

Bożena Oleszko-Kurzyna

Kwestie ochrony środowiska we wspólnej polityce rolnej Unii Europejskiej

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 42,
281-296

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

BOŻENA OLESZKO-KURZYNA

*Kwestie ochrony środowiska we wspólnej polityce rolnej
Unii Europejskiej*

The Issues of Environmental Protection in the European Union's Common Agricultural Policy

Abstrakt: Problematyka ochrony środowiska pojawiła się stosunkowo późno we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej, bo dopiero w latach 90. ubiegłego wieku, podczas gdy podstawowe cele jej funkcjonowania zostały określone już na mocy traktatu rzymskiego o EWG w 1957 r. Cele te zostały sformułowane w oparciu o ówczesną sytuację gospodarczą Europy Zachodniej i zakładały głównie rozwiązywanie problemów produkcyjnych rolnictwa. Problematyka środowiskowa była pomijana. Tymczasem okazało się, że intensyfikacja produkcji rolnej generuje negatywne skutki dla środowiska. Powstaje zatem pytanie, czy istniejące instrumenty polityki rolnej są dobrze ukierunkowane z punktu widzenia celów środowiskowych. Celem podjętych rozważań jest ocena integracji ochrony środowiska z polityką rolną UE, wskazanie najważniejszych reform akcentujących potrzebę ekologizacji polityki rolnej oraz zaprezentowanie instrumentów tej polityki.

WPROWADZENIE

Introduction

WPR, w początkowym okresie funkcjonowania, miała na celu przede wszystkim realizację funkcji produkcyjnych rolnictwa, m.in.: wzrost produktywności i wydajności rolnictwa, odpowiednie zaopatrzenie w produkty rolne. Było to determinowane ówczesną sytuacją w rolnictwie sześciu krajów sygnatariuszy traktatu oraz sytuacją na światowym rynku produktów rolno-żywnościowych (deficyt żywności). Polityka strukturalna, a w jej ramach działania prośrodowiskowe, realizowana była w bardzo ograniczonym zakresie. Polityka rynkowo-

-cenowa zdecydowanie zdominowała WPR i budżet EWG aż do lat 90. Poziom wydatków na WPR sięgał 60% budżetu (w tym wydatki na politykę strukturalną zaledwie kilka procent). WPR jako polityka sektorowa okazała się nie tylko kosztowna, z racji rosnących nadwyżek i w efekcie kosztów interwencji, kontrolerska – zakłócała bowiem wymianę na światowym rynku produktów rolnych, prowadziła do napięć w stosunkach handlowych, polaryzacji dochodów rolników, ale przede wszystkim zaczęła być uciążliwa dla środowiska naturalnego. Konieczne zatem stało się przeorganizowanie celów WPR tak, aby wprowadzić taki model rolnictwa i takie mechanizmy regulacji, które powodowałyby korzystny wpływ na środowisko naturalne. W efekcie WPR jest ciągle reformowana, obejmując stopniowo coraz szerszy zakres instrumentów polityki rolno-środowiskowej. Zmiany pokazują, że w coraz większym stopniu odchodzi się od typowej, silnie wspieranej interwencji sektorowej w kierunku mniej protekcyjnej, bardziej prorynkowej polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Podejście takie harmonizuje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne aspekty rozwoju.

O rosnącym znaczeniu ochrony środowiska we współczesnym gospodarowaniu świadczy fakt, że w większości państw kwestie dotyczące jakości i ochrony środowiska uznawane są za normy konstytucyjne.

ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY JAKO PRIORYTET POLITYKI ROLNEJ UE Sustained Development as a Priority of the EU's Agricultural Policy

Problem ochrony środowiska w polityce rolnej UE pojawił się dopiero w 1992 r. w przedstawionym Planie McSharry'ego, który zakładał wprowadzenie nowych instrumentów, tzw. instrumentów towarzyszących, wspierających politykę strukturalną, a w jej ramach politykę środowiskową (pewne propozycje działań prośrodowiskowych zawierała „Zielona Księga” z 1985 r., jednak zakres ich stosowania i skuteczność były ograniczone). Kolejne reformy WPR coraz bardziej akcentowały znaczenie rozwoju zrównoważonego, którego integralną częścią jest ochrona środowiska. Chodzi tu o Agendę 2000 czy reformę Fischlera z 2003 r. Kształt WPR zaplanowany na lata 2007–2013 zakłada dalsze wzmocnienie polityki rolno-środowiskowej, o czym świadczy zmiana alokacji środków w kierunku zwiększenia wydatków na zintegrowaną politykę rozwoju obszarów wiejskich oraz coraz większa dyscyplina w zakresie uzyskania wsparcia w ramach polityki rynkowo-cenowej. Ma to być w coraz większym stopniu polityka zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. O randze problemów środowiskowych świadczy to, iż w 2001 r. w Goteborgu do Strategii Lizbońskiej mającej na celu uczynienie Europy najbardziej dynamicznym i konkurencyjnym regionem gospodarczym na świecie, dodano filar ekologiczny, a wspól-

na politykę rolną poszerzono o elementy dotyczące zrównoważonego rozwoju oraz integracji wymagań dotyczących ochrony środowiska. W ten sposób do społecznego i ekonomicznego wymiaru polityki dodano wymiar środowiskowy.

Zasadniczą ideą strategii zrównoważonego rozwoju¹ jest godzenie postępu technicznego z wymaganiami ochrony środowiska, co można osiągnąć przez wdrożenie systemu regulacji pośrednich, które stymulują zachowania proekologiczne podmiotów gospodarczych. Dzięki tym instrumentom ochrona środowiska przestaje być działaniem zewnętrznym czy ubocznym, a stanowi ważną część działalności gospodarczej.

