Beata Jeżyńska

Znaczenie i funkcje zasady "cross-compliance" w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich

Studia Iuridica Lublinensia 13, 35-50

2010

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Studia Iuridica Lublinensia 13, 2010

BEATA JEŻYŃSKA

Znaczenie i funkcje zasady *cross-compliance* w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich

Meaning and functions of the cross-compliance principle in the system of direct payments to farmers

ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ŚWIETLE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

1. Dynamiczny rozwój produkcji rolnej oraz handlu produktami rolnymi i żywnościowymi, jaki ma miejsce po przystąpieniu Polski do struktur Unii Europejskiej, powoduje unowocześnienie organizacji procesów produkcyjnych, intensyfikację wykorzystania zasobów naturalnych oraz wdrożenie niewykorzystywanych dotąd form współpracy i kooperacji podmiotów uczestniczących w sferze produkcji rolnej. Obok zaawansowanych technologii produkcji i marketingu, integracji łańcucha żywnościowego oraz wykorzystywania szans rynkowych, nowym zjawiskiem jest także coraz szersze uwzględnianie w procesie wytwórczym aspektów ochrony środowiska, ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, racjonalnej gospodarki odpadami, zachowania dobrostanu zwierząt oraz krajobrazu. Aspekty środowiskowe wynikają z założonej ostatnimi reformami wspólnej polityki rolnej i realizowanej przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej zasady zrównoważonego rozwoju. W prawie polskim zasada ta uzyskała rangę zasady ustrojowej, którą statuuje art. 5 Konstytucji RP.[1] W myśl powołanego przepisu Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Próbę zdefiniowania konstytucyjnego pojęcia zasady zrównoważonego rozwoju podjęto w art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2000 r. – Prawo ochrony

[1] Ustawa – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

środowiska.[2] W świetle tego artykułu przez zrównoważony rozwój rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Z przyjętego brzmienia wynika, że głównym celem powołanej zasady jest poszukiwanie środków i warunków zabezpieczających długotrwałe zachowanie funkcji systemu ekologicznego związanego ze światem organicznym. Obowiązek poszukiwania i respektowania środków zapewniających zrównoważony rozwój nałożony został, stosowanie do postanowień art. 8 Prawa ochrony środowiska, na organy tworzące oraz realizujące polityki, strategie, plany lub programy dotyczące wszystkich aspektów życia gospodarczego i społecznego, w tym – przede wszystkim – na mającą największy wpływ na środowisko naturalne działalność przemysłową, rolniczą, leśną oraz rybołówstwo. Tym samym dokonana została integracja zasad ochrony środowiska z politykami branżowymi (sektorowymi), zasadzająca się na uznaniu nadrzędności wymagań ochrony środowiska, które stanowią nieodzowny warunek zrównoważonego rozwoju.

2. Obowiązek integracji polityk w sferze ochrony środowiska ma swój wyraz także w przepisach pierwotnego prawa wspólnotowego. Postanowienia art. 6 TWE[3] zakładają bowiem łączenie ochrony środowiska z politykami branżowymi wymienionymi w art. 3 TWE, w tym przede wszystkim wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa. Implementacja omawianej zasady dokonywana jest przez Komisję Europejską w konstruowanych programach działań.[4]

Mimo niezmienionego brzmienia treści rolnych postanowień Traktatu, z biegiem czasu uległa zmianie ich interpretacja, uwzględniając oczekiwania społeczne, konsumenckie oraz uzgodnienia międzynarodowe. Dla zasady zrównoważonego rozwoju w sferze wspólnej polityki zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 33 TWE, które w aktualnym rozumieniu sytuują wspólną politykę rolną w szerszym kontekście polityki związanej z wsią i jej rozwojem. W takim ujęciu Komisja za zasadnicze uznała trzy podstawowe kwestie: społeczną i gospodarczą spójność; nieuniknione dostosowanie działalności w sferze rolnictwa do warunków rynkowych; ochronę i zachowanie środowiska. W konsekwencji podjęto działania zmierzające do zróżnicowania strukturalnych środków wspomagających, dostosowania do uwarunkowań regionalnych i lokalnych, do ściślejszej integracji gospodarczej rolnictwa oraz rozwoju polityki związanej z jakością produktów

[2] Tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 1568 ze zm.
[3] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.
[4] Szerzej na temat zasad ochrony środowiska zob.: J. Stelmasiak [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa 2009, s. 28–54.

rolnych. Podkreślono, że w świetle art. 33 ust. 1 pkt a, w związku z art. 174 TWE wspólna polityka rolna powinna przyczyniać się do poprawy ochrony środowiska, ochrony zdrowia i racjonalnego wykorzystania środków naturalnych. Wymogi polityki ochrony środowiska, sprowadzające się do prowadzenia zrównoważonego rolnictwa, traktować zaś należy jako integralną część wspólnej polityki rolnej .[5]

Pod pojęciem zrównoważonego rolnictwa rozumie się nowoczesną koncepcję takiego programowania rozwoju rolnictwa, która kojarzy cele produkcyjne z wymaganiami środowiskowymi. Ideą przewodnią rozwoju zrównoważonego jest korzystanie z zasobów naturalnych przyrody w taki sposób, aby nie zakłócić jej naturalnej równowagi i możliwości odnawiania się. W pełni zrównoważony (trwały) rozwój gospodarstw rolnych jest możliwy do osiągnięcia wówczas, gdy produkcja nie prowadzi do niszczenia środowiska naturalnego, przy jednoczesnym zapewnieniu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych oraz społecznych producentów rolnych i ich rodzin.

