

Beata Jeżyńska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0001-6753-5673

beata.jezynska@umcs.pl

## Płatności prośrodowiskowe jako instrument ochrony użytkowej biosfery w rolnictwie

### STRESZCZENIE

Utrzymanie oczekiwanego poziomu produktywności w rolnictwie generuje poważne obciążenie dla środowiska naturalnego. Do najważniejszych czynników środowiskowych narażonych na oddziaływanie rolnictwa zalicza się różnorodność biologiczną, ilość i jakość wody, powietrza oraz gleby. Oceny wszystkich wskazanych aspektów środowiskowych towarzyszących produkcji rolnej wypadają negatywnie. Stan środowiska rolniczego ulega szybkiej degradacji. W takiej sytuacji instrumenty ochrony środowiska doczekały się szczególnej uwagi prawodawcy europejskiego tworzącego nowe programowe założenia Wspólnej Polityki Rolnej obowiązującej po roku 2020.

**Słowa kluczowe:** Wspólna Polityka Rolna; instrumenty prośrodowiskowe w rolnictwie; Komisja Europejska; Europejski Trybunał Obrachunkowy

### ZAZIELENIANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UE

W 2020 r. dobiega końca trwający od 2014 r. okres programowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Na forum europejskim<sup>1</sup> oraz w państwach członkowskich<sup>2</sup> prowadzone są ustalenia co do nowego modelu WPR. Przyszłe konstrukcyjne rozwiązania zdeterminują prawne regulacje w zakresie wielkości finansowania, instrumentów wsparcia, administracji rolnej oraz celów, jakie będą realizowane w sferze rynkowo-dochodowej i strukturalnej. Analiza już przedłożonych kluczowych dokumentów Komisji Europejskiej<sup>3</sup> oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>4</sup> pozwala na zapoznanie się z dokonaną oceną efektywności wdrożenia dotychczasowych instrumentów WPR oraz kierunków programowanych zmian.

Przedmiotem rozważań są instrumenty finansowe, za pomocą których realizowany był szczególnie cel WPR zwany „zazielenianiem” (*greening*) oraz dalsze perspektywy proekologicznych działań realizowanych w ramach polityki rolnej Unii Europejskiej.

W ujęciu normatywnym, w myśl postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośred-

---

<sup>1</sup> A. Mathews, *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*, Geneva 2018.

<sup>22</sup> Zob. M. Wigier, A. Kowalski, *The common Agricultural Policy of the European Union – the present and the future. Member States point of view*, Warsaw 2018 – poddano tu analizie wdrażane instrumenty WPR oraz propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą tej polityki po 2021 r. dokonaną z punktu widzenia Austrii, Włoch, Polski, Słowacji, Czech, Węgier, Rumunii i Bułgarii. Zob. także: M.A. Król, *Skuteczność implementacji rolno-środowiskowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.2163>, s. 233–252.

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM(2017) 713, 29.11.2017, oraz wnioski Komisji.

<sup>4</sup> Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r., COM(2018) 392, 393, 394, wersja ostateczna (Dz.Urz. UE C 41/01, 1.02.2019).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej<sup>5</sup>, „zazielenianie” odnosi się właściwie tylko do instrumentu finansowego, jakim są płatności, przyznawanego za podejmowane w gospodarstwach rolnych praktyki rolnicze zmierzające do ochrony środowiska, zahamowania spadku różnorodności biologicznej i zapobiegania zmianom klimatu (np. dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych lub obszarów proekologicznych)<sup>6</sup>. Mimo dość ograniczonego zakresu tak sformułowanego „zazieleniania” w opinii społecznej oraz piśmiennictwie było ono traktowane zdecydowanie szerzej – jako wszystkie instrumenty prośrodowiskowe realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Ich prezentacja w tym miejscu nie jest konieczna, doczekały się bowiem wielu ocen i opinii piśmiennictwa. Dla jasności dalszych wywodów należy tylko wskazać, że podstawowe normy i wymogi prośrodowiskowe ujęte zostały w ramach zasady wzajemnej zgodności, która była wiążąca dla największej grupy rolników i dotyczyła największego obszaru gruntów rolnych, tworząc tym samym podstawowy poziom oddziaływania na środowisko. Dalej idące pod względem wymagań i skierowane do wybranych grup producentów rolnych były z kolei przewidziane – jako obligatoryjne lub dobrowolne – zobowiązania prośrodowiskowe, realizowane tak w filarze rynkowym, jak i strukturalnym. Komisja kwalifikowała „zazielenianie” jako środkowy poziom w tzw. trypoziomowej piramidzie instrumentów ekologicznych WPR. W założeniach prawodawcy europejskiego „zazielenianie” i normy dobrej kultury rolnej miały stanowić dwa mechanizmy, które wzajemnie się uzupełniają, służąc poprawie efektów działalności prośrodowiskowej rolnictwa.