Natomiast rozwój zrównoważony obszarów wiejskich odnosi się do wszystkich elementów szeroko rozumianej przestrzeni i działań produkcji, a więc do całej gospodarki danego regionu oraz wymaga uwzględnienia uwarunkowań wynikających z ekologii. Według Wosia jest to nowoczesna koncepcja kształtowania równowagi wewnętrznej agrobiznesu oraz jego powiązań z otoczeniem. Polega ona na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, pod warunkiem że chroni się jednocześnie i zapewnia odtwarzanie użyteczności zasobów naturalnych w okresie długim. Koncepcja ta zmierza do związania ze sobą rozwoju gospodarczego z ochroną zasobów naturalnych i globalną równowagą ekosystemów. A. Woś stwierdza, iż każda ludzka działalność musi respektować biologiczne prawa trwania gatunków i środowiska naturalnego. Podkreśla, że „nie ma takiej formy bytu człowieka i takiej działalności, która byłaby obojętna wobec środowiska; człowiek przez swoją fizyczną i biologiczną obecność oraz aktywność gospodarczą integruje się ze środowiskiem, ale jednocześnie przekształca je, deformuje i degraduje. Z tych względów środowisko naturalne musi być ciągle odtwarzane”.² W efekcie rozwój terenów wiejskich wymaga polityki kompleksowej, traktującej obszary wiejskie jako całość, a nie tylko polityki zajmującej się problemami produkcyjnymi. Podkreśla, że zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jest nie tylko nakazem moralnym, ale także obiektywną koniecznością ekonomiczną.

¹ Związki między rozwojem gospodarczym i społecznym a środowiskiem dostrzeżono dopiero na przełomie lat 60. i 70. XX wieku. Podstawą do rozpoczęcia prac nad zdefiniowaniem tzw. rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*) stała się Deklaracja w sprawie Środowiska Człowieka przyjęta w 1972 r. w Sztokholmie. Zgodnie z raportem Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju „Nasza Wspólna Przyszłość” (tzw. raport Brundtland), rozwój zrównoważony oznacza prawo do zaspokojenia potrzeb rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania praw w tym zakresie przyszłych pokoleń. Terminem „ekorozwój” po raz pierwszy posłużono się na międzynarodowej konferencji w Sztokholmie w 1972 r., natomiast pełne zdefiniowanie nastąpiło nieco później na III Sesji Zarządzającej Programu Narodów Zjednoczonych do Spraw Środowiska (UNEP) w 1975 r.; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Wydawnictwo Akademickie „ZAK”, Warszawa 2003, s. 66.

² A. Woś, *Rozwój zrównoważony*, [w:] *Encyklopedia agrobiznesu*, Fundacja Innowacja, Warszawa 1998, s. 740.

Według Cymermana i Hopfera rozwój zrównoważony jest już dziś uznaną ideą myślenia o przyszłości; ideą wynikającą nie z mody ekologizacji, ale z konieczności zachowania życia na Ziemi.³ W ekorozwoju zagadnienia gospodarowania środowiskiem są rozpatrywane wspólnie z gospodarczymi i społecznymi, czyli uwarunkowania społeczne są traktowane na równi z ekonomicznymi i środowiskowymi.

Z kolei rolnictwo zrównoważone może być traktowane jako proces, w którym popyt na produkty pochodzenia rolniczego jest zaspokajany przez działalność rolniczą, która jest ekonomicznie wydajna, przyjazna środowisku i akceptowana społecznie. Wymiary – ekonomiczny, środowiskowy i społeczny rolnictwa zrównoważonego są do pewnego stopnia komplementarne. Dobrze prosperujące i wydajne rolnictwo jest w stanie inwestować w przyjazną środowisku działalność produkcyjną, a środowiskowo przyjazna produkcja i niskie ceny na produkty rolnicze są korzystne z ogólnospołecznego punktu widzenia. Takie rolnictwo zachowuje czyste środowisko i różnorodność biologiczną oraz bogaty krajobraz. Jednak między tymi trzema wymiarami rolnictwa zrównoważonego mogą występować sprzeczności, intensywna produkcja rolnicza degraduje bowiem środowisko.⁴

Zdaniem Wosia rolnictwo zrównoważone, w ujęciu ekologicznym, jest systemem zarządzania zasobami umożliwiającymi pokrycie zmieniających się potrzeb społecznych, przy zachowaniu niezdegradowanych zasobów naturalnych, co pozwala na utrzymanie pożądanego poziomu produkcji rolniczej w długim okresie i ochronę zasobów naturalnych na potrzeby rozwoju długookresowego.⁵ Podkreśla, że w przypadku rolnictwa kwestia trwałości rozwoju może być uznana za niejako naturalny postulat wobec sposobu prowadzenia działalności rolniczej, ponieważ „rolnictwo nie tylko wytwarza żywność, ale także – samo przez się – jest głównym składnikiem równowagi ekologicznej, a ta równowaga jest wartością samoistną, nie mniej ważną niż wytwarzanie dóbr i usług żywnościowych”.⁶

Wszystkie definicje kładą nacisk na zagadnienia trwałości w kontekście gospodarowania zasobami. Nieco mniej w nich akcentowane są zagadnienia społeczne. Jest to przejaw funkcjonowania nurtu ekologicznego w rolnictwie zrównoważonym, a nie nurtu społeczno-ekonomiczno-ekologicznego.

³ R. Cymerman, A. Hopper, *Gospodarka przestrzenna podstawą zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, Zeszyty Naukowe AR-T w Olsztynie, „Agricultura” 1998, nr 66, s. 9.

⁴ S. Turner, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju rolnictwa*, ADAS Consulting, Warszawa 2000, s. 30.

⁵ A. Woś, *Rolnictwo zrównoważone (sustainable agriculture). Podstawowe pojęcia i ich interpretacja*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1992, nr 1–3.

⁶ Idem, *Spoleczne funkcje rolnictwa i nowa równowaga*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 2005, nr 1, s. 4.