Europejski model rolnictwa, w takim ujęciu, stawia na utrzymanie równowagi między konkurencyjnością a ochroną środowiska naturalnego. Wdrożenie funkcji ekologicznych w rolnictwie europejskim następowało sukcesywnie. Punktem wyjścia było stwierdzenie, że rolnictwo europejskie przez lata gospodarowania stworzyło specyficzne środowisko przyrodnicze, charakteryzujące się bogatymi ekosystemami stanowiącymi połączenie środowisk naturalnych (dzikich) i rolniczo przekształconych, na których realizowane muszą być nie tylko zadania gospodarcze związane z produkcją żywności, ale także ekologiczne, związane z zapobieganiem degradacji i erozji gruntów, ochrony krajobrazu czy zapobieganiu wyludnianiu się terenów wiejskich.

Ustalone przez Radę Europejską w czerwcu 2001 r. w Göteborgu nowe zasady przewodnie wspólnej polityki rolnej, w zakresie rynkowym i rozwoju obszarów wiejskich, zostały potwierdzone w konkluzjach Strategii Lizbońskiej w Salonikach w czerwcu 2003 r. Przyjęte postanowienia traktowane są jako utworzenie filaru ekologicznego, w którym wspólną politykę rolną poszerzono o elementy zrównoważonego rolnictwa oraz integracji wymagań dotyczących ochrony środowiska. Tym samym wspólna polityka rolna obejmuje elementy środowiskowe, dotyczące w szczególności jakości i zbilansowania zużycia wody, ograniczania ryzyka nadmiernej chemizacji w rolnictwie, ograniczania degradacji gleby, zmian klimatycznych i jakości powietrza, zachowania krajobrazu i bioróżnorodności. Stosowane obecnie instrumenty wspólnej polityki rolnej nakierowane są na uniknięcie ryzyka degradacji środowiska oraz zachęcają rolników do dbałości o obszary wiejskie. Działania takie są prowadzone przez politykę dochodową,

[5] Szerzej zob. A. Jurcewicz, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz,* t. 1, red. A. Wróbel, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 734–746.

a przede wszystkim przez płatności bezpośrednie, w których zastosowano zasadę (instrument) *cross-compliance*, wiążącą możliwość uzyskania oraz wysokość płatności bezpośrednich z utrzymaniem ziemi w dobrej kulturze rolnej i zgodnie z zasadami ochrony środowiska. Elementy stymulujące w tym zakresie zawierają też zasady wspierania programów rolno-środowiskowych.

PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE WE WSPÓLNEJ POLITYCE ROLNEJ

1. Podstawowym instrumentem wspierania dochodów rolniczych są dopłaty (płatności) bezpośrednie, ustanowione w 1992 r. pod wpływem narastających problemów wewnętrznych spowodowanych nadmierną produkcją i lawinowo wzrastającymi kosztami wynikającymi z szeroko zakrojonej interwencji na rynkach rolnych. Impulsem do zmian były także postanowienia negocjacji na forum GATT, zakładające przyspieszenie procesu liberalizacji światowego handlu produktami rolnymi.[6] Zasadniczą funkcją dopłat bezpośrednich było rekompensowanie rolnikom spadku ich dochodów, spowodowanego redukcją poziomu cen rolnych założonych reformą Raya Mac Sherry'ego, zmierzającą do zwiększenia konkurencyjności produktów rolnych Wspólnoty. Oznaczało to zastąpienie dotychczasowego pośredniego sposobu wspierania dochodów rolniczych – za pomocą wspólnych cen rolnych i dopłat w eksporcie – formami bezpośredniej pomocy finansowej dla rolników. W efekcie nastąpić miało rozdzielenie wsparcia rynkowego od wsparcia dochodów rolniczych, które dotychczas były ściśle powiązane.[7] System dopłat bezpośrednich nie został wdrożony w istniejącym kształcie od chwili jego pojawienia się jako instrumentu wspólnej polityki rolnej. Podlegał pewnym modyfikacjom. Ostatecznie ukształtowany został dopiero postanowieniami szczytu luksemburskiego, jaki miał miejsce w dniach 26–27 czerwca 2003 r.[8] Państwa członkowskie nowe zasady wdrożyć miały do 1 stycznia 2005 r., z tym że do końca 2006 r. mogły wprowadzić tylko niektóre zasady nowego systemu, utrzymując przejściowo dotychczasowe rozwiązania. Natomiast z dniem 1 stycznia 2007 r. wszystkie postanowienia aktów prawnych regulujących system płatności jednolitych uzyskały moc obowiązującą.

---

[6] Szerzej zob. A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej,* Kraków 1996, s. 53 i n.; P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej,* Warszawa 2001, s. 23 i n.

[7] W. Guba, W. Piskorz, *Implikacja reform wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej dla Polski,* Warszawa 2002, s. 21 i n.

[8] Zob. E. Tomkiewicz, *Geneza i funkcje rolniczych dopłat bezpośrednich w ustawodawstwie wspólnotowym*, [w:] *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 235 i n. oraz eadem, Komentarz do art. 34 TWE, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz,* t. 1, red. A. Wróbel, Wolters Kliwer, Warszawa 2008, s. 757–759.

Zasadnicze *novum* wdrażanego systemu polegało na uniezależnieniu udzielanego wsparcia bezpośredniego od produkcji prowadzonej w gospodarstwie rolnym, wyrażając tym samym zasadę, że wsparcie przysługuje „na hektar, a nie tonę". *Ratio legis* przyjętego rozwiązania polega na uznaniu, że brak powiązania wielkości dopłat z produkcją prowadzi do zwiększenia swobody decyzji gospodarczych producentów, decydujących się na wytwarzanie także produktów deficytowych. Pomoc wspólnotowa, według nowych reguł, ma postać jednej zryczałtowanej płatności przysługującej na gospodarstwo, ustalonej na podstawie okresu referencyjnego obejmującego lata gospodarcze 2000–2002, niezależnie od prowadzenia produkcji w chwili złożenia wniosku o płatność i od jej poziomu. Regułę tę określa się jako *decoupling*.

