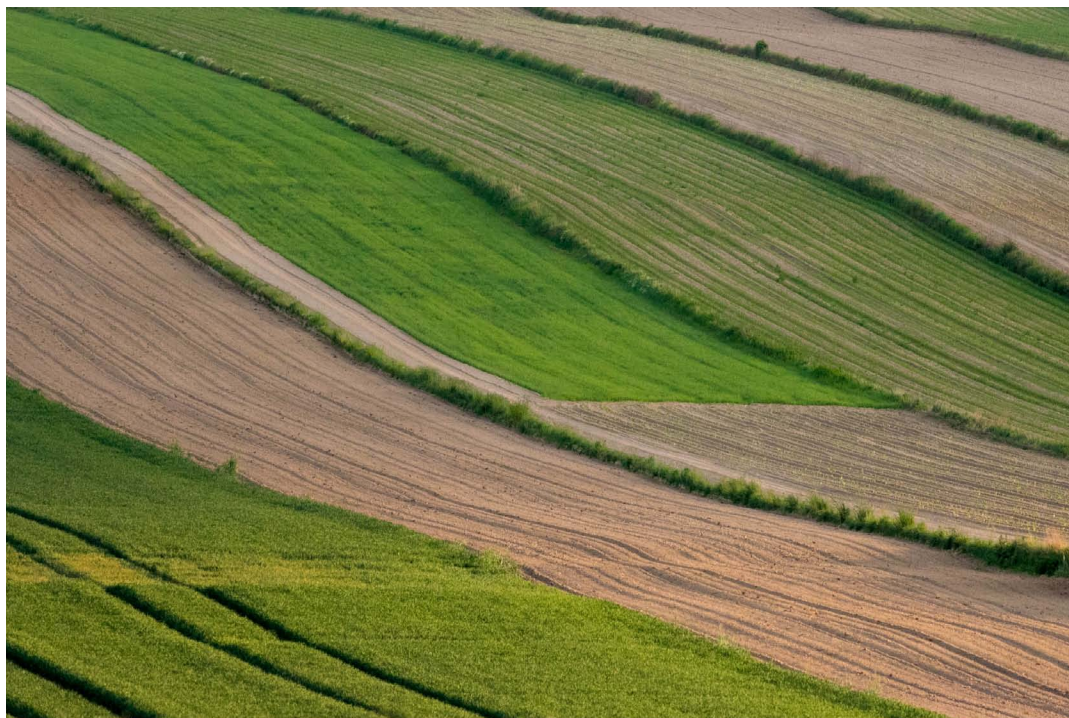


Co dalej z WPR?

Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego
Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki
Rolnej 2023-2027 i rekomendacje



CO DALEJ Z WPR?

WNIOSKI Z DOTYCHCZASOWEJ REALIZACJI POLSKIEGO
PLANU STRATEGICZNEGO DLA WSPÓLNEJ POLITYKI
ROLNEJ 2023-2027 I REKOMENDACJE

Co dalej z WPR?

Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego
Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki
Rolnej 2023-2027 i rekomendacje

Co dalej z WPR? Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027 i rekomendacje

Publikacja została wydana przez Fundację im. Heinricha Bölla w Warszawie i Koalicję Żywa Ziemia

Redakcja prowadząca: Anna Jakubowska

Redakcja merytoryczna: Justyna Zwolińska, Dorota Metera

Redakcja językowa: Antoni Zając

Zdjęcia na okładce: Wiesław Król

Wsparcie redakcyjne: Emilia Mańczak

Opracowanie graficzne i skład: Studio 27

Warszawa 2025

ISBN: 978-83-61340

Wersja elektroniczna do pobrania:

<https://pl.boell.org/pl/2025/05/21/co-dalej-z-wpr>

<https://koalicjazywaziemia.pl/publikacje/>



Publikacja jest objęta licencją Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 4.0 – Międzynarodowe (CC BY 4.0) Tekst licencji można pobrać pod adresem: [//creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0)

Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie

ul. Żurawia 45, 00-580 Warszawa

T tel. 22 440 13 33 **FB** @pl.boell **X** @Boell_PL

www.pl.boell.org

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	7
dr Justyna Zwolińska, Joanna Maria Stolarek	
2. MAŁE GOSPODARSTWA: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ MAŁYCH GOSPODARSTW	11
dr hab. Marta Czekaj, prof. URK, dr hab. Wojciech Sroka, prof. URK	
3. RÓŻNORODNOŚĆ BIOLOGICZNA: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA OCHRONĘ RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ W KRAJOBRAZIE ROLNICZYM	27
Aleksandra Pępkowska-Król, Bogumiła Błaszowska, Krzysztof Stasiak, Michał Korniluk	
4. WODA: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA OCHRONĘ WÓD I MOKRADEŁ W KRAJOBRAZIE ROLNICZYM	49
Aleksandra Pępkowska-Król, Bogumiła Błaszowska, Krzysztof Stasiak, Michał Korniluk	
5. GLEBA: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA OCHRONĘ GLEB UŻYTKOWANYCH ROLNICZO	65
prof. dr hab. Grzegorz Siebielec, prof. IUNG-PIB	
6. KLIMAT: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA REDUKCJĘ EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH	77
dr Robert Borek	
7. DOBROSTAN: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA DOBROSTAN ZWIERZĄT GOSPODARSKICH	91
dr Justyna Zwolińska	
8. ROLNICTWO EKOLOGICZNE: WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA ROZWÓJ ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO	105
Dorota Metera	
9. REKOMENDACJE	119
Bogumiła Błaszowska, Anna Jakubowska, Dorota Metera, Aleksandra Pępkowska-Król, dr Justyna Zwolińska	

1.

Szanowni Państwo,

oddajemy w Państwa ręce raport „Co dalej z WPR? Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027” wydany przez Fundację im. Heinricha Bölla w Warszawie i Koalicję Żywa Ziemia.

