

JOSÉ MARTÍNEZ

Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność przyszłej działalności rolniczej*

1. Obszar wiejski: nowe pojęcie czy nowy pomysł?

W świecie akademickim obserwuje się pewien fenomen: gdy brakuje pomysłów, reformuje się pojęcia. Obecnie w Niemczech i w Unii Europejskiej możemy zaobserwować falę reform terminologicznych w dziedzinie prawa rolnego. W centrum tych zmian umiejscawia się pojęcie obszaru wiejskiego. Liczne ministerstwa rolnictwa niemieckich krajów związkowych zmieniły nazwę i nazywają się obecnie ministerstwami obszarów wiejskich lub rozwoju obszarów wiejskich. R. Norer broni szerokiego pojęcia obszaru wiejskiego i proponuje zastąpienie koncepcji rolnictwa koncepcją obszaru wiejskiego¹. Unia Europejska w swoich raportach, w których ocenia różne modele przekształceń dotacji dla rolnictwa, podkreśla wagę przyszłego pojęcia wspólnej polityki rolnej ukierunkowanej na rozwój obszarów wiejskich, a tym samym mającej perspektywę funkcjonalno-terytorialną, co pozostawia na marginesie rolnika i jego działalność gospodarczą². W konsekwencji proponuje intensyfikację pro-

* Artykuł stanowi rozszerzoną wersję referatu *El concepto «zona rural» como respuesta a la multifuncionalidad de la futura actividad agraria*, wygłoszonego na polsko-włoskiej konferencji naukowej (IV Giornate Polacco-Italiane) pt. „Przyszłość prawa rolnego” („Futuro di diritto agrario”), która odbyła się w Obrzycku k. Poznania 22-25 września 2010 r. (tłum. Anna Staniewska).

¹ R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht*, Wien 2005; R. Norer, *Skizzen aus der agrarrechtlichen Zukunft: ein Recht des ländlichen Raums*, „Agrar- und Umweltrecht” 2008, z. 5, s. 160.

² Por. sprawozdania Komisji Europejskiej na: <http://ec.europa.eu/agriculture/index.de.htm>; Comision Europea, *Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa*, Dz. Urz. WE, 281/3, 1966;

gramów gospodarczych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w drugim filarze, kosztem dotacji w pierwszym filarze, które tradycyjnie stanowią główną podstawę dochodów rolników.

Czy znajdujemy się zatem w obliczu zmian semantycznych będących reakcją na impas w Brukseli, czyli na brak nowych pomysłów, czy też są one odpowiedzią na rewaloryzację polityczną i prawną działalności rolniczej? Teza, którą pragnę rozwinąć, głosi, że znajdujemy się w obliczu rewaloryzacji prawnej wielofunkcyjności działalności rolniczej. Rewaloryzując tę można uzasadniać z różnych perspektyw.

2. Wyzwania europejskiego prawa rolnego

Moim zdaniem, pojęcie obszaru wiejskiego jest przede wszystkim instrumentem przewycięzania trzech wyzwań stojących przed europejskim prawem rolnym w związku z zachowaniem jego tradycyjnych struktur: a) umiędzynarodowienia prawa rolnego w Światowej Organizacji Handlu, b) jego demokratyzacji w Unii Europejskiej z Parlamentem odpowiedzialnym za Wspólną Politykę Rolną, c) przewycięzeniem tradycyjnych struktur prawnych i gospodarczych polityki rolnej. Te trzy wyzwania koncentrują się w fundamentalnym instrumencie polityki rolnej: dotacjach dla rolnictwa.

„Obszar wiejski”, jako koncepcja geograficzna, podkreśla różne funkcje rolnictwa dla danego terytorium i pozwala w ten sposób uniknąć perspektywy gospodarczo-handlowej działalności rolniczej, która dominowała w europejskiej polityce rolnej³. W ten sposób pozwala odróżnić rolnictwo od innych rodzajów działalności gospodarczej, umożliwiając również uzasadnienie prawne i polityczne specjalnego traktowania sektora rolnego w zakresie międzynarodowych przepisów Światowej Organizacji Handlu i europejskich przepisów o konkurencji.

3. Obszar wiejski w Unii Europejskiej

Mimo swojego wybitnie miejskiego i przemysłowego charakteru oraz zmniejszającej się roli rolnictwa jako działalności gospodarczej, Unia Europejska ukazuje niewątpliwie znaczącą rzeczywistość wiejską. 56% ludności

Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, komunikat Komisji z 20 września 2000 r., Dz. Urz. WE, C 17/4, 2001.

³ R. Norer, *Agrarrecht und Recht des ländlichen Raums: Orchideenfach oder Zukunftstrend?*, „Zeitschrift für Schweizerisches Recht” 128, 2009, s. 236.

