

Wioletta Wrzaszcz

Numer ORCID: 0000-0003-2485-3713

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy

ZIELONA TRANSFORMACJA POLITYKI ROLNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Abstrakt: Zielona transformacja polityki rolnej w Unii Europejskiej trwa od kilkadziesiąt lat. Kolejne jej reformy coraz silniej podkreślają potrzebę ochrony zasobów naturalnych, środowiska przyrodniczego i klimatu. Ostatni etap zielonej transformacji polityki rolnej zainicjowała strategia Europejskiego Zielonego Ładu ogłoszona przez Komisję Europejską pod koniec 2019 r. Realizacja celów środowiskowo-klimatycznych w sektorze rolnym jest szczególnie ważna ze względu na wpływ działalności rolniczej na środowisko i klimat. Kwestie te były przewodnimi przy opracowaniu krajowego (polskiego) Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027. Plan Strategiczny wskazuje na zakres interwencji w sektorze rolnym, które powinny sprzyjać realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Uwarunkowanie wsparcia finansowego dla rolników, zarówno poprzez obowiązkowe działania ujęte w tzw. wzmocnionej warunkowości, jak i dobrowolnych działaniach jakimi są Ekoschematy oraz Działania rolno-środowiskowe, z jednej strony zapewniają rekompensatę utraconych korzyści ekonomicznych i dodatkowych kosztów ponoszonych na skutek ich realizacji, z drugiej zaś dodatkowo wynagradzają za podjęty wysiłek produkcyjny na rzecz środowiska i klimatu. Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest budowanie świadomości społeczeństwa, także w zakresie znaczenia środowiska i klimatu w produkcji rolnej, a także popularyzacja działań edukacyjnych, powiązanych ze świadczeniem usług doradczych w rolnictwie.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kluczowych etapów przemian wspólnej polityki rolnej zmierzających ku zazielenieniu rolnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem strategii Europejskiego Zielonego Ładu oraz jego skutków dla rolnictwa.

Słowa kluczowe: zielona transformacja, wspólna polityka rolna, Europejski Zielony Ład, zrównoważony rozwój, ekoschematy

THE GREEN TRANSFORMATION OF AGRICULTURAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Abstract: The green transformation of agricultural policy in the European Union has been going on for several decades. Its successive reforms increasingly emphasise the need to protect natural resources, the natural environment and the climate. The final stage of the green transformation of agricultural policy was initiated by the European Green Deal strategy announced by the European Commission at the end of 2019. The achievement of environmental and climate objectives in the

ZIELONE FINANSE

agricultural sector is particularly important due to the impact of agricultural activities on the environment and climate. These issues were the guiding principles in the development of the national (Polish) Strategic Plan for the Common Agricultural Policy for the years 2023-2027. The Strategic Plan indicates the scope of interventions in the agricultural sector, which should support the achievement of the Sustainable Development Goals. Conditioning of financial support for farmers, both through mandatory actions included in the so-called enhanced conditionality, as well as voluntary actions such as Eco-schemes and Agri-environmental measures, on the one hand provide compensation for lost economic benefits and additional costs incurred as a result of their implementation, and on the other hand, additionally reward for the production effort for the environment and climate. Taking into account the above, it is necessary to build public awareness, also in the field of the importance of the environment and climate in agricultural production, as well as to popularize educational activities related to the provision of advisory services in agriculture.

The aim of this study is to indicate the key stages of the transformation of the common agricultural policy towards the greening of agriculture, with particular emphasis on the strategy of the European Green Deal and its effects on agriculture.

Keywords: green transition, common agricultural policy, European Green Deal, sustainable development, eco-schemes

Wprowadzenie

Od początku lat 60 XX w., czyli od momentu powstania wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej (WPR), jej cele sukcesywnie ewoluują i poszerzają swoje spektrum. Ewolucja ta wynika ze zmieniających się obszarów problemowych rolnictwa, także na skutek zmieniającego się otoczenia rolników, zarówno tego bliższego, jak i dalszego. Dostrzegane problemy rolnictwa europejskiego przekładają się na konstrukcje instrumentarium WPR, skierowanego do beneficjentów, tj. rolników gospodarujących na terenie wspólnoty europejskiej. Zarówno podstawowe regulacje prawne dotyczące producentów rolnych, jak i instrumenty, w których mogą oni uczestniczyć na zasadach dobrowolnych, z biegiem lat w coraz większym zakresie dotyczą praktyk rolniczych o charakterze środowiskowym, czy też proklimatycznym. Uwarunkowanie wsparcia finansowego rolników europejskich zakresem i skalą świadczonych praktyk czy też usług środowiskowych umożliwiło z jednej strony zasilenie budżetu gospodarstw rolników i ich gospodarstw domowych, z drugiej zaś ukierunkowanie działalności rolniczej na poszanowanie szeroko rozumianego otoczenia. Wsparcie finansowe rolników, w zależności od charakteru danego instrumentarium, rekompensuje podstawowe praktyki na rzecz środowiska i klimatu bądź wynagradza za świadczone dodatkowe korzyści, które wymagają większego wysiłku organizacyjnego. Tym samym polityka rolna ewoluowała od wsparcia produkcji rolnej do wsparcia działań na rzecz ochrony zasobów naturalnych.

Transformacja polityki rolnej w kierunku wsparcia zrównoważenia produkcji rolnej, rozumianej jako zapewnienie nie tylko wolumenu surowców do produkcji żywności oraz źródła dochodu, lecz także – równolegle – korzyści dla społeczeń-

stwa i przyrody, wynikała z uwarunkowań zewnętrznych, z jakimi mierzy się także samo rolnictwo. Obserwowane problemy środowiskowe czy też narastające wyzwania klimatyczne wywołują potrzebę ciągłego dostosowywania produkcji rolnej. Dostosowanie to może być i jest stymulowane przez instrumenty – działania proponowane w ramach kolejnych programów wsparcia rolnictwa, które skłaniają rolników do podjęcia określonych działań, których tytułem wynagrodzenia jest strumień środków finansowych.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie kluczowych etapów przemian wspólnej polityki rolnej zmierzających ku zazielenieniu rolnictwa, ze szczególnym uwzględnieniem strategii Europejskiego Zielonego Ładu oraz jego skutków dla rolnictwa. Rozważania dotyczą zarówno regulacji unijnych, jak i polskich. Szczególną uwagę zwrócono na perspektywę finansową na lata 2023–2027 oraz na zmiany, jakie zostaną wprowadzone w finansowaniu „zielonego” rolnictwa w Polsce.

Wspólna polityka rolna – początki i główne reformy ku zazielenieniu

Początek wspólnej polityki rolnej to 1962 r. WPR stała się pierwszą kompleksową polityką społeczno-ekonomiczną Wspólnoty. Była ona wprowadzana i rozwijana przez kolejne lata. Regulację prawną tego obszaru wskazał Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE, art. 38–47). Cele określone w Traktacie ujęto następująco (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/103/wspolna-polityka-rolna-wpr-a-traktat>):

- zwiększenie produktywności rolnictwa poprzez wspieranie postępu technicznego i optymalne wykorzystanie czynników produkcji,
- zapewnienie zadowalającego standardu życiowego społeczności wiejskiej poprzez wzrost jej dochodu per capita,
- stabilizowanie rynków,
- zapewnienie dostępności towarów,
- zapewnienie godziwych cen konsumpcyjnych.

Powyżej wskazane cele mają zarówno charakter gospodarczy, jak i społeczny. Sprecyzowanym celem przyświecał interes producentów oraz konsumentów. Cele te przez wiele lat nie zmieniały się, gdyż ich ujęcie można uznać za „pojemne” oraz ważne w ujęciu czasu. Poza wymienionymi celami WPR, postanowienia traktatu przewidują także cele odnoszące się do wszystkich dziedzin polityki i działań Unii, które wpisują się w cele WPR, a mianowicie:

- wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia,
- ochrona środowiska w celu wspierania zrównoważonego rozwoju,
- ochrona konsumentów,
- wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt,
- ochrona zdrowia publicznego,
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- otwarcia i globalizacji rynków.

ZIELONE FINANSE

Regulacje unijne wskazują także trzy podstawowe zasady WPR, a mianowicie:

- 1) wspólnego rynku produktów rolnych (swobodny przepływ produktów rolnych i jednolite reguły interwencji w obrębie Wspólnoty),
- 2) preferencji europejskich (pierwszeństwo sprzedaży produktów wytworzonych we Wspólnocie),
- 3) solidarności finansowej (wspólne pokrywanie kosztów interwencji).

Z biegiem lat wspólna polityka rolna podlegała kolejnym reformom, które miały charakter ewolucyjny (Siekierski, 2020) oraz były uwarunkowane różnymi czynnikami, w tym zewnętrznymi, takimi jak środowiskowo-klimatycznymi, coraz silniej podkreślanymi od początku lat dziewięćdziesiątych XX w.

Pierwszą reformą, która zapoczątkowała znaczące zmiany polityki rolnej w Unii Europejskiej i uwzględniała szerszą perspektywę rolnictwa, była reforma MacSharry'ego (1992 r.). Reformę MacSharry'ego można uznać za początek zmian systemowych w Europie. Reforma ta jako pierwsza powiązała zagadnienia środowiskowe z działalnością rolną (Maciejczak, 2010). Na skutek tej reformy wprowadzono działania zachęcające rolników do stosowania metod bardziej przyjaznych środowisku przyrodniczemu, w tym zmierzające do ekstensyfikacji rolnictwa, wzmocnienia roli rolników w ochronie środowiska na obszarach wiejskich, a także stymulowano rozwój obszarów wiejskich, wraz z zapewnieniem bezpieczeństwa żywnościowego. Reforma ta sprzyjała dywersyfikacji działalności gospodarczej prowadzącej do rozwoju obszarów wiejskich oraz tworzeniu pozarolniczych miejsc pracy (alternatywnych źródeł dochodów ludności wiejskiej). Jako najważniejsze efekty tego programu wskazuje się lepsze zrównoważenie rynków, a także wzrost dochodów rolniczych (Wrzaszcz, Prandecki, 2020).

Kierunek prośrodowiskowych przemian był kontynuowany za sprawą tzw. Agendy 2000, przedłożonej w 1997 r. Zmiany wprowadzone w ramach Agendy 2000 dotyczą systemu interwencji na podstawowych rynkach rolnych oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Zgodnie z porozumieniem zawartym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r. reforma uwzględniała następujące elementy (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/107/instrumenty-wpr-i-ich-reformy>):

- zrównanie cen unijnych z cenami światowymi, częściowo zrekompensowane przez pomoc bezpośrednią dla producentów;
- wprowadzenie przez państwa członkowskie wymogu przestrzegania warunków środowiskowych w celu otrzymania pomocy (zasada współzależności w zakresie ochrony środowiska) oraz możliwość obniżenia pomocy (modulacja) w celu sfinansowania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- wzmocnienie, zgodnie z wnioskami z konferencji w Cork z 1996 r., obowiązujących środków strukturalnych w ramach nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich, zwanej odtąd „drugim filarem WPR”;
- stabilizację budżetową poprzez wprowadzenie ścisłych ram finansowych na lata 2000–2006.

