. Ponadto polityka wobec wsi powinna promować taki model rozwoju, który nie narusza charakteru i uroku wiejskiego krajobrazu Europy (motyw 4 Deklaracji). Stąd też propagowany w ramach reformy WPR z 1999 r. „Agenda 2000” nowy europejski model rolnictwa, akcentował kwestie związane z ochroną środowiska. Jednak rozwiązania legislacyjne nie przyniosły zasadniczych zmian w omawianym zakresie, nie wprowadzono żadnych nowych rozwiązań prawnych, które realizowałyby postulowany wzrost bezpieczeństwa żywnościowego, powiązany z potrzebą wzmocnienia działań na rzecz ochrony środowiska w rolnictwie. Dopiero w przedstawionym przez Komisję z 2002 r. okresowym przeglądzie reformy WPR⁶⁷, zalecono uzależnienie płatności jednolitych od wypełnienia podstawowych standardów w dziedzinie środowiska, bezpieczeństwa i jakości środków spożywczych oraz ochrony zwierząt. Stąd też kolejny etap reformy, przyniósł radykalną zmianę podejścia ustawodawcy wspólnotowego do potrzeb zrównoważenia tej polityki. W wyniku kolejnego etapu reformy WPR, podjętego w 2003 r. (tzw. reforma luksemburska) wprowadzono nowy instrument prawny, zasadniczy dla zachowania kapitału naturalnego, określany jako „zasada wzajemnej zgodności”, którego istota polega na uzależnieniu przyznania płatności bezpośrednich do gruntów rolnych od spełnienia szeregu wymogów na rzecz ochrony środowiska, zdrowia publicznego czy dobrostanu zwierząt. Uzależnienie przyznania płatności bezpośrednich od spełnienia tych wymogów wprowadzono w odpowiedzi na rosnące oczekiwania i postulaty unijnych konsumentów w zakresie poprawy jakości żywności, a tym samym jakości prowadzenia, która jest przez nich subwencjonowana.⁶⁸

3.2. „Ekologizacja” Wspólnej Polityki Rolnej w nowym okresie programowania

W drugiej dekadzie XXI wieku, zgodnie z polityką wielofunkcyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, zmiany zachodzące na tych terenach mają być wypadkową wielu czynników, do których zaliczyć można kapitał ludzki i społeczny, walory przyrodnicze i kulturowe, warunki naturalne uwzględniane przy określonych formach gospodarowania oraz infrastrukturę techniczną i społeczną. To wszystko powinno przejawiać się w syntezie pomiędzy zachowaniem niezależnych struktur rolnych, a rozwojem mającym na celu stworzenie odpowiednich warunków do powstania ośrodków, w których byłaby prowadzona działalność gospodarza oparta na zasadach rynkowych, cechujących się wysokim poziomem życia, z uwzględnieniem ekologii i zasad społecznych, przy zachowaniu tożsamości regionalnej.

⁶⁶ *Deklaracja z Cork*, podjęta w trakcie irlandzkiej prezydencji w wyniku ustaleń Europejskiej Konferencji w sprawie Rozwoju Wsi, Cork, Irlandia 7-9 listopada 1996 r.

⁶⁷ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 lipca 2002 r., okresowy przegląd reformy WPR, przyjęty przez szefów państw i rządów do „Agendy 2000”, COM (2002) 394 wersja ostateczna, s. 22.

⁶⁸ B. Oleszko-Kurzyna, *Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, ZN SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 4, s. 330.

Na etapie dyskusji nad nowym kształtem WPR, szczególnie w odniesieniu do kwestii uzasadnienia dla dalszego finansowania wsparcia dla rolników ze środków publicznych w postaci płatności bezpośrednich, pojawiało się wiele koncepcji⁶⁹. Wśród nich bardzo silnie zaakcentowano konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i powiązania uprawnień do płatności od spełnienia dodatkowych działań na rzecz środowiska:

1) w koncepcji kontraktowego systemu płatności⁷⁰, głównym założeniem jest powiązanie uprawnień do płatności, ze spełnieniem przez rolnictwo funkcji ekologicznych, polegających na dostarczaniu dóbr publicznych, czyli dóbr pożądaných przez społeczeństwo, a których mechanizm rynkowy nie jest w stanie dostarczyć. W koncepcji uwzględniono także szczególny wymiar płatności dla terenów o wysokiej wartości przyrodniczej;

