

**UWARUNKOWANIA PROEKOLOGICZNYCH ZMIAN
WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
STANOWISK ZAANGAŻOWANYCH STRON**

Karol Kociszewski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Abstrakt. W artykule przedstawiono uwarunkowania reformy WPR na lata 2014-2020 w kontekście zmian związanych z ochroną środowiska. Wykorzystano materiały źródłowe w postaci oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej dotyczących jej budżetu i polityk sektorowych, a także publikacje dotyczące stanowisk organizacji pozarządowych i branżowych oraz opracowania specjalistów na temat polityki rolnej. Na podstawie analizy opisowej wykazano, że w świetle skonkretyzowanych projektów regulacji prawnych, WPR będzie zawierać wzmocnione instrumenty związane z ekologizacją rolnictwa. Największy wpływ na projektowaną reformę miały takie czynniki jej kształtowania, jak stanowiska instytucji unijnych i grup interesów państw członkowskich oraz polityki rozwoju i ochrony środowiska. Mniejszy, ale istotny wpływ miały uwarunkowania związane z preferencjami społecznymi i stanowiskami organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: reforma Wspólnej Polityki Rolnej, ochrona środowiska w rolnictwie

WPROWADZENIE

W dyskusji nad reformą Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) dominują kwestie ekonomiczno-społeczne, warto jednak zwrócić uwagę na powiązane z nimi uwarunkowania ochrony środowiska. Są one bardzo złożone i wynikają ze stanowisk przedstawionych przez instytucje Unii Europejskiej (UE) – zwłaszcza Komisji Europejskiej (KE) i Parlamentu Europejskiego (PE) – siły przetargowej grup interesu (państw członkowskich)

zarówno w stosunku do kształtu przyszłej WPR, jak i budżetu UE na lata 2014-2020. Istotne są również preferencje społeczne, propozycje organizacji pozarządowych, związków zawodowych rolników, odniesienia do polityki ochrony środowiska i polityki rozwoju oraz uwarunkowania liberalizacji światowego handlu. Wymienione uwarunkowania przedstawiono w kontekście wpływu na wprowadzanie w WPR zmian proekologicznych. Celem opracowania jest wykazanie ich znaczenia w obecnie projektowanej reformie.

STANOWISKA INSTYTUCJI UNIJNYCH I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

W wielowątkowej dyskusji nad przyszłym kształtem WPR kluczowe znaczenie mają prace nad perspektywą finansową w latach 2014-2020. Związane z nią negocjacje pomiędzy państwami członkowskimi dotyczą zarówno wielkości budżetu UE, jak i jego struktury (w tym udziału wydatków na rolnictwo). Niektóre państwa członkowskie, zwłaszcza będące płatnikami netto do budżetu UE (np. Wielka Brytania, Holandia czy Niemcy), tworzą grupę interesów wywierającą presję na „poprawę wykorzystania dostępnych funduszy” w celu podniesienia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, przy ograniczeniu wydatków unijnych. Dążą do zmniejszenia lub zamrożenia składek, co w dużej mierze wynika z problemów finansowych, które nasiliły się wraz ze skutkami współczesnego światowego kryzysu ekonomicznego. W praktyce oznaczałoby to ograniczenie środków na politykę spójności i na WPR. Komisja Europejska (KE), Parlament Europejski (PE) oraz inna grupa interesu, którą tworzą kraje UE-12 wraz z Hiszpanią i Grecją, przedstawiły stanowisko przeciwne takiej zmianie, ale w przedstawionym przez KE projekcie budżetu UE 2011 nastąpiło faktyczne ograniczenie wydatków UE w ujęciu realnym [European Commission 2011]. Jeżeli dojdzie do redukcji wartości budżetu całkowitego – w stosunku do obecnej propozycji KE – znacznie głębsze byłyby cięcia wydatków na rolnictwo i rozwój.

Oprócz wartości budżetu, istotne są zmiany jego struktury, w tym w udziale środków przeznaczonych na finansowanie WPR. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwuznaczne stanowisko Francji – największego kraju UE pod względem użytków rolnych. Francja domaga się ograniczenia wartości budżetu i jednocześnie utrzymania wydatków na politykę rolną i zasadniczo kontynuowania dotychczasowych kierunków jej interwencji (przy wprowadzeniu pewnych, choć raczej niewielkich modyfikacji). W praktyce oznaczałoby to redukcję środków na politykę spójności. Jednocześnie państwa o relatywnie mniejszym znaczeniu rolnictwa w gospodarce postulują zmniejszenie budżetu i ograniczenie kosztów polityki rolnej w powiązaniu z jej liberalizacją [Agra Europe Weekly 2010]. Wielka Brytania przedstawia kompleksowo krytyczną ocenę WPR, z czego wynika postulat jej diametralnej reformy, czy wręcz jej renacjonalizacji (czyli przeniesienia kosztów subsydiowania rolnictwa do budżetów państw członkowskich)¹. Jest to propozycja, która nie wydaje się adekwatna ani do obecnych uwarunkowań politycznych, ani do zasad funkcjonowania wspólnego rynku, ani do znaczenia rolnictwa dla Europejczyków – w kontekście jego wielofunkcyjności czy bezpieczeń-

