

Istota Zielonego Ładu we Wspólnej Polityce Rolnej 2021–2027 – wyzwania dla rolnictwa w aspekcie ochrony środowiska i przyrody

Kamila Musiał^{id}, Anna Szumiec^{id}

*Instytut Zootechniki Państwowy Instytut Badawczy, Zakład Systemów i Środowiska Produkcji,
ul. Krakowska 1, 32-083 Balice k. Krakowa*

Zagrożenia dla przyrody i środowiska, jakie niesie rolnictwo uprzemysłowione, znane są już od dłuższego czasu. Przyczynił się do nich m.in. rosnący popyt na produkcję żywności, obserwowany już od XIX wieku, a związany ze wzrostem populacji ludzi w skali globalnej. W rezultacie tego procesu około 40% powierzchni obszarów lądowych przekształcono na grunty rolne (Lambin i in., 2001; Barnosky i in., 2012). Jednak, doświadczenia wysokorozwiniętych krajów Unii Europejskiej dowodzą, że intensywne wykorzystanie rolnicze ziemi przyczynia się do niekorzystnych zmian w środowisku przyrodniczym, w tym przyspieszenia zmian klimatu, nasilania się procesów erozji, degradacji gleb oraz w efekcie także spadku bioróżnorodności (Díaz i in., 2006; Ramalho i Hobbs, 2012; Zari, 2014). Utrwalenie się i dalszy postęp rolnictwa intensywnego, a zatem konwencjonalnego upatrywane są dla Europy Zachodniej od okresu przypadającego tuż po zakończeniu II wojny światowej. Wówczas z powodu powszechnego niedoboru żywności jedną z najważniejszych kwestii było rozwiązywanie problemu braku surowców rolnych. Taki niedobór żywności na obszarze EWG został wyeliminowany już w drugiej połowie lat 60. XX wieku. W tym okresie rozpoczął się także stopniowy wzrost zainteresowania środowiskiem naturalnym, jego wartością i ochroną, ale również priorytetowym traktowaniem jakości produkowanej żywności (Wieliczko, 2019).

Z kolei, w latach 70. XX wieku pojawiła się realna groźba nadprodukcji żywności i stąd obawa zaistnienia zakłóceń rynkowych. Implikowało to potrzebę reformy polityki rolnej, w tym wspierania rolnictwa i powołania polityki strukturalnej. Na taką nadprodukcję żywności wpłynęło rozbudowane subsydiowanie gospodarstw, co powodowało także wzrost zapasów w wielu segmentach rynku żywności. Z uwagi na jej relatywnie wysokie koszty wytwarzania na obszarach EWG wymagało to również wspierania eksportu żywności poprzez jego dotowanie. Pierwszymi przejawami realnych działań proekologicznych podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej było wprowadzenie bodźców ograniczających taką nadprodukcję poprzez jej kwotowanie. W drugiej kolejności odnosiło się to także do wspierania odłogowania części użytków rolnych oraz rekompensowania utraconych dochodów z tytułu celowej ekstensyfikacji produkcji. Wśród nowych celów WPR, które realizowano po 1992 r. ważną rolę odgrywała ochrona przyrodniczej przestrzeni rolno-leśnej obszarów wiejskich. W kolejnych okresach realizacji WPR narastały różnorodne działania nakierowane na ochronę środowiska i ekologizację produkcji. W stopniowo rozszerzanej Unii Europejskiej w kolejnych latach powiększały się tendencje proekologiczne, co także skutkowało dalszymi zmianami priorytetów w WPR. Doceniano nowe funkcje rolnictwa, w tym w zakresie ochrony kli-

matu, podtrzymania bioróżnorodności, produkcji energii odnawialnej i przeobrażania krajobrazu kulturowego. Po integracji z UE nowych krajów członkowskich, w których ochrona przyrody i środowiska na obszarach wiejskich nie była traktowana w sposób wystarczająco ważny, przyjęto wówczas obligatoryjnie regulacje obowiązujące na obszarze całej Wspólnoty.

Nowa WPR 2021–2027 stanowi kontynuację dwóch poprzednich projekcji (WPR 2007–2013, WPR 2014–2020). Wprowadza jednak istotne zmiany w priorytetach i działaniach. Można nawet odnieść wrażenie, że może być ona przełomem w odniesieniu do nowo ukształtowanych funkcji rolnictwa i działań wspierających gospodarstwa rolne. Przewidziano w niej dziewięć nowych celów, w tym trzy związane z ochroną środowiska i przyrody (Pe'er i in., 2019). Stanowi to zapewne jakąś szansę dla mieszkańców wsi, zwłaszcza nie utrzymujących się z rolnictwa, gdyż wpłynie na poprawę środowiska ich życia także w najbliższym otoczeniu. Równocześnie niesie to także liczne zagrożenia po stronie producentów żywności oraz instytucji, które muszą obsłużyć nowy, złożony system wspierania ekologizacji rolnictwa.

Do czynników zaburzających równowagę w agroekosystemach i innych ekosystemach obejmujących zbiorowiska półnaturalne obszarów wiejskich w dużej mierze należy ekspansja rolnictwa konwencjonalnego. Z uwagi na to, że cechuje się ono nastawieniem na szybki efekt ekonomiczny, przy pominięciu negatywnych skutków dla przyrody, powoduje szereg zaburzeń środowiskowych. Można do nich zaliczyć m.in. wprowadzenie i masowe stosowanie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin. Pomimo że te drugie z czasem podlegały dużym zmianom pod względem aplikacji, selektywności działania oraz szkodliwości dla środowiska, to jednak mocno i wydaje się, że nieodwracalnie zmniejszyły bioróżnorodność (Plieninger i in., 2012; Maes i in., 2020). Sprzyja temu także komasacja gruntów, a zatem ceniony ze względów technologicznych

zabieg, mający na celu promowanie dużych i prosto wytyczonych pól uprawnych. Czynnikiem zaburzającym taką równowagę w agroekosystemach jest także skupianie się na uprawie 1–2 gatunków roślin lub hodowli 1 gatunku zwierząt gospodarskich, należących do ras tzw. wysoko-intensywnych. Na ogół nie są one rodzime dla obszaru Polski, jednak odznaczają się dobrymi parametrami produkcyjnymi. Negatywne skutki intensyfikacji produkcji rolnej obserwowane są także w różnego typu zbiorowiskach łąkowo-pastwiskowych, co jest rezultatem realizowanych w przeszłości w Polsce na dużą skalę melioracji, polegających na regulacji koryt rzek, osuszaniu terenów podmokłych i przeznaczaniu ich na cele produkcyjne.

