

GIUSEPPE BIVONA

Rolnictwo i środowisko w politykach Unii Europejskiej*

1. Konfrontacja zjawisk

Według tradycji antycznej i w powszechnym rozumieniu rolnictwo jest pojęciem ujmowanym jako „pierwszy przemysł” człowieka wykorzystujący możliwości produkcyjne ziemi, którego efektem są produkty żywnościowe. Natomiast środowisko rozumiane jest jako naturalny obszar – „jednolite dobro”, w którym dzięki współdziałaniu elementów, tj. ziemi, wody, powietrza, flory i fauny, podtrzymywane jest życie człowieka na ziemi¹. Zarówno rolnictwo, jak i środowisko mają ważne znaczenie dla życia człowieka. Rolnictwo nadal stanowi jedyny sposób zapewnienia człowiekowi wyżywienia, pozwala mu przetrwać. Środowisko zaś jest dobrem, bez którego nie jest możliwe życie człowieka. Rolnictwo i środowisko współdziałają ze sobą i wzajemnie na siebie wpływają oraz związane są z podstawowymi potrzebami życiowymi człowieka, z których rezygnacja nie jest możliwa, dlatego jedno i drugie wymaga szczególnego podejścia.

* Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją referatu *Agricoltura ed ambiente nelle politiche dell'Unione Europea*, wygłoszonego przez Autora na polsko-włoskiej konferencji nt. „Wpływ wspólnotowego prawa rolnego na wewnętrzne prawo rolne. Konfrontacja doświadczeń” („Incidenza del diritto agrario comunitario sul diritto agrario interno. Esperienze a confronto”), która odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 maja 2006 r. (tłumaczenie K. Leśkiewicz i K. Rószczka).

¹ „Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que besoin”. Tak według „Deklaracji dotyczącej środowiska naturalnego” Narodów Zjednoczonych - Zasada 2 - na Konferencji poświęconej środowisku naturalnemu, która odbyła się w Sztokholmie 16 czerwca 1972 r.

Działalność rolnicza może być prowadzona bez wyrządzania szkody środowisku. Jednakże włączenie rolnictwa w obszar wiejski powoduje naruszenie integralności środowiska na skutek budownictwa mieszkaniowego, działalności rolniczej, a także budowy dróg, źródeł doprowadzania wody i energii elektrycznej. Nadto, działalność rolnicza przyczynia się do erozji gleby oraz negatywnie wpływa na jakość wód przeznaczonych do spożycia, wód śródlądowych i morskich, na powietrze, stratosferę i atmosferę².

Jednocześnie nie można uznać, że środowisko rozwija się w sposób obojętny dla rolnictwa. Środowisko z jednej strony wyposaża rolnictwo w elementy niezbędne dla jego działalności (tj. ziemię). Z drugiej zaś nie oferuje warunków sprzyjających działalności rolniczej i w różny sposób utrudnia osiąganie jej celów. W świetle polityki wspólnotowej należy stwierdzić, że wspomniany konflikt interesów rolnych i środowiskowych znajduje swoje sedno w miejscu ich styku, tj. w terytorium-obszarze wiejskim.

2. Rolnictwo i środowisko w Unii Europejskiej

Relacja między rolnictwem a środowiskiem nie jest zagadnieniem nowym. Doktryna włoska zwraca uwagę na aspekty formalno-prawne środków uwzględniających zachowanie w rolnictwie wymogów ochrony środowiska naturalnego³. By uniknąć szczegółowych rozważań nad

² W zakresie panoramy szkód wyrządzanych w środowisku przez rolnictwo, zob. bliżej „Specjalne sprawozdanie nr 14/2000: Wspólna polityka rolna „bardziej zielona”, wraz z odpowiedziami Komisji.

³ Zob. E. Rook Basile, *Inquinamento in agricoltura*, w: *Dizionari di diritto privato*, pod red. N. Irti, IV. *Diritto agrario*, pod kierownictwem A. Carrozzy, Milano 1983, s. 503 i n.; L. Costato, *Alcune considerazioni sul diritto comunitario fra agricoltura e ambiente (anche a proposito dell'Atto unico europeo e dei regolamenti 1760 e 242/87)*, „Rivista di Diritto Agrario” 1987, z. I, s. 512 i n.; A. Carrozza, *Uno sviluppo agricolo sostenibile per il territorio: profili giuridici*, „Rivista di Diritto Agrario” 1991, z. I, s. 592 i n.; G. Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto fra agricoltura ed ambiente*, „Diritto, Giurisprudenza Agraria e Ambiente” 1993, nr 1, s. 5 i n.; idem, *Diritto agrario e ambiente*, „Diritto, Giurisprudenza Agraria e Ambiente” 1996 nr 1, s. 13 i n.; idem, *Nuovi confini del diritto agrario fra il diritto comunitario e il diritto ambientale*, „Rivista di Diritto Agrario” 2000, z. I, s. 381; idem, C. Tarolo, C. Donnhauser, *Agricoltura ed ambiente*, Milano 1995; M. D'Addezio, *Agricoltura e ambiente*, w: *Gli attuali confini del diritto agrario*, Milano 1996, s. 45 i n.; *Agricoltura e ambiente*, Padova 1999, s. 295 i n.; G. Bivona, *La nuova filosofia ambientale nel suo impatto sulla politica d'intervento comunitario in agricoltura w: Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, Milano 1998, s. 61 i n.; E. Casadei, M. D'Addezio, *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze*

kwestiami oczywistymi, należy skupić się nad kilkoma wybranymi zagadnieniami.