¹ Wielka Brytania w 2005 r. zaproponowała koncepcję faktycznej likwidacji I filaru WPR przy pozostawieniu jedynie niektórych instrumentów II filaru (w tym w zakresie ochrony środowiska).

stwa żywnościowego. Niemcy, jako największy płatnik na rzecz budżetu UE, starają się ograniczyć jego wielkość, dążą jednak do osiągnięcia pewnego kompromisu. Nowe kraje członkowskie, ze względu na specyfikę rolnictwa, potrzebę jego restrukturyzacji oraz chęć podniesienia dochodów rolników, zabiegają o utrzymanie wysokiego wsparcia publicznego w obu filarach WPR. Między innymi dlatego większość (w tym Polska) początkowo poparła stanowisko francuskie, w którym podkreśla się potrzebę społecznej legitymizacji WPR poprzez argument, że przyczynia się ona do dostarczania dóbr publicznych. Ze względu na silny opór Francji wobec wyrównania poziomu stawki płatności bezpośrednich oraz jej dążenie do redukcji budżetu całkowitego, nie doszło jednak do uzgodnienia wspólnego stanowiska. Polska postuluje wprowadzenie zryczałtowanej stawki w całej UE i sprzeciwia się jej zróżnicowaniom, co miałyby wyrównać warunki konkurencji. Jak piszą Czyżewski i Stępień [2011], zastosowanie kryterium siły nabywczej w określaniu stawki płatności bezpośrednich w obliczu wyrównujących się cen dóbr produkcyjnych w rolnictwie wydaje się mieć coraz słabsze uzasadnienie.

W dyskusji nad reformą podkreśla się potrzebę pewnego ograniczenia płatności dla rolników najbogatszych i jednocześnie wyrównania stawek płatności bezpośrednich w krajach członkowskich, ale napotyka to (i będzie napotykać) opór lobby rolniczego i rządów państw, w których dysponuje ono dużą siłą przetargową, np. Francji. Różnice stawek płatności bezpośrednich pomiędzy krajami UE-12 i UE-15 są czynnikiem utrudniającym proces konwergencji wewnątrz Wspólnoty. Ich podniesienie niewątpliwie poprawiłoby warunki konkurencji wobec rolników „starej” Unii, jednak mogłoby również spowodować wzrost intensyfikacji rolnictwa wraz z towarzyszącym jej negatywnym oddziaływaniem środowiskowym. Jednocześnie – ujmując całościowo – ograniczenie płatności bezpośrednich (nawet przy utrzymaniu lub zwiększeniu wartości II filaru), mogłoby wywołać dwa równoległe występujące zjawiska (niekorzystne w wymiarze ekologicznym): nadmierną intensyfikację produkcji na niektórych obszarach wywołaną zwiększoną presją konkurencyjną ze strony rolników z poza UE i rezygnację z produkcji ekstensywnej tam, gdzie jest to ważne dla zachowania różnorodności biologicznej i półnaturalnego krajobrazu wsi.

W świetle rozwoju zrównoważonego jest istotne zauważalne w większości państw członkowskich (choć wynikające z różnych przesłanek) dążenie do podniesienia rangi działań rozwoju obszarów wiejskich w WPR. Zdaniem Poczty [2010], w krajach UE-15 wynika to z korzystnej struktury agrarnej i wysokiego poziomu produktywności. Ze względu na stosunkowo dobrą kondycję ekonomiczną rolnictwa, skłaniają się one do zwiększenia roli polityki wiejskiej kosztem polityki rolnej. Należy zwrócić uwagę, że przy znaczącym zróżnicowaniu zestawu instrumentów II filaru można je użyć w sposób korzystny dla różnych państw i regionów UE, także tych o gorszej strukturze agrarnej, ale wartościowych walorach przyrodniczych. Dotyczy to między innymi Polski.

ODNIESIENIA DO POLITYK UNIJNYCH

Przejawem wprowadzania koncepcji zrównoważonego rozwoju w polityce UE są próby integrowania polityki ekologicznej z innymi politykami – zwłaszcza sektorowymi (zasada integracji). Jest to widoczne między innymi w *Strategii Europa 2020* [European Commission 2010 c], która wyznacza ramy rozwoju całej gospodarki unijnej w stronę podniesienia jej innowacyjności i konkurencyjności. Aby pogodzić te dążenia z refor-

mami WPR, KE zapowiada jej ukierunkowanie na realizację założeń strategii w trzech głównych aspektach wymienionych poniżej.