Celem opracowania jest przedstawienie istoty nowej Wspólnej Polityki Rolnej 2021–2027, zwłaszcza w zakresie zmian w podejściu do ekologizacji rolnictwa i ochrony środowiska przyrodniczego. Polityka ta wprowadzana w ramach Europejskiego Zielonego Ładu jest nadal obszarem polemiki, która powinna doprowadzić do najlepszego jej dopasowania i efektywnego wdrożenia w warunkach poszczególnych krajów członkowskich.

Materiał i metody

Opracowanie posiada charakter analizy instytucjonalnej w odniesieniu do założeń Europejskiego Zielonego Ładu oraz Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej. Poddano w nim ocenie proponowane w Polsce działania w ramach I filaru WPR, w tym ekoschematy, tzn. praktyki korzystne dla środowiska, a także wybrane działania na rzecz ochrony środowiska oraz łagodzenia zmian klimatu (II filar WPR). Przeanalizowano główne założenia nowej Wspólnej Polityki Rolnej zwracając uwagę na tzw. architekturę środowiskową i klimatyczną. Zinventaryzowano proponowane w Polsce ekoschematy oraz kontynuowane inne działania służące ochronie środowiska i przyrody w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

Istota Zielonego Ładu – wyzwania stawiane rolnictwu

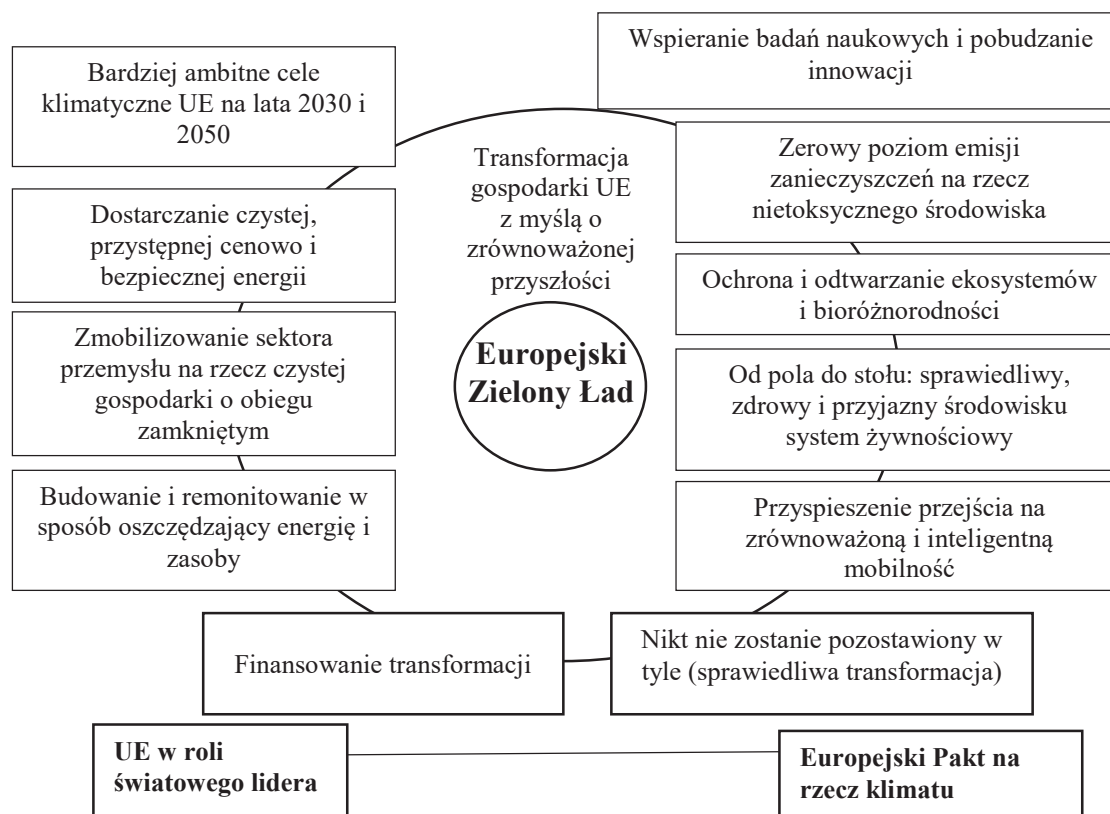
Zielony Ład w odniesieniu do instytucjonalnego ujęcia tego zamierzenia na obszarze Unii Europejskiej może być interpretowany bardzo różnorodnie. Oznacza on po pierwsze wdrażanie proekologicznego nurtu ekonomii wywodzącego się z neoklasycznej szkoły ekonomii środowiska, ekonomii ekologicznej oraz samej zintegrowanej i rozumianej interdyscyplinarnie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Ekonomia zrównoważonego rozwoju zakłada dalszy rozwój ekonomiczny, który jednak w większym stopniu uwzględnia poszanowanie praw przyrody i zapewnia – a przynajmniej będzie do tego dążył – ciągle podwyższanie standardów ekologicznych i społeczno-kulturowych (Sulich, 2018). Oparty jest on o bardziej zaawansowane wymogi w zakresie ochrony środowiska i przyrody, jakie stawia tzw. zielona ekonomia. Zakłada, że procesy produkcji i świadczenia usług docelowo powinny wyeliminować zanieczyszczenie środowiska. Ma to swe odniesienie nie tylko do teorii ekonomii i szeroko rozumianej ekologii, ale także do instytucji, w tym o charakterze politycznym, które ze swej natury mają wpływ na jej formułowanie i wdrażanie. Jest także częścią tworzącej się zielonej cywilizacji opartej o optymalizację zarządzania ekosystemami przyrodniczymi, ale i socjologicznymi. Sprowadza się to do: zielonego zarządzania, czystej produkcji, rozwoju sieci eko-przemysłu i eko-usług oraz tworzenia eko-społeczności (Ryszawska, 2013). Koncepcja zielonej ekonomii odnosi się więc do rozwoju gospodarczego i społecznego zarówno na poziomie regionalnym, jak i sektorowym, w tym w zdecydowanej mierze do rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa. Nie pomija także problematyki miast. Zakłada także lepsze dostosowanie gospodarki do specyfiki środowiska naturalnego w danym regionie (Plac, 2015).

