

Rok 14 Numer 592 (46)
4 grudnia 2009 r.

W tym numerze:

- ⇒ ZASADA WSPÓLZALEŻNOŚCI NIE PRZYCZYNIA SIĘ DO OSIĄGANIA OBIECANYCH KORZYŚCI
- ⇒ ZATWIERDZONO NOWE PAKIETY FINANSOWANIA W RAMACH FILARA DRUGIEGO

ZASADA WSPÓLZALEŻNOŚCI NIE PRZYCZYNIA SIĘ DO OSIĄGANIA OBIECANYCH KORZYŚCI

Niezbyt rygorystyczne stosowanie przez rządy państw członkowskich zasady współzależności (*cross-compliance*) w odniesieniu do wypłaty subsydiów rolnych oznacza, że mechanizm ten ma bardzo niewielki wpływ na ochronę siedlisk flory i fauny na przeważającym obszarze Wspólnoty Europejskiej. Większość państw członkowskich właściwie nie robi nic więcej poza składaniem głośnych deklaracji poparcia warunków współzależności, jednocześnie koncentrując się na tych działaniach objętych zasadą współzależności, które mają na celu jedynie poprawę efektywności produkcji rolnej.

Jest to główna myśl raportu, opracowanego przez grupę nacisku Bird Life International (BLI), (patrz również str. EP/10 niniejszego wydania *Agra Europe*), dotyczącego funkcjonowania systemu jednolitej płatności na gospodarstwo (JPG) powiązanego z zasadą współzależności.

BLI uważa, że raport ten uwydatnia strukturalne słabości nieodłącznie związane z tym mechanizmem polityki, które nie pozwalają na ochronę bioróżnorodności, zakładanej w pierwotnym ustawodawstwie.

– W wyniku tych słabości – twierdzi BLI – większość państw członkowskich przeniosła [do swojego ustawodawstwa] standardy współzależności związane z ochroną środowiska w sposób nie pozwalający na zbyt dużą ingerencję w rolnictwo i minimalizujący dodatkowe prace związane z administrowaniem systemem płatności o wartości 38 mld euro.

W przeciwieństwie do tego, rygorystycznie stosowane są zasady współzależności odnoszące się do identyfikacji zwierząt, zgłoszeń chorób zwierzęcych oraz transportu zwierząt, które potencjalnie nakładają niewspółmiernie duże obciążenia na system ekstensywnej produkcji zwierzęcej.

Podejście koncentrujące się na zasadach

Przyznano, że dla większości państw członkowskich priorytetem jest formalne przestrzeganie rozporządzeń unijnych, a nie osiągnięcie rzeczywistych celów środowiskowych.

„Na przykład nie usprawniono wdrażania na poziomie krajowym dyrektyw ptasiej i siedliskowej, w celu określenia zobowiązań stosowanych na poziomie gospodarstwa, a wielu obecnych zobowiązań nawet nie włączono do zasady współzależności. W większości przypadków zmieniono standardy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (*Good Agricultural and Environmental Conditions, GAEC*), na niezbyt wymagające zalecenia, zezwalając na powszechną i złą praktykę stosowania przez beneficjentów odstępstwa od wymogów”.

Wymienione przez BLI wady zasady współzależności stosowanej na poziomie krajowym obejmują:

- brak jasnych celów i zadań środowiskowych;
- brak sprawozdawczości, monitorowania oraz oceny wyników polityki;
- wyłączenie płatności korzystnych dla środowiska;

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

- niewystarczające i nieskuteczne kontrole;
- niekonsekwentne i minimalne kary, nieproporcjonalne do spowodowanych szkód dla środowiska;
- niekaranie podmiotów powodujących poważne zanieczyszczenia;
- niewspółmierne obciążenia nakładane na przyjazne dla środowiska, ekstensywne systemy produkcji rolnej.

