

ALINA JURCEWICZ

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska
e-mail: alina.jurcewicz@wp.pl
ORCID: 0000-0002-8034-5660

BEATA WŁODARCZYK

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska
e-mail: b.wlodarczyk@inp.pan.pl
ORCID: 0000-0002-0864-6442

ELŻBIETA TOMKIEWICZ

Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, Polska

Ewolucja zadań Wspólnej Polityki Rolnej – przeszłość, terażniejszość, przyszłość

Evolution of the tasks of the Common Agricultural Policy –
the past, the present and the future

Evoluzione dei compiti della politica agricola comune –
passato, presente, futuro

The aim of this article is to present the tasks of the Common Agricultural Policy. The historical context and conditions of the treaty provisions defining the tasks of this policy are presented. Against this background, the evolution of the CAP from the past, through the present and the future is characterised. The conclusions state, among other things, that the CAP will remain one of the most important sectoral policies of the EU in the future, although there is a visible tendency to reduce expenditure on agriculture. The need to subsidise agriculture heavily is no longer justified and socially legitimised as before. The agricultural sector will undoubtedly become subject to processes leading to the use of innovative farming methods. Consequently, the interpretation of the tasks of the CAP should continue to take place in the light of the development of agriculture and the economy as a whole.

Keywords: Common Agricultural Policy, CAP tasks, agriculture, European Green Deal, future of CAP

L'articolo si propone di presentare i compiti della politica agricola comune. Le autrici mostrano il contesto storico e i vincoli risultanti dai trattati che definiscono i compiti di questa politica. Su questo sfondo esse caratterizzano l'evoluzione della PAC a partire dal passato, attraverso il presente e il futuro. Nella parte conclusiva, esse affermano, tra l'altro, che anche

in futuro la PAC continuerà ad essere una delle politiche settoriali più importanti dell'UE, seppure si può ormai percepire una tendenza a ridurre la spesa agricola. La necessità di stanziare ingenti sussidi per l'agricoltura non trova più quella giustificazione e legittimazione sociale di cui godeva nei primi periodi di attività della CE. Il settore agricolo, poi, verrà soggetto a processi che porteranno a un utilizzo di metodi innovativi nella produzione agricola. In fin dei conti i compiti della PAC andrebbero revisionati costantemente in base a come si sviluppa l'agricoltura e l'economia nel loro insieme.

Parole chiave: politica agricola comune, compiti della PAC, agricoltura, Green Deal europeo, futuro della PAC

1. Zadania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zostały określone w przepisie rangi traktatowej. Zawierał je art. 39 traktatu rzymskiego, podpisanego 25 marca 1957 r., a obecnie art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Treść postanowień traktatowych dotyczących zadań WPR nie uległa zmianie, co nie oznacza, że nie poddano jej późniejszym interpretacjom¹. Opracowanie jej poprzedzały wieloletnie negocjacje.

Regulacje prawne w dziedzinie rolnictwa poszczególnych państw, które utworzyły Wspólnoty Europejskie (WE), tj. Francji, Niemiec, Belgii, Holandii, Włoch i Luksemburga, były bowiem zróżnicowane i odzwierciedlały odmienne podejścia państw założycielskich do interwencjonizmu w sferze gospodarczej. Ich sektory rolne wykazywały różny stopień konkurencyjności wobec rolnictwa światowego oraz miały odmienne uwarunkowania wewnętrzne. W opozycji stały zwłaszcza interesy Niemiec i Francji. Niemcy skłaniały się ku liberalizacji handlu światowego².

Przeciwna temu była Francja, dążąc do regulacji wymiany handlowej z państwami trzecimi. Tymczasem ideą utworzenia WPR było ujednoczenie sektorów rolnych poszczególnych państw członkowskich WE, tak aby powstał nowy organizm gospodarczy, zorganizowany na jednakowych, specjalnych zasadach³.

¹ A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2(3), s. 56.

² J.R. Heller, *Agricultural Policy of the European Economic Community*, „Harvard International Law Club Journal” 1963, nr 5(1), s. 52.

³ A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.), *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2007, s. 40–42.

W warunkach takich rozbieżności proces określania zadań WPR był zatem złożony. Doprowadził jednak do wypracowania zadań pierwszej wspólnej polityki, jaką stanowiła WPR⁴. Były one następujące:

a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej – w początkowym okresie WPR realizacja tego zadania odbywała się w drodze przydzielania rolnikom wsparcia finansowego proporcjonalnie do poziomu osiągniętej przez nich produkcji⁵. Taki mechanizm określano jako „powiązanie wsparcia z produkcją” (*coupling*). Prowadził on do maksymalizacji produkcji rolnej. Ponadto na produkty rolne obowiązywała tzw. cena gwarantowana (minimalna cena rynku wewnętrznego⁶), która także zachęcała do zwiększania produkcji. Jednocześnie w relacjach z państwami trzecimi obowiązywały regulacje ochronne, takie jak taryfy celne na importowane produkty, stanowiąc barierę w napływie do WE produktów rolnych z państw trzecich;

b) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie – zadanie to miało uzasadniać przyjęcie cen gwarantowanych na produkty rolne powyżej cen światowych. Nawet w okresach kryzysowych WPR producenci rolni nie pozostawiali bez dotacji;

c) stabilizacja rynków przez stworzenie mechanizmów wykluczających cykliczne występowanie nadwyżek lub niedoborów produktów rolnych;

d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw przez ilościowe zabezpieczenie dostaw produktów rolnych i ich bezpieczeństwa w celu ochrony zdrowia publicznego i uwzględnienia preferencji konsumentów⁷. Celem tym objęte jest więc zarówno bezpieczeństwo żywnościowe, jak i bezpieczeństwo żywności (*food safety*)⁸;

⁴ B. Mucha-Leszko, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2004, vol. 38, s. 25.

⁵ *Historia wspólnej polityki rolnej – kalendarium*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-introduction/timeline-history/> [dostęp: 10.05.2024].

⁶ D. Stankiewicz, *Wspólna Polityka Rolna – geneza, ewolucja i przyszłość*, „Infos” 2010, nr 12 (82), s. 1–4.

⁷ A. Jurcewicz, *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 4, s. 8; eadem, *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” 2002, t. III, s. 88; eadem, *Artykuł 39 TFUE...*, s. 686.

⁸ B. van der Meulen, *Food law: development, crisis and transition*, w: B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen 2020, s. 153.

e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów – realizowane pośrednio, gdyż ceny żywności nie są regulowane w drodze ustawodawczej. Obowiązuje zasada swobody umów na dostawy produktów rolnych, w tym na ustalanie ich cen⁹. Niemniej można uznać, że stabilizowanie rynku rolnego służy zapewnieniu rozsądnych cen produktów rolnych¹⁰.

Zadania te koncentrują się głównie na zapewnieniu dochodowości producentom rolnym. Służy temu przede wszystkim polityka rynkowo-cenowa. Stanowi ona jednak tylko jedno ze skrzydeł WPR. Drugim jej skrzydłem jest długoterminowa polityka strukturalna, której dotyczy art. 39 ust. 2 TFUE. Stanowi on, że przy ustalaniu WPR i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się:

a) szczególnie charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi;

b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych;

c) fakt, że w państwach członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanim z całą gospodarką.