ŚRODOWISKOWE ASPEKTY REFORM WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Environmental Aspects of Reforms of the EU's Common Agricultural Policy

Pierwsze dyskusje nad koniecznością ewolucji polityki rolnej i strukturalnej w rolnictwie zapoczątkowała tzw. „Zielona Księga” przyjęta w 1985 r. w formie memorandum pt. „Perspektywy wspólnej polityki rolnej”.⁷ Wymiar ekologiczny tej reformy przejawia się we wprowadzeniu nowych instrumentów polityki strukturalnej⁸ stymulujących producentów rolnych do obniżania wykorzystania podstawowych czynników produkcji w rolnictwie (m.in.: odłogowanie gruntów, subwencje ekstensyfikacyjne, zalesienia gruntów rolnych, zachęty do respektowania ochrony środowiska na tzw. obszarach przyrodniczo wrażliwych). Zarysowało się więc nowe podejście, dotychczas nieobecne w polityce rolnej, mianowicie polityka strukturalna ma stymulować rolników do zwiększenia efektywności produkcji (a przez to dochodów) poprzez ograniczenie kosztów i racjonalizację wykorzystania czynników produkcji, a nie poprzez wzrost rozmiarów produkcji.⁹

Jednak pierwszą poważną reformą WPR, zmieniającą w istotny sposób jej filozofię działania, była reforma McSharry’ego z 1992 roku. Nastąpiła tu istotna reorientacja celów WPR w kierunku społecznych funkcji rolnictwa, przede wszystkim: redystrybucji dochodów w kierunku większej równości i sprawiedliwości społecznej, ochrony środowiska oraz rozwoju obszarów wiejskich.¹⁰ Od czasu reformy McSharry’ego polityka rolna zmienia się w kierunku mniejszej ochrony rynku oraz redukcji zakłóceń w handlu i na rynkach rolnych. Jej celem stało się podnoszenie konkurencyjności rolnictwa, zaczęto jednocześnie kłaść większy nacisk na problematykę ochrony środowiska oraz krajobrazowo-kulturowe walory obszarów wiejskich. W kolejnych latach obserwujemy kontynuację tego kierunku zmian. Co ważne, dzieje się tak bez obniżania poziomu wsparcia sektora rolnego, zastosowano bowiem szereg nowych instrumentów, przede wszystkim płatności bezpośrednich. Jednocześnie uzależniono możliwości uzyskania

⁷ Pewne znaczenie dla ochrony środowiska miała także przyjęta w 1975 r. dyrektywa o specjalnej pomocy dla rolnictwa w regionach górskich i innych strefach o niekorzystnych warunkach naturalnych (268/75), która po raz pierwszy uwzględniała regionalne zróżnicowanie rolnictwa wynikające z odmiennych właściwości środowiska naturalnego; szerzej M. Ciepielewska, *Wspólna polityka rolna EWG*, PWN, Warszawa 1981, s. 359–360.

⁸ Chodzi tu głównie o rozporządzenia: 1094/88 w sprawie wyłączenia gruntów rolnych z uprawy oraz ekstensyfikacji i zmiany kierunku produkcji, 1760/87 w sprawie struktur rolniczych i dostosowania rolnictwa do nowej sytuacji rynkowej.

⁹ M. Wigiery, *Przyczyny i charakter zmian polityki strukturalnej w rolnictwie integrującej się Europy*, Studia i Monografie IERiGŻ, nr 124, Warszawa 2004, s. 42.

¹⁰ B. Mucha-Lesko, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE – przestanki i uwarunkowania zmian systemowych*, „Annales UMCS” 2004, sec. H, vol. XXXVIII, s. 39.

powyższych płatności od zmniejszenia powierzchni upraw (wymóg odłogowania części gruntów) lub obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej.

Reforma McSharry'ego po raz pierwszy dość wyraźnie akcentowała potrzebę włączenia do WPR problematyki ochrony środowiska. W dużym stopniu jej podłożem była Konferencja w Rio de Janeiro z 1992 r. tzw. I Szczyt Ziemi, na której podjęto globalną dyskusję na temat integracji celów ochrony środowiska z rozwojem gospodarczym i społecznym.¹¹

Po raz pierwszy wprowadzono także tzw. instrumenty towarzyszące polityki strukturalnej (uzupełniły one politykę rynkową), mające na celu: zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji chroniących środowisko (programy rolnośrodowiskowe) i jakość terenów wiejskich, zalesienie gruntów rolnych, zachęcanie rolników do przechodzenia na wcześniejsze emerytury (renty strukturalne).¹²

Podsumowując, reforma McSharry'ego przyniosła wiele korzystnych dla środowiska regulacji, przede wszystkim: dalsze ograniczanie poziomu produkcji, system odłogowania i tzw. środki towarzyszące WPR (zalesienia, programy rolnośrodowiskowe). Zarówno system odłogowania, jak i programy rolnośrodowiskowe były powiązane z odpowiednim systemem rekompensat finansowych w ramach Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR).¹³ W efekcie realizacji reformy McSharry'ego nastąpiła poprawa stanu środowiska naturalnego, a co najważniejsze ochrona środowiska stała się integralną częścią polityki rolnej. Filozofię reformy McSharry'ego najlepiej obrazuje przyjęty nadrzędny jej cel: „utrzymanie dostatecznej liczby ludności wiejskiej w celu zachowania walorów środowiska naturalnego, ochrony tradycyjnego wiejskiego krajobrazu i modelu rolnictwa rodzinnego zajmującego się nietradycyjnymi zajęciami”. Wobec gospodarstwa rolnego została po raz pierwszy,

¹¹ Na konferencji ustalono zasady korzystania ze środowiska przy zachowaniu rozwoju i wzrostu gospodarczego, przyjęto Globalny Program Działań tzw. Agenda 21, który był planem zrównoważenia skutków rozwoju na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i ekologicznej; K. G ó r k a, B. Poskrobko, W. R a d e c k i, *Ochrona środowiska. Problemy ekonomiczne, społeczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001, s. 79.

¹² *Wspólna Polityka Rolna. Zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, FAPA, Warszawa 2005, s. 5.