W szerokim rozumieniu „zazielenianie” stało się swoistym hasłem wywoławczym Wspólnej Polityki Rolnej w kończącym się okresie programowania, wyrazem dążenia do harmonizacji polityki rolnej z ogólnymi celami polityk Unii Europejskiej określonymi w dokumencie programowym „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”<sup>7</sup> oraz mocno tam wyartykułowanymi nowymi zadaniami europejskiego rolnictwa w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym, zachowania bioróżnorodności oraz działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Efekty, jakie miały zostać osiągnięte wskutek „zazieleniania”, określano jako dostarczenie dóbr publicznych niemożliwych do uzyskania inną drogą, mających stanowić gwarancję ładu i dobrobytu społecznego oraz tzw. unijną wartość dodaną, przez którą rozumie się dodatkowy rezultat unijnego działania, który nie zostałby osiągnięty na skutek nieskoordynowanego działania na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym<sup>8</sup>. Tak założone efekty to zasadniczy i najważniejszy argument przemawiający za utrzymaniem europejskiej Wspólnej Polityki Rolnej w obecnym kształcie.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 608–670), dalej: rozporządzenie 1307/2013.

<sup>6</sup> Szerzej zob. M.A. Król, *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016, s. 306.

<sup>7</sup> KOM/2010/2020, wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010.

<sup>8</sup> Pojęcie unijnej wartości dodanej, choć coraz częściej traktowane jako swoisty miernik osiągnięcia określonych w politykach celów, nie ma jednolitej definicji. Podana w treści interpretacja pochodzi z dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE (COM(2017) 358, 28.06.2017) i obecnie jest najczęściej stosowana w dokumentach urzędowych Komisji i Trybunału Obrachunkowego UE.

## OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI DOTYCHCZASOWYCH PŁATNOŚCI PROŚRODOWISKOWYCH

Utrzymanie oczekiwanego poziomu produktywności w rolnictwie generuje poważne obciążenie dla środowiska naturalnego. Do najważniejszych czynników środowiskowych narażonych na oddziaływanie rolnictwa zalicza się różnorodność biologiczną, ilość i jakość wody, powietrza oraz gleby. Oceny wszystkich wskazanych aspektów środowiskowych towarzyszących produkcji rolnej budzą poważne zaniepokojenie.

Co do różnorodności biologicznej stwierdza się, że stan ochrony siedlisk rolniczych jest zadowalający tylko w 11%. Od 1990 r. populacja pospolitych ptaków krajobrazu rolniczego zmniejszyła się o 30%, a populacja motyli łąkowych – niemal o 50%. Odnosnie do jakości i ilości wody należy stwierdzić, że na unijnych użytkach rolnych obserwuje się trwałe nadmierne stężenie azotu. Średnie stężenie tego pierwiastka wynosi 50 kg/ha. Od 1993 r. poziomy azotanów w rzekach obniżyły się, lecz spadek ten nie dotyczy wód gruntowych. Oprócz tego rolnictwo odpowiada za ponad 50% wykorzystania słodkiej wody w Europie<sup>9</sup>. Do głównych związków zanieczyszczających powietrze należy amoniak, a rolnictwo generuje niemal 95% emisji amoniaku w Europie. Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa stanowiły 11% ogółu unijnych emisji w 2015 r. Emisje te zmniejszyły się o 20% w latach 1990–2013, ale od 2014 r. ponownie zaczęły wzrastać. Pochłanianie netto skażeń powietrza w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów oraz zmiany sposobu użytkowania gruntów i leśnictwa skompensowało tylko około 7% całkowitych unijnych emisji gazów cieplarnianych<sup>10</sup>. Postępuje też degradacja gruntów. Około 45% gleb mineralnych w UE ma niską lub bardzo niską zawartość węgla organicznego (0–2%), a 45% ma średnią zawartość węgla organicznego (2–6%). Spadki zawartości węgla organicznego powodują spadek żyzności gleb oraz prowadzą do wzrostu ryzyka pustynnienia<sup>11</sup>.

