

KAMILA BŁAŻEJSKA

Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

1. Uwagi wstępne

Zmiany klimatyczne, obok kwestii związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i równowagą terytorialną, stanowią najważniejsze wyzwanie, z którym ma zmierzyć się Wspólna Polityka Rolna (WPR) po 2013 r.¹ Debata nad przyszłym kształtem WPR trwa już od kilku lat, jednak „oficjalny” charakter przybrała w kwietniu 2010 r., gdy Komisja Europejska wezwała do zgłaszania postulatów i propozycji jej zmiany².

W efekcie przeprowadzonych przez Komisję konsultacji opublikowany został raport podsumowujący opinie zebrane w trakcie debaty³. Wnioski z raportu pozwoliły na sformułowanie wstępnych założeń reformy WPR po 2013 r., zgodnie z którymi do najważniejszych celów nowej polityki zaliczone zostało sprostanie wyzwaniom klimatycznym⁴. Proponowane

¹ *WPR do 2020 r. Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 18 listopada 2010 r., KOM(2010)672, wersja ostateczna, s. 5 i n.

² Pierwsze nieformalne spotkanie ministrów rolnictwa państw członkowskich UE w sprawie WPR po 2013 r. odbyło się 22-23 września 2008 r. w Annecy we Francji, jednak debata nad kształtem kolejnej reformy WPR toczy się już od oceny jej funkcjonowania (*health check*) rozpoczętej w 2007 r.

³ W sumie zebrano 5700 wniosków i uwag nadesłanych przez obywateli, organizacje i ośrodki badawcze typu *think tank*; zob. *Wspólna Polityka Rolna po 2013 – streszczenie komentarzy*, DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej, ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report (20 lutego 2011 r.).

⁴ Wśród pozostałych wyzwań środowiskowych wymieniana jest ochrona różnorodności biologicznej, racjonalna gospodarka wodna oraz zabezpieczenie gleb przed erozją. We wszyst-

kierunki reformy WPR są zatem w znacznym stopniu odzwierciedleniem oczekiwań społecznych, wynikających z rosnącej świadomości zagrożeń ekologicznych i gospodarczych (w tym konsekwencji zmian klimatu czy ograniczonej dostępności konwencjonalnych nośników energii)⁵. Dlatego warto bliżej scharakteryzować klimatyczne wyzwania WPR po 2013 r., a zwłaszcza zastanowić się nad tym, w jaki sposób i w jakim zakresie będą one uwzględnione w regulacjach prawnych dotyczących zwłaszcza rynków rolnych i rozwoju obszarów wiejskich. Propozycje przyszłej regulacji zostaną przedstawione przez Komisję Europejską latem 2011 r.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że kwestie związane z kształtem WPR po 2013 r. oraz zagadnienia dotyczące zmian klimatu są przedmiotem licznych, choć najczęściej drobnych opracowań naukowych, stanowiących z reguły fragmenty rozważań o szerszym zakresie. Od kilkunastu lat problematyka zmian klimatycznych stale obecna jest w dyskursie publicznym. Jeśli chodzi o publikacje o charakterze naukowym, należałoby wymienić zwłaszcza prace W. Poczty⁶, Z. W. Puśleckiego⁷, Z. M. Karaczuna⁸ oraz J. E. Olesena i M. Bindi⁹. Brakuje jednakże szerszych opracowań poświęconych wyłącznie kwestiom klimatycznym w WPR po 2013 r. Wynika to zapewne z faktu, że nie można było odnosić się do konkretnych założeń przyszłej reformy ze względu na brak oficjalnego stanowiska w tej sprawie zarówno Komisji Europejskiej, jak i innych instytucji unijnych.

kich trzech proponowanych przez Komisję Europejską wariantach reformy WPR po 2013 r. do najważniejszych problemów zalicza się zmiany klimatyczne. Jest więc bardzo prawdopodobne, że będzie to przedmiotem przyszłych rozwiązań legislacyjnych zmieniających obecny kształt WPR; por. *WPR do 2020...*, passim.

⁵ *Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności*, opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 19 stycznia 2011 r., Dz. Urz. UE, C 18; J.-C. Bureau, L.-P. Mahé, *La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme*, Notre Europe „Studies & Research”, nr 64 z 27 maja 2008 r., s. 4.

⁶ W. Poczta, *Wspólna Polityka Rolna UE po 2013 roku – uzasadnienie, funkcje. Kierunki rozwoju w kontekście interesu polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 3; *Główne problemy WPR UE na tle strategii rozwoju Polski 2007-2013 oraz propozycji reform WPR i krajowej polityki rolnej*, ekspertyza dla Instytutu Ekonomiki Rolnictwa Gospodarki Żywnościowej, Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa 2008.

⁷ Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁸ Z. M. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski, *Polityka klimatyczna Polski – wyzwanie XXI wieku*, Warszawa 2009; Z. M. Karaczun, B. Wójcik, *Dobry klimat dla rolnictwa?*, Warszawa 2009.

⁹ J. E. Olesen, M. Bindi, *Consequences of Climate Change for European Agricultural Productivity, Land Use and Policy*, „European Journal of Agronomy” 2002, nr 16, s. 239-262.

Wyzwania klimatyczne nie są bynajmniej nowym zagadnieniem w polityce Unii Europejskiej. Pierwsze działania w tym zakresie można było obserwować od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, gdy Wspólnota Europejska aktywnie uczestniczyła w pracach nad założeniami Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu¹⁰, próbując przekonać większość członków społeczności międzynarodowej do poparcia trudnych zadań związanych z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych. Ambitna polityka UE na arenie międzynarodowej znalazła potwierdzenie w jej wewnętrznych aktach prawnych, składających się między innymi na kolejne „pakiety energetyczno-klimatyczne”, wyznaczające państwom członkowskim wiążące cele w zakresie produkcji energii z odnawialnych źródeł¹¹, limity emisji gazów cieplarnianych¹² oraz wskazania do zwiększania efektywności energetycznej.

2. Zmiany klimatu a rolnictwo

Zjawisko zmiany klimatu, zgodnie z definicją zawartą w Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu z 1992 r., oznacza „zmianę w klimacie spowodowaną pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach”¹³.

¹⁰ Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz. U. 1996, nr 53 poz. 238.

¹¹ Komisja Europejska określiła energetykę odnawialną jako „jedyny sektor energetyczny, wyróżniający się pod względem możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń, wykorzystywania lokalnych i zdecentralizowanych źródeł energii [...]”, *Mapa drogowa na rzecz energii odnawialnej. Energie odnawialne w XXI wieku: budowa bardziej zrównoważonej przyszłości*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 10 stycznia 2007 r., KOM(2006)848, wersja ostateczna.

¹² Przykładowo, pierwsza dyrektywa EU-ETS nr 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady nr 96/61/WE (Dz. Urz. UE, L 275, z 25 października 2003 r.). Do innych aktów prawnych wynikających z polityki klimatycznej UE zaliczyć można np. decyzję nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lutego 2004 r. dotyczącą mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE, L 49, z 19 lutego 2004 r.) czy dyrektywę nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/76/EWG (Dz. Urz. UE, L 114, z 27 kwietnia 2006 r.).

¹³ Art. 1 ust. 1 Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu.

Cytowana definicja opatrzona jest podwójnym błędem *idem per idem*, dlatego celowe wydaje się wyjaśnienie przynajmniej samego pojęcia „klimat”. W literaturze przedmiotu spotkać można liczne definicje klimatu, jednak w odniesieniu do problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu warto zwłaszcza przytoczyć definicję sformułowaną przez Z. Kundzewicza, klimatologa i eksperta Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu¹⁴. Według tego autora, klimat jest „statystycznym stanem atmosfery – średnim z dłuższego okresu obrazem pogody, opisywanym przez średnie wartości i wahania zmiennych meteorologicznych”¹⁵. Mając na uwadze przytoczone definicje, można stwierdzić, że zmiany klimatyczne stanowią wszelkie zmiany statystycznego stanu atmosfery, będące efektem działalności ludzkiej¹⁶.