2) w koncepcji bezpieczeństwa żywnościowego i środowiskowego⁷¹ wskazano dwie grupy celów WPR: a) bezpieczeństwo żywnościowe dla rosnącej populacji ludności w Europie a w przyszłości również poza nią, oraz b) bezpieczeństwa środowiskowe – przez które rozumie się spełnienie wymogu bezpieczeństwa żywnościowego oraz obniżenie niekorzystnego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne (glebę, wodę, atmosferę, bioróżnorodność i krajobraz). Wyznaczone cele przekładają się na dwie grupy instrumentów, które powinny stanowić przyszły kształt WPR: po pierwsze, instrumenty wspierające zachowanie i rozwój przestrzeni produkcyjnej oraz po drugie, instrumenty wynagradzające za dostarczanie dóbr publicznych na obszarach wiejskich: za usługi chroniące zasoby: wodę, powietrze, bioróżnorodność, dziedzictwo kulturowe oraz za utrzymanie żywotności terenów wiejskich;

3) W koncepcji dóbr publicznych⁷², zakłada się wprowadzenie odmiennych koncepcyjnie dwóch nowych filarów WPR. Najważniejszy w tej koncepcji filar, tzw. filar dóbr publicznych zawierałby instrumenty wynagradzające rolników za dostarczanie dóbr publicznych. Drugi filar, zwany uznaniowym składałby się z instrumentów wspierających dochody rolników i produkcję, między innymi dzisiejsze płatności bezpośrednie, instrumenty interwencji rynkowej, instrumenty z II-go filara, które nie stanowiłyby wynagrodzenia za dostarczanie dóbr publicznych, jak np. wsparcie modernizacji gospodarstw). Koncepcja ta miałaby służyć promowaniu idei „publiczne pieniądze za dobra publiczne”.

4) W koncepcji ekologicznej i zrównoważonej WPR⁷³, wskazuje się nowe priorytety, wśród których wymieniono bezpieczeństwo żywnościowe, trwały rozwój,

⁶⁹ Szerszego omówienia dokonano w opracowaniu: W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Poślednik, I. Pomianek, *Przyszłość WPR ...*, s. 6-10.

⁷⁰ J.Ch. Bureau, L.P. Mahe, *CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view*, Notre Europe, Study and Research nr 64, May 2008, s. 68-78.

⁷¹ A. Buckwell, The Country Land and Business Association (CLA) [w:] Workshop „The future of CAP 2013” Elements of the post 2013 CAP, European Parliament PE431.572, November 2009.

⁷² V. Zahrnt, *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, European Centre for International Political Economy, ECIPE Working Paper 2009, nr 8.

⁷³ G. Lyon, *Projekt sprawozdania w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.*, (2009/2236(INI)), Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Parlament Europejski PE439.972v01-00, Bruksela marzec 2010.

różnorodność biologiczną, ochronę środowiska naturalnego oraz rozwój ekologiczny. W związku z tym w pierwszym filarze proponuje się płatność obszarową, związaną z redukcją emisji dwutlenku węgla na jednostkę produkcji i zwiększaniem pochłaniania dwutlenku węgla. Także w drugim filarze przewidziano rozwój wsparcia dla działań ekologicznych oraz zachowania żywności obszarów wiejskich. Według tej koncepcji bardziej sprawiedliwa, ekologiczna i zrównoważona przyszła WPR powinna także skupiać się na kwestii dóbr publicznych, tj. zapewnić rolnikom wynagrodzenie za ich wysiłki w zakresie dostarczania dóbr publicznych.

Reasumując, analiza wskazanych idei odnoszących się do nowego okresu programowania polityki rolnej wskazuje na wyraźny nurt ekologiczny w założeniach kolejnego etapu reformy oraz na coraz silniejsze akcentowanie potrzeby legitymizacji tej polityki poprzez promowanie koncepcji wynagradzania za dostarczane społeczeństwu dobra publiczne.

3.3. „Ekologizacja” Wspólnej Polityki Rolnej w założeniach legislacyjnych po 2013 r.