W takiej sytuacji instrumenty ochrony środowiska doczekały się szczególnej uwagi prawodawcy europejskiego, a kilkuletni czas realizacji założeń programowych Wspólnej Polityki Rolnej został poddany ocenie.

Dokonana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) oraz Komisję Europejską *ex post* weryfikacja założonych celów, osiągniętych skutków środowiskowych w rolnictwie, stopnia wdrożenia odpowiednich instrumentów prawnych i finansowych oraz efektywności ich wydatkowania ze środków pochodzących z funduszy finansowanych z budżetu Unii Europejskiej wypadła negatywnie.

---

<sup>9</sup> EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016*, 2017, [www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016/at\\_download/file](http://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016/at_download/file) [dostęp: 3.11.2019].

<sup>10</sup> Eurostat wyróżnia trzy typy regionów: „głównie wiejski”, „pośredni” i „głównie miejski” oraz zaleca prezentację danych w podziale na te trzy grupy, co Trybunał uczynił w niniejszym dokumencie. Zawarte w komunikacie stwierdzenie, że 55% ludności UE zamieszkuje na obszarach wiejskich, wynika z zestawienia regionów „głównie wiejskich” z regionami „pośrednimi”. Regiony „pośrednie” równie dobrze mogłyby zostać zestawione z regionami „głównie miejskimi”, co uzasadniałoby stwierdzenie przeciwne, że 80% ludności UE zamieszkuje w regionach miejskich.

<sup>11</sup> JRC, *The State of Soil in Europe*, 2012, [https://esdac.jrc.ec.europa.eu/ESDB\\_Archive/eusoils\\_docs/other/EUR25186.pdf](https://esdac.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR25186.pdf) [dostęp: 3.11.2019]; EEA, *State of the Nature in the EU*, 2015, [www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu](http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu) [dostęp: 3.11.2019]; DG AGRI, *Facts and figures on EU agriculture and the CAP*, [https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en) [dostęp: 3.11.2019].

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

W ramach I filaru ocenie poddano wymogi wzajemnej zgodności związane z płatnościami bezpośrednimi do gruntów rolnych i płatnościami za zazielenianie, natomiast w ramach II filaru – płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz rolnictwo ekologiczne.

W dokonanej ocenie instrumentów próśrodkowych zarówno Komisja Europejska, jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy sformułowały poważne zastrzeżenia.

W przypadku programów rolnośrodowiskowych zdaniem ETO:

- cele określone przez państwa członkowskie były zbyt liczne i niewystarczająco zdefiniowane, by móc ocenić, czy zostały osiągnięte,
- brak było skupienia uwagi w regulacjach krajowych na konkretnych problemach środowiskowych,
- państwa członkowskie nie udostępniały informacji na temat środowiskowych korzyści osiągniętych w wyniku płatności rolnośrodowiskowych<sup>12</sup>,
- wymogi wzajemnej zgodności postawione przed producentami rolnymi nie zostały odpowiednio sformułowane, a ich charakter był czysto formalny,
- nie wszystkie kraje członkowskie (np. Francja, Słowenia, Belgia, Holandia, Portugalia)<sup>13</sup> implementowały całość norm zasady wzajemnej zgodności, co znacząco obniżyło skuteczność tego instrumentu,
- mimo że wymogi, które musieli spełnić rolnicy, były liczne i złożone, niemal wszystkie stosowano już wcześniej na mocy obowiązujących regulacji, więc wprowadzenie omawianej zasady nie spowodowało istotnej zmiany w praktykach rolniczych<sup>14</sup>.

W zakresie rolnictwa ekologicznego ETO wskazał konieczność zwiększenia kontroli odpowiednich organów państw członkowskich nad jednostkami certyfikującymi z uwagi na fakt, że obecny system kontroli produktów ekologicznych nie dostarcza pewności, że kluczowe wymogi produkcji ekologicznej zostały spełnione<sup>15</sup>.