Nie ma w tym nic zaskakującego, że BLI uważa, iż większość problemów związanych z nieprzestrzeganiem lub niedostatecznym stosowaniem zasady współzależności jest zakorzenionych w samym systemie płatności jednolitej. „Wydaje się, że zasada współzależności jest jedynie dodatkiem, stosowanym w celu uzasadnienia istniejących dopłat dla gospodarstw rolnych. W związku z tym nierealne są oczekiwania, że wszystkie te problemy mogłyby zostać rozwiązane w wyniku niewielkiej zmiany obecnego systemu”.

„Szkodliwe” standardy dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska (GAEC)

W niektórych państwach członkowskich warunki współzależności, w odniesieniu do gospodarki na gruntach uprawnych, wywołują również skutki przeciwne bioróżnorodności. Szczególnie w nowych państwach członkowskich rygorystycznie egzekwowane są przepisy dotyczące kwalifikowania się gruntów do uzyskania jednolitej płatności oraz standard GAEC w zakresie unikania zarastania użytków niepożądaną roślinnością. Zbyt często prowadzi to do niszczenia siedlisk.

Organizacja uważa, że Komisja powinna określić minimalne, obowiązkowe standardy, by dać państwom członkowskim wskazówkę co do spełniania statutowych wymogów w zakresie zarządzania (*Statutory Management Requirements, SMR*) i GAEC, które są – według BLI – istotne dla osiągnięcia celów środowiskowych UE. Komisja powinna również zadbać o bardziej skuteczne stosowanie przepisów w sprawie kar, a państwa członkowskie powinny mieć bardziej proaktywne podejście do projektowania i egzekwowania obowiązków wynikających z zasady współzależności.

Jednak według Europejskiego Instytutu Polityki Ochrony Środowiska (*Institute for European Environmental Policy, IEPP*), potrzebne są bardziej konkretne i ukierunkowane polityki oraz zwiększenie wydatków, by skutecznie zwalczać problemy związane z utratą bioróżnorodności.

Więcej środków finansowych na siedliska

W odrębnym raporcie dla World Wildlife Fund, IEPP twierdzi, że w budżecie na okres po 2013 r. należy bardziej skoncentrować środki finansowe na ochronie siedlisk dzikiej fauny i flory. Instytut przyznaje, że brakuje dostępnych szacunków ilości pieniędzy, wymaganych dla spełnienia celu, jakim jest powstrzymanie utraty bioróżnorodności. Ale jest przekonany, że obecny poziom finansowania – a także mechanizmy polityki – są niewystarczające. „Oszacowano, że zaspokojono jedynie 20% wszystkich potrzeb finansowych, w związku z zarządzaniem obszarami chronionymi w Europie. W 2004 r. oszacowano, że zarządzanie siecią Natura 2000 będzie wymagać inwestycji w wysokości 6,1 mld euro rocznie”. IEPP twierdzi, że kwota ta jest czterokrotnie wyższa od obecnego poziomu wydatków [na ten cel].

Głównym problemem jest brak informacji na temat kwoty potrzebnej na skuteczną realizację koniecznych programów ochrony. Na przykład potrzebne są regularnie aktualizowane szacunki kosztów zarządzania siecią Natura 2000, a także nowe szacunki kwoty na wsparcie ochrony bioróżnorodności w szerszym kontekście krajobrazu lądowego i morskiego. „Będą tu uwzględnione inwestycje niezbędne dla utrzymania wysokiej wartości przyrodniczej (*High Nature*

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Value, HNV) systemów gospodarki rolnej. Możliwym krokiem do przodu jest przeznaczenie znaczącej części środków zreformowanej WPR na bioróżnorodność oraz inne dobra publiczne po roku 2013”.