Nowy Zielony Ład może być postrze-

gany zarówno jako jeden z paradygmatów przewycięzania kryzysu, jak też inaczej rozumianej strategii rozwoju gospodarczego. Ekonomia ekologiczna zakłada, że rozwój gospodarczy rozumiany odmiennie niż krótkookresowe pogorszenie koniunktury jest odczuwany jako pogłębienie się nierównowagi globalnej w systemie: gospodarka – środowisko – społeczeństwo. Wskazuje on na potrzebę myślenia o przyszłości gospodarki jako o procesie poszukiwania nowych koncepcji i różnorodnych, alternatywnych rozwiązań w stosunku do praktyk stosowanych obecnie. Niejako równolegle prowadzona jest dyskusja na temat roli państwa i organizacji gospodarczych ponadnarodowych w poszukiwaniu i rozwiązywaniu strategicznych i długofalowych problemów globalnych, czego częścią jest koncepcja Zielonego Ładu (Czech, 2015).

Europejski Zielony Ład jest bez wątpienia próbą wdrażania zielonej ekonomii, w tym odpowiedzią na zagrożenia, do których należą zmiany klimatu, środowiska naturalnego, dewastacja lasów i oceanów oraz przyspieszone wymieranie gatunków. Jego celem, zwłaszcza z punktu widzenia ludzi żyjących „tu i teraz”, jest: „... *ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego UE oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem* ...” (Komunikat Komisji Europejskiej ... Zielony Ład, 2019). Stanowi to integralną część strategii i zasad postępowania, które mają na celu wdrożenie Agendy ONZ na rzecz celów zrównoważonego rozwoju.

Nowy Zielony Ład stanowi również odpowiedź na wielkie wyzwania przed którymi stoi świat, w tym także relatywnie niewielka Europa. Jest również ambitnym planem transformacji gospodarki obszaru UE, która ma na celu zapewnić zrównoważoną przyszłość dla obecnych i następujących pokoleń (ryc. 1).



Ryc. 1. Europejski Zielony Ład

Fig. 1. The European Green Deal

Źródło/Source: Komunikat Komisji ... Europejski Zielony Ład (2019)

Plan ten składa się z wielu elementów odnoszących się do różnych kwestii gospodarczych, w tym energetyki, przemysłu, rolnictwa, a także wspierania badań naukowych i pobudzania innowacji. Jednak, niejako filarem tych przemian ma być szeroko rozumiana ochrona środowiska, poszczególnych ekosystemów i związanej z nimi bioróżnorodności. Dla rolnictwa, a zwłaszcza rolników i konsumentów żywności ważnym elementem proponowanej transformacji jest nowe odniesienie się do potrzeby tworzenia sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego nazwanego: „od pola do stołu” (Parlińska i in., 2020). Odnosząc się tylko do kwestii najistotniejszych dla prowadzonej analizy, a zatem do ochrony i odbudowy ekosystemów oraz bioróżnorodności, zwłaszcza związa-

nej z agroekosystemami w dokumencie Nowego Zielonego Ładu, zwrócono uwagę na następujące kwestie:

- priorytetowe traktowanie ekosystemów zapewniających żywność, słodką wodę, czyste powietrze i schronienie;
- zatrzymanie utraty bioróżnorodności i usunięcie najważniejszych przyczyn jej utraty;
- potrzebę zwiększenia powierzchni chronionych obszarów lądowych i morskich o bogatej bioróżnorodności, zwłaszcza w oparciu o sieć Natura 2000;
- zacieśnienie współpracy transgranicznej w odniesieniu do ochrony środowiska, zwłaszcza na terenach eksploatacji surowców naturalnych;

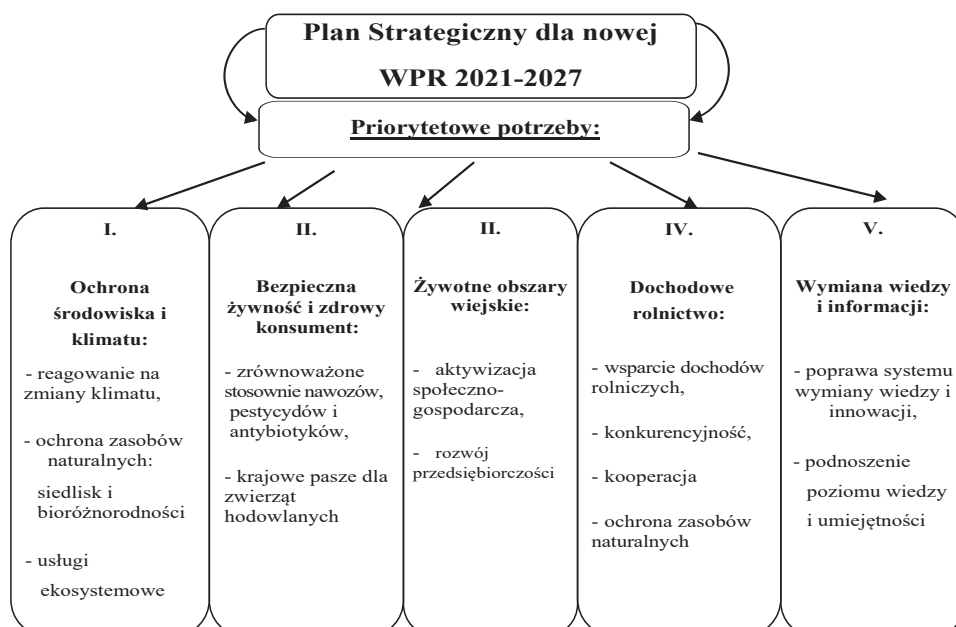
- zwiększenie bioróżnorodności przestrzeni miejskiej.