W ostatnich latach Unia Europejska podjęła największy do tej pory wysiłek, by jej gospodarka – w tym rolnictwo – stały się neutralne klimatycznie do 2050 r. i znacznie bardziej sprzyjały ochronie środowiska. W 2019 r. wprowadzono Europejski Zielony Ład, a w 2020 r. „Strategię »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego” oraz „Strategię na rzecz bioróżnorodności”. Ich założenia i cele miały znaleźć odzwierciedlenie w projektowanej wówczas kolejnej perspektywie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) – 40% środków z jej budżetu przeznaczono na ochronę środowiska i klimatu w rolnictwie. Zmiana WPR miała także przyczynić się do zwiększenia ochrony małych gospodarstw rolnych – nadal przeważających w strukturze agrarnej UE – i wzmocnić ich pozycję w łańcuchu żywnościowym.

Zgodnie z tą zmianą władze państw członkowskich miały przygotować swoje plany strategiczne dla WPR na lata 2023-2027. W tym okresie przewidziano finansowanie WPR w wysokości 307 mld euro, z czego 264 mld pochodzi z budżetu UE, a 43 mld to środki krajowe. W 28 planach strategicznych WPR złożonych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję Europejską zaprojektowano łącznie 2500 interwencji. Alokacja dla Polski do końca bieżącego wieloletniego budżetu (2023-2027) wynosi 25,2 mld euro, co stanowi ponad 8% całkowitego unijnego budżetu WPR. Z tej kwoty 17,3 mld euro (85%) to środki finansowe skierowane do rolnictwa, a pozostałe 4,7 mld euro (15%) przeznaczono na rozwój obszarów wiejskich. W polskim Planie Strategicznym zaplanowano 81 interwencji, w tym 19 dotyczących ochrony środowiska w rolnictwie.

Dziś, po dwóch latach obowiązywania polskiego Planu Strategicznego, podajemy ocenie wybrane interwencje, by sprawdzić, czy faktycznie prowadzą one do poprawy stanu zasobów naturalnych (gleby, wód, różnorodności biologicznej)

i zatrzymania kryzysu klimatycznego. Sprawdzamy także, czy przyjęte w nim rozwiązania rzeczywiście służą ochronie i wzmocnieniu znaczenia małych gospodarstw rolnych. Raport zawiera również ocenę wpływu Planu Strategicznego na dobrostan zwierząt gospodarskich i rozwój rolnictwa ekologicznego. Każdemu z tych zagadnień poświęciliśmy osobny rozdział, zawierający szczegółową analizę najważniejszych instrumentów i sposobów wydatkowania środków. Niestety, wynika z nich, że dotychczasowa realizacja polskiego Planu Strategicznego nie przynosi zakładanej poprawy, a skuteczność wydatkowanych środków może budzić wiele zastrzeżeń.

Mamy nadzieję, że przedstawione w raporcie wnioski i rekomendacje, opracowane przez ekspertki i ekspertów z ośrodków naukowych i organizacji społecznych, pozwolą lepiej zaplanować WPR po 2027 r., skuteczniej wykorzystać jej środki, wreszcie – chronić ekosystemy i klimat w stopniu zapewniającym rzeczywiste bezpieczeństwo żywnościowe w Polsce i całej Unii Europejskiej. Uważamy, że przed podjęciem ostatecznych decyzji dotyczących podziału środków w budżecie po 2027 r., wyboru interwencji i wskaźników rezultatu, należy odpowiedzieć na kluczowe pytania:

- Kto powinien być beneficjentem środków WPR? Czy nie powinno się definiować „aktywnego rolnika” jako dostawcy dóbr publicznych i wynagradzać producentów rolnych odpowiednio do stopnia ich zapewnienia? Dyskusja powinna jednak dotyczyć nie tylko rozumienia terminu „aktywny rolnik”, lecz także kwestii zróżnicowania wsparcia WPR w zależności od skali i rodzaju produkcji rolnej w odniesieniu do ochrony zasobów naturalnych, łagodzenia zmiany klimatu, poprawy zdrowia publicznego, jakości żywności, dobrostanu zwierząt oraz wielofunkcyjnego charakteru obszarów wiejskich.
- Czy dotychczasowy podział środków w ramach WPR i przewidziane w nim interwencje rzeczywiście przynoszą poprawę w rolnictwie i na obszarach wiejskich? Czy zasadne jest utrzymanie podejścia dwufilarowego, zwłaszcza że istnieje duża dysproporcja między środkami dla rolnictwa i finansowaniem rozwoju wsi?
- Czy tworzenie bardzo dużej liczby interwencji, które mają prowadzić do tego samego celu (np. ochrona środowiska, wzmocnienie pozycji rynkowej, rozwój współpracy) rzeczywiście przyczynia się do jego realizacji? Być może należy zaproponować „pakiety” spójnych interwencji dla gospodarstw rolnych, dopasowanych do rodzaju produkcji, jej wolumenu, stosowanych metod i środków, położenia gospodarstwa, a przede wszystkim jego zaangażowania w ochronę wartości społecznych, środowiskowych i klimatycznych?
- Przyzwyczailiśmy się do myślenia, że WPR to sprawa rolników i innych podmiotów zaangażowanych w łańcuch żywnościowy: dostawców, przetwórców, handlowców. W ostatnich latach wyraźnie wzrasta jednak społeczne zainteresowanie rolnictwem. Konsumenci i sektor pozarządowy starają się

aktywnie wpłynąć na politykę rolną. Fakt ten uwzględniono w planowaniu poprzedniej perspektywy WPR. Czy zrobiono to w wystarczającym stopniu?