W raporcie podkreśla się znaczenie ustalenia zakresu, w jakim unijne inwestycje przyczyniły się do korzyści dla bioróżnorodności i służebnych funkcji ekosystemu (*ecosystem services*), których by nie osiągnięto bez tych inwestycji. W raporcie położono nacisk na potrzebę krajowego finansowania, w celu uzupełnienia wsparcia UE. „Budżet UE wynosi nieco powyżej 1% PKB UE i w związku z tym samo wsparcie wspólnotowe nigdy nie będzie wystarczające dla zapewnienia ochrony bioróżnorodności i ekosystemów w całej UE. Zarówno finansowanie UE, jak i krajowe, muszą być ujęte w strategiczne ramy, przy czym wkład UE byłby prawdopodobnie proporcjonalnie wyższy w biedniejszych regionach Unii, charakteryzujących się najwyższym poziomem bioróżnorodności i funkcji ekosystemu”.

IEEP uważa, że wkład finansowy UE na rzecz ochrony bioróżnorodności jest niewielki. Według obecnych szacunków koszt utraty bioróżnorodności i służebnych funkcji ekosystemu, w obecnym tempie, w całym świecie, będzie prawdopodobnie wynosić 50 mld euro rocznie w okresie 2000-2010, dochodząc do ogółem 275 mld euro rocznie w 2050 r. (TEEB 2008). Szacuje się, że całkowita globalna utrata dobrobytu ze względu na skumulowaną utratę bioróżnorodności i służebnych funkcji ekosystemu będzie równa ekwiwalentowi 7% prognozowanego PKB w 2050 r.

Kontynuacja utraty bioróżnorodności

IEEP przedstawia ponury obraz obecnych wysiłków na rzecz powstrzymania degradacji środowiska naturalnego. „Jest jasne, że utrata bioróżnorodności będzie nadal postępować w szybkim tempie i już wiadomo, że nie zostanie osiągnięty unijny cel powstrzymania jej do 2010 r. Oznacza to, że obecne wysiłki oraz inwestycje na rzecz ochrony bioróżnorodności nie są wystarczające i potrzebne jest dalsze wsparcie, w tym z budżetu UE, w celu przeciwdziałania utracie bioróżnorodności w bardziej skuteczny sposób.”

Pomimo że prawdopodobnie budżet UE nie zostanie zwiększony, w raporcie biura IEEP nie wysunięto propozycji co do kluczowej kwestii przesunięcia środków w ogólnym budżecie, aby przeznaczyć więcej pieniędzy na niezbędne działania na rzecz ochrony siedlisk, a nie produkcję [rolną]. Niemniej jednak IEEP sugeruje pewne sposoby udoskonalenia wsparcia na rzecz utrzymania ekosystemów:

- Finansowanie ochrony istotnych ekosystemów takich, jak tereny podmokłe i starodrzew;
- Wsparcie na rzecz zarządzania takimi ekosystemami, w tym ich utrzymanie i poprawa;
- Wsparcie na rzecz powiązanych ekosystemów i form zarządzania, mając na uwadze szerszy cel, np. dostarczanie dużych ilości czystej wody w danej zlewni;
- Wsparcie na rzecz usług, które słabo funkcjonują na szerszym poziomie, np. zapylenie na terenach, gdzie konieczne jest zwalczanie chorób pszczoł, prowadzenie odpowiedniej gospodarki pszczelarskiej oraz formy użytkowania gruntów, przyczyniające się do poprawy stanu zdrowia pszczoł.

Jednakże zalecenia IEEP co do budżetu nie są zbyt daleko idące. W swej analizie, BirdLife podkreśla coraz szerszy pogląd, że obecny system subsydiowania opierający się na jednolitej płatności na gospodarstwo (JPG) jest niezbyt dobrym i nieszczególnie skutecznym narzędziem rozwiązywania „problemu” wsparcia dochodów rolników. Nie umożliwia również pogodzenia produkcji rolnej z zachowaniem siedlisk dzikiej flory i fauny oraz ochroną środowiska.