Agenda 2000 zakładała zmianę paradygmatów WPR, wskazując jako jej cel ochronę środowiska przyrodniczego. Widoczna była rezygnacja z ochrony dochodów rolniczych przy pomocy klasycznych środków polityki interwencyjnej i protekcyjnej. Priorytetem WPR stało się zintegrowane podejście do ochrony środowiska i wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa oraz różnicowanie działalności gospodarczej, sprzyjające rozwojowi obszarów wiejskich w powiązaniu z rozwojem regionalnym. Reforma WPR zmierzała do ustanowienia europejskiego modelu rolnictwa charakteryzującego się większą konkurencyjnością, dbałością o środowisko naturalne oraz o wysoką jakość produktów, jak również kreującego nowe miejsca pracy oraz rozumiałego dla opinii publicznej. Na skutek jej wdrażania wprowadzono rekompensaty dla rolników z tytułu utraconych dochodów lub dodatkowych kosztów dotyczących podejmowania działań na rzecz środowiska przyrodniczego. Do kluczowych działań wprowadzonych na skutek tej reformy należy zapewnienie dobrostanu zwierząt oraz działania na rzecz zachowania ekosystemów.

Kolejny etap zmian rozpoczął się w 2003 r., w którym wprowadzono reformę Fischlera¹, inaczej zwaną reformą luksemburską (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/107/instrumenty-wpr-i-ich-reformy>). Reforma ta wprowadziła nowe zasady i mechanizmy, a mianowicie:

- oddzielenie płatności od wielkości produkcji, by lepiej ukierunkować gospodarstwa na potrzeby rynku oraz ograniczyć zakłócenia w produkcji rolnej i w handlu produktami rolnymi; pomoc niezwiązana z wielkością produkcji stanowi odtąd „jednolitą płatność” dla gospodarstwa nastawioną na stabilizację dochodów;
- zasada wzajemnej zgodności (ang. cross-compliance) uzależniająca otrzymanie płatności jednolitych od spełnienia szeregu kryteriów dotyczących środowiska i zdrowia publicznego, w odpowiedzi na oczekiwania obywateli europejskich;
- zgodność z zasadami Światowej Organizacji Handlu – ostatecznym celem oddzielenia płatności od produkcji było umożliwienie włączenia systemu płatności jednolitych do „kategorii zielonej”;
- publiczna redystrybucja uprawnień do płatności przyznawanych gospodarstwom na podstawie danych historycznych, za pomocą dwóch mechanizmów: modulacji umożliwiającej przenoszenie środków między dwoma filarami WPR w celu intensyfikacji rozwoju obszarów wiejskich oraz ewentualnego stosowania regionalnego modelu oddzielenia płatności od produkcji pozwalającego na ujednolicenie dopłat do hektara przyznawanych na podstawie kryteriów terytorialnych;
- dyscyplina finansowa: zasada zapisana następnie w perspektywie finansowej na lata 2007–2013, zgodnie z którą zamrożono budżet pierwszego filaru WPR i ustalono obowiązkowe roczne pułapy;

¹ Nazwa reformy pochodzi od nazwiska komisarza ds. rolnictwa – Franza Fischlera.

ZIELONE FINANSE

- ponadto w 2007 r. została ustanowiona wspólna organizacja rynków produktów rolnych, która ujedynoliciła mechanizmy regulacji 21 istniejących wspólnych organizacji rynku.

Zmiany wprowadzone na skutek tej reformy dotyczyły także instrumentarium, ale przede wszystkim szerszego podejścia do polityki rolnej Unii Europejskiej (Siekierski, 2020). Zgodnie z tą reformą, filar I WPR miał za zadanie wspierać dochody rolników, natomiast filar II zasadniczo miał wspierać działania na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego, a także rozwoju obszarów wiejskich. Podkreślono znaczenie zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*), która wskazała na zakres zaleceń dotyczących standardów ochrony środowiska, zdrowotności ludzi, zwierząt i roślin. Zalecenia te powinny być respektowane przez rolników, którzy są zainteresowani pozyskaniem wsparcia finansowego z unijnego budżetu rolnego. Skutkiem tej reformy było oddzielenie finansowania od decyzji produkcyjnych rolników (określono to pojęciem ang. *decoupling*). Finałnie uzależniono płatności bezpośrednie od użytkowanej powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie (Wrzaszcz, Prandecki, 2020).

Kolejną istotną reformę zapoczątkowano w 2013 r., a wdrożona została w 2015 r. Zgodnie z tą reformą podkreślono kilka kluczowych kwestii, a mianowicie:

- 1) rozwój obszarów wiejskich,
- 2) finansowanie WPR, zarządzanie nią i monitorowanie,
- 3) dopłaty bezpośrednie dla rolników,
- 4) współpraca rynkowa.

Celem tej reformy było promowanie zrównoważonego rolnictwa oraz innowacji w tym sektorze. Został wprowadzony mechanizm zazielenienia (ang. *greening*), którego zadaniem było dalsze popularyzowanie praktyk prośrodowiskowych w Europie, uznanych za zrównoważone, tym samym sprzyjających ochronie zasobów takich jak gleba, woda, powietrze, a także bioróżnorodność. By skłonić rolników do poszanowania zasobów przyrody, wsparcie finansowe rolników w ramach polityki rolnej zostało uwarunkowane przestrzeganiem wymogów zazielenienia i odpowiadało 30% wartości płatności bezpośrednich. Rolnicy nie przestrzegający tych zasad mogli uzyskać odpowiednio niższe płatności bezpośrednie. W ramach zazielenienia skłaniano rolników do dywersyfikacji uprawianych roślin, utrzymania trwałych użytków zielonych oraz ochrony stref ekologicznych w obrębie gospodarstw (Euractiv, 2020).

Pod koniec 2019 r. ogłoszono strategię Europejskiego Zielonego Ładu. Pół roku później, w maju 2020 r. KE zaprezentowała dwie kluczowe strategie dotyczące rolnictwa, a mianowicie strategię „od pola do stołu” oraz strategię na rzecz bioróżnorodności 2030.

Europejski Zielony Ład

Europejski Zielony Ład stanowi integralną część opracowanej przez obecną Komisję strategii, mającej na celu m.in. wdrożenie agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i celów zrównoważonego rozwoju (ONZ, 2020). Europejski Zielony Ład to strategia, której celem jest zbudowanie nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto, a wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Zgodnie z dokumentacją KE, celem tej strategii jest ochrona i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem (Komisja Europejska, 2019a). Transformacja ta dotyczy wszystkich sektorów gospodarki, w tym także rolnictwa (Wrzaszcz, Prandecki, 2020). Europejski Zielony Ład oraz kolejne strategie z nim powiązane potwierdziły i umocniły wieloaspektowy charakter rolnictwa w polityce rolnej, wykraczający poza zapewnienie odpowiedniego wolumenu produkcji rolniczej i żywności.

Wdrożenie Europejskiego Zielonego Ładu wymaga jednak podjęcia szeregu działań zmierzających ku poprawie stanu środowiska przyrodniczego oraz stabilizacji klimatu poprzez wypracowanie skutecznych działań o zasięgu ogólnoeuropejskim. Zdefiniowane przez KE obszary działań są ze sobą ściśle powiązane i wzajemnie się uzupełniają, niemniej jednak należy zachować szczególną ostrożność w przypadku potencjalnych kompromisów między celami gospodarczymi, środowiskowymi i społecznymi.

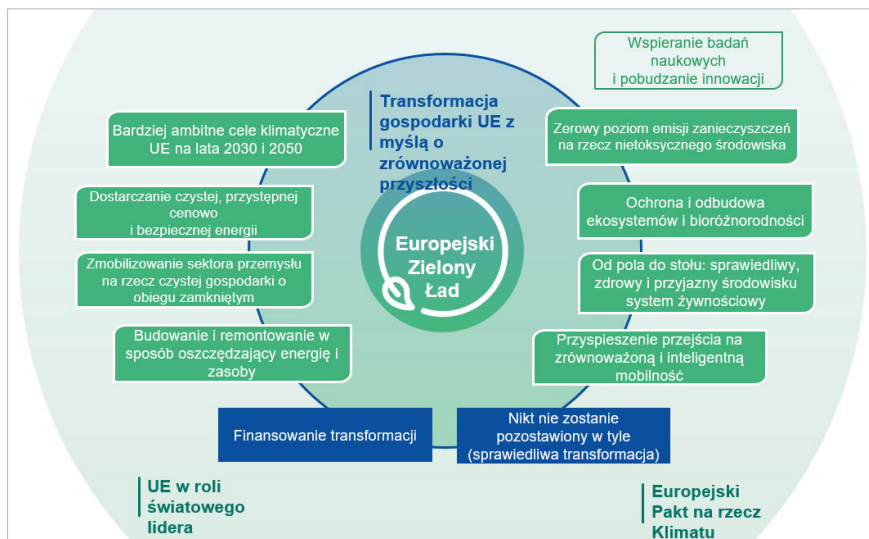
W komunikacie przedstawiono wstępny plan działania obejmujący główne polityki niezbędne do osiągnięcia Europejskiego Zielonego Ładu. Zaplanowano kilkadziesiąt inicjatyw obejmujących (rys. 6.1) (Komisja Europejska, 2019b):

- ekologizację wspólnej polityki rolnej, uwzględniającą strategię „od pola do stołu”,
- zachowanie i ochronę różnorodności biologicznej,
- ambitne cele klimatyczne oraz powiązanie z Europejskim Paktem na rzecz klimatu,
- czystą, przystępną cenowo i bezpieczną energię,
- dążenie do zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń na rzecz nietoksycznego środowiska,
- strategię przemysłową na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym,
- zrównoważoną i inteligentną mobilność,
- uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach polityki UE.

W przypadku rolnictwa szczególnie ważne są dwie pierwsze, a mianowicie strategia „od pola do stołu” oraz strategia na rzecz bioróżnorodności.

ZIELONE FINANSE

Rysunek 6.1. Europejski Zielony Ład – istota



Źródło: (Komisja Europejska, 2019a).

Strategia „od pola do stołu” oraz strategia na rzecz bioróżnorodności – kluczowe kwestie

Komisja Europejska 20 maja 2020 r. przyjęła Komunikat w sprawie Strategii „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego. Celem strategii „od pola do stołu” jest stworzenie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego środowiska systemu żywnościowego. Żywność wytwarzana w Europie powinna cechować się bezpieczeństwem, wartościami odżywczymi i wysoką jakością, a sposób jej wytwarzania powinien być bezpieczny dla środowiska przyrodniczego oraz neutralny dla klimatu. Strategia ta uwzględnia wyzwania związane ze zrównoważonymi systemami żywnościowymi i podkreśla znaczenie związków między zdrowiem ludzi, zdrowiem społeczeństwa i zdrowiem planety (<https://www.gov.pl/web/wprpo2020/strategia-od-pola-do-stolu>). Elementem strategii jest także zachęcanie społeczeństwa do spożywania żywności wytworzonej w sposób zrównoważony, cechującej się przystępną ceną oraz walorami odżywczymi i zdrowotnymi. To ważny obszar działań KE, który dotyczy dalszej ekologizacji wspólnej polityki rolnej (Komisja Europejska, 2020a).