Propozycja zmian w zakresie polityki rolnej po 2013 r. musi pozostawać w zgodności z Unijną strategią wzrostu gospodarczego Europa 2020, zakładającą wdrożenie europejskiego modelu wzrostu gospodarczego i stworzenie warunków, dzięki którym będzie on bardziej inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu. Wśród pięciu nadrzędnych celów Strategii Europa 2020 wskazano imperatyw efektywnego korzystania z zasobów naturalnych, gospodarkę bardziej przyjazną środowisku, niskoemisyjną i przeciwdziałającą zmianom klimatu.

Z tego też względu przedstawiona przez Komisję Europejską propozycja legislacyjna zakłada realizację trzech przekrojowych celów: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu, a także zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Priorytety wskazane w art. 5 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich⁷⁴ dotyczą m.in.:

1) odtwarzania, chronienia i wzmocnienia ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa poprzez: a) odtwarzanie i zachowanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej i stanu europejskich krajobrazów; b) poprawę gospodarki wodnej; c) poprawę gospodarowania glebą;

2) wspierania efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym, poprzez: a) poprawę efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie; b) poprawę efektywności korzystania z energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym; c) ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych dla celów biogospodarki; d) redukcję emisji podtlenku azotu i

⁷⁴ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 627, wersja ostateczna, dalej cyt. jako: „projekt ROW”.

metanu z rolnictwa; e) promowanie pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie;

Jednym z celów nowej WPR jest poprawa efektów działalności środowiskowej poprzez obowiązkowy element „ekologizacji” zawarty w płatnościach bezpośrednich, który będzie wspierał praktyki rolnicze korzystne dla klimatu i środowiska w całej Unii. Zgodnie z projektem rozporządzenia z 2011 r. Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej⁷⁵, polityka ta po roku 2013 ma być bardziej „zielona”. Zazielenienie (ang. określenie „greening”) odnosi się do nowego instrumentu finansowego, określanego jako płatność za działania środowiskowe, przyznawanego obok podstawowej płatności bezpośredniej dla rolników, a uzależnionego od spełniania przez nich dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska. Głównym zakładanym celem ekologicznym jaki realizować będzie ten instrument ma być zahamowanie spadku różnorodności biologicznej i zapobieganie zmianom klimatu. Płatności za działania środowiskowe będą przyznawane za obowiązkowe praktyki rolnicze, polegające na prostych, ogólnych, pozaumownych i rocznych działaniach związanych z rolnictwem, ale wykraczających poza wymagania wzajemnej zgodności. Wśród działań tych wskazano: 1) dywersyfikację upraw (art. 30 projektu PB); 2) utrzymywanie trwałych użytków zielonych (art. 31 projektu PB) oraz 3) obszarów proekologicznych (art. 32 projektu PB). Dywersyfikacja upraw (co najmniej trzy uprawy o określonej procentowo powierzchni, jeśli gospodarstwo ma ponad 3 ha) ma przeciwdziałać monokulturom, co w konsekwencji jest elementem służącym zahamowaniu utraty różnorodności biologicznej. Przepisy wykonawcze mają dookreślić pojęcie uprawy, powinny także wprowadzić obowiązek zmianowania upraw, niezbędny ze względów agrotechnicznych i ekologicznych. Utrzymanie dotychczasowego arealu trwałych użytków zielonych, dotyczy naturalnie wykształconych łąk i pastwisk, często na terenach podmokłych. Użytki te charakteryzują się zróżnicowaniem gatunkowym roślin i zwierząt, istniejącym dzięki naturalnemu procesowi ich wieloletniej ekspansji na tych gruntach. Ponadto pełnią także znaczącą rolę w regulacji stosunków wodnych (m.in. retencji czy filtracji wód gruntowych).

Kolejnym dodatkowym wymogiem, ustanowionym w ramach płatności za działania środowiskowe ma być zachowanie „obszarów proekologicznych” (ang. ecological focus areas) na powierzchni nie mniejszej, niż 7% arealu gospodarstwa. Obszary proekologiczne to m.in. miedze, tarasy, strefy buforowe, zadrzewienia i zakrzaczenia, oczka wodne, czyli wszystkie te elementy krajobrazu, których obecność ma kluczowe znaczenie dla bioróżnorodności, a której zróżnicowanie na obszarach wiejskich ocenia się według występowania ptaków krajobrazu rolnego (ang. FBI farmland birds index). Elementy te, już dziś stanowią znaczny odsetek powierzchni wielu polskich gospodarstw i w naszych warunkach racjonalność tego instrumentu miałaby sens, gdyby ta wyłączana powierzchnia obejmowała istniejącą kategorię nieużytków, gruntów zadrzewionych zakrzewionych, a nie oznaczała konieczności wyłączanych gruntów ornych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej.