Wyniki badań naukowych, w tym między innymi wnioski prac badawczych Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu dowodzą, że zmiana klimatu¹⁷ (a dokładniej jego ocieplenie) jest faktem wywołanym przez tak zwany efekt cieplarniany. Za główną przyczynę występowania tego zjawiska uważa się stężenie dwutlenku węgla, metanu, pary wodnej i tlenków azotu w atmosferze, przy czym coraz większe ilości tych gazów dostają się do atmosfery w wyniku działalności człowieka¹⁸. Według najnowszych badań naukowych, przy zachowaniu obecnego kształtu polityki przeciwdziałania zmianom klimatycznym, antropogeniczna emisja wyżej wymienionych gazów (zwanymi gazami cieplarnianymi), a w efekcie i wzrost temperatur będą się nasilać¹⁹.

W odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa wymieniane są następujące skutki, które mogą występować w wyniku wzrostu temperatury: koniecz-

¹⁴ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), powołany w 1988 r. przez Światową Organizację Meteorologiczną (WMO) i Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP), zajmuje się oceną wyników badań naukowych dotyczących zmian klimatu, określaniem skutków ekologicznych i społeczno-gospodarczych tych zmian oraz formułowaniem strategii ograniczania ich skutków. W 2007 r. zespół IPCC został uhonorowany Pokojową Nagrodą Nobla.

¹⁵ Z. W. Kundzewicz, *Gdyby mała wody miarka... Zasoby wodne dla trwałego rozwoju*, Warszawa 2000, s. 70.

¹⁶ Samo słowo „zmiana” jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i dla potrzeb dalszych rozważań będzie występować w jego potocznym rozumieniu, oznaczając nowe, niewystępujące dotąd w opisywanym stanie rzeczy zjawiska.

¹⁷ Pojęcia „zmiany klimatyczne” i „zmiany klimatu” są stosowane zamiennie.

¹⁸ *Czwarty Raport IPCC 2007: Zmiana Klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, R. K. Pachauri, A. Reisinger i in. (red.), Warszawa 2009, s. 2 i n.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

ność dokonywania wcześniejszych zasiewów, częstsze pożary, większe zagrożenie powodziowe (lub susze na południu Europy), zanikanie bioróżnorodności, ograniczony dostęp do wody, niższa produktywność rolnicza²⁰. Za „praktycznie pewne” następstwa zmian klimatu dla rolnictwa uważa się zwiększenie plonów w regionach północnych Europy przy jednoczesnym zmniejszeniu ich wielkości w regionach cieplejszych, a także wzrost plagi owadów. Państwa, w których tereny rolnicze położone są wzdłuż linii brzegowej, muszą liczyć się z jej zasadniczą zmianą, wynikającą z podnoszenia się poziomu mórz i wód oceanicznych.

Już ten dalece niewyczerpujący wykaz skutków zmian klimatycznych, z jakimi przyjdzie się zmierzyć rolnictwu na całym świecie, pozwala przypuszczać, że muszą one być uwzględnione w polityce rolnej. Nowe uwarunkowania klimatyczne powodują zmianę w produktywności upraw rolnych w skali globalnej, co wpływa zasadniczo na ceny oraz modele produkcji i konsumpcji żywności, a dodatkowo przyczynia się do wzrostu zjawiska niedożywienia (niższego spożycia kalorii *per capita*) w państwach rozwijających się²¹. W świetle tych uwag jakakolwiek analiza obecnych i przyszłych prawnych regulacji rynków rolnych, nieuwzględniająca aspektu globalnych zmian klimatu, musi zostać uznana za niepełną.

Ze względu na przedmiot rozważań warto podkreślić, że rolnictwo odpowiada w znacznym stopniu za wzrost koncentracji w atmosferze gazów cieplarnianych, zwłaszcza metanu i podtlenku azotu²². Do rolniczych źródeł emisji tych i innych gazów cieplarnianych zalicza się między innymi produkcję zwierzęcą oraz spalanie biomasy²³ i paliw konwencjonalnych. Należy wspomnieć w tym miejscu o emisjach i zdolnościach absorpcyjnych węgla związanych z użytkowaniem gruntów, zmianami w użytkowaniu gruntów i leśnictwem²⁴.

²⁰ Są to skutki przewidziane dla północnej półkuli Ziemi, ibidem, s. 11 i n.

²¹ G. C. Nelson, M. W. Rosegrant, J. Koo, R. Robertson, T. Sulser, T. Zhu, C. Ringler, S. Msangi, A. Palazzo, M. Batka, M. Magalhaes, R. Valmonte-Santos, M. Ewing, D. Lee, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*, IFPRI, Waszyngton, październik 2009 r., s. 4-17.

²² *Czwarty Raport IPCC 2007*, s. 77. O możliwościach i kosztach obniżenia emisji metanu i podtlenku azotu szczegółowo piszą J. Bates, N. Brophy, M. Harfoot, J. Webb, *Agriculture: Methane and Nitrous Oxide, Sectoral Emission Reduction Potentials and Economic Costs for Climate Change*, październik 2009 r., ecofys.nl/com/publications/documents/SERPEC_agriculture_report.pdf (9 marca 2011 r.).

²³ J. T. Houghton, Y. Ding, D. J. Griggs, M. Noguer, P. J. van der Linden, X. Dai, K. Maskell, C. A. Johnson, *Climate Change 2001: The Scientific Basis*, Cambridge 2001, s. 42.

²⁴ Użytkowanie gruntów, zmiany w użytkowaniu gruntów i leśnictwo (*land use, land use change and forestry*, LULUCF) tworzą odrębny sektor w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych.

Od niedawna wymienia się także inne źródło emisji gazów cieplarnianych związane z gospodarką rolną. Otóż import produktów żywnościowych i surowców rolnych z obszarów spoza europejskiego terytorium państw członkowskich UE pociąga za sobą niekorzystne skutki dla klimatu, związane zarówno z emisjami wytwarzanymi w trakcie transportu towarów, jak i z przenoszeniem produkcji rolnej do krajów, w których ani standardy emisyjne gazów cieplarnianych, ani kryteria rolno-środowiskowe nie obowiązują bądź nie są przestrzegane. Ze względu na zasadnicze różnice między tego rodzaju niekorzystnym dla klimatu wpływem polityki rolnej a negatywnymi skutkami prowadzenia gospodarki rolnej i działalności na obszarach wiejskich, zagadnienie wpływu importu (i eksportu) produktów rolnych spoza Europy na klimat wymaga odrębnego opracowania.

Między sektorem rolnym a zmianami klimatu mogą wystąpić trojaki relacje: po pierwsze – rolnictwo przyczynia się do zmian klimatu²⁵, po drugie – jest ono w wielkim stopniu uzależnione od ich skutków, a po trzecie – rolnictwo posiada ogromny potencjał w zakresie ograniczania oraz korzystnej dla siebie adaptacji do zmian klimatu. Taki potrójny wymiar zależności między rolnictwem a zmianami klimatu jest pomocny w wyjaśnieniu zakresu przedmiotowego wyzwań klimatycznych postawionych przed WPR po 2013 r. Wyzwania te wyznaczają dwa kierunki działań: z jednej strony chodzi o konieczność ochrony klimatu, a z drugiej – wymagana jest adaptacja do jego zmian.

Gdy chodzi o pierwszy kierunek działań, ochrona klimatu polega przede wszystkim na ograniczaniu emisji gazów powodujących zmiany klimatyczne. Rolnictwo i leśnictwo uznaje się za dwa podstawowe sektory zdolne do wychwytywania i magazynowania najmniejbezpiecznych z nich – dwutlenku węgla i metanu²⁶. Do podstawowych metod ograni-

nianych i potencjału do magazynowania węgla w ekosystemach. Więcej na ten temat np. A. Cowie, U. A. Schneider, L. Montanarella, *Potential Synergies between Existing Multilateral Environmental Agreements in the Implementation of Land Use, Land-use Change and Forestry Activities*, „Environmental Science & Policy” 2007, nr 10, s. 335-352.

²⁵ W 2004 r. rolnictwo odpowiadało za 13,5% całkowitej antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych. Udział leśnictwa (przy uwzględnieniu wylesiania) w tym samym czasie wyniósł 17,5%. Łącznie niemal jedna trzecia całkowitej emisji gazów cieplarnianych będących następstwem działalności człowieka pochodzi z sektorów rolnego i leśnego. Por. *Czwarty Raport IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007*, s. 36.