¹³ Ewolucję w kierunku polityki rozwoju obszarów wiejskich potwierdza tzw. Raport Buczkwella „W kierunku wspólnej polityki rolnej i obszarów wiejskich”, który zakładał istnienie czterech głównych elementów WPR: stabilizacji rynku, zachowania środowiska naturalnego i krajobrazu, programów rozwoju wsi oraz przejściowej pomocy przystosowawczej. Raport zalecał ograniczenie roli polityki rynkowej na rzecz strukturalnej, jednak zawarte w nim propozycje zostały pominięte w kolejnej reformie, tj. Agendzie 2000; cyt. za: M. W o j t a s, *Wspólna polityka rolna a przemiany strukturalne w rolnictwie Unii Europejskiej*, „Annales UMCS” 2007, sect. H, vol. XLI, s. 51.

w sposób oficjalny, sformułowana zasada jego podwójnej roli, tj. produkcyjnej i protekcyjnej w stosunku do środowiska naturalnego.¹⁴

Kolejny etap zmian w polityce rolnej UE zapowiadała Agenda 2000.¹⁵ Zakładała ona radykalną reformę WPR, uwzględniającą nowe uwarunkowania, m.in.: proces liberalizacji światowego handlu żywnością, rosnące wymagania konsumentów w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności oraz rozwoju zrównoważonego środowiskowo, a także poszerzenie UE na wschód (zakładała pakiet budżetowy do roku 2006 r.). W Agendzie 2000 została nakreślona koncepcja europejskiego modelu rolnictwa, w którym rolnicy, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, produkują bezpieczną żywność, stosując przyjazne dla środowiska metody produkcji, a obszary wiejskie cechuje wysoka aktywność ekonomiczna i duże zróżnicowanie działalności. Propozycje przedstawione w Agendzie są w dużej mierze kontynuacją reformy z 1992 r., głównie poprzez dalsze odchodzenie od wysokich cen rynkowych na rzecz płatności bezpośrednich. Jednak Agenda większy nacisk kładzie na nową orientację w polityce rolnej, mianowicie wielofunkcyjny rozwój wsi. Zwrócono uwagę na zmniejszające się znaczenie gospodarcze sektora rolnego i wzrost jego roli pozaprodukcyjnej: dostarczanie tradycyjnych wartości kulturowych, zachowanie krajobrazu i specyficznych ekosystemów oraz współtworzenie charakteru obszarów wiejskich. Do nowych celów WPR włączono cele związane z ochroną środowiska oraz uznano leśnictwo za integralną część rozwoju wsi. Jednocześnie rozszerzono, wprowadzone na początku lat 90., instrumenty towarzyszące m.in. o wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Wprowadzono również obowiązek tworzenia zintegrowanych planów rozwoju obszarów wiejskich, które muszą określać wpływ przyszłych działań w rolnictwie na ekonomiczną, społeczną i środowiskową sytuację w kraju. Co istotne, w ramach pakietu reform Agenda 2000 jednym głównym rozporządzeniem dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich uregulowano dobór instrumentów umożliwiających spełnienie takich celów jak: restrukturyzacja rolnictwa, rozwój terytorialny i lokalny czy uwzględnienie wymogów ochrony środowiska.¹⁶ W ten sposób powstał zestaw 22 środków, z których kraje członkowskie mogły dobrać działania najbardziej odpowiednie do swoich potrzeb.¹⁷

Dalsze systemowe zmiany wprowadzono w czerwcu 2003 r. na konferencji w Luksemburgu (reformacja Fischlera). Oprócz głębokich zmian dotyczących I fi-

¹⁴ M. Wigier, *op. cit.*, s. 48.

¹⁵ Dokument przedłożony przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Santera Parlamentowi Europejskiemu 15 lipca 1997 r. Ostateczny kształt nadano jej na spotkaniu przywódców krajów członkowskich UE pod koniec marca 1999 r. w Berlinie.

¹⁶ Rozporządzenie Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. (Dz.U. L 160, z 26.06.1999 r.).

¹⁷ Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Luksemburg 2006, s. 4.

laru WPR, wprowadzono regulacje wzmacniające politykę rozwoju obszarów wiejskich. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich, w porównaniu z poprzednią, kładzie większy nacisk na innowacyjność w rolnictwie, zrównoważony rozwój obszarów oraz potrzeby modernizacyjne w sektorze rolnym i leśnym. Wprowadza uproszczenia polegające na jednolitym programie i finansowaniu rozwoju obszarów wiejskich, pozwala też na większe możliwości zwiększania zakresu bezpieczeństwa i jakości żywności, uwzględniając przy tym pozaprodukcyjne funkcje obszarów wiejskich oraz ich dywersyfikację ekonomiczną. Zastosowano tu nowe rozwiązania, wspierające promocję jakości żywności i dobrostan zwierząt, a także wspierające przystosowanie rolników do spełnienia nowych norm unijnych. Równocześnie wprowadzono mechanizm modulacji dla zapewnienia większych środków na rozwój obszarów wiejskich (przyjęte rozwiązania reformy wdrażano w latach 2002–2006).¹⁸

Zasadniczym elementem nowej WPR, która jest wdrażana od 2005 roku, jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji rolnej (*decoupling*). Oznacza to zastąpienie większości dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji (SPS – *Single Payment Scheme*). W efekcie rolnicy uzyskują płatności bezpośrednie coraz słabiej powiązane z poziomem i kierunkiem produkcji, co zwiększa ich rynkowe nastawienie i konkurencyjność. System ten zapewnia promocję rolnictwa zrównoważonego, bardziej zorientowanego na rynek.

