

I. ARTYKUŁY

BEATA WŁODARCZYK*

ORCID: 0000-0002-0864-6442

Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027

Uwagi wstępne

Rolnictwo jest integralnie powiązane z przyrodą. W związku z tym podlega ono szczególnemu ryzyku związanemu z występowaniem niekorzystnych zjawisk klimatycznych, zwłaszcza susz w sezonie wegetacyjnym lub, przeciwnie, intensywnych opadów i powodzi. Przekładają się one na zmienność plonowania, a co za tym idzie – na wielkość produkcji rolnej, cen żywności i dochodów rolników, a szczególnie na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego. Takie niekorzystne konsekwencje zmian klimatu można jednak osłabić lub opóźnić, wdrażając skuteczną politykę przeciwdziałania owym zmianom klimatycznym. Rolnictwo ma w tym zakresie znaczący potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych i wiązania (sekwestracji) węgla¹. Polityka rolna może zatem w sposób szczególnie przyczyniać się do ograniczania negatywnych zmian zachodzących w sferze środowiska i klimatu.

* Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie.

¹ Z.W. Kundzewicz, J. Kozyra, *Ograniczanie wpływu zagrożeń klimatycznych w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Polish Journal of Agronomy” 2011, nr 7, s. 68.

Celem rozważań jest ocena prawnych instrumentów ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) na lata 2023–2027². Należą do nich zarówno instrumenty I, jak i II filaru WPR. Do pierwszych zalicza się: warunkowość, ekoschematy oraz wybrane interwencje w ramach rynków rolnych, do drugich – wieloletnie zobowiązania środowiskowe. Kształt, jaki ustawodawca unijny nadał tym instrumentom, ma istotne znaczenie dla zapewnienia realizacji przez WPR współczesnych wyzwań związanych z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Z tego względu zasługuje on na zbadanie.

Analiza instrumentów prawnych WPR nie może być oderwana od przyjętego w UE modelu rolnictwa. Model ten istotnie wpływa bowiem na charakter przyjętych na poziomie unijnym instrumentów prawnych WPR. Stąd ukazana zostanie jego ewolucja – od wdrażanego w przeszłości modelu rolnictwa industrialnego do współczesnego modelu rolnictwa zrównoważonego. Nakreślona zostanie także w ogólny sposób nowa WPR. Podkreślone zostaną instrumenty stanowiące *novum* w stosunku do poprzednich perspektyw finansowych. Uwaga zostanie również zwrócona na wyzwania geopolityczne, które wpływają, a mogą wpływać w jeszcze większym stopniu, na wdrażanie instrumentów środowiskowo-klimatycznych WPR.

1. Model rolnictwa europejskiego

Model rolnictwa przyjęty przez ustawodawcę unijnego ma kluczowe znaczenie dla realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Jej istotą jest postrzeganie rozwoju jako poprawy nie tylko wskaźników ekonomicznych, ale także społecznych i środowiskowych. Uwzględnia ona przyszłość i ideę solidarności międzypokoleniowej³. Współcześnie stanowi podstawowy paradygmat polityk i strategii rozwoju w skali całego świata, w tym w UE, i jest realizowana zwłaszcza przez tzw. zieloną gospodarkę, zielony wzrost i zazielenienie⁴. Potrzeba jej respektowania w sektorze produkcji rolnej jest szczególnie ważna. Sektor ten bowiem intensywnie korzysta z zasobów

² Formalnie należy mówić o perspektywie finansowej 2021–2027, niemniej w wyniku opóźnień wdrażanie jej nastąpi 1 stycznia 2023 r.

³ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „Wieś i Rolnictwo” 2009, nr 4, s. 16.

⁴ M. Adamowicz, *Zielona gospodarka, zielony wzrost i zazielenienie jako formy realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Wieś i Rolnictwo” 2021, nr 2, s. 30.

przyrody i oddziałuje na systemy ekologiczne⁵. Tymczasem o ile korzyści ekonomiczne są skierowane do konkretnych adresatów, o tyle szkody wyrządzone nieodpowiedzialnym prowadzeniem produkcji rolnej są odczuwalne dla ogółu ludzi, przyrody i przyszłych pokoleń. Z tego względu model rolnictwa europejskiego uwzględnia złożoność tego sektora i fakt, że jest on „dostarczycielem dóbr publicznych”⁶. Opiera się na koncepcji zrównoważonego rozwoju i idei wielofunkcyjności (ang. *sustainable agriculture*⁷, *multifunctional agriculture*⁸).

Owo holistyczne podejście do rolnictwa jest współcześnie rozumiane w UE jako właściwe. Początkowo jednak, w latach 60., dominował model rolnictwa intensywnego, komercyjnego⁹. Powojenna Europa dotknięta była wszak deficytami żywności¹⁰. Priorytetem była wówczas maksymalizacja produkcji, a co za tym idzie – zysków ekonomicznych. Nie pozostała ona bez wpływu na środowisko naturalne¹¹. Do jej szkodliwych skutków należało m.in. wyjałowienie gleby, eutrofizacja wody, zwiększona emisja gazów cieplarnianych czy ograniczanie bioróżnorodności będące następstwem monokultur. Procesy te doprowadziły do przekroczenia „punktów krytycznych”¹². Ponadto okazały się nieefektywne w perspektywie długoterminowej. Powstały bowiem znaczące nadwyżki produkcyjne, a tym samym nastąpił spadek cen produktów rolnych i dochodów rolników¹³.