²⁶ Takie przesłanki podjęcia działań na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian zawarte zostały w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 5 maja 2010 r. w sprawie rolnictwa unijnego i zmian klimatu, zob. *Rolnictwo UE a zmiany klimatu (2009/2157(INI))*, Dz. Urz. UE, C 81 E, z 15 marca 2011 r., s. 34.

czania emisji tych gazów na obszarach wiejskich zaliczane są: ograniczenie chowu bydła i uprawy ryżu, poprawa efektywności energetycznej gospodarstw rolnych, produkcja i wykorzystywanie energii z odnawialnych źródeł (w tym zwłaszcza bioenergii), sekwestracja dwutlenku w glebie, zalesianie terenów rolniczych i skrócenie łańcuchów dostaw żywności²⁷. Wszystkie wymienione powyżej działania korzystnie wpływają na stan środowiska i stanowią instrumenty poprawy bezpieczeństwa środowiskowego²⁸.

Natomiast gdy chodzi o drugi kierunek działań, doniosłe znaczenie adaptacji do zmian klimatu w rolnictwie i leśnictwie wynika z faktu, że ocieplenie klimatu, oprócz trudnych do przewidzenia skutków, zwiększa także dynamikę cyklu hydrologicznego²⁹, od którego zależy obfitość pól rolnych i leśnych oraz produkcja zwierzęca. Nie można zatem pominąć faktu, że problematyka zmian klimatycznych wiąże się bezpośrednio z innym wyzwaniem WPR po 2013 r., którym jest racjonalna gospodarka wodna³⁰. Zmiany klimatu zaburzają gospodarkę wodną, a stanowiący realne zagrożenie w wielu państwach członkowskich niedobór wody negatywnie wpływa na wielkość plonów³¹. Europejskie rolnictwo stoi także u progu rewolucji w zakresie odmian uprawianych roślin. Na przykład w wyniku wydłużenia okresu wegetacyjnego przewiduje się zmniejszenie powierzchni upraw ziemniaka na rzecz kukurydzy, sorgo czy innych roślin kojarzonych dotychczas z cieplejszymi niż europejskie strefami klimatycznymi³².

Ważnym elementem adaptacji do zmian klimatu jest także dbałość o stan i zwiększanie powierzchni lasów, których zdolności do niwelowania różnic warunków hydrologicznych są między innymi naturalnym narzędziem

²⁷ W marcu 2011 r. Komisja Europejska przyjęła plan działań mających na celu przejście do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r., zgodnie z którym do tego roku emisje gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa mogą zostać zredukowane w przybliżeniu o czterdzieści pięć procent w porównaniu z emisją z 1990 r.; por. *A Roadmap for Moving to a Competitive Low Carbon Economy in 2050*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 8 marca 2011 r., COM(2011)112 final, s. 7.

²⁸ Od tej zasady istnieją wyjątki, np. intensywna, wielkoobszarowa uprawa roślin energetycznych stanowi zagrożenie dla różnorodności biologicznej; zob. A. Faber, *Przyrodnicze skutki uprawy roślin energetycznych*, „Uprawa roślin energetycznych a wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce”, seria „Studia i Raporty IUNG-PIB”, Puławy 2008, z. 11.

²⁹ Z. W. Kundzewicz, op. cit., s. 74.

³⁰ *WPR do 2020*, s. 10.

³¹ Z. M. Karaczun, A. Kassenberg, M. Sobolewski, op. cit., s. 79.

³² Z. M. Karaczun, B. Wójcik, op. cit., s. 20.

przeciwdziałania powodziom. Warto zwrócić uwagę, że funkcje zrównoważonej gospodarki leśnej mają charakter nie tylko adaptacyjny, ale przede wszystkim ochronny (pochłanianie dwutlenku węgla, podaż surowców do produkcji bioenergii). W ramach adaptacji do zmian klimatu mogą także powstać w przyszłości instrumenty zarządzania kryzysowego, przeznaczone dla grup producentów i spółdzielni producenckich, oraz systemy reasekuracji służące do niwelacji skutków klęsk żywiołowych³³.

Ogólnie więc można przyjąć, że adaptacja rolnictwa do zmian klimatu będzie polegać na racjonalnej gospodarce wodnej, zrównoważonej gospodarce leśnej, wprowadzaniu innowacji w uprawie roślin i chowie zwierząt, zmianach metod nawożenia, przystosowaniu do dłuższego okresu wegetacyjnego, upowszechniania upraw roślin ciepłolubnych³⁴ i wprowadzeniu specjalnych systemów ubezpieczeń i zarządzania kryzysowego. Działania na rzecz adaptacji do zmian klimatycznych mogą ustabilizować rynki rolne (lub zapobiec ich destabilizacji) i przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego.

3. Zmiany klimatu w świetle koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa

Reakcja WPR na wyzwania klimatyczne wiąże się z koncepcją wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa³⁵. W koncepcji tej zakres działalności rolniczej wykracza daleko poza tradycyjną funkcję wytwarzania żywności, a rolnictwo i obszary wiejskie mają do odegrania ważną rolę w realizacji strategii zrównoważonego rozwoju³⁶.

³³ Pkt 58 i 63 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2008 r. w sprawie oceny funkcjonowania reformy WPR, (2007/2195(INI)), Dz. Urz. UE, C 66 E, z 20 marca 2009 r.

³⁴ Więcej o sposobach ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian w działalności rolniczej piszą m.in. Z. M. Karaczun, B. Wójcik, op. cit., s. 21 i n.

³⁵ Zob. J. Wilkin (red.), *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2010.

³⁶ Przykładowo, produkcja energii odnawialnej lub jej nośników na terenach wiejskich (np. w gospodarstwie rolnym) pełni ważne funkcje środowiskowe (ochrona klimatu), społeczne (nowe miejsca pracy, niższe rachunki za energię) i gospodarcze (poprawa bezpieczeństwa energetycznego, dopływ kapitału inwestycyjnego). Za sprawą skupienia wszystkich trzech wymienionych wyżej aspektów produkcja energii odnawialnej na obszarach wiejskich jest zgodna z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju. Na temat koncepcji zrównoważonego rozwoju zob. *Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford 1987.

Wielofunkcyjność obszarów wiejskich oznacza, że podmioty podejmujące działalność na terenach nieurbanizowanych pełnią funkcje zarówno komercyjne (na przykład produkcja żywności, paliw i energii, świadczenie usług turystycznych), jak i pozakomercyjne (dostarczanie dóbr publicznych)³⁷. Stabilny klimat stanowi wartość dodaną o charakterze dobra publicznego, toteż działania podejmowane w tym zakresie w ramach polityki rolnej odzwierciedlają uznanie pozakomercyjnej funkcji rolnictwa i obszarów wiejskich. Tym samym wyzwania klimatyczne, przed którymi stoi Wspólna Polityka Rolna, spowodują jej jeszcze większe oddalenie od pierwotnego modelu WPR, w którym nadrzędnym celem była produkcja na cele żywnościowe³⁸.

W koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa, oprócz bezpieczeństwa żywnościowego i zapewnienia odpowiedniego poziomu życia rolników, ważne są też cele odnoszące się do ochrony środowiska (bezpieczeństwa ekologicznego)³⁹ czy dywersyfikacji źródeł i produkcji energii w rozproszeniu (bezpieczeństwo energetyczne).

Pozakomercyjna funkcja rolnictwa i obszarów wiejskich polegająca na przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym i ich skutkom jest trudnym przedmiotem wyceny czy kwantyfikacji⁴⁰. Ten aspekt wiąże się z zagadnieniem wyceny kosztów zewnętrznych (*externalities*) związanych na przykład z emisją gazów cieplarnianych, która umożliwiłaby obliczenie wartości usług niwelowania skutków zmian klimatycznych, świadczonych przede wszystkim na obszarach wiejskich.

Niewątpliwie jednak działania na rzecz ochrony klimatu i dostosowania zarówno gospodarki, jak i ekosystemów do jego zmian są częścią oczekiwań społecznych i same mogą stanowić przedmiot finansowania ze środków publicznych. Wydaje się przy tym, że zarówno Komisja Europejska, jak i poszczególne państwa członkowskie zdają sobie z tego sprawę i są skłonne zgodzić się z założeniem, że pełnienie przez sektor rolny

³⁷ Zob. J. Wilkin, op. cit., s. 13.