27 państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) mieszka na obszarach wiejskich, a te stanowią 91% jej terytorium⁴. Przez obszar wiejski rozumie się niezurbanizowane terytorium powierzchni Ziemi lub część jednostki samorządu terytorialnego, która nie jest sklasyfikowana jako obszar miejski lub będący efektem ekspansji miasta⁵. Jest to zatem definicja negatywna. Ze względu na to koncepcja obszaru wiejskiego obejmuje z konieczności liczne funkcje, które mogą lub muszą być realizowane na tych terytoriach. Należy do nich nie tylko działalność rolno-hodowlana czy rolno-przemysłowa, lecz również działalność z zakresu ochrony środowiska, a także takie rodzaje działalności, jak eksploatacja zasobów energetycznych czy turystyka⁶. Punktem wyjścia koncepcji obszaru wiejskiego nie jest zatem perspektywa funkcjonalna, ograniczająca się do rolnika i jego przedsiębiorstwa, lecz perspektywa obejmująca zewnętrzne skutki jego działalności i oddziaływanie na nią otoczenia, a także wszelkie rodzaje działalności gospodarczej, które są zgrupowane w ramach pojęcia różnicowania działalności rolniczej⁷.

4. Obszar wiejski i rolnictwo wielofunkcyjne

Obecna dyskusja polityczna na temat reformy systemu rolnego wykorzystuje koncepcję obszaru wiejskiego głównie w celu uwzględnienia idei wielofunkcyjności rolnictwa, koncepcji, która w ostatnich latach z mocą utorowała sobie drogę, wykorzystywanej najpierw w sferze politycznej, a następnie naukowej⁸. Detonatorem tej ekspansji było uznanie całościowej realizacji przez rolnictwo funkcji związanych z produkcją żywności i surowców, funkcji środowiskowych (wspieranie siedlisk, utrzymanie krajobrazów antropogenicznych itp.) i funkcji społecznych (przyczynianie

⁴ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_de.htm.

⁵ C. Lienau, *Die Siedlungen des ländlichen Raums*, Braunschweig 1995, s. 15.

⁶ P. Käß, *Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft*, Baden-Baden 2010, s. 58 i n.

⁷ C. Grimm, *Agrarrecht*, wyd. 2, München 2004, s. 12.

⁸ A. Massot-Martí, *La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2002, nr 11, s. 63; E. Reig Martínez, *La multifuncionalidad del mundo rural*, „Revista de Economía” 2002, nr 803, 2002, s. 33 i n.; I. Atance Muñiz, J. Gómez-Limón Rodríguez, J. Barreiro Hurlé, *El reto de la multifuncionalidad agraria*, „Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2006, nr 210, s. 160; I. Atance Muñiz, C. Tió Saralegui, *La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria*, „Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2000, nr 189, s. 32.

się do żywotności obszarów wiejskich i ochrony dziedzictwa kulturowego)⁹. Z koncepcji tej wynika, że działalność rolnicza wytwarza pewne dobra podlegające wymianie na rynkach i inne dobra, do których należy większość dóbr mających charakter środowiskowy i społeczny, które w większym lub mniejszym stopniu mają charakter dóbr publicznych¹⁰.

Zatem rolnik oddziałuje na środowisko naturalne, a środowisko naturalne modyfikuje działalność rolniczą. Jednakże wielofunkcyjność nie jest niedawnym odkryciem, była ona już przedmiotem Wspólnej Polityki Rolnej i badań naukowych w ciągu ostatnich czterdziestu lat¹¹. Należy uznać, że Wspólna Polityka Rolna zawsze obejmowała aspekty związane z zagadnieniami wykraczającymi poza zarządzanie rynkami rolnymi, choć ta ostatnia kwestia zawsze była dominująca. Impulsem dla tej polityki były przede wszystkim konsekwencje emigracji i pustoszenia demograficznego obszarów wiejskich o niekorzystnych warunkach gospodarowania w wyniku zmian strukturalnych. Paradoksalnie, Wspólna Polityka Rolna była z kolei częścią przyczyną tych procesów¹².

Tradycyjna polityka struktur rolnych zawierała już środki zmierzające do rekompensaty szczególnych trudności dla gospodarstw mających źródło w środowisku naturalnym (rolnictwo górskie), a od 1985 r. zaczyna się też pojawiać szczególne zainteresowanie powiązaniem troski o środowisko z realizacją polityki rolnej. Wraz z reformą Wspólnej Polityki Rolnej z 1992 r. konkretyzuje się zespół środków towarzyszących, między innymi znajdujących urzeczywistnienie w dotacjach środowiskowych, na które przeznaczają się po raz pierwszy znaczne środki budżetowe. Jednakże dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych, wraz z „Agendą 2000”, można dostrzec zmianę jakościową drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej, polegającą na uwzględnieniu idei rolnictwa wielofunkcyjnego jako centralnego elementu wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

⁹ J. Segrelles Serrano, *La multifuncionalidad rural: realidad conflictiva en la Unión Europea, mito en América Latina*, „Eria: Revista Cuatrimestral de Geografía” 2007, nr 72, s. 94.

¹⁰ L. Valenzuela Montes, R. Pérez Campaña, *Ecoestructura y multifuncionalidad del paisaje agrourbano*, „Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid” 2009, nr 12, 2009, s. 67.