Kolejna reguła wiążąca przy udzielaniu wsparcia w ramach płatności bezpośrednich sprowadza się do redukcji płatności w wysokości 3% w 2005 r., 4% w 2006 r. i począwszy od 2007 do 2012 r. o 5% i określana jest zasadą *modulacji*. Środki uzyskiwane w ramach modulacji wykorzystywane są na rozwój obszarów wiejskich. Z modulacji zwolnione zostały gospodarstwa najmniejsze, w których wysokość płatności na przekracza pięciu tysięcy euro, a także gospodarstwa w nowych krajach członkowskich, aż do czasu wyrównania poziomu płatności do obowiązujących w krajach „Piętnastki".

Ostatnia zasada – będąca przedmiotem dalszych poszerzonych uwag – sprowadza się do uzależnienia pomocy bezpośredniej od wypełnienia przez producentów rolnych rozbudowanych obowiązków związanych z ochroną środowiska i bezpieczeństwa zdrowotnego żywności i określana jest jako zasada *cross-compliance*.

2. Cechą charakterystyczną płatności bezpośrednich w państwach członkowskich „Piętnastki" na zasadach ustalonych w Luksemburgu jest możliwość przyjęcia zróżnicowanych opcji nowego Systemu Jednolitej Płatności (SPS), w ramach jednego z trzech modeli: historycznego, regionalnego i mieszanego. W modelu historycznym płatność przyznaje się odpowiednio do ustaleń poczynionych w okresie referencyjnym 2000–2002. Oznacza to, że producenci rolni otrzymują płatności w wysokości analogicznej do tej, jaką otrzymywali wówczas i odpowiednio do ówczesnej wielkości produkcji.[9] Model regionalny polega na przyznaniu producentom rolnym danego regionu określonej wartości środków pomocowych (koperty regionalnej), która ustalana jest na podstawie ilości gruntów zagospodarowanych rolniczo w 2005 r. Wartość dopłat jest równa i podlega podziałowi według kwalifikowanych hektarów. Model ten w czystej postaci nie zo-

[9] Tak ma to miejsce we Francji, Belgii, Grecji, Włoszech, Irlandii, Portugalii, Holandii, Szkocji i Walii.

stał wdrożony przez żadne z państw członkowskich. Model mieszany[10] obejmuje elementy historyczne i regionalne, w zmiennych proporcjach i wariantach. Model ten nie ma charakteru normatywnego, a polega na tym, że w niektórych sektorach płatność jest powiązana z okresem i produkcją historyczną, a w niektórych zależy od regionu, w którym położone jest gospodarstwo rolne.[11]

3. W nowych krajach członkowskich, które w okresie referencyjnym 2000–2002 nie były członkami UE ani beneficjentami wspólnej polityki rolnej, a zatem nie korzystały z dopłat bezpośrednich, wdrożenie płatności SPS okazało się utrudnione. W związku z tym nowe państwa członkowskie w okresie przejściowym uzyskały możliwość wprowadzenia systemu uproszczonego, w którym funkcjonuje Jednolita Płatność Obszarowa (SAPS). Płatności dla producentów rolnych w tym systemie przysługują do powierzchni referencyjnej, obejmującej grunty orne, trwałe użytki zielone oraz uprawy wieloletnie. Płatności obszarowe SAPS przyznawane są na podstawie wniosku. W ramach systemu SAPS rolnicy otrzymują wsparcie z budżetu unijnego do powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska. W Traktacie Akcesyjnym z 16 kwietnia 2003 r.[12] przewidziano zróżnicowany poziom płatności dla państw „Piętnastki" i nowo przyjętych państw członkowskich oraz dziesięcioletni okres przejściowy dochodzenia do pełnego poziomu dopłat bezpośrednich. Kwoty płatności wzrastają co roku i wynoszą – odpowiednio do pełnego poziomu dopłat – 25% w 2004 r.; 30% w 2005 r., 35% w 2006 r.; 40% w 2007 r.; 50% w 2008 r.; 60% w 2009 r.; 70% w 2010 r., 80% w 2011 r.; 90% w 2012 oraz 100% w 2013 r.[13]

System uproszczony w zakresie płatności bezpośrednich uwzględnia dodatkowe elementy wsparcia. Płatności mogą bowiem zostać uzupełnione ze środków krajowych, za zgodą Komisji Europejskiej, stosownie do postanowień art. 143 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 1782/2003.[14] Środki dodatkowe, w granicach określonych w załączniku nr VIII a do rozporządzenia 1782/2003, przeznaczane są na wsparcie wybranych działań pozwalających realizować istotne elementy polityki krajowej. Powołane rozporządzenie Rady pozostawiło państwom członkowskim znaczną swobodę w wyborze odpowiednich środków prawnych dla wdrożenia i realizacji systemu wsparcia bezpośredniego. W Polsce zasady skonkretyzowane

[10] Reguły historyczno-regionalne wdrożono w Niemczech, Anglii, Luksemburgu, Szwecji i Danii.
[11] Nt. historii, ewolucji i zasad obowiązujących szerzej zob.: J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Komentarz,* Warszawa 2008, s. 19–31.
[12] Dz. Urz. UE L 236 z 23.9.2003, s. 33.
[13] Z tym, że w Bułgarii i Rumunii okres przejściowy zakończy się dopiero w 2016 r.
[14] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej, ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1.

zostały w ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach do gruntów i płatności cukrowej.[15] Powołana ustawa określa zadania oraz właściwość organów i jednostek organizacyjnych administracji rolnej w zakresie płatności bezpośrednich, płatności uzupełniających, płatności cukrowej oraz zasady i tryb postępowania w sprawie przyznania płatności.[16] Z dniem 15 marca 2008 r. powołana ustawa została znowelizowana[17] z uwagi na zmiany przepisów wspólnotowych w zakresie przyznawania płatności do upraw roślin energetycznych i statuujących nowe płatności do owoców miękkich oraz do pomidorów.[18]

ZASADA *CROSS-COMPLIANCE* W DOPŁATACH BEZPOŚREDNICH

1. Zasada *cross-compliance*, zwana zasadą wzajemnej zgodności (lub współzależności), została włączona do systemu płatności bezpośrednich w odpowiedzi na przyjęcie modelu rolnictwa zrównoważonego oraz ujawnione zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego żywności, postępujące wraz z globalizacją wymiany handlowej oraz związane z tym oczekiwania i postulaty formułowane przez unijnych konsumentów, dotyczące warunków prowadzenia produkcji rolnej, która poprzez dopłaty bezpośrednie (na które środki pochodzą z podatków obywateli UE) jest przez nich finansowana.