Kilka dekad temu UE zainicjowała przejście na bardziej zrównoważone systemy produkcji. Mimo to produkcja żywności nadal powoduje zanieczyszczenie zasobów środowiska i ich zmniejszenie, a także utratę różnorodności biologicznej i zmiany klimatu. O znaczeniu środowiska w funkcjonowaniu człowieka świadczą dodatkowo wydarzenia ostatnich kilku lat, w których pandemia Covid-19 uwypuk-

liła siłę oddziaływania zjawisk przyrodniczych na funkcjonowanie społeczeństwa (Komisja Europejska, 2019c za Frans Timmermans). Równolegle obserwowany jest problem marnotrawstwa żywności oraz produkcji żywności o niskiej jakości (przyczyniającej się do wielu chorób), co potęguje potrzebę wypracowania systemowych rozwiązań. Wypracowanie takich rozwiązań wymaga wdrożenia zmian na poszczególnych ogniwach łańcucha żywnościowego. Pierwszym ogniwem łańcucha żywnościowego są rolnicy, co przesądza o ich decydującej roli we wdrażaniu strategii „od pola do stołu”. Działania rolników – wykonywane praktyki rolnicze, powinny przeciwdziałać zmianom klimatu, chronić środowisko przyrodnicze i nie umniejszać bioróżnorodności.

W strategii wskazano główne – ambitne – cele dotyczące różnych praktyk rolniczych, które powinny być osiągnięte do 2030 r. Cele te dotyczą redukcyjnej gospodarki pestycydami, nawozami oraz środkami przeciwdrobnoustrojowymi, a także rozwoju rolnictwa ekologicznego (Komisja Europejska, 2020a).

1. Cel dotyczący stosowania pestycydów – zmniejszenie stosowania pestycydów chemicznych i związane z nimi zagrożenia o 50 procent; zmniejszenie stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów o 50 procent. Uzasadnieniem przyjętego celu jest negatywny wpływ pestycydów na stan gleby, wody i powietrza.
2. Cel dotyczący stosowania nawozów – zmniejszenie strat składników pokarmowych o co najmniej 50 procent, nie dopuszczając przy tym do tego, aby doszło do pogorszenia żyzności gleby; ograniczenie stosowania nawozów o co najmniej 20 procent. Uzasadnieniem przyjętego celu jest zanieczyszczenie zasobów przyrody na skutek nadmiaru składników pokarmowych w środowisku, a także ich oddziaływanie na różnorodność biologiczną i klimat.
3. Cel dotyczący sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych – zmniejszenie o 50 procent sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych przeznaczonych dla zwierząt utrzymywanych w warunkach fermowych oraz stosowanych w akwakulturze. Uzasadnieniem przyjętego celu jest wzrost odporności drobnoustrojów na środki je zwalczające, będącej wynikiem ich powszechnego stosowania w leczeniu zwierząt i ludzi.
4. Cel dotyczący rolnictwa ekologicznego – powierzchnia gruntów rolnych użytkowanych zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego powinna stanowić 25 procent. O przyjęciu ambitnego celu przesądziło jego znaczenie w ochronie zasobów środowiska, korzystny wpływ na klimat, jak i pozytywne oddziaływanie na różnorodność biologiczną.

Kluczową rolę w osiągnięciu przyjętych celów EŻL będą odgrywać krajowe Plany Strategiczne dla WPR na lata 2023–2027. Zgodnie z założeniami, rozwiązania przedstawione w tych dokumentach powinny stymulować do popularyzacji praktyk rolnictwa zrównoważonego, w tym rolnictwa precyzyjnego, ekologicznego, a także dobrostanu zwierząt, agroekologii i agroleśnictwa. Nową propozycją w krajowych Planach Strategicznych są tzw. Ekoschematy. Ważną rolę w propagowaniu prośrodowiskowego i proklimatycznego rolnictwa będą odgrywały innowacje, w tym technologiczne.

ZIELONE FINANSE

Poza wyzwaniem, z jakimi będą zmierzali się rolnicy, także inne ogniwa łańcucha żywnościowego powinny być zaangażowane w poprawę stanu środowiska, w tym sektor przetwórstwa żywności i handlu, transportu. Istotną kwestią jest ograniczenie marnotrawstwa żywności.

Obok strategii „od pola do stołu”, istotną strategią dotyczącą rolnictwa jest „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030” (Komisja Europejska, 2020b), zawierająca symboliczny podtytuł pod nazwą „Przywracanie przyrody do naszego życia”, która także została opublikowana przez Komisję Europejską w dniu 20 maja 2020 r. Strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 jest ambitnym i długoterminowym planem, mającym na celu ochronę przyrody i odwrócenie procesu degradacji ekosystemów. Głównym celem strategii jest odbudowa bioróżnorodności w Europie do 2030 r. poprzez zastosowanie konkretnych działań i wypełnienie zobowiązań. Dodatkowo UE stawia sobie za cel przejęcie roli światowego lidera w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, co oznacza, że w przypadku podjęcia intensywnych działań przez inne kraje świata, polityka ochrony różnorodności biologicznej może być bardziej zaawansowana.

Realizacja celów na rok 2030 będzie odbywała się za pomocą dwóch rodzajów działań. Po pierwsze, kontynuowane będą prace w zakresie spójnej sieci obszarów chronionych oraz po drugie, podjęte zostaną działania na rzecz opracowania ambitnego unijnego planu odbudowy zasobów przyrodniczych. Jak wskazano wyżej, sieć obszarów chronionych Natura 2000 jest budowana od dawna i trwale obecna również w polityce rolnej. Jednakże w perspektywie najbliższych dziesięciu lat ma zostać rozbudowana do 30% powierzchni lądowej i morskiej Unii Europejskiej.

W zakresie ambitnych działań na rzecz odbudowy zasobów przyrodniczych wskazano dziesięć obszarów działania, spośród których dwa bezpośrednio odnoszą się do rolnictwa, tj. „Przywracanie przyrody na grunty orne” oraz „Rozwiązanie kwestii użytkowania gruntów rolnych i odbudowa ekosystemów gleby”. Ponadto problematykę rolną można zauważyć również w innych obszarach, np. dotyczących produkcji energii oraz ograniczenia zanieczyszczenia (Wrzaszcz, Prandecki, 2020).

W kontekście rolnictwa można stwierdzić, że strategia bioróżnorodności niewiele różni się od strategii „od pola do stołu”. Obie zawierają bardzo podobny zestaw działań mających na celu ograniczenie i odbudowę różnorodności biologicznej. Natomiast istotna różnica polega na dodatkowym zapisie, jaki możemy zauważyć w strategii bioróżnorodności, który zakłada konieczność utrzymania co najmniej 10% użytków rolnych zawierających elementy krajobrazu o wysokiej różnorodności. Są to m.in. strefy buforowe, podlegające albo niepodlegające płodozmianowi, ugory, żywopłoty, drzewa nieprodukcyjne, murki tarasowe, stawy itp. zasoby. Ich wartość polega na pochłanianiu dwutlenku węgla, zapobieganiu erozji i ubożeniu gleby, filtracji powietrza i wody oraz wspieraniu procesów przystosowania do zmian klimatu.

Rola ekosystemów jest ogromna, gdyż pełnią one różne niezbędne funkcje także dla człowieka, zapewniając żywność, słodką wodę, czyste powietrze i schronienie dla wielu gatunków, dodatkowo ograniczają występowanie szkodników i chorób, a także przyczyniają się do regulacji klimatu. Jak wskazano w sprawoz-

daniu przedstawionym przez Międzyrządową Platformę Naukowo-Polityczną w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów, bioróżnorodność na świecie zmniejsza się, co jest skutkiem zmiany sposobów użytkowania gruntów i akwenów morskich, bezpośredniej eksploatacji zasobów naturalnych, jak również zmiany klimatu (IPBES, 2020).

Wspólna polityka rolna na lata 2023–2027

Uzasadnienie

Wsparcie finansowe rolnictwa za sprawą polityki rolnej wynika z różnych przesłanek, w tym kluczowymi są (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pl):

- dochody rolników są o około 40% niższe niż dochody z działalności pozarolniczej,
- rolnictwo w stopniu większym zależy od warunków pogodowych i klimatu,
- rolnicy nie są w stanie natychmiast reagować na sygnały dotyczące popytu ze względu na okres cyklu produkcyjnego.

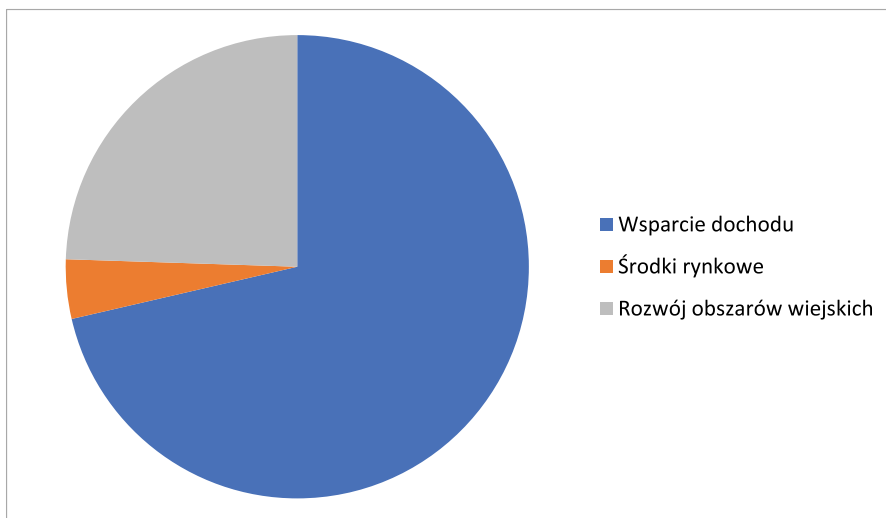
Zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju prowadzenie działalności rolniczej powinno dostarczać zarówno korzyści produkcyjno-ekonomicznych oraz społecznych, jak i środowiskowych (Zegar, 2012). Do głównych wyznaczników przyjazności środowiskowej prowadzonej działalności rolniczej zalicza się utrzymanie gleby w dobrym stanie poprzez właściwe gospodarowanie materią organiczną oraz składnikami odżywczymi, a także poszanowanie i troska o ochronę bioróżnorodności (Wrzaszcz, 2014). Uwzględniając trudności związane ze zrównoważaniem gospodarstw rolnych i sektora rolnego, sektor publiczny odgrywa istotną rolę na skutek proponowanych działań wspierających rolników, które obejmują:

- wsparcie dochodów za pomocą płatności bezpośrednich oraz wynagradzających rolników za przyjazną dla środowiska działalność i dostarczanie usług publicznych,
- wsparcie rynku w celu zaradzenia trudnym sytuacjom mającym miejsce na danym rynku,
- wsparcie rozwoju obszarów wiejskich wraz z programami krajowymi i regionalnymi.

Biorąc pod uwagę wyzwania, z jakimi mierzy się rolnictwo, w tym narastające problemy środowiskowe i klimatyczne, WPR podlegała modyfikacjom w celu dostosowania jej do aktualnych warunków i dostrzeganych problemów. W czerwcu 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące „nowej” WPR, w których nakreślono kierunek polityki oraz ambicje, sprecyzowane dalej w strategii Europejskiego Zielonego Ładu. Negocjacje Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej zakończyły się porozumieniem w sprawie reformy WPR, która została formalnie przyjęta 2 grudnia 2021 r. Ogólny podział środków został przedstawiony na rysunku 6.2.