¹¹ E. Moyano Estrada, *Multifuncionalidad, territorio y desarrollo de las áreas rurales*, „Ambienta” 2008, nr 81, s. 8; A. Carretero García, *Algunas consideraciones sobre el concepto de multifuncionalidad agraria*, „Revista de Derecho Agrario y Alimentario” 2008, nr 53, s. 46; A. Massot-Martí, *La multifuncionalidad agraria: un paradigma a la búsqueda de una política*, w: L. Yagüe (red.), *Agricultura ante el tercer milenio*, Madrid 2002, s. 830 i n.

¹² K. Patel, *Europäisierung wider Willen : die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, München 2009, s. 427.

5. Obszary wiejskie jako odpowiedź na wyzwania europejskie

A. Umiejdzynarodowienie europejskiego prawa rolnego

a) Rolnictwo w Światowej Organizacji Handlu

Ta zmiana jakościowa wynika przede wszystkim z umiejdzynarodowienia prawa rolnego w zakresie subwencji rolnych. Komisja Europejska rozwija i wspiera obecnie wielofunkcyjność jako koncepcję roli rolnictwa w krajach rozwiniętych, co pozwala uzasadnić jej stanowisko wobec Światowej Organizacji Handlu, a zarazem ochronić najwartościowszą część europejskiego modelu rolnictwa¹³. Stanowi ona zatem odpowiedź władz europejskich na akcent, który inne kraje OECD – Stany Zjednoczone, Australia itp. – kładą na kontynuację ścieżki liberalizacji handlu międzynarodowego produktami rolnymi i ograniczenia protekcjonizmu handlowego, zapoczątkowanej w Rundzie Urugwajskiej¹⁴.

Z formalnego punktu widzenia, Komisja Europejska opiera się na własnym tekście Porozumienia w sprawie rolnictwa osiągniętego w 1994 r.¹⁵, pod koniec Rundy Urugwajskiej, w którego preambule potwierdza się, że celem długookresowym jest osiągnięcie znacznej redukcji wsparcia i ochrony rolnictwa, w celu umożliwienia korygowania i unikania restrykcji i zniekształceń na światowych rynkach rolnych, ale że kompromisy osiągnięte w tym zakresie „muszą uwzględniać zagadnienia pozahandlowe, w tym bezpieczeństwo żywnościowe i konieczność ochrony środowiska”.

b) Preferencyjne traktowanie jako reguła

Sektor rolny cieszył się w drugiej połowie XX w. preferencyjnym traktowaniem w międzynarodowym prawie gospodarczym¹⁶. Rolnictwo krajów rozwiniętych przeżywało długi etap ekspansji, w trakcie którego

¹³ A. Massot-Martí, *La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?*, „Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros” 2000, nr 188, s. 9 i n.

¹⁴ E. Reig Martínez, *La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto*, www.uv.es/ereig/es/documentos/multifuncionalidad_Santiago.pdf.

¹⁵ J. Acuña, *Los países en desarrollo agroexportadores y el Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial de Comercio*, w: F. Pastorino (red.), *La agricultura en el ámbito internacional*, Madrid 2007, s. 261 i n.; K. Unceta Satrustegui, E. Malagón Zaldua, *La multifuncionalidad agraria y las preocupaciones no comerciales en los debates de la OMC*, „Boletín Económico de ICE” 2007, nr 2920, s. 32.

¹⁶ A. Massot-Martí, *La PAC...*, s. 9 i n.

głównym źródłem dynamiki były duże wzrosty wydajności uzyskiwane od początku sukcesywnego wprowadzania innowacji technicznych, które zwiększyły zarówno plony produkcji roślinnej, jak i wydajność produkcji zwierzęcej¹⁷. Ten rozwój potencjału produkcyjnego sektora rolnego dokonał się pod osłoną polityk rolnych opartych na kombinacji ochrony handlowej, cen gwarantowanych i płatności bezpośrednich dla producentów, co odniosło skutek zwiększenia opłacalności podejmowania coraz bardziej intensywnych form produkcji.

Podczas gdy w innych sektorach produkcji wzrostowi gospodarczemu towarzyszyło znaczne ograniczenie barier w handlu międzynarodowym, rolnictwo pozostało na marginesie w zakresie fundamentalnych wysiłków dotyczących liberalizacji handlu, które miały miejsce od 1947 r. do rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej GATT w 1986 r.¹⁸ Niemniej, przy okazji tych ostatnich negocjacji, poddano pod dyskusję szereg kluczowych tematów: dostęp do rynków, możliwość subwencjonowania nadwyżek rolnych oraz ewentualną niekompatybilność z wielostronnym systemem handlu określonych instrumentów wsparcia dochodów rolniczych.

c) Preferencyjne traktowanie jako wyjątek

Wraz ze zmianą postrzegania przez opinię publiczną znaczenia, które należałoby przypisać problemowi dochodów rolników, w związku z innymi aktualnymi problemami społecznymi, oraz okolicznością, że nasylenie rynków rolnych postawiło pod znakiem zapytania cele produkcyjne polityk rolnych w głównych krajach OECD, została zakwestionowana legitymizacja tych polityk. Doszła do tego rosnąca presja ze strony krajów pragnących określić wyraźne granice swobody manewru rządów w zakresie ograniczania dostępu do swoich rynków wewnętrznych lub wspierania eksportu ze środków budżetowych¹⁹.