Dodatkowa analiza dotyczyła wzajemnych relacji między praktykami rolnymi w ramach nowej płatności z tytułu zazieleniania a wcześniejszymi normami dobrej kultury rolnej. W rezultacie stwierdzono, że istnieją dwa zbiory komplementarnych praktyk rolniczych mających te same cele: utrzymanie gruntów i ochrona różnorodności biologicznej. Niektóre praktyki odbiegają od norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska: płodozmian nie stanowi dywersyfikacji upraw; ochrona trwałych użytków zielonych nie jest utrzymywaniem trwałych użytków zielonych, o którym mowa w prawodawstwie dotyczącym zazieleniania; zachowanie cech krajobrazu na wszystkich użytkach rolnych różni się od posiadania 5% obszaru proekologicznego na gruntach ornych. Ponadto stwierdzono, że nieskuteczne, a nawet wadliwe okazały się nakładające się obowiązki zazieleniania, działania rolno-środowiskowo-klimatyczne oraz – w mniejszym zakresie – zasady wzajemnej zgodności. Oszacowano, że zazielenianie doprowadziło do zmian w praktykach rolniczych tylko na około 5% wszystkich

---

<sup>12</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i czy zarządza się nim odpowiednio?*, Sprawozdanie specjalne nr 7, 2011, [www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1109\\_19/NEWS1109\\_19\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1109_19/NEWS1109_19_PL.PDF) [dostęp: 3.11.2019], s. 8.

<sup>13</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy zasada współzależności jest skuteczna?*, Sprawozdanie specjalne nr 8, 2008, [www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr08\\_08/sr08\\_08\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr08_08/sr08_08_pl.pdf) [dostęp: 3.11.2019], s. 13–14.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 17 i n.

<sup>15</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych*, Sprawozdanie specjalne nr 8, 2012, [www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr12\\_08/sr12\\_08\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr12_08/sr12_08_pl.pdf) [dostęp: 3.11.2019], s. 8, 47.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

użytków rolnych w UE, co dobitnie wskazuje na brak efektywności wdrożonych środków. Trybunał podkreślił, że choć UE zdecydowała się na finansowanie działań związanych z klimatem przez włączenie bądź uwzględnienie ich w różnych instrumentach unijnego finansowania (w tym w WPR), to jednak w dziedzinach rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich nie doszło do wyraźnego przesunięcia nacisku na działania w dziedzinie klimatu i nie zbadano w pełni wszystkich możliwości finansowania tego rodzaju działań.

Sformułowane zastrzeżenia stanowiły kanwę dla prac podjętych nad nową koncepcją Wspólnej Polityki Rolnej, zwłaszcza w wymiarze środowiskowym. Jej dotychczasowe efekty zaprezentowała Komisja w komunikacie z 2017 r. pn. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, a także Trybunał Obrachunkowy w opinii oceniającej projekty nowych założeń WPR opublikowanej na początku 2019 r.

## OCHRONA ZASOBÓW BIOSFERY W ZAŁOŻENIACH WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ NA LATA 2021–2027

Punktem wyjścia jest przyjęcie, że „zmodernizowana wspólna polityka rolna powinna zwiększać europejską wartość dodaną, uwzględniając wysokie ambicje związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu oraz spełniając oczekiwania obywateli dotyczące ich zdrowia, środowiska i klimatu”<sup>16</sup>. Komisja zinterpretowała cele WPR określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w taki sposób, aby dostosować je do obecnego kontekstu.

Generalnie Wspólna Polityka Rolna zmierza do wspierania inteligentnego i odpornego rolnictwa, zwiększenia troski o środowisko, intensyfikacji działań w dziedzinie klimatu, a także do przyczynienia się do realizacji unijnych celów związanych ze środowiskiem oraz umacniania społeczno-gospodarczej struktury obszarów wiejskich. Sformułowane szczególne cele już w całości dotyczą kwestii środowiskowych. Komisja wymaga spójności ze zobowiązaniami porozumienia paryskiego w dziedzinie klimatu, uzgodnionego przez Konferencję Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, oraz z celami zrównoważonego rozwoju. Co więcej, zakłada wkład w realizację unijnych celów w dziedzinie klimatu i energii do 2030 r. nawet w wymiarze 40% środków WPR skierowanych na te właśnie cele. Komisja będzie dokonywać ocen i zatwierdzeń strategicznych planów WPR oraz zmaksymalizuje wkład WPR w realizację unijnych priorytetów i ogólnych celów, jak również celów szczegółowych państw członkowskich w dziedzinie klimatu i energii. Zakłada się też, że WPR powinno odegrać przewodnią rolę w przechodzeniu na bardziej zrównoważone rolnictwo.