Zasada *cross-compliance* sprowadza się do uzależnienia uzyskania oraz wysokości dopłat od wypełnienia przez uprawnionego producenta rolnego szeregu wymagań dotyczących ochrony środowiska, utrzymywania użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, poprawy bezpieczeństwa żywności, zdrowotności zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Spełnienie wymagań podlega kontroli w gospodarstwach, dla których dopłaty zostały udzielone. W przypadku zaś nieprzestrzegania wymagań objętych zasadą *cross-compliance*, płatności bezpośrednie są redukowane proporcjonalnie do powodowanych zagrożeń dla środowiska. Zasada ta wprowadzana jest w trzech fazach. W państwach „Piętnastki" oraz w Słowenii i na Cyprze obowiązuje począwszy od 2005 r.; w Polsce i pozostałych krajach, które przystąpiły do UE w 2004 r., wymagania *cross-compliance* obowiązy-

[15] Dz. U. nr 35, poz. 217 ze zm.

[16] Zob. J. Bieluk, *Charakter prawny płatności w systemie wsparcia bezpośredniego*, [w:] *Obrót gospodarczy w prawie rolnym*, red. B. Jeżyńska, Lublin 2009, s. 205–217.

[17] Ustawą z 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o płatnościach do gruntów rolnych i płatności cukrowej oraz ustawy o opłacie skarbowej, Dz. U. nr 44, poz. 262.

[18] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1182/2007 z 26 września 2007 r. ustanawiające przepisy szczególne, dotyczące sektora owoców i warzyw, zmieniające dyrektywy 2001/112/WE, 2001/113/WE, i rozporządzenia (EWG) nr 827/1968, (WE) nr 2200/1996, (WE) nr 2201/1996, (WE) nr 2826/2000, (WE) 1782/2003, (WE) nr 318/2006 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 202/1996, Dz. Urz. UE L 273 z 17.10.2007, s. 1–30.

wać zaczęły od 1 stycznia 2009 r., zaś w Bułgarii i Rumunii wejdą w życie 1 stycznia 2012 r.

2. Wymagania objęte zasadą wzajemnej zgodności w krajach „Piętnastki" pojawiały się stopniowo wraz z poszerzaniem polityki zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Realizacja nałożonych obowiązków środowiskowych początkowo nie była warunkiem uzyskania dopłat, ani też nie wpływała na wysokość świadczeń. Zmiany w tym względzie uchwalone zostały postanowieniami szczytu luksemburskiego Rady Europejskiej. Przyjęte postanowienia sformułowały rygorystyczne warunki wdrażania oraz kontroli realizacji wymagań zasady wzajemnej zgodności oraz wskazały na konsekwencje ewentualnych zaniedbań. Wymagania *cross-compliance* zostały zawarte w kilkunastu aktach prawnych Wspólnoty, głównie dyrektywach. W świetle nowych regulacji obowiązki zasad *cross-compliance* obejmują trzy obszary regulacji.

Obszar A obejmuje regulacje z dziedziny ochrony środowiska. W tym zakresie kontroluje się zachowanie naturalnych siedlisk roślin i zwierząt, gniazd dzikich ptaków, a także czystość wód gruntowych i gleby. Nadto, beneficjenci płatności bezpośrednich zobowiązani są do utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a zwłaszcza zapobiegania erozji gleb oraz do utrzymywania struktury i substancji organicznej gleby, przy czym państwa członkowskie same określają konkretne działania temu służące. Stanowczo zakazane jest wypalanie łąk. Producenci rolni zobligowani są też do ochrony krajobrazu, włączając w to zachowanie trwałych pastwisk, których nie wolno przekształcać w grunty orne. W obszarze tym zawarte są także regulacje nakładające obowiązki w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt oraz wynikające stąd obowiązki utrzymywania ksiąg, paszportów zwierzęcych oraz kolczykowania zwierząt.

Obszar B obejmuje zagadnienia z dziedziny zdrowia publicznego. Regulacje objęły zagadnienia jakości środków ochrony roślin, dopuszczenie ich do obrotu, poziom pozostałości biologicznych i chemicznych w mięsie, bezpieczeństwa żywności oraz kontroli zachorowalności zwierząt gospodarskich (BSE, choroba niebieskiego języka, pryszczyca, choroba pęcherzykowa).

Obszar C reguluje obowiązki producentów rolnych w zakresie dobrostanu zwierząt, w których podstawową zasadą jest dbałość o to, by zwierzęta nie były narażane na niepotrzebny ból i cierpienie. Wymagania w tym zakresie formułują normatywnie ustalane warunki chowu zwierząt, transportu i uboju.

Rygoryzm zasady wymagań zasady *cross-compliance* wyraża się w tym, że producent rolny dla uzyskania wsparcia z tytułu płatności bezpośrednich nie musi produkować, ale obowiązkowo musi utrzymywać ziemię w dobrej kulturze rolnej i wypełniać dalsze wymogi *cross-compliance*. Stwierdzone naruszenie powoduje nałożenie sankcji w postaci procentowej obniżki płatności bezpośrednich.