Zniknięcie ze sceny tradycyjnego wyjątku rolnego w negocjacjach, w celu osiągnięcia większej swobody handlu międzynarodowego, wraz z bardziej kompleksową wizją roli rolnictwa we współczesnych społeczeństwach przyczyniły się do rozpowszechnienia nowej idei – wielo-

¹⁷ R. Silva Gilli, *El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC y su aplicación en la agricultura*, w: F. Pastorino (red.), op. cit., s. 180 i n.

¹⁸ A. Massot-Martí, *La Política Agrícola Común frente a la Ronda del Milenio*, „Boletín Económico de ICE” 2000, nr 2651, s. 27.

¹⁹ Idem, *La PAC...*, s. 23.

funkcyjności rolnictwa²⁰. W interpretacji Komisji Europejskiej stanowi ona okazję do zastąpienia starej koncepcji „wyjątku rolnego”, który w zasadniczym zakresie pozostawiał handel rolny tradycyjnie na marginesie kolejnych wielostronnych negocjacji handlowych prowadzonych w łonie GATT, nowym podejściem umożliwiającym powstrzymanie wszelkich prób całkowitej eliminacji dotacji dla rolnictwa związanych z produkcją na podstawie ich zniekształcającego wpływu na przepływy w handlu rolnym. W ten sposób wielofunkcyjność rolnictwa europejskiego na obszarach wiejskich stanowi dokładnie ten interes pozahandlowy, który Porozumienie było skłonne brać pod uwagę przy powrocie do negocjacji na temat handlu rolnego²¹.

B. Wielofunkcyjność jako argument

Funkcje, które Komisja Europejska bierze pod uwagę, rozwijając rolnictwo europejskie, i które pozwalają jej mówić o wielofunkcyjności i obszarach wiejskich są to głównie:

- produkcja żywności do spożycia przez ludzi i żywienia zwierząt gospodarskich, a także innych towarów do użytku przemysłowego,
- ochrona walorów krajobrazowych i wiejskiego środowiska naturalnego,
- przyczynianie się do żywotności obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju gospodarczego z punktu widzenia terytorialnego²².

Pierwsza z tych trzech funkcji jest tradycyjnie doceniana przez społeczeństwo i wynagradzana za pośrednictwem mechanizmu cen rynkowych. W przypadku drugiej i trzeciej ze wspomnianych funkcji Komisja jest zdania, że odnalazła klucz do nowatorskiego i bardziej zgodnego z wartościami występującymi w społeczeństwie europejskim uzasadnienia. Negocjacje handlowe w ramach Rundy Urugwajskiej doprowadziły do porozumień zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na międzynarodowy handel rolny krajowych polityk rolnych. Jednakże należy podkreślić, że Unia Europejska uzyskała uznanie handlu rolnego na szczeblu międzynarodowym jako sektora szczególnego wobec produk-

²⁰ Ibidem.

²¹ E. Reig Martínez, op. cit.

²² A. Heissenhuber, C. Hebauer, M. Kapfer, *Halbzeitbewertung der GAP und Umsetzung der Multifunktionalität*.

tów przemysłowych. Z tego względu liberalizacja rynku rolnego nie powstrzymuje odpowiedniej ochrony funkcji pozagospodarczych polityki rolnej²³.

W porozumieniu końcowym Rundy Urugwajskiej polityki niezakłócające handlu międzynarodowego zostały włączone do zespołu działań ujętych w tak zwanej zielonej skrzynce, wśród nich znalazły się polityki rolno-środowiskowe i programy pomocy regionom o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Jednakże nie osiągnięto nawet porozumienia w sprawie stopnia redukcji. Ostatnia runda negocjacji w 2008 r.²⁴ w Genewie poniosła klęskę. Unia Europejska ma interes w obronie idei wielofunkcyjności jako uzasadnienia polityki rolnej dotyczącego racji ogólnie wyjaśniających istnienie zielonej skrzynki, podczas gdy państwa rozwijające się skupiają na tym zagadnieniu swoją krytykę, wskazując, że dotacje gospodarcze wielkości 40 milionów euro z konieczności zniekształcają handel międzynarodowy.

Zarówno Unia Europejska, jak i Stany Zjednoczone sprzeciwiają się wszelkim ograniczeniom zasad zielonej skrzynki. Jednakże, aby złagodzić krytykę, Unia Europejska i Stany Zjednoczone wspierają postulat państw rozwijających się dotyczący modyfikacji kryteriów zielonej skrzynki, uznając za dodatkowe uzasadnienie dotacje tych krajów na rzecz rozwoju²⁵. Dzięki restrukturyzacji europejskiej polityki rolnej, a tym samym nadaniu obszarom wiejskim statusu nowego przedmiotu subwencji międzynarodowych, Unia Europejska jest w stanie w zasadzie zachować strukturę rolną opartą z konieczności na subwencjach rolnych.