³⁸ Według niektórych badaczy, pierwotne cele WPR służyły również dostarczaniu dóbr o charakterze publicznym w postaci bezpieczeństwa dostaw żywności i jednolitego rynku; J.-C. Bureau, L.-P. Mahé, op. cit., s. 83.

³⁹ Por. Z. W. Puślecki, R. Kmieciak, M. Walkowski, op. cit., s. 201.

⁴⁰ Niektóre działania podejmowane w rolnictwie lub na obszarach wiejskich pełnią funkcję środowiskową i przyczyniają się do ochrony klimatu, będąc jednocześnie działaniami czysto rynkowymi. Tym samym produkcja dóbr lub usług prywatnych i publicznych zachodzi równocześnie, trudno zatem jednoznacznie ocenić charakter takiego działania. Wynika to ze zjawiska nierozłączności produkcji dóbr rynkowych od korzystnych skutków zewnętrznych, jakie się z nią wiążą (w tym i wytwarzania dóbr publicznych).

i obszary wiejskie pozarynkowych funkcji społecznych w zakresie zmian klimatu legitymizuje subsydiowanie szeroko rozumianej polityki rolnej.

Zrównoważona gospodarka rolna w duchu wielofunkcyjności obszarów wiejskich w ramach WPR promowana jest już od lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku⁴¹, jednak w odniesieniu do zmian klimatu kluczowa wydaje się reforma z 2003 r., która zrewolucjonizowała jej dotychczasowy model, umożliwiając przejście od polityki wsparcia produkcji do polityki wsparcia producenta – polityki w znaczącym stopniu o charakterze redystrybucyjnym. Zmiana ta, sprzyjająca ekstensyfikacji działalności rolniczej, miała zasadnicze znaczenie dla wpływu sektora rolnego na zmiany klimatyczne. Przykładowo, w rozporządzeniu Rady nr 1782/2003 zawarte zostały postulaty zachowania trwałych pastwisk ze względu na ich „pozytywny wpływ na środowisko”. Uznano także, że „celowe jest przyjęcie środków działania mających na celu zachęcenie do utrzymania istniejących trwałych pastwisk, aby uniknąć ich masowego przekształcenia w grunty orne”⁴². Takie praktyki rolno-środowiskowe, dzięki uniknięciu dodatkowych emisji powstających w wyniku zmiany użytkowania gruntów, przyczyniają się w znacznym stopniu do przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

Jednocześnie od 2003 r. znacząco wzmacniana jest rola drugiego filaru WPR kosztem stopniowego redukcji wsparcia bezpośredniego i instrumentów znajdujących się w jej pierwszym filarze. Warto przy tym zaznaczyć, że redystrybucja środków zgromadzonych w filarze drugim, a tym samym – kierunki rozwoju obszarów wiejskich, zależą od decyzji podejmowanych na szczeblach krajowych i regionalnych. Za sprawą decentralizacji i stopniowej nacjonalizacji WPR część odpowiedzialności za realizację jej celów przeszła tym samym w ręce państw członkowskich.

Bezpośrednie odwołanie do wyzwań zmian klimatu sformułowane zostało dopiero w Komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – „Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR” z 2007 r., w ramach *health check*⁴³. W komunikacie Komisja wyraźnie

⁴¹ M. Walkowski, *Regionalne i globalne uwarunkowania reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*, Poznań 2007, s. 59.

⁴² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 Dz. Urz. UE, L 270, z 21 października 2003 r.

⁴³ *Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 20 listopada 2007 r., KOM(2007) 722, wersja ostateczna.

przedstawiła cel przeglądu funkcjonowania WPR, którym miała być odpowiedź na pytanie: „jak stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom, takim jak zmiany klimatyczne?”. W punkcie 4.2. cytowanego dokumentu Komisja stwierdziła, że „wśród wyzwań, które stoją przed rolnictwem Unii Europejskiej, zmiana klimatu, bioenergia oraz zarządzanie zasobami wodnymi mają kluczowe znaczenie. Z nich trzech zmiany klimatu jawią się jako główne wyzwanie, gdyż pozostałe dwie dziedziny są z nimi ściśle powiązane”⁴⁴.

Zwieńczeniem *health check* była rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2008 r., w której kwestia zmian klimatu stanowiła przesłankę do utrzymania niektórych regulacji w ramach wspólnej organizacji rynku oraz wprowadzenia instrumentów służących ochronie klimatu i adaptacji do jego zmian poprzez odpowiednie praktyki rolno-środowiskowe, produkcji bioenergii (zwłaszcza biopaliw) oraz stworzeniu „sieci bezpieczeństwa” przed ryzykiem związanym ze zmianami klimatu i dostosowaniu do niego systemu ubezpieczeń producentów rolnych⁴⁵.

Jak wskazuje F. Albisinni, „plac budowy” reform pozostaje otwarty, a sam model WPR ulega dynamicznym, niedającym się przewidzieć do końca przemianom⁴⁶. W takim ujęciu wydaje się naturalne, że WPR – tak z resztą, jak każda inna polityka UE – jest stale dostosowywana do nowych wymagań społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Wyzwania klimatyczne zaliczyć należy do kategorii nowych czynników kształtujących strategię i politykę unijną, wpływającej na proces reformowania WPR.

4. Determinanty realizacji wyzwań klimatycznych WPR po 2013 r.

Według A. Jambor i R. Harvey na kształt WPR wpływają przede wszystkim cztery czynniki: a) budżet UE, b) zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony⁴⁷, c) negocjacje w ramach Światowej Organizacji Handlu

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Pkt 3 wprowadzenia do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2008 r. w sprawie oceny funkcjonowania reformy WPR, op. cit.

⁴⁶ F. Albisinni, „Reformy reform” *Wspólnej Polityki Rolnej a art. 39 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 1, s. 138.

⁴⁷ Chodzi tu zwłaszcza o wprowadzoną nim mocniejszą pozycję Parlamentu Europejskiego i wartość „trwałego rozwoju Europy opartego na zrównoważonym wzroście gospodarczym”; art. 2 ust. 3 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, C 306, z 17 grudnia 2007 r.

(World Trade Organisation – WTO) i d) europejskie prawo konkurencji⁴⁸. Powyższe czynniki będą determinować także rodzaj i zakres działań skierowanych na ochronę klimatu i adaptację do jego zmian, realizowanych w ramach WPR po 2013 r.

4.1. Wyzwania klimatyczne Wspólnej Polityki Rolnej a budżet UE

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na ogólną problematykę finansowania WPR z unijnego budżetu. Poziom wydatków z budżetu UE przeznaczanych na politykę rolną budzi wiele kontrowersji i stanowi przedmiot debaty publicznej, która toczy się u progu kolejnej reformy WPR i przyjęcia nowej perspektywy budżetowej. Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania nasuwa się zwłaszcza jedno pytanie: jaki wpływ będzie miał budżet UE na nowe wyzwania WPR?

Zależność wszystkich instrumentów wsparcia działań w ramach WPR (w tym również tych dotyczących ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian) od wysokości środków z budżetu UE przeznaczonych na te cele nie budzi dziś żadnych wątpliwości. Skoro obecna unijna perspektywa budżetowa dobiega końca w 2013 r., trzeba na nowo ustalić miejsce WPR w budżecie UE (a chodzi tu o niebagatelne sumy – wydatki na WPR wynosiły 42% całkowitego budżetu UE w 2010 r.⁴⁹).

W wydanym pod koniec 2010 r. komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu⁵⁰ podkreślone zostały trzy długoterminowe wyzwania, jakim sprostać ma UE w nadchodzących latach. Są to: zmiany demograficzne, zmiany klimatu i presja na zasoby naturalne. Należy przy tym pamiętać, że sformułowanie przez Komisję Europejską zadań, z jakimi przyjdzie zmierzyć się gospodarce europejskiej, może mieć niebagatelne znaczenie dla wydatków z budżetu UE, między innymi ze względu

⁴⁸ A. Jambor, D. Harvey, *Cap Reform Options: A Challenge for Analysis and Synthesis*, 84th Annual Conference of Agricultural Society, Edynburg 2010, s. 10-13.

⁴⁹ Na podstawie raportu Komisji Europejskiej z 28 października 2010 r., *Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2010*, ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/C4-1-341.pdf (12 marca 2011 r.).