3. Polska w okresie przejściowym (nie dłuższym niż do 2010 r.) wdrożyła uproszczony system płatności bezpośrednich – Jednolitą Płatność Obszarową SAPS, w której zachowanie warunków zasady wzajemnej zgodności nie miało znaczenia przesądzającego dla uzyskania i wysokości uzyskiwanych płatności, gdyż realizacja wymagań nie podlegała kontroli. Wymagania zasady wzajemnej zgodności zaczęły być kontrolowane począwszy od 1stycznia 2009 r. Oznacza to, że począwszy od tej daty wysokość przyznawanych płatności bezpośrednich, jak też płatności realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007–2013 z tytułu wspierania gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)[19], zalesiania gruntów rolnych[20], programach rolnośrodowiskowych[21], uzależniona będzie od spełniania przez producentów rolnych wymogów wzajemnej zgodności. Do przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności obowiązani są wszyscy producenci rolni ubiegający się o płatności bezpośrednie do gruntów rolnych oraz ubiegający się o płatności w ramach działań nieinwestycyjnych PROW 2007–2013. Wdrażanie obowiązków następować będzie stopniowo.

3.1. Wymagania objęte regulacjami **obszaru A** stają się wiążące i podlegają kontroli z konsekwencjami zastrzeżonymi regułą *cross-compliance* od 1 stycznia 2009 r. Począwszy od tej daty producenci rolni ubiegający się o dopłaty muszą spełniać wymagania w zakresie utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej, a zatem w sposób zapobiegający erozji gleby, ograniczania degradacji substancji organicznej oraz przeciwdziałaniu zmianom struktury gleby.[22] Do wymagań obszaru A należy także ochrona dzikiego ptactwa[23], ochrona wód podziemnych

---

[19] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 kwietnia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)", objętej Programem Rozwoju Obszarów wiejskich na lata 2007–2013, Dz. U. nr 68, poz. 448.

[20] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz. U. nr 114, poz. 786 ze zm.

[21] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy", objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Dz. U. nr 34, poz. 200.

[22] Wymagania w zakresie dobrej kultury rolnej określa załącznik nr IV do rozporządzenia Rady nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., ustanawiający wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiający określone systemy wsparcia dla rolników, Dz. Urz. UE L 270 z 21.10.2003, s. 1 oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie minimalnych wymagań utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, Dz. U. nr 65, poz. 600 ze zm.

[23] Stosownie do postanowień dyrektywy Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. nr 79/409/EWG w sprawie

przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne[24], ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego[25], wdrożenie zasad stosowania osadów ściekowych w rolnictwie[26] oraz ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.[27]

Szczególnie rygorystyczne zasady obowiązują na obszarach chronionych w ramach programu Natura 2000, który utworzony został dla ochrony różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego, przy uwzględnieniu najbardziej zagrożonych siedlisk, gatunków ptaków oraz roślin i zwierząt. W związku z tym, producentów rolnych gospodarujących na terenach objętych ochroną będą obowiązywały dodatkowe wymagania wynikające z planów ochrony, utworzonych na mocy odpowiednich rozporządzeń ministra dla wybranych populacji, siedlisk i działań dla danego gatunku i na wyznaczonym obszarze. W ramach obszaru A zasady *cross-compliance* producenci rolni realizować mają także obowiązki dotyczące identyfikacji i rejestracji zwierząt.[28] Głównym celem systemu identyfikacji i reje-

ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 103 z 25.4.1979, s. 1; oraz ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. nr 92, poz. 880 ze zm.; rozporządzenia Ministra Środowiska z 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, Dz. U. nr 229, poz. 2313.

[24] Stosownie do postanowień dyrektywy Rady z 17 grudnia 1979 r. nr 80/68/EWG w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniami, spowodowanymi przez niektóre substancje niebezpieczne, Dz. Urz. WE L 20 z 28.1.1980, s. 1 oraz ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz. U. nr 115, poz. 1229 oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz. U nr 165, poz. 1359.

[25] Stosownie do postanowień dyrektywy Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. nr 91/676/EWG, dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz. Urz. WE L 375 z 31.1.1991, s. 1 oraz ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne Dz. U. nr 115, poz. 1229 ze zm., ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. 147, poz. 1033, oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych, Dz. U z 2003 r. nr 4, poz. 44.

[26] Stosownie do postanowień dyrektywy Rady z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystywania osadów ściekowych w rolnictwie, Dz. Urz. WE L 181 z 4.7.1986, s. 6, oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz. U. nr 62, poz. 628 ze zm. oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z 1 sierpnia 2002 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych, Dz. U. nr 134, poz. 1140 ze zm.

[27] Stosownie do postanowień dyrektywy Rady z dnia 21 maja 1992 r. nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. WE L 206 z 22.7.1992, s. 7, oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz. U. nr 92, poz. 880 ze zm.

[28] Obowiązki identyfikacji i znakowania zawarte zostały w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 911/2004 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie kolczyków, paszportów i rejestrów gospodarstw; rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 lipca 2000 r., ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz. Urz. WE L 204 z 11.8.2000, s. 1), oraz rozporządzenie Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 r., ustanawiające system identyfikacji i rejestracji zwierząt z gatunku owiec i kóz i zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1782/2003

stracji zwierząt jest poprawa bezpieczeństwa żywności, zdrowotności zwierząt, a dzięki temu poprawa bezpieczeństwa zdrowia publicznego. Prawidłowo prowadzona identyfikacja i rejestracja zwierząt stanowi podstawę realizacji koncepcji *treacebility* – identyfikowalności pochodzenia żywności oraz jej składników. Do identyfikacji pochodzenia produktów żywnościowych wykorzystuje się kody kreskowe, przedstawiające zakodowaną numerację przemieszczeń dokonywanych w ramach łańcucha dostaw. Istotą identyfikacji jest monitorowanie ruchu i pochodzenia produktów żywnościowych (partii produkcyjnej) na każdym etapie łańcucha dostaw, przez wszystkie przedsiębiorstwa działające w branży żywnościowej – producentów surowców, dystrybutorów i detalistów. Standardy identyfikacyjne, realizowane w całym tym łańcuchu – począwszy od producentów rolnych – umożliwiają szybkie i bezbłędne zlokalizowanie wadliwej partii żywności, którą należy wycofać z rynku.