ZIELONE FINANSE

Rysunek 6.2. Wsparcie UE dla rolników w 2019 r. – według działań (mld euro)



Źródło: Opracowano na podstawie: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pl

Przesłanki, działania, cele

Wspólna polityka rolna przystosowuje się do nowych wyzwań, przed którymi staje europejskie rolnictwo. Komisja Europejska proponuje zmiany na szczeblu UE, jak i krajów członkowskich, które mają zarówno charakter formalny (administracyjny), jak i merytoryczny (Rada Europejska, 2020a). W tym pierwszym przypadku w gestii Komisji pozostaje ustalenie: a) zestawu celów ogólnych dla całej WPR; b) zestawu narzędzi interwencyjnych, by państwa członkowskie mogły zrealizować cele WPR; c) wspólnego zestawu wskaźników, by w porównywalny sposób ocenić skuteczność zastosowanych środków (Wrzaszcz, Prandecki, 2020).

Odnosnie do kwestii merytorycznych, nowa WPR ma za zadanie wspierać realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu, stąd jej opracowaniu przyświecały różne przesłanki: środowiskowo-klimatyczne, społeczno-ekonomiczne oraz rynkowe (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_pl#anewwayofworking).

Przesłanki środowiskowo-klimatyczne i powiązane z nimi działania:

- Zwiększenie ambicji środowiskowo-klimatycznych.
 - Krajowe Plany WPR powinny być zgodne z przepisami dotyczącymi środowiska i klimatu.
 - Krajowe Plany WPR powinny wskazywać na wyższy poziom ambicji poprzez zakres działań na rzecz środowiska i klimatu w porównaniu z poprzednim okresem programowania.

- Wkład w realizację celów Zielonego Ładu.
 - Krajowe plany WPR powinny odnosić się do osiągnięcia poszczególnych celów Zielonego Ładu.
- Wprowadzenie tzw. wzmocnionej warunkowości.
 - Płatności beneficjentów WPR będą powiązane z bardziej restrykcyjnym zakresem wymogów podstawowych.
- Wprowadzenie nowego działania, tzw. Ekoschematy.
 - Co najmniej 25% budżetu ustalonego na płatności bezpośrednio zostanie przeznaczone na Ekoschematy, w celu zachęcenia rolników do stosowania przyjaznych dla klimatu i środowiska praktyk rolniczych, a także do poprawy dobrostanu zwierząt.
- Wzmocnienie rozwoju obszarów wiejskich.
 - Co najmniej 35% środków finansowych zostanie przeznaczone na działania proklimatyczne, prośrodowiskowe oraz dotyczące dobrostanu zwierząt.
- Wzmocnienie klimatu i bioróżnorodności.
 - Założono, że 40% budżetu WPR będzie związane z klimatycznymi działaniami oraz przeznaczenie 10% budżetu na cele związane z bioróżnorodnością.
- Wprowadzenie programów operacyjnych.
 - Co najmniej 15% budżetu zostanie przeznaczone na ochronę środowiska w sektorze owoców i warzyw.
- Przesłanki społeczno-ekonomiczne i powiązane z nimi działania:
- Redystrybucja wsparcia dochodów.
 - Co najmniej 10% płatności bezpośrednich powinno być przeznaczone na narzędzie redystrybucji wsparcia dochodu, w celu zaspokojenia potrzeb mniejszych i średnich gospodarstw.
- Wsparcie rolników aktywnych zawodowo.
 - Przyjęto definicję rolnika aktywnego zawodowo. Wyłącznie rolnicy czynni zawodowo mogą otrzymać określone wsparcie.
- Wprowadzenie warunkowości społecznej.
 - Powiązanie płatności w ramach WPR z przestrzeganiem niektórych unijnych norm pracy; zachęcenie beneficjentów do poprawy warunków pracy w gospodarstwach rolnych.
- Przyjęcie konwergencji płatności.
 - Przyjęcie zbliżonych poziomów wsparcia dochodu w krajach UE.
- Wspieranie młodych rolników:
 - Co najmniej 3% budżetu płatności bezpośrednich będzie przeznaczone na młodych rolników w formie wsparcia dochodów lub inwestycji lub pomocy na rozpoczęcie działalności.
- Poprawa równowagi płci:
 - Równość płci i zwiększenie udziału kobiet w rolnictwie są po raz pierwszy częścią celów planów strategicznych WPR.
- Przesłanki rynkowe i powiązane z nimi działania:
- Zwiększenie siły przetargowej.
 - Wprowadzone przepisy powinny wzmocnić współpracę producentów.

ZIELONE FINANSE

- Orientacja rynkowa.
 - Zachęcenie gospodarstw do dostosowania podaży do popytu w Europie i poza jej granicami.
- Rezerwa na wypadek kryzysów.
 - Zreformowana WPR obejmuje nową rezerwę finansową w wysokości co najmniej 450 mln euro rocznie.
- Wsparcie w sektorze wina.
 - Wprowadzenie przepisów mających na celu poprawę wsparcia dla sektora wina.

Reasumując, polityka rolna UE na lata 2023–2027 wyróżnia się nowymi elementami, które umożliwiają bardziej efektywne jej dostosowanie do potrzeb środowiskowych i klimatycznych. Nowe elementy to (Czapla, 2022; Pomianek, 2022):

- obowiązkowe zabezpieczenie minimalnego poziomu funduszy² przeznaczonych na cel klimatyczny, tj. 40% łącznej alokacji I i II filaru WPR,
- obowiązkowe zabezpieczenie minimalnego poziomu funduszy przeznaczonych na cel środowiskowy, tj. 35% alokacji II filaru WPR,
- obowiązkowe zabezpieczenie minimalnego poziomu funduszy przeznaczonych na Ekoschematy, tj. 25% koperty płatności bezpośrednich,
- dostosowanie krajowych Planów WPR do celów Europejskiego Zielonego Ładu i odniesienie do strategii „od pola do stołu” i strategii na rzecz bioróżnorodności.

Wskazane powyżej przesłanki i działania podjęte przez Komisję Europejską są powiązane z konkretnymi dziewięcioma celami szczegółowymi WPR, jakie ustalono dla sektora rolnego na najbliższą perspektywę finansową (rys. 6.3). Cele te związane są ze wspólnymi celami UE w zakresie zrównoważonego rozwoju społecznego, środowiskowego i gospodarczego w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Cele nowej WPR zorientowane są na bardziej skuteczną realizację polityki w zakresie ochrony środowiska i klimatu oraz uwzględniają wyzwania takie jak wspieranie wiedzy, innowacji i cyfryzacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Cele szczegółowe dzielą się na 3 grupy, adekwatnie do aspektów zrównoważonego rozwoju. Trzy cele dotyczą wspierania ekonomiki gospodarstw rolnych (cele: wspieranie godziwych dochodów gospodarstw rolnych i ich odporności w całej Unii w celu zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego; zwiększenie zorientowania na rynek i konkurencyjności, w tym większe ukierunkowanie na badania naukowe, technologię i cyfryzację; poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości). Kolejne 3 cele WPR dotyczą kwestii środowiskowo-klimatycznych (cele: przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także do zrównoważonej produkcji energii; wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze; przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej,

² Ang. ring fencing – zabezpieczenie minimalnego poziomu funduszy przeznaczonych na dany cel.

Rysunek 6.3. Cele szczegółowe WPR na lata 2023–2027



Źródło: <https://www.gov.pl/web/wprpo2020/cele-wpr1>; https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_pl

wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu). Pozostałe trzy cele wiążą się z obszarem społecznym (cele: przyciąganie młodych rolników i ułatwianie rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich; promowanie zatrudnienia, wzrostu, włączenia społecznego i rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, w tym biogospodarki i zrównoważonego leśnictwa; poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, jak też dobrostanu zwierząt). Dodatkowo cel przekrojowy dotyczy modernizacji sektora poprzez wspieranie i dzielenie się wiedzą, innowacjami i cyfryzacją w rolnictwie i na obszarach wiejskich oraz zachęcanie do ich wykorzystywania (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_pl).

Z założenia nowa WPR ma być bardziej dostosowana do sytuacji danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie odpowiadają za określenie większości warunków kwalifikowalności na poziomie krajowym, aby dostosować je do swych uwarunkowań oraz oczekiwanych do osiągnięcia celów (https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_pl). Poszczególne państwa są jednocześnie odpowiedzialne za wybór konkretnych interwencji, które uznają za najskuteczniejsze przy realizacji celów szczegółowych. W odniesieniu do państw członkowskich, Komisja Europejska oczekuje:

ZIELONE FINANSE

- a) opracowania planu strategicznego na podstawie zidentyfikowanych potrzeb danego kraju, który musi uzyskać akceptację Komisji;
- b) wskazania sposobu wykorzystania środków finansowych, by sprostać wskazanym potrzebom, wraz z zastosowanymi narzędziami i celami;
- c) przygotowania sprawozdań, wskazujących postępy w realizacji przyjętych celów.

Biorąc pod uwagę kształt WPR na lata 2023–2027 oraz wymogi dotyczące Europejskiego Zielonego Ładu, z perspektywy Polski podkreślone są następujące kwestie (<https://www.gov.pl/web/wprpo2020/polskie-priorytety>):

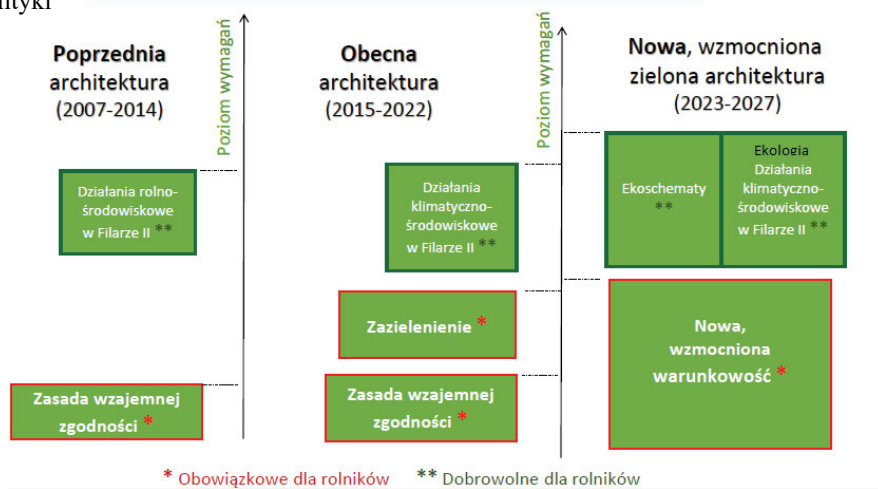
1. Wspólna polityka rolna jest kompleksową polityką UE, która realizuje coraz więcej celów publicznych, a kolejne reformy wychodzą naprzeciw nowym wyzwaniom. WPR odpowiada za warunki konkurencji na jednolitym rynku, decydując o stabilności warunków prowadzenia działalności rolniczej.
2. WPR także w przyszłości powinna zapewniać społeczeństwu UE niezależność żywnościową, w tym dostęp do żywności o wysokiej jakości.
3. Budżet WPR powinien odzwierciedlać europejską wartość dodaną tej polityki – fundament jednolitego rynku artykułów rolno-spożywczych UE.
4. Zapewnienie równych warunków konkurowania na jednolitym rynku rolno-żywnościowym jest ważnym WPR, a do jego realizacji uzasadniane jest m.in. odejście od historycznych kryteriów podziału środków na płatności bezpośrednie oraz zakończenie procesu wyrównania poziomu dopłat bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi.
5. Traktatowe cele WPR przeciwdziałają sytuacjom kryzysowym w rolnictwie, co wymaga aktywniejszego korzystania z instrumentów wspólnej organizacji rynków rolnych. Konieczna jest także poprawa funkcjonowania łańcucha rynkowego i przeciwdziałanie praktykom protekcyjnym pojawiającym się na rynku UE.
6. Poziom i stabilizacja dochodów, szczególnie małych gospodarstw rolnych, będą silnie zależę od wysokości wsparcia bezpośredniego i dywersyfikacji źródeł dochodów. Większe gospodarstwa towarowe potrzebują efektywniejszych instrumentów zarządzania ryzykiem produkcyjnym i cenowym.
7. Należy wzmocnić finansowanie II filara WPR i zachować spójnościowe kryteria podziału budżetu na ten filar, zapewniając odpowiednio zaangażowanie pozostałych polityk unijnych na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.
8. Obecne rozwiązania prawne pozostawiają miejsce do dalszej modernizacji WPR w sposób ewolucyjny. Realne uproszczenie poszczególnych instrumentów wymaga m.in. większego zaufania do państw członkowskich.
9. Konieczna jest koordynacja WPR z innymi unijnymi politykami, które coraz silniej wpływają na rolnictwo i produkcję żywności. Realizacja ambitnych celów nie będzie możliwa bez odpowiedniej wspólnotowej polityki rolnej.