W raporcie podkreślono rangę poglądów tych osób, które uważają, że w wyniku przeglądu budżetu na okres po 2013 r. należy zmniejszyć rolę JPG jako instrumentu wsparcia dochodów oraz

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

skoncentrować środki, nieprzeznaczone na wsparcie dochodów, na określonych problemach i regionach. Podejście indywidualne do poszczególnych gospodarstw rolnych, które zakłada zasada współzależności powiązana z JPG, jest nieistotne dla podejścia regionalnego, krajowego i europejskiego, które jest konieczne dla ochrony siedlisk dzikiej flory i fauny.

"Through the green smokescreen How is CAP cross-compliance delivering for biodiversity?" Bird Life International. [Widok zza zielonej zasłony dymnej. Jak zasada współzależności WPR zapewnia bioróżnorodność?]

http://www.birdlife.org/eu/EU_policy/Agriculture/eu_agriculture_green_smokescreen.html

*** "Biodiversity & the EU Budget Making the case for conserving biodiversity in the context of the EU Budget Review".* Report commissioned by WWF to the Institute for European Environmental Policy (IEEP) [Bioróżnorodność a budżet UE. Argumenty na rzecz ochrony bioróżnorodności w kontekście przeglądu budżetu UE. Raport zlecony IEEP przez WWF] www.ieep.eu

Źródło: *Agra Europe Weekly z 27 listopada 2009 r. "Cross-compliance failing to deliver promised benefits"*

NOWE PAKIETY FINANSOWE W RAMACH FILARA DRUGIEGO ZATWIERDZONE

Zgodnie ze skorygowanymi programami rozwoju obszarów wiejskich (PROW), zatwierdzonymi w minionym tygodniu, podniesiono rangę tych działań z filara drugiego, które ukierunkowane są na bioróżnorodność, gospodarkę wodną oraz zmiany klimatu, dzięki nowej możliwości zwiększonego finansowania.

Restrukturyzacja sektora mleczarskiego – jeszcze jedno „nowe wyzwanie” filara drugiego, dodane na późniejszym etapie ubiegłorocznych negocjacji w ramach przeglądu Health Check – będzie również skorzystać z nowego finansowania, ale generalnie zajmować będzie mniej eksponowaną pozycję w wydatkach niż inne określone obszary priorytetowe.

Skorygowane plany 14. państw członkowskich zakładają, że w mniejszym stopniu korzystać się będzie z nowych elastycznych instrumentów w celu zwiększania wydatków na dostęp do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich. Mniejszym zainteresowaniem cieszyła się również energia odnawialna.

Nowe finansowanie od 2010 r.

Nowe plany, zatwierdzone w listopadzie przez Unijny Komitet ds. Rozwoju Obszarów Wiejskich, połączyły środki finansowe z dwóch źródeł: ubiegłorocznego przeglądu Health Check, w wyniku którego zwiększono wskaźnik „modulacji” – transferu środków z filara pierwszego do filara drugiego z obecnych 5% do 10% w 2013 r., oraz tegorocznego Europejskiego planu naprawy gospodarczej (European Economic Recovery Plan, EERP), w którym uznano rozwój obszarów wiejskich za kluczowy czynnik zwalczania recesji.

Obydwie reformy pozwoliły na zwiększenie finansowania „nowych wyzwań” w filarze drugim: zmian klimatycznych, energii odnawialnej, gospodarki wodnej, bioróżnorodności i restrukturyzacji sektora mleczarskiego.

Ogółem udostępniono dodatkowo 4,4 mld euro do wydatkowania poprzez realizację skorygowanych PROW na przestrzeni czterech lat pozostałych z obecnego okresu programowania 2007-2013.

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione

Komisarz ds. rolnictwa Mariann Fischer Boel powiedziała – „W ramach przeglądu WPR tzw. Health Check oraz Europejskiego planu naprawy gospodarczej wyasygnowano nowe środki na pomoc w rozwiązywaniu palących problemów takich, jak restrukturyzacja sektora mleczarskiego oraz zwalczanie zmian klimatu. Od państw członkowskich i regionów zależy mądre wykorzystanie tych pieniędzy.”