- Jeżeli przyjąć, że Europejski Zielony Ład i jego część dotycząca rolnictwa i żywności, czyli „Strategia »od pola do stołu«” są również wyrazem oczekiwań społecznych w UE, to w jaki sposób oczekiwania te są i będą uwzględnione w WPR? Doświadczenia 2024 r. pokazały, że dominujące organizacje rolnicze i organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie różnie rozumieją cele korzystania z środków w ramach unijnej polityki rolnej. Przedstawiciele rolników przyjmują przede wszystkim, że pieniądze WPR służą wspieraniu wzrostu produkcji i ochronie przed niekorzystną sytuacją na rynku. Z kolei oczekiwania społeczne dotyczą raczej zmian w produkcji rolnej, które uczyniłyby ją przyjazną dla środowiska, klimatu, zdrowia publicznego i dobrostanu zwierząt. Oznacza to, że wedle opinii społecznej środki WPR powinny być wykorzystane na zmianę systemu produkcji, niekoniecznie zaś na jej zwiększenie. Jak pogodzić te sprzeczne oczekiwania?
- W obecnej perspektywie WPR przyjęto błędną strategię komunikacji dotyczącej reform. Jak uniknąć tych błędów w przyszłości? Jak skutecznie informować rolników o zmianach i przekonać ich, że są to zmiany potrzebne i korzystne dla samego sektora rolnego?
- Czy wiemy, co zrobić, jeśli okaże się, że WPR nie przynosi korzystnych zmian, a wręcz pogłębia dotychczasowe problemy? Kiedy osiągniemy punkt krytyczny, w którym degradacja zasobów naturalnych i zmiana klimatu doprowadzi do takich ograniczeń produkcji rolnej, że nie będziemy mogli poradzić sobie z negatywnymi skutkami?
- Polska prezydencja w UE odbywa się pod hasłem bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa żywnościowego. Co właściwie to hasło oznacza? W jaki sposób ustalenia dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego wpłyną na sposób finansowania produkcji rolnej i rozwoju obszarów wiejskich? Czy da się połączyć bezpieczeństwo żywnościowe z innymi głównym hasłem mającym określać przyszłość unijnego rolnictwa, czyli konkurencyjnością na rynkach międzynarodowych? Z kim i o co chcemy konkurować? Czy mamy do tego wystarczający stan zasobów naturalnych, zwłaszcza wody?
- Czy rzeczywiście technologia i biotechnologia uniezależnią nas od zagrożeń środowisko-klimatycznych w rolnictwie? Wydaje się, że nie, a jednak nieustannie słyszymy o konieczności finansowania adaptacji do zmian klimatu, o robotyzacji, digitalizacji, automatyzacji, nowych technikach inżynierii genetycznej. Znacznie mniej uwagi poświęca się tymczasem rozwiązaniom opartym na przyrodzie.

Należy odpowiedzieć na te pytania przed podjęciem decyzji o tym kto, na co i w jakiej wysokości otrzyma dofinansowanie z WPR, której budżet – co warto przypomnieć – pochodzi z kieszeni podatników. Te decyzje podejmuje instytucje UE i rządy państw członkowskich, projektujące WPR po 2027 r., jak również jej realizację w planach strategicznych.

Mamy nadzieję, że rekomendacje zawarte w niniejszym raporcie zostaną dostrzeżone przez decydentów i wzięte pod uwagę – z troską o zapewnienie prawdziwych podstaw dla kontynuacji wydajnej produkcji rolnej i przyszłego bezpieczeństwa żywnościowego, opartego na dobrym stanie zasobów naturalnych i stabilnym klimacie.

W raporcie dowodzimy, że środki WPR można lepiej zaplanować i wykorzystać, uwzględniając potrzeby zarówno rolników, jak i konsumentów. Wierzymy, że interesy tych dwóch grup nie muszą, a nawet nie powinny być ze sobą sprzeczne. Niestety, ten stan rzeczy utrzyma się, jeżeli nie przeprowadzimy gruntownej reformy finansowania i projektowania WPR. Jej warunkiem jest dopuszczenie do głosu strony społecznej i środowiska naukowego, proponującego rozwiązania korzystne dla wszystkich – rolników, przetwórców i konsumentów. Postuluje również odejście od paradygmatu, zgodnie z którym ekonomia stoi w sprzeczności z ochroną środowiska i klimatu.

Zachęcamy Państwa do lektury raportu „Co dalej z WPR?”. Mamy nadzieję, że skłoni on do namysłu nad priorytetami krajowej i europejskiej polityki rolnej oraz przyczyni się do produktywnej dyskusji o sposobach rozwiązywania problemów środowiskowych i społecznych, zarówno w rolnictwie, jak i całym łańcuchu żywnościowym.