Zielona architektura

W związku z większymi ambicjami środowiskowymi i klimatycznymi Komisja Europejska zaproponowała nową „zieloną” architekturę WPR na lata 2023–2027, która z jednej strony opiera się na obowiązkowych działaniach – nowej wzmocnionej warunkowości, z drugiej zaś uwzględnia dodatkowe dobrowolne działania, takie jak ekoschematy, wsparcie rolnictwa ekologicznego oraz programy rolno-środowiskowo-klimatyczne (rysunek 6.4). Zwiększone ambicje polityczne w zakresie środowiskowo-klimatycznym przekładają się na dodane zobowiązania i zachęty dla rolników, wśród których uwzględniono następujące praktyki rolnicze:

- dbanie o gleby bogate w węgiel poprzez ochronę terenów podmokłych i torfowisk,
- wprowadzenie obowiązkowego narzędzia do gospodarki składnikami odżywczymi, by poprawić jakość wody, zredukować poziom amoniaku i podtlenku azotu,
- stosowanie płodozmianu zamiast dywersyfikacji uprawianych roślin,
- wprowadzenie ekoschematów przez kraje UE, by wspierać lub zachęcać rolników do przestrzegania praktyk rolnych korzystnych dla klimatu i środowiska, wychodzących poza wymogi podstawowe.

Rysunek 6.4. Zielona architektura WPR – porównanie poprzedniej, obecnej i nowej polityki



Źródło: Przygotowano na podstawie (Czapla, 2022, MRiRW, 2022).

Nowa, wzmocniona warunkowość

W najbliższej perspektywie finansowej – na lata 2023–2027 – nowy system warunkowości łączy nowe wymogi wraz z dotychczasowymi wymogami zazielenienia i wzajemnej zgodności (w skład której wchodziły normy dobrej kultury rolnej

ZIELONE FINANSE

zgodnej z ochroną środowiska, tzw. normy GAEC (ang. *Good agricultural and environmental conditions*) i podstawowe wymogi w zakresie zarządzania, czyli wymogi SMR, ang. *Statutory Management Requirements*). Warunkowość to podstawowy i obowiązkowy element nowej, zielonej architektury WPR, który silniej akcentuje kwestie środowiskowe i klimatyczne w porównaniu z dotychczasową perspektywą finansową. System ten uzależnia otrzymanie pełnego wsparcia finansowego w ramach WPR od zapewnienia przez beneficjentów zgodności praktyk rolniczych z podstawowymi normami dotyczącymi środowiska, zmian klimatu, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, zdrowia roślin i dobrostanu zwierząt. Wszyscy beneficjenci płatności bezpośrednich oraz płatności powiązanych z rozwojem obszarów wiejskich zobowiązani będą do przestrzegania tych norm i wymogów. Zakres nowego systemu warunkowości stanowił także podstawę do określenia wymagań dla dodatkowo płatnych, dobrowolnych działań, takich jak: ekoschematy, wsparcie rolnictwa ekologicznego czy działania rolno-środowiskowo-klimatyczne.

System warunkowości uwzględnia szereg praktyk rolniczych korzystnie oddziałujących na: klimat (łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej), wodę, glebę (jej jakość i ochronę), różnorodność biologiczną i krajobraz (ochronę i jakość), a także uwzględnia praktyki zapewniające zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowotność roślin, czy też dobrostan zwierząt. W przyjętym kształcie warunkowość obejmuje następujące wymogi GAEC i SMR (szerzej por. Czapla, 2022; MRiRW, 2022):

1. Dotyczące przeciwdziałania zmianom klimatu:
 - GAEC 1. Utrzymywanie TUZ w oparciu o stosunek powierzchni TUZ do powierzchni UR na poziomie krajowym.
 - GAEC 2. Ochrona terenów podmokłych i torfowisk od 2025 r. Zakaz przekształcania i zaorywania wyznaczonych obszarów podmokłych i torfowisk.
 - GAEC 3. Zakaz wypalania gruntów rolnych.
2. Dotyczące ochrony wody:
 - GAEC 4. Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych. Zakaz stosowania nawozów i środków ochrony roślin w odległości co najmniej 3 m od wód powierzchniowych.
 - SMR 1. Ramowa Dyrektywa Wodna (Wymogi dotyczące kontroli pozwoleń na pobór i piętrzenie wód) i SMR 2. Dyrektywa Azotanowa (Przestrzeganie wymogów dotyczących stosowania i dawkowania nawozów zawierających azot oraz sposobów przechowywania nawozów naturalnych).
3. Dotyczące ochrony gleby:
 - GAEC 5: Zarządzanie orką w celu zmniejszenia ryzyka degradacji i erozji gleby, biorąc pod uwagę nachylenie terenu.
 - GAEC 6: Minimalna pokrywa glebowa w najbardziej newralgicznych okresach. Utrzymanie okrywy ochronnej gleby w okresie od dnia 1 listopada do dnia 15 lutego na co najmniej 80% GO w gospodarstwie w całym kraju.
 - GAEC 7. Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na GO – wyłączenie gospodarstw do 10 ha GO.

4. Dotyczące ochrony bioróżnorodności i krajobrazu (nie dotyczy gospodarstw do 10 ha gruntów ornych):
 - SMR 3 i SMR 4 – dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa.
 - GAEC 8:
 - Zachowanie elementów krajobrazu.
 - Zakaz przycinania żywopłotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków oraz okresu wychowu młodych.
 - Minimalny udział powierzchni GO wykorzystanych na obiekty/obszary nieprodukcyjne lub międzyzplony lub uprawy wiążące azot uprawiane bez środków ochrony roślin.
 - GAEC 9: Zakaz przekształcania lub zaorywania TUZ wyznaczonych jako cenne na obszarach Natura 2000.
5. Dotyczące ochrony zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotność roślin (bezpieczeństwo żywności, środki ochrony roślin) oraz dobrostanu zwierząt:
 - SMR 8: Dyrektywa 2009/128 na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów (Wymogi dotyczące ograniczeń w stosowaniu środków ochrony roślin na obszarach chronionych, m.in. na terenie parków narodowych, obszarach Natura 2000, strefach wody do poboru, strefach ochrony siedlisk oraz wymogi dotyczące postępowania z opakowaniami po środkach ochrony roślin, resztkami cieczy użytkowej po zabiegu czy też unieszkodliwianiem niewykorzystanych środków ochrony roślin).

Reasumując, nowa, wzmocniona warunkowość obejmuje zarówno dotychczasowe elementy, jak i nowe normy GAEC i SMR, które dotychczas nie obowiązywały, bądź obowiązywały w węższym zakresie. Do tych drugich należą:

- GAEC 2: odpowiednia ochrona terenów podmokłych i torfowisk; dotyczy zakazu przekształcania i zaorywania trwałych użytków zielonych na ww. obszarach od 2025 r.;
- GAEC 4: wprowadzenie na strefach buforowych wzdłuż cieków wodnych zakazu stosowania nawozów i środków ochrony roślin w odległości co najmniej 3 m od wód powierzchniowych;
- SMR 1. Ramowa Dyrektywa Wodna (Wymogi dotyczące kontroli pozwoleń na pobór i piętrzenie wód) i SMR 2. Dyrektywa Azotanowa (Przestrzeganie wymogów dotyczących stosowania i dawkowania nawozów zawierających azot oraz sposobów przechowywania nawozów naturalnych);
- GAEC 5: zarządzanie gruntami na stokach o nachyleniu od 14%;
- GAEC 6: utrzymanie okrywy ochronnej gleby w okresie od dnia 1 listopada do dnia 15 lutego na co najmniej 80% gruntów ornych w gospodarstwie w całym kraju;
- GAEC 8: praktyki na rzecz zachowania różnorodności biologicznej i klimatu, z których wyłączona jest część gospodarstw, do 10 ha gruntów ornych – przestrzeganie minimalnego udziału powierzchni gruntów ornych wykorzystanych na obiekty/obszary nieprodukcyjne lub międzyzplony lub uprawy wiążące azot uprawiane bez środków ochrony roślin:

- a) minimum 4% gruntów ornych na obiekty lub obszary nieprodukcyjne lub
- b) co najmniej 7% w przypadku, gdy do wypełniania normy wykorzystywane są międzyplony lub uprawy wiążące azot, uprawiane bez środków ochrony roślin – z tego co najmniej 3% powierzchni gruntów ornych stanowią obszary lub obiekty nieprodukcyjne lub grunty ugorowane).

Do wyliczenia odsetka gruntów ornych wykorzystywane będą tzw. współczynniki konwersji i ważenia.

- SMR 8: wymogi związane z Dyrektywą 2009/128 na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów.

Ekoschematy – nowy program

WPR, obok nowej, wzmocnionej warunkowości, uwzględnia także program na rzecz klimatu i środowiska, tzw. ekoschematy (DPR, MRiRW, 2020; Czapla, 2022). To nowy rodzaj płatności bezpośrednich, obowiązkowy do wdrożenia dla każdego państwa członkowskiego, lecz jest on dobrowolny dla rolników, którzy chcą stosować dodatkowe praktyki prośrodowiskowe, wykraczające poza wymogi obligatoryjne, uwzględnione w zasadach nowej wzmocnionej warunkowości. Wsparcie w ramach ekoschematów będzie powiązane z realizacją rocznego zobowiązania, przy uwzględnieniu powierzchni, na której są realizowane. Wsparcie to będzie formą dodatkowej płatności do podstawowego wsparcia dochodu lub płatnością stanowiącą rekompensatę za poniesione dodatkowe koszty oraz utracone dochody (Wrzaszcz, Prandecki, 2020).

Ekoschematy realizują cele środowiskowe i klimatyczne WPR, a mianowicie przyczyniają się do ochrony zasobów gleby, wód, klimatu, dobrostanu zwierząt, różnorodności biologicznej w produkcji rolnej. Promują one praktyki, które przekładają się na dochody rolnicze poprzez zwiększenie żyzności gleby, odporności upraw na suszę, racjonalne nawożenie, a także poprawę jakości plonów. Zgodnie z założeniem ekoschematy powinny być realizowane przez jak największą liczbę rolników.

W związku z tym wygosparowano na nie budżet w wysokości min. 25% kwoty płatności bezpośrednich, który będzie kształtował się średnio na poziomie ok. 884 mln EUR/rok, w latach 2023–2026. Budżet ten jest około dwukrotnie wyższy (ok. 440 mln EUR/rok) w porównaniu ze środkami przeznaczonymi na program rolno-środowiskowo-klimatyczny oraz rolnictwo ekologiczne (Czapla, 2022).