Odbudowa kapitału naturalnego Europy powinna odbywać się również poprzez wdrożenie strategii „od pola do stołu”, w której uwzględniono różne kwestie obejmujące ochronę środowiska w rolnictwie i przez rolników. Dotyczą one m.in. ograniczenia stosowania pestycydów i nawozów, a także ponownego zalesiania części użytków rolnych i odtwarzania zdegradowanych lasów. Koncepcja ta ma jednak nadal formę służącą wypracowaniu bardziej zrównoważonej strategii żywnościowej (Komunikat Komisji Europejskiej ... Zielony Ład, 2019).

Polska architektura środowiskowa w Planie Strategicznym dla WPR 2021–2027

W ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej każde państwo członkowskie jest zobowiązane do przygotowania krajowego planu strategicznego. Po raz pierwszy pozostawia to dosyć dużą swobodę jego kształtowania, gdyż plan ten

nie jest nakierowany na szczegółowe wymagania i zgodność z przepisami zunifikowanymi na poziomie UE, lecz na realizowane cele i osiągnięte efekty. Priorytetowe zapotrzebowanie na najbliższe lata zostało określone w pięciu zespołach problemowych. W pierwszej kolejności odnoszą się one do rozwoju rolnictwa i gospodarstw jako ważnego działu gospodarki narodowej, produkującego żywność i produkty nieżywnościowe oraz świadczącego liczne usługi o charakterze publicznym. W planie strategicznym tego obszaru skupiono się głównie na propozycjach różnorodnych rozwiązań organizacyjnych, dotyczących sfery zarządzania w rolnictwie i gospodarstwach. Pominęte lub też nie zaakcentowane w sposób bezpośredni pozostały kwestie strukturalne, w tym potrzeby koncentracji ziemi i produkcji rolnej. Procesy te są szczególnie ważne w regionach o nasilonym rozdrobnieniu ziemi, co w Polsce dotyczy bardzo licznych producentów rolnych. Jest to z reguły głównym powodem deproduktywizacji czy skrajnej ekstensyfikacji gospodarowania na tych obszarach.



Ryc. 2. Priorytetowe potrzeby przewidziane do realizacji w ramach polskiego Planu Strategicznego (WPR 2021–2027)

Fig. 2. Priority needs defined in the Polish Strategic Plan (CAP 2021–2027)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Musiał i Musiał (2021)

Source: Own study, based on Musiał and Musiał (2021)

Rozbudowane obszary wsparcia zostały przewidziane w planie strategicznym dla priorytetu „Ochrona środowiska i klimatu” (ryc. 2). Jest tu zawarty obszerny katalog działań dotyczących ochrony i zachowania dostępności do czystej wody, ograniczeń emisji gazów cieplarnianych oraz amoniaku, a także zapobiegania negatywnym skutkom gwałtownych zjawisk klimatycznych. Ochronie instytucjonalnej podlegać będą zasoby czystej wody i powietrza oraz bioróżnorodność. Celowi temu mają służyć korzystne dla środowiska praktyki odnoszące się do nowych technologii produkcji rolniczej, inwestycje prośrodowiskowe, a także stosowne działania służące wsparciu świadomości rolników w odniesieniu do środowiska i klimatu. Bardziej szczegółowa analiza założeń nowej WPR pozwoliła na sformułowanie kilkudziesięciu potrzeb, które zebrano w ramach dziewięciu celów szczegółowych i które określano na poziomie krajowym. Zalicza się do nich m.in.: przyczynianie się do łagodzenia zmian klimatu, a także zrównoważonej produkcji energii oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju i wydajnego gospodarowania zasobami naturalnymi, takimi jak woda, gleba i powietrze. Osobny cel dotyczy ochrony bioróżnorodności i wzmacniania usług ekosystemowych oraz ochrony siedlisk i krajobrazu (ryc. 3). Jest on szczególnie ważny dla prowadzonych analiz, gdyż syntetyzuje istotę WPR w odniesieniu do szeroko pojętych usług ekosystemowych.

Pojęcie usługi dla ekosystemów pojawiło się już w latach 80. XX wieku w kontekście uzasadnienia ochrony bioróżnorodności (Bull i in., 2016). Może być ono definiowane także jako bezpośredni i pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka (Braat i de Groot, 2012). W Polskiej nomenklaturze naukowej w przypadku zagadnień związanych z krajobrazem częściej