⁷⁵ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 625, wersja ostateczna, dalej cyt. jako: „projekt PB”.

W propozycjach Komisji podkreślono udowodnione korzyści dla środowiska wynikające z systemów rolnictwa ekologicznego. Stąd też rolnicy podejmujący działalność rolniczą w oparciu o tę metodę automatycznie uzyskaliby, bez żadnych dodatkowych obowiązków, płatności za działania środowiskowe. Natomiast rolnicy prowadzący gospodarstwa na obszarach Natura 2000 mogliby uzyskać wsparcie w postaci płatności za działania środowiskowe pod warunkiem przestrzegania wymogów dyrektywy ptasiej⁷⁶ i siedliskowej⁷⁷.

Włączenie tego środka przez państwa członkowskie do instrumentów I filara jest obowiązkowe i obejmuje 30% ogółu środków przeznaczonych na płatności bezpośrednie (art. 33 projektu PB). W ten sposób przyznanie niemalże jednej trzeciej środków przeznaczonych na dopłaty bezpośrednie będzie uzależnione od spełnienia przez państwo członkowskie bardziej elastycznych i wprowadzanych stopniowo wymogów związanych z ochroną środowiska. Natomiast nieprzestrzeganie wymogów „ekologizacji” przez producentów rolnych, będzie wiązało się z sankcją finansową, w postaci możliwości cofnięcia w całości lub części przyznanej pomocy na podstawie art. 65 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, zarządzania nią i finansowania jej⁷⁸.

Projektowane zmiany w rozwiązaniach prawnych w zakresie instrumentów prawnych ochrony środowiska w ramach II filara WPR nie mają charakteru radykalnych. Płatności rolnośrodowiskowe, stanowiące od lat obowiązkowy instrument rozwoju obszarów wiejskich, ale wciąż dobrowolne dla rolników⁷⁹, zyskują dodatkowy element służący przeciwdziałaniu zmianom klimatu (art. 29 projektu ROW), co jest zgodne z postawionym priorytetem tej polityki, ze względu na spodziewany wpływ oddziaływania klimatu i potrzeby działań adaptacyjnych. Wyodrębniona zostanie także płatność dla obszarów Natura 2000 i obszarów wrażliwych ustanowionych zgodnie z przepisami ramowej dyrektywy wodnej⁸⁰. Natomiast analiza pozostałych projektowanych rozwiązań prawnych statuujących płatności za praktyki korzystne dla środowiska i klimatu, czy płatności w zakresie usług leśno-środowiskowych i ochrony lasów nie wskazuje na zasadnicze zmiany w nowej perspektywie programowej. Jednakże, jak słusznie podkreśla B. Jeżyńska⁸¹, powstają wątpliwości do zasad udzielania dopłat na rzecz realizacji określonych celów, które zdaniem Autorki zostały określone podwójnie: pierwszy raz w wymaganiach zasady wzajemnej zgodności, a po drugie w ramach płatności podstawowych w zakresie praktyk korzystnych dla klimatu. Autorka zwraca ponadto uwagę na rozproszenie i brak konsekwencji w przyjętych regulacjach, a także

⁷⁶ Dyrektywa nr 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7)

⁷⁷ Dyrektywa nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dziko żyjącej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992, s. 7.

⁷⁸ Bruksela, 12.10.2011 r., KOM (2011) 628, wersja ostateczna, dalej cyt. jako: „projekt FWPR”.

⁷⁹ Szerzej na temat programów rolnośrodowiskowych: M.A. Król, Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych ze względów przyrodniczych, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 86, s. 67, 77.

⁸⁰ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy dla działań Wspólnoty w zakresie polityki wodnej, Dz. Urz. UE L 327 z 22.12.2000, s. 1. Pozytywna ocena wyodrębnienia płatności dla obszarów Natura 2000 została wyrażona przez M.A. Król, Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000 [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin-Lódź-Poznań 2013, s. 708.