Niezbędne stały się więc daleko idące zmiany. Potrzebne było stworzenie modelu rolnictwa postindustrialnego¹⁴. Zmiana polityki rolnej objęła w szczególności kwestie środowiskowe. Wyznaczenie WPR celów o cha-

⁵ P. Litwiniuk, *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 10.

⁶ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4, s. 27.

⁷ M. Klun, R. Slabe Erker, *Perceived Development of Sustainable Agriculture*, „Administration” 2012, nr 2, s. 49.

⁸ M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 37.

⁹ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność rolnictwa...*, s. 10.

¹⁰ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 26.

¹¹ J.S. Zegar, *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa 2012, s. 31–32, 95–96; M.A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 408.

¹² E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 27–28.

¹³ P. Popardowski, *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 62.

¹⁴ R. Budzinowski, *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 17.

rakterze ekologicznym wynikało z dostosowania rolnictwa do zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych¹⁵. Celem reformy MacSharry'ego, przedstawionej na początku lat 90., była m.in. ekstensyfikacja metod gospodarowania w rolnictwie zgodnie z wymogami ochrony środowiska¹⁶. To nowe podejście wdrażano również w ramach kolejnych reform: Agendy 2000, reformy luksemburskiej z 2003 r. i reformy z 2013 r.¹⁷ W konsekwencji WPR została ukierunkowana na politykę wiejską, uwzględniając zarówno produkcyjne, jak i ogólnospołeczne i środowiskowe funkcje rolnictwa¹⁸. Współcześnie ochrona środowiska jest nawet częścią działalności rolniczej¹⁹. Oczekiwania konsumentów wobec rolnictwa także uległy zmianie. Obecnie dostrzegają oni w rolnictwie wartości o wymiarze publicznym²⁰. Ich postawa oddziałuje także na rozwój idei rolnictwa zrównoważonego, dając legitymację ustawodawcy unijnemu do stawiania WPR ambitnych celów.

2. Wymiar środowiskowo-klimatyczny WPR na lata 2023–2027

Dla kwestii wymiaru środowiskowo-klimatycznego WPR istotne są cele postawione przed tą polityką w nowej perspektywie finansowej. Są wśród nich liczne cele „szczegółowe”²¹. Do tych, które w największym stopniu dotyczą środowiska i klimatu, zaliczają się: przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, w tym poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie sekwestracji węgla, a także

¹⁵ R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 33.

¹⁶ Na temat reformy MacSharry'ego por. J. McMahon, *EU Agricultural Law*, Oxford 2007, s. 37–99; A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2000, s. 67 i n.

¹⁷ O każdej z reform por. M. Adamowicz, *Europejski Zielony Ład a „zazielenienie” rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej*, „Wies i Rolnictwo” 2021, nr 3, s. 55.

¹⁸ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 47.

¹⁹ M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań galezi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, t. 25, nr 1, s. 131.

²⁰ P. Popardowski, *Reguły konkurencji...*, s. 31.

²¹ Por. art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia 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 uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435), s. 1 ze zm. (dalej: rozporządzenie nr 2021/2115).

promowanie zrównoważonej energii; wspieranie zrównoważonego rozwoju zasobów naturalnych, takich jak woda, gleba i powietrze, oraz wydajnego gospodarowania nimi, w tym poprzez ograniczanie uzależnienia od środków chemicznych; przyczynianie się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i odwrócenia tego procesu, wzmocnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu. Cele te wpisują się w koncepcję zrównoważonego rozwoju. Obejmują bowiem wiele aspektów, nie tylko gospodarczych. Dla uzasadnienia tej tezy wskazane zostaną konkretne instrumenty WPR, za pomocą których owe ambitne cele będą realizowane.

Novum w modelu WPR 2023–2027 stanowią plany strategiczne. Każde państwo członkowskie opracowuje własny plan. W odróżnieniu od przyjmowanych uprzednio programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW), plany strategiczne obejmują nie tylko instrumenty wchodzące w zakres II filaru WPR, tj. rozwoju obszarów wiejskich, ale także I filaru, tj. płatności bezpośrednich i rynków rolnych. Mają więc dużo szerszy zakres niż PROW. Natomiast, podobnie jak PROW, podlegają zatwierdzeniu przez Komisję. Polski plan strategiczny został zatwierdzony przez Komisję 31 sierpnia 2022 r.²² Poszczególne instrumenty wsparcia w ramach planów strategicznych są określane pojęciem „interwencji”²³. Należą do nich: interwencje w formie płatności bezpośrednich (niezwiązanych i związanych z produkcją)²⁴, interwencje w ramach rozwoju obszarów wiejskich (w tym wieloletnie zobowiązania środowiskowe)²⁵ oraz interwencje w niektórych sektorach (w tym w sektorach owoców i warzyw oraz produktów pszczoelich)²⁶. Plany strategiczne państw członkowskich stanowią ich indywidualne, spójne strategie wsparcia i rozwoju rolnictwa. Są dostosowane do krajowych uwarunkowań i potrzeb sektora rolnego.