Tematyka niniejszych rozważań jest przedmiotem regulacji wielu wspólnotowych aktów prawnych. Pojęcie „rolnictwo”, jak należy wnioskować z art. 32 TWE, odnosi się przede wszystkim do produkcji rolnej pierwotnej. Natomiast Traktat nie zawiera, co prawda definicji „środowiska”, lecz można ją sformułować na podstawie przepisów traktatowych.

W ujęciu wspólnotowym „środowisko” należy rozumieć jako „relację między wodą, powietrzem, ziemią, jak również między wszystkimi formami życia biologicznego i ludzkiego”⁴ albo jako „woda, powietrze, ziemia, wszelkie gatunki dzikiej flory i fauny oraz relacje między tymi elementami i żywymi organizmami”⁵. W Traktacie „środowisko” jest określone jako swego rodzaju „wartość”, „zasada zasad”, której powinny być podporządkowane polityki Wspólnoty (od regulacji Traktatu z Amsterdamu z 1997 r.). Dzięki temu uzasadnienie znalazło przyznanie Radzie Unii Europejskiej autonomicznej kompetencji interweniowania w przypadkach ochrony i poprawy środowiska⁶ w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju⁷.

Powyższe kwestie mają charakter szczególny, bliski prawu rolnemu. Poza ich zasięgiem pozostaje ustawodawstwo europejskie, które dotyczy relacji rolnictwa i środowiska w zakresie wód, lasów, odpowiedzialności „środowiskowej” – ze względu na specyfikę sektora rolnego. Ponadto dotyczy to regulacji, które nie są wprost określone jako odnoszące się do relacji rolnictwo–środowisko, lecz odnoszą się do kwestii o charakterze gospodarczo-socjalnym w sektorze rolnym.

Systematyzacja problemów szczegółowych w dalszych rozważaniach odpowiada ich doniosłości. W szczególności chodzi o kwestie najbardziej wrażliwe w przedmiocie relacji rolnictwo–środowisko, przejawiające się

di tutela dell'ambiente e della salute, w: La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei Paesi del mediterraneo, red. G. Bivona, Milano 2000 s. 76 i n.; S. Masini, *Ambiente, agricoltura e governo del territorio. Contributo ad uno studio sulle riforme delle autonomie locali*, Milano 2001; D. Bianchi, *La condizionalità dei pagamenti diretti o della responsabilità dell'agricoltore beneficiario dei pagamenti diretti nell'ambito della PAC*, w: *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente* 2003, Nr 11, s. 597; A. Postiglione, *Agricoltura e ambiente: iniziative legislative a confronto*, w: *Diritto e Giurisprudenza Agraria e dell'Ambiente*, 2004, s. 72 i n.

⁴ Zob. art. 2 § 10, Dyrektywy nr 117/1979 z 21 grudnia 1978 r.

⁵ Zob. art. 2 § 12 Dyrektywy nr 91/414 dotyczącej wprowadzenia do obrotu środków ochrony roślin.

⁶ Zob. art. 174 § 1 Traktatu.

⁷ Zob. art. 6 Traktatu.

w granicach swobody działalności gospodarczej oraz interwencji w dziedzinie wolności jednostek prywatnych dotyczącej realizacji działań zgodnych z konserwacją, ochroną i poprawą jakości środowiska.

3. Rolnictwo i środowisko we Wspólnej Polityce Rolnej

Uwzględnienie relacji rolnictwo–środowisko we Wspólnej Polityce Rolnej pozwala lepiej śledzić długookresową politykę strukturalną, która już dziś przejawia się w różnych profilach. Związki rolnictwa ze środowiskiem mają różne aspekty, dlatego wymagają odrębnego rozważenia.

a) Rolnictwo jako sektor gospodarczy nastawiony na konserwację terytorium i środowiska.

Relacja między rolnictwem a środowiskiem we Wspólnej Polityce Rolnej przejawia się głównie w jej aspektach dotyczących struktur produkcji pierwotnej oraz w przyjętych środkach dotyczących konkretnych rozwiązań⁸.

