



Chroń przyrodę – chroń rolnictwo

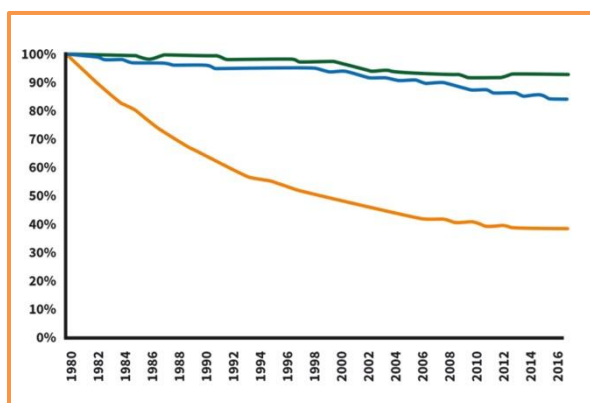
**Reforma WPR: Trzy sposoby, by powstrzymać
kryzys bioróżnorodności i zmiany klimatyczne**

**#Space4Nature
#Money4Nature
#Transition4Nature**

Reforma WPR: Trzy rozwiązania dla ochrony przyrody i klimatu oraz przyszłości rolnictwa w Europie

Przyroda ma kłopoty. Klimat się zmienia, a tempo wymierania gatunków jest obecnie kilkaset razy wyższe niż w ciągu ostatnich kilkudziesięciu milionów lat: naukowcy twierdzą, że jesteśmy dziś świadkami szóstego wielkiego wymierania. Od roku 1970 populacje dzikich zwierząt na świecie zmniejszyły się o 60%. W roku 2018 naukowcy stwierdzili, że mamy 12 lat, by zatrzymać to zjawisko, co oznacza potrzebę natychmiastowego podjęcia działań w celu uniknięcia ekologicznej katastrofy przed rokiem 2030.

W całej Europie liczebność ptaków, owadów i ssaków krajobrazu rolnego dramatycznie spada. Do utraty gatunków i siedlisk przyczynia się przede wszystkim rolnictwo (EEA, 2015). Obecny spadek różnorodności biologicznej i zmiany klimatu zagrażają przyszłej zdolności do produkcji żywności, a tym samym źródłu utrzymania rolników.



Od roku 1980 populacje ptaków krajobrazu rolnego zmniejszyły się o 57%:

niebieski – wszystkie gatunki pospolite

zielony – pospolite ptaki leśne

pomarańczowy – pospolite ptaki krajobrazu rolnego

Źródło: EBCC



Ptaki krajobrazu rolnego, takie jak kuropatwa (93% spadek w Europie od roku 1980), zmniejszają swoją liczebność znacznie szybciej niż inne. Ptaki uznajemy za organizmy wskaźnikowe – stanowią najwyższe ogniwo łańcuchów pokarmowych, a ich liczebność odzwierciedla ogólne trendy różnorodności biologicznej. Fot. Tomasz Wilk

Dlaczego reforma Wspólnej Polityki Rolnej jest tak ważna dla osiągnięcia celów roku 2030 i zapewnienia lepszej przyszłości rolnikom

Unijni podatnicy płacą rocznie 58 miliardów euro na Wspólną Politykę Rolną (WPR), co daje średnio 114 euro na mieszkańca. WPR znacząco wpływa na sposób, w jaki rolnicy gospodarują na ponad 40% powierzchni Unii Europejskiej. Obecnie 75% środków wydawanych jest na niemal niczym nieobwarowane płatności obszarowe („do hektara”), z których 80% trafia do 20% największych beneficjentów prowadzących intensywną gospodarkę rolną. Znaczna część pozostałych środków także wspiera praktyki, które szkodzą przyrodzie, klimatowi, powietrzu, wodzie lub glebie, a tylko 7% przeznaczane jest na działania przyjazne środowisku.

Przyroda i klimat nie przetrwają kolejnej dekady intensywnego rolnictwa. W całej Europie mieszkańcy, naukowcy, Europejski Trybunał Obrachunkowy, ale i coraz więcej rolników wzywa do fundamentalnej reformy WPR, która ochroni przyrodę oraz zapewni inwestycje i wsparcie konieczne do stworzenia rolnictwa ekonomicznie i ekologicznie przygotowanego na wyzwania przyszłości.



W latach 2005–2016, w Europie zmniejszyła się liczba gospodarstw rolnych, za wyjątkiem tych największych.

Klasy wielkości w hektarach (ha).

zielone – liczba gospodarstw

pomarańczowe – powierzchnia użytkowana rolniczo

Źródło: Eurostat (ef_m_farmleg)



W październiku 2019 rolnicy, organizacje pozarządowe i obywatele zmobilizowali się w całej Europie w ramach #goodfoodgoodfarming, by zażądać zmiany WPR.

Fot. www.goodfoodgoodfarming.eu

Członkowie Parlamentu Europejskiego mogą to zmienić zabierając głos podczas pierwszego czytania projektu WPR. Opinia Komisji ds. Środowiska Naturalnego z 14 lutego 2018 r. zwiastuje zmianę w kierunku bardziej zrównoważonego rolnictwa, ale skala kryzysu ekologicznego sprawia, że Parlament musi pójść jeszcze dalej.

Trzy kluczowe sposoby na zwiększenie efektywności WPR w zakresie ochrony przyrody i klimatu oraz wsparcia rolników



#1 Przestrzeń dla przyrody (Space for nature) – przeznaczyć przynajmniej 10% powierzchni każdego gospodarstwa rolnego w Europie na potrzeby różnorodności biologicznej tj. na grunty wyłączone z produkcji rolnej i przeznaczone na odpowiednie elementy krajobrazu i włączyć to w tzw. system „warunkowości“.



#2 Środki dla przyrody (Money for nature) – zapewnić rolnikom istotny dochód z wdrażania działań ukierunkowanych na ochronę różnorodności biologicznej 15 mld euro/rok, wyodrębnione w WPR).



#3 Przemiana dla przyrody (Transition for nature) – do roku 2027 zamienić wszystkie płatności obszarowe na finansowanie sprawiedliwej przemiany, która umożliwi rolnikom inwestowanie w przyszłość.

Rozpocznijmy transformację WPR z wspierającej to ...



Fot. Katarzyna Cieleń

... do WPR pomagającej rolnikom chronić to:



Fot. Bogumiła Błaszowska

Kolejne rozdziały wyjaśniają szczegółowo każde z proponowanych rozwiązań.



Rozwiązanie #1: Wymóg wyznaczania przynajmniej 10% powierzchni dla przyrody we wszystkich gospodarstwach, włączony w system „warunkowości“

Czym jest przestrzeń dla przyrody?