- Wpływ na inteligentny wzrost (*smart growth*) – poprawa efektywności wykorzystania zasobów przez wspieranie innowacji technologicznych, wiedzy, umiejętności, zielonych technologii i badań, dostarczanie bodźców do innowacji społecznych, rozwój produktów wysokiej jakości i dużej wartości dodanej.
- Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) – odblokowanie potencjału lokalnego ludności wiejskiej, dywersyfikacja gospodarki wiejskiej, rozwój lokalnych rynków i miejsc pracy. Wspieranie dochodów rolników dla zachowania rolnictwa zrównoważonego.
- Wzrost zrównoważony (*sustainable growth*) – zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów poprzez rozwój technologiczny w celu zachowania podstawy produkcji żywności i odnawialnych źródeł energii oraz dostarczania dóbr publicznych. Istotna jest również redukcja emisji zanieczyszczeń, absorpcja związków węgla, zrównoważone wykorzystanie gruntów, dobrostan zwierząt i ochrona różnorodności biologicznej. Podkreśla się potrzebę podjęcia działań dla sprostania trudnościom powstającym na skutek zmian klimatycznych poprzez większy nacisk na wspieranie innowacyjności (w tym inwestycji w nowe technologie oraz inwestycji proekologicznych).

Wcześniej istotne odniesienia do rolnictwa i obszarów wiejskich były zawarte w innych dokumentach polityki rozwojowej: *Strategii z Goetborga* (ekologiczny filar strategii lizbońskiej) [Kociszewski 2006] czy *Odnowionej strategii zrównoważonego rozwoju UE* [Council... 2006]. W kontekście uwarunkowań i implikacji dla rolnictwa, które wynikają zarówno z wymienionych dokumentów, jak i unijnej polityki ekologicznej, warto zwrócić uwagę na powiązane ze sobą problemy ilościowej i jakościowej degradacji wód i gleb oraz potencjalne zmiany emisji gazów szklarniowych związane ze sposobami użytkowania gleb i różnorodności biologicznej.

- 16% obszaru UE (głównie południowej Europy) dotyczą problemy z dostępnością zasobów wody potrzebnej w rolnictwie, co często wynika z niewielkich możliwości absorpcji wody w glebie [Nowicki i in. 2009]. Zużycie azotu w rolnictwie od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku utrzymuje się na stabilnym poziomie (i jest o około 20% niższe niż w latach osiemdziesiątych). Występują jednak znaczące przekroczenia emisji, 170 kg/ha w skali lokalnej, w wielu regionach krajów członkowskich (m.in. Belgii, Holandii, Francji (Bretania), Hiszpanii, Włoch i Portugalii). Prognozuje się, że w latach 2009-2019 w UE-27 nastąpi wzrost zużycia azotu o 4,1%.
- 20% gruntów to gleby piaszczyste, które przepuszczają znaczne ilości związków azotu, fosforu i pestycydów, co zwiększa niekorzystne oddziaływanie intensywne rolnictwa. Dotyczy to przede wszystkim Europy Północnej i Środkowej, w tym Polski. Problem staje się szczególnie poważny, gdy na glebach piaszczystych rozwija się intensywne rolnictwo. Takie zjawisko obserwuje się w Danii, Holandii, północnych Włoszech i niektórych regionach Niemiec. Występuje tam pilna potrzeba poprawy działań ograniczających emisję azotu, szczególnie w regionach specjalizujących się w produkcji bydła i biopaliw.
- Duży udział gleb wrażliwych na erozję dotyczy 35% liczby regionów całej UE i 50% liczby regionów w UE-12 (w tym znacznej części środkowej i południowo-wschodniej Polski).

- W wielu krajach Europy (szczególnie środkowej i północnej) znajdują się również obszary, gdzie występują gleby zasobne w materię organiczną (*organic carbon*), które przy odpowiednich praktykach rolniczych mogą zostać wykorzystane do redukcji GHG (poprzez zalesianie, utrzymywanie stałej pokrywy roślinnej i nieprzekształcanie gruntów podmokłych w tereny uprawne). Jeżeli nastąpiłyby zmiany w przeciwnym kierunku (zamiana użytków zielonych na grunty orne), nastąpi skutek odwrotny – uwolnienie dużych ilości CO₂ do atmosfery. Nie licząc emisji z gleb, rolnictwo odpowiada za 9,6% wszystkich gazów szklarniowych powstających w UE-27 w skali roku. Możliwość redukcji tej emisji to zmniejszenie poziomu nawożenia, zużycia energii, emisji spalin, a także emisji pochodzącej z hodowli zwierząt.
- Duża liczba regionów UE charakteryzuje się znacznym udziałem obszarów przyrodniczo cennych. Obszary Natura 2000 znajdują się w 37% liczby regionów w całej UE i w ponad 50% liczby regionów w UE-12. Jednocześnie 20% regionów UE charakteryzuje się wysokim (ponad 48% powierzchni) lub bardzo wysokim (ponad 71% powierzchni) udziałem rolniczych terenów HNV (*High Nature Value*).