Począwszy od 1 stycznia 2011 r. pełnej realizacji i kontroli, w reżimie zasady *cross-compliance*, podlegać będą wymagania określone w **obszarze B**, odnoszące się do zdrowotności roślin[29], zakazu stosowania związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym (przyspieszające przyrost masy ciała) oraz beta-agonistycznym (przyspieszające poród).[30] Związki te odkładają się w mięsie, wpływają na obniżenie jakości środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego i mogą być niebezpieczne dla konsumentów. Ustawa o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt określa wszystkie substancje, których podawanie zwierzętom gospodarskim jest zabronione. Tylko w ściśle określonych przez lekarza weterynarii przypadkach zezwala się na podawanie środków leczniczych bazujących na zakazanych związkach chemicznych. Zezwolenie na ich stosownie musi być odnotowane w książce leczenia stada.

---

i Dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG (Dz. Urz. L 5, z 9.1.2004, s. 8); oraz ustawy z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt, Dz. U. nr 91, poz. 872 ze zm., rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 16 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zamieszczanych w rejestrze zwierząt gospodarskich znakowanych, Dz. U. nr 152, poz. 1605, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26 maja 2004 r. w sprawie księgi rejestracji dla poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 129, poz. 1373; rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 maja 2004 r. w sprawie sposobu oznakowania bydła, owiec, i kóz oraz świń, Dz. U. nr 136, poz. 1455, rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie określenia znaków identyfikacyjnych oraz warunków technicznych kolczyków dla zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 182, poz. 1884.

[29] Stosownie do postanowień ustawy z 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, Dz. U. nr 11, poz. 94 ze zm.

[30] Stosownie do postanowień dyrektywy Rady nr 96/22/WE z 29 kwietnia 1996 r., dotyczącej zakazu stosowania w gospodarstwach prowadzących produkcję zwierzęcą niektórych związków o działaniu hormonalnym, tyreostatycznym i beta-agonistycznym i uchylającej dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG, Dz. Urz. UE L 125 z 23.5.1996, s. 3; oraz ustawy z 11 marca 2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. nr 69, poz. 625 ze zm.

Bezwzględnie wymagane jest przestrzeganie okresu karencji. Ewidencja leczenia zwierząt jest równocześnie dokumentem potwierdzającym nabycie produktu leczniczego weterynaryjnego, w przypadku gdy właściciel zwierząt nabył u lekarza weterynarii produkt leczniczy weterynaryjny i będzie sam go podawał. Zatem, mimo że obowiązki w zakresie obszaru B *cross-compliance* warunkować będą wysokość dopłat dopiero od 2011 r., to reguły postępowania zostały już wdrożone i wiążą producentów rolnych prowadzących chów i hodowlę zwierząt gospodarskich. W obszarze B wymagań *cross-compliance* mieści się także zapobieganie, kontrola i zwalczanie niektórych chorób pasażowalnych, encefalopatii oraz zgłaszanie innych zwierzęcych chorób zakaźnych.[31]

Reguły **obszaru C** w zakresie dobrostanu zwierząt, w tym minimalnych norm ochrony cieląt, minimalnych norm ochrony świń oraz reguł ogólnych ochrony zwierząt gospodarskich [32], wskutek ustaleń podjętych w grudniu 2008 r. podczas średniookresowej oceny kształtu wspólnej polityki rolnej, tzw. *health check*[33], zaczną podlegać kontroli pod rygorem utraty wielkości dopłat począwszy od 1 stycznia 2013 r. Nie oznacza to jednak, że nie zostały już przyjęte.

Prawidłowa organizacja hodowli wymaga stworzenia takich warunków bytowych, które zapewnią dobrostan zwierząt gospodarskich. Dobrostan jest to stan komfortu psychicznego i fizycznego, osiągany w warunkach pełnej harmonii ustroju w środowisku, w którym zwierzę ma możliwość ujawnienia maksymalnych możliwości genetycznych i użytkowych. Wymagania w zakresie dobrostanu ustalają przepisy rozporządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych warunków utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich. Postanowienia mają charakter szczegółowy i sprowadzają się do określenia parametrów technicznych tych czynników hodowli oraz infrastruktury, które decydują o komforcie życia zwierzęcia hodowlanego. Mimo zróżnicowania wyni-

[31] Zasadnicze regulacje zawiera ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt i zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, Dz. U. nr 69, poz. 625 ze zm., rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 24 kwietnia 2004 r. w sprawie powiadamiania o chorobach zakaźnych zwierząt podlegających obowiązkowi notyfikacji, Dz. U. nr 94, poz. 920 ze zm.

[32] Minimalny zakres wymagań określają: dyrektywa Rady nr 91/629/ EWG z 19 listopada 1991 r., ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt, Dz. Urz. UE L 340 z 11.12.1991, s. 28, Dyrektywa Rady nr 91/630/EWG z 19 listopada 1991 r., ustanawiająca minimalne normy ochrony świń Dz. Urz., UE L 340 z 11.12.1991, s. 33, dyrektywa Rady nr 98/58/WE z 20 lipca 1998 r., dotycząca ochrony zwierząt hodowlanych, Dz. Urz. UE L 221 z 8.8.1998, s. 23 oraz ustawa z 11 marca 2004 r. o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych u zwierząt, Dz. U. nr 69, poz. 625 ze zm., rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 2 września 2003 r. w sprawie minimalnych warunków utrzymywania poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich, Dz. U. nr 167, poz. 1629 ze zm.

[33] Green Paper from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Adapting to the climate change in Europe – options for UE action. [COM 92007] 354 final.

kającego z odmiennych potrzeb poszczególnych gatunków zwierząt gospodarskich, objętych hodowlą lub chowem, można jednak wskazać na pewne ogólne wymagania.