Ostateczne brzmienie zadań WPR jest wynikiem kompromisu między bardziej ekonomicznym ujmowaniem polityki rolnej a nastawieniem socjalnym. Zróżnicowanie to pokrywa się mniej więcej z geograficznym położeniem państw członkowskich (północ–południe). Przykładowo potrzebę postępu technicznego w produkcji rolnej wyrażały zwłaszcza Niemcy i Holandia. Z kolei zadanie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw pochodzi z propozycji francusko-włoskich. Holandia i Niemcy zaproponowały doprecyzowanie tego zadania przez dodanie odniesienia do „rozsądnych” cen dla konsumentów. Zadanie stabilizacji rynków co do zasady nie budziło większych kontrowersji, jednak Holandia nalegała na ograniczenie tego zadania do zapewnienia stabilizacji cen. Brzmienie przepisu dotyczącego zapewnienia dochodów producentom rolnym podlegało dyskusjom. Ścierały się w nich potrzeby zapewnienia interesów producenta z zapewnieniem interesów

⁹ B. Włodarczyk, *Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2020, nr 2, s. 257–270. Przedmiotem wyroku TSUE była ocena zgodności z prawem UE przepisów litewskich zakazujących nieuczciwych praktyk podmiotom gospodarczym skupującym i sprzedającym mleko surowe. Wyrok zawiera wykładnię przepisów UE dotyczących swobody kształtowania cen w ramach umów dostaw produktów rolnych.

¹⁰ A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki...*, s. 50–54.

konsumenta¹¹. Zadania WPR, wyrażone w art. 39 TFUE, są zresztą pełne sprzeczności (*contradictions*)¹². Tak jest nie tylko w przypadku zadania zapewnienia rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów, a zarazem zadania podniesienia dochodów rolników. Sprzeczne są także cele zwiększenia wydajności produkcji rolnej oraz stabilizacji rynków¹³.

Do zachowania niezmienności kompromisowo wypracowanych zadań WPR mogła przyczynić się jednak dość elastyczna wykładnia art. 39 TFUE, nadana temu przepisowi przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W sprawie C-5/67 *Beus*¹⁴ TSUE wyjaśnił, iż w związku z tym, że zadania określone w art. 39 TFUE są potencjalnie sprzeczne i zasadniczo odmienne, to nie mogą być one w pełni osiągnięte. Wobec tego, jak orzekł TSUE w sprawie 5/73 *Balkan-Import-Export*¹⁵, instytucje WE mogą niektórym z nich nadać czasowy priorytet, wynikający z potrzeb gospodarczych. Jednakże czyniąc to, nie mogą dopuszczać do dyskryminacji pomiędzy producentami lub pomiędzy konsumentami w ramach ówczesnej WE¹⁶. Na bazie tego orzecznictwa ukształtowało się więc stanowisko, że instytucje WE w interpretacji różnych interesów WPR mogą, w zależności od potrzeb i poglądów, ustanawiać priorytety i wybierać niemal każdy kierunek działania¹⁷. TSUE doprecyzował jednak, że instytucje WE nie mogą przyznawać priorytetu jednemu z zadań WPR, uniemożliwiając realizację innych zadań¹⁸. Tym samym uprawnienia dyskrecjonalne instytucji UE nie są nieograniczone¹⁹. Dzięki tak elastycznej wykładni możliwe było jednak realizowanie

¹¹ A. Jurcewicz, *Komentarz do art. 39 TFUE*, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2012, s. 678–679.

¹² F.M. Mozo, *Contradictions in the evolution of the CAP*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2023, nr 2, s. 59–90.

¹³ *Ibidem*, s. 64.

¹⁴ Wyrok TSUE z 13 marca 1968 r., *W. Beus GmbH & Co. przeciwko Hauptzollamt München*, sygn. akt: C-5/67, ECLI:EU:C:1968:13.

¹⁵ Wyrok TSUE z 24 października 1973 r., *Balkan-Import-Export GmbH przeciwko Hauptzollamt Berlin-Packhof*, sygn. akt: C-5/73, ECLI:EU:C:1973:109.

¹⁶ Wyrok TSUE z 18 czerwca 1970 r., *Hauptzollamt Bremen-Freihafen przeciwko Bremer Handelsgesellschaft*, sygn. akt: C-72/69, ECLI:EU:C:1970:57.

¹⁷ A. Jurcewicz, *Związki prawa żywnościowego...*, s. 89; eadem, *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” 1993, nr 4, s. 100; M. Korzycka-Iwanow, *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa 2005, s. 22.

¹⁸ Wyrok TSUE z 17 grudnia 1981 r., *Ludwigshafener Walzmühle Erling KG i inni przeciwko Radzie i Komisji Wspólnot Europejskich*, sygn. akt: C-197–200, 243, 245 i 247/80, ECLI:EU:C:1981:311, pkt 41.

¹⁹ J. Hartig Danielsen, *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn 2013, s. 20.

na przestrzeni lat zadań, które w danym momencie były priorytetowe, nie naruszając obowiązku realizacji pozostałych zadań.

Ponadto wypełnianie zadań WPR nie może odbywać się w oderwaniu od ogólnych celów UE, zawartych w art. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej. TSUE wyjaśnił, że „Zadania wspólnej polityki rolnej winny być rozumiane w taki sposób, aby umożliwić instytucjom Wspólnoty wypełnianie ich obowiązków w świetle rozwoju rolnictwa i gospodarki jako całości”²⁰. Polityka ta, jako element większej całości, jaką jest UE, powinna zatem przyczyniać się również do rozwoju ogólnej polityki gospodarczej UE, zwłaszcza polityki spójności oraz polityki klimatycznej²¹.

2. Wracając do przeszłości WPR, warto zwrócić uwagę, że polityka ta została ustanowiona w okresie niedoborów żywności. Rolnictwo powojennej Europy cechowała niska produkcja żywności²². Deficyty żywności determinowały niejako główny cel WPR, jakim było zapewnienie samowystarczalności żywnościowej²³. Również dochody rolników należały do niewysokich i odbiegały od dochodów w innych sektorach gospodarki²⁴. W takich warunkach głównym zadaniem WPR było zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i podniesienie dochodów producentów rolnych.

Duży nacisk kładziono też na zapewnienie dochodów producentom rolnym. Realizację tego zadania osiągnano poprzez system cen rolnych. Miały one zapewnić dochodowość producentom wspólnotowym i konkurencyjność ich produktom rolnym na rynkach światowych²⁵. Zapewnieniu dochodowości służyło także ustanowienie wspólnej organizacji rynków rolnych. Model WPR oparto na wariacie europejskiej organizacji rynkowej²⁶. Polegał on na objęciu konkretnego produktu rolnego lub grupy produktów rolnych szczególnym, jednakowym dla całej WE, reżimem prawnym²⁷.

²⁰ Wyrok Trybunału z 23 lutego 1988 r., *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, sygn. akt: C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85.

²¹ A. Jurcewicz, *Komentarz do art. 39 TFUE...*, s. 680.

²² G. Meester, *European Union, Common Agricultural Policy, and World Trade*, „Kansas Journal of Law & Public Policy” 2004, nr 14(2), s. 391.

²³ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000, s. 26.

²⁴ *Historia wspólnej polityki rolnej...*

²⁵ A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki...*, s. 42.

²⁶ Organizacja rynków rolnych mogła przybrać jedną z następujących form wymienionych w traktacie rzymskim: a) wspólne reguły konkurencji; b) obowiązkowa koordynacja różnych krajowych organizacji rynkowych; c) europejska organizacja rynkowa.