W polityce ekologicznej i w systemie prawnym UE od lat osiemdziesiątych XX wieku wdraża się instrumenty mające na celu ograniczenie wymienionych zagrożeń oraz tworzenie bodźców do zachowania ekstensywnych form gospodarowania, istotnych dla zachowania różnorodności biologicznej. Zgodnie z zasadą integracji tej polityki z politykami sektorowymi przekłada się to na zmiany WPR i wiąże się z dwoma równoległymi wprowadzonymi kierunkami rozwiązań: wymogami nakładanymi na rolników (standardy zasady *cross-compliance* i kodeksu dobrych praktyk rolniczych wynikające z zapisów dyrektyw prawa ochrony środowiska) i instrumentami WPR sprzyjającymi zrównoważonemu rozwojowi i dostarczaniu przez rolników dóbr publicznych – w ramach II filaru (głównie programy rolnośrodowiskowe) i ekologizacji I filaru (przeznaczenie części płatności na utrzymanie produkcji rolnej ze względów przyrodniczych).

PREFERENCJE SPOŁECZNE ORAZ PROPOZYCJE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH I BRANŻOWYCH

W kontekście preferencji społecznych istotne są nowe podstawy legitymizacji przeznaczania dużej części budżetu UE na WPR. W świetle teorii dóbr publicznych rolnicy dostarczają te dobra, czyli należy uwzględnić ekonomiczne uzasadnienie wypłacania dotacji, które ich do tego zmotywują. W przeciwnym razie nie będą one dostarczone, ponieważ w mechanizmach rynkowych nie funkcjonują ku temu odpowiednio silne bodźce. Wiąże się to również z wielofunkcyjnością rolnictwa i obszarów wiejskich oraz z zapewnieniem dostaw żywności (*food security*), ale o wysokiej jakości i bezpiecznej pod względem zdrowotnym (*food safety*) [Wilkin 2010]. Ostatni aspekt zyskuje coraz większe znaczenie w opinii publicznej, między innymi ze względu na rosnącą świadomość konsumentów europejskich. Wskazują na to między innymi wyniki badań *Eurobarometru*. W 2009 roku był to najbardziej popierany przez Europejczyków priorytet w odniesieniu do WPR (59% respondentów w UE-27) [European Commission 2010 b].

Priorytet „ochrona środowiska i działania związane ze zmianami klimatu” znalazł się na czwartym miejscu (41% odpowiedzi). Badania wykazały również, że Europejczycy popierają działania związane z ochroną środowiska i ograniczaniem zmian klimatycznych w polityce rolnej (82% wskazań) i jednocześnie źle oceniają ich skuteczność w ramach WPR (43% respondentów – największa liczba wskazań wśród wszystkich opcji odpowiedzi). Wsparcie rolnictwa ekologicznego zostało ocenione dobrze przez 41%, a źle – przez 33% respondentów. Wyniki wykazały również, że większość obywateli UE popiera ogólne wzmocnienie WPR (39% respondentów poparło zwiększenie, a 33% utrzymanie budżetu rolnego na dotychczasowym poziomie). Przytoczone dane wskazują, że obywatele UE popierają finansowe wsparcie rolnictwa, oczekują jednak poprawy działań w ochronie środowiska, jakości żywności i wsparciu rolnictwa ekologicznego.

W kontekście dalszej ekologizacji WPR istotna jest rola związków zawodowych rolników. Europejska Konfederacja Rolników *Copa-Cogeca* przedstawiła stanowisko, w którym wyraża sprzeciw wobec zaostrzenia wymogów środowiskowych. Określono je jako poważny czynnik zmniejszający konkurencyjność wobec farmerów spoza UE, którzy nie muszą ich spełniać. Dalsze wzmocnienie instrumentów środowiskowych w WPR może wpłynąć na częściowe przesunięcie produkcji z Europy do innych części świata, wywołując tam nasilenie presji środowiskowej. Generalnie związki zawodowe dążą do zachowania obecnej polityki w niewiele zmienionym kształcie lub nawet do ograniczenia finansowania rozwoju wsi na rzecz wsparcia rolnictwa. Według stanowiska organizacji zawodowych rolników francuskich, działania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich powinny być realizowane w ramach polityki spójności [Wilkin 2011]. Można uznać, że związki zawodowe rolników stwarzają bariery dla ekologizacji WPR.