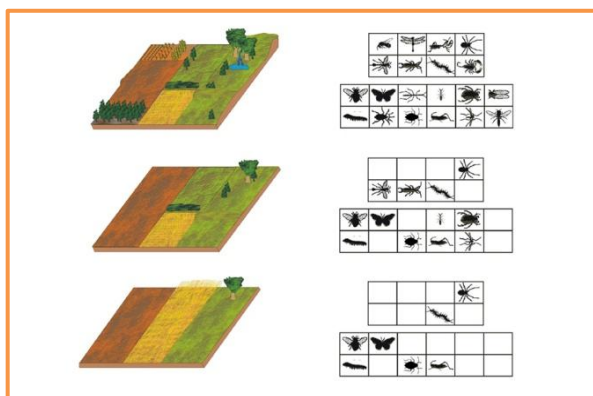
Przestrzeń dla przyrody to obszary wyłączone z produkcji rolnej, zajęte przez kępy i pasy drzew i krzewów, pasy roślin odpowiednich dla owadów zapylających (zapylaczy) i innych owadów, mokradła lub inne siedliska pozostawiane (lub urządzone) wyłącznie dla przyrody. By zapewnić owadom, ptakom i innym zwierzętom pożywienie, schronienia i tereny lęgowe, powierzchnia takich siedlisk w krajobrazie rolniczym powinna zajmować przynajmniej 10% gruntów. Stanowiąc część krajobrazu rolniczego, obszary te zagwarantują utrzymanie lub nawet zwiększenie produktywności poprzez zapewnienie ważnych usług ekosystemowych, takich jak dostępność zapylaczy, kontrola szkodników rolnych, ochrona gleb i wód.

Badania naukowe wskazują, że przestrzeń dla przyrody musi być uzupełniona przez dodatkowe, dobrowolne działania (patrz następny rozdział „Środki dla przyrody“), jak i przez inne standardy dotyczące całej powierzchni gospodarstwa, takie jak zmniejszenie zużycia nawozów i pestycydów, oraz stworzenie prawnej definicji dobrej praktyki rolniczej.

Nasza propozycja: wyznaczyć przynajmniej 10% powierzchni wyłączonej z produkcji we wszystkich gospodarstwach objętych płatnościami obszarowymi jako „warunkowość“ (Załącznik III, GAEC 9), bez żadnych wyjątków lub działań równoważnych pozwalających na wykorzystanie tych obszarów pod jakimkolwiek typ upraw. Po okresie przejściowym, po którym płatności obszarowe powinny zostać wycofywane, wyznaczanie 10% przestrzeni dla przyrody powinno się

Czy 10% przestrzeni dla przyrody pomoże zapobiec utracie różnorodności biologicznej?

Tak. Dzięki zwierzęta potrzebują siedlisk lęgowych, ukryć i źródeł pokarmu. Intensyfikacja rolnictwa, wspierana dotacjami w ramach WPR, doprowadziła do likwidacji wielu siedlisk w krajobrazie rolnym: kęp i pasów drzew i krzewów, pasów roślin odpowiednich dla zapylaczy i innych owadów, miedz, terenów podmokłych, oczek wodnych, a także ugorów i nieużytków.



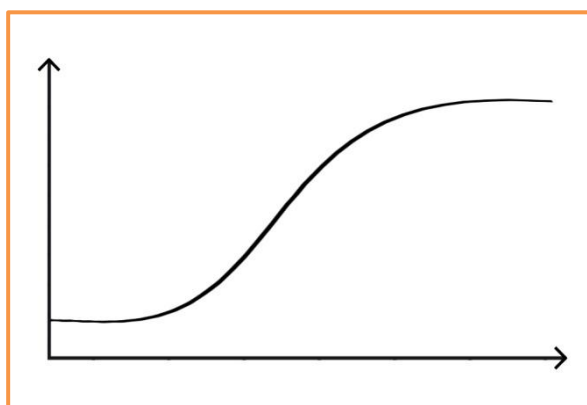
Uproszczenie struktury krajobrazu w UE idzie w parze ze spadkiem liczebności naturalnych drapieżników. Źródło: Gámez-Virués i in., 2015.

Badania naukowe z całej Europy pokazują, że pozostawienie przynajmniej 10–14% gruntów rolnych bez użytkowania pozwoliłoby na wzrost liczebności populacji ptaków i innych zwierząt (Busch i in., 2020; BIOGEA, 2020; Traba i Morales, 2019; Walker i in., 2018; Langhammer i in., 2017; Pe’er i in., 2014; Oppermann, 2008). Jest to wartość minimalna, gdybyśmy chcieli uzyskać poprawę stanu przyrody na poziomie krajobrazowym, może być potrzebne aż 26–33% powierzchni (Walker i in. 2018).

Do roku 2008 pozostawianie 10% powierzchni nieuprawianej było obowiązkowe dla wszystkich gospodarstw. Mimo, że celem nie była wtedy ochrona różnorodności biologicznej, miało to na nią znaczący pozytywny wpływ (Traba i in., 2019).

Co więcej, badania sugerują, że intensyfikacja rolnictwa i związana z nią utrata siedlisk i gatunków wpływają na zmniejszenie plonów (Dainese i in., 2019), natomiast przywrócenie przestrzeni dla przyrody może je zwiększyć (Pywell i in., 2015).

Dla zapewnienia równych warunków funkcjonowania rolników, potrzebny jest prosty ogólnoeuropejski minimalny standard oparty na naukowych przesłankach. W przeciwnym razie ci, którzy wyrządzają szkodę różnorodności biologicznej, będą mieli przewagę konkurencyjną nad tymi, którzy chronią różnorodność biologiczną. Co więcej, wielu rolników, którzy już pracują w sposób przyjazny dla przyrody, będzie musiało tylko nieznacznie zwiększyć wysiłek, ponieważ wiele elementów ich gospodarstw już teraz stanowi przestrzeń dla natury.



Rekomendowany przez badania minimalny udział powierzchni potrzebnej, by rozpocząć przywracanie różnorodności biologicznej w gospodarstwie rolnym, to 10%.