²⁷ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 16.

Instrumentami oddziaływania w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych mogą być w szczególności: regulowanie cen, ustanawianie subwencji na określonym poziomie, ustalanie cen interwencyjnych, poniżej których mogą być uruchamiane zakupy produktów rolnych przez krajowe agencje rolne (skup interwencyjny) oraz cen chroniących rynek WE przed napływem konkurencyjnych towarów z państw trzecich, takich jak ceny proggu, opłaty wyrównawcze i subsydia eksportowe²⁸. Ceny rolne były ustalane przez WE na znacznie wyższym poziomie niż ceny światowe²⁹. Przed 1 stycznia 1970 r. ok. 95% produktów rolnych zostało objętych wspólnymi organizacjami rynków rolnych³⁰. Bez wątplenia pierwsze lata funkcjonowania WPR charakteryzowało intensywne wspieranie produkcji rolnej i dochodów rolniczych. Mniej więcej do końca lat 60., gdy WE nie osiągnęła jeszcze samowystarczalności finansowej, taka polityka i wybór instrumentów ją realizujących znajdowały uzasadnienie. Natomiast po osiągnięciu odpowiedniego poziomu produkcji rolnej polityka ta powinna była zostać skorygowana. Brak korekty celów i instrumentów oddziaływania na rolnictwo doprowadził bowiem do potężnych problemów, zwłaszcza nadwyżki produktów rolnych³¹.

Pierwszy poważny kryzys WPR nastąpił już w latach 1968–1975. Przyczynił się do tego ogólny kryzys ekonomiczny we WE. Niemniej zasadniczym problemem WPR w tym czasie okazała się nadprodukcja w sektorze rolnym. Wobec tego opracowano reformę, zwaną Planem Mansholta³². Zakładała ona modernizację sektora rolnego. Przewidywała zwłaszcza zoptymalizowanie obszaru gruntów uprawnych (odłogowanie), połączenie gospodarstw rolnych (koncentrację) i zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie³³.

²⁸ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Warszawa 2009, s. 33.

²⁹ E. Tomkiewicz, *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej*, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa 1995, s. 120–125.

³⁰ R. Hankin, *An Introduction to the Law of the Common Agricultural Policy*, „*Holds-worth Law Review*” 1981, nr 6(1), s. 43. Niektóre produkty rolne objęto zakresem wspólnej organizacji rynków rolnych, ale nieco później, np. rynek baraniny i koziny.

³¹ F.M. Mozo, *Contradictions...*, s. 66–67. Autor stwierdza: „[...] once food self-sufficiency had been achieved in the EEC, there was little justification for continuing with the same policy of encouraging production and, nevertheless it was not corrected; on the contrary, the measures adopted led to the existence of a huge amount of surpluses”.

³² Szerzej: A. Stelmachowski, w: P. Czechowski, M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 69–70.

³³ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2019, s. 98.

W latach 70. i na początku lat 80. nadwyżki produktów rolnych, w tym masła, mleka, wina, zbóż i wołowiny, wciąż się jednak utrzymywały. Był to zarówno efekt udzielania rolnikom gwarancji cenowych, jak i rezultat postępu technicznego w produkcji rolnej, jej mechanizacji oraz wzrostu wydajności czynników produkcji³⁴. Przechodzący od małych gospodarstw rodzinnych, które w założeniach konferencji ze Stresy z 1958 r. miały być podstawą rolnictwa WE, do dużych, wysokoprodukcyjnych przedsiębiorstw rolnych³⁵. Żywność była marnotrawiona lub sprzedawana na rynku światowym po znacznie niższych cenach, co powodowało napięcia w relacjach z państwami trzecimi – członkami Światowej Organizacji Handlu (WTO). Producenci wspólnotowi otrzymywali bowiem subwencje eksportowe, kompensujące im utratę dochodów wynikającą ze sprzedaży produktów rolnych na rynkach światowych po zaniżonych cenach.

W tych warunkach konieczne stało się przejście od modelu „proprodukcyjnego” do modelu „limitowania produkcji rolnej”³⁶. Miał on na celu ograniczenie nadwyżek oraz negatywnego wpływu rolnictwa przemysłowego na środowisko naturalne³⁷. Limitowaniu produkcji służyły zwłaszcza wprowadzone w 1984 r. kwoty mleczne. Ich celem było ustabilizowanie rynku mleka – jednego z najbardziej nadwyżkowych produktów rolnych.

Jednocześnie w latach 70. i 80. państwa członkowskie podejmowały działania protekcyjnistyczne, służące ochronie rynków krajowych przed napływem towarów z innych państw WE. Po upływie okresu przejściowego trwającego do 31 grudnia 1969 r. i objęciu produktów rolnych wspólnymi organizacjami rynków rolnych do produktów rolnych miała w pełni zastosowanie swoboda przepływu towarów. Priorytetem dla instytucji WE, zwłaszcza dla Komisji będącej „strażniczką traktatów”³⁸, stało się zapewnienie poszanowania przez państwa członkowskie głównej zasady swobody gospodarczej. Komisja wносиła skargi przeciwko państwom członkowskim o naruszenie zobowiązań traktatowych. Także sądy krajowe kierowały pytania prejudycjalne do TSUE o wykładnię przepisów wspólnotowych. Głównym orzeczeniem w tym zakresie jest słynny wyrok z 1978 r. w sprawie

³⁴ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej...*, s. 25.

³⁵ Ibidem.

³⁶ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 29 i n.; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna polityka rolna...*, s. 115.

³⁷ L. Zimny, *Definicje i podziały systemów rolniczych*, „Acta Agrophysica” 2007, nr 10(2), s. 508.

³⁸ Wyrok TSUE z 10 kwietnia 2003 r., *Komisja przeciwko Niemcom*, sygn. akt: C-28/01, ECLI:EU:C:2003:220, pkt 30.

*Cassis de Dijon*³⁹. Wyrażona w nim zasada wzajemnej uznawalności oznacza, że produkty legalnie wytworzone i wprowadzone do obrotu w jednym z państw członkowskich powinny zostać dopuszczone do obrotu w innym państwie członkowskim. Zasada ta istotnie wpłynęła na handel produktami rolnymi i środkami spożywczymi w ówczesnej WE.

W kolejnych latach nastąpiły ważne zmiany wynikające z podpisania w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE). Ustanowił on nowe zadania, które powinna osiągać WE. Wśród nich było m.in. zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej oraz ochrona środowiska. Także WPR miała przyczynić się do osiągnięcia tych celów. Ponadto w 1987 r. Komisja opublikowała tzw. Pakiet Delors I⁴⁰. Wskazywał on m.in. na konieczność dostosowania WPR do gospodarki światowej. Oznaczało to w istocie przyznanie większej roli w ramach WPR mechanizmom rynkowym⁴¹.