Rosnące znaczenie problemów środowiskowych w europejskiej opinii publicznej idzie w parze ze wzmożoną aktywnością organizacji pozarządowych, które starają się wywierać istotny wpływ zarówno na całościowo rozumianą politykę UE (w tym na propozycje wspólnego budżetu), jak i na proces kształtowania polityk sektorowych (w tym WPR). Dlatego warto przedstawić dwa uzupełniające się stanowiska: 10 znaczących rolniczych i ekologicznych organizacji pozarządowych, m.in. *BirdLife International* (BLI), *International Federation of Organic Agriculture Movements* (IFOAM), *World Wildlife Fund* (WWF) oraz Greenpeace [The Green 10 2008]. Wyrażono w nich krytyczną ocenę WPR (zwłaszcza w świetle skutków wywoływanych w środowisku) oraz przedstawiono propozycje zmian.

- Przeznaczane wszystkich środków na usługi i działalność związaną z dostarczaniem dóbr publicznych (*spend public money for public goods*), w tym przez wdrożenie skutecznych narzędzi wsparcia HNV. Skoncentrowanie budżetu WPR na realizacji strategii zrównoważonego rozwoju UE, polityki klimatycznej i zatrzymaniu utraty różnorodności biologicznej.
- Odejście od uprawnień do płatności na rzecz umów pomiędzy społeczeństwem (władzami publicznymi) a rolnikami, związanych z realizacją precyzyjnie ukierunkowanych i wycenianych działań generujących korzyści ekologiczne (podstawowa jednolita płatność bezpośrednia uwarunkowana spełnieniem zaostrzonych wymogów środowiskowych oraz dodatkowe dotacje za dostarczanie wyższych korzyści społecznych).
- Wzmocnienie wsparcia rolnictwa ekologicznego, które zapewnia ograniczenie presji środowiskowej oraz produkcję i dostęp do żywności wolnej od GMO.

- Pełna implementacja standardów systemu Zintegrowanego Zarządzania Pestycydami *Integrated Pest Management* (IPM)² poprzez ich ustanowienie jako jednej z podstaw otrzymywania płatności.

Podobne, ale dalej idące i bardziej szczegółowe stanowisko przedstawiła organizacja IFOAM [IFOAM EU Group 2010], która uczestniczyła również w formułowaniu poprzedniej propozycji. Postuluje utrzymanie lub zwiększenie budżetu WPR, co jest potrzebne do zwiększenia środków II filaru jako kluczowego instrumentu rozwoju wsi. Nadchodząca reforma musi zawierać przełomowe rozwiązania, tymczasem w propozycji KE dotyczącej budżetu na latach 2014-2020 zauważalny jest brak ambitnych planów wzmocnienia procesu równoważenia rozwoju rolnictwa [IFOAM 2010]. Przewidziane środki są w dalekim stopniu niewystarczające i co więcej proponowane rozwiązania umożliwiają elastyczność w zakresie przeniesienia środków z II do I filaru, co byłoby sprzeczne ze stanowiskiem PE (który domaga się zwiększenia środków na II filar) i Europejskiego Trybunału Audytorów (który proponuje wzmocnienie modulacji). Wśród propozycji IFOAM należy wyróżnić te, które będą nowym wkładem w stosunku do stanowisk przedstawionych uprzednio:

- Przemodelowanie WPR, tak aby nie miała charakteru dyskryminującego dla części państw oraz promującego gospodarstwa wielkoobszarowe. Aby ograniczyć nierównomierny rozkład płatności, należy wprowadzić progi dotacji na gospodarstwo, a także częściowo uzależnić ich wysokość od liczby zatrudnionych.
- Wydatki na II filar powinny być zwiększone, a cały budżet WPR finansowany w jednolity sposób z jednego funduszu. Uprościło by to system płatności i pozwoliło na skuteczniejszą jego kontrolę. Dotychczasowy I filar stałby się osią 1, czyli po uwzględnieniu dotychczasowych czterech osi, ich liczba w WPR miałaby być zwiększona do pięciu. We wszystkich powinny być zawarte priorytety i działania związane z rozwojem zrównoważonym. Wśród nich największy nacisk byłby położony na wsparcie rolnictwa ekologicznego, które jednocześnie miałyby być najważniejszym działaniem osi 3 – środowiskowej. Jednocześnie w tej osi, zamiast dotychczasowych płatności ONW, wprowadzono by płatności dla obszarów wiejskich zapewniających „specjalny interes publiczny”. Wyznaczałyby je państwa członkowskie na podstawie kryteriów HNV.
- Systemy rolnictwa intensywnego, które poważnie szkodzą środowisku, powinny być wykluczone z płatności – zgodnie z zasadą internalizacji efektów zewnętrznych dotacje nie przysługują podmiotom generującym koszty ekologiczne.
- System wspólnej organizacji rynku powinien być utrzymany ze względu na podtrzymanie produkcyjnej funkcji obszarów wiejskich przy zaangażowaniu jak największej liczby funkcjonujących gospodarstw, co jest jednym z warunków zróżnicowania europejskiego rolnictwa oraz ochrony związanych z tym walorów przyrodniczych i kulturowych. System powinien być bardziej skoncentrowany na zapewnieniu dochodów rolników i zwiększeniu ich siły przetargowej w stosunku do transnarodowych korporacji uczestniczących w łańcuchu dostaw żywności oraz poprawie komunikacji producentów i konsumentów (bardziej skuteczne wsparcie grup producenckich, funkcjonowania rynków lokalnych, przetwórstwa na poziomie gospodarstw i marketingu bezpośredniego).
- Należy rozszerzyć system oznakowania o dokładniejsze informacje dotyczące pochodzenia produktu oraz zagrożeń środowiskowych i zdrowotnych powstałych przy jego wytworzeniu i transporcie. Zagwarantowanie prawa dostępu do żywno-