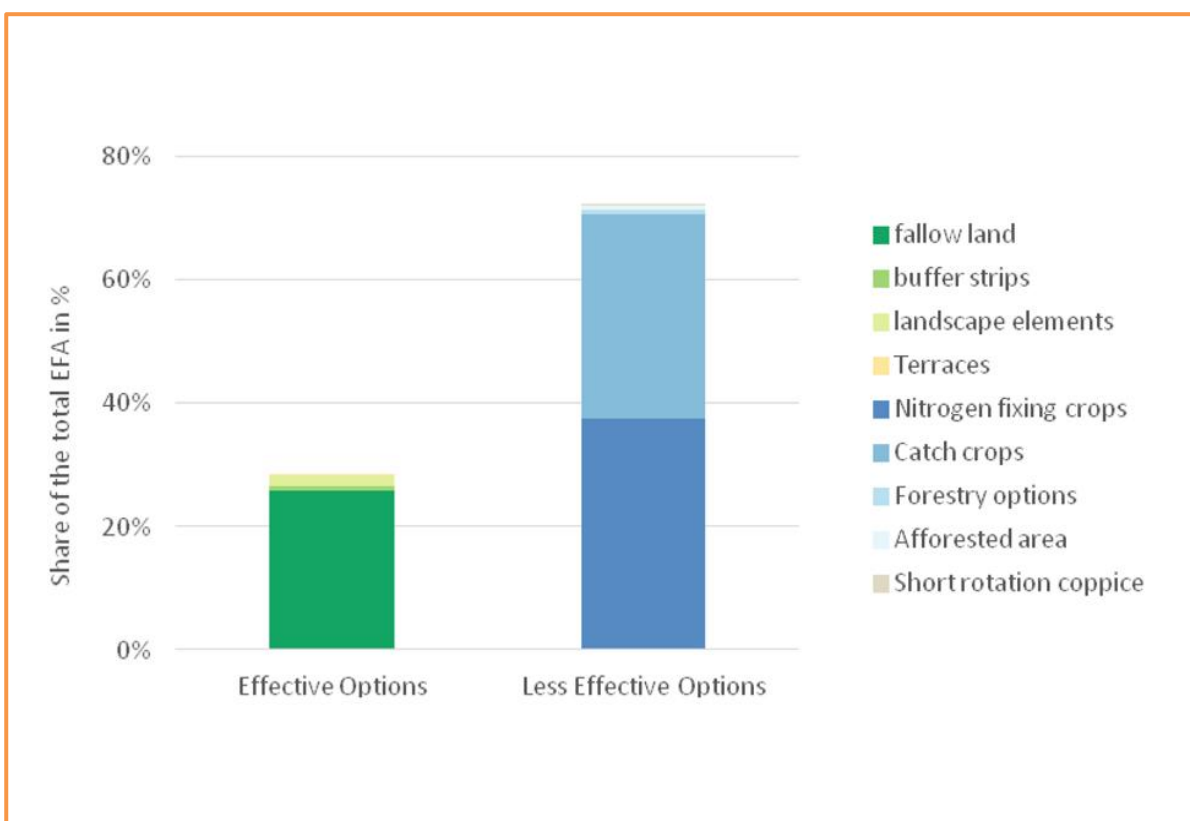
*Oś X: Różnorodność biologiczna
Oś Y: Złożoność struktury krajobrazu
Źródło: BIOGEA, 2020.*

Czy przestrzeń dla przyrody niesie z sobą korzyści dla całego środowiska?

Tak. Przestrzeń dla przyrody będzie pozytywnie oddziaływać także na klimat, gdyż naturalna roślinność jest rezerwuarem węgla. Kiedy tylko obszar zostaje zaorany, węgiel jest uwalniany. Naturalna roślinność sprzyja także jakości wody, działa jak bufor pomiędzy gruntami uprawnymi a ciekami. Posadzone w odpowiednich miejscach drzewa i krzewy chronią także gleby przed erozją i zmniejszają zagrożenie powodziowe.

Czy obecna WPR nie zapewnia przestrzeni dla przyrody?

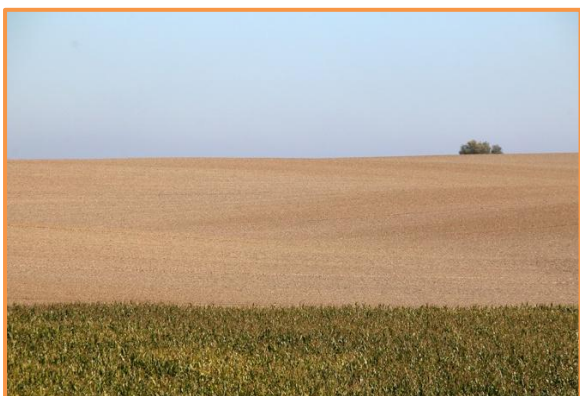
Nie, prawie wcale. Przy obecnej strukturze WPR jedynie rolnicy mający ponad 15 ha gruntów ornych muszą, w ramach „zazielenienia” dopłat obszarowych, utrzymywać „obszary proekologiczne” (EFA) na 5% powierzchni gospodarstwa. Co gorsza, różne wyłączenia, np. dla gospodarstw ekologicznych lub małych gospodarstw, kwalifikowanych jako „zielone z definicji”, oraz alternatywne i równoważne sposoby wdrażania tego warunku osłabiają jego pozytywne efekty dla różnorodności biologicznej (Pe’er i in., 2014). Jako „zazielenianie” liczą się także działania nieefektywne dla przyrody, a mianowicie uprawy międzyplonów i roślin strączkowych. Kontrole implementacji „zazielenienia”, w tym wykonane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, pokazały, że te nieefektywne działania (uprawy wiążące azot, międzyplony) były niestety opcjami najczęściej wybieranymi przez rolników, co oznacza, że wymogi obszarów proekologicznych (EFA) i dywersyfikacji upraw doprowadziły do zmian w obrębie zaledwie 2% gruntów rolnych.



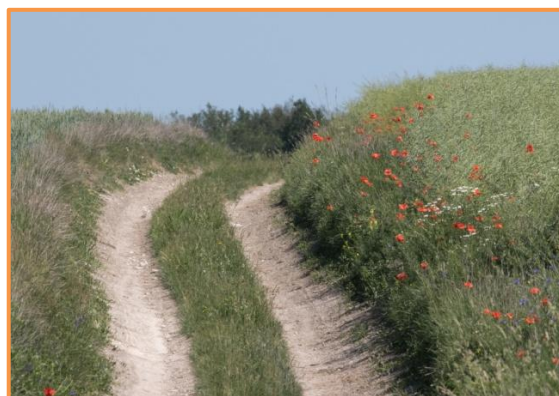
Efektywne (słupki zielone) i mniej efektywne (słupki niebieskie) opcje w ramach obszarów proekologicznych (EFA) w UE w roku 2015. Wykres prezentuje udział w całkowitej powierzchni EFA w procentach. Znaczenie: fallow land – ugory, buffer strips – strefy buforowe, landscape elements – elementy krajobrazu, terraces – tarasy, nitrogen fixing crops – uprawy wiążące azot, catch crops – międzyplony, forestry options – różne formy leśnictwa, afforested areas – obszary zalesione, shortrotation coppice – uprawy o krótkiej rotacji (w tym energetyczne). Źródło: Pe’er i in., 2017.

Zatem przy bardzo wysokim budżecie w wysokości 12 mld euro rocznie, „zazielenienie” WPR przynosi obecnie znacznie więcej biurokracji niż korzyści dla przyrody.