W efekcie reformy Fischlera do WPR włączono zasadę współzależności (inaczej zasada wzajemnej zgodności – *cross-compliance*).¹⁹ Oznacza ona obowiązek przestrzegania minimum środowiskowego i higienicznego jako warunku uzyskania płatności bezpośrednich. Zarys zasady wzajemnej zgodności środowiskowej na obszarze Wspólnoty Europejskiej został nakreślony już w 1992 r., kiedy w ramach reformy McSharry’ego wprowadzono wsparcie finansowe w celu wielofunkcyjnego rozwoju wsi. Zasada ta została rozwinięta w Agendzie 2000, gdzie wprowadzono termin „środowiskowej zgodności”, ale dopiero reforma z Luksemburga z 2003 r. wprowadziła kontrolę wypełniania wymagań oraz uzależniła wysokość płatności od jej wyników. Instrument *cross-compliance* został

¹⁸ Modulacja oznacza zmniejszenie płatności bezpośrednich należnych rolnikowi w danym roku kalendarzowym o określony procent: 3% w 2005 r., 4% w 2006 r., 5% w latach 2007–2013. Modulacja dotyczy dopłat przekraczających 5000 euro rocznie. Pozyskane środki są przeznaczane na rozwój obszarów wiejskich. Obowiązkowa modulacja dotyczy tylko krajów UE-15, natomiast wszystkie kraje UE-27 mają możliwość stosowania dobrowolnej modulacji (Rozporządzenie Rady [WE] nr 378/2007).

¹⁹ K. Lebiecka, *Regulacje prawne i skutki implementacji zasady wzajemnej zgodności środowiskowej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] J. S. Zegar (red. nauk.), *Z badań nad rolnictwem społecznie zrównoważonym (4)*, IERiGŻ, nr 59, Warszawa 2007, s. 93.

wprowadzony w odpowiedzi na rosnące oczekiwania i postulaty unijnych konsumentów w zakresie poprawy jakości żywności, a tym samym poprawy jakości prowadzenia produkcji rolnej, która jest przez nich subwencjonowana.²⁰

Do innych zasadniczych elementów reformy WPR z 2003 r. mających przynieść korzyści środowisku należą²¹: zasada modulacji, która polega na ograniczeniu dopłat bezpośrednich dla największych i najsilniejszych ekonomicznie producentów rolnych z przeznaczeniem wygospodarowanych środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich; znaczny wzrost płatności na ekstensyfikację hodowli.

Zagadnienia związane z rozwojem obszarów wiejskich podejmowane były także na europejskiej konferencji w Salzburgu w 2003. Określono tu priorytety przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz sformułowano kluczowe dla jej realizacji tezy. Wśród szczególnie ważnych ze względu na swój wymiar środowiskowy należy wymienić dwie tezy głoszące, iż²²: sektor rolny i leśnictwo odgrywają nadal kluczową rolę w kształtowaniu krajobrazu obszarów wiejskich i są postawą utrzymania społeczności wiejskiej; obywatele Europy przywiązują coraz większą wagę do bezpieczeństwa i jakości żywności, do dobrostanu zwierząt, poprawy stanu środowiska naturalnego na obszarach wiejskich.

We wrześniu 2005 r. została przyjęta kolejna reforma WPR na lata 2007–2013, zmierzająca w kierunku polityki rozwoju obszarów.²³ Kształt tej polityki został określony podczas ustaleń Rady Europejskiej w Lizbonie (2000 r.), w Göteborgu (2001 r.), a także na konferencji w Salzburgu (2003 r.) dotyczącej unijnych obszarów wiejskich. Dodatkowym impulsem były wnioski z konferencji w Luksemburgu (2003 r.). W Nowej Perspektywie Finansowej 2007–2013 nastąpiła istotna zmiana sposobu finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich. W celu uproszczenia zasad udzielania pomocy oraz zwiększenia spójności stosowanych mechanizmów powołano jeden fundusz, tzw. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), finansujący rozwój obszarów wiejskich (wcześniej II filar Sekcji Gwarancji i Sekcja Orientacji). Powstał jednocześnie Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, realizujący wy-

²⁰ Raport SAEPR/FAPA: *Wstępna analiza instrumentu cross-compliance w kontekście przyszłej implementacji w Polsce*; WWW.fapa.org.pl

²¹ G. Nie węgłowska, *Zdolność rodzimych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego*, „Studia i Monografie IERiGŻ” (Warszawa) 2005, nr 130, s. 49.

²² Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Luksemburg 2006, s. 7–9.

²³ Nowa polityków wiejskich 2007–2013 działa na podstawie dwóch aktów prawnych: Rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zawierającego nowe ramy finansowania instrumentarium WPR oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. dotyczącego wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich.

datki związane z rynkiem i płatności bezpośrednio. Powstały zatem dwa odrębne Europejskie Fundusze Rolnicze, w miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – który był źródłem finansowania polityki rolnej UE do roku 2006. Oba fundusze stanowią część budżetu ogólnego Wspólnoty Europejskiej i zostały włączone do działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”, podczas gdy do końca roku 2006 wydatki na WPR stanowiły odrębną pozycję w budżecie: „wydatki na rolnictwo”. Zmiana ta jest wyrazem zmniejszającego się znaczenia sektora rolnego jako dominującego we wspólnej polityce rolnej na korzyść szerszego podejścia obejmującego rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo oraz ochronę środowiska.

O wzrastającej roli obszarów wiejskich świadczy także to, że zarówno w latach 2000–2006, jak i 2007–2013 dokonują się zmiany w rozdysponowaniu środków pomiędzy I i II filarem WPR w kierunku większego wsparcia polityki strukturalnej.²⁴ Należy zauważyć, że zmiana alokacji środków oraz nominalne zwiększenie środków na politykę obszarów wiejskich świadczą wyraźnie o przeorientowaniu celów WPR w kierunku szerszego, niż tylko sektorowe, podejścia do obszarów wiejskich. Jednak z uwagi na poszerzenie UE o nowe kraje, realne środki możliwe do wykorzystania przez poszczególne kraje uległy znacznemu zmniejszeniu.²⁵ Ponadto obserwujemy stopniowe ograniczanie wydatków budżetowych na WPR (1994 – 0,54%; 2004 – 0,43%; 2013 – 0,33% DNB UE), co jest wyrazem dążenia do większego urynkowienia rolnictwa i poprawy jego konkurencyjności. Może to stanowić utrudnienie w realizacji głównych celów polityki rozwoju obszarów wiejskich (w poszerzonej UE) i nie do końca odzwierciedla dążenie do przeorientowania celów WPR w kierunku większego wspierania rozwoju zrównoważonego.²⁶

INSTRUMENTY POLITYKI ROLNO-ŚRODOWISKOWEJ Instruments of Agro-Environmental Policy

Wraz ze zmianami WPR zmieniały się instrumenty regulacji i wsparcia rolnictwa. Wycofywanych i modyfikowanych było (i jest) wiele instrumentów zakłócających rynek, a także zniekształcających handel na rynku światowym. Zmieniły się priorytety i oczekiwania wobec rolnictwa, bardziej istotną kwestią niż produkcja żywności staje się ochrona środowiska, wysoka jakość żywności czy rozwój obszarów wiejskich. Adekwatnie do nowych wyzwań wprowadzane są nowe instrumenty nakierowane w coraz większym stopniu na uniknięcie ryzyka

²⁴ Szczegółowe dane na temat podziału środków: Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2006*, styczeń 2006.