⁵⁰ *Przegląd budżetu UE*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Parlamentów Narodowych z 19 października 2010 r., KOM(2010) 700, wersja ostateczna.

na zasadę szczegółowości budżetu, zgodnie z którą każdy wydatek powinien mieć przypisany jasno określony cel⁵¹.

Jak widać, cele budżetowe UE pokrywają się z priorytetami wyznaczonymi w innych strategiach i planach, jest zatem niemal pewne, że klimatyczne wyzwanie WPR po 2013 r. uzyska wsparcie finansowe ze wspólnego budżetu. Kwestią do rozwiązania pozostaje jednak forma i zakres takiego finansowania.

W powołanym wyżej Komunikacie Komisja zaakcentowała ważną rolę solidarności finansowej państw członkowskich, która w przypadku niektórych celów UE oznacza wspólny wysiłek na rzecz lokalnych inwestycji. Taka solidarność odgrywa kluczową rolę w finansowaniu przedsięwzięć mających na celu ochronę przed zmianami klimatycznymi i adaptację do nich⁵². W ten sposób Komisja uzasadnia, że nie można pozostawić kwestii klimatycznych i środowiskowych wyłącznie finansowaniu z budżetów krajowych, gdyż – jako transgraniczne – wymagają one solidarnej i ponadnarodowej mobilizacji i redystrybucji środków finansowych. Okazuje się zatem, że Komisja, włączając wyzwania klimatyczne do priorytetów przyszłej WPR, uniemożliwi do pewnego stopnia ewentualną renacjonalizację i ograniczenie wydatków z budżetu UE na jej rzecz.

Oprócz problemu wysokości budżetu, odrębne zagadnienie stanowi podział środków finansowych pomiędzy cele polityki rynków rolnych a cele strategii rozwoju obszarów wiejskich. Mechanizm modulacji systematycznie zwiększa nakłady na rozwój obszarów wiejskich i politykę strukturalną w ramach drugiego filaru WPR. Wydaje się, że ta tendencja ma szansę się utrzymywać również po 2013 r. Trudno jednak jednoznacznie rozstrzygać tę kwestię, ponieważ nadal nie do końca jest znana nowa struktura WPR po reformie.

Kontrowersje może budzić sama konieczność dodatkowego wsparcia rolników w odniesieniu do wyzwań klimatycznych WPR po 2013 r. Odpowiednie mechanizmy gwarantujące opłacalność produkcji, wykorzystania na potrzeby własne i sprzedaży do sieci energii z odnawialnych źródeł oraz wspieranie rolnictwa ekologicznego stanowią w niektórych przypad-

⁵¹ Por. np. B. Biernas (red.), *Finanse Unii Europejskiej*, Wrocław 2005, s. 143. Problematyka zmian klimatu może stanowić odrębne kryterium przedmiotowe w klasyfikacji budżetowej.

⁵² „Działania w celu propagowania ochrony środowiska lub przeciwdziałania zmianie klimatu mogą mieć wymiar lokalny, ale zakres korzyści jest dużo szerszy. W takich przypadkach, inwestycje dostępne na poziomie krajowym często nie wystarczą, aby pobudzić do działania, lecz zaniechanie działania może być przyczyną rzeczywistych strat dla całej Europy”, *Przegląd budżetu UE...*, s. 7.

kach wystarczające bodźce zachęcające do wprowadzania w życie „niskoemisyjnych” modeli gospodarstw rolnych, w których stosowane są przyjazne klimatowi praktyki rolnicze⁵³.

Przechodząc do analizy kolejnego czynnika wpływającego na WPR, należy zaznaczyć, że ważną przesłankę reformy WPR stanowi potrzeba dopasowania jej do postanowień zawartych w Traktacie z Lizbony oraz strategii „Europa 2020”⁵⁴, a także celów UE wynikających pośrednio z obowiązujących już aktów prawa unijnego (np. dyrektywy nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii z odnawialnych źródeł⁵⁵).

4.2. Wyzwania klimatyczne Wspólnej Polityki Rolnej w świetle postanowień Traktatu z Lizbony

Traktat z Lizbony⁵⁶ nie zmienił podstawowych celów WPR, jakie zostały jej przypisane w 1957 r.⁵⁷. Wyzwania klimatyczne pozostają w dalszym ciągu domeną prawa wtórnego UE i dokumentów o charakterze *soft law*. Istotną z punktu widzenia polityki rolnej zmianą wprowadzoną Trak-

⁵³ Przykładowo, w rodzinnym gospodarstwie rolnym *Fattoria La Vialla*, znajdującym się w Toskanii we Włoszech, w wyniku odpowiednio dobranych praktyk rolno-środowiskowych udaje się zmniejszyć o ok. 4 tys. ton emisję dwutlenku węgla rocznie. Nawożenie gleb naturalnymi odpadami i produktami ubocznymi z produkcji zwierzęcej oraz wytwarzanie energii za pomocą paneli słonecznych sprawiają, że bilans emisji dwutlenku węgla do atmosfery z tego gospodarstwa jest ujemny, a właściciele farmy dodatkowo zarabiają na sprzedaży nadwyżek produkcji energii elektrycznej. W 2010 r. *Fattoria La Vialla* zatrudniała 130 pełnoetatowych pracowników, a stałe zyski pochodziły ze sprzedaży ponad sześćdziesięciu różnych produktów organicznych; zob. *Carbon Farmers*, film z cyklu „Environmental Atlas of Europe”, zrealizowany w ramach wspólnego projektu Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) i Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP), do obejrzenia na stronie internetowej: eea.europa.eu/atlas/eea/carbon-farmers/video/carbon-farmers-environmental-atlas-of-europe-2014-italy/view (20 marca 2011 r.).

⁵⁴ *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r., KOM(2010) 2020, wersja ostateczna.

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r.

⁵⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, C 306, z 17 grudnia 2007 r.

⁵⁷ Art. 39 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Traktat ten został podpisany 25 marca 1957 r., wszedł w życie 1 stycznia 1958 r., nie został opublikowany w „Dzienniku Urzędowym”.

tatem z Lizbony było podzielenie kompetencji w zakresie WPR pomiędzy UE a państwa członkowskie. Do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony jedynie kompetencje w zakresie drugiego filaru WPR były dzielone między UE a państwa członkowskie, a od 1 grudnia 2009 r. podział ten dotyczy także pierwszego filara⁵⁸. Ma to zasadnicze znaczenie ze względu na możliwość częstszego odwoływania się przez państwa członkowskie do zasady pomocniczości, zgodnie z art. 5 § 3 Traktatu o Unii Europejskiej po reformie. Dyskrecjonalna forma podejmowania decyzji przez państwa członkowskie może mieć kluczowe znaczenie w odniesieniu do rodzaju i skali działań na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian.

Ponadto instytucja współdecydowania wzmocniła zasadniczo rolę Parlamentu Europejskiego w procedurach legislacyjnych WPR⁵⁹. Nowy podział sił widać zwłaszcza w polityce budżetowej. Parlament Europejski decyduje wspólnie z Radą o wydatkach z budżetu, w tym o środkach finansowych, które przeznaczone będą na WPR i jej nowe zadania po 2013 r.⁶⁰ Parlament Europejski, dokonując podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, powinien szczególnie uwzględniać stanowiska parlamentów krajowych. Taka demokratyzacja procedury legislacyjnej sprzyja realizacji celów politycznych znajdujących szerokie poparcie społeczne. Wyzwania klimatyczne niewątpliwie można do takich celów zakwalifikować, czego wyrazem są chociażby wyniki debaty publicznej w sprawie kształtu WPR po 2013 r.⁶¹

Zachowanie pierwotnych celów traktatowych WPR bynajmniej nie stoi w sprzeczności z nowymi kierunkami jej rozwoju po 2013 r., a konieczność przeciwstawienia się i adaptacji do zmian klimatu wpisuje się w przesłanki realizacji celów zawartych w art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Co więcej – korzyści, które płyną z podjęcia działań związanych z wyzwaniami klimatycznymi, prowadzą również do realizacji ogólnych celów WPR, takich jak zwiększenie wydajności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego, podniesienie poziomu życia ludności wiejskiej, stabilizacja rynków, zapewnienie bezpieczeństwa żywności (obejmującego gwarancje dostaw żywności po rozsądnych cenach) oraz bezpieczeństwa ekologicznego i energetycznego.