6. Demokratyzacja europejskiego prawa rolnego

Ponadto koncepcja obszarów wiejskich, która obejmuje ideę polegającą na tym, że wielofunkcyjność stanowi cechę wyróżniającą produkcji rolnej, okazała się owocna podczas wyposażania polityki rolnej Unii Europejskiej w nowe źródła legitymizacji. Ta potrzeba ponownego zdefiniowania legitymizacji wynika z demokratyzacji europejskiej polityki rolnej, będącej konsekwencją przekształcenia procedury legislacyjnej w Traktacie z Lizbony.

²³ R. Meléndez-Ortiz, C. Bellmann, J. Hepburn, *Agricultural Subsidies in the WTO*, w: *Green Box 2009*, s. 5.

²⁴ OMC, „Boletín de Prensa” 2008, nr 8243, http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/meet08_summary_29july_e.htm.

²⁵ R. Norer, *Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik*, Wien 2007, s. 13.

A. Parlament Europejski jako legislator rolny

Traktat z Lizbony²⁶ zerwał z tradycyjnym rozróżnieniem na tak zwane obowiązkowe wydatki budżetowe i wydatki nieobowiązkowe. Rozróżnienie to determinowało podział kompetencji budżetowych między Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Rada Unii Europejskiej podejmowała ostateczną decyzję w sprawie wydatków obowiązkowych, czyli związanych z rolnictwem lub rybołówstwem, albo wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez Unię. Parlament Europejski natomiast podejmował ostateczną decyzję w sprawie wydatków nieobowiązkowych, czyli wydatków na rzecz regionów mniej zamożnych i środowiska. Wraz ze zniknięciem tego rozróżnienia w Traktacie z Lizbony równoważy się ciężar odpowiadający obu instytucjom w momencie przyjmowania budżetu UE²⁷.

Jak należało oczekiwać, „parlamentaryzacja” europejskiej polityki rolnej zapoczątkowała, jak to można obecnie obserwować, szeroką debatę parlamentarną na temat celów i legitymizacji politycznej tradycyjnych europejskich struktur rolnych, przede wszystkim systemu subwencji dla rolnictwa²⁸. Przyczyna jest oczywista: podczas gdy procedura legislacyjna przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r. miała cechy spotkania ekspertów do spraw rolnictwa o wspólnych interesach w Dyrekcji Generalnej do spraw Rolnictwa i Radzie Ministrów Rolnictwa, Parlament Europejski wprowadza do tej harmonijnej debaty perspektywę ogółu społeczeństwa. W ten sposób z konieczności wytworzyła się sytuacja, w której system pomocy dla rolnictwa jest wystawiony na silne presje legitymizacji politycznej²⁹. Jest to ewidentne w stanowiskach Parlamentu w trakcie obecnej debaty o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej. Konsekwencją przekształcenia równowagi władzy w procedurze legislacyjnej UE z systemu dwubiegunowego pomiędzy Komisją a Radą w złożony system z Parlamentem Europejskim jest większa legitymizacja przyszłych dotacji dla rolnictwa. Innymi słowy, za pośrednictwem Parlamentu Europej-

²⁶ Dz. Urz. UE, C306, z 17 grudnia 2007 r., s. 1 i n.

²⁷ Art. 43 ust. 2 TFUE; art. 294 TFUE; Ch. Busse, w: C. O. Lenz, K.-D. Borchardt (red.), *EU-Verträge Kommentar*, wyd. 5, 2010, art. 43 ust. 3.

²⁸ Por. *Informe del Comité para la agricultura y el desarrollo rural sobre el futuro de la PAC, 2009/2236(INI)*, „Agra-Europe” 2001, nr 16, Dokumentation, s. 1.

²⁹ Por. debatę parlamentarną <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftReports/comparlDossier.do?dossier=AGRI%2f7%2f01458&language=DE>.

skiego nierolnicza ludność Europy kwestionuje konieczność, oddziaływanie i korzyści płynące z europejskiej polityki rolnej³⁰.

B. Wielofunkcyjność jako ogólna legitymizacja dotacji rolnych

Komisja Europejska poszukuje takiej legitymizacji, która nie ogranicza się do sfery zaledwie politycznej, w koncepcji obszarów wiejskich³¹. Subwencji rolnych nie da się już legitymizować poprzez cel związany po prostu z zagwarantowaniem dochodów dla rolników jako podmiotów gospodarczych³². Nawet jeżeli prawdą jest, że produkcja rolna w Europie nie jest rentowna bez dotacji gospodarczych, nie jest to przekonujący argument dla ludności nierolniczej reprezentowanej przez większość w Parlamencie, ze względu na to, że ten rodzaj dotacji wymaga koniecznie zbadania w konkretnym przypadku braku wystarczających środków ekonomicznych, a badanie takie nie odpowiada tradycyjnym strukturom dotacji dla rolnictwa. Natomiast wychodząc od pojęcia obszaru wiejskiego, można skoncentrować dotację na wielorakich funkcjach związanych z interesem społecznym, które realizuje rolnik³³.