²⁵ WPR – *nowoczesna polityka rozwoju...*, s. 73.

²⁶ *Ibid.*, s. 74.

degradacji środowiska oraz zachęcające rolników do dbałości o obszary wiejskie. Działania takie są prowadzone poprzez politykę dochodową (płatności niepowiązane z produkcją, instrument *cross-compliance* wiążący wysokość płatności bezpośrednich m.in. z utrzymaniem ziemi w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z zasadami ochrony środowiska) czy instrument z drugiego filaru WPR (działania rolnośrodowiskowe).

W latach 2004–2006 polityka rolno-środowiskowa realizowana była przede wszystkim za pomocą kilku instrumentów z grupy tzw. instrumentów towarzyszących polityki strukturalnej, wprowadzonych reformą McSharry’ego. Z punktu widzenia celów środowiskowych kluczowe znaczenie miały działania: wsparcie gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych (obszary ONW); programy rolno-środowiskowe oraz zalesianie gruntów rolnych.

Program wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania - ONW (*LFA – less-favoured areas*) funkcjonuje od 1975 roku.²⁷ Dopłaty do produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i na obszarach z ograniczeniami ekologicznymi rekompensują podwyższone koszty produkcji rolniczej. Wielkość dopłaty kompensacyjnej uzależniona jest od warunków gospodarowania, wysokości dodatkowych kosztów lub utraconych dochodów ponoszonych w związku z podporządkowaniem działalności rolniczej restrykcjom środowiskowym. Instrument ten sprzyja wyrównywaniu dochodów między gospodarstwami prowadzącymi produkcję rolną w różnych warunkach przyrodniczych. Dużą zaletą tego instrumentu jest wspieranie dóbr niewycenianych przez rynek.²⁸ Ma on na celu zapewnienie kontynuacji rolniczego użytkowania ziemi, zachowanie żywotności społeczności wiejskiej i krajobrazu wsi oraz promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania przez wsparcie dochodów rolniczych.

Powierzchnia obszarów ONW stale wzrasta, co wynika głównie z poszerzenia UE. I tak w roku 1975 r. ich udział kształtował się na poziomie 36% terytorium Wspólnoty, a w roku 2000 już ok. 56%. Wystąpiło także znaczne zróżnicowanie w tym zakresie w poszczególnych krajach – od 96% w Luksemburgu do 1% w Danii. Duży udział powierzchni tych terenów charakteryzował Austrię, Finlandię, Luksemburg, Portugalię, Irlandię i Szwecję.²⁹ Wydatki na wsparcie ONW były dość wysokie, w latach 2004–2006 było to 40% ogółu wydatków

²⁷ Wyróżnione zostały trzy rodzaje ONW: obszary górskie o określonej wysokości nad poziomem morza i nachyleniu terenu; obszary zagrożone depopulacją, charakteryzujące się słabymi glebami, niską produktywnością ziemi i niewielką gęstością zatrudnienia; małe obszary o specyficznych utrudnieniach (np. wyspy); *Rural Development in the European Union*, European Commission, Luksemburg 2003, s. 9.

²⁸ A. Kowalski, W. Rembisz, *Rynek rolny i interwencjonizm a efektywność i sprawiedliwość społeczna*, IERiGŻ, Warszawa 2005, s. 38–39.

²⁹ D. Klepacka, *Skala i zróżnicowanie wsparcia obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w UE-15*, „Wieś i Rolnictwo” 2004, nr 4, s. 65–67.

na rozwój obszarów wiejskich w krajach UE-25.³⁰ Natomiast płatności ONW w krajach UE-15 w latach 2000–2006 były nieco mniejsze i wynosiły zaledwie 12,4% ogółu środków zaplanowanych na II filar WPR w tym okresie (tab. 1).

Tab. 1. Alokacja środków na działania prośrodowiskowe w ramach II filaru wspólnej polityki rolnej UE-15 w latach 2000–2006 (w euro)

Allocation of funding for pro-environmental activities under the second pillar of the EU's Common Agricultural Policy in 2000–2006 (in euro)

| Działanie (Rozporządzenie 1257/99) | Podział środków z budżetu w latach 2000–2006 – planowane środki (w mln euro) | Udział w % |
|---------------------------------------|--|------------|
| płatności ONW | 6 128 590 546 | 12,4 |
| programy rolno-środowiskowe | 13 480 202 758 | 27,2 |
| zalesianie | 2 386 772 003 | 4,8 |
| inne działania związane z lasami | 2 419 853 896 | 4,9 |
| pozostałe działania II filaru WPR | 25 069 707 861 | 50,7 |
| łącznie | 49 485 129 064 | 100,0 |

Źródło: B. Wieliczko, *Polityka Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich*, „Studia i Monografie IERiGŻ” (Warszawa) 2006, nr 134, s. 66.

Kolejnym ważnym instrumentem prośrodowiskowym w polityce rolnej UE są programy rolno-środowiskowe, wdrażane od 1993 roku.³¹ Subwencje rolno-środowiskowe mają na celu wsparcie metod produkcji uwzględniających wymogi środowiska naturalnego i służą pokryciu dodatkowych kosztów, rekompensują utracone dochody i koszt użycia kapitału, który nie przyniósł dochodu, a został wykorzystany do prac na rzecz środowiska naturalnego. Sprzyjają zatem ochronie i utrzymaniu istniejących systemów rolniczych, gospodarowanie w zgodzie ze środowiskiem naturalnym oraz ekstensyfikację produkcji rolnej.