Przede wszystkim warunki dobrostanu zwierząt wykluczają stosowanie w chowie i hodowli zwierząt praktyk powodujących cierpienie zwierząt lub ich trwałe zranienie. Dopuszczalne jest stosowanie niektórych zabiegów (procedur) pod warunkiem, że cierpienie i zranienie będzie krótkotrwałe. Co do zasady, zabronione jest utrzymywanie zwierząt, których genotyp lub fenotyp nie jest przystosowany do chowu i hodowli w warunkach gospodarstwa rolnego, gdy może to spowodować pogorszenie ich stanu zdrowia. W gospodarstwach rolnych obsługą zwierząt powinny zajmować się osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje. Osoba obsługująca zwierzęta musi posiadać podstawową wiedzę z zakresu żywienia, pielęgnacji i bezpiecznego obchodzenia się ze zwierzętami. Zwierzęta gospodarskie powinny być kontrolowane minimum raz dziennie. Wyjątek stanowią cielęta utrzymywane w pomieszczeniach inwentarskich, które kontrolować należy minimum dwa razy dziennie. Przegląd stada dokonywany jest przy wypełnianiu podstawowych obowiązków, jakimi są: karmienie i pojenie. Dla potrzeb kontrolowania zwierząt o każdej porze należy zapewnić w gospodarstwie oświetlenie stałe lub przenośne. Zwierzęta gospodarskie (poza cielętami) utrzymywane w systemie otwartym powinny być doglądane tak często, jak to jest możliwe, by uniknąć ich cierpienia zarówno fizycznego (głód, pragnienie, obrażenia ciała), jak i emocjonalnego (strach).

Zapewnienie dobrostanu zwierząt wymaga dostarczania zwierzętom odpowiedniej dawki pokarmu, dostępu do wody oraz nakłada obowiązek utrzymywania sprzętu do pojenia i karmienia w odpowiednim stanie technicznym i sanitarno-higienicznym. W gospodarstwach, w których zwierzęta są utrzymywane grupowo, a nie są karmione do woli, bądź są karmione przy zastosowaniu automatycznych systemów, należy wszystkim przebywającym w grupie zapewnić jednoczesny dostęp do zadawanej paszy objętościowej i treściwej. Wszystkie zwierzęta powyżej drugiego tygodnia życia powinny mieć dostęp do wystarczającej ilości wody lub mieć możliwość zaspokajania pragnienia przez dostęp do innych płynów. W upalne dni oraz dla chorych zwierząt dostęp do wody musi być stały. Żadnemu zwierzęciu nie wolno podawać substancji mających działanie hormonalne, tyreostatyczne lub beta-agonistyczne. Dla zapewnienia dobrego stanu zdrowia zwierząt należy bezwzględnie przestrzegać, by sprzęt używany do karmienia i pojenia oraz każdy element wyposażenia pomieszczeń inwentarskich oraz całe pomieszczenie znajdowały się w należytym stanie technicznym i sanitarno-higienicznym oraz by elementy infrastruktury były wykonane z materiałów nieszkodliwych dla zdrowia. Dalsze wymagania dotyczą dopuszczalnych poziomów hałasu, oświetlenia, wentylacji, ochrony oraz swobody ruchu.

3.2. Producenci rolni ubiegający się o dopłaty są zobowiązani do przestrzegania wymogów zasady wzajemnej zgodności w gospodarstwie rolnym, w którym prowadzą działalność wytwórczą przez cały rok kalendarzowy oraz umożliwić przeprowadzenie kontroli na terenie tegoż gospodarstwa przez inspektorów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Inspekcji Weterynaryjnej. Kontrole obowiązkowo obejmują corocznie 1% gospodarstw rolnych, co w Polsce oznacza konieczność skontrolowania około 15 tysięcy gospodarstw rolnych objętych dopłatami. Stwierdzenie nieprawidłowości skutkować będzie nałożeniem sankcji przez inspektorów prowadzących kontrolę. Sankcje zostały zróżnicowane stosownie do intensywności naruszenia, umyślności lub nieumyślności (zaniedbania) przyczyn powstania nieprawidłowości oraz wywołanych tym zagrożeń. W przypadku stwierdzenia niezgodności powstałej wskutek zaniedbania ze strony producenta rolnego, obniżka płatności będzie stanowiła równowartość 3% całkowitej kwoty płatności, z możliwością zastosowania ograniczenia sankcji od 1% wartości płatności lub zwiększenia do 5% tejże wartości. Natomiast w przypadku stwierdzenia powtarzającej się niezgodności procent sankcji podlega zwielokrotnieniu, z tym że maksymalna wysokość nałożonej sankcji nie może przekroczyć równowartości 15% całkowitej kwoty płatności bezpośrednich. Ograniczenie sankcji nie obowiązuje w przypadku, gdy beneficjent płatności celowo dopuścił się niezgodności. Sankcja podstawowa w takiej sytuacji wynosi równowartość 20% całkowitej kwoty płatności, a w drastycznych przypadkach beneficjent może zostać całkowicie pozbawiony środków z tytułu płatności.

EUROPEJSKI MODEL ROLNICTWA

Reasumując dotychczasowe rozważania w kontekście celów i założeń wspólnej polityki rolnej, można sformułować pewne wnioski natury ogólnej. Założenia wspólnej polityki rolnej ukształtowane zostały pod koniec lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia w odpowiedzi na zniszczenia wojenne, a jej głównym celem było zagwarantowanie dostaw żywności po przystępnych cenach. Przyjęto, że rolnictwo jest sektorem wymagającym szczególnej ochrony i wsparcia zarówno ze względów ekonomiczno-społecznych, jak i z uwagi na naturalne uwarunkowania produkcji rolniczej zależnej od warunków agrometeorologicznych.