Profesor Aleksander Lichorowicz w syntetyczny sposób wyjaśnił, że po 1985 r. w polityce rolnej WE nastąpiła zmiana preferencji w doborze instrumentów oddziaływania na rolnictwo. O ile do 1985 r. WPR kładła silny nacisk na instrumenty prawno-finansowe oddziaływania na produkcję i wspólny rynek produktów rolnych, o tyle po 1985 r. sytuacja uległa zasadniczej zmianie. Władze WE zdały sobie bowiem sprawę ze skutków protekcyjnej polityki cenowej, zwłaszcza nadprodukcję produktów rolnych. Stąd po 1985 r. nastąpiło większe zainteresowanie instrumentami bezpośredniego oddziaływania na strukturę agrarną państw członkowskich przy równoczesnym ograniczeniu oddziaływania przez instrumenty cenowo-rynkowe. Konsekwencją tych zmian celów oraz sposobu oddziaływania na rolnictwo był gwałtowny rozwój ustawodawstwa promującego przemiany strukturalne w rolnictwie⁴². Przy czym, jak podkreśla Profesor Lichorowicz, pojęcie struktury agrarnej zarówno w traktacie rzymskim, jak i w doktrynie zachodnioeuropejskiej, rozumiane jest jako „zespół czynników określających, mających wpływ na produkcję rolną, poziom dochodu producentów rolnych i ich wydajności pracy”⁴³. Jest to zatem pojęcie szersze niż pojęcie

³⁹ Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r., *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, sygn. akt: C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

⁴⁰ *Making a success of the single act: a new frontier for Europe – Commission communication*, COM/87/100 final, 15 lutego 1987 r.; <https://aei.pitt.edu/8592/1/8592.pdf> [dostęp: 10.05.2024].

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Szerzej: A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 1996, s. 8.

⁴³ *Ibidem*, s. 11.

struktury gruntowej rozumianej jako „system własności i obrotu gruntami rolnymi”⁴⁴. Zakres oddziaływania ustawodawstwa strukturalnego WE nie ograniczał się więc, i nadal się nie ogranicza, do problematyki strukturalnej w jej „tradycyjnym” rozumieniu. Obejmuje ona także problematykę modernizacji gospodarstw rolnych, prawnego oddziaływania na stosunki demograficzne i zmianę generacji w rolnictwie, ekstensyfikację produkcji rolnej oraz organizację producentów, organizację przetwórstwa produktów rolnych i inne⁴⁵.

Nie bez wpływu na ustanawiane pod koniec lat 80. instrumenty polityki strukturalnej były kolejne rozszerzenia WE: o Grecję, Hiszpanię i Portugalię. W związku z tym zwiększono zakres działań o charakterze strukturalnym, takich jak pomoc dla obszarów gospodarczo opóźnionych, restrukturyzacja obszarów przemysłowych, zwalczanie bezrobocia⁴⁶. Stymulowano do zmian kierunków produkcji na takie, w których nie było nadwyżek produktów rolnych. Wyłączano grunty rolne z produkcji. Zachęcano do przechodzenia na emerytury rolnicze poprzez system wsparcia finansowego⁴⁷.

Działania te utorowały drogę ku ambitnej reformie WPR, która nastąpiła w 1992 r. – reformie Raya MacSharry’ego⁴⁸. Konieczność jej wdrożenia wynikała z wciąż istniejącej nadprodukcji oraz narastającego konfliktu na linii WE–WTO. Celem reformy było zatem zerwanie związku między wielkością produkcji rolnej a wysokością wsparcia finansowego dla rolników, zmniejszenie budżetu WPR oraz znaczące ograniczenie systemu cen gwarantowanych na produkty rolne. W jej wyniku wprowadzono płatności bezpośrednie oparte na areale lub liczbie zwierząt gospodarskich, a nie na wielkości produkcji (tonie). Rozpoczęto proces stopniowego redukowania cen gwarantowanych. Ograniczono wielkość zakupów interwencyjnych. Wzmocniono politykę strukturalną, tj. politykę rozwoju obszarów wiejskich, wprowadzając takie instrumenty, jak zalesianie gruntów rolnych, restrukturyzacja gospodarstw i inne. Nałożono jednocześnie na rolników nowe obowiązki w zakresie ochrony środowiska. Wprowadzono także zachęty do podnoszenia jakości produktów rolnych⁴⁹. Efektem reformy był spadek

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, s. 10–14.

⁴⁶ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej...*, s. 38.

⁴⁷ A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 64.

⁴⁸ M. Klimowicz, *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, w: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 207.

⁴⁹ A. Jurcewicz, *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej...*, s. 65–69.

zapasów niektórych produktów rolnych oraz zmniejszenie zużycia nawozów i środków ochrony roślin. Wydatki publiczne na rolnictwo natomiast ciągle rosły, wzbudzając krytykę WPR.

Kolejną istotną reformą WPR była Agenda 2000. Jej celem było m.in. uwzględnienie postanowień Rundy Urugwajskiej GATT, prowadzonej w latach 1986–1994. Zakładała ona liberalizację handlu międzynarodowego. W efekcie formy wsparcia zostały zmienione na takie, które w mniejszym stopniu zakłócały konkurencyjność na rynkach światowych⁵⁰. Ważnym osiągnięciem Agendy 2000 było także utworzenie II filaru WPR, tj. wsparcia rozwoju obszarów wiejskich⁵¹. Ten typ wsparcia, niezwiązany z poziomem produkcji rolnej, uznaje się za zgodny z regułami WTO. Drugim efektem reformy Agenda 2000 było wprowadzenie zasady *cross-compliance*, obecnie określanej mianem warunkowości⁵². Jest to uzależnienie uzyskania wsparcia w pełnej wysokości od spełnienia przez rolnika wymogów o charakterze środowiskowym, zdrowotnym i dobrostanowym. Kwestie te były także przedmiotem reformy luksemburskiej z 2003 r.⁵³ Tym sposobem rolników zaczęły obowiązywać wyższe standardy produkcji. Efektem reformy jest także modulacja, czyli redukcja wysokości płatności w odniesieniu do większych gospodarstw rolnych. Środki uzyskane dzięki redukcji przeniesiono do II filaru WPR.

Można zatem stwierdzić, że początki WPR związane są ze wspieraniem wydajności produkcji rolnej i dochodów producentów rolnych, co prowadziło do maksymalizacji produkcji rolnej i zniszczenia środowiska naturalnego. Jednocześnie stosowane były instrumenty o charakterze protekcjonistycznym w relacjach handlowych z państwami trzecimi. Wraz z zauważeniem negatywnych skutków takiej polityki, zwłaszcza powstałych w latach 80. nadwyżek produktów rolnych, zaczęto ograniczać działania zniekształcające rynek. Stopniowo przechodzono od cen gwarantowanych do dopłat bezpośrednich, uniezależniano wsparcie od produkcji, wprowadzano instrumenty polityki strukturalnej. W efekcie Rundy Urugwajskiej następowała także

⁵⁰ Ibidem, s. 70.

⁵¹ F. Tomczak, *Ewolucja wspólnej...*, s. 53.

⁵² Szerzej: M.A. Król, *Zasada wzajemnej zgodności – nowy instrument ochrony środowiska*, w: M. Rudnicki (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 282–287.

⁵³ M.A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 161.

stopniowa liberalizacja światowego handlu produktami rolnymi i rewizja unijnych instrumentów wsparcia zakłócających reguły rynkowe⁵⁴.