Komisja zaproponowała szereg zmian we Wspólnej Polityce Rolnej, w tym zastąpienie programów rozwoju obszarów wiejskich<sup>17</sup> planami strategicznymi WPR obejmującymi wszystkie działania w ramach WPR (płatności bezpośrednie, środki rynkowe, środki rozwoju

---

<sup>16</sup> Uzasadnienie Komisji, s. 1.

<sup>17</sup> Obecne dokumenty programowania EFRROW podlegają przepisom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. L 347, 20.12.2013, s. 487).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

obszarów wiejskich)<sup>18</sup>. Nowy model wdrażania zakłada, że regulacje unijne odnoszą się wyłącznie do państw członkowskich, a nie do beneficjentów, co ma doprowadzić do większej pomocniczości oraz wzrostu odpowiedzialności i rozliczalności państw członkowskich. Utrzymane zostaną dotychczasowe instrumenty finansowania rolnictwa (EFRG i EFRROW), które już nie będą podlegać odrębnym procesom programowania w państwach członkowskich. Połączone programowanie EFRG i EFRROW w ramach jednego ogólnego planu strategicznego WPR ma poprawić spójność między różnymi instrumentami WPR. Wobec przyjęcia przez Unię Europejską skwantyfikowanego międzynarodowego zobowiązania dotyczącego zapobiegania zmianie klimatu, gdzie kluczowym celem jest zmniejszenie do 2030 r. ogólnego poziomu emisji gazów cieplarnianych w UE o 40%<sup>19</sup>, Komisja szacuje, że 40% całkowitej alokacji środków finansowych w ramach WPR<sup>20</sup> zostanie przeznaczona na osiągnięcie tego celu.

Dokonując oceny nowych założeń WPR, Trybunał Obrachunkowy zaakceptował zadeklarowane środowiskowe nachylenie WPR oraz dążenie do poprawy spójności z ogólnymi celami i innymi politykami UE. Zwrócił jednak uwagę na konieczność utworzenia mechanizmów pozwalających na ocenę ilościową i wynikową podejmowanych działań. Zalecane jest – i już powszechnie zaakceptowane – tzw. budżetowanie wynikowe, polegające na związaniu wielkości przyznawanych środków według osiąganych i corocznie monitorowanych wymiernych rezultatów. Każdorazowe zwiększenie dotacji uzależnione jest od zwiększenia produktów lub osiągnięcia innych rezultatów.

Ostatnie ustalenia zapadły na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, które odbyło się 15 lipca 2019 r. Ministrowie, opierając się na opracowanym przez prezydencję dokumencie<sup>21</sup>, w trakcie debaty wymienili poglądy na temat środowiskowych i klimatycznych aspektów WPR po 2020 r. Zostali też poproszeni o przedstawienie poglądów na temat najważniejszych elementów wniosku Komisji oraz o zastanowienie się nad ewentualnymi usprawnieniami, które są potrzebne do osiągnięcia pożądanego wyższego poziomu ambicji w zakresie środowiska i klimatu. Większość delegacji co do zasady poparła zaproponowany przez Komisję wyższy poziom ambicji w zakresie środowiska i klimatu w odniesieniu do przyszłej WPR, ale przy zastrzeżeniu zapewnienia adekwatnych środków finansowych na WPR, które będą stanowić odpowiedź na zwiększony poziom ambicji. Zgodnie z przyjętym oświadczeniem dalsze ustalenia na temat środowiskowych i klimatycznych aspektów WPR podejmowane będą na posiedzeniach Specjalnego Komitetu ds. Rolnictwa, planowanych na listopad 2019 r. Ponadto Grupa Robocza ds. Horyzontalnych Kwestii Rolnych przeprowadziła dyskusję na temat ekoprogramów, warunkowości oraz związanych z nią kontroli i kar, 30-procentowej puli wydatków z EFRROW, jak również objęcia drobnych rolników zasadą

<sup>18</sup> W przypadku EFRROW planowanie strategiczne zostało już wykonane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich.