⁵⁸ Na ten temat pisze m.in. C. Blumann, *La PAC et le Traité de Lisbonne*, analiza sporządzona dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, IP/B/AGRI/IC/2008_061, z 20 października 2008 r.

⁵⁹ Art. 42 i 43 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

⁶⁰ Tytuł II TFUE, op. cit.

⁶¹ *Wspólna Polityka Rolna po 2013 – streszczenie komentarzy*, s. 5.

4.3. Wyzwania klimatyczne Wspólnej Polityki Rolnej w świetle zasad Światowej Organizacji Handlu

Przedmiot niniejszych rozważań nie obejmuje relacji między WTO a Unią Europejską w odniesieniu do handlu towarami pochodzenia rolniczego. Celowe jest natomiast przypomnienie, że społeczność międzynarodowa krytycznie odnosi się do protekcjonizmu, którym UE obejmuje własne rynki rolne. Brak aprobaty wobec wsparcia produkcji rolnej, subsydiów eksportowych, ceł i innych instrumentów zniekształcających konkurencję w handlu międzynarodowym uzasadnia przychylnie stanowisko WTO wobec tendencji zwiększania roli polityki strukturalnej i rozwoju obszarów wiejskich w ramach drugiego filara WPR⁶².

Tym samym łatwo dostrzec, że działania na rzecz ochrony klimatu i adaptacji do jego zmian w ramach WPR należą do nielicznych obszarów aktywności UE, których wsparcie zasadniczo nie budzi kontrowersji na forum WTO. Już bowiem w 1994 r., w ramach tak zwanej Rundy Urugwajskiej, za dopuszczalne uznane zostało wsparcie sektora rolnego, które wynikałoby z niekomercyjnych przesłanek, zwłaszcza w odniesieniu do działalności związanej z „ochroną i zachowaniem środowiska”⁶³. Względy pozahandlowe (*non-trade concerns*) miały od tamtej pory być uwzględniane w ogólnym procesie liberalizacji handlu rolnego⁶⁴. Dzięki tak zwanej zielonej skrzynce, czyli pakietowi środków, w których subsydia dla sektora rolnego nie są traktowane jako instrumenty zakłócające handel międzynarodowy, WTO stworzyło swoistą przestrzeń do debaty na temat wspólnych zasad dotyczących problemów środowiskowych i wynikających z nich ograniczeń wolnego handlu⁶⁵.

W literaturze przedmiotu spotkać można nawet opinie, że rozwój koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich był odpowiedzią na liberali-

⁶² Więcej na temat legitymacji prawnej i politycznej specjalnego statusu sektora rolnego w WTO, wynikającej z oddzielenia gospodarczo-handlowej funkcji działalności rolniczej od innych działalności podejmowanych na obszarach wiejskich, zob. J. Martínez, *Pojęcie „obszar wiejski” jako odpowiedź na wielofunkcyjność*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2010, nr 2, s. 47-60; P. L. Paarlberg, M. Bredahl, J. G. Lee, *Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations*, „Review of Agricultural Economics” 2002, nr 2(24), s. 322-335.

⁶³ Akapit pierwszy Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzonego w Marakeszu 15 kwietnia 1994 r., Dz. U. 1995, Nr 98, poz. 483.

⁶⁴ Art. 20 Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej (Uruguay Round Agreement on Agriculture, URAA), s. 58.

⁶⁵ E. R. Martínez, *La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto*, uv.es/ereig/es/documentos/multifuncionalidad Santiago.pdf, s. 29 (5 kwietnia 2011 r.).

zacje handlu międzynarodowego. „Zielona skrzynka” pozwala bowiem częściowo zastąpić tradycyjną koncepcję „wyjątku rolnego”, która funkcjonuje bez przeszkód od rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej GATT w drugiej połowie lat osiemdziesiątych⁶⁶. Innym argumentem na rzecz podjęcia wyzwań klimatycznych przez europejski sektor rolny, podzielanym przez partnerów handlowych UE, jest konieczność przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa żywnościowego. Zmiany klimatu są postrzegane jako „kluczowy problem z punktu widzenia światowego zaopatrzenia w żywność”⁶⁷, a biorąc pod uwagę zasięg ich następstw – stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego na całym świecie, w tym zwłaszcza na obszarach państw rozwijających się.

W komunikacie wydanym 2 lutego 2011 r.⁶⁸ Komisja Europejska zwróciła uwagę na niestabilność rynków rolnych, która jest wynikiem oddziaływania czynników strukturalnych, takich jak wzrost liczby ludności na świecie, presja na grunty rolne oraz zmiany klimatyczne. Skutkiem owej niestabilności są między innymi znaczne, niedające się przewidzieć wahania cen towarów rolnych.

Nieprzewidywalność cenowa wiąże się z kolei z ryzykiem ekonomicznym producentów i podmiotów zajmujących się obrotem towarowym na rynkach rolnych oraz zagrożeniem bezpieczeństwa żywnościowego dla całego społeczeństwa. O ile ryzyko finansowe można niwelować częściowo poprzez zawieranie kontraktów terminowych i stosowanie innych towarowych instrumentów pochodnych, o tyle utrata bezpieczeństwa żywnościowego, a w szczególności bezpieczeństwa dostaw żywności, godzi bezpośrednio w całą gospodarkę i dobrobyt społeczny nie tylko państw członkowskich UE, lecz także państw rozwijających się, które importują żywność z jej terytorium.

Komisja Europejska wraz z takimi organizacjami międzynarodowymi, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) zajmują zgodne stanowisko potwierdzające występowanie ścisłych powiązań między sytuacją na rynkach finansowych a bezpieczeństwem żywnościowym – obydwa elementy zależą bowiem od stabilności dostaw

⁶⁶ Zob. J. Martínez, op. cit., s. 53.

⁶⁷ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w UE, Dz. Urz. UE, C 54, z 19 lutego 2011 r., s. 21.

⁶⁸ *Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 25, wersja ostateczna, s. 5.

i cen towarów (w szczególności cen żywności i energii). W świetle powyższych przesłanek nie dziwi fakt, że również bezpieczeństwo żywnościowe znalazło się w centrum projektowanej reformy WPR po 2013 r. Komisja Europejska podkreśla zwłaszcza konieczność ustanowienia odpowiednich ram prawnych, które usprawnią łańcuch dostaw żywności i przyczynią się do wzrostu przejrzystości mechanizmów kształtujących rynki rolne. W odniesieniu do niestabilności rynków żywnościowych rolę UE ma być „aktywny udział w jej likwidowaniu”⁶⁹.

Trudniej dostrzegalne na pierwszy rzut oka są powiązania między bezpieczeństwem żywnościowym a wyzwaniami klimatycznymi, choć nie ma wątpliwości, że istnieje korelacja obu tych elementów. Można wskazać powiązania na co najmniej trzech płaszczyznach:

a) zmiany klimatu i związane z nimi anomalie pogodowe wpływają zazwyczaj niekorzystnie na wysokość plodów rolnych. Brak możliwości przewidzenia takich zjawisk przyczynia się do niestabilności cen na rynkach globalnych. Fizyczny niedobór produktów rolnych na rynkach oraz duża zmienność cenowa (*price volatility*) wykluczają bezpieczeństwo żywnościowe;

b) należy zwrócić uwagę na bliskie powiązania między zjawiskiem zmian klimatu a kwestiami bezpieczeństwa żywnościowego. Konieczność ograniczania emisji gazów cieplarnianych, wynikająca między innymi z troski o klimat, implikuje rezygnację z konwencjonalnych technologii wytwarzania energii (zwykle opartych na węglu) i przejście na droższą energetykę odnawialną i jądrową⁷⁰ albo zakup specjalnych uprawnień do emisji. W każdym z wariantów przedsiębiorstwa energetyczne ponoszą wyższe koszty w porównaniu ze stanem wyjściowym⁷¹. Zmiany te powodują z kolei podwyżki cen energii dla odbiorcy końcowego i w efekcie wzrost cen wszystkich dóbr konsumpcyjnych, w tym produktów żywnościowych. Przystępność cenowa żywności stanowi warunek konieczny istnienia bezpieczeństwa żywności⁷²;

⁶⁹ Ibidem, s. 22.