² System ten oparty jest na technikach niewykorzystujących środków chemicznych, w tym na biologicznej ochronie roślin, specjalnych formach płodozmianu, metodach odstraszenia, pułapkach na szkodniki.

ści wolnej od GMO miałyby nastąpić poprzez zapobieżenie skażeniu farm niestosujących tych organizmów, obciążenie producentów nasion kosztami związanych z nimi zagrożeń, a także zwiększenie dostępu do nasion ekologicznych na rynku europejskim.

- Zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci powinno się wprowadzić podatki ekologiczne na nakłady stosowane w rolnictwie, które obciążają środowisko (nawozy sztuczne, pestycydy, nasiona GMO) – szczególnie w kontekście wpływu na zmiany klimatu. Objęłyby one również importowane dobra produkcyjne i konsumpcyjne, co niwelowałoby nierówności warunków konkurencji.

Do przedstawionych ocen i propozycji można dodać jeszcze głos mówiący o konieczności utrzymania produkcji rolniczej zarówno na terenach o dogodnych ku temu warunkach, jak i na terenach o małej produktywności (ze względu na uwarunkowania glebowe czy klimatyczne) [LUGP 2009]. Dla optymalizacji metod produkcji w wymiarze środowiskowym jest wskazane, aby WPR wspierała odmienne systemy produkcji na obszarach: rolnictwo precyzyjne w pierwszej kategorii i HNV na w drugiej.

UWARUNKOWANIA LIBERALIZACJI ŚWIATOWEGO HANDLU

Negocjacje na forum WTO, dotyczące liberalizacji handlu³, należy zaliczyć do zewnętrznych uwarunkowań WPR. Związane z nimi potencjalne ograniczenie interwencjonizmu rolnego może pogłębić i tak już duże zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej rolnictwa pomiędzy UE-12 i UE-15, gdzie rolnictwo, dzięki realizowanemu od kilkadziesiąt lat wsparciu, charakteryzuje się znacznie lepszym wyposażeniem kapitałowym oraz technicznym, jest bardziej efektywne i łatwiej sprosta globalnej konkurencji. Wywołałoby to również niekorzystne konsekwencje ekologiczne (opisane uprzednio w kontekście dążeń do ograniczenia płatności bezpośrednich). Dodatkowo warto zwrócić uwagę na potencjalne konsekwencje poza UE. Można się spodziewać, że liberalizacja WPR według wskazówek WTO spowoduje przesunięcie produkcji do krajów poza Europą, gdzie nie obowiązują normy środowiskowe choćby zbliżone do poziomu ochrony w UE. Zważywszy, że Wspólnota już obecnie jest największym światowym importerem żywności, może to być przyczyną poważnych konsekwencji ekologicznych w skali międzynarodowej (łącznie z degradacją tzw. globalnych dóbr publicznych) [Zegar 2010].

Propozycje mające zakończyć rundę negocjacji *Dauha* zawarto w tzw. *projekcie Falconera* z 2008 roku⁴. Dotyczą one między innymi znacznego zaostrzenia warunków interwencji zakłócających handel rolny w trzech kategoriach: wsparcia wewnętrznego (75-85% redukcji wsparcia w ramach bursztynowej i niebieskiej skrzynki w UE), dostępu do rynków (znaczne obniżenie taryf celnych, szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych) i konkurencji eksportowej (m.in. wycofanie jawnych i ukrytych subsydiów eksportowych) [Blandford i Josling 2008]. W świetle ekologicznego wymiaru zrównowa-

³ Już wcześniej miały one wpływ na reformy WPR (pakiet Mac Sharry'ego, Agenda 2000, reforma z 2003).