W ramach WPR 2023–2027 rozbudowana została tzw. zielona architektura. Składają się na nią w szczególności: warunkowość, ekoschematy, wieloletnie zobowiązania środowiskowe oraz wybrane interwencje w niektórych sektorach (rynków rolnych owoców i warzyw oraz produktów

²² Środki finansowe przeznaczone na realizację polskiego planu strategicznego to: 17,3 mld EUR w ramach I filaru WPR, 4,7 mld EUR w ramach II filaru WPR oraz ponad 3,2 mld EUR w ramach środków krajowych. Por. Polski Plan Strategiczny dla WPR zatwierdzony przez Komisję Europejską, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/polski-plan-strategiczny-dla-wpr-zatwierdzony-przez-komisje-europejska> [dostęp: 5.11.2022].

²³ Art. 3 pkt 3 rozporządzenia nr 2021/2115.

²⁴ Art. 16 rozporządzenia nr 2021/2115.

²⁵ Art. 69 rozporządzenia nr 2021/2115.

²⁶ Art. 42 rozporządzenia nr 2021/2115. Na temat poszczególnych interwencji zob. J.A. McMahon, *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham 2019, s. 227 i n.

pszczelich). Warunkowość odpowiada wdrażanej uprzednio zasadzie wzajemnej zgodności²⁷. Uzależnia przyznanie płatności w pełnej wysokości od spełnienia przez beneficjenta obowiązków w zakresie ochrony środowiska i klimatu. Składają się na nią normy dobrej kultury rolnej (DKR) oraz wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR). Będą one obowiązywać beneficjentów ubiegających się o płatności bezpośrednio oraz płatności obszarowe w ramach II filaru WPR. Owe normy i wymogi odnoszą się do: (a) klimatu i środowiska, (b) zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowia roślin, (c) dobrostanu zwierząt. Ich realizacja jest obowiązkowa. W innym przypadku płatności dla rolnika mogą zostać zmniejszone lub wykluczone. W zakresie warunkowości normy realizujące cele związane ze środowiskiem i klimatem to w szczególności: DKR 1 – utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) na określonym poziomie w całym kraju²⁸; DKR 2 – ochrona torfowisk i terenów podmokłych; DKR 3 – zakaz wypalania gruntów rolnych; DKR 9 – zakaz przekształcania lub zaorywania TUZ wyznaczonych jako cenne na obszarach Natura 2000. Wymienione DKR będą służyć łagodzeniu zmiany klimatu. Zwłaszcza dzięki TUZ będą prowadzić do zwiększenia pochłaniania dwutlenku węgla oraz zapobiegania jego emisji. Pozwolą na magazynowanie substancji organicznych w glebie. Zakaz wypalania gruntów ograniczy ponadto zagrożenie pożarowe.

W ramach warunkowości istnieją także normy i wymogi wspierające wydajne gospodarowanie zasobami naturalnymi, tj. wodą, glebą i powietrzem. Należą do nich: DKR 4 – zakaz stosowania nawozów i środków ochrony roślin w bezpośrednim sąsiedztwie cieków i zbiorników wodnych; DKR 5 – zarządzanie orką; DKR 6 – minimalna pokrywa glebowa; DKR 7 – zmianowanie upraw lub inne praktyki mające na celu zachowanie potencjału gleby, w tym dywersyfikacja upraw; SMR 1 – przestrzeganie wymogów ramowej dyrektywy wodnej nr 2000/60/WE dotyczących kontroli pozwoleń na pobór i piętrzenie wód oraz kontroli rozproszonych źródeł zanieczyszczenia fosforanami; SMR 2 – przestrzeganie wymogów dyrektywy azotanowej nr 91/676/; SMR 7 – przestrzeganie wymagań związanych ze stosowaniem środków ochrony roślin; SMR 8 – przestrzeganie wymagań w zakresie przechowywania i utylizacji pozostałości środków ochrony roślin, ograniczenia ich stosowania na obszarach chronionych wyznaczonych na podstawie dyrektywy 2000/60/WE i przepisów dotyczących sieci Natura

²⁷ B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2010, t. 13, s. 35–50.

²⁸ Powierzchnia TUZ nie może zmniejszyć się o więcej niż 5% w stosunku do roku referencyjnego 2018.

2000. Tak określone DKR i SMR będą służyć utrzymaniu jakości wód i gleb. Zostały bowiem nakierowane na przeciwdziałanie zanieczyszczeniom powodowanym przez azotany pochodzenia rolniczego oraz regulację sposobu prowadzenia zabiegów uprawowych. Będą też przeciwdziałać erozji gleby oraz ograniczą powstawanie monokultur.