Z uwagi na zmieniające się uwarunkowania zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne wspólna polityka rolna na przestrzeni lat uległa istotnym zmianom. Chociaż cele postawione wspólnej polityce rolnej co do zasady nie zostały zmienione, to jednak ich interpretacja i realizacja podlegają wyraźnym przeobrażeniom. Wcześniejsze sektorowe podejście wspólnej polityki rolnej, skierowane głównie na rozwiązywanie problemów producentów rolnych i funkcjonowania rynku rolnego, obecnie ustępuje miejsca podejściu zintegrowanemu, polegające-

mu na kompleksowym rozwoju obszarów wiejskich. Podejście takie harmonizuje ekonomiczne, społeczne i ekologiczne aspekty rozwoju w odniesieniu do poszczególnych regionów Unii Europejskiej.

Wspólna polityka rolna w znacznym stopniu kształtuje współczesny europejski model rolnictwa, w którym z założenia producent rolny, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, produkuje żywność, stosując przyjazne dla środowiska metody i technologie produkcji, a obszary wiejskie cechować powinna wysoka aktywność ekonomiczna i duże zróżnicowanie działalności. Podstawową cechą europejskiego modelu rolnictwa, w najnowszym ujęciu, jest jego wielofunkcyjność, która wymaga od producentów rozszerzenia zakresu wykonywanych zadań, wykraczających poza procesy produkcji i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, ale także podejmowania działań pozaprodukcyjnych, zwłaszcza środowiskowych. Należą do nich przede wszystkim: utrzymanie tradycyjnego krajobrazu, ochrona zasobów środowiska, racjonalne gospodarowanie zasobami naturalnymi i odpadami, a także zapewnienie warunków do wypoczynku oraz produkcja odnawialnych źródeł energii. W sferze nowych zadań społeczno-gospodarczych producentów rolnych coraz poważniejsze znaczenie odgrywa działalność zmierzająca do zapewnienia ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz bezpieczeństwa energetycznego.[34] Wobec powyższego, współczesne rolnicze wykorzystanie ziemi w znacznym stopniu kreuje europejski krajobraz wiejski, który traktowany jest jako wartość kulturowa, ekonomiczna, ekologiczna i społeczna. Oznacza to, że rolnictwo europejskie wymaga dalszego wsparcia i ochrony, zwłaszcza w sferze dopłat bezpośrednich.

Płatności bezpośrednie są najistotniejszym obecnie instrumentem wspólnej polityki rolnej i stanowią 70% unijnego budżetu rolnego. W sposób zasadniczy kształtują sytuację społeczną i gospodarczą producentów rolnych, zwłaszcza wobec społecznych oczekiwań ekologicznych, bezpieczeństwa żywności i zrównoważonego rozwoju. Środowiskowy aspekt dopłat bezpośrednich polega na realizowaniu funkcji stymulującej i wymuszającej realizację minimów środowiskowych w zakresie utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej, zapobieganiu degradacji i erozji, ochrony ekosystemów, zapobieganiu nadmiernej chemizacji, wdrażaniu zasad dobrostanu zwierząt, ochrony bioróżnorodności, racjonalizacji wykorzystywania zasobów naturalnych, gospodarki wodą, odpadami, ochrony tradycyjnych krajobrazów czy zapobiegania wyludnianiu się obszarów wiejskich. Dlatego też pojawiają się twierdzenia, że w takim ujęciu płatności bezpośrednie przyznawane rolnikom stanowią nie tyle wsparcie ich dochodów, ile wynagrodzenie płacone za dostarczanie i ochronę dóbr publicznych.[35] W dyskusji na te-

---

[34] *The European Model of Agriculture – Challenges Ahead. A Background Paper for Meeting of Ministers of Agriculture in Oulu 26.9.2006*.

[35] Por. uwagi J. Rowińskiego: *Miejsce rolnictwa polskiego w rolnictwie europejskim*, [w:] *Perspektywy*

mat przyszłego kształtu dopłat bezpośrednich, jaka toczy się wobec prognozowanych po 2013 r. zmian wspólnej polityki rolnej, uwzględniać trzeba zatem zarówno wpływ, jaki płatności bezpośrednie mają na efektywność produkcji, tempo i zakres przemian strukturalnych w samym rolnictwie i szeroko ujmowanych obszarach wiejskich, jak i przede wszystkim znaczenie, jakie mają one dla realizacji ekologicznych funkcji wspólnej polityki rolnej. Stymulują i wymuszają w niej realizację minimów środowiskowych, gwarantujących realizację zasady zrównoważonego rolnictwa i bezpieczeństwa żywności. I to właśnie te względy uzasadniają ich utrzymanie, mimo postępujących procesów ograniczania wsparcia finansowego rolnictwa oraz działań zmierzających do zbliżenia stosowania w jego zakresie reguł wolnokonkurencyjnych.

SUMMARY

Sustainable agriculture is a modern concept involving agricultural development planning which links production goals to environmental requirements. The main objective of sustainable development is to use the natural resources in a way which does not interfere with the nature's natural balance and its ability to renew. Fully balanced (steady) development of agricultural farms is possible when production does not result in destroying the natural environment, while at the same time ensuring the satisfaction of basic existential and social needs of agricultural producers and their families. The new regulations of the EU agricultural policy as stipulated by the Lisbon Strategy in June 2003, are recognized as the establishment of the ecological pillar where the common agricultural policy was extended to include the elements of sustainable agriculture and integration of requirements relating to the environmental protection. The currently applied tools of the common agricultural policy are therefore directed at avoiding the risk of environmental degradation, and they encourage farmers to take care of rural areas. Such measures are taken by incomes policy, and particularly by direct payments which implement the *cross-compliance* principle, linking direct payments and their amount to the maintenance of land in good agricultural conditions and in compliance with environmental protection principles.

rolniczej Polski w Unii Europejskiej – 25, Wieś Jutra, Warszawa 2006, s. 34–56 oraz analizę nt.: *WPR. Nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich,* opr. przez Zespół Analiz Ekonomicznych Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2007, s. 116.