Art. 39 (obecnie art. 33) TWE przyniósł przedsiębiorstwom rolnym prowadzonym przez profesjonalistów (I.A.T.P.) możliwość zapewnienia poprawy racjonalizacji produkcji również w zakresie uzyskiwania słusznego wynagrodzenia w stosunku do nakładu pracy w relacji do średnich zarobków pracowników niezatrudnionych w rolnictwie tej samej strefy⁹. Ta pierwsza seria środków związana jest ze szczególną strukturą socjalną rolnictwa oraz strukturalną i naturalną nierównością występującą pomiędzy poszczególnymi regionami rolniczymi. Ustanawia ona również szczególny, korzystny reżim pomocy dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania¹⁰.

Zdefiniowane w ten sposób fundamenty reformy rolnictwa są podstawą realizacji ogólnego reżimu pomocy, nastawionego na polepszenie struktur materialnych gospodarstw rolnych, na powiększenie ich rozmiarów, na zwiększenie profesjonalizmu przedsiębiorców rolnych, na wzrost przedsiębiorczości wśród młodych rolników¹¹, jak również na tworzenie porozumień między rolnikami a gospodarstwami rolnymi oraz na integrację ryn-

⁸ Zob. Dyrektywy nr 159/72, 160/72 i 161/72.

⁹ Zob. art. 4 § 2 Dyrektywy nr 159/1972, zmieniony przez Dyrektywę nr 528/1981 z 30 czerwca 1981 r.

¹⁰ Zob. Dyrektywę nr 268/1975.

¹¹ Zob. art. 8 § 3 Dyrektywy nr 159/1972 oraz Dyrektywę nr 528/1981.

ku rolnego. Reżim ten zwrócony jest ku wzmożeniu pomocy dla gospodarstw położonych na terenach, „na których utrzymanie minimalnego poziomu populacji jest zagrożone, a prowadzenie działalności rolnej służyć ma konserwacji środowiska naturalnego”¹².

Przedmiotem scharakteryzowanego w ten sposób programu są szczególnie obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, gdzie trudne warunki pracy są przyczyną opuszczenia rolnictwa i wsi (porzucenia ziem uprawnych), co stanowi zagrożenie dla vitalności zarówno tych terenów, jak i populacji tam występujących, zależnych od gospodarki rolnej¹³.

Zgodnie z Dyrektywą nr 268/1975, „konieczne jest zagwarantowanie konserwacji środowiska naturalnego na obszarach górskich i w niektórych innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”. Fundamentalną rolę w tym względzie odgrywają rolnicy i dlatego ich działalność na tych terenach wymaga szczególnej uwagi. Zadaniem systemu szczególnej interwencji jest przede wszystkim zachęcanie rolników do kontynuacji działalności rolniczej na wspomnianych obszarach, czemu służyć ma możliwość skorzystania przez nich z pomocy, która objęła także działalność związaną z turystyką i rzemiosłem, tradycyjnie rozwijaną przez rolników na terenach górskich¹⁴. Nadto przewidziana została pomoc na rzecz zbiorowych inwestycji związanych z produkcją pasz oraz działań podejmowanych na rzecz uporządkowania pastwisk i hal górskich wspólnie wykorzystywanych, a także możliwość skorzystania z rocznej kompensaty stałych utrudnień naturalnych (dla rolników uprawiających co najmniej trzy hektary gruntów rolnych zaangażowanych w realizację takiej działalności przez co najmniej pięć lat)¹⁵.

b) Rolnictwo jako wielofunkcyjny sektor gospodarki, służący ochronie i poprawie stanu środowiska.

„Kodyfikacja” środków wsparcia dla rolnictwa rozpoczęta została Rozporządzeniem nr 797/1985¹⁶, a zakończona Rozporządzeniem nr 2328/1991¹⁷. Nowe ramy dyscypliny wynikają ze świadomości, iż umiejscowienie rolnictwa w obszarze wiejskim samo w sobie nie gwarantuje ochrony środo-

¹² Zob. Dyrektywa nr 159/1972.

¹³ Zob. Dyrektywa nr 268/1975.

¹⁴ Zob. art. 10 § 2 Dyrektywy nr 268/1975.

¹⁵ Zob. art. 5 § 1 Dyrektywy nr 268/1975.

¹⁶ Zob. Rozporządzenie Rady nr 797/1985 z 12 marca 1985 r., dotyczące polepszenia skuteczności struktur rolnych.

¹⁷ Rozporządzenie Rady nr 2328/1991 z 15 lipca 1991 r.

wiska. Na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania trudno jest wyodrębnić wszystkie struktury mające trudności ze względu na naturalne przeszkody w ich modernizacji.