stosowane jest pojęcie „świadczona dla ekosystemów”, w istocie określające ten sam proces. Jak podaje Wieliczko (2016), znaczenie rolnictwa w generowaniu usług ekologicznych i wpływ tego sektora na dobrostan ludzi mogą być zarówno pozytywne jak i negatywne. Istotne zatem wydaje się, jaki system rolniczy będzie dominował na danym obszarze lub w regionie, jako że rolnictwo ekologiczne i konwencjonalne cechują się zdecydowanie różnym podejściem do przyrody i korzystania z jej zasobów. Negatywne oddziaływanie na przyrodę obejmuje zmniejszanie się bioróżnorodności, zanieczyszczenie wód gruntowych oraz emisję gazów cieplarnianych. Usługi takie są bardzo zróżnicowane przestrzennie, a ich skala i rodzaj będą determinowane zarówno przez system rolniczy, jak i usytuowanie danego gospodarstwa rolnego w konkretnych warunkach fizjograficznych. Odnosi się to m.in. do: typu klimatu, wysokości n.p.m., uwarunkowań glebowych i rzeźby terenu. Takie zróżnicowanie wymaga zatem, aby cele polityki rolnej w odniesieniu do usług ekosystemowych były określane na poziomie regionalnym (Wieliczko, 2016; Plieninger i in., 2012). Szczególnie ważne wydają się usługi ekosystemowe wspomagające, tzn. ułatwiające tworzenie gleby i obieg substancji odżywczych (Maes i in., 2020; Minixhofer i Stangl, 2021). Są to też usługi regulacyjne poprzez wpływanie rolnictwa na klimat oraz ochronę przed powodzią (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Ich wzajemny przepływ, jak również różnego typu zaburzenia zależą od sposobu zarządzania agroekosystemami, co jest powiązane z konkretnymi systemami rolniczymi. W ostatnich latach wzrasta świadomość i zrozumienie tego procesu ze względu na przełożenie takich usług także na wartość gospodarczą (Antle i Stoorvogel, 2006; Luty i in., 2021).

Lista zadań:

- Ochrona i różnicowanie krajobrazu wiejskiego;
- Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin i nawozów sztucznych;
- Zwiększenie różnorodności upraw;
- Zwiększenie i podtrzymanie bioróżnorodności zbiorowisk leśnych;
- Ekstensywne użytkowanie gruntów, w tym tych o niskiej wartości produkcyjnej oraz cennych przyrodniczo położonych na obszarach chronionych;
- Zachowanie puli zasobów genowych roślin uprawnych;
- Zachowanie puli zasobów genowych zwierząt hodowlanych;
- Zapobieganie rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków roślin i zwierząt.

Ryc. 3. Cel strategiczny WPR w Polsce odnoszący się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmocnienia usług ekosystemowych oraz ochrony krajobrazu

Fig. 3. *Strategic objective of the new CAP in Poland regarding biodiversity conservation, enhancing ecosystem services and landscape protection*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Musiał i Musiał (2021)

Source: Own study, based on Musiał and Musiał (2021)

Odnosząc się do zadań przewidzianych do realizacji w tym obszarze problemowym można podzielić je na kategorie dotyczące różnych celów ochrony, tj. w rolnictwie i gospodarstwach rolnych, na obszarach wiejskich, w tym w odniesieniu do ekosystemów półnaturalnych i leśnych. Dotyczy to także kapitału ludzkiego, a zatem rolników, którzy są gospodarzami przestrzeni rolno-leśnej, ale poprzez swą działalność gospodarczą mogą tworzyć konkretne zagrożenia dla środowiska i przyrody. W celach tych zapisa- no także potrzebę działań, które określają eksten- syfikację użytkowania części gruntów, głównie o niskiej jakości i przydatności produkcyjnej oraz cennych przyrodniczo (ryc. 3). Odniesiono się tu także do potrzeby kontynuacji działań służących zapobieganiu rozprzestrzenianiu się gatunków inwazyjnych, co odnosi się zarówno do obcych przedstawicieli flory, jak i fauny. Podejmując starania o przywrócenie w rolnictwie większej bioróżnorodności w odniesieniu do uprawianych gatunków roślin zawarto tu także działanie, które

można określić jako istotne dla ochrony przyrody i wymagające wsparcia. Kontynuacją celów stra- tegicznych poprzednich okresów planistycznych są przedsięwzięcia służące zachowaniu zasobów genetycznych uprawianych roślin i hodowlanych zwierząt gospodarskich, cennych ze względu na specyficzne cechy warunkowane genetycznie. Są one obecnie nierzadko zagrożone wyginięciem, ponieważ z reguły nie spełniają wymogów wzra- stającej konkurencyjności produkcyjnej i ekono- micznej.

Priorytet „Bezpieczna żywność i zdrowy konsument” przewidziany do realizacji w ramach nowej WPR podzielono na trzy obszary zadaniowe. Obejmują one instytucjonalne ograniczenia w odniesieniu do części stosowanych w rolnic- twie obrotowych środków produkcji służących intensyfikacji, takich jak nawozy sztuczne, środ- ki ochrony roślin oraz antybiotyki. Wskazano na potrzebę ich zrównoważonego zastosowa- nia, co oznacza także ograniczone dawkowanie, mając na względzie bezpieczeństwo żywności.

Zwrócono uwagę, że relatywnie duży potencjał produkcyjny, w szczególności w aspekcie posiadanego w Polsce arealu ziemi powinien być lepiej wykorzystany do produkcji pasz dla zwierząt. Będzie to służyć eliminacji nadmiernego uzależnienia się produkcji zwierzęcej od importu pasz wysokobiałkowych (zwłaszcza soi), jak również lepszemu wykorzystaniu istniejącego potencjału produkcyjnego krajowych gatunków roślin bobowatych. Bezpieczna żywność powinna znaleźć lepsze uznanie wśród konsumentów, także krajowych, czemu będzie służyć jej lepsza promocja, sprawna dystrybucja i powszechna informacja (Musiał i Musiał, 2021).