dr Justyna Zwolińska

Koalicja Żywa Ziemia

Joanna Maria Stolarek

Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie

2. MAŁE GOSPODARSTWA

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA FUNKCJONOWANIE I ROZWÓJ MAŁYCH GOSPODARSTW

DR HAB. INŻ. WOJCIECH SROKA, PROF. URK

DR INŻ. MARTA CZEKAJ, PROF. URK

UNIWERSYTET ROLNICZY IM. HUGONA KOŁŁĄTAJA W KRAKOWIE

KATEDRA EKONOMII I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ

KATEDRA ZARZĄDZANIA I EKONOMII PRZEDSIĘBIORSTW

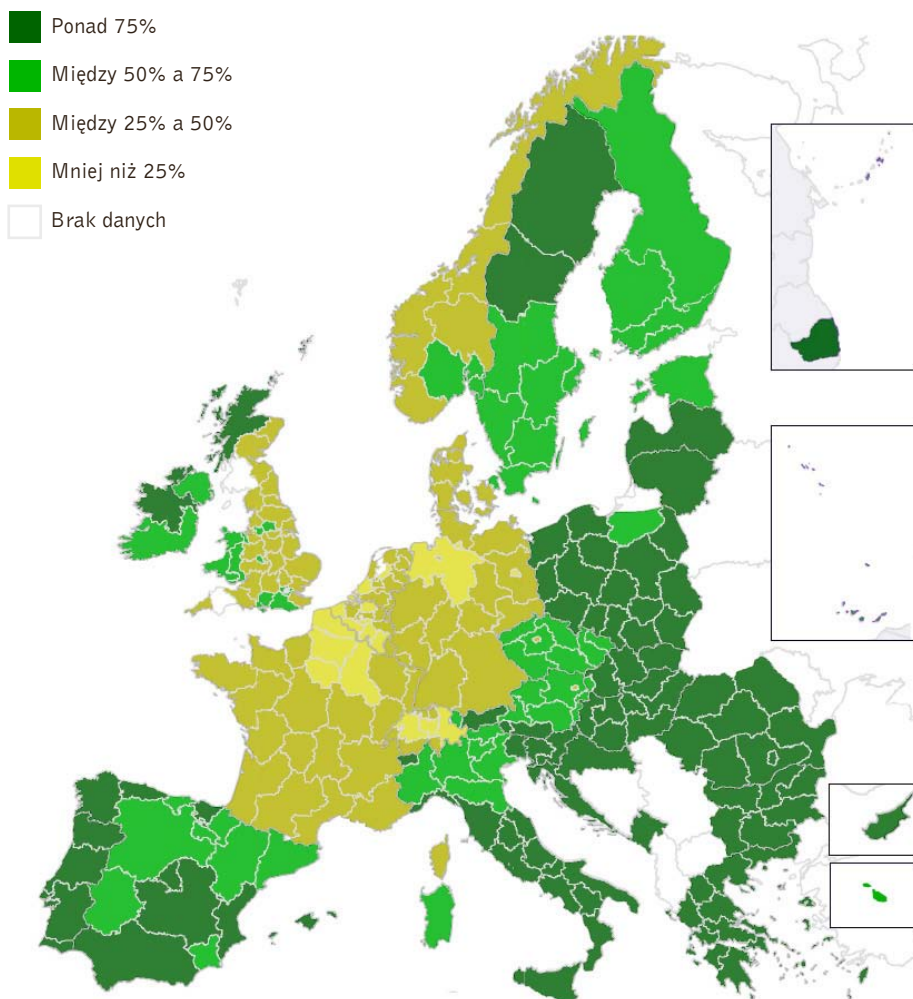
Wprowadzenie

W Unii Europejskiej (UE) funkcjonuje około 3 mln małych gospodarstw rolnych. Dominują liczebnie w strukturze agrarnej wielu krajów (mapa 1), co świadczy o ich dużym znaczeniu dla lokalnych gospodarek. Niemniej jednak zarówno w przeszłości, jak i dziś w dyskusjach małe gospodarstwa stanowią przedmiot krytyki. Zwraca się uwagę na znaczne rozdrobnienie agrarne (duża liczba małych gospodarstw w danym kraju), skutek którego duży zasób siły roboczej nie przekłada się na wysoką wydajność pracy w rolnictwie (w porównaniu do innych działów gospodarki). Wspomina się również o niskiej efektywności ekonomicznej i niskiej towarowości produkcji małych gospodarstw rolnych (Czekaj, 2024).

Zarazem jednak mocno wybrzmiewają argumenty przemawiające za utrzymaniem małych gospodarstw rolnych. Podmioty te uzyskują wsparcie finansowe (UE i krajowe) we wszystkich perspektywach finansowych, począwszy od akcesji Polski do struktur unijnych, aż do dzisiaj. To wsparcie jest stałym przedmiotem dyskusji i krytyki ze strony wielu grup społeczno-gospodarczych (Sroka, 2019).

Aby odpowiednio zdiagnozować potrzeby małych gospodarstw rolnych i wyzwania związane z ich ochroną, musimy najpierw ustalić definicję „małego gospodarstwa rolnego”. W ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) najczęściej stosowanym kryterium jest wielkość ekonomiczna gospodarstwa, mierzona w Standardowej Produkcji (SO – *Standard Output*). Wskaźnik ten odzwierciedla potencjał produkcyjny gospodarstwa: wyraża średnią roczną wartość produkcji w euro na podstawie

Procentowy udział małych gospodarstw w ogólnej liczbie gospodarstw



Mapa 1. Udział małych gospodarstw rolnych (>25 tys. euro SO) w krajach UE (2015 r.)

Źródło: European Parliamentary Research Service [EPRS], 2014.

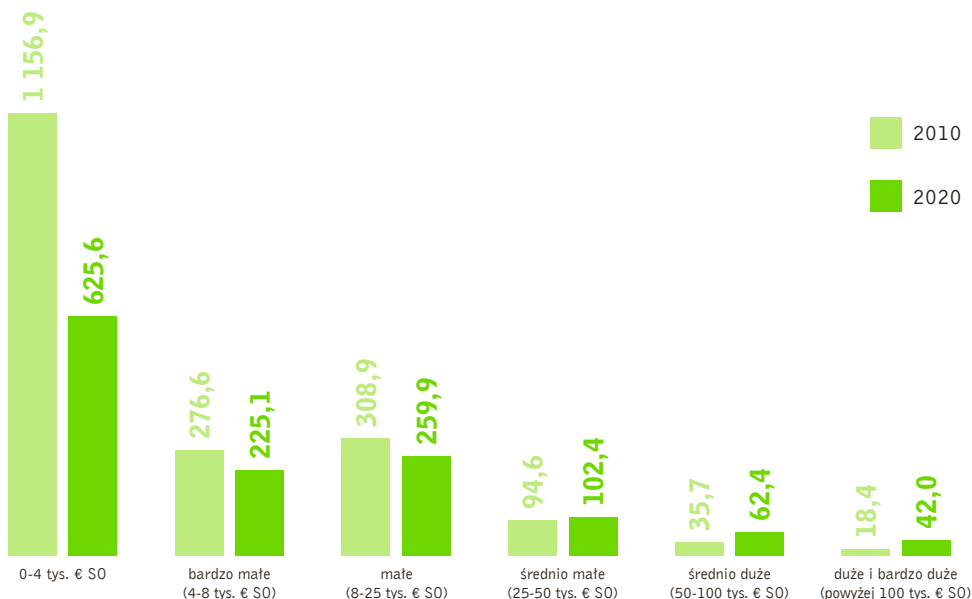
standardowych wskaźników regionalnych dla różnych typów działalności rolniczej. **Dla potrzeb nowej WPR (i niniejszego opracowania) małe gospodarstwa rolne definiuje się jako takie, których wartość SO nie przekracza 25 000 euro¹.** W przeciwieństwie do miar opartych na powierzchni fizycznej, to kryterium pozwala wziąć pod uwagę gospodarstwa charakteryzujące się różną intensywnością produkcji.

Głównym celem tego rozdziału jest ekspercka ocena możliwości udzielania wsparcia małym gospodarstwom rolnym przy wykorzystaniu instrumentów polityki rolnej realizowanej w latach 2023-2027. W niniejszej ekspertyzie wykorzystano głównie wyniki badań własnych, a także literaturę przedmiotu.

¹ Wszystkie podkreślenia w tekście zostały dodane przez redakcję.