Dlaczego wszystkie rodzaje gospodarstw powinny zostać objęte reformą WPR

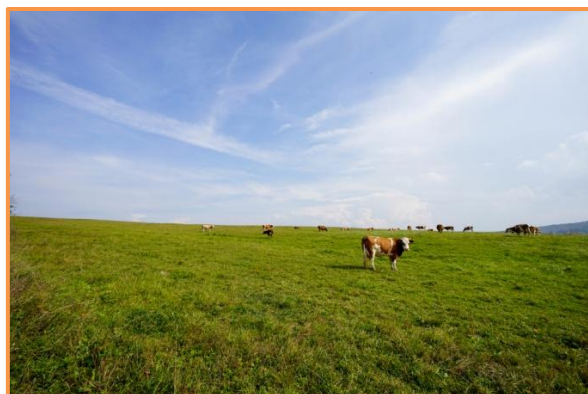


Fot. Eric Neuling/NABU



Fot. Wiesław Król

Przyroda potrzebuje przestrzeni na gruntach ornych, ponieważ dzikie zwierzęta, takie jak ptaki, zapylacze i ssaki potrzebują drzew i krzewów, pasów roślin miododajnych i miedz na schronienia, miejsca rozrodu i żerowiska.



Fot. Wiesław Król



Fot. Wiesław Król

Przyroda potrzebuje przestrzeni na łąkach i pastwiskach, bo jeśli trawa jest często koszona lub całkowicie zdeptywana przez bydło, to żaden ptak gniazdujący na ziemi nie jest w stanie przeżyć, żadna roślina nie może mieć pełnego cyklu wzrostu i nie ma pokarmu dla motyli. Natura potrzebuje miejsca utrzymywanego wyłącznie ze względu na różnorodność biologiczną, które nie będzie koszone (lub będzie koszone późno) i nie będzie wypasane (lub będzie wypasane rotacyjnie), szczególnie ze względu na okres lęgowy ptaków i cykl rozwojowy roślin.



Winnica w Doñana, Hiszpania. Fot. Ariel Brunner/BL



Winnica w Cariñena, Hiszpania. Fot. JOSE RAMON GIL/Unsplash



Sad nowoczesny, Polska. Fot. Monika Klimowicz



Sad tradycyjny, Polska. Fot. Monika Klimowicz

Przyroda potrzebuje przestrzeni na obszarach upraw trwałych, ponieważ intensywnie uprawiane i nawożone sady, winnice lub gaje oliwne z odsłoniętą ziemią nie zapewniają pokarmu dzikim zwierzętom. Między rzędami drzew lub winorośli potrzebna jest naturalna roślinność pełniąca rolę siedlisk dla zapylaczy, a tym samym wspomagająca uprawy.

Jakie poprawki do wniosku Komisji pomogą to osiągnąć?

W obecnym wniosku Komisji Europejskiej w sprawie WPR pod pojęciem „warunkowość” nie został określony minimalny procent powierzchni wyłączanej z produkcji przypadającej na gospodarstwo (załącznik III, GAEC 9). W ciągu ostatniego 1,5 roku dyskusje Rady ds. Rolnictwa osłabiły założenia środowiskowe wniosku, do poziomu, jaki został wprowadzony w poprzedniej reformie WPR; istnieje więc ryzyko, że państwom członkowskim pozostanie opcja obszarów produkcyjnych, które, choć popularne, są nieskuteczne (patrz Peer i in., 2017).

Parlament Europejski jest uprawniony do ustanowienia wymogu co najmniej 10% powierzchni wyłączanej z produkcji we wszystkich gospodarstwach korzystających z dopłat obszarowych i objętych tzw. „warunkowością” (załącznik III, GAEC 9), bez możliwości jakichkolwiek wyjątków lub równoważnych praktyk, takich jak zezwalanie na uprawę różnego rodzaju roślin na tych obszarach.

Wymóg ten musi zostać wprowadzony do systemu „warunkowości”, ponieważ tylko dzięki temu będzie obowiązywał wszystkie gospodarstwa otrzymujące płatności. Nie stanie się przez to dobrowolny, jak np. ekoprogramy czy działania rolnośrodowiskowe. Fakultatywność działania zmniejszyłaby znacznie obszar, na którym będzie ono implementowane, nawet gdyby przeznaczać na jego wdrażanie fundusze w ramach ekoprogramów. Ale dobrowolne działania można oczywiście wykorzystać do sfinansowania dodatkowej (wykraczającej poza wartość bazową) przestrzeni dla przyrody.

Spójrzmy na poniższe stanowiska dwóch komisji. Widać wyraźnie, że poprawki Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego do wniosku Komisji Europejskiej, choć niewystarczające, stanowią znaczący krok w kierunku trwałej transformacji WPR. Z drugiej strony Komisja ds. Rolnictwa usuwa wymóg przestrzeni dla przyrody z uwarunkowań dopłat i umieszcza go w dobrowolnych ekoprogramach, co oznacza, że będzie wdrażany na znacznie mniejszym obszarze, a co za tym idzie – nie zapewni ochrony różnorodności biologicznej na obszarach rolniczych.

Komisja ds. Ochrony Środowiska Naturalnego (COMENVI)

W ramach systemu „warunkowości” ujęto obowiązek wyłączenia 7% gruntów rolnych z produkcji i zapewnienia odpowiednich elementów krajobrazu.

Komisja ds. Rolnictwa (COMAGRI)

Zaproponowano usunięcie obszarów proekologicznych z systemu „warunkowości”.



Rozwiązanie nr 2: 15 mld euro rocznie na przyrodę

Czym są pieniądze dla przyrody?

UE powinna przeznaczyć z budżetu WPR 15 mld euro rocznie na działania w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Pozwoli to na stworzenie systemu zachęcającego do podejmowania przez użytkowników gruntów ukierunkowanych działań na rzecz ochrony przyrody. Ponadto umożliwi tworzenie planów zarządzania, a także finansowanie odbudowy lub monitoringu siedlisk. Wyodrębnienie tych funduszy powinno zostać ujęte w wieloletnich ramach finansowych UE.

Środki te powinny zostać przeznaczone na wszelkie działania (płatności zachęcające do wdrażania wybranych praktyk czy dotowanie inwestycji), których głównym celem jest ochrona przyrody. Wydatki muszą być zatwierdzone i nadzorowane przez organy ochrony środowiska wszystkich szczebli, w ścisłej współpracy ze wszystkimi właściwymi organami i zainteresowanymi stronami. Beneficjentami powinni być wszyscy, którzy wdrażają kwalifikujące się działania (np. rolnicy, właściciele gruntów i lasów, zarządcy i organy publiczne). Należy zapewnić kontrolę jakości, między innymi poprzez zastosowanie priorytetowych ram działania (PAF) zgodnie z art. 8 dyrektywy siedliskowej UE.