Udział krajów członkowskich UE w programie rolno-środowiskowym jest obligatoryjny, zaś udział samych rolników dobrowolny. W UE nie obowiązuje jeden modelowy program rolno-środowiskowy, każdy kraj ma własny, dostosowany do swojej specyfiki. W gestii kraju realizującego pozostają szczegółowe rozwiązania organizacyjne programów, m.in. w zakresie wyboru celów szczegółowych, określenia kryteriów lokalizacji i kontroli, czy też warunków uczestnictwa rolników. Obowiązują dwa typy programów – strefowe i horyzontalne. Największym powodzeniem cieszą się programy realizowane w wydzielonych strefach i zawężone do ściśle określonych celów związanych z ochroną bioróżnorodności biologicznej. Programy horyzontalne dotyczą zaś rolnictwa ekolo-

³⁰ Komisja Europejska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2005*, Bruksela, Luksemburg, kwiecień 2005, s. 9.

³¹ Wdrażane są na mocy dwóch rozporządzeń, które wyznaczają ramy programu: Rozporządzenia Rady 1257/99/WE z 17 maja 1999 r. oraz Rozporządzenia Rady 1750/99/WE z 23 lipca 1999 roku.

gicznego, tworzenia stref buforowych wzdłuż cieków wodnych, ochrony cennych fragmentów trwałych użytków zielonych, ochrony lokalnych ras zwierząt gospodarskich, szkoleń.

Programy rolno-środowiskowe realizuje co siódme gospodarstwo rolne „starej” UE, a umowy obejmują ok. 20% użytków rolnych. Występuje jednak dość duże zróżnicowanie w zakresie skali realizacji programów między poszczególnymi krajami. W Finlandii i Austrii programami objętych jest ponad 80% powierzchni UR, co wynika z bogatych tradycji wspierania ochrony środowiska w rolnictwie. Natomiast we Francji i Irlandii już tylko ok. 20%, w Belgii, Grecji i Holandii mniej niż 2%. Przyczyną tego jest m.in. różny stopień innowacyjności programów, ich złożoność, stopień przygotowania służb administracyjnych oraz poziom środków krajowych przeznaczanych na realizację programów.³² Na lata 2000–2006 na programy rolno-środowiskowe przeznaczono najwięcej środków (27,2% środków).

Kolejnym instrumentem są subwencje do zalesiania, które mają na celu podtrzymanie oraz zapewnienie rozwoju ekonomicznych, ekologicznych i społecznych funkcji lasów na obszarach wiejskich. Instrument ten ma duże znaczenie dla gospodarstw charakteryzujących się niską jakością gleb oraz pozwala na uzyskanie dodatkowych dochodów rolnikom angażującym zasoby gospodarstwa do konserwacji terenów leśnych oraz pielęgnacji rowów przeciwpożarowych. Alokacja środków na ten cel wyniosła niespełna 5% ogółu środków na działania strukturalne w latach 2000–2006 w UE-15.

Ważnym instrumentem ukierunkowanym na osiągnięcie celów środowiskowych jest, wspominania już wcześniej, zasada wzajemnej zgodności *cross-compliance*, która uzależnia uzyskanie płatności bezpośrednich od spełnienia szeregu wymagań dotyczących, m.in. ochrony środowiska, utrzymania użytków w dobrej kulturze rolnej, poprawy bezpieczeństwa żywności czy dobrostanu zwierząt.³³ Unia określiła jedynie minimalny zakres zasady współzależności, natomiast kraje członkowskie same decydują o konkretnym poziomie wymagań, w zależności od stanu środowiska naturalnego.³⁴

³² G. N i e w e ę ł o w s k a, *Zdolność rodzinnych gospodarstw rolnych do realizacji programu rolnośrodowiskowego*, „Studia i Monografie IERiGŻ” (Warszawa) 2005, nr 130, s. 48.

³³ Mogą tu mieć zastosowanie następujące zasady postępowania wobec producentów: cofnięcie wsparcia finansowego, uzależnienie wielkości wsparcia od udziału rolnika w różnych dobrowolnych programach rolno-środowiskowych, dodatkowe premie w sytuacji spełnienia wymogów ponad obowiązujące standardy środowiskowe.

³⁴ Zasada ta jest wprowadzana w trzech fazach i obowiązuje: w państwach „starej” Unii oraz w Słowenii i na Cyprze od 2005 r.; w Polsce i pozostałych państwach rozszerzenia z 2004 r. od 2009 r.; w Bułgarii i Rumunii od 2012 r.; *WPR – Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa 2007, s. 20.

Tab. 2. Instrumenty polityki rolno-środowiskowej zaplanowane na lata 2007–2013 (w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich)
Instruments of agro-environmental policy planned for 2007–2013 (under the policy of development of rural areas)

| Oś priorytetowa | Środki dostępne w ramach osi | Działania w ramach środków |
|---|--|--|
| Oś 2 – ŚRODOWISKO, ZARZĄDZANIE GRUNTAMI | Zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych | <ul style="list-style-type: none"> – Obszary górskie o niekorzystnych warunkach gospodarowania – Inne obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania – Obszary rolne Natura 2000 – Płatności rolno-środowiskowe/dobrostan zwierząt (środek obowiązkowy) – Wsparcie inwestycji nieprodukcyjnych |
| | Zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych | <ul style="list-style-type: none"> – Zalesianie (grunty rolne/nierolnicze) – Systemy rolno-leśne – Obszary leśne Natura 2000 – Płatności leśno-środowiskowe – Przywracanie potencjału produkcji leśnej – Wsparcie inwestycji nieprodukcyjnych |
| | Wkład finansowy UE w programy osi 2 | co najmniej ¹⁾ 25% |
| | Współfinansowanie przez UE osi 2 | maksymalnie ²⁾ 55/80% |