⁷⁰ Przy założeniu, że inwestycje w nowe technologie w początkowej fazie wymagają większych nakładów finansowych niż utrzymanie dotychczasowych „brudnych” bloków energetycznych.

⁷¹ Od 2013 r. (w tzw. III okresie rozliczeniowym) wszystkie uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych będą musiały być rozdzielane poprzez aukcję; por. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę nr 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r.

⁷² J. Schmidhuber, F. N. Tubiello, *Global Food Security under Climate Change*, „Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA” 2007, nr 104/50, s. 19703-19708.

c) jedno z ogniw łączących zmiany klimatu z bezpieczeństwem żywnościowym odnosi się do konkurencji między przeznaczeniem gruntów rolnych do produkcji roślin na cele żywnościowe a ich zagospodarowaniem pod celowe uprawy energetyczne. Wprowadzanie upraw roślin energetycznych kosztem arealu roślin na cele żywnościowe zmniejsza podaż surowców rolnych przeznaczonych na pasze i żywność⁷³.

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki, łatwo zauważyć, że ilekroć poruszana jest kwestia bezpieczeństwa żywności, należałoby także uwzględnić problematykę zmian klimatycznych⁷⁴. Można też przypuszczać, że organizacje międzynarodowe zajmujące się zagadnieniami związanymi z bezpieczeństwem żywnościowym (np. FAO) będą bacznie śledzić wpływ „wyzwań klimatycznych” na kształt WPR po 2013 r.

5. Wyzwania dla WPR związane ze zmianami klimatycznymi a polityka konkurencji UE

Światowy kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2009 r., osłabił dotychczas stale rosnące tendencje deregulacyjne w gospodarkach światowych. Interwencja państwa przestała należeć do działań kojarzonych wyłącznie ze zniekształcaniem wolnego handlu. Kryzys nie ominął europejskich rynków rolnych, a rosnąca potrzeba bezpieczeństwa i solidarności wzmocniła uzasadnienie wsparcia działalności podejmowanej na obszarach wiejskich (w tym rolnictwa)⁷⁵, stanowiąc jednocześnie argument przeciwko renowacji WPR.

W opublikowanej przez Komisję Europejską w marcu 2010 r. strategii „Europa 2020”, stanowiącej reakcję UE na globalny kryzys finansowy, zawartych zostało pięć wymiernych celów, w tym jeden związany ze zmianą klimatu i produkcją energii⁷⁶. Zgodnie z założeniami przyjętymi

⁷³ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na problematykę deforestacji lub zaniechania zalesień, przeprowadzanych w celu zagospodarowania gruntów pod uprawy energetyczne. Takie praktyki stanowią klasyczny przykład wynaturzenia działań podejmowanych w związku z walką ze zmianami klimatu i pośrednio stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego i równowagi ekologicznej na danym obszarze.

⁷⁴ Por. *Rolnictwo, bezpieczeństwo żywnościowe i zmiana klimatu*, zalecenie Komisji z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie inicjatywy w zakresie wspólnego planowania badań naukowych, Dz. Urz. UE, L 111, z 4 maja 2010 r.

⁷⁵ F. Albisinni, op. cit., s. 143.

⁷⁶ Do pozostałych czterech celów Komisja Europejska zaliczyła: edukację, walkę z ubóstwem, zatrudnienie oraz badania i innowacje.

w tym dokumencie, zmiany strukturalne w Europie mają doprowadzić do przejścia do niskoemisyjnej, „odpornej” na zmiany klimatyczne gospodarki do 2050 r.⁷⁷ Owa „odporność” ma zostać osiągnięta dzięki realizacji strategii ograniczania emisji gazów cieplarnianych, a pośrednim jej skutkiem będzie zachowanie różnorodności biologicznej – jednego z priorytetów unijnej polityki ochrony środowiska i planowanej nowej WPR.

Zreformowana WPR ma przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020” zwłaszcza w odniesieniu do postulowanych w niej:

a) inteligentnego rozwoju – poprzez innowacyjność w rolnictwie i stosowanie nowoczesnych technologii, także związanych z efektywnością energetyczną, wytwarzaniem energii odnawialnej i przyjaznym klimatem dla techników nawożenia;

b) zrównoważonego rozwoju – dzięki racjonalnej gospodarce gruntowej, wytwarzaniu dóbr o charakterze publicznym i redukcji emisji dwutlenku węgla,

c) rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – za pomocą wspierania dochodów rolników prowadzących działalność zgodnie z dobrymi praktykami rolno-środowiskowymi, tworzenie nowych miejsc pracy, między innymi dzięki inwestycjom w odnawialne źródła energii na obszarach wiejskich oraz rozwijanie rynków lokalnych⁷⁸.

W marcu 2011 r. Rada Unii Europejskiej potwierdziła wyznaczone wcześniej trzy główne wyzwania WPR: zapewnienie stabilnej produkcji żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu oraz harmonijny rozwój terytorialny. Co więcej, Rada zobowiązała się do „zapewnienia, że rolnictwo europejskie będzie jednym z rozwiązań problemu zmian klimatycznych a WPR, jako najbardziej powszechna z polityki unijnych, znacząco przyczyni się do niskowęglowego wzrostu gospodarczego oraz efektywnej kosztowo mitygacji zmian klimatu i adaptacji w obszarach wiejskich”⁷⁹.

Na podstawie analizy możliwych scenariuszy przedstawianych przez ośrodki analityczno-badawcze typu *think-tank*, niezależnych ekspertów, rządy państw członkowskich czy wreszcie Komisję Europejską, widać wyraźnie, że w nowym kształcie WPR doniosłą rolę odgrywać będą cele

⁷⁷ *EUROPA 2020...*, s. 18.

⁷⁸ *WPR do 2020*, s. 7.

⁷⁹ Teza 7 i 30 Konkluzji Prezydencji w sprawie komunikatu Komisji: *WPR do 2020 r. Sprostac wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi*, przyjętej na 3077 Spotkaniu Rady Unii Europejskiej ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, Bruksela, 17 marca 2011 r.

nieprodukcyjne polityki rolnej⁸⁰. Ważne wydaje się przy tym, że problemy związane z przeobrażeniami klimatycznymi jednoczą poszczególne państwa członkowskich UE, zmiany w środowisku naturalnym należą bowiem do problemów o charakterze transgranicznym. Troska o środowisko, w tym o ochronę atmosfery przed nadmierną emisją gazów cieplarnianych, może stanowić wspólny mianownik strategii politycznych państw członkowskich i konsolidować ich cele w ramach WPR.

6. Miejsce wyzwań klimatycznych w modelu WPR po 2013 r.

Kluczowym zagadnieniem wydaje się konstrukcja modelu WPR po 2013 r. Istnieje duże prawdopodobieństwo utrzymania jej „filarowej” struktury, nie jest jednak do końca pewne, czy zostaną utrzymane tylko dwa filary, czy więcej⁸¹. Jednocześnie różnorodność i wielowymiarowość⁸² instrumentów walki i adaptacji do zmian klimatycznych przewidzianych w ramach WPR nie pozwala przypisać ich do jednego z dwóch istniejących obecnie filarów.

Wydaje się, że nowe wyzwania związane ze zmianami klimatu będą stanowić integralną część wszystkich segmentów WPR po reformie, bez względu na ich liczbę i charakter. Zarówno bowiem wsparcie dochodów rolników, jak i polityka obszarów wiejskich zawierają w sobie elementy, które można by przypisać do odpowiednich instrumentów unijnej polityki klimatycznej w ramach WPR. Nie sposób wyłączyć „wyzwań klimatycznych” z pierwszego filara WPR, ponieważ istotę umieszczonego w nim mechanizmu płatności bezpośrednich stanowi wsparcie dochodu rolnika, które może być uzasadnione koniecznością wynagrodzenia go za dostarczanie pozakomercyjnych dóbr publicznych.

Niemniej jednak przeważająca część instrumentów realizacji tych zadań znajduje bądź znajdzie się w drugim filarze WPR, stanowiącym motor rozwoju wielofunkcyjnego zrównoważonego rolnictwa i obszarów wiejskich. Potwierdzenie tej tezy zawarte jest w Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie WPR do 2020 r., w którym Komisja przyjęła,

⁸⁰ W. Chmielewska-Gill, A. Chlebicka, A. Poślednik, I. Pomianek, *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, FAPA/SAEPR, Warszawa, kwiecień 2010, s. 5 i n.