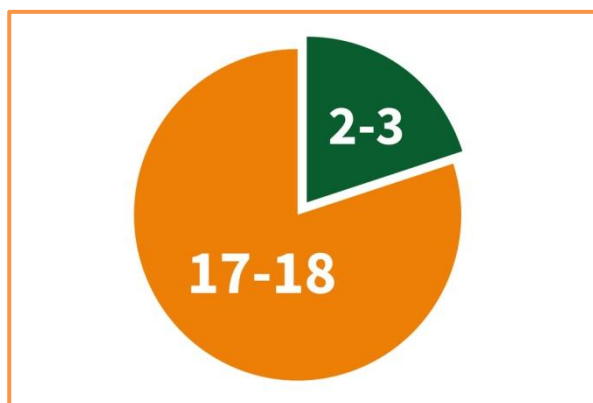
Nasza propozycja: ze środków WPR przeznaczyć 15 mld euro rocznie na działania na rzecz różnorodności biologicznej, tak by 50% alokacji w każdym z dwóch filarów (art. 86) było przeznaczane na cele środowiskowe.

Jak dużych funduszy potrzeba na bioróżnorodność?

Dokładna kontrola sprawności (tzw. Fitness Check) unijnych dyrektyw przyrodniczych Komisji Europejskiej, poparta przez Parlament Europejski i państwa członkowskie, wykazała, iż brak finansowania jest głównym powodem, dla którego Europa nie wypełnia swoich zobowiązań w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Większość tego finansowania jest potrzebna do zapewnienia zachęt do dobrowolnych działań rolników, właścicieli lasów i innych użytkowników gruntów. Im mniej środków jest do dyspozycji, tym mniejsze są szanse na współpracę z zainteresowanymi stronami w zakresie ochrony przyrody. Organizacja BirdLife International szacuje potrzebę finansowania w wysokości 20 miliardów euro rocznie dla wszystkich państw członkowskich (lądowe obszary sieci Natura 2000 i inne działania dotyczące gatunków i siedlisk na lądzie). Trzy czwarte tej kwoty (15 mld euro) powinno pochodzić z budżetu UE, ponieważ różnorodność biologiczna jest wspólnym dziedzictwem nierównomiernie rozmieszczonym w granicach kontynentu. Obecnie szacuje się lukę w finansowaniu w wysokości co najmniej 80% (Kettunen i in., 2017); ale bardziej szczegółowe dane są zbierane przez Komisję Europejską.

WPR jest i powinna pozostać głównym źródłem finansowania ochrony przyrody w krajobrazie rolniczym. W chwili obecnej WPR finansuje ją tylko poprzez działania w ramach Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich („drugi filar”). Przeznaczone na nią środki stanowią jedynie 7% całkowitego budżetu WPR, a państwa członkowskie mają dużą swobodę wyboru wielkości i jakości działań. Inne instrumenty, takie jak płatności za „zazielenianie”, które teoretycznie stanowią 30% budżetu znacznie większego pierwszego filaru, okazały się nieskuteczne i stanowią po prostu kolejną formę wsparcia dochodu (Europejski Trybunał

Obrachunkowy, 2017). Dodatkowo finansowanie intensywnego rolnictwa z obu filarów WPR ogranicza wykorzystanie tych środków.



Fundusze potrzebne do utrzymania sieci Natura 2000 oszacowano na 20 mld euro/rok, podczas gdy uruchomione zostały zaledwie 2-3 mld euro.

Źródło: Wykres oparty na wyliczeniach BirdLife International dla Europy

Jakie działania powinny być finansowane?

Programy powinny zapewniać środki na dostosowane do regionalnych potrzeb ochrony działania podejmowane przez rolników i innych zarządców gruntów, które wykraczają poza podstawowe normy prawne. Głównym celem programów, np. ekologicznych lub rolnośrodowiskowych, musi być ochrona różnorodności biologicznej. Ponadto muszą one mieć oparcie w nauce lub być pilotowane i monitorowane pod kątem ich skuteczności, tak aby działania nieskuteczne mogły zostać ulepszone lub aby przeznaczone na nie środki mogły być przekierowywane na działania bardziej efektywne.

Priorytet w finansowaniu wspierającym różnorodność biologiczną powinny mieć programy prowadzące do:

- Przywracania gatunków i siedlisk o znaczeniu europejskim do właściwego stanu ochrony lub utrzymywania takiego stanu.
- Wdrażania wymagań dotyczących zarządzania obszarami Natura 2000.
- Podejmowania innych ukierunkowanych działań w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, a także działań z zakresu monitoringu i komunikacji (w tym usług doradztwa rolniczego), które stanowią podstawę dla tworzenia spójnego unijnego prawodawstwa i polityki w zakresie różnorodności biologicznej.

Oprócz nadzoru organów ochrony środowiska zapewniającego zgodność programów z priorytetami w zakresie różnorodności biologicznej, w celu sprawdzenia, czy realizowane są założone cele, musi być prowadzony niezależny, systematyczny naukowy monitoring, na który powinno zostać wydzielone 2% budżetu każdego programu dotyczącego różnorodności biologicznej.

Korzyści dla rolników

Pieniądze dla przyrody w praktyce stanowią dla rolników dochód wspierający prowadzenie działalności korzystnej dla różnorodności biologicznej. Również dzięki takim środkom unijni podatnicy odnoszą korzyści w postaci dóbr publicznych. Długoterminowe umowy związane z zarządzaniem środowiskiem, takie jak dopłaty rolnośrodowiskowe lub dopłaty do ochrony siedlisk w obszarach Natura 2000 – użytków zielonych lub terenów podmokłych, mogą zapewniać rolnikom stały dochód oraz zwiększać ich stabilność finansową. Dochody rolników ze sprzedaży plonów zmieniają się w sposób nieunikniony w zależności od cen rynkowych, wydajności upraw i kosztów produkcji. Dopłaty natomiast są zazwyczaj stałe i przewidywalne w czasie trwania programu (zwykle jest to 5 lat). Stąd łączenie dochodów rynkowych i dopłat za dostarczanie dóbr publicznych jest sposobem na zwiększenie rentowności ekonomicznej gospodarstw rolnych.

Jednocześnie rolnicy wykonując pracę przynoszącą korzyści całemu społeczeństwu, mają poczucie godności i dumy z faktu, że są za nią wynagradzani, przeciwnie niż wtedy, gdyby otrzymywali tylko formę zasiłku.

Badania przeprowadzone przez BirdLife / NABU w Bułgarii wykazały, że dopłaty za działania na rzecz różnorodności biologicznej poprawiłyby dochody większości rolników, w tym tych gospodarujących na obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej (Trapp i Lakner, 2018). Ponadto praktyki, polegające na pozostawianiu nieużytków, tworzeniu zielonej infrastruktury zapobiegającej erozji gleby czy siedlisk dla zapylaczy, zwiększają odporność gospodarstw na klęski żywiołowe i mają pozytywny wpływ na plony (Dainese i in., 2019).