⁸¹ B. Jeżyńska, dz. cyt., s. 19.

na nakładanie się zakresów regulacji i wielość źródeł finansowania tych samych celów. To nie służy ani uproszczeniu mechanizmów WPR, ani też nie sprawia wrażenia dopracowanej spójnej wyjściowej koncepcji.

Niewątpliwie jednym z zadań stojących przed kolejnym etapem reformy WPR jest znalezienie właściwej dla niej legitymizacji. Dotyczy to w pewnym stopniu instrumentów II filara, chociaż tu znajdują się działania środowiskowo-klimatyczne, działalność na obszarach wrażliwych, obszarach Natura 2000, czy płatności na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt. Natomiast poszukuje się wiarygodnego uzasadnienia dla wydatkowania środków wspólnotowych wypłacanych jako płatności bezpośrednie. Takim instrumentem „zazieleniania” I filara WPR od 2003 r., które miało zapewnić wyższy stopień akceptacji społecznej, było wprowadzenie płatności jednolitej powiązanej z wypełnieniem wymogów wzajemnej zgodności (ang. cross compliance). Jak wskazano w postanowieniach rozporządzenia Rady nr 1782/2003⁸² jego głównym celem było nadanie rolnictwu bardziej zrównoważonego charakteru, poprzez zintegrowanie celów polityki rolnej i środowiskowej. W projektowanych rozwiązaniach zmianie ulegnie zarówno umiejscowienie tych wymogów w przepisach regulujących zasady finansowania polityki rolnej, jak i sam zakres przedmiotowy wymogów wchodzących w skład ustanowionych wymogów. Zmiana miejsca uregulowania podstaw prawnych tego instrumentu zdaniem B. Jeżyńskiej⁸³ wskazuje na szczególną wagę wymagań środowiskowych, traktowanych jako nadrzędne względem pozostałych warunkujących uczestniczenie w systemie wsparcia finansowego, zarówno o charakterze podstawowym, jak i w reżimie szczególnych płatności ekologicznych. Zmiana ta zdaniem Autorki nie ma jedynie charakteru techniczno-legislacyjnego, lecz świadczy o zmianie przez europejskiego ustawodawcę kryteriów oceny prawidłowości działań rolniczych z wielkości i jakości produkcji na aspekty środowiskowe.

IV. Podsumowanie

Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej nie jest trendem ostatniej dekady, lecz konsekwentnie realizowaną od połowy lat 80. XX w. polityką, w której coraz większy akcent kładzie się na rolnictwo pozwalające na zachowanie i polepszanie stanu środowiska oraz wytwarzanie produktów żywnościowych o wysokiej jakości. Wdrażana od kilkunastu lat koncepcja rolnictwa zrównoważonego wpisuje się w strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, której prawną podstawą jest traktatowa zasada integracji. Wdrożenie tej koncepcji oznacza zmniejszenie znaczenia funkcji produkcyjnej, a zwiększenie pozaprodukcyjnej roli obszarów wiejskich służących zachowaniu wartości środowiska, walorów krajobrazowych, rekreacji. Mimo wielu reform tej polityki ustanowione w latach 50. cele nie uległy modyfikacji i z tego względu podejmuje się współcześnie próby takiej interpretacji, która pozwoli na

⁸² Motyw 24 preambuły rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego ogólne systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego inne rozporządzenia, Dz.Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1.

⁸³ B. Jeżyńska, Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, red. tomu St. Prutis, s. 257.

uzasadnienie włączenia instrumentów ochrony środowiska do regulacji artykułującej założenia WPR, możliwości zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego żywności, czy adaptacji do zmian klimatycznych.

Niewątpliwie kolejny okres programowania WPR stwarza szansę na powiązanie instrumentów tej polityki z priorytetami wyznaczonymi na najbliższą przyszłość. Ze względu jednak na to, że realizacja polityki rolnej UE nadal wymaga zaangażowania 40% wspólnotowych środków budżetowych istnieje silna potrzeba jej legitymizacji. Stąd też finansowane z publicznych wspólnotowych źródeł instrumenty powinny przyczynić się do przeciwdziałania utracie różnorodności biologicznej, zatrzymania procesów erozji gleby, czy do poprawy efektywności gospodarki wodnej.