¹⁾ oznacza minimalne wykorzystanie udziału finansowego UE w programach obszarów wiejskich, które musi być przeznaczone na cele poszczególnych osi (w przypadku osi Leader dla nowych państw członkowskich min wnosi 2,5 %); ²⁾ Oznacza maksymalne współfinansowanie przez UE poszczególnych osi: minimalna wysokość współfinansowania z EFRROW na poziomie wszystkich osi wynosi 20 %.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

Nowa polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, zaplanowana na lata 2007–2013³⁵, charakteryzuje się zachowaniem ciągłości co do koncepcji programów wspierających obszary wiejskie. Nadal oferowany jest zestaw środków, które państwa mogą wybierać i na które otrzymują pomoc finansową w ramach zintegrowanych programów rozwoju obszarów wiejskich. Zmienione natomiast zostały metody opracowywania tych programów poprzez wspieranie strategii trwałego rozwoju obszarów wiejskich. Każde państwo członkowskie, na podstawie strategicznych wytycznych Rady (WE)³⁶, przygotowało swój krajowy plan strategiczny stanowiący ramy odniesienia dla programów rozwoju obszarów wiejskich, zawierający trzy osie tematyczne (Konkurencyjność, Środowisko i zarządzanie gruntami; Dywersyfikacja gospodarcza i jakość życia) i oś Leader, wokół których skupione są instrumenty wsparcia.³⁷ Osie tematyczne

³⁵ Określona w rozporządzeniu Rady nr 1698/2005.

³⁶ Decyzja Rady z 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) (2006/144/WE).

³⁷ Komisja Europejska, *Polityka UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, Luksemburg 2006, s. 7–9.

zostały określone w ten sposób, aby dostępne w ramach nich środki odpowiadały na najważniejsze problemy społeczności wiejskich. Z punktu widzenia ochrony środowiska ważna jest oś 2, w ramach której określono szczegółowe działania oraz poziom finansowania przez UE (tab. 2).

Inne instrumenty polityki strukturalnej również pośrednio oddziałują na stan środowiska, np. wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, rozwój przetwórstwa i handlu rolnego czy wspomaganie przemian struktur rolniczych i wiejskich. Ich wymiar środowiskowy przejawia się tym, że warunkiem uzyskania wsparcia jest spełnienie odpowiednich wymogów środowiskowych. Warto jeszcze wspomnieć o nowym działaniu, mianowicie wsparcie szkoleń zawodowych dla rolników i leśników w celu wprowadzenia bardziej efektywnych i ekologicznych sposobów gospodarowania.

PODSUMOWANIE

Conclusions

WPR Unii Europejskiej jako nowoczesna polityka rolna ewoluuje w czasie odpowiednio do zmieniających się uwarunkowań na rynkach rolnych, zmieniających się potrzeb producentów i konsumentów. Nowoczesność to jednocześnie nowe podejście do takich zagadnień jak: ranga środowiska, dobrostan zwierząt czy zachowanie krajobrazu. Zmiany pokazują, że w coraz większym stopniu odchodzi się od typowej, silnie wspieranej interwencji sektorowej w kierunku mniej protekcjonistycznej, bardziej prorolniczej polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Podejście takie harmonizuje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne aspekty rozwoju. Problem ochrony środowiska w polityce rolnej UE pojawił się dopiero w latach 90. XX wieku. Reforma McSharry'ego, Agenda 2000, oraz reforma Fischlera z 2003 r. należą do najważniejszych reform WPR, które akcentowały potrzebę wzmocnienia polityki rolno-środowiskowej i stopniowo rozszerzały zakres stosowanych instrumentów (programy rolno-środowiskowe, zalesianie gruntów, wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, zasada wzajemnej zgodności). Kształt WPR zaplanowany na lata 2007–2013 zakłada dalsze wzmocnienie polityki rolno-środowiskowej. W celu uproszczenia zasad udzielania pomocy oraz zwiększenia spójności stosowanych mechanizmów powołano jeden fundusz, tzw. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, finansujący rozwój obszarów wiejskich. Dodatkowo zmieniono nazewnictwo kategorii budżetowych poprzez włączenie środków na rolnictwo i obszary wiejskie do działu „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”. Również w przedłożonych programach rozwoju obszarów wiejskich wydzielono odrębną oś tematyczną dotyczącą środowiska naturalnego. Wymienione zmiany są wyrazem zmniejszającego się znaczenia sektora

rolnego jako dominującego we wspólnej polityce rolnej na korzyść szerszego podejścia obejmującego rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo oraz ochronę środowiska. Niepokojące jest to, że mimo wzrostu środków finansowych na politykę rozwoju obszarów wiejskich (w ujęciu nominalnym), to realnie – w przeliczeniu na kraj członkowski – budżet ten został poważnie ograniczony, co może stanowić utrudnienie w realizacji głównych celów polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Mimo wielu głosów krytyki dotyczących niespójności, niskiej skuteczności, a nawet sprzeczności wdrażanych instrumentów, ważne jest to, że przeorientowano cele WPR i uznano ochronę środowiska za jej integralną część.

SUMMARY

The CAP as a modern agricultural policy is evolving in time as conditions in agricultural markets and the needs of producers and consumers change. Modernity at the same time denotes a new approach to such problems as environmental importance, the well-being of animals or landscape conservation. Changes show that typical, strongly supported sector intervention is being increasingly abandoned for a less protectionist and more pro-market policy of the sustained development of rural areas. This approach harmonizes the economic, social and ecological aspects of development. The problem of environmental protection in the EU's agricultural policy did not appear until the 1990s. The McSharry Reform, Agenda 2000, and the Fischler Reform of 2003 are among the CAP's most important reforms that emphasized the need to strengthen the agro-environmental policy and gradually expanded the range of the instruments applied (agro-environmental programs, land afforestation, support for Less Favored Areas, or the principle of cross-compliance). Despite numerous criticisms relating to the inconsistency, low effectiveness or even contradiction in the instruments being implemented, what is important is that the CAP's goals have been reoriented and environmental protection has been recognized as the CAP's integral part.