Celem zlikwidowania zjawiska nadprodukcji i ukierunkowania inwestycji na jakość, a nie ilość, jak również w celu faworyzowania działalności nie mającej charakteru *stricte* rolniczego, ale również turystyczny i rzemieślniczy, a podnoszącej dochody rolnicze, nowa regulacja ustanowiła ogólny system pomocy promujący działalność służącą „ochronie i poprawie stanu środowiska”¹⁸. System ten łączy specjalną pomoc dla rolników prowadzących działalność na „terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania”¹⁹ z klauzulą zezwalającą państwowym członkowskim na podporządkowanie rekompensat obowiązkowi stosowania „praktyk rolniczych odpowiadających warunkom ochrony środowiska i konserwacji przestrzeni naturalnej”²⁰. Regulacja ta przewiduje szczególny system interwencji dla przedsięwzięć polegających na ulepszaniu i powiększaniu obszarów leśnych²¹ oraz nastawiony na pomoc dla rolników prowadzących działalność na „terenach wrażliwych z punktu widzenia środowiska”²², pod warunkiem, że zobowiążą się oni do prowadzenia działalności na tych obszarach przez co najmniej pięć lat – „do wprowadzenia lub stosowania praktyk produkcji rolnej odpowiadających wymaganiom ochrony środowiska i zasobów naturalnych, a także konserwacji przestrzeni naturalnej lub krajobrazu”²³.

Temu etapowi działań legislacyjnych towarzyszy Rozporządzenie nr 2092/1991 z 24 czerwca 1991 dotyczące produkcji rolnej metodą ekologiczną, które dało początek dwóm nowym rozporządzeniom – nr 2078/1992 i 2080/1992²⁴. Te dwa akty prawne faworyzują działalność środowiskową oraz uchylają środki ustanowione w Rozporządzeniu nr 2328/1991 dla obszarów wrażliwych i leśnych²⁵. Przy wyborze rozwiązań służących modernizacji sektora rolnego uwzględniony został szeroki kontekst spo-

¹⁸ Zob. art. 6 Rozporządzenia nr 2328/1991.

¹⁹ Zob. tytuł VI Rozporządzenia nr 2328/1991.

²⁰ Zob. art. 18,3 Rozporządzenia nr 2328/1991.

²¹ Zob. tytuł VIII Rozporządzenia nr 2328/1991.

²² Zob. tytuł VII Rozporządzenia nr 2328/1991.

²³ Zob. art. 22 Rozporządzenia nr 2328/1991.

²⁴ Zob. Rozporządzenie nr 2078/1992 z 30 czerwca 1992 r. dotyczące „metod produkcji kompatybilnych z wymaganiami ochrony środowiska i ochroną obszarów wiejskich” i Rozporządzenie nr 2080/1002 z 30 czerwca 1992 r. dotyczące „środków pomocy dot. lasów”.

²⁵ Zob. art. 2 Rozporządzenia nr 2078/1992.

łeczno-gospodarczy obszarów wiejskich, a następującą reformę struktur rolnych wyznaczają nowoczesne działania rolno-środowiskowe.

c) Aktualny kształt relacji rolnictwo-środowisko.

Rozporządzenie nr 1257/1999²⁶ dotyczące rozwoju obszarów wiejskich obowiązujące do 1 stycznia 2007²⁷ uchyla Rozporządzenie nr 950/1997. Powołana regulacja odwołuje się do Rozporządzenia nr 2092/1999²⁸ i podsumowuje działania podejmowane i rozwijane przez Wspólnotę w ramach polityki strukturalnej oparte dotychczas na powyżej powołanych rozporządzeniach.

W tym nowym kontekście normatywnym, ogólny system pomocy sprowadza się do inwestycji mających na celu ochronę i ulepszanie środowiska, w szczególności za pośrednictwem środków rolno-środowiskowych. Wsparcie dla tych ostatnich uzależnione jest od stosowania „dobrych praktyk rolniczych”²⁹ określonych przez państwa członkowskie (odróżniających się od praktyk „rolno-środowiskowych”) w celu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju³⁰.

Wsparcie ma rekompensować utracony zarobek i koszty wynikające z przyjętych zobowiązań, jak również ma być zachętą³¹ w ich realizacji³². Jest to istotne ze względu na to, że promowane są sposoby korzystania z użytków rolnych zgodnie z zasadami ochrony i poprawy jakości środowiska, krajobrazu i jego elementów, zasobów naturalnych, gleby i bioróżnorodności, a także przyjazna dla środowiska ekstensyfikacja rolnictwa i nisko intensywne systemy wypasania, zachowanie zagrożonych wysoko wartościowych przyrodniczo środowisk rolnych, utrzymanie cech historycznych krajobrazu terenów wiejskich, stosowanie planowania środowiskowego w produkcji rolnej.

Szczególą postacią przyjęły środowiskowe systemy wsparcia dla rolników prowadzących działalność na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, którą podporządkowano zasadzie „warunkowości”. Wymagają one minimalnej powierzchni upraw i czasu prowadzenia na nich działalności rolniczej oraz „stosowania się do zwykłych dobrych praktyk

²⁶ Rozporządzenie nr 1257/1999 z 17 maja 1999r.

²⁷ Zob. art. 93 Rozporządzenia nr 1698/2005 z 20 września 2005 r.

²⁸ Zob. art. 24 Rozporządzenia nr 1257/1999.