Pojawienie się tak wielu ekologicznych instrumentów polityki rolnej budzi liczne wątpliwości zarówno wśród przedstawicieli nauk ekonomicznych, jak i prawnych. Szczególne zastrzeżenia wywołują rozwiązania dotyczące projektowanych rozwiązań I filaru. W świetle analiz ekonomicznych⁸⁴ potencjalne korzyści tego instrumentu nie są takie oczywiste – zmniejszenie arealu upraw może spowodować spadek dochodów producentów rolnych oraz wzrost bezrobocia na obszarach wiejskich. W wątpliwość zostały także poddane korzyści tego instrumentu dla środowiska, zamiast do ekstensyfikacji może on bowiem przeciwnie powodować jej intensyfikację, wpływać negatywnie na ład przestrzenny i nie poprawić relacji między rolnictwem a środowiskiem. Według prezentowanej opinii zaważanym celem tego instrumentu może być obniżenie, przynajmniej dla części rolników, wsparcia ze środków wspólnotowych. Podobnie w doktrynie prawa⁸⁵ wskazano iż, analizowane rozwiązania Pakietu legislacyjnego WPR 2020 wskazują, iż dokonane zostało naruszenie dotychczasowych proporcji produkcyjno-ekologicznych, a zakres proponowanych zmian w sferze ochrony środowiska naturalnego jest zbyt daleko idący.

Prezentowane stanowiska ukazują trudność w pogodzeniu wielu wchodzących w grę interesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Z tego też względu, jak podkreślono w literaturze przedmiotu⁸⁶, WPR jest obszarem szczególnie trudnych wyborów i w procesie jej reformowania konieczne jest znalezienie rozsądnego kompromisu między tradycyjnymi, produkcyjnymi funkcjami polityki rolnej (bezpieczeństwo żywnościowe) a funkcjami pozaprodukcyjnymi, związanymi m.in. z ochroną zasobów naturalnych.

Jednakże konieczność realizacji celów z zakresu ochrony środowiska kształtuje ponad ćwierć wieku model Wspólnej Polityki Rolnej i niewątpliwie działania w tym zakresie pozostaną także w przyszłości jej integralną częścią.

Literatura

G. Biovora, Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, t. II

Z. Brodecki, Ochrona środowiska, Warszawa 2005

⁸⁴ W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa „Wież i Rolnictwo” 2011, z. 4, s. 78 – 81.

⁸⁵ B. Jeżyńska, Pakiet legislacyjny ..., s. 21.

⁸⁶ E. Tomkiewicz, M. Bocheński, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, red. tomu St. Prutis, s. 249.

- A. Buckwell**, The Country Land and Business Association (CLA) [w:] Workshop „The future of CAP 2013” Elements of the post 2013 CAP, European Parliament PE431.572, November 2009
- R. Budzinowski**, Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 2
- J.Ch. Bureau, L.P. Mahe**, CAP reform beyond 2013: An idea for a longer view, Notre Europe, Study and Research nr 64, May 2008
- A. Chlebicka**, Koncepcja społecznej odpowiedzialności; wkład do debaty nad przyszłością Wspólnej Polityki Rolnej, „Przegląd Rolnictwa Światowego” 2010, z. 4
- A. Chlebicka, J. Falkowski, T. Wolek**, Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej, FAPA/SEAPR, Warszawa, styczeń 2009 r., tekst analizy: <http://www.fapa.org.pl/seapr>
- W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Pośrednik, I. Pomianek**, Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji, Fundacja Programów pomocy dla rolnictwa FAPA/SEAPR, Warszawa 2010, tekst analizy: <http://www.fapa.org.pl/seapr>
- L. Costato**, Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na prawo rolne wewnętrzne, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1
- W. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski**, Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 r. na sytuację polskiego rolnictwa „Wieś i Rolnictwo” 2011, z. 4
- A. Germano**, Reforma Wspólnej Polityki Rolnej w 2003 r. i reżim płatności jednolitej, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, z. 1
- M. Górski, M. Michalak**, Komentarz do art. 11 TFUE [w:] A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. I (art. 1-89), red. tomu D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012
- G. Grabowska**, Europejskie prawo środowiska, Warszawa 2001
- S. Hamburga, M. Muszyński**, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, t. I, Bielsko-Biała 2002
- I. Heuser**, Bodenschutz als Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik [w:] Jahrbuch des Agrarrechts, red. C. Callies i in., Köln 2006
- J. Jahns -Böhm**, Komentarz do art. 6 pkt 10 TWE [w:] EU - Kommentar, red. J. Schwarze, Baden Baden 2008
- J. Jendrośka**, Prawo gospodarcze i ochrony środowiska: Ocena strategiczna w Polsce: odrębna procedura czy integralna część procesu planowania? Obowiązująca regulacja prawna w świetle doświadczeń z oceną strategiczną Narodowego Planu Rozwoju, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2004, nr 1
- J. Jendrośka** [w:] M. Górski, M. Pchalek, W. Radecki, Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011
- B. Jeżyńska**, Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, red. tomu St. Prutis
- B. Jeżyńska** [w:] B. Jeżyńska, R. Pastuszko, Pakiet legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji, Opinie i Ekspertyzy OE – 186
- A. Jurcewicz**, Charakterystyka wspólnej polityki rolnej [w:] A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa, Warszawa 1995