Warunkowość będzie także służyć ochronie różnorodności biologicznej, wzmocnieniu usług ekosystemowych oraz ochronie siedlisk i krajobrazu. Praktykami, które będą realizować ten cel, są zwłaszcza DKR 8 i 9 oraz SMR 3 i 4²⁹. DKR 8 obejmuje wymóg przeznaczenia co najmniej 4% powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie na obszary i obiekty nieprodukcyjne (dotyczy wyłącznie gospodarstw o powierzchni gruntów ornych wynoszącej co najmniej 10 ha). DKR 9 stanowi zakaz przekształcania lub zaorywania TUZ wyznaczonych jako cenne na obszarach Natura 2000. Z kolei SMR 3 i SMR 4 zawierają wymogi wynikające z przepisów dyrektyw ptasiej nr 2009/147 i siedliskowej nr 92/43. Wybrane normy są nakierowane na pogodzenie sposobów prowadzenia gospodarki rolnej z ochroną najcenniejszych siedlisk przyrodniczych i ptasich.

Kolejnym instrumentem, który stanowi element zielonej architektury, są ekoschematy. Stanowią one dobrowolne dla rolników systemy płatności w ramach I filaru za realizację praktyk korzystnych dla środowiska i klimatu oraz dobrostanu zwierząt. Ich wdrożenie wiąże się z uzyskaniem dodatkowej płatności. Ma ona rekompensować poniesione koszty lub utracone dochody związane ze stosowaniem ekoschematów. Konieczne jest przy tym podkreślenie, że zobowiązania wynikające z ekoschematów wykraczają poza wymogi określone w warunkowości. Polska zawarła w swoim planie strategicznym sześć ekoschematów: dobrostan zwierząt; rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi; obszary z roślinami miododajnymi; prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji Roślin; biologiczna ochrona upraw; retencjonowanie wody na TUZ. W planie przewidziano możliwość łączenia poszczególnych ekoschematów w ramach gospodarstwa, tak by zapewnić jak najefektywniejsze korzystanie z nich. W skład każdego z ekoschematów wchodzi określone praktyki, np. w ekoschemacie dotyczącym rolnictwa węglowego są to m.in.: ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt; międzyplony ozime/wsiewki śródplonowe; opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia; zróżnicowana struktura upraw³⁰. Praktyki

²⁹ Oprócz wskazanych już DKR 1, 2, 4 i 7 oraz SMR 2, 7 i 8.

³⁰ W kwestii szczegółowych warunków realizacji każdej z praktyk por. Zatwierdzony przez Komisję Europejską Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027,

te zostały objęte systemem punktowym – do każdej z nich przypisana jest odpowiednia liczba punktów. 1 pkt odpowiada ok. 100 zł wsparcia.

Ochronie środowiska i przeciwdziałaniu zmianom klimatu służą także interwencje związane z rozwojem obszarów wiejskich. Jest ich wiele³¹. Jedną z tych, które w największym stopniu realizują cele środowiskowo-klimatyczne jest interwencja pn. „Zobowiązania związane ze środowiskiem, klimatem i inne zobowiązania w dziedzinie zarządzania”. Składają się na nią m.in. zobowiązania związane z ochroną cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000 i poza nimi; zalesieniowe; rolnictwo ekologiczne; ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk na obszarach Natura 2000; zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych; zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie; zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie; bioróżnorodność na gruntach ornych; zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne. Zobowiązania te są wieloletnie. Wykraczają one poza warunkowość i ekoschematy. Mają dobrowolny charakter. Częściowo zawierają rozwiązania realizowane w poprzednich perspektywach 2004–2006, 2007–2013 i 2014–2020, tj. działania zalesieniowe i działania rolno-środowiskowo-klimatyczne³². Kontynuowane będzie również wsparcie rolnictwa ekologicznego. Zakres interwencji środowiskowych w ramach II filaru został jednak rozszerzony w stosunku do perspektywy 2014–2020 o nowe schematy wsparcia, tj. zwłaszcza „Ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk na obszarach Natura 2000” oraz „Bioróżnorodność na gruntach ornych”.

Pozytywny wpływ na ochronę środowiska będą miały także interwencje w obszarze rynków rolnych. Należy wśród nich wyróżnić interwencję w sektorze owoców i warzyw oraz w sektorze produktów pszczelich. Pierwsza z nich zakłada realizację operacji pozwalających na wdrożenie systemów ograniczających emisję zanieczyszczeń do atmosfery, w tym gazów cieplarnianych. Jest także nakierowana na produkcję energii z odnawialnych źródeł energii (OZE) do celów wykorzystania przez organizacje producentów lub ich zrzeszenia. Nie mniej istotne ma być wsparcie operacji poprawiających gospodarowanie wodą, zwłaszcza deszczową. Interwencje w tym sektorze obejmują też wsparcie na rzecz m.in. kompostowania

ny-dla-wspolnej-polityki-rolnej-na-lata-2023-2027 [dostęp: 5.11.2022]. Por. w tym zakresie s. 161–163 Planu.