Rozlewiska na łąkach w Dolinie Biebrzy. Fot. Aleksandra Pępkowska-Król

Dodatkowe korzyści dla klimatu

Rozwiązania dostosowane do potrzeb przyrody, takie jak przywracanie torfowisk i terenów podmokłych czy tworzenie dodatkowej zielonej infrastruktury – są również korzystne dla klimatu, ponieważ przyczyniają się do tworzenia rezerwuarów węgla. Tam, gdzie konieczne może być zastosowanie rozwiązania kompromisowego, na przykład w wyborze pomiędzy utrzymaniem półnaturalnej łąki a odtworzeniem naturalnego lasu, należy kierować się tym, która korzyść będzie większa – wynikająca ze wzrostu różnorodności biologicznej czy łagodzenia zmian klimatu. Odbudowa naturalnych lasów jest lepsza od nasadzeń czy monokultur leśnych, zarówno biorąc pod uwagę klimat, jak i różnorodność biologiczną.

Praktyki promujące różnorodność biologiczną mogą być również korzystne dla wód, ponieważ przyczyniają się do tworzenia swego rodzaju stref buforowych między polami uprawnymi a ciekami. Mogą także przeciwdziałać powodziom, gdy są wdrażane w miejscach na nie narażonych.

Nowelizacje wniosku Komisji Europejskiej, które pozwolą osiągnąć opisany efekt

W obecnej propozycji WPR przedstawionej przez Komisję Europejską zarezerwowane jest na działania prośrodowiskowe co najmniej 30% środków w ramach filaru 2 (art. 86). W każdym filarze wartość ta powinna zostać zwiększona do 50%. Powinna także zostać ustanowiona specjalna kwota przeznaczona dla ochrony różnorodności biologicznej. Stworzenie odrębnego funduszu w wysokości 15 mld euro rocznie na działania, których głównym celem jest ochrona różnorodności biologicznej, po pierwsze pozwoliłby UE rozpocząć walkę z pogarszającą się sytuacją przyrody związanej z krajobrazem rolniczym, po drugie sprawiłoby, że śledzenie efektywności wydatków byłoby znacznie prostsze niż obecnie. Alokacja ta powinna być powiązana z działaniami priorytetowymi (plany państw członkowskich dotyczące wdrażania unijnych dyrektyw przyrodniczych, które szczegółowo określają potrzeby w zakresie finansowania oraz priorytetowe gatunki i siedliska). Zagwarantuje to, że zostanie ona przeznaczona na cele związane z największymi problemami ochrony przyrody i zapewni im odpowiednie finansowanie. Właściwe wydatkowanie funduszy musi również

być gwarantowane przez adekwatne zaangażowanie organów środowiskowych i prowadzenie szeroko zakrojonych konsultacji społecznych.

Wniosek Komisji Europejskiej jest obecnie przedmiotem procedury współdecyzji Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Do tej pory jedynie Komisja ds. Ochrony Środowiska Naturalnego Parlamentu Europejskiego stoi na stanowisku, iż należy zwiększyć finansowanie ochrony przyrody w ramach WPR i poprawić jakość wydatkowania środków.

Komisja ds. Ochrony Środowiska Naturalnego (COMENVI)

W ramach drugiego filaru zaproponowano wyodrębnienie funduszy na działania związane z ochroną różnorodności biologicznej, w oparciu o potrzeby określone w ramach działań priorytetowych dla sieci Natura 2000 (PAF). Zaplanowano wysoki przydział funduszy dla ekoprogramów i przesunięcie płatności ONW (obszary z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami) do pierwszego filaru. Brakuje jednak wyodrębnionych funduszy dla ochrony różnorodności biologicznej w ramach pierwszego filaru, a odniesienie do zidentyfikowanych w całej UE potrzeb finansowych w wysokości 15 mld rocznie zaznaczono tylko w postaci niewiążącej uwagi.

Komisja ds. Rolnictwa (COMAGRI)

Uwzględniono niski przydział funduszy na obowiązkowe ekoprogramy, biorące pod uwagę standardy dobrej kultury rolnej, które były częścią systemu warunkowości we wniosku Komisji Europejskiej. Uwzględniono płatności ONW w ramach środków wyodrębnionych na cele środowiskowe w drugim filarze. Brak funduszy przeznaczonych na ochronę różnorodności biologicznej.



Rozwiązanie #3: Inwestycja w sprawiedliwą przemianę zamiast szkodliwych dotacji

Czym jest przemiana dla natury?

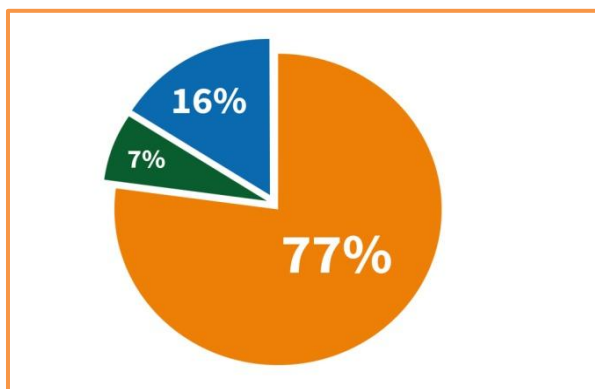
Aby uratować naszą planetę, potrzebujemy transformacji naszej gospodarki, szczególnie w zakresie sposobu wykorzystywania gruntów. Musimy pomóc rolnikom przejść do modelu biznesowego zgodnego z konieczną do wypracowania, dobrej jakości podstawą prawną w zakresie środowiska. Model ten musi być jednocześnie ekonomicznie opłacalny w warunkach znacznie mniejszych dotacji niż obowiązujące obecnie oraz sprawiedliwy dla rolników, konsumentów i podatników.

Rolnictwo europejskie, w porównaniu z innymi sektorami, ma tę zaletę, że dysponuje już niezbędnymi funduszami w budżecie WPR. Jednak 75% tych pochodzących z podatków pieniędzy – tj. ponad 40 mld euro rocznie – jest obecnie wydawane na nieefektywne, niesprawiedliwe i szkodliwe jednolite płatności obszarowe. Te tzw. „dopłaty obszarowe” są wypłacane bez uwzględnienia faktycznych potrzeb rolnika i niezależnie od efektów jego pracy. Przyspieszają one szkody wyrządzane środowisku naturalnemu, ponadto przyczyniają się do wzrostu cen gruntów i innych kosztów produkcji, przez co nie pozostają w sektorze rolnym. Inne płatności WPR, takie jak płatności związane z produkcją i niektóre rodzaje dotacji inwestycyjnych, są również szkodliwe dla środowiska i długoterminowej rentowności sektora.