W priorytecie o nazwie „*Żywotne obszary wiejskie*” realizowane będą cele służące aktywizacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców wsi i terenów wiejskich, w tym także osób wykluczonych społecznie i zmarginalizowanych. Pojawia się tam także sformułowanie „inteligentne wsie”, pod którym kryją się: powszechna gospodarcza i środowiskowa informacja, nowe możliwości pracy zdalnej, a także wykorzystanie szybkich sieci internetowych do zarządzania rolnictwem i procesami produkcyjnymi w gospodarstwie. Z uwagi na potrzebę racjonalnego wykorzystania i produktywności nadwyżek kapitału ludzkiego pracującego w rolnictwie przewidziano także potrzebę wspierania stosownych zmian strukturalnych. Wsparcie to będzie dotyczyło rozwoju usług na rzecz rolnictwa oraz rozwoju tzw. rolnictwa społecznego. Chodzi tu o gospodarstwa rolne, które rozwijać będą zdywersyfikowane i dostosowane do uwarunkowań lokalnych funkcje turystyczne, edukacyjne i opiekuńcze. Z kolei, w priorytecie „*Wymiana wiedzy i informacji*” zawarte są zapisy dotyczące poprawy systemu wymiany wiedzy i innowacji oraz podnoszenia poziomu wiedzy i umiejętności (Musiał i Musiał, 2021).

„*Dochodowe rolnictwo*” to priorytet w nowej WPR, w którym zwrócono uwagę na potrzebę innowacyjności, automatyzacji, cyfryzacji, robotyzacji, ale także skracania łańcuchów dostaw i wzrostu efektywności czynników produkcji. Założono, że w rolnictwie będzie zachodzić

w tym okresie wymiana pokoleniowa, która powinna łączyć się z lepszym dostępem następców do ziemi i kapitału. Ważną kwestią jest też oferta szerokiego spektrum wsparcia rolnictwa transferami budżetowymi, w tym płatnościami bezpośrednimi o charakterze powszechnym, a także płatnościami adresowanymi do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz służących rozwojowi działalności pozarolniczej. Zwrócono również uwagę na potrzebę wspierania współpracy między rolnikami oraz powiązania gospodarstw z innymi uczestnikami w łańcuchu dostaw poprzez kooperację. Przedmiotem zainteresowań jest tam także potrzeba wsparcia przedsięwzięć służących zarządzaniu ryzykiem w rolnictwie w odniesieniu do zdarzeń o charakterze losowym, jak klęski związane z chorobami zwierząt, nieurodzajami itp. (Musiał i Musiał, 2021).

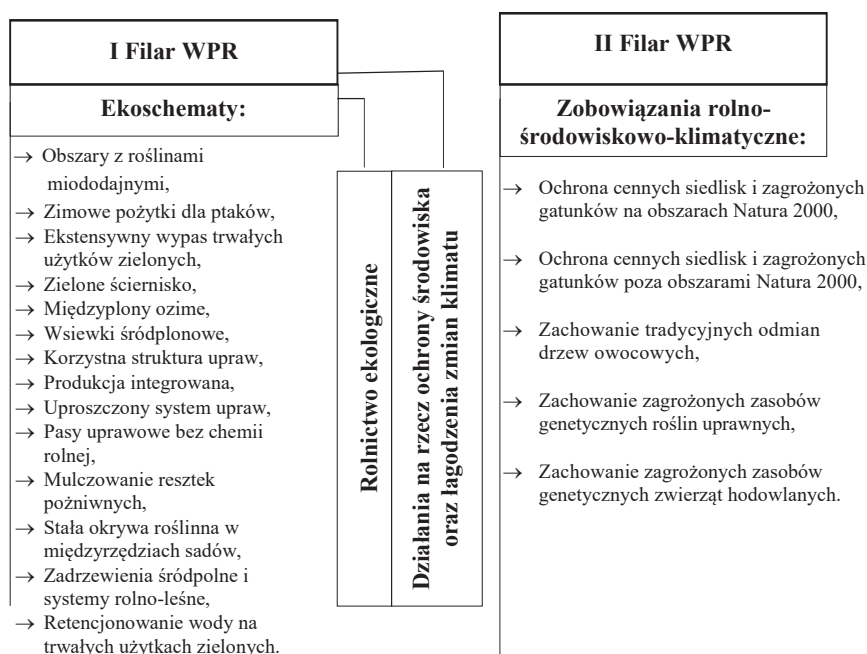
Lista tych zadań przeznaczonych do realizacji jest pochodną zapisów sformułowanych dość ogólnie w założeniach Europejskiego Zielonego Ładu. Ich celem jest ciągle podwyższanie standardów ekologicznych oraz społeczno-kulturowych, co ma zapewnić rozwiązania dla długofalowych problemów globalnych (Czech, 2015; Sulich, 2018). Są one oparte o optymalizację zarządzania ekosystemami przyrodniczymi, ale także socjologicznymi (Ryszawska, 2013). Koncepcja zielonej ekonomii, postrzegana w postaci zielonego zarządzania, czystej produkcji i eko-usług zakłada lepsze dostosowanie gospodarki do specyfiki danego środowiska przyrodniczego (Plac, 2015). Istotne jest także odniesienie do potrzeby tworzenia przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, nazywanego „od pola do stołu” (Parlińska i in., 2020). Wynika także z Polskiego Planu Strategicznego dla WPR i zawartych w nim priorytetów.

Nowa WPR będzie realizowana w latach 2023–2027 i ma być oparta o schemat klasyczny jej podziału, na który składa się I oraz II filar. Zmianie ulegną jednak i to w sposób istotny formy interwencji. Mając na uwadze cele ekonomiczne, w miejsce dość skomplikowanego funkcjonującego dotychczas systemu płatności

bezpośrednich – obszarowych zamierza się wprowadzić upraszczające „podstawowe wsparcie dochodów do celów zrównoważenia”. Kryteria dostępu do tej formy płatności są jednak nadal w formie przygotowania. Ponadto, przewidziano dodatkowe „uzupełniające, redystrybucyjne wsparcie dochodów dla celów równoważności”. Będzie ono przysługiwać rolnikom prowadzącym produkcję w gospodarstwach o powierzchni od 3 do 50 ha. Przewidziano również kontynuowanie wspierania w ramach I filaru dla gospodarstw prowadzonych przez młodych rolników.