3. Dzisiejsza polityka rolna UE jest jeszcze silniej powiązana z polityką w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Stanowi ona element strategii określanej jako Europejski Zielony Ład⁵⁵. Jej celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo, żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w której wzrost gospodarczy nie będzie zależny od wykorzystania zasobów naturalnych⁵⁶. Strategia ta stanowi plan przebudowy gospodarki UE w celu zminimalizowania zużycia zasobów naturalnych przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności unijnych produktów w skali międzynarodowej. Europejski Zielony Ład zakłada ograniczenia w stosowaniu środków ochrony roślin, nawozów i środków przeciwdrobnoustrojowych. Ponadto jego celem jest zwiększenie w Europie obszarów, na których prowadzone jest rolnictwo ekologiczne. Komisja podkreśla, że UE musi rozwijać innowacyjne sposoby ochrony plonów przed szkodnikami i chorobami oraz uwzględnić ewentualną rolę innowacyjnych technologii w celu zwiększenia zrównoważonego wymiaru systemu żywnościowego. W szczególności przewiduje się stymulowanie rozwoju rolnictwa ekologicznego, zmianę nawyków żywieniowych Europejczyków, ochronę i odbudowę ekosystemów czy zwiększanie bioróżnorodności zasobów przyrodniczych.

Europejski Zielony Ład zakłada, w jaki sposób do 2050 r. uczynić Europę pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu. Przewiduje – 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 praw-

⁵⁴ A. Jurcewicz, *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej...*, s. 58 i n.

⁵⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład z 11 grudnia 2019 r., COM (2019) 640 final.

⁵⁶ Ibidem.

nych UE, niezbędnymi dla zapewnienia realizacji owych celów⁵⁷. Komisja podkreśla, że wszystkie działania i polityki UE będą musiały przyczyniać się do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Jest on jednak krytykowany przez rolników, którzy wskazują na coraz trudniejsze warunki prowadzenia produkcji rolnej i coraz niższą dochodowość. Dostosowanie rolnictwa do jego wymogów, jest – jak podkreśla się w raporcie pt. *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo – zadaniem kosztochłonnym i niesie wiele zagrożeń dla konkurencyjności produkcji rolnej, a w konsekwencji dla dochodów rolników i dostępności żywności*⁵⁸. Spełnienie wysokich wymogów Europejskiego Zielonego Ładu z pewnością nie będzie łatwe. Konieczne mogą być dostosowania uwzględniające aktualne uwarunkowania gospodarcze i polityczne, takie jak te w zakresie zazielenienia i ugorowania, które zostały przyjęte w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 i wybuchem wojny na Ukrainie⁵⁹.

Biorąc jednak pod uwagę aktualne problemy środowiskowo-klimatyczne, wdrożenie działań zapobiegających dalszemu ich narastaniu wydaje się konieczne. Europejski Zielony Ład kładzie bowiem duży nacisk na tę problematykę. Stanowi, że UE powinna dążyć do ochrony, zachowania i poprawy swego kapitału naturalnego oraz chronić zdrowie i dobrostan obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Rolnictwo, obok przemysłu, transportu, energii i innych sektorów, jest bardzo ważnym elementem tej strategii. WPR ma odzwierciedlać ambitne cele Europejskiego Zielonego Ładu. W związku z tym plany strategiczne, które każde państwo członkowskie opracowuje i poddaje zatwierdzeniu przez Komisję dla perspektywy 2023–2027, mają uwzględniać wyzwania klimatyczne i środowiskowe, w szczególności zakładając stosowanie takich praktyk, jak rolnictwo precyzyjne, rolnictwo ekologiczne, agroekologia, agroleśnictwo, i znacznie wyższe niż dotąd standardy w zakresie dobrostanu zwierząt. Głównymi elementami tych planów są ekoschematy. Stanowią

⁵⁷ Ibidem; B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2022, nr 2, s. 22.

⁵⁸ P. Gradziuk i in., *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Warszawa 2021, s. 12, <https://www.irwirpan.waw.pl/860/badania/wplyw-europejskiego-zielonego-ladu-na-polskie-rolnictwo> [dostęp: 10.05.2024].

⁵⁹ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawnorolną*, w: Ż. Zemła-Pacud, T. Zimny (red.), *Ad cuius bonum? O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawną. Księga jubileuszowa Profesor Heleny Żakowskiej-Henzler*, Warszawa 2023, s. 636–637.

one dobrowolne dla rolników systemy płatności w ramach I filara WPR za realizację praktyk korzystnych dla środowiska i klimatu oraz dobrostanu zwierząt. Za wdrożenie jednego lub kilku ekoschematów rolnik uzyskuje dodatkową płatność do podstawowego wsparcia dochodów. Owa płatność ma mu rekompensować poniesione koszty lub utracone dochody wynikające z wdrażania ekoschematów. Zobowiązania wynikające z ekoschematów wykraczają bowiem poza wymogi określone w warunkowości. Polska zawarła w swoim planie strategicznym następujące ekoschematy: 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 trwałych użytkach zielonych; grunty wyłączone z produkcji. Możliwe jest łączenie ekoschematów w ramach gospodarstwa tak, aby zapewnić jak najbardziej efektywne korzystanie z nich⁶⁰. Należy podkreślić, że wdrażanie ekoschematów, które wiąże się niewątpliwie z wysiłkiem dla rolnika, jest dobrze wynagradzane. Budżet przeznaczony na ekoschematy zakłada wydatkowanie w latach 2023–2026 ok. 884 mln EUR rocznie (średnio)⁶¹, czyli w przeliczeniu 3–4 mld zł rocznie. Stawki z tytułu realizacji poszczególnych ekoschematów zostały określone w drodze rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶². W Polsce o ekoschematy wystąpiło dotychczas ok. 400 tys. rolników⁶³.

Drogą do osiągnięcia ambitnych celów stawianych WPR są jednak nie tylko zachęty w postaci dobrowolnych ekoschematów, ale także obowiązki wynikające z aktów ustawodawczych. „Ambitne cele” obejmujące znaczące ograniczenie stosowania chemicznych pestycydów, nawozów i antybiotyków znajdują swój wyraz w propozycjach aktów prawnych. Komisja zapowiedziała w Komunikacie Europejski Zielony Ład, że określi środki, również legislacyjne, niezbędne do realizacji tych ograniczeń. W wykazie pt. „Plan działania – Najważniejsze inicjatywy” zawarła harmonogram prac

⁶⁰ Szerzej: B. Włodarczyk, *Prawne instrumenty ochrony środowiska...*, s. 17–18.

⁶¹ Ekoschematy obszarowe: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/ekoschematy3> [dostęp: 10.05.2024].

⁶² Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 27 lutego 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2023 r. (Dz.U. poz. 265); rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 25 kwietnia 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz dobrostanu zwierząt za 2023 r. (Dz.U. poz. 645).

⁶³ K. Nowak, *Wiceminister rolnictwa: Odrzucając Zielony Ład, rolnicy stracą 3 mld złotych rocznie*, <https://forsal.pl/biznes/rolnictwo/artykuly/9504911,wiceminister-rolnictwa-odrzucajac-zielony-lad-rolnicy-straca-3-mld-z.html> [dostęp: 10.05.2024].

nad wdrożeniem konkretnych działań z zakresu rolnictwa, które wynikają z Europejskiego Zielonego Ładu. Konkretnie rzecz ujmując, zasadne jest wskazanie np. działania określanego jako „środki, w tym ustawodawcze, mające na celu znaczne ograniczenie stosowania chemicznych pestycydów i związanego z nimi ryzyka oraz ograniczenie stosowania nawozów i antybiotyków”. Wyrazem inicjatyw służących wdrożeniu tego działania jest np. wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia PE i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115⁶⁴. Takich wniosków ustawodawczych jest znacznie więcej i wpisują się one w poszczególne strategie, stanowiące elementy Europejskiego Zielonego Ładu, np. strategię leśną 2030⁶⁵ czy strategię na rzecz bioróżnorodności⁶⁶. Konkretyzując, strategie te są realizowane poprzez stosowne wnioski ustawodawcze, w szczególności wniosek dotyczący rozporządzenia PE i Rady w sprawie produkcji i wprowadzania do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego, zmieniającego rozporządzenia PE i Rady (UE) 2016/2031 i 2017/625 oraz uchylającego dyrektywę Rady 1999/105/WE⁶⁷, czy wniosek dotyczący dyrektywy PE i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb⁶⁸.