Nasza propozycja: należy odejść od płatności, które wyrządzają szkodę lub utrzymują status quo, na rzecz płatności finansujących przemianę w kierunku środowiskowo zrównoważonych praktyk rolniczych, przynoszących wymierne skutki gospodarcze i społeczne.

Dlaczego większość dotacji w ramach WPR jest obecnie niesprawiedliwa i szkodliwa dla środowiska?

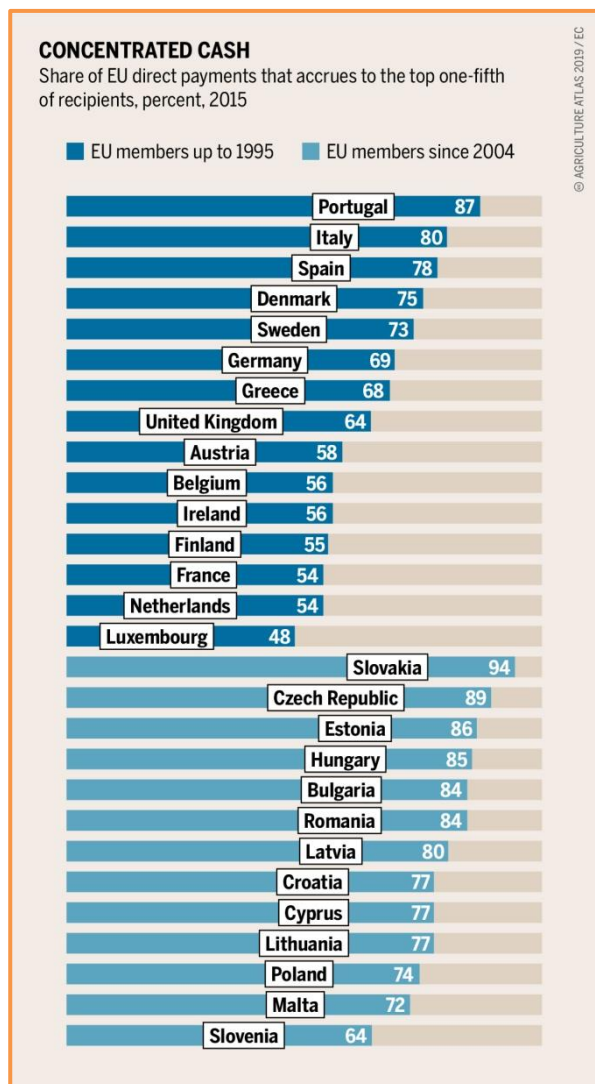
Większość budżetu WPR przeznaczana jest obecnie albo wprost na szkodliwe praktyki albo na działania utrzymujące standardowe praktyki rolnicze. Około 75% budżetu WPR przeznacza się na dopłaty obszarowe (filar I WPR), które okazały się nieefektywne ekonomicznie, niesprawiedliwe społecznie i szkodliwe dla środowiska (Pe'er i in., 2017). Są one wyjątkowo niesprawiedliwie dystrybuowane – nie są powiązane z dochodami rolników i są wypłacane w kwocie proporcjonalnej do areалу. Ich wymogi związane z ochroną środowiska są niewielkie i rzadko egzekwowane, co oznacza, że zasadniczo trafiają do standardowo zarządzanych gospodarstw lub co gorsza – wprost zachęcają do intensyfikacji rolnictwa, tak jak to ma miejsce w przypadku płatności powiązanych z produkcją. Płatności obszarowe (do hektara) przyczyniają się również do wzrostu cen gruntów i kosztów dzierżawy, co stwarza problemy podmiotom rozpoczynającym działalność rolniczą, w szczególności tym chcącym wdrażać praktyki bardziej przyjazne dla środowiska. Badania przeprowadzone niedawno w Niemczech wykazały, że płatności obszarowe miały niewielki wpływ na spowolnienie tempa spadku liczby gospodarstw rolnych (BMEL, 2018), a jest to argument często wykorzystywany do uzasadnienia ich istnienia.



Budżet WPR w latach 2014–2020 (bez finansowania krajowego)

Alokacja środków WPR na poziomie UE w obecnej perspektywie finansowej: 77% – filar I, 7% – programy rolno-środowiskowe, 16% – inne programy rozwoju obszarów wiejskich

Źródło: BirdLife International



„33% budżetu na dopłaty obszarowe, czyli prawie 10% całego budżetu UE, jest wypłacane stosunkowo niewielkiej grupie właścicieli gruntów. Nie jest jasne, jaka jest europejska wartość dodana tych wydatków.” Prof. Alan Matthews, 2018.

„Dane i argumenty wykorzystane do oceny potrzeb w zakresie dochodów rolników są niewystarczające, podczas gdy argumenty przemawiające za działaniami UE związanymi ze środowiskiem i zmianami klimatu są mocne.” Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2018.

„[Wsparcie dochodowe zależne od powierzchni gospodarstwa] nie jest odpowiednie w odniesieniu do zagadnień środowiskowych i klimatycznych, nie jest też najbardziej efektywnym sposobem wspierania rzeczywistego dochodu rolników”. Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2018.

„[Dopłaty obszarowe oznaczają, że] nie mamy pieniędzy, aby stawić czoła prawdziwym wyzwaniom” Prof. Harald Grethe, 2019

Odsetek płatności obszarowych trafiających w ramach WPR w 2015 r. do 20% największych beneficjentów tych świadczeń, średnia w UE to 80%. Źródło: Atlas rolnictwa 2019 / WE.

Za co i jak powinniśmy płacić zamiast realizować płatności obszarowe?

Rolnikom należy pomóc w dążeniu do rolnictwa przyjaznego przyrodzie – w przejściu od modelu intensywnego rolnictwa, o wysokim nakładzie pracy i wydajności, do modelu uwzględniającego ograniczenia naszej planety. Pomoc ta powinna uwzględnić jednocześnie aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Zamiast przykładowych płatności wspierających budowę obór służących do intensywnej hodowli bydła, powinno się m.in. wspierać przechodzenie na produkcję ekologiczną, uwzględniać samowystarczalność w zakresie żywienia, usprawniać marketing poprzez krótsze łańcuchy dostaw żywności,

zwiększać zapotrzebowanie organów publicznych na żywność przyjazną przyrodzie i klimatowi, a także ograniczać marnowanie żywności.

Wszystko to można osiągnąć jedynie poprzez odpowiednie narzędzia ramowe uzgodnione na poziomie UE. Jednak dotychczasowe rozwiązania ujęte we wniosku Komisji Europejskiej nie są wystarczające i nie umożliwią osiągnięcia tych celów. Proponowane wskaźniki dotyczą przede wszystkim wydatkowanych kwot, a nie faktycznego wpływu na środowisko, a kontrola i sankcje są niewystarczające. Ponadto wniosek z góry zakłada, że 40% wszystkich wydatków w ramach WPR oraz dopłaty obszarowe przyczyniają się do działań na rzecz klimatu, nie odnosząc się w żaden sposób do założeń programów, które zamierzają wdrażać poszczególne kraje członkowskie. Podejście to Europejski Trybunał Obrachunkowy uznał za „fikcję” podważającą rzeczywiste działania w sprawie klimatu, a tym samym osłabiającą wiarygodność UE.