²⁹ Zob. art. 23 Rozporządzenia nr 1257/1999.

³⁰ Zob. Rozporządzenie nr 871/2004 z 29 kwietnia 2004 r.; zob. też Rozporządzenie nr 1257/1999.

³¹ Zob. art. 24 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.

³² Zob. art. 23 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.

rolniczych odpowiadających ochronie środowiska i konserwacji przestrzeni naturalnej, jak również zrównoważonej produkcji rolnej”³³. Wysokość pomocy ustala się na bazie hektarów powierzchni oraz w sposób zapewniający odpowiednią rekompensatę istniejących utrudnień³⁴.

Pomoc przeznaczona dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania może obejmować również inne tereny, jeśli są one podobne do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, oraz jeśli działalność rolnicza powinna być na nich kontynuowana „w celu zachowania lub poprawy stanu środowiska i utrzymania ich potencjału turystycznego lub w celu ochrony linii brzegowej”³⁵.

Na obszarach podlegających obowiązkowi środowiskowemu w rozumieniu Dyrektywy nr 79/409 dotyczącej ochrony dzikich ptaków i Dyrektywy nr 92/43 dotyczącej zachowania siedlisk naturalnych i półnaturalnych oraz dzikiej flory i fauny, pomoc w celu zrekompensowania poniesionych kosztów lub utraconych dochodów może zostać przyznana rolnikom doświadczającym ograniczeń wynikających z nałożonych obowiązków³⁶. Wsparcie dla leśnictwa jest udzielane m.in. na inwestycje ukierunkowane na zarządzanie zrównoważonym rozwojem rolnictwa, utrzymanie i waloryzację zasobów leśnych oraz powiększanie powierzchni obszarów leśnych³⁷.

Pomoc ta w zależności od tego, czy przeznaczona jest dla lasów (powierzchni leśnych)³⁸, czy na zalesianie użytków rolnych³⁹ dotyczy takich działań, jak: zalesianie dostosowane do warunków lokalnych i środowiskowych w celu podniesienia wartości gospodarczej, ekologicznej, społecznej lasów, zakładania stowarzyszeń właścicieli lasów w celu pomocy ich członkom w prowadzeniu zrównoważonej i efektywnej gospodarki leśnej, przywracania potencjału produkcji leśnej zniszczonej przez klęski żywiołowe i pożary oraz wprowadzania właściwych instrumentów zapobiegawczych⁴⁰, w tym utrzymania pasów przeciwpożarowych⁴¹. Adresatami wsparcia są właściciele (podmioty prywatne i publiczne), a jest ono przeznaczane na pokrycie poniesionych kosztów dla rolników, którzy zobowiążą się zreali-

³³ Zob. art. 14 § 2 tiret trzeci Rozporządzenia nr 1257/1999.

³⁴ Zob. art. 15 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.

³⁵ Zob. art. 20 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999, zmieniony Rozporządzeniem nr 1783/2003.

³⁶ Zob. art. 16 Rozporządzenia nr 1257/1999, zmieniony Rozporządzeniem nr 1783/2003.

³⁷ Zob. art. 29 § 2 Rozporządzenia nr 1257/1999.

³⁸ Zob. art. 29 § 3 Rozporządzenia nr 1257/1999.

³⁹ Zob. art. 31 § 1 Rozporządzenia nr 1257/1999.

⁴⁰ Zob. art. 30 pkt d Rozporządzenia nr 1257/1999, dodany Rozporządzeniem nr 1782/2003.

⁴¹ Zob. art. 32 § 1 tiret drugi Rozporządzenia nr 1257/1999.

zować wspomniane inicjatywy. W szczególności wsparciem objęte jest zalesianie (oprócz kosztów sadzenia, przysługuje roczna dopłata do hektara zalesionej ziemi w celu pokrycia kosztów utrzymania przez okres do pięciu lat i roczna dopłata do hektara w celu pokrycia utraty dochodu wynikającego z zalesienia przez okres do 20 lat)⁴².

d) Rolnictwo jako działalność przynosząca negatywne skutki dla środowiska; ochrona środowiska jako ogólny warunek przystąpienia do wspólnotowej polityki wsparcia dla rolnictwa – tzw. zasada warunkowości środowiskowej.

Zachowanie obszarów wiejskich i poprawa środowiska nie wyczerpuje się w tradycyjnych środkach polityki strukturalnej, lecz łączy każdą inicjatywę Wspólnej Polityki Rolnej. Rekompensata kosztów dla rolników prowadzących działalność na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i obszarach zbliżonych, instrumenty rolno-środowiskowe, instrumenty leśne, nie wyczerpują wszystkich założeń polityki wspólnotowej. Zajmują one pozycję centralną w ogólnej strategii wspierania rolników.