Ważnym elementem Zielonego Ładu jest także Strategia „od pola do stołu”, która ma służyć ograniczeniu wpływu, jaki mają na środowisko sektory przetwórstwa żywności i handlu detalicznego poprzez działania w zakresie transportu, przechowywania, opakowań i marnotrawienia żywności. Jednym z jej celów jest przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności. Strategia ta znajduje wyraz w konkretnych pracach ustawodawczych, np. we wniosku dotyczącym dyrektywy PE i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE

⁶⁴ Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin i w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115, COM (2022) 305 final.

⁶⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Nowa strategia leśna UE 2030”, COM (2021) 572 final.

⁶⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia”, COM (2020) 380 final.

⁶⁷ Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji i wprowadzania do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2031 i 2017/625 oraz uchylające dyrektywę Rady 1999/105/WE, COM (2023) 415 final.

⁶⁸ Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania i odporności gleb, COM (2023) 416 final.

w sprawie odpadów⁶⁹. Wniosek ten w dużej mierze odnosi się do odpadów żywnościowych. Ma on prowadzić do zmniejszenia do 2030 r. o połowę globalnej ilości marnowanej żywności *per capita* w sprzedaży detalicznej i konsumpcji, zmniejszenia strat żywnościowych w procesie produkcji i dystrybucji, w tym strat powstałych podczas zbiorów.

Nie sposób odwołać się do wszystkich prac ustawodawczych, które są prowadzone w celu wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu. Są to konkretne działania, które mają przynieść wymierne rezultaty. Model WPR, który został przyjęty na lata 2023–2027, jest w związku z tym określany jako „model realizacji”. Nie jest to tylko przyciągające uwagę hasło. W najnowszej perspektywie UE rezygnuje z ogólnego podejścia do wdrażania WPR, w którym zasadnicze znaczenie miały rygorystyczne kontrole spełniania wymogów wynikających z przepisów prawa UE i kary nakładane w efekcie audytów⁷⁰. Aktualnie przenosi punkt ciężkości ze zgodności z przepisami na efektywność. Model WPR 2023–2027 jest zatem w większym stopniu ukierunkowany na rezultaty⁷¹. Istotną rolę będą odgrywały w nim wskaźniki realizacji celów, które umożliwiają Komisji ocenę i monitorowanie efektywności wdrażania polityki przez dane państwo członkowskie⁷². Państwa członkowskie zostały bowiem zobowiązane do corocznego składania Komisji sprawozdania z postępów w realizacji przyjętych przez nie celów. W ten sposób, w założeniu, zostanie osiągnięta większa spójność celów WPR z innymi celami UE, zwłaszcza w dziedzinie środowiska i klimatu⁷³.

Jednocześnie w nowym modelu WPR w większym stopniu uwzględniono zasadę pomocniczości, aby umożliwić państwom członkowskim lepsze dostosowanie środków WPR do warunków krajowych⁷⁴. Przygotowywane przez państwa członkowskie plany strategiczne obejmują zarówno I, jak i II filar WPR oraz są dostosowane do krajowych potrzeb i uwarunkowań sektora rolnego. Stanowią indywidualne i spójne strategie interwencji każdego państwa⁷⁵. Zmieniła się także nomenklatura – obecnie wszystkie rodzaje

⁶⁹ Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, COM (2023) 420 final.

⁷⁰ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 114–115.

⁷¹ Komunikat Komisji z 29 listopada 2017 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM (2017) 713 final.

⁷² A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 115–116.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Szerzej: J.A. McMahon, *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham 2019, s. 227 i n.

wsparcia określa się jako „interwencje”. Są zatem: interwencje w formie płatności bezpośrednich⁷⁶, interwencje związane z rozwojem obszarów wiejskich⁷⁷ oraz interwencje w niektórych sektorach⁷⁸. Warunkowość wykracza poza wymogi zasady wzajemnej zgodności, wdrażanej w perspektywie 2014–2020.

Ewolucji uległa także Wspólna Organizacja Rynków Rolnych. Narzędzia interwencyjne, określane jako „siatka bezpieczeństwa”, są obecnie stosowane w sytuacji kryzysów związanych z poważnymi zakłóceniami na rynku. W istocie wciąż stosowanym narzędziem interwencyjnym jest cena interwencyjna, określana jednak na zasadach rynkowych, i powiązany z nią skup interwencyjny, który służy stabilizacji rynku. Wspólna Organizacja Rynków Rolnych obejmuje także dopłaty do prywatnego przechowywania⁷⁹; programy pomocy w określonych sektorach, np. wina, chmielu, pszczelarskim; wymogi w zakresie wprowadzania do obrotu określonych kategorii produktów, np. wina; funkcjonowanie organizacji producentów; uruchamiane w sytuacjach kryzysowych środki wyjątkowe⁸⁰; handel z państwami trzecimi⁸¹.

Warto podkreślić, że do poważnych zmian doszło w zakresie handlu z państwami trzecimi, a więc relacji z WTO. UE zobowiązała się w ramach Porozumienia w sprawie rolnictwa, które weszło w życie w 1995 r. w wyniku negocjacji Rundy Urugwajskiej WTO, do stopniowej redukcji stawek celnych i konsekwentnie to czyni, ustanawiając niektóre z nich na poziomie

⁷⁶ Rodzaje interwencji mogą mieć formę płatności bezpośrednich niezwiązanych i związanych z produkcją. Są one wymienione w art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z 2 grudnia 2021 r. ustanawiające 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 uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435), s. 1.

⁷⁷ Interwencje dotyczące rozwoju obszarów wiejskich zostały wymienione w art. 69 rozporządzenia nr 2021/2115.

⁷⁸ Sektory objęte interwencjami zostały określone w art. 42 rozporządzenia nr 2021/2115.

⁷⁹ Mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania jest uruchamiany czasowo – jego celem jest osiągnięcie stabilizacji rynku określonych prawnie produktów poprzez zagospodarowanie sezonowych nadwyżek produkcyjnych.

⁸⁰ Środki wyjątkowe zostały określone w art. 219–222 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz. Urz. UE L 347), s. 671.

⁸¹ Obejmuje on takie zagadnienia jak stawki celne, kontyngenty ilościowe na przywóz i wywóz produktów rolnych, refundacje wywozowe.

0%⁸². Znaczącym krokiem jest likwidacja refundacji wywozowych – stosowane one były w eksporcie produktów rolnych z UE do końca perspektywy 2014–2020⁸³. Stanowiły różnicę między wewnętrzną ceną produktu rolnego w UE a otrzymywaną przez eksportera niższą ceną światową. Zakłócały tym samym konkurencyjność na rynkach światowych. Zachęcały też producentów unijnych do eksportu produktów występujących w UE w nadmiarze na rynki państw trzecich⁸⁴. Ich krytyka na forum WTO doprowadziła do likwidacji tego instrumentu wsparcia w UE.