Ochrona środowiska realizowana równoległe z prowadzoną produkcją rolniczą będzie wspierana zarówno w ramach I, jak i II filaru WPR. Do pierwszego filaru przeniesione zostało wspieranie rolnictwa ekologicznego, co ma zapewnić związek z potrzebą zmian struktury finansowania tej formy wsparcia. Ponadto, w ramach niego przewidziano rozbudowane problemowo „Działanie na rzecz ochrony środowiska i zmian

klimatu”. Ma ono wesprzeć przedsięwzięcia realizowane przez rolników służące zrównoważeniu produkcji, ochronie bioróżnorodności, wzmocnieniu usług ekosystemowych oraz ochronie siedlisk i krajobrazu. Przewiduje się tu także wsparcie organizacji i zrzeszeń producentów owoców i warzyw w zakresie m.in. oszczędnego gospodarowania wodą, budowy systemu oczyszczania ścieków, zakupu instalacji do wytwarzania energii odnawialnej oraz zakupu owadów zapylających. Nowością i przełomem w odniesieniu do podejścia do realizacji wyzwań w zakresie ochrony środowiska są tzw. ekoschematy (Musiał, 2020). Są to różnorodne praktyki czy przedsięwzięcia rolnicze korzystne dla środowiska i klimatu, które mogą się także przyczynić do wykorzystania zrównoważonej energii. W polskim Planie Strategicznym dla WPR 2021–2027 przewidziano 14 odrębnych działań, dla których określono beneficjentów oraz przedstawiono zakres interwencji (ryc. 4).



Ryc. 4. Projekcja wspierania rolnictwa i gospodarstw w aspekcie ochrony przyrody i środowiska w nowej WPR 2021–2027

Fig. 4. Projection of support designed for agriculture and farms, with regard to environmental protection in the new CAP 2021–2027

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Musiał i Musiał (2021)

Source: Own study, based on: Musiał i Musiał (2021)

Adresatem tej formy wsparcia mają być rolnicy, którzy podejmą różnorodne, wskazane w katalogu ekoschematów przedsięwzięcia, które będą zwykle realizowane w danym okresie wegetacyjnym.

W założeniu mają to być przedsięwzięcia wykonywane przez jeden rok. Trwają jednak dyskusje, czy część z nich nie powinna być prowadzona przez okres dwóch, a nawet trzech lat. W założeniu mają one być uzupełnieniem różnorodnych fakultatywnych zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych realizowanych w dłuższej, wieloletniej perspektywie, procedowanych w ramach II filaru WPR.

Wsparcie to w ramach ekoschematów ma na celu ochronę bioróżnorodności, podtrzymanie i popularyzację wypasu przeżuwaczy na łąkach i pastwiskach, jak też dywersyfikację upraw i wzbogacanie zmianowań. Ponadto, będą wspierane takie praktyki rolnicze, które przyczynią się do ograniczenia emisji amoniaku, uwalniania części gruntów od stosowania środków ochrony roślin i nawozów, a także zapobiegające erozji gleb. W obszarze zainteresowania tą formą wspierania są także przedsięwzięcia, które będą poprawiać retencję wody na gruntach ornych poprzez zagospodarowanie resztek poźniwnych oraz dotyczące zmiany w użytkowaniu trwałych użytków zielonych.

Ekoschematy, będące w zdecydowanej większości nowymi praktykami rolniczymi służącymi oddziaływaniu na środowisko i klimat, mają być finansowane kwotą stanowiącą około 20% środków z ogólnej puli płatności bezpośrednich. Z kolei, same płatności bezpośrednie obszarowe mają być zmniejszone o około 30%, co oznacza, że utrzymanie płatności na dotychczasowym poziomie będzie wymagało podejmowania przez rolników nowych wyzwań, a zatem stosowania różnorodnych „zielonych praktyk”, w tym właśnie zawartych w ekoschematach. Będą one realizowane na obszarze całego kraju, ale w formie fakultatywnej, tzn. na wniosek rolnika podejmującego się spełnić proponowany, instytucjonalnie opisany zakres interwencji.

Podsumowanie

Koncepcja zielonej ekonomii, postrzegana w postaci zielonego zarządzania, czystej produkcji i eko-usług, zakłada lepsze dostosowanie gospodarki do specyfiki danego środowiska przyrodniczego. Istotne jest także odniesienie do potrzeby tworzenia przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego nazywanego „od pola do stołu”. Takie założenia wynikają także z Polskiego Planu Strategicznego dla WPR i zawartych w nim priorytetów. Nowa Wspólna Polityka Rolna w znaczący sposób zmienia priorytety aktywnego oddziaływania na rolnictwo i gospodarstwa rolne. Zachowując większość dotychczasowego dorobku, już sprawdzonego w odniesieniu do wsparcia ekologizacji i zrównoważenia produkcji rolnej, proponuje nowe rozwiązania i nowe instrumenty pomocy. W miejsce instrumentów służących „zazielenieniu” wprowadzone będą nowe, opracowane na poziomie krajowym ekoschematy, czyli praktyki korzystne dla środowiska i klimatu.

W Polsce oferta ministerstwa ds. rolnictwa zawarta w Planie Strategicznym dla WPR proponuje 14 ekoschematów. Ich wdrażanie będzie powodować łagodzenie zmian klimatu i negatywnego wpływu rolnictwa na agroekosystemy, jak i ekosystemy z nimi koegzystujące. Przeprowadzona analiza i ocena istoty Nowego Zielonego Ładu i ich przełożenie na rolnictwo i gospodarstwa rolne wskazuje na duży potencjał ekologiczny „zazielenienia” gospodarstw właśnie poprzez ekoschematy. Mogą one być odnoszone do rozszerzenia ochrony cennych zbiorowisk roślinnych na obszarach chronionych, np. w ramach programu Natura 2000. Wskazuje to, że mogą być one stosowane łącznie z płatnościami rolno-środowiskowo-klimatycznymi i stanowić ich uzupełnienie. Mogą być także istotnym uzupełnieniem działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, przewidzianych do realizacji w ramach umów wieloletnich. Europejski Zielony Ład jest zatem bez wątpienia próbą wdrażania zielonej ekonomii, w tym odpowiedzią na zagrożenia zmian klimatu, niszczenia środowiska naturalnego, dewastacji lasów i wód oraz przyspieszonego wymierania gatunków.