Dotacja nie ma zatem na celu zagwarantowania istnienia podmiotu gospodarczego, lecz zagwarantowanie realizacji funkcji związanych z interesem społecznym. Subwencja ekonomiczna przekształca się w ten sposób w świadczenie wzajemne w zamian za zrealizowaną usługę. Obecnie istnieje już takie powiązanie między dotacjami ekonomicznymi a zrealizowanymi usługami pod postacią instrumentu współzależności lub wzajemnej zgodności³⁴. Przez pojęcie współzależności rozumie się, w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej, uzależnienie płatności przewidzianych w systemach wsparcia bezpośredniego na rzecz rynków określonych produktów od spełnienia wymogów środowiskowych, które muszą określić państwa członkowskie³⁵.

³⁰ K.-D. Borchardt, w: Lebensministerium Österreich, EU: Gestaltung der GAP nach 2013 jetzt schon in der heißen Phase, <http://www.bmlfuw.gv.at/article/articleview/74649/1/26603>.

³¹ „Agra-Europe” 2010, nr 18, EU-Nachrichten, s. 1.

³² W. Frenz, *Handbuch Europarecht, Beihilfe- und Vergaberecht*, Berlin 2007, pkt 1078.

³³ J. Martinez, *Agrarbeihilfen als Steuerungsinstrument zwischen Agrarpolitik und Wettbewerbsrecht*, „Jahrbuch des Agrarrechts” 2010, nr 59, s. 105 i n.

³⁴ S. Münchhausen, *Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Cross-Compliance und Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen*, Bonn 2009; T. Cantó López, *El régimen jurídico estatal de la condicionalidad de las ayudas directas a la agricultura*, w: „Revista Aranzadi de Derecho Ambiental” 2005, nr 7, s. 253-260.

³⁵ D. Schweizer, *Cross Compliance - Bindung von EU-Zahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelstandards*, „Agrar- und Umweltrecht” 2009, s. 44; J. Ares,

Jednakże obecne podejście Komisji znacznie różni się od tego instrumentu. Podczas gdy współzależność jest instrumentem służącym do nakładania kar za niespełnienie określonych zobowiązań ustawowych lub umownych³⁶, przyszła dotacja będzie świadczeniem lub co najmniej odszkodowaniem w zamian za usługi rolnika służące zachowaniu i modyfikacji obszarów wiejskich.

C. Konsekwencje dla natury prawnej dotacji dla rolnictwa

Należy postawić pytanie, czy dotacje takie, od chwili uznania ich za świadczenia wzajemne, zmieniają swoją naturę prawną, tracąc status dotacji ekonomicznych w rozumieniu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Można tu nawiązać do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *Altmark-Trans*³⁷. Z jego treści można wydedukować ponadto, że rekompensaty za usługi publiczne nie stanowią pomocy państwa, pod warunkiem że spełniają określone warunki. Musi chodzić o prawdziwą usługę w ogólnym interesie ekonomicznym, w rozumieniu postanowień Traktatu. Z orzeczenia wynika, że w braku prawodawstwa wspólnotowego w tym zakresie, państwa członkowskie dysponują rozległą władzą związaną z oceną natury usług możliwych do zakwalifikowania jako będące w ogólnym interesie ekonomicznym³⁸.

Pojęcie ogólnego interesu ekonomicznego implikuje, że przedsiębiorstwom tym powierzono szczególną misję przydzieloną przez państwo. Problematiczną rzeczą jest, że kwota rekompensaty nie może przekraczać wartości koniecznej w celu pokrycia kosztów wynikających ze spełnienia zobowiązań związanych z usługami publicznymi, z uwzględnieniem odpowiednich przychodów, a także racjonalnego zysku ze spełniania tych zobowiązań³⁹.

La condicionalidad, instrumento clave para legitimar la actual PAC ante la sociedad, „Laboreo” 2008, nr 469, s. 24-27.

³⁶ E. Cejudo García, J. Maroto Martos, *La reforma de la PAC 2003: desacoplamiento, condicionalidad, modulación, desarrollo rural*, „Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales” 2010, nr 14, s. 310-322.

³⁷ STJCE de 24 de julio de 2003, *Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg*, as. C-280/00.

³⁸ V. Götz, J. Martínez, w: M. Dausies (red.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, t. III, 25, München 2010, s. 63; Martínez, *Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, „Europäischer Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” 2010, nr 368, s. 372; J. Schwarze, w: idem, U. Becker, A. Hatje, J. Schoo (red.), *EU-Kommentar*, wyd. 2, Baden-Baden 2009, art. 87 pkt 35 TWE.

³⁹ Th. Jaeger, w: M. Holoubek, M. Potacs (red.), *Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrechts*, t. II, Wien-New York 2007, s. 681 i 708.