Do historii przeszły także kwoty cukrowe i mleczne. Kwoty mleczne zostały zniesione w 2015, a cukrowe w 2017 r. Stanowiły one gwarancję zbytu towarów dla producenta. Wraz z ich likwidacją nastąpiło „uwolnienie rynku”.

Filarem WPR jest nadal wszechstronny rozwój obszarów wiejskich. W pierwszych latach funkcjonowania WPR tematyka rozwoju obszarów wiejskich była podejmowana w ograniczonym stopniu. Aktualnie polityka rozwoju obszarów wiejskich ciągle zyskuje na znaczeniu. Instrumenty rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie finansowej 2023–2027 są zawarte w rozporządzeniu nr 2021/2115⁸⁵.

Z kolei problematyka prawna dotycząca systemu własności rolniczej, obrotu gruntami rolnymi, struktury wewnętrznej gospodarstw wciąż leży w gestii państw członkowskich⁸⁶.

4. W przyszłości WPR pozostanie jedną z najważniejszych polityk sektorowych na poziomie UE. Będzie tak ze względu na rolę rolnictwa

⁸² A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 115–116.

⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2117 z 2 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina i (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 435), s. 262. Art. 1 pkt 56 rozporządzenia uchyla z dniem 1 stycznia 2021 r. cały rozdział VI rozporządzenia nr 1308/2013, dotyczący refundacji wywozowych.

⁸⁴ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, s. 97.

⁸⁵ Rozdział IV rozporządzenia nr 2021/2115, pt. „Rodzaje interwencji związanych z rozwojem obszarów wiejskich”.

⁸⁶ B. Włodarczyk, *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa 2021, s. 30; komunikat wyjaśniający Komisji z 18 października 2017 r. w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej, C/2017/6168 (Dz. Urz. UE C 350), s. 5; A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 103.

jako sektora gospodarki, ale także na jego funkcje o charakterze ogólnospołecznym, nieprodukcyjnym⁸⁷. Nie bez powodu rolnictwo uznaje się za „dostarczyciela dóbr publicznych”⁸⁸ w takich obszarach, jak turystyka, kultura, tradycja, ochrona środowiska, zachowanie gatunków roślin i zwierząt, rozwój regionalny i wiele innych. Rolnictwo określa się wręcz jako „wielofunkcyjne” (*multifunctional agriculture*⁸⁹). Niemniej utrzymywany będzie trend zmniejszania wydatków z unijnego budżetu na politykę rolną. Przyjęty dla perspektywy finansowej 2023–2027 unijny budżet na rolnictwo – w cenach stałych z 2018 r. – wyniósł ok. 336,4 mld EUR, co odpowiada 31,3% budżetu UE. To dużo. Niemniej kwota ta jest wyraźnie niższa niż kwota przeznaczona na rolnictwo w poprzedniej perspektywie finansowej 2014–2020, kiedy to udział wydatków na WPR w budżecie UE stanowił ok. 35,4% i odpowiadał kwocie ok. 382,8 mld EUR. Wydatki na WPR sukcesywnie spadają – na początku funkcjonowania WPR udział środków z budżetu UE na WPR wynosił ok. 80%, w latach 80. – ok. 66%⁹⁰, a obecnie – nieco ponad 30%.

Wpływ na trend zmniejszania wydatków na rolnictwo miały zmiany uwarunkowań społecznych i gospodarczych zachodzące w ciągu 65 lat istnienia WE/UE, które uzasadniałyby utrzymanie tak wysokich wydatków na rolnictwo jak w początkach WE. Podkreśla się, że wkład sektora rolnego w tworzenie wartości dodanej UE (odpowiednika PKB) wynosi niecałe 2%. Według danych Eurostatu wartość dodana brutto wytworzona w sekcji „Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo” w 2023 r. wyniosła w UE ok. 1,9%⁹¹. W krajach rozwiniętych znaczenie rolnictwa dla PKB nie jest wysokie. Większość swojej wartości dodanej generują one w sektorze usług. Przykładowo w Niemczech rolnictwo generuje zaledwie 0,9% PKB⁹². Rosnąca rola innych sektorów gospodarki unijnej niż rolnictwa dla generowania wartości dodanej nie sprzyja legitymizacji wydatków na WPR.

⁸⁷ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji...*, s. 47.

⁸⁸ J. Wilkin, *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4, s. 27.

⁸⁹ M. Cardwell, *The European Model of Agriculture*, Oxford 2004, s. 37.

⁹⁰ A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Wspólna Polityka Rolna...*, s. 114–115.

⁹¹ *20 lat polskiego rolnictwa w UE. Perspektywa makroekonomiczna. Wybrane fakty. Raport Instytutu Finansów Publicznych*, <https://www.ifp.org.pl/20-lat-polskiego-rolnictwa-w-ue-perspektywa-makroekonomiczna-wybrane-fakty/> [dostęp: 10.05.2024].

⁹² T. Lipczyński, *Jak duże znaczenie ma rolnictwo dla gospodarek Europy? Wyraźny trend*, <https://forsal.pl/gospodarka/pkb/artykuly/8973955,jak-duze-znaczenie-ma-rolnictwo-dla-gospodarek-europy-wyraźny-trend-.html> [dostęp: 10.05.2024].

Ponadto choć niemal 1/3 obywateli UE mieszka na wsi, to według danych Eurostatu w rolnictwie zatrudnione jest jedynie 4% całkowitej siły roboczej UE, tj. ok. 9,7 mln osób⁹³. Warto dodać, że przeciętne roczne dochody zatrudnionych w rolnictwie (włącznie z dopłatami) są w zdecydowanej większości krajów członkowskich niższe niż średnie płace w gospodarce, a poziom ubóstwa na wsi wyższy, mimo to obecnie nie da się już uzasadniać konieczności istnienia WPR wyłącznie sytuacją ekonomiczną producentów rolnych⁹⁴.

W tych warunkach potrzeba silnego dotowania rolnictwa nie znajduje już takiego uzasadnienia i legitymizacji społecznej jak w początkach WE, kiedy Europa była dotknięta brakami żywności. Zapewnienie jej samowystarczalności żywnościowej wymagało wówczas wysokiego dotowania produkcji rolnej w celu jej maksymalizacji oraz wsparcia dochodów producentów rolnych. Spotykało się to ze zrozumieniem społecznym. W ciągu kolejnych lat rozwoju WPR powstał jednak problem z zagospodarowaniem nadwyżek produktów rolnych, a obecnie problem marnotrawienia żywności na ogromną skalę. W konsekwencji, jak wskazują badania ankietowe prowadzone na poziomie UE, tylko 53% badanych „nierolników” uznało, że rolnicy potrzebują wsparcia dochodowego⁹⁵. Obywatele UE wyrażają natomiast ich oczekiwania wobec sektora rolnego, tak jak wobec innych sektorów gospodarki, w związku z narastającymi problemami w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu. Wspomniane wyżej badanie społeczne wskazuje, że według 92% badanych WPR powinna pozytywnie oddziaływać na klimat i środowisko⁹⁶.