Jakie poprawki do wniosku Komisji Europejskiej pozwolą osiągnąć zamierzone cele?

W ramach WPR można wprowadzić przepisy mające na celu ograniczenie szkodliwych dotacji, wycofać płatności obszarowe i przejść na bardziej progresywne formy wydatkowania (związane z programami rolnośrodowiskowymi, ekoprogramami, inwestycjami wspierającymi grunty wyłączone z produkcji czy uprawy agroekologiczne, a także działaniami na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich). Już od początku obowiązywania obecnej reformy 50% z całkowitego budżetu WPR powinno zostać przeznaczone na działania na rzecz klimatu i środowiska. Powinno się także określić trajektorię przejścia z płatności obszarowych na płatności na rzecz zrównoważonego rozwoju w okresie do roku 2027. Dla przykładu rząd Wielkiej Brytanii planuje wycofanie płatności bezpośrednich w okresie 7 lat, tak by dać ich dotychczasowym beneficjentom czas na dostosowanie się do zmiany, która wprowadzi świadczenia za dostarczanie dóbr publicznych, w tym zwłaszcza dóbr środowiskowych.

Aby to wszystko zadziało, system wydajności i odpowiedzialności następnej WPR musi być ukierunkowany na transformację ekologiczną, prowadzącą do wycofania wszystkich szkodzących środowisku dotacji na rzecz płatności za transformację i zrównoważone praktyki rolne. Stanie się to dzięki mocnym i inteligentnym celom i zadaniom na poziomie UE (które będą spójne z istniejącymi celami UE, takimi jak ochrona różnorodności biologicznej, lub zbudowane na ich podstawie), właściwemu naukowemu monitoringowi wpływu i efektywności oraz skutecznej metodzie kija (dla opóźniających transformację) i marchewki (dla pionierów przemiany).

Pomysły Komisji ds. Ochrony Środowiska Naturalnego są najbliższe idei przekierowania środków z płatności obszarowych na wsparcie uwarunkowane efektywnością. Podczas, gdy Komisja ds. Rolnictwa i Rada Rolnictwa poważnie osłabiły zieloną architekturę wniosku zaproponowanego przez Komisję Europejską.

Komisja ds. Ochrony Środowiska Naturalnego (COMENVI)

Nie zapowiedziano zdecydowanie wycofania płatności obszarowych, ale położono nacisk na płatności środowiskowe, które de facto obniżą te pierwsze. Brakuje jednak wsparcia, które pomogłoby rolnikom dokonać transformacji.

Komisja ds. Rolnictwa (COMAGRI)

Wyodrębnienie dużej części budżetu pierwszego filaru na płatności obszarowe, większy przydział środków na wsparcie związane z produkcją. Brak propozycji wycofywania płatności obszarowych.

Kontakt:

Aleksandra Pępkowska-Król, Koordynatorka kampanii Space for Nature w Polsce
aleksandra.krol@otop.org.pl, Tel. +48 22 761 82 05 w. 701

Harriet Bradley, EU Agriculture and Bioenergy Policy Officer
harriet.bradley@birdlife.org, Tel.: +32 (0)2 238 50 91

Bibliografia:

BIOGEA, 2020. BIOGEA Policy Recommendations 2020: A green Architecture for Green Infrastructure: How the future CAP could support Green and Blue infrastructures, Policy Brief, dostępny na: https://www.biogea-project.eu/sites/default/files/biogea_policy_recommendations_2020.pdf

BMEL, 2018. Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen (Stellungnahme). Berlin.

Dainese, M. et al., 2019. A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production. Science Advances 5, eaax0121. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aax0121>

European Court of Auditors, 2018. Opinion No 7/2018: concerning Commission proposals for regulations relating to the Common Agricultural Policy for the post-2020 period. Luxembourg.

European Court of Auditors, 2017. Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective (Special Report No. n°21/2017).

European Environment Agency, 2015. State of nature in the EU: results from reporting under the nature directives 2007-2012. EUR-OP, Luxembourg.

Gámez-Virués, S. et al., 2015. Landscape simplification filters species traits and drives biotic homogenization. Nat Commun 6, 1–8. <https://doi.org/10.1038/ncomms9568>

Heinrich Böll Stiftung, Friends of the Earth Europe, BirdLife Europe and Central Asia, 2019. Agriculture Atlas: Facts and Figures on EU Farming Policy.

Kettunen, M. et al., 2017. Integration approach to EU biodiversity financing: Evaluation of results and analysis of options for the future (Final Report for the European Commission (DG ENV) No. ENV.B.3/ETU/2015/0014). Institute for European Policy (IEEP), Brussels / London.

Langhammer, M. et al., 2017. A modelling approach to evaluating the effectiveness of Ecological Focus Areas: The case of the European brown hare. Land Use Policy C, 63–79. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.004>

Matthews, A., 2018. Rethinking EU budget spending on agriculture in the next MFF – CAP Reform. URL <http://capreform.eu/rethinking-eu-budget-spending-on-agriculture-in-the-next-mff/> (dostęp z: 2.5.20).

Oppenmann, R. et al., 2008. Die Bedeutung der obligatorischen Flächenstilllegung für die biologische Vielfalt, dostępny na: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/flaechenstilllegung_langfassung.pdf

Pe'er, G. et al., 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344, 1090–1092.
<https://doi.org/10.1126/science.1253425>

Pe'er, G. et al., 2017. Is the CAP fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle-Jena-Leipzig.

Pywell, R.F. et al., 2015. Wildlife-friendly farming increases crop yield: evidence for ecological intensification. *Proc. R. Soc. B* 282, 20151740. <https://doi.org/10.1098/rspb.2015.1740>

Seibold, S. et al., 2019. Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers. *Nature* 574, 671–674. <https://doi.org/10.1038/s41586-019-1684-3>

Traba, J. et al., 2019. The decline of farmland birds in Spain is strongly associated to the loss of fallowland. *Sci Rep* 9, 9473. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-45854-0>

Trapp, M. et al., 2018. Fit, fair and sustainable: A model for a nature friendly and economically viable agricultural policy for Bulgaria. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.15749.86240>

Walker, L.K. et al., 2018. Effects of higher-tier agri-environment scheme on the abundance of priority farmland birds. *Animal Conservation* 21, 183–192. <https://doi.org/10.1111/acv.12386>

Zdjęcie na stronie tytułowej: Matthias Tschumi