Ekoschematy to działania zaplanowane do realizacji w danym roku, które zostały dostosowane do obszarów problemowych polskiego rolnictwa oraz potrzeby realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu. Bezpośrednio działania te odwołują się do celów środowiskowych i klimatycznych nowej WPR. Jak wynika z krajowego Planu Strategicznego, ekoschematy to szeroki wachlarz praktyk rolniczych uwzględniających różnorodność polskiego rolnictwa pod względem agrotechnicznym, technologicznym, struktury gospodarstw, typu produkcji (roślinna,

zwierzęca) czy wielkości gospodarstwa, a mianowicie (Czapla, 2022; MRiRW, 2022):

- Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi

Praktyki te związane są z sekwestracją CO₂, która przyczynia się do ochrony gleby i środowiska. Zapewnienie zdrowia przekłada się na jakość plonów, a dalej wymierne korzyści dla producenta rolnego. Wyższy poziom materii organicznej w glebie skutkuje ulepszoną strukturą gleby, zwiększoną odpornością na zmienność pogody, susze i powodzie (większa pojemność wodna i retencja wody), a także większą zdolnością do zatrzymywania składników odżywczych, co ogranicza ich straty poprzez spływ z pól uprawnych, powodując efekt środowiskowy i ekonomiczny.

Ten ekoschemat opiera się na systemie punktowym, czyli poszczególnym praktykom przypisano odpowiednią liczbę punktów. Każdy punkt odpowiada 100 zł. Łączna suma punktów stanowi podstawę do ustalenia wysokości płatności dla rolnika, stanowiącej rekompensatę dodatkowych poniesionych kosztów i utraconych dochodów w wyniku realizacji danej praktyki³.

Wyróżniono następujące praktyki rolnictwa węglowego, które rolnik może realizować w gospodarstwie rolnym, tytułem uzyskania wsparcia finansowego:

- Ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt – celem jest ochrona bioróżnorodności poprzez właściwe gospodarowanie na trwałych użytkach zielonych o niskiej wartości produkcyjnej.
- Międzyplony ozime/Wsiewki śródplonowe – celem jest poprawa stanu gleb poprzez zwiększanie zawartości substancji organicznej i ochrona przed erozją.
- Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – celem jest właściwe zarządzanie nawożeniem dostosowanym do zasobności gleb i potrzeb roślin z wykorzystaniem analizy gleb i systemów wspomaganie decyzji w zakresie nawożenia, przyczyni się też do zmniejszenia zużycia nawozów.
- Wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od aplikacji – celem praktyki jest ograniczenie emisji amoniaku do atmosfery.
- Stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbrzgowo na gruntach ornych i trwałych użytkach zielonych – celem jest ograniczenie emisji amoniaku do atmosfery.
- Różnicowana struktura upraw – celem jest zwiększenie materii organicznej, ograniczenie monokultur, różnicowanie upraw, co wpływa na ich odporność.
- Uproszczone systemy uprawy – celem jest wsparcie konserwującej uprawy roli, która ma służyć przede wszystkim zachowaniu naturalnych zasobów przyrody przy równoczesnym osiągnięciu zadowalających plonów.

³ Warunkiem przystąpienia do ekoschematu jest uzyskanie co najmniej takiej liczby punktów (minimalna liczba), która odpowiada równowartości punktów, jaką rolnik otrzymałby w sytuacji realizacji na co najmniej 25% powierzchni użytków rolnych najwyższej punktowanej praktyki. Uzyskanie minimalnej liczby punktów możliwe jest za pomocą co najmniej jednej lub dowolnej liczby praktyk (MRiRW, 2022).

ZIELONE FINANSE

- Wymieszanie słomy z glebą – celem jest zwiększenie poziomu zawartości materii organicznej, jak i składników pokarmowych.
- Ekoschematy nieobjęte systemem punktowym
- Obszary z roślinami miododajnymi – celem interwencji jest zachęcenie rolników do tworzenia obszarów z roślinami miododajnymi, stanowiącymi długotrwałe, różnorodne i bezpieczne żerowiska dla pszczoły miodnej i dzikich owadów zapylających; obszary takie przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej. Interwencja będzie polegała na tworzeniu obszarów z roślinami miododajnymi.
- Prowadzenie produkcji rolnej w systemie integrowanej produkcji roślin (IPR) – celem interwencji jest zachęcenie rolników do prowadzenia produkcji roślinnej w sposób zrównoważony, przy jednoczesnym utrzymaniu wielkości plonów na odpowiednim poziomie, a także zachowania trwałych użytków zielonych jako istotnego czynnika przyczyniającego się do wzmocnienia równowagi środowiska przyrodniczego. W metodykach IPR określa się m.in. płodozmian, dobór odmian, sposób przygotowania, uprawę gleby, sposób siewu, ochronę roślin, nawożenie (terminy, dawki). IPR podlega certyfikacji, a produkt jest rozpoznawalny na rynku.
- Biologiczna ochrona upraw – celem interwencji jest ograniczenie stosowania chemicznych środków ochrony roślin, co będzie miało pozytywny wpływ na ochronę różnorodności biologicznej i zmniejszy depozycję chemicznych środków ochrony roślin do środowiska. Wsparcie przyczyni się do złagodzenia trudności występujących przy produkcji roślinnej chronionej biologicznie.
- Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych – celem interwencji jest promowanie retencjonowania wody, które poprawia gospodarkę wodną, a także ogranicza emisję dwutlenku węgla do atmosfery (poprzez ograniczenie rozkładu materii organicznej). Płatność do użytków zielonych objętych płatnościami: w ramach jednej z praktyk rolnictwa węglowego i zarządzania składnikami odżywczymi, ekologicznymi, rolno środowiskowo klimatycznymi.
- Dobrostan zwierząt

Dobrostan zwierząt ma na celu zrekomensowanie dodatkowych poniesionych kosztów i utraconych dochodów w wyniku wprowadzenia praktyk hodowlanych związanych z podwyższonym dobrostanem zwierząt. Kontynuacja wsparcia dla gatunków/grup zwierząt objętych działaniem Dobrostan zwierząt PROW 2014–2020, tj. świnie (tuczniaki), bydło (krowy mleczne, krowy mamki) i owce, oraz rozszerzenie o kury nioski, kurczęta brojlery, indyki mięsne, konie, bydło opasowe oraz kozy. Opiera się na systemie punktowym – poszczególnym praktykom poprawiającym dobrostan zwierząt przypisano odpowiednią liczbę punktów (1 pkt. wiąże się w płatnością w wysokości 100 zł)⁴.

⁴ Warunek przystąpienia do realizacji ekoschematu w systemie punktowym: zapewnienie zwierzętom utrzymywanym bez uwięzi zwiększonej o co najmniej 20 powierzchni bytowej w budynkach/pomieszczeniach, (Czapla, 2022).

Rolnictwo ekologiczne

Poza filarem 1 WPR, filar 2 WPR uwzględnia inne działania klimatyczno-środowiskowe, które są obowiązkowe do wdrożenia dla państwa członkowskiego. W ramach tego filaru zostaną ujęte zarówno wsparcie rolnictwa ekologicznego, jak i program rolno-środowiskowo-klimatyczny, a także inne interwencje na rzecz przyrody i klimatu (DPR, MRiRW, 2019; Czapla, 2022; MRiRW, 2022):

System rolnictwa ekologicznego istnieje niezależnie od płatności ekologicznych Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Rolnicy uczestniczący w tym systemie mogą uzyskać wsparcie finansowe w ramach działania Rolnictwo ekologiczne. Zgodnie z założeniami, rolnictwo ekologiczne to prowadzenie produkcji rolniczej w sposób łączący najkorzystniejsze dla środowiska praktyki, ochronę zasobów naturalnych, wysoki stopień różnorodności biologicznej, a także stosowanie wysokich standardów dotyczących dobrostanu zwierząt (MRiRW, 2018; Ziętara, Mirkowska, 2021). Oferuje ono konsumentom wyroby wytwarzane przy użyciu substancji naturalnych i naturalnych procesów (MRiRW, 2022).

Wsparcie finansowe ze środków UE i budżetu państwa w ramach PROW jest dostępne w Polsce od 2004 roku⁵. Większość rolników ekologicznych korzysta z tego typu wsparcia. Obecnie realizowane działanie Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020 jest w znacznej mierze kontynuacją wsparcia oferowanego dla gospodarstw ekologicznych od momentu wejścia Polski do UE w zakresie programu rolnośrodowiskowego, wdrażanego w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, a następnie PROW 2007–2013 (Wrzaszcz, Zieliński, 2021).

Ogólne zasady wdrażania działania Rolnictwo ekologiczne określone są w prawodawstwie UE, natomiast na poziomie krajowym określono szczegółowe warunki jego realizacji. Warunki te są zawarte w PROW na lata 2014–2020, w ustawie o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków EFROW oraz rozporządzeniu MRiRW w sprawie działania Rolnictwo ekologiczne (tzw. rozporządzeniu ekologicznym). Ze względów środowiskowych jest bardzo ważne, aby gospodarstwa ekologiczne prowadziły produkcję wielokierunkową. Zgodnie z przepisami UE płatność ekologiczna może być przyznawana do powierzchni upraw ekologicznych.

Ekologiczne metody produkcji wpisują się w realizację wielu celów szczegółowych WPR. Zgodnie z Planem Strategicznym zaplanowana jest kontynuacja działania Rolnictwo ekologiczne PROW 2014–2020, tzn. wsparcie do powierzchni różnych grup upraw, tj. rolnicze, warzywne, zielarskie, sadownicze podstawowe, jagodowe, sadownicze ekstensywne, paszowe oraz trwałe użytki zielone, prowadzonych zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego w okresie konwersji i po okresie konwersji. Celem tej interwencji na rzecz rolnictwa ekologicznego jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy podejmują się utrzymać

⁵ Przed 2004 rokiem rolnictwo ekologiczne było wspierane ze środków budżetu państwa. Strumień wsparcia był zdecydowanie mniejszy w porównaniu z dopłatami do rolnictwa ekologicznego od 2004 roku.

lub przejść na praktyki i metody rolnictwa ekologicznego określone w prawodawstwie unijnym i krajowym. Zobowiązania ekologiczne w ramach interwencji będą podejmowane przez rolników na okres 5 lat. Rolnicy będą mieli obowiązek posiadania planu działalności ekologicznej. Warunkiem przyznania płatności do upraw paszowych na gruntach ornych oraz do trwałych użytków zielonych jest posiadanie zwierząt w obsadzie co najmniej 0,5 sztuki dużej/ha (Czapla, 2022; MRiRW, 2022).

Działania rolno-środowiskowo-klimatyczne

Jednym z celów WPR jest promowanie praktyk rolniczych, które sprzyjają ochronie środowiska. Cel ten jest realizowany m.in. poprzez wdrażanie we wszystkich państwach członkowskich UE programu rolnośrodowiskowego (2004–2013)/działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w ramach PROW (2014–2020). Płatności te rekompensują rolnikowi poniesione dodatkowe koszty i utracone dochody (MRiRW, 2017). Działanie to polega na dobrowolnym stosowaniu metod produkcji sprzyjającej zachowaniu różnorodności biologicznej, krajobrazu oraz zasobów środowiska. Istotą działania rolno-środowiskowo-klimatycznego jest promowanie praktyk rolniczych przyczyniających się do ochrony gleb, wód, klimatu, cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków, zagrożonych zasobów genetycznych roślin uprawnych i zwierząt gospodarskich, a także ochrony różnorodności krajobrazu (Wrzaszcz, Zieliński, 2021).