Sektor rolny będzie także zapewne podlegał procesom prowadzącym do wykorzystania innowacyjnych metod produkcji rolnej. Także ten trend związany jest z ogromnym wyzwaniem, jakie stoi przed UE, tj. przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. Taką innowacyjną metodą są przykładowo tzw. techniki genomowe (NTG). Pozwalają one uzyskiwać rośliny o większej odporności na susze i choroby. Ponadto ich uprawa wymaga mniej nawozów i pestycydów, co jest także istotne z perspektywy ochrony środowiska. NTG to zatem innowacja, która może zwiększyć odporność systemu żywnościowego na zmiany klimatu, ale również chronić środowisko przed negatywnym wpływem na nie sektora rolnego. Obecnie na poziomie UE

⁹³ Ł. Kryszak, *Przyszłość wspólnej polityki rolnej. O co powinien zabiegać potencjalny komisarz Wojciechowski?*, <https://klubjagiellonski.pl/2019/09/09/przyszlosc-wspolnej-polityki-rolnej-o-co-powinien-zabiegac-potencjalny-komisarz-wojciechowski/> [dostęp: 10.05.2024].

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Ibidem.

prowadzone są prace legislacyjne nad rozporządzeniem dotyczącym technik genomowych⁹⁷.

Na forum międzynarodowym z kolei wciąż postulowane jest większe otwarcie się UE na postulaty państw trzecich dotyczące liberalizacji handlu produktami rolnymi. Aktualnie trwają negocjacje w ramach Rundy z Doha (określanej także jako Runda Katarska lub Runda Rozwoju). Runda ta rozpoczęła się w 2001 r. i wydaje się daleka od zakończenia. Negocjacje dotyczą głównie szczególnych rozwiązań dla państw rozwijających się, które miały niewielki wpływ na dotychczasowe ustalenia rolne na forum WTO. Ich siła tymczasem rośnie⁹⁸.

Najlepszą konkluzją tych rozważań jest przywołanie starego, bo sprzed 40 lat, ale wciąż aktualnego wyroku TSUE, w którym unijny trybunał stwierdził, że interpretacja zadań WPR powinna być dokonywana w świetle rozwoju rolnictwa i gospodarki jako całości⁹⁹. Współczesna gospodarka bez wątpienia łączy się z potrzebą wprowadzenia rozwiązań zapobiegających zmianom klimatycznym. Również obecnych priorytetów WPR nie można rozpatrywać w oderwaniu od tego ważnego wyzwania.

BIBLIOGRAFIA

- Cardwell M. (2004), *The European Model of Agriculture*, Oxford.
- Czechowski P., M. Korzycka-Iwanow, S. Prutis, A. Stelmachowski (red.) (2001), *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Gradziuk P. i in. (2021), *Wpływ Europejskiego Zielonego Ładu na polskie rolnictwo*, Warszawa.
- Hankin R. (1981), *An Introduction to the Law of the Common Agricultural Policy*, „Holds-worth Law Review” nr 6(1).
- Hartig Danielsen J. (2013), *EU Agricultural Law*, Alphen aan den Rijn.
- Heller J.R. (1963), *Agricultural Policy of the European Economic Community*, „Harvard International Law Club Journal” nr 5(1).
- Jurcewicz A. (1993), *Polityka rolna Wspólnoty w Jednolitym Rynku Europejskim*, „Studia Prawnicze” nr 4(118).
- Jurcewicz A. (1997), *Integralność i granice wspólnej polityki rolnej w kontekście dostosowania polskiego ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 2(3).

⁹⁷ Wniosek – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roślin użytkiwanych za pomocą niektórych nowych technik genomowych oraz pochodzących z tych roślin żywności i pasz, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2017/625, COM (2023) 411 final.

⁹⁸ Szerzej: M. Wojtas, *Potencjalne korzyści z Rundy Doha dla krajów rozwiniętych i rozwijających się*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, nr 42, s. 219–233.

⁹⁹ Wyrok TSUE z 23 lutego 1988 r., *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich*, sygn. akt: C-131/86, ECLI:EU:C:1988:86.

- Jurcewicz A. (2002), *Związki prawa żywnościowego z prawem rolnym – wybrane problemy*, „Studia Iuridica Agraria” t. III.
- Jurcewicz A. (2004), *Ograniczenia w handlu produktami rolnymi w aspekcie ochrony zdrowia*, „Studia Prawnicze” nr 4(162).
- Jurcewicz A. (2007), *Charakterystyka Wspólnej Polityki Rolnej*, w: A. Jurcewicz (red.) *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa.
- Jurcewicz A. (2012), *Komentarz do art. 39 TFUE*, w: D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa.
- Jurcewicz A., Włodarczyk B. (2019), *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, w: P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa.
- Jurcewicz A., Włodarczyk B. (2023), *O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawnorolną*, w: Ż. Zemła-Pacud, T. Zimny (red.), *Ad cuius bonum? O wartościach i interesach zasługujących na ochronę prawną. Księga jubileuszowa Profesor Heleny Żakowskiej-Henzler*, Warszawa.
- Klimowicz M. (2014), *Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej*, w: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław.
- Korzycka-Iwanow M. (2005), *Prawo żywnościowe. Zarys prawa polskiego i wspólnotowego*, Warszawa.
- Król M.A. (2011), *Zasada wzajemnej zgodności – nowy instrument ochrony środowiska*, w: M. Rudnicki (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin.
- Król M.A. (2015), *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Lichorowicz A. (1996), *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków.
- McMahon J.A. (2019), *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham.
- Meester G. (2004), *European Union, Common Agricultural Policy, and World Trade*, „Kansas Journal of Law & Public Policy” nr 14(2).
- Meulen B. van der (2020), *Food law: development, crisis and transition*, w: B. van der Meulen, B. Wernaart (red.), *EU Food Law. Handbook*, Wageningen.
- Mozo F.M. (2023), *Contradictions in the evolution of the CAP*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Mucha-Leszko B. (2004), *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przesłanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” vol. 38.
- Stankiewicz D., *Wspólna Polityka Rolna – geneza, ewolucja i przyszłość*, „Infos” 2010, nr 12(82).
- Tomczak F. (2009), *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE i strategia rozwoju rolnictwa polskiego*, Warszawa.
- Tomkiewicz E. (1995), *Podstawowe instrumenty prawne polityki rynkowej w rolnictwie Wspólnoty Europejskiej*, w: A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Warszawa.
- Tomkiewicz E. (2000), *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa.

- Wilkin J. (2011), *Wielofunkcyjność wsi i rolnictwa a rozwój zrównoważony*, „Wieś i Rolnictwo” nr 4(154).
- Włodarczyk B. (2020), *Wyrok TSUE z 13 listopada 2019 r. w sprawie C-2/18 – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Włodarczyk B. (2021), *Obrót nieruchomościami rolnymi w świetle traktatowej swobody przepływu kapitału*, Warszawa.
- Włodarczyk B. (2022), *Prawne instrumenty ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianom klimatu we Wspólnej Polityce Rolnej na lata 2023–2027*, „Przegląd Prawa Rolnego” nr 2.
- Wojtas M. (2008), *Potencjalne korzyści z Rundy Doha dla krajów rozwiniętych i rozwijających się*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” nr 42.
- Zimny L. (2007), *Definicje i podziały systemów rolniczych*, „Acta Agrophysica” nr 10(2).