⁸¹ D. O'Brien, *Parliament Questions CAP Reform*, „The Independent” z 1 marca 2011 r., independent.ie/farming/parliament-questions-cap-reform-2560036.html (5 marca 2011 r.).

⁸² A. Jambor, D. Harvey, op. cit., s. 17.

bazując na ustaleniach zwartych w przeglądzie budżetu⁸³, że WPR po reformie będzie podzielona na „bardziej ekologiczny i opierający się na sprawiedliwym podziale środków” filar pierwszy oraz filar drugi, w którym większa uwaga zostanie poświęcona „konkurencyjności i innowacji, zmianom klimatu i środowisku naturalnemu”⁸⁴.

7. Stanowisko Polski

Zgodnie z polskim stanowiskiem, Wspólna Polityka Rolna po 2013 r. będzie pełnić „szczególną rolę w osiągnięciu w UE zrównoważonego rozwoju, ochronie środowiska naturalnego i przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym”⁸⁵. Podkreślona została wielka waga solidarności finansowej i zmniejszenia wsparcia cenowego oraz utrzymania budżetu WPR na co najmniej dotychczasowym poziomie. Polska należy do tych państw członkowskich UE, którym najbardziej zależy na utrzymaniu silnej WPR, nie dziwi zatem fakt, że jednoczące, ponadgranicznie wyzwania klimatyczne znalazły aprobatę polskich polityków.

Stanowisko rządu polskiego w debacie nad kształtem WPR po 2013 r. zdaje się zmierzać do osiągnięcia nadrzędnego celu – wykluczenia możliwości pełnej renacjonalizacji polityki rolnej i zagwarantowywania stałych dopłat na poziomie nie niższym niż dotychczasowy. Jak już wcześniej wspomniano, potrzeba solidarnego finansowania działań w obszarze walki ze skutkami i adaptacji do zmian klimatu wzmacnia przesłanki utrzymania budżetu WPR na wysokim poziomie, co obala argumenty za zniesieniem wspólnego finansowania unijnej polityki rolnej.

W odniesieniu do adaptacji do zmian klimatu polski rząd dostrzegł konieczność wprowadzenia „instrumentów zarządzania ryzykiem i kryzysami w rolnictwie”, które stanowiłyby zabezpieczenie przed następstwami zmian klimatycznych w postaci suszy, powodzi czy pojawiania się patogenów roślin i zwierząt. Chodzi między innymi o wprowadzenie zarządzania kryzysowego, które – w razie wystąpienia czynników destabilizujących rynek wewnętrzny – przyczyni się do amortyzacji ich negatywnych

⁸³ *Przegląd budżetu UE...*, s. 13.

⁸⁴ *WPR do 2020...*, s. 3.

⁸⁵ *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej po 2013 roku*, dokument Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, czerwiec 2009 r., minrol.gov.pl/pol/content/download/25575/142844/file/Stanowisko_WPR_2013.pdf (10 marca 2011 r.).

skutków i przywróci spójność obrotu handlowego produktami rolnymi i żywnością⁸⁶.

Z drugiej jednak strony to, co stanowi szansę na lepszą przyszłość polskiego rolnictwa, może stanowić zagrożenie dla pozostałych gałęzi gospodarki (zwłaszcza energetyki) i jest przedmiotem krytyki wielu przedsiębiorców, ekonomistów i polityków⁸⁷. Koszty ekonomiczne związane z rozszerzeniem europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji, które poniesie Polska w najbliższych latach, z pewnością znacznie przewyższą dotacje, które zasila krajowy sektor rolny w związku z „wyzwaniem klimatycznym” podjętym przez UE. Dodatkowo w Polsce nadal silny jest paradygmat maksymalizacji korzyści makroekonomicznych płynących z wykorzystywania wielkich bloków konwencjonalnej energetyki systemowej i niechęć do rozwijania rozproszonych źródeł wytwarzania energii, które zwykle zlokalizowane są na obszarach wiejskich. W tym kontekście zarysowuje się pewna niespójność polskiego stanowiska, polegająca z jednej strony na krytyce polityki klimatycznej UE, a z drugiej – na niechęci polskich władz do rezygnacji z dotacji związanych z przekształceniami strukturalnymi i modernizacją gospodarstw rolnych podejmowanych w ramach nowych wyzwań WPR po 2013 r. Rozbieżność tę tłumaczyć można częściowo faktem, że Polska sama siebie widzi nadal jako beneficjenta instrumentów wsparcia w ramach tak zwanej polityki „doganiania” (*catching-up*) państw lepiej od nich rozwiniętych. Nie ma zatem wątpliwości, że dodatkowa legitymizacja podtrzymania wsparcia bezpośredniego rolników i silnej WPR zyska aprobatę polskich decydentów, zwłaszcza że decyzja o uwzględnieniu nowych wyzwań w WPR po reformie nie prowadzi do pominięcia dotychczasowych celów, jakie były realizowane przez politykę rolną UE.

8. Konkluzje

Od niemal dwudziestu lat społeczność międzynarodowa podejmuje działania na rzecz walki z globalnym ociepleniem klimatu lub przystosowania do następstw tego zjawiska. Sektory rolny i leśny spełniają w tym zakresie istotną funkcję, są bowiem nie tylko szczególnie narażone na

⁸⁶ Ibidem, s. 4.

⁸⁷ Problematykę skutków polityki klimatycznej UE dla polskiej gospodarki porusza m.in. Z. Kamieński, *Przepaść w myśleniu o klimacie*, „Czysta Energia” 2011, nr 3, s. 9.

negatywny wpływ zmian klimatycznych, lecz posiadają także znaczący potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych – czynników powodujących te zmiany. Aktywna polityka klimatyczna Unii Europejskiej wpływa już na liczne sektory gospodarki państw członkowskich (przede wszystkim w obszarze energetyki, transportu i budownictwa), a zakres przedmiotowy unijnych regulacji prawnych zmierzających do ograniczania emisji gazów cieplarnianych stale się powiększa. Tendencja ta coraz wyraźniej widoczna jest we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej – wyzwania związane ze zmianami klimatu od czterech lat stanowią integralną część strategii jej zmian i odegrają ważną rolę w reformie przewidzianej na 2013 r.

Zarówno działania w zakresie ochrony klimatu, jak i te, które wiążą się z adaptacją do jego zmian, będą wspierane przede wszystkim w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, w której kluczowe znaczenie przypisać można rozwojowi koncepcji wielofunkcyjności obszarów wiejskich i zrównoważonego rolnictwa. Korzyści płynące z podjęcia wyzwań klimatycznych odnoszą się nie tylko do zabezpieczenia produkcji rolnej przed klęskami żywiołowymi i zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego, podjęte działania w tym zakresie przyczynią się również do poprawy bezpieczeństwa energetycznego i ekologicznego. Dodatkowo, w stosunkach zewnętrznych, dzięki nowym wyzwaniom Unia Europejska zyska dobry pretekst do utrzymania polityki interwencjonizmu, zwłaszcza w kontekście coraz popularniejszej koncepcji dóbr i usług o charakterze publicznym, których dostarczycielem ma być współczesny rolnik, czy też – w szerszym ujęciu – każdy podmiot podejmujący działalność na obszarach wiejskich.

Wydaje się, że Wspólna Polityka Rolna, uważana za bardzo wrażliwą politykę sektorową Unii Europejskiej, uzyska dodatkową legitymizację dzięki uwzględnieniu wyzwań związanych z przeobrażeniami klimatycznymi, wspólnych nie tylko wszystkim państwom członkowskim, lecz wszystkim społecznościom na świecie. Można by powiedzieć, że Wspólna Polityka Rolna przeszła drogę od „merkantylizmu do humanizmu”⁸⁸, w której maksymalizacja zysków z produkcji rolnej ustępuje miejsca dobrom pozakomercyjnym. Jest przy tym niemal pewne, że ów europejski humanizm będzie miał korzystny wpływ na unijne rynki rolne.

⁸⁸ Zob. R. Budzinowski, *Międzynarodowy czynnik rozwoju prawa rolnego*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 2, s. 35.