Diagnoza wyzwań i potrzeby rozwojowe małych gospodarstw rolnych

W Polsce funkcjonuje około 1,3 mln gospodarstw rolnych, z czego ponad 84% to gospodarstwa małe (stan na 2020 r.). Ich dominacja wynika głównie z historycznych podziałów agrarnych i uwarunkowań społeczno-gospodarczych, które przez lata sprzyjały rozdrobnieniu (Sroka, 2015). Choć najmniejsze jednostki nadal odgrywają ważną rolę, ich liczba wyraźnie maleje – w strukturze polskiego rolnictwa ustępują one miejsca gospodarstwom średnio dużym i dużym.



Rys. 1. Liczba gospodarstw rolnych według klas wielkości w latach 2010-2020 (w tys.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010 (GUS, 2010) i 2020 (GUS, 2020).

Małe gospodarstwa rolne odgrywają ważną rolę w polskim rolnictwie ze względu na ich liczebność i znaczenie społeczno-ekonomiczne. Wspieranie małych gospodarstw jest z pewnością konieczne, wymaga jednak przemyślanej polityki, która uwzględni ich najważniejsze szanse rozwojowe i stojące przed nimi wyzwania. Do największych problemów należą:

1. Stygmatyzacja małych gospodarstw rolnych i ograniczona akceptacja wobec wsparcia udzielanego tym podmiotom

Autorzy wielu opracowań naukowych wskazują, że gospodarstwa posiadające większy potencjał produkcyjny, częściej godzą realizację celów środowiskowych, produkcyjnych i ekonomicznych (Sadowski, 2012; Wrzaszcz, 2012). Zaznaczają także, że rachunek ekonomiczny przemawia na rzecz większych gospodarstw. Należy jednak podkreślić, że spośród ponad 1,1 mln małych gospodarstw rolnych (wielkość ekonomiczna do 25 tys. euro SO) przynajmniej 260 tys. to podmioty potencjalnie rozwojowe (GUS,

2020), które pełnią ważne funkcje pozaekonomiczne (społeczne i środowiskowe), a w ten sposób istotnie wzmacniają systemy żywnościowe, zarówno lokalne, jak i regionalne (sprzedaż bezpośrednia, rolniczy handel detaliczny) (Smeđzik-Ambroży, 2022; Czekaj, 2024).

Małe gospodarstwa rolne aktywnie przyczyniają się do budowania lokalnego bezpieczeństwa żywnościowego. Podmioty te wykazują bardzo dużą odporność (ang. *resilience*) na niekorzystne zmiany w otoczeniu – w przeciwieństwie do większych gospodarstw rolnych, gospodarstwa małe nawet w sytuacjach kryzysowych (np. przerwanie łańcuchów dostaw, konflikty zbrojne) kontynuują produkcję rolną, zapewniając minimalne bezpieczeństwo żywnościowe (Czekaj, 2024). Należy więc podnieść wiarygodność małych rodzinnych gospodarstw rolnych i sprawić, że uzyskają należną im rangę.

2. Intensywna konkurencja rynkowa

Właściciele małych gospodarstw rolnych są często przekonani, że produkcja rolna jest nierentowna, a utrzymanie się wyłącznie z rolnictwa jest niemożliwe. Rzeczywiście, właścicielom małym gospodarstw rolnych trudno uzyskać parytetowe² dochody, ponieważ wymaga to nie tylko odpowiedniego zaplecza technicznego, lecz także wiedzy i umiejętności wdrażania innowacyjnych modeli biznesowych. **Małe gospodarstwa rolne, często o niewielkiej skali produkcji i ograniczonej dostępności zasobów, muszą stawić czoła wyzwaniom wynikającym z intensywnej konkurencji rynkowej i zmian społeczno-ekonomicznych.**

Produkcja rolna o małej skali wymaga optymalizacji kosztów, zróżnicowania źródeł dochodów i dywersyfikacji działalności, co stanowi trudne zadanie dla wielu rolników. Aby aktywizować właścicieli małych gospodarstw, warto pokazywać sukcesy innych rolników, co może ich zainspirować do działania. Należy również wzmocnić doradztwo rolnicze i edukację, gdyż pozwoli to zwiększyć wiedzę i umiejętności nakierowane na podniesienie opłacalności produkcji rolnej wśród rolników prowadzących małe gospodarstwa rolne. Promocja innowacyjnych rozwiązań w rolnictwie może także przyczynić się do zmiany nastawienia i zwiększyć ich zaangażowanie. **Kluczowe w tym zakresie mogą okazać się działania dotyczące transferu wiedzy i szkolenia profilowane (Interwencja I.10.1 – „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”), które jednak powinny w większym stopniu uwzględniać potrzeby małych podmiotów (marketing, krótkie łańcuchy dystrybucji, prezentacja dobrych praktyk innych małych gospodarstw itp.).**

3. Problemy demograficzne i strukturalne

Przyszłość wielu gospodarstw rolnych staje pod znakiem zapytania z uwagi na starzenie się właścicieli i brak następców (Czekaj, 2016). W małych gospodarstwach odsetek młodych rolników wynosi zaledwie 20%, jest więc niższy o 10 punktów procentowych w porównaniu do dużych gospodarstw (30%). Ponadto

2 Dochody parytetowe oznaczają, że dochodowość pracy w gospodarstwie rolnym jest porównywalna z dochodowością pracy osiąganą poza rolnictwem.

w małych gospodarstwach udział osób z wykształceniem rolniczym jest aż o 20 punktów procentowych mniejszy i wynosi 40%. W dużych gospodarstwach 60% rolników posiada wykształcenie rolnicze. Co więcej, z uwagi na „głód ziemi” i trudności z konsolidacją gruntów możliwości zwiększenia skali produkcji są ograniczone, co dodatkowo osłabia konkurencyjność małych gospodarstw. Aby zaradzić ich problemom demograficznym i strukturalnym, należy zachęcać młodych rolników przez programy wsparcia finansowego (np. „Premie dla młodych rolników”) i doradczego (np. „Transfer wiedzy i działalność informacyjna”). Ułatwienie konsolidacji gruntów i wprowadzenie zachęt do przekazywania gospodarstw młodszy rolnikom może przyczynić się do zwiększenia efektywności i konkurencyjności tych gospodarstw.