⁴ Crawford Falconer był wówczas przewodniczącym grupy negocjacyjnej ds. rolnictwa w WTO.

ważonego rozwoju warto podkreślić możliwość zachowania wsparcia w ramach zielonej skrzynki, przy zaostrzeniu kryteriów tej pomocy. Propozycje WTO przy pełnej realizacji oznaczałyby praktyczną likwidację I filaru (lub jego diametralną zmianę) i oparcie WPR na polityce rozwoju wsi. Zważywszy na opisane polityczne i społeczne uwarunkowania reform WPR, nie wydaje się prawdopodobne, aby taki scenariusz został wprowadzony w życie.

KONKLUZJE

Duża część przedstawionych uwarunkowań zmian WPR znalazła odzwierciedlenie w projektach zmian WPR przedstawionych kolejno przez KE [European Commission 2010a] i PE [European Parliament 2011]. Środowiskowe aspekty tych propozycji zostały opisane w dostępnych publikacjach [Kociszewski 2011]. W zmienionej formie znalazły się one w ostatnim jak dotąd projekcie przyszłej WPR, który został zarysowany w siedmiu rozporządzeniach przyjętych przez PE 12.10.2011 roku:

- Nastąpiło faktyczne zamrożenie wartości budżetu UE, wydatków WPR oraz ich struktury (stosunek wartości I filaru do II wyniósł 76:24, podobnie jak w poprzednim okresie). Stawki płatności bezpośrednich pozostaną zróżnicowane w relacji UE-15/UE-12, ale dysproporcje mają być ograniczone. W świetle stanowisk państw członkowskich są to rozwiązania kompromisowe, ale nieuwzględniające propozycji PE i organizacji ekologicznych dotyczących wzmocnienia II filaru. Wręcz przeciwnie – umożliwiono przesunięcie do 5% jego alokacji do I filaru w krajach otrzymujących płatności bezpośrednie o stawkach poniżej 90% średniej unijnej.
- Zgodnie z postulatami organizacji pozarządowych, preferencjami społecznymi i polityką środowiskową, w I filarze zostały przyjęte rozwiązania uzależniające przyznanie dotacji od dostarczania przez rolników środowiskowych dóbr publicznych (ekologizacja płatności bezpośrednich). Wymogi *cross-compliance* mają być rozszerzone, a 30% płatności bezpośrednich będzie przeznaczony na dodatkowe wobec nich, obowiązkowe działania korzystne dla środowiska (zwłaszcza ochrony klimatu). Jako że zawierają się one w standardach rolnictwa ekologicznego, zostanie ono objęte płatnościami bezpośrednimi. Kraje członkowskie mogą przeznaczyć do 5% puli płatności bezpośrednich dla rolników na obszarach o specjalnych utrudnieniach środowiskowych. Będzie to instrument komplementarny wobec płatności ONW, mający na celu wsparcie rolnictwa ekstensywnego, szczególnie na obszarach HNV, podobnie jak uproszczone programy wsparcia małych gospodarstw na obszarach, gdzie ich funkcjonowanie jest istotne w świetle dostarczania dóbr publicznych (do 10% pułapu płatności bezpośrednich dla danego kraju).
- W dużej mierze z propozycjami KE oraz organizacji pozarządowych zgodne są zmiany kształtu II filaru, w którym programy rolnośrodowiskowe i inne narzędzia stanowiłyby dodatkowe, kontraktowane i ściśle ukierunkowane uzupełnienie środowiskowego komponentu płatności bezpośrednich.
- Rozwiązania dotyczące II filaru wynikają również z zapisów *Strategii Europa 2020*. Zaplanowano odejście od oparcia programów rozwoju wsi na 3 osiach na rzecz 6 priorytetów tej *Strategii*. Polityka rozwoju wsi miałaby w większym stop-

niu sprzyjać innowacyjności i być oparta na zintegrowanej realizacji projektów, tak aby wszystkie stosowane instrumenty synergicznie przysparzały korzyści we wszystkich wymiarach zrównoważonego rozwoju. II filar będzie ujęty we wspólnej strategii realizacji wszystkich funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

Nie wprowadzono bardziej radykalnych zmian proponowanych przez IFOAM (m.in. w zakresie faktycznego połączenia obu filarów, opodatkowania nakładów szkodliwych środowiskowo i ograniczeń stosowania GMO), ani przez LUGP (rozgraniczenie systemów wsparcia w zależności od warunków produkcji). Stanowi to wyraz uwzględnienia interesów lobby związanego z przemysłem rolno-spożywczym. Za korzystny – we wszystkich wymiarach zrównoważonego rozwoju należy uznać brak rozwiązań związanych z diametralną liberalizacją WPR, co wiąże się z zawieszeniem negocjacji na forum WTO. Spowodowałyby ona niekorzystne konsekwencje związane z nasileniem presji konkurencyjnej. Największy wpływ na projektowaną reformę miały stanowiska instytucji unijnych, grup interesów państw członkowskich, *Strategii Europa 2020* i polityki ochrony środowiska). Mniejszy, ale istotny wpływ miały preferencje społeczne i propozycje organizacji pozarządowych.