³¹ Pkt 5.3 Planu strategicznego, tj. Interwencje na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

³² Na temat instrumentów prawnych WPR 2014–2020 por. B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa 2021, s. 11–23.

biodopadów; oczyszczania ścieków; niskoemisyjnej aplikacji nawozów i precyzyjnego stosowania środków ochrony roślin. Są one obowiązkowe dla państw członkowskich posiadających w tym sektorze uznane organizacje producentów. Z kolei interwencja w sektorze produktów pszczelich, obejmująca m.in. modernizację gospodarstw pasiecznych, walkę z warrozą czy odbudowę pogłowia pszczół, pośrednio służy ochronie środowiska. Jest tak z uwagi na niezaprzeczalną rolę pszczół dla ekosystemu. Co do zasady jednak interwencja ta jest zorientowana na rynek. Jej wdrożenie ma bowiem podnieść konkurencyjność gospodarstw pszczelarskich oraz ukierunkować je na badania naukowe, technologie i cyfryzację.

3. Finansowe aspekty wsparcia działań prośrodowiskowych w WPR na lata 2023–2027

Unijny budżet WPR na lata 2023–2027 wynosi, w cenach bieżących, ok. 386,6 mld EUR. Kwota ta odpowiada ok. 31% budżetu UE. W jej ramach na I filar przewidziano ok. 290,5 mld EUR, a na II – prawie 88 mld EUR. Dodatkowo, w związku z pandemią COVID-19, na II filar zostały przeznaczone środki z programu „Next Generation EU” w celu finansowania żywienia gospodarczego i społecznego w kwocie ok. 8 mld EUR³³. Budżet UE przeznaczony na WPR 2023–2027 jest jednak o kilka procent niższy niż w perspektywie 2014–2020³⁴. Spadek ten wpisuje się w ogólną tendencję zmniejszania przez UE puli środków na rolnictwo. Na początku lat 80. XX w. odpowiadały one aż 66% budżetu ówczesnej Wspólnoty³⁵. Niemniej WPR pozostaje od lat najbardziej kosztowną spośród unijnych wspólnych polityk³⁶.

W odniesieniu do wydatków na instrumenty II filaru związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianom klimatu, jak również zapewnieniem dobrostanu zwierząt ustawodawca unijny zobligował państwa człon-

³³ F. Nègre, *The Common Agricultural Policy in figures*, kwiecień 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap> [dostęp: 5.11.2022].

³⁴ Porównanie perspektyw 2014–2020 i 2021–2027 (w praktyce 2023–2027) nie jest łatwe ze względu na wystąpienie przez Wielką Brytanię z UE. Zauważalny jest jednak kilkuprocentowy spadek kwoty środków przeznaczonych na wsparcie unijnego rolnictwa w perspektywie 2021–2027 w porównaniu do poprzedniej perspektywy. Por. F. Nègre, *The Common Agricultural Policy in figures*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap> [dostęp: 5.11.2022].

³⁵ F. Nègre, *Finansowanie WPR*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/106/finansowanie-wpr> [dostęp: 5.11.2022].

³⁶ J.H. Danielsen, *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 7.

kowskie do przeznaczenia na nie co najmniej 35% całkowitego wkładu EFFROW w plan strategiczny. Jest to próg minimalny. Polska zdecydowała się na przeznaczenie na interwencje mające na celu realizację tych celów szczegółowych ok. 43,44% alokacji EFRROW. Oznacza to znaczący wzrost wydatków na wsparcie służące ich realizacji w stosunku do alokacji przeznaczonej na nie w ramach PROW 2014–2020. W PROW 2014–2020 przeznaczono bowiem na cele środowiskowe ok. 34% alokacji EFFROW. Przyjęty przez Polskę na lata 2023–2027 poziom wydatków na te interwencje znacząco zatem wykracza poza poziom przyjęty dla poprzedniej perspektywy oraz poza wymagane przez UE na lata 2023–2027 minimum.

Również w ramach I filaru państwa członkowskie zostały zobowiązane do przeznaczenia części środków na działania prośrodowiskowe. Wprowadzony został bowiem wymóg zarezerwowania na ekoschematy w każdym roku co najmniej 25% puli środków na płatności bezpośrednie. Takie rozwiązanie może skłaniać państwa do zachęcania rolników do korzystania z ekoschematów. Z kolei w zakresie rynków rolnych wymogiem jest przeznaczenie co najmniej 15% wydatków zatwierdzonych programów operacyjnych organizacji producentów lub ich zrzeszeń na interwencje związane z ochroną środowiska, przeciwdziałaniem zmianom klimatu i dobrostanem zwierząt³⁷.

4. Sytuacja geopolityczna jako zagrożenie dla realizacji celów WPR w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu

Rolnictwo jest częścią światowej gospodarki. Sektor rolny nie jest również oderwany od sytuacji geopolitycznej na świecie. Zarówno pandemia COVID-19, jak i wojna w Ukrainie silnie na niego oddziałują. Pandemia naruszyła dotychczasowe łańcuchy dostaw żywności na świecie, a wojna w Ukrainie zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu, zwłaszcza państw rozwijających się. Ukraina i Rosja należą bowiem do światowych producentów i eksporterów zbóż, roślin oleistych i oleju słonecznikowego³⁸. Ukraina eksportuje głównie do UE, krajów Bliskiego Wschodu i Azji Południowo-Wschodniej³⁹. Uzależnione od dostaw zbóż z tego kraju są także niektóre państwa afrykańskie, zwłaszcza Somalia i Benin (w 100%)

³⁷ Art. 93 ust. 1, art. 97 ust. 1 i art. 50 ust. 7 rozporządzenia nr 2021/2115.