Z tego względu koncepcja ta wymaga koniecznie uprzedniej oceny funkcji dotacji w zamian za działania w interesie ogólnym. Ogólnie biorąc, ta kwota rekompensaty określana jest zgodnie z procedurą otwarcia na rzeczywistą i efektywną konkurencję lub na podstawie kosztów dobrze zarządzanych średnich przedsiębiorstw⁴⁰. Jednakże gdy nie występuje rzeczywista konkurencja ze względu na brak rynku, trudne jest określenie w sposób obiektywny wartości tych dodatkowych funkcji rolnictwa. Od lat dokonuje się prób naukowego określenia konkretnej wartości usługi będącej w interesie ogólnym w sektorze rolnictwa⁴¹. Choć badania te różnią się od siebie, występuje zgoda co do tego, że rekompensata będzie z konieczności niższa niż dotacje, które obecnie otrzymują rolnicy.

Restrukturyzacja subwencji dla rolnictwa zaproponowana przez Komisję Europejską w celu przekształcenia ich w świadczenia wzajemnie służące rozwojowi obszarów wiejskich ma zatem, niczym medal, dwie strony. Z jednej, uprzywilejowuje dotacje wobec europejskich reguł konkurencji, a z drugiej znacznie ogranicza dochody rolników do poziomu koniecznego w celu pokrycia kosztów wynikających ze spełniania zobowiązań związanych z usługami publicznymi.

7. Restrukturyzacja systemu dotacji dla rolnictwa

A. Sprawiedliwa dystrybucja subsydiów dla rolnictwa

Rewaloryzacja obszarów wiejskich i „parlamentaryzacja” Wspólnej Polityki Rolnej zobowiązują do restrukturyzacji systemu subwencji dla rolnictwa. Po pierwsze, fundusze strukturalne opierające się na zasadzie

⁴⁰ H. Wüstermann, *Multifunktionalität der Landwirtschaft und Non Commodity Out-puts – Theoretische Betrachtung und empirische Analyse*, Aachen 2007, s. 32.

⁴¹ P. Elsasser, J. Meyerhoff, *Ökonomische Bewertung von Umweltgütern. Methodenfragen zur Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum*, Marburg 2001; U. Hampicke, *Die monetäre Bewertung von Naturgütern zwischen ökonomischer Theorie und politischer Umsetzung – Monetary Valuation of the Natural Environment: Economic Theory and Application in Environmental Policy*, „Agrarwirtschaft” 2003, nr 52, s. 408-417; K. Holm-Müller, *Bewertung nicht-marktfähiger Leistungen der Landwirtschaft – eine Herausforderung für die Forschung*, „Agrarwirtschaft” 2003, nr 52, s. 353-355; I. Seidl, J. Gowdi, *Monetarisierung von Naturgütern. Monetäre Bewertung von Biodiversität: Grundannahmen, Schritte, Probleme und Folgerungen*, GAIA 1999, z. 2, s. 102-112; R. Plankl, P. Weingarten, H. Nieberg, Y. Zimmer, F. Isermeyer, J. Krug, G. Haxsen, *Quantifizierung »gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen« der Landwirtschaft*, Braunschweig 2010, s. 1 i n., http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_01_2010_de.pdf.

spójności, której główną ideą jest zagwarantowanie harmonijnego rozwoju różnych terytoriów⁴². Tym samym fundusze strukturalne są wyrazem solidarności zmierzającym do ograniczania różnic terytorialnych i umożliwienia sprawiedliwego dostępu do możliwości⁴³. Idea ta nie jest kompatybilna z różnymi systemami pomocy w zachodnich i wschodnich państwach członkowskich. Słusznie zatem aspirują państwa wschodnie do bardziej równomiernej dystrybucji subsydiów rolnych, które obecnie są bardzo skupione w starych państwach członkowskich⁴⁴. Biorąc pod uwagę, że jedna czwarta deputowanych do Parlamentu Europejskiego pochodzi z państw wschodnich, wydaje się mało prawdopodobne, by zachodnie państwa członkowskie mogły utrzymać swoją uprzywilejowaną pozycję.

B. W kierunku współfinansowanego systemu dotacji dla rolnictwa

Należy podkreślić, że nowe zaakcentowanie pojęcia obszarów wiejskich będzie miało konsekwencje w chwili, gdy – zgodnie z propozycją Komisji – działania strukturalne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zastąpią dużą część dotacji bezpośrednich dla rolników. Obciążenie finansowe związane z dużą ilością dotacji dla rolnictwa, dotacji bezpośrednich spoczywa na Unii Europejskiej. Natomiast dotacje na rozwój obszarów wiejskich są oparte na systemie współpracy. Państwa członkowskie i Unia Europejska nie tylko współpracują w celu określenia dotacji i beneficjentów, lecz także współpracują w zakresie finansowania. Komisja Europejska widzi w tym systemie współfinansowania instrument utrzymania dotacji dla rolnictwa, a jednocześnie redukcji obciążenia finansowego Unii Europejskiej.

Na podstawie obecnych deklaracji Komisji i państw członkowskich możemy przyjąć za pewnik, że w nowym okresie finansowania zwiększy się waga drugiego filaru⁴⁵. Czy możliwa jest całkowita likwidacja pierw-

⁴² A. Sánchez Blanco, *El principio comunitario de cohesión económica y social*, „Revista Vasca de Administración Pública” 1991, nr 29, s. 132.