Wymogi ochrony środowiska należą do istotnych aspektów polityki strukturalnej. Potwierdza to zasada „warunku środowiskowego”, który oznacza tyle, że przyznanie pomocy musi być uzależnione od spełnienia wspomnianych wymagań. Wspomniana zasada ma swoje źródło w Rozporządzeniu nr 1782/2003⁴³ (w niewielkim zakresie już w Rozporządzeniach nr 1257 i 1259⁴⁴), które stanowi o instrumentach służących ochronie środowiska, określając w Tytule I zakres ich stosowania. Wsparcie to wywodzi się od istniejącego obecnie systemu kompensacji dla rolników prowadzących działalność na terenach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Daje on państwom członkowskim możliwość przyznania wsparcia pod warunkiem, że działalność rolnicza jest „prowadzona w zgodzie z wymogami ochrony środowiska lub zachowania naturalnych obszarów”⁴⁵, jak również dla rolników prowadzących działalność na „terenach wrażliwych z punktu widzenia środowiska naturalnego”, pod warunkiem, że zobowiążą się oni do „prowadzenia działalności rolniczej odpowia-

⁴² Zob. art. 31 Rozporządzenia nr 1257/1999, zmieniony przez pkt 140 Rozporządzenia nr 1782/2003.

⁴³ Zob. Rozporządzenie nr 1782/2003.

⁴⁴ Zob. Rozporządzenie nr 1259/1999 z 17 maja 1999 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego we Wspólnej Polityce Rolnej.

⁴⁵ Zob. art. 18 § 3 Rozporządzenia nr 2328/1991 i Rozporządzenie nr 1257/1999.

jącej wymogom ochrony środowiska i zasobów naturalnych albo zachowania terenów naturalnych i utrzymania krajobrazu⁴⁶.

Obowiązująca regulacja podporządkowuje przyznanie pomocy warunkowi respektowania wspólnotowych norm środowiskowych (nr 1257/1999 i nr 1782/2003) i krajowych. Rozporządzenie nr 1257/1999 w zakresie dotyczącym reżimu wsparcia inwestycji w gospodarstwach rolnych stanowi w art. 5, że wsparcie to może uzyskać rolnik mający tytuł prawny do gospodarstwa rolnego, które spełnia „rygorystyczne normy środowiskowe oparte na ustawodawstwie wspólnotowym”⁴⁷, jak również normy dotyczące ochrony środowiska tzw. minimalne⁴⁸, określone przez Wspólnotę albo pozostawione do określenia przez państwa członkowskie⁴⁹.

Rozporządzenie nr 1782/2003 dotyczące wsparcia dochodów dla rolników stanowi, że dostęp do wsparcia mają rolnicy – beneficjenci płatności bezpośrednich we wspólnych organizacjach rynkowych przestrzegający podstawowe wymogi w zakresie zarządzania ustanowione przez Wspólnotę w niektórych sektorach w przedmiocie ochrony środowiska (wyszczególnione w załączniku III⁵⁰), jak również „dobrych praktyk agronomicznych i środowiskowych” (pozostawionych określeniu przez państwa członkowskie⁵¹).

4. Wpływ Wspólnej Polityki Rolnej na ustawodawstwo rolno-środowiskowe

Rolnictwo i środowisko w Unii Europejskiej stanowi centrum uwagi różnych dyscyplin, których przedmiotem jest ochrona ich interesów. Rezultatem tego jest wprowadzenie do regulacji prawnej instrumentów dotyczących takich kwestii, jak: dostosowanie produkcji rolnej do wymogów ochrony środowiska, wprowadzenie środków ostrożności dotyczących organizmów modyfikowanych genetycznie, przyjęcie zakazu stosowania praktyk rolniczych szczególnie szkodzących środowisku, wprowadzanie

⁴⁶ Zob. art. 22 Rozporządzenia nr 2328/1991.

⁴⁷ Zob. art. 21 bis Rozporządzenia nr 1257/1999.

⁴⁸ Zob. art. 5 § 2 Rozporządzenia nr 1257/1999.

⁴⁹ Ta kompetencja państw członkowskich znajduje potwierdzenie w Rozporządzeniu Komisji UE nr 817/2004 z 29 kwietnia 2004 r., przejmującym dyspozycje Rozporządzenia nr 1257/1999, które stanowi w art. 35 § 2, że państwa członkowskie w swoich planach rozwoju obszarów wiejskich „zwracają uwagę na obligatoryjne, a jednocześnie minimalne wymagania środowiskowe”.

⁵⁰ Zob. art. 4 Rozporządzenia nr 1782/2003.

⁵¹ Zob. art. 5 Rozporządzenia nr 1782/2003.

bodźców konserwacji gruntów, a także promowanie inicjatyw skierowanych na ochronę obszarów naturalnych i poprawy stanu środowiska oraz ustanowienie minimalnych wymogów ochrony środowiska. Instrumenty te mają służyć realizacji założenia zrównoważonego rozwoju w rolnictwie, przybierając w ten sposób „pozytywną wartość” w świetle wiedzy naukowej dotyczącej problematyki relacji rolnictwo–środowisko.