- A. Jurcewicz**, Komentarz do art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [w:] Komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, red. Wróbel, t. I (art. 1-89), red. tomu D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012
- A. Jurcewicz** [w:] A. Jurcewicz (red.) Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej, System prawa Unii Europejskiej. Podręcznik, tom XXVI, Warszawa 2010
- M.M. Kenig-Witkowska**, Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, Warszawa 2011
- P. Korzeniowski**, Zasady prawne ochrony środowiska, Łódź 2010
- M.A. Król**, Przejawy europeizacji w prawie rolnym, „Studia Iuridica Agraria”, t. VII, red. tomu St. Prutis, T. Kurowska, Białystok 2009
- M.A. Król**, Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2012, t. 86
- M.A. Król**, Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000 [w:] Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król, Szczecin-Łódź- Poznań 2013
- A. Lichorowicz**, Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej, Kraków 1996
- A. Lichorowicz**, Wspólna Polityka Rolna [w:] J. Barcz, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2004
- G. Lyon**, Projekt sprawozdania w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., (2009/2236(INI)), Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Parlament Europejski PE439.972v01-00, Bruksela marzec 2010
- W. Łuczka-Bakula**, W kierunku rolnictwa zrównoważonego – od programów rolnośrodowiskowych do cross-compliance, ZNARW 2006, t. XXXVII Rolnictwo, nr 540
- A New Approaches of Economic Challenges OECD**, Environmental Directorate, ENV/EPOC (2013)3, Issues Paper for Session 1: Costs for inaction, consequences for growth, 13 February 2013
- Ochrona środowiska – przedsiębiorcy**, opracowanie Jendrośka, Jerzmański, Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrona środowiska sp. z o.o., Ministerstwo Spraw Zagranicznych 2010
- B. Oleszko-Kurzyna**, Rozwój zrównoważony rolnictwa wobec wymogów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, ZN SGGW „Problemy Rolnictwa Światowego” 2008, t. 4
- Raport Polska 2011**, Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony, dokument Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011
- A. Wasilewski**, Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Kwestia granic związania Państwa Członkowskiego prawem WE, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 2
- J. Wilkin**, Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie [w:] J. Wilkin (red.), Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. IRWIR PAN, Warszawa 2010
- J. Wilkin**, Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony, „Wieś i Rolnictwo” 2011, z. 4
- A. Woś, J. St. Zegar**, Rolnictwo społecznie zrównoważone, IERiGŻ, Warszawa 2002

E. Tomkiewicz, M. Bocheński, Polityka rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie lat 2014-2020 w kontekście nowych wyzwań, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, red. tomu St. Prutis

V. Zahrnt, Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform, European Centre for International Political Economy, ECIPE Working Paper 2009, nr 8

Summary

The original objectives of the Common Agricultural Policy (CAP) have remained unchanged since the fifties of the last century. However, with regard to rural development policy and implementing it legal assumptions the integration of the concept of sustainable development is noticeable. The purpose of this paper is to indicate the legal basis for the inclusion of environmental instruments regulating the establishment of the CAP, presenting the evolution of legal solutions and under conducted analysis to assess the assumptions of the future CAP reform.

Informacje o autorze:

dr Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji
Zakład Prawa Ochrony Środowiska
ul. Kopcińskiego 8/12
90-232 Łódź
tel. (42)6356570
e-mail: ikakrol@uni.lodz.pl