³⁸ P. Kugiel, *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2022, nr 63, s. 1.

³⁹ S. Matuszak, *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie. Raport Ośrodka Studiów Wschodnich*, Warszawa 2021, s. 8–9.

oraz Egipt (w 82%)⁴⁰. Wojna w Ukrainie ograniczyła produkcję rolną w tym państwie oraz jej eksport. Jej konsekwencją są także rosnące koszty i ograniczona dostępność surowców energetycznych, w tym gazu ziemnego i nawozów sztucznych. Największym producentem i eksporterem tych ostatnich jest Rosja⁴¹. Ograniczanie dostępu do tych surowców przekłada się na możliwości produkcyjne sektora rolnego i wzrost cen żywności, co zagraża bezpieczeństwu żywnościowemu. Aby przeciwdziałać światowemu kryzysowi, UE może wdrożyć określone rozwiązania, np. zwiększyć produkcję żywności, zwłaszcza zbóż, w celu zrównoważenia zmniejszonych dostaw z Ukrainy i Rosji.

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy skutki wojny w Ukrainie nie zagrażą realizacji celów środowiskowo-klimatycznych WPR. Pierwsze oznaki wpływu wojny w Ukrainie na realizację tych celów już są widoczne. Aby zapewnić większe bezpieczeństwo żywnościowe, Komisja odstąpiła bowiem od dotychczasowych warunków wypłaty płatności za zazielenienie. Zezwoliła⁴² mianowicie na wykorzystanie w 2022 r. gruntów ugorowanych (deklarowanych w celu wypełnienia obowiązku zazielenienia) do produkcji żywności i pasz, jednocześnie kwalifikując je nadal jako obszary proekologiczne. Co więcej, zezwoliła, aby były stosowane na nich środki ochrony roślin. Wskazuje to na przenoszenie akcentu z ochrony środowiska na zwiększenie produkcji żywności. Warto podkreślić, że zasadność ugorowania jest obecnie dyskutowana⁴³. W świetle nowych regulacji WPR od 2023 r. ugorowanych miałyby być ok. 4 mln ha⁴⁴. Nawet Parlament Europejski stwierdził, że „w obecnej sytuacji rynkowej nie można zrealizować ambicji zmniejszenia obszarów produkcyjnych [...]”⁴⁵. Nasuwa się zatem pytanie, czy

⁴⁰ P. Kugiel, *Wpływ wojny na Ukrainie...*, s. 1.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/484 z 23 marca 2022 r. przewidująca odstępstwa od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 oraz od rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do spełniania określonych warunków dotyczących płatności z tytułu zazieleniania za rok składania wniosków 2022 (Dz. Urz. UE L 98), s. 105.

⁴³ N. Foote, *Augmenter la production alimentaire de l'UE, une mesure de prudence selon le commissaire à l'Agriculture*, <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/augmenter-la-production-alimentaire-de-lue-une-mesure-de-prudence-selon-le-commissaire-a-lagriculture/> [dostęp: 5.11.2022].

⁴⁴ *L'UE veut doper sa production agricole face à la guerre en Ukraine*, <https://www.web-agri.fr/ukraine/article/206845/1-ue-veut-doper-sa-production-agricole-face-a-la-guerre-en-ukraine> [dostęp: 5.11.2022].

⁴⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 marca 2022 r. w sprawie pilnej potrzeby przyjęcia unijnego planu działania dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w UE

odstępstwo od zakazu prowadzenia produkcji rolnej na ugorach w ramach zazielenienia będzie ograniczone do 2022 r., czy też zostanie wydłużone na kolejne lata. Idąc dalej, powstaje wątpliwość co do zachowania kształtu innych ambitnych rozwiązań WPR, które zostały opracowane jeszcze przed wybuchem wojny.

W nowym kontekście geopolitycznym krytykowana jest także strategia żywnościowa Komisji „od pola do stołu”⁴⁶. Choć w momencie jej przedstawienia w maju 2020 r. nie budziła kontrowersji, to obecnie określa się ją jako „nieodpowiedzialną” (*irresponsable*) i „spowalniającą” (*décroissante*)⁴⁷. Tymczasem strategia ta jest kluczowym elementem Europejskiego Zielonego Ładu⁴⁸, który zakłada w jaki sposób do 2050 r. uczynić Europę pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Przewiduje ona – do 2030 r. – zmniejszenie stosowania pestycydów chemicznych o 50%, a nawozów o co najmniej 20%; redukcję o 50% sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych przeznaczonych dla zwierząt utrzymywanych w warunkach fermowych i w dziedzinie akwakultury; przeznaczenie co najmniej 25% gruntów rolnych w UE na rolnictwo ekologiczne oraz znaczny wzrost akwakultury ekologicznej; wniesienie odpowiedniego wkładu przez rolnictwo w realizację celu zwiększenia redukcji emisji gazów cieplarnianych do 50% lub 55% w porównaniu z poziomem z lat 90. Zawarte w strategii cele mają być uwzględniane w ramach prac legislacyjnych nad zmianami aktów prawnych UE, niezbędnymi dla zapewnienia realizacji owych celów.