LITERATURA

- Agra Europe Weekly 26.11. 2010, CAP budget complicates path to reforms – MEP's.
- Blandford D., Josling T., 2007. Meeting Future WTO Commitments on Domestic Support. The German Marshall Fund of the United States, Washington D.C.
- Council of The European Union, 2006. Renewed EU Sustainable Development Strategy, Brussels.
- Czyżewski A., Sępień S., 2011. Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 r. a interesy polskiego rolnictwa. *Ekonomista* 1, 12.
- European Commission, 2010 a. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions. The Cap towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Brussels 18.11.2010, COM(2010) 672 final, 5-6.
- European Commission, 2010 b. Europeans, Agriculture and the Common Agriculture Policy. Special barometer. European Commission, Brussels.
- European Commission, 2010 c. Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. European Commission COM(2010) 2020 Brussels, 3.3.2010.
- European Commission, 2011. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of Regions. A Budget for Europe 2020 – Part 2. Policy fiches, Brussels. 29.6.2011 COM(2011) 500 final.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development, 2011. Draft report, the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources, and territorial challenges of the future. European Parliament, 15.2.2011.
- The Green 10, 2008. A group of leading environmental citizens organisations active at EU level. Environment at the heart of Europe an environmental roadmap for 2009-2014 the role of the European Parliament. A joint document from the green 10, Bankwatch Network, BirdLife International (BLI), Climate Action Network Europe (CAN), European Environmental Bureau (EEB), Friends of the Earth Europe, Friends of Nature International, Greenpeace European Unit, Health and Environment Alliance, European Federation for Transport and Environment (T&E), WWF European Policy Office.

- IFOAM EU Group, 2010. Position Paper, CAP after 2013. Smart change or business as usual? IFOAM.
- IFOAM, 2010. EU finance 2014-2020 – Food and farm related funds. EU must prioritise sustainability not stagnation. Press Release, IFOAM.
- Kociszewski K., 2006. Environmental protection in agriculture within the EU sustainable development strategy – implications for Poland. W: Economic and Environmental Studies 8. Red. J. Platje, J. Słodczyk, W.L. Filho. Opole Univ., Opole, 217-229.
- Kociszewski K., 2011. Środowiskowe aspekty planowanej reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Rocz. Nauk Roln. Ser. G, 98, 3, 84-100.
- LUGP, 2009. Launch of the LUPG vision for the future of the CAP post 2013. UK.
- Nowicki P., Goba V., Knierim A. [i in.] 2009. Scenar 2020 II. Aupdate of Analysis of Prospects in the Scenar 2020 Study. Contract no 30-CE-0200286/00-21. Europ. Comm., Direct. General Agric. Rural Devel., Brussels.
- Poczta W., 2010. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje, kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa. Wieś Roln. 3(148), 45.
- Wilkin J., 2011. Przyszłość Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej – próba podsumowania dyskusji. Wieś Roln. 1(150).
- Wilkin J., 2010. Wielofunkcyjność rolnictwa – nowe ujęcie roli rolnictwa w gospodarce i społeczeństwie. W: Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne. Red. J. Wilkin. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zegar J.S., 2010. Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku. Wieś Roln. 3(148), 38-55.

CONDITIONS OF PRO-ECOLOGICAL COMMON AGRICULTURAL POLICY CHANGES WITH SPECIAL CONSIDERATION OF INVOLVED STAKEHOLDERS' POSITIONS

Summary. The paper contains the characteristics of conditions influencing CAP reform for 2014-2020 in the context of changes connected with the environment protection. The author used official documents connected with UE budget and its agricultural and development policies, as well as the publications containing Non-Governmental Organizations proposals. Basing on descriptive analysis, it was pointed out that in the light of concrete form of legal regulations the policy will involve facilitated instruments of agriculture ecologisation. The reform project was mostly influenced by such factors as positions of interest groups (including EU members states), development and environmental policies. Conditions connected with social preferences and Non-Governmental Organizations proposals were less influential but they were important too.

Key words: Common Agricultural Policy reform, environment protection in agriculture

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 23.04.2012

Do cytowania – For citation: Kociszewski K., 2012. Uwarunkowania proekologicznych zmian Wspólnej Polityki Rolnej ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk zaangażowanych stron. J. Agribus. Rural Dev. 3(25), 125-135.