4. Brak współpracy pomiędzy rolnikami

Ograniczone możliwości tworzenia grup producenckich i integracji poziomej wynikają przede wszystkim z braku zaufania, a czasem również konfliktów sąsiedzkich i częstej wśród rolników niechęci do współpracy. Wspólne działania utrudniają również: niewielka skala produkcji i niejednorodność partii. Ogranicza to możliwości efektywnego wykorzystania zasobów, jednocześnie hamując rozwój i poprawę konkurencyjności małych gospodarstw. **Aby podejść realistycznie do problemu tworzenia grup producenckich w Polsce, warto skoncentrować się na mniejszych, bardziej zintegrowanych inicjatywach, zamiast preferować trudne do zorganizowania grupy producenckie lub tradycyjne spółdzielnie produkcyjne.** Skupienie się na lokalnych klastrach rolniczych złożonych z kilku lub kilkunastu gospodarstw, które mają wspólne cele i podobne warunki produkcji, może przynieść lepsze rezultaty.

Małe gospodarstwa rolne aktywnie przyczyniają się do budowania lokalnego bezpieczeństwa żywnościowego. Podmioty te wykazują bardzo dużą odporność na niekorzystne zmiany w otoczeniu – w przeciwieństwie do większych gospodarstw rolnych, gospodarstwa małe nawet w sytuacjach kryzysowych (np. przerwanie łańcuchów dostaw, konflikty zbrojne) kontynuują produkcję rolną, zapewniając minimalne bezpieczeństwo żywnościowe.

5. Niewystarczająca współpraca z konsumentami

Zarówno małe, jak i większe gospodarstwa nie są w pełni zdolne do efektywnej współpracy z konsumentami. Małe gospodarstwa mają ograniczoną skalę produkcji, co utrudnia osiąganie satysfakcjonujących dochodów w ramach krótkich łańcuchów dostaw (Musiał i Paluch (Red.), 2022), natomiast większe gospodarstwa, z uwagi na swoją specjalizację i produkcję na dużą skalę, nie mają czasu ani zasobów, by angażować się w sprzedaż swoich płodów rolnych z wykorzystaniem

krótkich łańcuchów dystrybucji. Problem stanowi brak rozpoznawalności produktów małych gospodarstw, którym trudniej przychodzi promocja i budowanie marki, a także niedostateczne zainteresowanie konsumentów lokalnymi produktami, choć powoli zaczyna się to zmieniać. Struktury oligopolistyczne w handlu żywnością dodatkowo ograniczają możliwości wejścia małych gospodarstw rolnych na rynek. **Od lat podejmowane są różne próby zacieśnienia współpracy między rolnikami a konsumentami, zwłaszcza poprzez skracanie łańcuchów dostaw i korzystanie z rozwiązań cyfrowych, ale dotyczą one głównie rolników, podczas gdy konsumenci są w tym procesie pomijani.** Brakuje szerzej zakrojonych kampanii promujących lokalne produkty oraz rzetelnych analiz ich preferencji i motywacji zakupowych dotyczących żywności. Tymczasem dopiero realne **włączenie konsumentów w ten dialog, poprzez działania informacyjne i edukacyjne, a także zapoznanie ich z inicjatywami takimi jak kooperatywy spożywcze lub systemy Rolnictwa Wspieranego przez Społeczność (RWS), może stworzyć trwałe podstawy dla rozwoju świadomej i zrównoważonej współpracy z rolnikami.**



Fot. 1. Odbiór paczek z warzywami w systemie Rolnictwa Wspieranego przez Społeczność (RWS).
Fot. A. Jakubowska.

6. Dostęp do nowoczesnych technologii i finansowania

Małe gospodarstwa często mają ograniczony dostęp do nowoczesnych technologii i środków produkcji, co utrudnia ich rozwój i modernizację. Brak odpowiedniego finansowania i niedostateczna wiedza technologiczna spowalniają proces transformacji, przez co nie mogą one skutecznie konkurować z większymi podmiotami. Wymagane inwestycje przewyższają możliwości finansowe małych gospodarstw, co dowodzi konieczności lepszego dopasowania form wsparcia do ich rzeczywistych potrzeb, by zapewnić im efektywne narzędzia rozwoju.

Instrumenty PS WPR a realne potrzeby małych gospodarstw rolnych

W ramach programowania WPR na lata 2023–2027 ustawodawca wskazał, że małe gospodarstwa³ stanowią podstawę rolnictwa UE, ponieważ odgrywają ważną rolę we wspieraniu zatrudnienia na obszarach wiejskich i przyczyniają się do rozwoju terytorialnego (Jeziernicka, 2024). W tym kontekście należy zastanowić się, czy instrumenty Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (PS WPR) rzeczywiście odpowiadają na potrzeby małych gospodarstw, umożliwiając im skuteczne spełnianie tej roli i wspierając ich rozwój. PS WPR zawiera dziewięć celów strategicznych, a trzy z nich są kluczowe dla tej grupy gospodarstw: wspieranie godziwego dochodu rolników (cel 1), poprawa konkurencyjności sektora rolnego (cel 2) i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu wartości (cel 3). Istotne są także cele związane ze wsparciem dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, promowaniem zatrudnienia i rozwoju lokalnego oraz zachęcaniem młodych rolników do podjęcia działalności rolniczej. PS WPR przewiduje również działania pośrednio adresowane do małych gospodarstw rolnych, ich analiza wykracza jednak poza zakres tego opracowania.

Środki finansowe dla małych gospodarstw rolnych w PS WPR przewidziano w ramach obu filarów WPR: filar I to środki przeznaczone na zwiększenie dochodowości gospodarstw rolnych (dochód i płatności bezpośrednie, w tym ekoschematy), filar II to środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich.