Praktyki stosowane w ramach działania wpływają na zwiększenie różnorodności biologicznej, przyczyniają się do zwiększenia różnorodności gatunkowej i liczebności owadów zapylających, a także do tworzenia siedlisk występowania wielu gatunków zwierząt. Wymogi działania prowadzą do bardziej ekstensywnego użytkowania, tj. stosowania praktyk rolniczych, które są przyjazne dla środowiska, co w efekcie wiąże się z poniesieniem kosztów gospodarowania i utratą części zysków.

Obecnie realizowane działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne składa się z siedmiu pakietów, w ramach których wyróżnione są szczegółowe warianty. Każdy pakiet i wariant określa zakres praktyk rolniczych sprzyjających zachowaniu środowiska przyrodniczego. Rolnicy, w zależności od lokalnych uwarunkowań przyrodniczych i rodzaju prowadzonej produkcji, mogą wybrać odpowiedni dla siebie pakiet i wariant, podjąć zobowiązanie co do stosowania odpowiednich praktyk w okresie 5 lat i uzyskać z tego tytułu płatności.

Działania prośrodowiskowe i proklimatyczne, poza rolnictwem ekologicznym, zaplanowane/lub kontynuowane od 2023 to (MRiRW, 2022):

1. Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000 oraz poza obszarami Natura 2000 – celem tej interwencji jest utrzymanie, zapobieganie pogarszaniu się lub przywrócenie właściwego stanu ochrony na obszarach Natura 2000: cennych siedlisk przyrodniczych (tj. zmiennowilgotne łąki trzęślicowe, zalewowe łąki selernicowe i słonorośla, murawy, półnaturalne łąki wilgotne, półnaturalne łąki świeże, torfowiska), a także

- siedlisk lęgowych ptaków (tj. rycyka, kszyka, krwawodzioba, czajki, dubelta, kulika wielkiego, wodniczki, derkacza), których występowanie jest uzależnione od prowadzenia działalności rolniczej.
2. Zobowiązania zalesieniowe z PROW 2004–2006, PROW 2007–2013, PROW 2014–2020 – celem głównym zalesień jest sekwestracja dwutlenku węgla, jak również funkcje towarzyszące, jakimi są ochrona gleb i wód. Interwencja sprzyja zachowaniu ekologicznej stabilności obszarów leśnych poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych.
 3. Ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk na obszarach Natura 2000 – celem tej interwencji jest ekstensywne użytkowanie rolnicze na trwałych użytkach zielonych, aby zapobiec zanikaniu łąk i pastwisk bądź przeciwdziałać intensyfikacji rolnictwa, a tym samym zapewnić dogodne warunki bytowania wielu cennym siedliskom i gatunkom, których występowanie jest uzależnione od prowadzenia działalności rolniczej.
 4. Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych – interwencja polega na ochronie dawnych odmian drzew owocowych, nieprzydatnych do uprawy towarowej, lecz stanowiących cenne dziedzictwo i zasób genetyczny. Sady złożone z tradycyjnych odmian drzew owocowych są charakterystycznym elementem krajobrazu wiejskiego i (ze względu na ekstensywny sposób użytkowania) – środowiskiem życia wielu organizmów.
 5. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie – interwencja polega na zachowaniu tradycyjnych i rzadkich w uprawach gatunków roślin rolniczych, warzywnych i zielarskich, a także dawnych odmian oraz miejscowych populacji i ekotypów uprawianych na terenie Polski, skutkiem czego będzie dywersyfikacja upraw sprzyjająca zwiększaniu bioróżnorodności na terenach wiejskich.
 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie – celem tej interwencji jest zachowanie i gospodarcze wykorzystanie zasobów genetycznych zwierząt, hodowla zwierząt gospodarskich ras zachowawczych: krów, koni, owiec, świń i kóz. Obecnie w produkcji zwierzęcej dominują rasy wyspecjalizowane, przeznaczone do chowu intensywnego, a więc charakteryzujące się wysoką produktywnością i wysokimi wymaganiami odnośnie do warunków utrzymania i żywienia. Dla przyszłości hodowli zwierząt i zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego niezbędne jest zachowanie różnorodności genetycznej zwierząt gospodarskich.
 7. Bioróżnorodność na gruntach ornych – celem interwencji jest wzbogacenie bioróżnorodności i krajobrazu wiejskiego oraz zapewnienie miejsca bytowania oraz bazy pokarmowej dla organizmów pożytecznych, w tym owadów zapylających i ptaków krajobrazu rolniczego. Interwencja polega na zakładaniu na gruntach ornych i utrzymaniu: śródpolnych, wieloletnich pasów kwiatowych, stanowiących jednocześnie korytarze ekologiczne i ostoje dla wielu gatunków zwierząt (wariant 1) oraz ogródków bioróżnorodności w celu zwiększania bioróżnorodności na terenach wiejskich (wariant 2).





8. Zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne wdrażane w ramach Działania rolno-środowiskowo-klimatycznego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020). Pakiet 1. Rolnictwo zrównoważone – celem interwencji jest promowanie zrównoważonego systemu gospodarowania i zapobieganie ubytkowi substancji organicznej w glebie. Wsparcie promuje racjonalne wykorzystywanie zasobów przyrody, ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko, w tym poprzez optymalizację stosowania nawozów, przeciwdziałanie ubytkowi zawartości substancji organicznej w glebie.
9. Premie z tytułu zalesień i zadrzewień oraz systemów rolno-leśnych – celem głównym interwencji jest sekwestracja dwutlenku węgla, jak również funkcje towarzyszące, jakimi są ochrona gleb i wód.

Krajowy (Polski) Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 a zielone cele UE

Przedstawione cele strategiczne, wynikające z opracowanej strategii Europejskiego Zielonego Ładu, przewidziane do realizacji w perspektywie 2030 r., dotyczą całej Unii Europejskiej. Zapisy w dokumentach strategicznych dla UE nie oznaczają ich przełożenia w tym samym wymiarze na każdy kraj członkowski. O zaangażowaniu poszczególnych krajów członkowskich w realizację wskazanych celów unijnych mówią krajowe Plany Strategiczne dla WPR na lata 2023–2027. Każdy kraj UE jest zobowiązany do opracowania krajowego Planu Strategicznego dla WPR, obejmującego działania i finansowanie w ramach wsparcia dochodu rolników, rozwoju obszarów wiejskich oraz działań dotyczących kwestii społecznych oraz rynkowych. Opracowane krajowe Plany Strategiczne powinny umożliwić realizację dziesięciu celów szczegółowych WPR za pomocą proponowanych interwencji, dostosowanych do specyfiki krajowego rolnictwa oraz jego problemów. Zgodnie z zapisami strategii Europejskiego Zielonego Ładu to Plany Strategiczne będą odzwierciedlały poziom ambicji środowiskowo-klimatycznych danego kraju, dotyczący ograniczenia ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin, nawozów, antybiotyków, a także rozwoju rolnictwa ekologicznego (Komisja Europejska, 2019a).

Kształt krajowych Planów Strategicznych, w tym deklaracji państw członkowskich UE dotyczących wkładu w osiągnięcie celów europejskich, wynika z wielomiesięcznych negocjacji z Komisją Europejską, opierających się na merytorycznym uzasadnieniu proponowanego zakresu wskaźników monitoringu podwyższonych ambicji środowiskowo-klimatycznych oraz ich planowanych wartości odnoszących się do konkretnych celów strategicznych Europejskiego Zielonego Ładu. Zgodnie z ogólnymi zasadami przyjętymi w UE, adekwatnie do stanu rolnictwa, jego dotychczasowego kierunku rozwoju oraz możliwości zaangażowania w realizację poszczególnych celów, każdy kraj członkowski został zobligowany do ustalenia indywidualnego – własnego wkładu w cele unijne.

Tabela 6.1. Cele środowiskowo-klimatyczne wspólnej polityki rolnej, Europejskiego Zielonego Ładu oraz cele krajowego Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027

Cele w perspektywie 2030			Ocena poziomu wskaźników i stopnia trudności ich realizacji	
Wspólnej Polityki Rolnej	dla całej UE wynikające ze strategii EZŁ	dla Polski wynikające z krajowego Planu Strategicznego oraz wskaźniki ich monitoringu	Poziom przyjętych celów w Planie Strategicznym wobec celów EZŁ	Trudność osiągnięcia celu krajowego w perspektywie 2030 względem stanu obecnego (ocena autora)
Cel 4 przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także wykorzystanie zrównoważonej energii	Ograniczenie o 50% strat składników odżywczych , co doprowadzi do ograniczenia stosowania nawozów o co najmniej 20%	Bilans azotu brutto: obniżenie z 48 kg/ha na 47 kg/ha Bilans fosforu brutto: obniżenie z 2,5 kg/ha na 2,4 kg/ha		Niska
				Umiarkowana
				Wysoka
Cel 5 wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze	Ograniczenie 50% stosowania pestycydów chemicznych	Zharmonizowany wskaźnik ryzyka 1 (HRI 1): obniżenie z 85% do 80%		Niska
				Umiarkowana
				Wysoka
Cel 6 przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnienie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu	Objęcie co najmniej 25% użytków rolnych rolnictwem ekologicznym	Odsetek użytków rolnych przeznaczonych na uprawy roślin w systemie ekologicznym: zwiększenie z 3,5% UR na 7% UR		Niska
				Umiarkowana
				Bardzo wysoka
	Obecność elementów krajobrazu o wysokiej różnorodności na co najmniej 10% użytków rolnych	Odsetek użytków rolnych z elementami krajobrazu o wysokiej różnorodności: zwiększenie z 3% na 4%		Niska
				Umiarkowana
				Bardzo wysoka

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komisja Europejska, 2019a; Komisja Europejska, 2020a, Komisja Europejska, 2020b; MRiRW, 2022).

ZIELONE FINANSE

W przypadku Polski oraz innych 6 państw, Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027 został zaakceptowany przez Komisję Europejską w dn. 31 sierpnia 2022 r. Akceptacja Planu Strategicznego oznaczała także przyjęcie proponowanego przez Polskę wkładu w realizację celów europejskich (MRiRW, 2022). Krajowy Plan Strategiczny poza celami strategicznymi dla Polski, przyjętymi w perspektywie 2030 r., do których będziemy zmierzać, koncentruje się na działaniach (interwencjach) skierowanych do rolników, które powinny przyczynić się do osiągnięcia celów środowiskowo-klimatycznych, wskazując konkretne wartości wskaźników służących do pomiaru i oceny osiągniętego rezultatu, przyjmując określony czas (rok, okres) jak punkt wyjściowy w mierzeniu „postępu środowiskowo-klimatycznego”.