<sup>19</sup> *Człowiek a zmiana klimatu*, [https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_pl) [dostęp: 10.03.2020].

<sup>20</sup> Śledzenie wydatków w dziedzinie klimatu (motyw 52 i art. 87 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR).

<sup>21</sup> Dokument z dnia 2 lipca 2019 r., 10622/19, 2018/0216(COD).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

warunkowości. Temat ten zostanie poruszony także na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 18 listopada 2019 r.<sup>22</sup>

## PODSUMOWANIE

Dotychczasowe ustalenia dotyczące nowych założeń Wspólnej Polityki Rolnej w sferze działań prośrodowiskowych pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków końcowych.

Po pierwsze, cele w zakresie środowiska i klimatu utrzymały wysoki priorytet, a od WPR oczekuje się podwyższenia „ambicji” w tym zakresie<sup>23</sup>. Poziom ambicji ma być wskazywany w ramach planów strategicznych WPR. Państwa członkowskie określałyby ilościowe cele końcowe dla wskaźników rezultatu w swoich planach strategicznych WPR. Musiałyby także uzasadniać wybrane cele<sup>24</sup>, a nawet przedstawiać dowody na potwierdzenie sytuacji wyjściowej tak, aby umożliwić ocenę, na ile są one ambitne. Komisja oceniałaby cele i ich uzasadnienie w trakcie zatwierdzania planów strategicznych WPR<sup>25</sup>.

Po drugie, WPR po 2020 r. ma być polityką opartą na wynikach. Zakładany jest zatem wyraźny związek między uzyskanymi rezultatami a otrzymanym wsparciem finansowym. Nacisk położono na osiągnięcie określonych, konkretnych celów oraz na ich udokumentowanie. Oznacza to konieczność wypracowania jasnych i jednoznacznych kryteriów monitorowania i oceny.

Po trzecie, zasadnicza zmiana, która niewątpliwie zdeterminuje funkcjonowanie mechanizmów finansowych WPR, polega na przyjęciu tzw. planów strategicznych jako podstawy do ustalania konkretnych rozwiązań w poszczególnych krajach członkowskich, także w zakresie instrumentów ekologicznych. Takie rozwiązanie z jednej strony pozwala na indywidualizację celów i priorytetów, z drugiej zaś może stanowić zagrożenie dla wielkości pozyskiwanych środków z uwagi na zróżnicowany poziom „ambicji” prośrodowiskowych. To ograniczenie „ambicji” jest już widoczne w stanowisku prezentowanym przez polski rząd, który postrzega działania proekologiczne w sposób dość ograniczony. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem, zawartym w dokumencie z listopada z 2018 r.<sup>26</sup>, przyjęto, że Rząd RP dostrzega konieczność powiązania planu strategicznego z krajowymi dokumentami wdrażającymi unijne dyrektywy środowiskowe. Jednakże zwraca uwagę, że takie rozwiązanie będzie wymuszać na państwach członkowskich dodatkowe wzmocnienie ukierunkowania finansowego wsparcia WPR na cele środowiskowe. Propozycja ta może zatem stanowić element zaburzający warunki konkurencji na jednolitym rynku UE na niekorzyść mniej zamożnych państw członkowskich, mających mniejsze możliwości alternatywnego finansowania procesów dostosowawczych ze środków krajowych. Powiązanie planu strategicznego z krajowymi dokumentami wdrażającymi unijne dyrektywy środowiskowe musi wobec tego wiązać się z odpowiednim poziomem ich finansowania oraz niekonkurowania tych środków z pozostałymi kierunkami interwencji w obszarze WPR.

---

<sup>22</sup> Sprawozdanie Rady Unii Europejskiej z dnia 2 października 2019 r. z postępów prac, 12693/19, 2018/0216(COD), 2018/0217(COD), 2018/0218(COD).