I filar

Cel 1 – Wsparcie godziwego dochodu rolników

W bieżącym okresie programowania rolnicy nadal otrzymują płatności bezpośrednie, w założeniu służące przede wszystkim realizacji Celu 1 – wspieranie godziwego dochodu rolników. Do tych płatności należą: podstawowe wsparcie dochodów, wsparcie redystrybucyjne, wsparcie dla młodych rolników, a także płatności związane z wielkością produkcji (np. wsparcie do krów i owiec). Nowością w tym okresie programowania WPR są tzw. ekoschematy, czyli środki wynagradzające rolników za podejmowanie działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu. Celem ekoschematów (siedmiu ekoschematów obszarowych i ekoschematu „Dobrostan zwierząt”) jest wspieranie praktyk zrównoważonych, które pozwalają czerpać korzyści z przyrody przy jednoczesnym zachowaniu zasad ochrony środowiska. Ze względu na złożoność ekoschematów i trudności administracyjne, które stanowią obciążenie dla małych gospodarstw, wprowadzono również płatność ryczałtową dla małych gospodarstw wynoszącą 225 euro na hektar. Ta uproszczona forma wsparcia skierowana do gospodarstw o powierzchni do 5 ha pozwala właścicielom uzyskać pomoc finansową bez konieczności spełniania skomplikowanych wymogów ekoschematów.

Dodatkowo, rolnicy mogą ubiegać się o inne płatności w ramach II filaru PS WPR – m.in. płatności ekologiczne, rolno-środowiskowo-klimatyczne i ONW – co pozwala zwiększyć ich dochody i wspierać zrównoważony rozwój.

3 Definicja przyjęta na potrzeby PS WPR 2023–2027 wskazuje, że małe gospodarstwa rolne to takie, którego wielkość ekonomiczna wynosi poniżej 25 tys. euro.

Płatności w ramach I filaru WPR są ważnym uzupełnieniem (często dysparytetowych⁴) dochodów gospodarstw. W przypadku gospodarstw bardzo małych (o wielkości ekonomicznej 2-8 tys. euro SO) dopłaty stanowią podstawowy warunek ich dochodowości – bez ich uwzględnienia roczna działalność przynosiłaby stratę. Z kolei w małych gospodarstwach (8-25 tys. euro SO) dopłaty do działalności operacyjnej, w tym dopłaty obszarowe, stanowią około 80% dochodów gospodarstwa, mają więc kluczowe znaczenie dla ich stabilności ekonomicznej. Biorąc pod uwagę kwestie środowiskowe, należy podkreślić, że dzięki tym płatnościom zmniejszyła się ilość powierzchni odłogowanych i nieużytkowanych rolniczo; ich pozyskiwanie wymaga bowiem utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej. Ograniczono również zjawisko porzucania gruntów. Płatności obszarowe pozytywnie wpływają na kształtowanie krajobrazu kulturowego i świadczenie innych dóbr publicznych. Według ostrożnych szacunków płatności te „ocaliły” od całkowitego wyłączenia z użytkowania rolniczego nawet 50% użytków rolnych w południowej części Polski (Sroka, 2019). Z drugiej strony dopłaty bezpośrednie i płatności do obszarów ONW mogą również utrzymywać wadliwą strukturę agrarną, gdyż są *de facto* „rentą” z tytułu własności lub posiadania ziemi. Z tego powodu ziemia rolnicza, nawet o bardzo niskiej wartości produkcyjnej, stanowi atrakcyjny kapitał inwestycyjny. Właściciele ziemi często nie podejmują produkcji towarowej, gdyż liczą na rentę kapitałową (płatności obszarowe) i rentę odroczoną z tytułu wzrostu cen ziemi. Typową praktyką jest ekstensyfikacja produkcji, w tym przekształcanie gruntów ornych na użytki zielone i wykonywanie tylko jednego zabiegu agrotechnicznego rocznie (np. koszenie). W ten sposób zachowuje się prawo do otrzymania płatności obszarowych. Rolnik otrzymujący płatności rzadziej rezygnuje z produkcji rolnej, by następnie sprzedać ziemię, wydzierżawić ją lub podjąć na niej inną działalność gospodarczą.

Bardzo niekorzystny i niesprawiedliwy jest proceder bezprawnego pobierania płatności bezpośrednich przez właścicieli gruntu, nie zaś faktycznych użytkowników. W niektórych częściach południowej Polski są to dość popularne działania, a rolnicy twierdzą, że płatności te stanowią czynsz dzierżawny, choć żadne umowy nie zostały podpisane. Mowa tu o praktykach niezgodnych z prawem, dlatego brakuje oficjalnych danych, a przedstawiona teza wynika z własnych obserwacji autorów i wywiadów z pracownikami Ośrodków Doradztwa Rolniczego. Opisane praktyki, mianowicie aplikowanie o nienależne właścicielom środki finansowe i utrzymywanie ekstensywnego systemu uprawy wyłącznie w celach pozyskania płatności lub podtrzymania statusu rolnika (by mieć w dalszym ciągu prawo do tańszych ubezpieczeń społecznych i chorobowych w KRUS), mają negatywny wpływ na rozwój innych gospodarstw rolnych, które faktycznie prowadzą produkcję rolną. Praktyki te w sposób trwały blokują niezbędne przemiany strukturalne, uniemożliwiając powiększanie areалу gospodarstw wykazujących potencjał rozwojowy. W efekcie zmniejsza się ich zdolność zwiększania skali produkcji, podejmowania inwestycji i sięgania po środki w ramach Planu Strategicznego WPR. Warto podkreślić, że powierzchnia użytków

4 Dochody dysparytetowe gospodarstw rolnych to niższe dochody w przeliczeniu na jednostkę pełnozatrudnioną w porównaniu do osób zatrudnionych poza rolnictwem.

rolnych bezpośrednio przekłada się na wielkość ekonomiczną gospodarstwa (SO), która z kolei warunkuje możliwość ubiegania się o wsparcie inwestycyjne i realizację działań prorozwojowych.

W ramach I filaru WPR na lata 2023-2027 wprowadzono kilka uproszczeń dla małych gospodarstw, na co czekało wielu rolników i ekspertów (K. Musiał i W. Musiał, 2023), jednak z drugiej może to prowadzić do nadużyć lub efektów odwrotnych niż zamierzone. Przykładem może być wprowadzenie uproszczonego systemu dla gospodarstw o powierzchni do 5 ha. Małe gospodarstwa nie muszą wdrażać ekoschematów, a mimo to rolnicy otrzymują podobne dopłaty (stała stawka płatności na poziomie 225 euro/ha), tak jak gdyby te ekoschematy wdrażali. Efekty środowiskowe pozostają więc nieosiągnięte, a dodatkowo wprowadzone „uproszczenie” konserwuje niekorzystną strukturę obszarową gospodarstw (po co sprzedawać lub wydzierżawiać ziemię, jeżeli przynosi ona profity bez większego wysiłku?). Realizacja jednego celu (stabilizacji dochodów) blokuje realizację drugiego celu (środowiskowego).