Przyjęte cele środowiskowo-klimatyczne Europejskiego Zielonego Ładu znalazły wyraz w krajowym Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023–2027 (tabela 6.1). Krajowy Plan Strategiczny bezpośrednio odnosi się do poszczególnych celów środowiskowo-klimatycznych WPR, a także ujętych w strategiach Europejskiego Zielonego Ładu. Biorąc po uwagę wartości bezwzględne wskaźników przyjętych do mierzenia postępu w realizacji celów strategicznych rolnictwa w Polsce, można je uznać za znacząco niższe w porównaniu z tymi dla całej UE. Przyjętych celów nie należy oceniać jako nieambitne lub niewystarczające, lecz dostosowane do specyfiki rolnictwa w Polsce. Przedstawione wielkości w krajowym Planie Strategicznym odzwierciedlają zakres obszarów problemowych rolnictwa, jego dotychczasową ścieżkę rozwoju, a tym samym zasadność wprowadzenia konkretnych zmian w obszarze gospodarki środkami ochrony roślin, nawozami, antybiotykami oraz rolnictwa ekologicznego.

Realizacja większości krajowych celów strategicznych przyjętych w perspektywie 2030 r. w sektorze rolnym będzie wiązała się z szeregiem wyzwań oraz potrzebą wprowadzenia różnych działań stymulujących aktywność rolnika w zakresie prośrodowiskowym i proklimatycznym (w tym działań administracyjnych, rekompensujących podjęty trud gospodarczy, a także prawnych – obligujących do podstawowego zakresu praktyk). Opierając się na wartościach wybranych wskaźników dotyczących poszczególnych celów Europejskiego Zielonego Ładu można stwierdzić, że osiągnięcie zdefiniowanych celów w perspektywie 2030 r. będzie różniło się stopniem trudności (tab. 1). Biorąc pod uwagę znaczącą różnorodność krajobrazu rolniczego w Polsce oraz względnie niskie przeciętne wyniki sald bilansu nawozowego, realizacja przyjętych celów w tych zakresach nie powinna być trudna. Osiągnięcie celu redukcyjnego dotyczącego gospodarki środkami ochrony roślin wiąże się z umiarkowaną trudnością. Natomiast realizacja celu strategicznego dotyczącego rozwoju rolnictwa ekologicznego prawdopodobnie będzie najtrudniejsza. Mimo iż cel strategiczny wskazuje na 7% udział powierzchni ekologicznych użytków rolnych w Polsce w perspektywie 2030 r., czyli jest to poziom zdecydowanie niższy niż oczekiwany dla UE (25%), to przyjmując obecny poziom 3,5% powierzchni zajmowanej przez ekologiczne użytki rolne wskazuje, że powierzchnia ta powinna być podwojona. Realizacja tego celu prawdopodobnie będzie wymagała szeregu działań popularyzujących ekologiczny system gospodarowania w rolnictwie, w tym znacznego zaangażowania doradztwa rolniczego.

Poza kwestią stopnia trudności realizacji przyjętych celów środowisko-klimatycznych niezmiernie ważne jest „trafne” wytypowanie gospodarstw do podjęcia aktywności we wskazanym zakresie. Redukcja nawożenia powinna dotyczyć wyłącznie tych podmiotów, które tworzą zbyt wysokie nadwyżki bilansowe, podobnie redukcje w zakresie gospodarki środkami ochrony roślin. Natomiast rozwój rolnictwa ekologicznego powinien mieć miejsce na tych obszarach, które są szczególnie predystynowane do prowadzenia tego systemu produkcji rolnej. W przypadku zapewnienia różnorodności krajobrazowej na zakładanym poziomie istota zasadniczo sprowadza się do zachowania cennych elementów, innymi słowy przeciwdziałania ich przekształceniu.

Podsumowanie

Zielona transformacja polityki rolnej w Unii Europejskiej trwa od kilkadziesiąt lat. Kolejne jej reformy coraz silniej podkreślają potrzebę ochrony zasobów naturalnych, środowiska przyrodniczego i klimatu. Reformy te przekładają się na zakres regulacji prawnych, unijnych i krajowych, wskazujących na zalecane i zakazane praktyki rolnicze ze względu na ich oddziaływanie na szeroko rozumiane otoczenie człowieka.

Ostatni etap zielonej transformacji polityki rolnej zainicjowała strategia Europejskiego Zielonego Ładu ogłoszona przez Komisję Europejską pod koniec 2019, a następnie powiązane z nią strategie „od pola do stołu” oraz strategii na rzecz bioróżnorodności, opublikowane w połowie 2020 r. Realizacja celów środowisko-klimatycznych w sektorze rolnym jest szczególnie ważna ze względu na wpływ działalności rolniczej na środowisko i klimat. Kwestie te stanowiły także wyznacznik do obrania właściwego kierunku polityki rolnej mającej wyraz w krajowych Planach Strategicznych dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027. Krajowe Plany Strategiczne wskazują na zakres działań (interwencji) w sektorze rolnym, które powinny sprzyjać realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Uwarunkowanie wsparcia finansowego dla rolników, zarówno poprzez obowiązkowe działania ujęte w tzw. wzmocnionej warunkowości, jak i dobrowolnych działaniach, jakimi są Ekoschematy, Program rolno-środowiskowo-klimatyczny oraz Rolnictwo ekologiczne, z jednej strony zapewniają rekompensatę utraconych korzyści ekonomicznych i dodatkowych kosztów ponoszonych na skutek realizacji określonych działań, z drugiej zaś dodatkowo wynagradzają za podjęty wysiłek produkcyjny na rzecz środowiska i klimatu. Produkcja rolna wytworzona w zgodzie z poszanowaniem natury to wymierna korzyść dla każdego konsumenta – człowieka.

Mimo sprecyzowanych celów unijnych dla perspektywy 2030 r. oraz celów krajowych w planach strategicznych⁶ ich osiągnięcie nie będzie łatwe. Zapisy krajowe są pochodną argumentacji przedstawicieli poszczególnych państw, opie-

⁶ Na ten moment 15 krajów UE ma zaakceptowane krajowe Plany Strategiczne, w tym Polska.

ZIELONE FINANSE

rającej się na dotychczasowym kierunku rozwoju oraz możliwościach produkcyjno-organizacyjnych krajowego rolnictwa, aczkolwiek partycypacja każdego kraju w uzyskaniu celów unijnych dotyczących Europejskiego Zielonego Ładu jest obowiązkowa. Realizacja celów w poszczególnych krajach będzie wiązała się z podjęciem wysiłku administracyjnego oraz praktycznego na rzecz ochrony środowiska i klimatu. Uwzględniając obecne uwarunkowania geopolityczne – toczącą się wojnę na Ukrainie oraz destabilizację gospodarek wielu Państw na skutek polityki Rosji powodującej chwiejność w zakresie wolumenu produkcji rolniczej oraz wysokimi cenami środków energii, wzmocnienie i realizacja polityki unijnej na rzecz środowiska i klimatu może zostać przesunięta w czasie.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest budowanie świadomości społeczeństwa, także w zakresie znaczenia środowiska i klimatu w produkcji rolnej, a także popularyzacja działań edukacyjnych, powiązanych ze świadczeniem usług doradczych. Wielopoziomowe zaangażowanie różnych instytucji i aktywności informacyjnych powinno przyczyniać się do postępu na drodze ku zrównoważeniu gospodarstw rolnych i rolnictwa. Szanse w tym zakresie stanowią także nowe działania administracyjne skierowane do rolników, jakimi są m.in. Ekoschematy oraz Wsparcie doradztwa rolniczego.

Reasumując, obrany kierunek rozwoju w Unii Europejskiej jest właściwym, a nawet koniecznym, ale jednocześnie niełatwym w realizacji w obecnych uwarunkowaniach światowych. Przyjmując perspektywę długoterminową dotyczącą egzystencji człowieka, co wiąże się z potrzebą prowadzenia produkcji rolnej, zapewnienie warunków koniecznych jakich ona wymaga – czyli zasobów naturalnych, bioróżnorodności, stabilizacji klimatu – priorytetowe myślenie o środowisku i klimacie jako podstawowych czynnikach produkcji rolnej jest wręcz niezbędne, mimo trudności z jakimi wiąże się reorganizacja sektora rolnego

Bibliografia

- Czapla, J. (2022). Jak Europejski Zielony Ład zmieni polskie rolnictwo, MRiRW, prezentacja.
- DPB, MRiRW, (2019). „Zielona architektura” WPR, prezentacja przygotowana na Spotkanie Grupy Roboczej ds. Nowa Perspektywa Finansowa 2021–2027, Wsparcie ochrony przyrody i zachowania bioróżnorodności, w Ministerstwie Środowiska, Departament Płatności Bezpośrednich, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 16.10.2019 r.
- Euractiv, (2020). <https://www.euractiv.pl/section/rolnictwowpr/linksdossier/wspolna-polityka-rolna-obecny-ksztalt-perspektywy-przyszlosc/>
- IPBES, (2020). <https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-preview>.
- Komisja Europejska, (2019). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, 11.12.2019.

- Komisja Europejska, (2019b). Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, (COM(2019) 640).
- Komisja Europejska, (2019c). https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_pl
- Komisja Europejska, (2020a). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, COM(2020) 381 final, 20.5.2020 r.
- Komisja Europejska, (2020b). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM(2020) 380 final, 20.05.2020 r.
- Maciejczak, M. (2010). Perspektywa środowiskowa reform Wspólnej Polityki Rolnej UE, *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 2010, nr 85, s. 19–34.
- MRiRW, (2017), Przewodnik po działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym PROW 2014–2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- MRiRW, (2018), *Przewodnik po działaniu rolnictwa ekologicznego PROW 2014–2020*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- MRiRW, (2022). Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
- ONZ, (2020). <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- Pomianek, B. (2022). Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023–2027, MRiRW, prezentacja <https://www.kpodr.pl/wp-content/uploads/2022/07/Prezentacja-na-spotkanie-Zespolow-SZRWRiR-23.06.2022.pdf>.
- Rada Europejska, (2020a). *Przyszłość wspólnej polityki rolnej po 2020 roku*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-future-2020/>
- Siekierski, Cz. (2020). Uwarunkowania rozwoju polskiego rolnictwa w kontekście zmian ustrojowych, integracji z UE oraz ewolucji wspólnej polityki rolnej, *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 1(362) 2020, s. 122–137.
- Wrzaszcz, W., Zieliński, M. (2021). Adaptacja gospodarstw rolnych do zmian klimatu w świetle danych rachunkowości Polskiego FADN, w: *Ekonomiczne implikacje Europejskiego Zielonego Ładu – wybrane aspekty*, Studia i monografie nr 188, IERiGŻ PIB, Warszawa.
- Wrzaszcz, W., Prandecki, K. (2020). Agriculture and the European Green Deal. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics*, 2020; 365 (Special Issue 4), 156–179. <https://doi.org/10.30858/zer/131841>
- Zegar, J. St. (2012), *Współczesne wyzwania rolnictwa*, Warszawa, PWN.
- Ziętara, W., Mirkowska, Z. (2021). *The green deal: Towards organic farming or greening of agriculture?*, *Problems of Agricultural Economics*, 368 (3), 29–34. DOI:10.30858/zer/135520.
- https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_pl
- https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27_pl#anewwayofworking
- https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_pl

ZIELONE FINANSE

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/103/wspolna-polityka-rolna-wpr-a-traktat>

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/107/instrumenty-wpr-i-ich-reformy>

<https://www.gov.pl/web/wprpo2020/strategia-od-pola-do-stolu>

<https://www.gov.pl/web/wprpo2020/cele-wpr1>

<https://www.gov.pl/web/wprpo2020/polskie-priorytety>

<https://www.kpodr.pl/wp-content/uploads/2022/07/Prezentacja-na-spotkanie-Zespolow-SZRWRiR-23.06.2022.pdf>