<sup>23</sup> Na przykład w ocenie skutków i motywie 16 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

<sup>24</sup> Art. 96–97 i 115–116 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

<sup>25</sup> Art. 106 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

<sup>26</sup> Stanowisko Rady Ministrów, COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

Rząd RP z zainteresowaniem przyjął propozycję uwzględnienia w I filarze WPR systemów na rzecz klimatu i środowiska (tzw. ekoprogramów). Zajął jednak stanowisko, że powinien to być instrument do dobrowolnego stosowania przez państwo członkowskie. Krytycznie też ocenił propozycję KE, aby zarówno w I, jak i II filarze wdrożone zostały bardzo podobne typy interwencji: „ekoprogramy” (I filar) oraz „zobowiązania środowiskowe, klimatyczne” (II filar), co może stanowić utrudnienie dla rolników i dla zapewnienia kompletności między różnymi działaniami na rzecz środowiska w ramach WPR. Dlatego też zgłoszona została propozycja, aby dążyć do złagodzenia lub rezygnacji z pewnych obowiązków zaproponowanych w ramach warunkowości lub ewentualnie do ustanowienia ich jako dobrowolnych dla państwa członkowskiego. Dotyczy to głównie tych wymogów, których wdrożenie będzie generować duże obciążenia zarówno dla administracji, jak i dla rolników, ocenianych jako niewspółmierne do poniesionych nakładów i zakładanych efektów. Krytycznie oceniono też zobowiązywanie państw członkowskich do wdrażania złożonego rozwiązania, jakim jest zrównoważone gospodarowanie składnikami odżywczymi. W kontekście zwiększonych wymogów środowiskowych Rząd RP postuluje dalej zapewnienie elastycznych rozwiązań dla państw członkowskich, umożliwiających wyłączenie z warunkowości pewnych grup gospodarstw, które już dziś – z uwagi na swoją strukturę, typ produkcji (m.in. mozaikowość, tradycyjne metody agrotechniki) – realizują zakładany cel elementu warunkowości, lub gdy znaczenie tego elementu jest mało istotne w warunkach rolno-środowiskowych danej lokalizacji.

Zaprezentowane stanowisko opiera się na założeniu wyrażonym we wcześniejszych stanowiskach Rządu RP<sup>27</sup>, według których zwiększenie ambicji środowiskowo-klimatycznych WPR powinno iść w parze z zapewnieniem odpowiedniego (zwiększonego) budżetu na ten cel oraz ze swobodą wyboru celu i metod realizacji.

Krajowe priorytety WPR po 2020 r.<sup>28</sup> w zakresie działań prośrodowiskowych koncentrują się na uznaniu, że: 1) ważnym zadaniem WPR jest wspieranie ochrony cennych przyrodniczo obszarów, nie tylko rolniczych, ale i wiejskich, oraz stworzenie prostych i nakierowanych na rezultaty działań prośrodowiskowych adresowanych do rolników i innych beneficjentów zarządzających tymi obszarami; 2) należy kontynuować działania nakierowane na zarządzanie gospodarką wodną i odpadami pochodzenia rolniczego, a także wzmacniać narzędzia edukacyjne i szkoleniowe dla mieszkańców obszarów wiejskich, które zwiększają ich świadomość ekologiczną i wiedzę na temat związków między rolnictwem a zmianami klimatu; 3) wkład rolnictwa w ochronę klimatu i budowanie odporności na jego zmiany powinien koncentrować się na ochronie istniejących i budowaniu nowych zasobów węgla organicznego w glebie i biomasy pochodzenia rolniczego oraz na rozwoju odnawialnych źródeł energii. Takie podejście, realizowane poprzez działania w obu filarach WPR, zapewni synergię celów mitygacyjnych i adaptacyjnych. Jest ono zarazem najmniej obciążające dla konkurencyjności unijnego rolnictwa oraz uwzględnia specyfikę jego struktur i systemów produkcji.

<sup>27</sup> Stanowisko Rządu RP z dnia 22 grudnia 2017 r. do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności, COM(2017) 713.

<sup>28</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku – polskie priorytety*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 maja 2017 r., [www.gov.pl/attachment/094cb9b4-6be5-4389-a2c7-70cf7d922888](http://www.gov.pl/attachment/094cb9b4-6be5-4389-a2c7-70cf7d922888) [dostęp: 3.11.2019].