Kształtowanie się Wspólnej Polityki Rolnej było procesem długim, zanim zdobyła ona pozycję strategiczną dla zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku. Przed Wspólną Polityką Rolną stanęła realizacja zadania integracji wszystkich możliwych dla ochrony środowiska środków przy uwzględnieniu niedostatków rozwiązań rolno-środowiskowych. Dzisiaj ma ona przed sobą dwa cele – utrwalenie prowadzenia działalności rolniczej na obszarach wiejskich oraz ochronę środowiska przed degradacją w sposób koherentny z zasadą zrównoważonego rozwoju⁵².

W tym celu wprowadzone zostały instrumenty polityki strukturalnej, tj. rekompensata prowadzenia działalności na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz nowe instrumenty dotyczące zasady warunkowości środowiskowej. Pierwszy ze wspomnianych środków nastawiony jest na zapobieganie wyludnieniu obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Oparty on jest na reżimie rekompensat oferowanych rolnikom prowadzącym działalność na wspomnianych obszarach w celu przezwyciężenia szczególnych trudności, stosujących „zwykle dobre praktyki rolnicze, zgodne z wymogami ochrony środowiska i służące zachowaniu naturalnych obszarów, w szczególności stosujących zrównoważone systemy produkcji”⁵³.

Inne instrumenty stanowią, jak już zaobserwowano, system wsparcia dla inwestycji w gospodarstwie rolnym i system polegający na wyrównaniu utraconych dochodów w związku z prowadzeniem działalności w zgodzie z normami wspólnotowymi i krajowymi dotyczącymi ochrony środowiska. Według Rozporządzenia nr 1257/1999 inwestycje w gospodarstwie rolnym nie mogą być subwencjonowane, jeśli rolnik ubiegający się o wsparcie nie posiada gospodarstwa spełniającego wspomniane warunki. Również w świetle rozporządzenia nr 1782/2003 rolnik otrzymujący dopłaty bezpośrednie musi przestrzegać wspomnianych warunków prowadzenia działalności rolnej⁵⁴.

⁵² Nie przez przypadek przyszła regulacja nie stanowi więcej o zachętach dla środków rolno-środowiskowych, zob. art. 39 § 4 Rozporządzenia nr 1698/2005.

⁵³ Taki cel przyświeca wszelkiej działalności rolniczej.

⁵⁴ Zob. art. 3 Rozporządzenia nr 1782/2003.

Zakreślony kształt regulacji prawnej odzwierciedla projekt działań służących realizacji priorytetów zrównoważonego rozwoju przeznaczony nie tylko dla struktur, ale przede wszystkim dla działalności rolniczej. Jest on zadowalający z punktu oczekiwań w zakresie ochrony środowiska, mniej natomiast z punktu działań państw, które muszą one w tym celu zdefiniować.

W rzeczywistości tylko Rozporządzenie nr 1782/2003 jest regulacją przewidującą efektywne podporządkowanie wsparcia warunkom środowiskowym, stanowiąc, że rolnik-beneficjent pomocy może ją otrzymać dopiero po spełnieniu dobrych warunków agronomicznych i środowiskowych. Ten wariant musi zostać ustanowiony przez państwa członkowskie, przy uwzględnieniu szczególnej charakterystyki glebowej i klimatycznej ich terytoriów (środki służące osiągnięciu celu ochrony środowiska wskazane zostały w załączniku IV).

Rozporządzenie nr 1257/1999 nie zapewnia w tym samym zakresie podporządkowania dostępu do systemu wsparcia inwestycji w gospodarstwach warunkowi poszanowania minimalnych norm środowiskowych. Żadna norma tego rozporządzenia nie ustanawia obowiązku dla państw członkowskich przyjęcia takich norm. Państwa członkowskie, dzięki klauzuli wprowadzonej w art. 37 § 4 wspomnianego rozporządzenia⁵⁵, mają co prawda możliwość ustanowienia podobnych norm, jednakże ze względu na koszty związane z ich wdrożeniem i kontrolą, trudno przypuszczać (przynajmniej teoretycznie), że tak się stanie⁵⁶. Tak wygląda część zarysowanego kształtu regulacji prawnej.

Gwarancją realizacji celu polegającego na zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w zgodzie z zasadami ochrony środowiska w połączeniu z zasadą zrównoważonego rozwoju jest zasada „warunkowości środowiskowej”. Znajduje ona odzwierciedlenie w polityce rynkowej, w zobowiązaniu rolnika otrzymującego wsparcie do przestrzegania wymogów ochrony środowiska w procesie prowadzenia działalności rolniczej według norm wspólnotowych i krajowych. Jednocześnie utrwalony zostaje wpływ polityki strukturalnej tam, gdzie ogranicza się ona do zaangażowania rolników – beneficjentów środków wsparcia inwestycji w gospodarstwach w ich utrzymanie zgodnie ze wspólnotowymi normami środowiskowymi⁵⁷.