⁴³ A. del Valle Gálvez, *El principio de solidaridad en la práctica de la Unión Europea: la cohesión económica y social*, w: F. Aldecoa Luzárraga, J. J. Forner-Delaygua (red.), *La cohesión social en Iberoamérica: III Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Valdivia 2008, s. 27 i n.

⁴⁴ Por. La declaración del Ministro de Agricultura de Polonia, „Agra-Europe” 2010, nr 18, EU-Nachrichten, s. 1.

⁴⁵ Por. deklarację komisarza D. Ciolosa z 22 lipca 2010 r., <http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/en/405.htm>.

szego filaru? Pomysł ten⁴⁶ jest sprzeczny z zasadą spójności i solidarności. Jak można zauważyć w polityce regionalnej Unii Europejskiej, znaczna kwota funduszy strukturalnych pozostaje niewykorzystana, gdyż państwa w fazach kryzysu gospodarczego i finansowego nie dysponują środkami służącymi do wniesienia części współfinansowanej. Ta zmniejszona skuteczność jest być może możliwa do zaakceptowania w polityce regionalnej Unii, gdyż nie istnieją formy działalności gospodarczej całkowicie zależne od tych dotacji. Natomiast, jak można zobaczyć, przetrwanie sektora rolnego uzależnione jest w większości państw członkowskich, z przyczyn wewnętrznych i zewnętrznych, w dużej mierze od pomocy państwa. W rezultacie silniejsze gospodarczo kraje zachodnie byłyby zdolne do utrzymania rolnictwa w dobrej kondycji i korzystania z jego wielofunkcyjności, podczas gdy państwa o niższym poziomie gospodarczym, jakimi są państwa wschodnie, musiałyby z konieczności ograniczyć dotacje, narażając na szwank harmonijny rozwój Unii Europejskiej. Z tego względu, a także z prawnego punktu widzenia niezbędne jest zachowanie – zapewne z mniejszą intensywnością – dotacji bezpośrednich w Unii Europejskiej.

THE CONCEPT OF “RURAL AREA” AS A RESPONSE TO MULTIFUNCTIONALITY OF FUTURE AGRICULTURAL ACTIVITY

Summary

The territorial perspective of rural areas and thus also the valorisation of multifunctionality of agricultural activity are not only related to a reform of terminology, but comprise also a concept of agricultural law, required for the justification of the maintenance of agricultural structures existing in Europe in the international business law. At the same time it is the basis for the political and legal legitimisation of the special regime for subsidies to agriculture as opposed to subsidies to industry. However, the concept of rural areas and thus the prospect of multifunctional agriculture impose on us the need to implement structural changes in the traditional Common Agricultural Policy. These reforms are connected with the decision to no longer differentiate legal regimes for the eastern and west-

⁴⁶ Deklaracja P. Lamy, „Die Wurzeln des Systems sind unfair”, z 22 kwietnia 2010 r., <http://diepresse.com/home/wirtschaft/international/560165/index.do>; de Klimaktiv: http://www.klimaktiv.de/article135_9612.html oraz Welthungerhilfe, <http://www.welthungerhilfe.de/landwirtschaft-subventionen.html>; por. program Niemieckiej Partii Socjaldemokratycznej w sprawie rozwoju WPR po 2013 r., „Agra-Europe” 2010, nr 16, Länderberichte, Sonderbeilage, s. 1.

ern EU member states. However, the concept of rural areas may not completely replace the concern for agricultural enterprises observed in the European policy. In other words, mixed type agriculture concentrated around rural areas is always, and primarily so, the activity of a farmer or an agricultural enterprise. The entire reform of subsidies for agriculture has to provide for the survival of these economic entities, which constitute the core of rural areas.

LA NOZIONE DI “TERRITORIO RURALE” QUALE RISPOSTA ALLA MULTIFUNZIONALITÀ DELLA FUTURA ATTIVITÀ AGRICOLA

S o m m a r i o

La prospettiva territoriale dei territori rurali e con la stessa la rivalutazione della multifunzionalità dell'attività agricola non è soltanto una riforma terminologica, è anche una nozione giuridica di diritto agrario necessaria al fine di giustificare nel diritto commerciale internazionale la conservazione delle strutture agricole europee. Nello stesso tempo essa è la base per legittimare a livello politico e giuridico un regime speciale da destinare ai sussidi all'agricoltura, rispetto ai sussidi all'industria.

Inoltre sia il concetto di territorio rurale sia la prospettiva di un'agricoltura multifunzionale obbligano a introdurre delle modifiche strutturali alla tradizionale politica agricola comune. Tali riforme comprendono la fine della distinzione tra i regimi giuridici dei paesi membri dell'est e dell'ovest. L'idea dei territori rurali non può, tuttavia, sostituire completamente l'attenzione che la politica europea riserva all'impresa agricola. In altri termini, l'agricoltura multifunzionale sui territori rurali è sempre un'attività condotta dall'agricoltore o dall'impresa agricola, pertanto la riforma dei sussidi all'agricoltura deve comunque continuare ad assicurare il mantenimento di tali soggetti economici, che, del resto, costituiscono l'essenza per il persistere di territori rurali.