Zaprezentowane nader ograniczone dostrzeżenie potrzeb prośrodowiskowych i wynikające stąd właściwie niezmienione ujmowanie zadań i funkcji krajowego rolnictwa może w rezultacie ograniczyć dostępność do środków finansowych Wspólnej Polityki Rolnej. Ograniczenia w ostatecznym rozrachunku dotkną krajowych producentów rolnych – beneficjentów wszystkich form wsparcia finansowego. Brak spójności z ogólnymi celami UE i działaniami związanymi z coraz bardziej rygorystycznie postrzeganą zrównoważoną gospodarką uniemożliwią pełne uczestniczenie w finansowanych mechanizmach Wspólnej Polityki Rolnej. W tej sytuacji zasadne wydaje się postulowanie o zweryfikowanie dotychczasowego stanowiska i zwiększenie „ambicji” prośrodowiskowych przed wiążącym ustaleniem krajowego planu strategicznego<sup>29</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Człowiek a zmiana klimatu*, [https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_pl) [dostęp: 10.03.2020].
- DG AGRI, *Facts and figures on EU agriculture and the CAP*, [https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/facts-and-figures_en) [dostęp: 3.11.2019].
- EEA, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016, 2017*, [www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016/at\\_download/file](http://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016/at_download/file) [dostęp: 3.11.2019].
- EEA, *State of the Nature in the EU*, 2015, [www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu](http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu) [dostęp: 3.11.2019].
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i czy zarządza się nim odpowiednio?*, Sprawozdanie specjalne nr 7, 2011, [www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1109\\_19/NEWS1109\\_19\\_PL.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1109_19/NEWS1109_19_PL.PDF) [dostęp: 3.11.2019].
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy zasada współzależności jest skuteczna?*, Sprawozdanie specjalne nr 8, 2008, [www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr08\\_08/sr08\\_08\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr08_08/sr08_08_pl.pdf) [dostęp: 3.11.2019].
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Ukierunkowanie pomocy na modernizację gospodarstw rolnych*, Sprawozdanie specjalne nr 8, 2012, [www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr12\\_08/sr12\\_08\\_pl.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr12_08/sr12_08_pl.pdf) [dostęp: 3.11.2019].
- JRC, *The State of Soil in Europe*, 2012, [https://esdac.jrc.ec.europa.eu/ESDB\\_Archive/eusoils\\_docs/other/EUR25186.pdf](https://esdac.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/eusoils_docs/other/EUR25186.pdf) [dostęp: 3.11.2019].
- Król M.A., *Skuteczność implementacji rolnośrodowiskowych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej w ocenie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.2163>.
- Król M.A., *Środowiskowy wymiar płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – zagadnienia prawne*, [w:] *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. B. Jeżyńska, E. Kruk, Lublin 2016.
- Mathews A., *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects*, Geneva 2018.
- Stanowisko polskich organizacji ekologicznych i społecznych na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, [www.wwf.pl/sites/default/files/2017-11/stanowisko.pdf](http://www.wwf.pl/sites/default/files/2017-11/stanowisko.pdf) [dostęp: 7.11.2019].
- Wigier M., Kowalski A., *The common Agricultural Policy of the European Union – the present and the future. Member States point of view*, Warsaw 2018.

### AKTY PRAWNE

- Dokument programowy „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, KOM/2010/2020, wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, COM(2017) 713, 29.11.2017.

<sup>29</sup> Trafne sugestie co do zadań i funkcji rolnictwa w sferze ochrony środowiska i klimatu zob. w: *Stanowisko polskich organizacji ekologicznych i społecznych na temat przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po 2020 roku*, [www.wwf.pl/sites/default/files/2017-11/stanowisko.pdf](http://www.wwf.pl/sites/default/files/2017-11/stanowisko.pdf) [dostęp: 7.11.2019].

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Wspólna Polityka Rolna po 2020 roku – polskie priorytety*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 maja 2017 r., [www.gov.pl/attachment/094cb9b4-6be5-4389-a2c7-70cf7d922888](http://www.gov.pl/attachment/094cb9b4-6be5-4389-a2c7-70cf7d922888) [dostęp: 3.11.2019].

Opinia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r., COM(2018) 392, 393, 394, wersja ostateczna (Dz.Urz. UE C 41/01, 1.02.2019).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.Urz. L 347, 20.12.2013, s. 487).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347, 20.12.2013, s. 608–670).

Sprawozdanie Rady Unii Europejskiej z dnia 2 października 2019 r. z postępów prac, 12693/19, 2018/0216(COD), 2018/0217(COD), 2018/0218(COD).

Stanowisko Rady Ministrów, COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

Stanowisko Rządu RP z dnia 22 grudnia 2017 r. do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przyszłość rolnictwa i produkcja żywności, COM(2017) 713.