⁵⁵ Zob. art. 37 § 4 cytowanego rozporządzenia.

⁵⁶ Zob. art. 5 § 3 rozporządzenia, stanowi, że w przypadku „nowych, minimalnych standardów w zakresie ochrony środowiska”, a więc norm, od których zależy późniejsze przyznanie pomocy, państwa członkowskie mogą porozumieć się w sprawie wsparcia, z wyjątkiem przypadku, gdy normy te wywodzą się ze źródeł wspólnotowych.

⁵⁷ Rozporządzenie nr 1698 z 2005 r. (art. 20, pkt b) i art. 26 § 1 pkt b) stanowi, że wsparcie

Wspólna Polityka Rolna jawi się jako system podporządkowujący zobowiązania rolników do utrzymania gospodarstwa rolnego oraz prowadzonej działalności w kanonach ochrony środowiska. Prowadzenie działalności rolniczej w taki sposób stanowi instrument gospodarki zrównoważonej, funkcjonalnej dla pogodzenia rolnictwa z wymogami ochrony środowiska.

Rolnictwo jest sektorem Wspólnoty, służącym jej do rozwiązywania problemów ochrony życia i środowiska⁵⁸. Jest ono jednocześnie obiektem, któremu poświęca się wiele uwagi ze względu na jego przeznaczenie, tj. zaspokajanie potrzeb żywnościowych obywateli Unii Europejskiej oraz utrzymanie środowiska i obszarów wiejskich (stanowiących 80% powierzchni całego terytorium Wspólnoty). Zasada zrównoważonego rozwoju przestrzega przed przyjmowaniem surowych kryteriów dostępu do mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, w szczególności takich, które osłabiają interes rolnika w prowadzeniu działalności rolniczej i prowokują porzucanie terenów wiejskich ze szkodą dla środowiska, co jest pewnym zagrożeniem dla przyszłych pokoleń.

AGRICULTURE AND ENVIRONMENT IN THE EUROPEAN UNION POLICIES

S u m m a r y

The purpose of the present paper is to confront the policies towards agriculture and environment in the European Union. Both are indispensable for the human life, both interact with each other and influence each other. Those relationships may, however, also trigger off a conflict of interests. While agricultural activity violates the integrity of the natural environment, it is the environment that provides „conditions” necessary for carrying out that activity, and those are not always favourable or desired.

The development of environmental regulations within EU agricultural law may be seen as a historical process. Initially, the few regulations that existed concerned the structural policy in agriculture. But they developed over time and became much more extensive. Today, common agricultural policy serves to maintain agricultural activity in rural areas and to protect the environment from degradation in a manner coherent with sustainable development.

In the light of the Community legislation, conflicting interests of agriculture and environment may be reconciled where they come in contact, i.e. in rural areas. The urban

dla inwestycji służących modernizacji gospodarstw rolnych może być udzielone pod warunkiem, że inwestycje te „są zgodne z normami wspólnotowymi”.

⁵⁸ Zob. G. Galloni, *Da una recente ricerca su agricoltura e ambiente*, Diritto, Giurisprudenza Agraria, Ambiente 2001, s. 8.

development mechanisms developed under the common agricultural policy serve to achieve that goal, as, under the Community legislation, their key objective is preservation of the natural environment.

The concern for the maintenance of rural areas and improvement of the environment is not exhausted in the traditional measures of the structural policy, but it also links with every initiative of the common agricultural policy.

AGRICOLTURA E AMBIENTE NELLE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA

R i a s s u n t o

Lo scopo dell'articolo è confrontare le esigenze dell'attività agricola con quelle di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea. Sia l'agricoltura che l'ambiente sono indispensabili per vivere. L'agricoltura e l'ambiente coesistono e influiscono l'uno con sull'altro. Queste relazioni possono però generare conflitti di interessi. Lo svolgimento dell'attività agricola infrange l'integrità dell'ambiente naturale; mentre l'ambiente fornisce „le condizioni”, non sempre favorevoli, necessarie per poter svolgere l'attività agricola.

Da tempo si assiste in ambito comunitario al proliferare di regolamenti in materia ambientale. All'inizio, i regolamenti erano scarsi e relativi alla politica strutturale in agricoltura. Con l'andare del tempo sono notevolmente cresciuti di numero. Al momento la politica agricola comune mira a consolidare lo svolgimento dell'attività agricola nelle zone rurali e a proteggere l'ambiente dal degrado, coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile.

Alla luce della legislazione comunitaria, gli interessi opposti dell'agricoltura e dell'ambiente possono coincidere proprio laddove si incrociano ovvero nel territorio rurale. A questo servono i meccanismi della politica agricola comune riguardanti lo sviluppo rurale e che sono diretti alla tutela dell'ambiente naturale. Il mantenimento delle zone rurali e il miglioramento ambientale non si esauriscono nei mezzi tradizionali della politica strutturale, ma devono riguardare ogni iniziativa della politica agricola comune.