Ostatnia runda zatwierdzeń programów wraz z tymi, które zostały przyjęte w październiku oznacza, że zaprogramowano już nowe środki w wysokości 1,6 mld euro w budżecie na rozwój obszarów wiejskich w okresie 2007-2013.

Programy 14. państw członkowskich zatwierdzone

Plany zatwierdzone w listopadzie, zostały przedstawione przez 14 państw członkowskich: Malte, Włochy, Danię, Polskę, Łotwę, Holandię, Belgię, Luksemburg, Litwę, Estonię, Słowenię, Wlk. Brytanię, Hiszpanię i Niemcy.

Jest to kontynuacja procesu rozpatrywania planów, uruchomionego w poprzednim miesiącu, w związku z przedstawieniem programów przez Finlandię, Austrię, Cypr i niektóre brytyjskie regiony oraz Włochy.

W nowych programach wprowadzono równy podział środków między priorytety, przy czym lwią część nowo przydzielonej gotówki przeznaczono na bioróżnorodność (28%), a następnie mniej więcej zbliżone ilości na gospodarkę wodną (19,9%), restrukturyzację mleczarstwa (19,8%) oraz zmiany klimatyczne (18,5%). Tymczasem jedynie 6,9% [środków] będzie wydatkowanych na zwiększenie dostępu do szerokopasmowego Internetu na obszarach wiejskich, a zaledwie 5,7% przeznaczono na programy dotyczące energii odnawialnej.

Bioróżnorodność priorytetem

Programy zatwierdzone miesiąc wcześniej również faworyzowały cztery pozostałe wyzwania: bioróżnorodność, gospodarkę wodną, zmiany klimatyczne oraz restrukturyzację sektora mleczarskiego. Na finansowanie programów dostępu do szerokopasmowego Internetu w ramach planów złożonych październiku przyznano 21,8% środków.

Obecnie finansowanie wyzwania związanego z bioróżnorodnością odpowiada 27% skumulowanych wydatków w ramach dwóch rund zatwierdzeń, co sygnalizuje większą intencję państw członkowskich zajęcia się tym obszarem polityki unijnej, który jest postrzegany jako nie przynoszący dobrych rezultatów.

Plany, w których szczególny nacisk położono na walkę z utratą gatunków [roślin i zwierząt], obejmowały hiszpańską prowincję Katalonię (88%), niemiecki region Hesję (77%), włoski region Abruzzo (67%) i Walię (61%).

W programie Malty i Łotwy odrzucono możliwość przeznaczenia nowych środków na „nowe wyzwania” lub szerokopasmowy dostęp do Internetu na obszarach wiejskich, opowiadając się za przeznaczeniem 100% pakietów na sektor mleczarski. Taką samą decyzję podjęto – i zatwierdzono – w przypadku hiszpańskiego regionu Cantabria. Hiszpańskie regiony Madryt i Navarra również opowiedziały się za finansowaniem jednego obszaru, przeznaczając 100% nowych środków na gospodarkę wodną, postrzeganą jako coraz bardziej palący problem na wielu obszarach położonych nad Morzem Śródziemnym.

Źródło: Agra Europe Weekly z 27 listopada 2009 r. *“New Pillar 2 funding packages approved”*

Agroekspres publikuje
Centrum Informacji i Dokumentacji
Fundacji Programów Pomocy
dla Rolnictwa FAPA,
ul. Wspólna 30, pok. 32,
tel. 623 19 92, 623 19 91.

Prawa autorskie do artykułów,
publikowanych w niniejszym
wydaniu przez Fundację
Programów Pomocy dla
Rolnictwa, przysługują
Wydawnictwu Agra
Informa Ltd. Naruszenie
w jakikolwiek sposób
praw autorskich Wydawnictwa
Agra Informa Ltd
jest zabronione