Literatura

- Antle J.M., Stoorvogel J.J. (2006). Predicting the supply of ecosystem services from agriculture. *Am. J. Agr. Econ*, 88: 1174–1180.
- Barnosky A., Hadly E., Bascompte J., Berlow E. (2012). Approaching a state shift in Earth's biosphere. *Nature*, 486 (7401): 52–58.
- Braat L.C., Groot R. de (2012). The ecosystem services agenda: bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy. *Ecosystem Services*, 1: 4–15.
- Bull J.W., Jobstovgt N., Böhnke-Henrichs A., Mascarenhas A., Sitas N., Baulcomb C., Lambini C.K., Rawlins M., Baral H., Zähringer J., Carter-Silk E., Balzan M.V., Kenterm J.O., Häyhä T., Petz K., Koss R. (2016). Strengths, weaknesses, opportunities and threats: A SWOT analysis of the ecosystem services framework. *Ecosystem Services*, 17: 99–111.
- Czech K. (2015). Znaczenie Zielonego Ładu dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju na przykładzie Polski. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 226: 44–54.
- Díaz S., Fargione J., Chapin F., Tilman D. (2006). Biodiversity loss threatens human well-being. *PLoS Biology*, 4 (8): 277.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład. (2019). COM (640 final): 1–28.
- Lambin E., Turner B., Geist H., Agbola S. (2001). The causes of land-use and land-cover change: moving beyond the myths. *Global Environmental Change*, 11 (4): 261–269.
- Luty L., Musiał K., Ziolo M. (2021). The role of selected ecosystem services in different farming systems in Poland regarding the differentiation of agricultural land structure. *Sustainability*, 13, 6673: 1–17.
- Maes J., Teller A., Nessi S., Bulgheroni C., Konti A., Sinkko T., Tonini D., Pant R. (2020). Mapping and assessment of ecosystems and their services: An EU Ecosystem Assessment; Publications Office of the European Union: Luxembourg; doi:10.2760/757183.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: Biodiversity Synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC.
- Minixhofer P., Stangl R. (2021). Green infrastructures and the consideration of their soil-related ecosystem services in urban areas – A Systematic Literature Review. *Sustainability*, 13: 1–21.
- Musiał K. (2020). Wypas kulturowy jako propozycja dla nowego eko-schematu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej – przykład Babiogórskiego Parku Narodowego. *Wiadomości Zootechniczne*, LVIII (3–4): 26–37.
- Musiał W., Musiał K. (2021). Ecologisation of agriculture in conservation areas within Poland's new environmental architecture. *Conference Proceedings of the 37th IBIMA Conference (International Business Information Management Association)*, 30–31 May 2021, Cordoba, Spain, pp. 6543–6551. (ISBN: 978-0-9998551-6-4).
- Parlińska M., Jaśkiewicz J., Rackiewicz J. (2020). Wyzwania dla rolnictwa związane ze strategią Europejskiego Zielonego Ładu w okresie pandemii. *Zeszyty Naukowe SGGW, Problemy Rolnictwa Światowego*, 20 (2): 22–36.
- Pe'er G., Zinngrebe Y., Moreira F., Sirami C., Schindler S., Müller R., Bontzorlos V., Clough D., Bezák P., Bonn A., Hansjürgens B., Lomba A., Möckel S., Passoni G., Schleyer Ch., Schmid J., Lakner S. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, 365: 449–451.
- Plac K. (2015). Zielona ekonomia jako nowa koncepcja rozwoju miast. *Studia Miejskie*, 19: 109–121.
- Plieninger T., Schleyer Ch., Schaich H., Ohnesorge B., Gerdes H., Hernández-Morcillo M., Bieling C. (2012). Mainstreaming ecosystem services through reformed European agricultural policies. *Conservation Letters*, 5: 281–288.

- Ramalho C., Hobbs R. (2012). Time for a change: dynamic urban ecology. *Trends in Ecology & Evolution*, 27 (3): 179–188.
- Ryszawska B. (2013). Zielona gospodarka – teoretyczne podstawy koncepcji i przemian jej wdrażania. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Sulich A. (2018). Znaczenie koncepcji ekonomii zrównoważonego rozwoju. *Rynek – Społeczeństwo – Kultura*, 4 (30): 24–27.
- Wieliczko B. (2016). Applying ecosystem services in natural resource management in agriculture. *Studia i Prace WNEiZ*, 46 (2): 135–144.
- Wieliczko B. (2019). Dilemmas of creating a long-term agricultural policy. IEGŻ-PIB, Warszawa.
- Zari M.P. (2014). Ecosystem services analysis in response to biodiversity loss caused by the built environment. *S.A.P.I.E.N.S.*, 7 (1): 1–14.

THE GREEN DEAL IN COMMON AGRICULTURAL POLICY 2021–2027 – CHALLENGES FOR AGRICULTURE IN TERMS OF ENVIRONMENTAL AND NATURE CONSERVATION

Summary

Analysis was based on the new CAP 2021–2027, which presents proposals for ecologisation of agriculture and sustainability of agricultural production. This is a continuation of the policies covering two previous periods of 2007–2013 and 2014–2020, but with substantial changes to the priorities and measures. It may be an opportunity for rural areas and communities to improve the quality of the environment in which they live and work. The evaluation of the essence of the Green Deal and reflection of these implications in agriculture to a considerable potential of the eco-schemes and ecosystem services regarding greener agriculture, may enable mitigating the climate change, biodiversity loss, and promote sustainable energy.

Key words: the new CAP 2021–2027, the Green Deal, environment and nature conservation



Fot. D. Dobrowolska