Tak samo zagrożona w nowych warunkach polityczno-gospodarczych wydaje się unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej 2030⁴⁹. Także w niej zawarto konkretne zobowiązania i działania, które UE zamierza

i poza jej terytorium w związku z rosyjską inwazją na Ukrainę (Dz.Urz. UE C 361), s. 2.

⁴⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final z 20 maja 2020 r.

⁴⁷ M. Gérard, *La guerre en Ukraine menace le verdissement de la politique agricole européenne*, „Le Monde” 31.05.2022 r., https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/05/31/la-guerre-en-ukraine-menace-le-verdissement-de-la-politique-agricole-europeenne_6128376_3232.html [dostęp: 5.11.2022].

⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final z 11 grudnia 2019 r.

⁴⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, COM(2020) 380 final z 20 maja 2020 r.

zrealizować do 2030 r. Należy do nich m.in. powiększenie istniejących obszarów Natura 2000 lub obszarów objętych krajowymi systemami ochrony oraz zwiększenie powierzchni lasów.

Uwagi końcowe

WPR na lata 2023–2027 obrazuje ewolucję, jaką polityka ta przeszła od czasów jej ustanowienia w traktacie rzymskim z 1957 r. Wówczas panował prymat funkcji produkcyjnej nad środowiskową. Z czasem nastąpiła reorientacja tej polityki – znaczenie zyskały bowiem cele ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Nie są one „obce” WPR. Ukazują, że na przestrzeni lat cele WPR podlegały prawnej reinterpretacji. Wskazany w art. 39 ust. 1 TFUE cel „optymalnego wykorzystania środków produkcji” jest więc obecnie rozumiany jako wymagający uwzględnienia skutków produkcji rolnej dla środowiska naturalnego. WPR na lata 2023–2027 jest wyrazem takiej współczesnej interpretacji jej traktatowych celów. Przyjęte dla niej cele szczegółowe w pełni wpisują się w art. 39 ust. 1 TFUE z jednoczesnym uwzględnieniem przepisów traktatowych dotyczących polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska⁵⁰. Wymiernego znaczenia nabiera w tym kontekście zwłaszcza zasada integracji wymagań środowiskowych przy ustalaniu i realizacji innych polityk i działań UE.

Przedstawione rozważania upoważniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, WPR na lata 2023–2027 została wzmocniona o nowe prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. „Zielona architektura” WPR została bowiem znacząco rozbudowana. Kierunek ten należy ocenić pozytywnie. Po drugie, zapewnieniu skuteczności tych instrumentów będą służyć zasady finansowania WPR. Podkreślony wymóg przeznaczenia przez państwa członkowskie określonej procentowo puli środków z unijnych funduszy rolnych na instrumenty środowiskowo-klimatyczne dowodzi kierunku, jaki został obrany dla nowej WPR. Po trzecie, o wzmocnieniu wymiaru środowiskowo-klimatycznego WPR świadczy także przyjęty na lata 2023–2027 nowy sposób rozliczania się przez państwa członkowskie z realizacji celów szczegółowych. Opiera się on na wynikach – państwa zostały zobowiązane do przekazywania Komisji co roku informacji o swoich osiągnięciach. Będą one podlegać weryfikacji⁵¹.

⁵⁰ Art. 3 ust. 3 TUE, art. 191 TFUE i art. 11 TFUE.

⁵¹ Art. 7 rozporządzenia nr 2021/2115 w związku z załącznikiem I, określające tzw. wskaźniki rezultatu.

Analiza prawnych instrumentów WPR prowadzi do wniosku, że ustawodawca unijny nadał im taki kształt, aby stawić czoło pilnym wyzwaniom związanym z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianom klimatu. Kolejne lata realizacji nowej WPR pokażą jednak, na ile instrumenty te będą skuteczne w praktyce. Można zatem stwierdzić, że obecna sytuacja geopolityczna może prowadzić do zmiany tych instrumentów lub choćby wprowadzenia czasowych odstępstw od przyjętych zasad ich wdrażania. Świadczy o tym wprowadzone na poziomie unijnym odstępstwo od zakazu prowadzenia produkcji rolnej na ugorach w 2022 r. w ramach zazielenienia. Powstaje jednak pytanie, czy tego rodzaju odstępstw nie będzie więcej. Jak bowiem wspomniano, priorytety WPR zmieniają się. W obecnej sytuacji priorytet przed kwestią ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu może zostać przyznany wzmocnieniu światowego bezpieczeństwa żywnościowego.

BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz M. (2021), *Europejski Zielony Ład a „zazielenienie” rolnictwa i Wspólnej Polityki Rolnej*, „Więś i Rolnictwo” nr 3.
- Adamowicz M. (2021), *Zielona gospodarka, zielony wzrost i zazielenienie jako formy realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Więś i Rolnictwo” nr 2.
- Budzinowski R. (2007), *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Budzinowski R. (2014), *Prawo rolne wobec współczesnych wyzwań*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Cardwell M. (2004), *The European Model of Agriculture*, Oxford.
- Danielsen J.H. (2013), *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn.
- Jeżyńska B. (2010), *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia” t. 13.
- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (2000), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia Prawne*, Warszawa.
- Klun M., Slabe Erker R. (2012), *Perceived Development of Sustainable Agriculture*, „Administration” nr 2.
- Król M.A. (2013), *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” nr 10.
- Kugiel P. (2022), *Wpływ wojny na Ukrainie na bezpieczeństwo żywnościowe państw rozwijających się*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” nr 63.
- Kundzewicz Z.W., Kozyra J. (2011), *Ograniczanie wpływu zagrożeń klimatycznych w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich*, „Polish Journal of Agronomy” nr 7.
- Litwiniuk P. (2016), *Kwestia agrarna. Wprowadzenie do problematyki*, w: P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa.
- Matuszak S. (2021), *Spichlerz świata? Rozwój rolnictwa na Ukrainie. Raport Ośrodka Studiów Wschodnich*, Warszawa.

- McMahon J. (2007), *EU Agricultural Law*, Oxford.
- McMahon J. (2019), *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham.
- Popardowski P. (2018), *Reguły konkurencji w rolnictwie w prawodawstwie Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Szymańska M. (2016), *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań galezi prawa i polityki rolnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” t. 25, nr 1.
- Tomkiewicz E. (2000), *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa.
- Wilkin J. (2009), *Wielofunkcyjność rolnictwa – konceptualizacja i operacjonalizacja zjawiska*, „*Wieś i Rolnictwo*” nr 4.
- Wilkin J. (2011), *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „*Wieś i Rolnictwo*” nr 4.
- Włodarczyk B. (2021), *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa.
- Zegar J.S. (2012), *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa.

LEGAL INSTRUMENTS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND COMBATTING CLIMATE CHANGE IN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY 2023–2027

Summary

The subject of this article is the legal instruments for environmental protection and combatting climate change in the Common Agricultural Policy (CAP) for 2023–2027. The analysis was conducted in the context of the agricultural model adopted in the European Union. The starting point of the considerations was the construction of the new CAP and its budget, as well as the shape that the EU legislator gave to the legal instruments of this policy. The possible impact of the geopolitical situation on the implementation of CAP objectives was also examined. The legal instruments for environmental protection and combatting climate change have been significantly strengthened in the new CAP and the disbursement of the increasingly higher amounts of support depends now, among other things, on the implementation of these instruments by the Member States. The green architecture of the CAP has also been expanded. Its objectives are ambitious and concern many spheres of agricultural activity. However, it will only be possible to assess the effectiveness of these environmental-climate instruments once experience of their implementation has been gained. Moreover, it may turn out that due to the need to ensure food security globally, it will be necessary to modify the CAP priorities, even if at the expense of the environment challenges.

Keywords: Common Agricultural Policy 2023–2027, concept of sustainability, interventions, eco-schemes, strategic plan

STRUMENTI GIURIDICI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E PER IL CONTRASTO AI CAMBIAMENTI CLIMATICI NELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC) 2023–2027

Riassunto

L'articolo si concentra su strumenti giuridici volti a tutelare l'ambiente e a contrastare i cambiamenti climatici, previsti dalla politica agricola comune per gli anni 2023–2027. La loro analisi è stata svolta nel contesto del modello di agricoltura adottato dall'Unione europea. Il punto di partenza costituiscono la strutturazione della nuova PAC, il budget previsto, nonché l'impostazione che il legislatore dell'UE ha conferito agli strumenti giuridici presenti nella politica in questione. L'autrice valuta, inoltre, un possibile impatto che l'attuale situazione geopolitica potrebbe avere sul conseguimento degli obiettivi ivi stabiliti. Nella parte conclusiva essa afferma, tra l'altro, che gli strumenti in oggetto sono stati notevolmente rafforzati nella nuova PAC. La loro attuazione da parte degli Stati membri va a condizionare l'erogazione degli importi di sostegno più ingenti. L'architettura verde della PAC è stata ampliata. I suoi obiettivi sono ambiziosi e riguardano molti ambiti dell'attività agricola. Tuttavia per poter valutare l'efficacia degli strumenti climatico-ambientali bisognerà aspettare il momento in cui maturi l'esperienza che deriva dalla loro attuazione. Inoltre, non è da escludere che le priorità di riferimento vengano modificate al fine di garantire la sicurezza alimentare mondiale, anche a scapito delle sfide ambientali.

Parole chiave: Pac 2023–2027, concezione di sviluppo sostenibile, interventi, eco schema, piano strategico