Realne włączenie konsumentów poprzez działania informacyjne i edukacyjne, a także zapoznanie ich z inicjatywami takimi jak kooperatywy spożywcze lub systemy Rolnictwa Wspieranego przez Społeczność (RWS) może stworzyć trwałe podstawy dla rozwoju świadomej i zrównoważonej współpracy z rolnikami.

Podsumowując, należy podkreślić, że działania wdrażane w ramach I filaru służące wspieraniu godziwego dochodu rolników (mają one cele socjalne – bo tak trzeba je nazwać) negatywnie wpływają na rozwój (aktywnych) małych gospodarstw rolnych. Bardzo liberalna polityka polegająca na wspieraniu wszystkich małych podmiotów (również tych, które nie chcą się rozwijać) utrudnia potencjalnie rozwojowym gospodarstwom zwiększenie skali produkcji (często niewielkiej) i wykorzystanie szans związanych z wdrażaniem krótkich łańcuchów dostaw. Mała powierzchnia gospodarstw (również z uwagi na brak podpisanych umów dzierżawy) ogranicza lub nawet uniemożliwia pozyskanie wsparcia inwestycyjnego. Powierzchnia gospodarstwa często bezpośrednio przekłada się na wielkość ekonomiczną podmiotu, a uzyskanie wielkości na poziomie 8-25 tys. euro SO przy prowadzeniu zrównoważonej (nieintensywnej) produkcji wymaga dysponowania arealem o wielkości 5-20 ha użytków rolnych (UR). Biorąc pod uwagę, że w Polsce średnia wielkość gospodarstwa oscyluje wokół 11 ha UR, konieczne jest „uwolnienie” i przesunięcie części gruntów rolnych z podmiotów niezainteresowanych prowadzeniem produkcji rolnej do małych gospodarstw rolnych wykazujących potencjał rozwojowy. Jest to podstawowy warunek rozwoju małych gospodarstw rolnych. Powierzchnia użytków rolnych w Polsce jest względnie stała, można więc zwiększyć średni areal gospodarstw tylko poprzez transfer ziemi do podmiotów wykazujących na nią popyt.

II filar

Cel 2 – Konkurencyjność sektora

Z II filaru pochodzi większość środków, z których realizowany jest cel 2 Planu Strategicznego WPR 2023-2027 – poprawa konkurencyjności sektora rolnego i zwiększenie orientacji rynkowej. W ramach realizacji tego celu małe gospodarstwa otrzymują wsparcie, które pozwala im przezwyciężyć ograniczenia wynikające z niewielkiej skali produkcji, efektywniej wykorzystać czynniki wytwórcze, uzyskać łatwiejszy dostęp do kapitału i rozwinąć produkcję wysokojakościowej żywności, również ekologicznej. **Działanie „Rozwój małych gospodarstw”** służy wsparciu gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej poniżej 25 tys. euro. Jednym z głównych elementów działania jest wsparcie finansowe, które umożliwia modernizację gospodarstw i zwiększa ich potencjał produkcyjny. Te środki przeznaczone są także na rozwój produkcji żywności wysokiej jakości, w tym żywności ekologicznej, co pozwala gospodarstwom wejść na bardziej dochodowe rynki. Skupienie na jakości i zrównoważonych praktykach produkcyjnych pozwala małym gospodarstwom odpowiadać na potrzeby współczesnych konsumentów, poszukujących dobrych dla zdrowia i lokalnych produktów. **Interwencja ta została zmodyfikowana w stosunku do działania finansowanego w okresie 2014-2020. Zwiększono wsparcie nawet do 120 tys. zł i podniesiono górny pułap dostępu do działania (do 25 tys. euro SO) – są to oczekiwane i dobre rozwiązania.** Pozytywnie należy również ocenić decyzję o wprowadzeniu wymaganego wkładu własnego na poziomie 15%, co powinno się przyczynić do bardziej przemyślanych i potrzebnych inwestycji. Efektem realizacji projektu ma być wzrost wartości sprzedaży brutto w stosunku do roku bazowego o 30% w ciągu pięciu lat. Wyraźne zaostrzenie warunków rozliczenia projektu może jednak przysporzyć więcej pracy rolnikowi, który będzie miał obowiązek dokumentacji sprzedaży, na przykład wystawiając rachunki, faktury lub paragony. Spełnienie tych rygorystycznych zasad może wymagać korzystania z kasy fiskalnej, co niesie ze sobą dodatkowe koszty związane z zakupem kasy i materiałów eksploatacyjnych, przeglądami technicznymi i fiskalizacją. Mimo to działanie „Rozwój małych gospodarstw” stanowi ważny krok w poprawie konkurencyjności i efektywności małych gospodarstw rolnych. Oferowane wsparcie finansowe i technologiczne pozwala zwiększyć ich potencjał rynkowy, **jednak wsparcie ma uzyskać jedynie około 13,5 tys. gospodarstw, co stanowi około 3% ogólnej liczby małych gospodarstw.** Na dzień 31.01.2025 r. wg danych MRiRW (2 nabory) zawarto już prawie 6 tys. umów na realizację tego działania, co oznacza, że środki z niego zostaną bardzo szybko wykorzystane.

Cel 3 – Łańcuch wartości

Cel 3, czyli poprawa pozycji rolników w łańcuchu wartości, jest jednym z priorytetów nowej WPR na lata 2023-2027. W tym celu przewidziano działania wspierane przede wszystkim ze środków II filaru. Jedno z nich polega na **rozwój współpracy między rolnikami w ramach łańcucha wartości** i obejmuje wsparcie dotacyjne na inwestycje, a także instrumenty finansowe, między innymi gwarancje bankowe i refundacje

splaty odsetek. Kolejnym działaniem jest **tworzenie i rozwój organizacji producentów oraz grup producentów rolnych**, które mają ułatwiać wspólne planowanie produkcji, zakup środków produkcji i sprzedaż, wzmacniając pozycję negocjacyjną rolników na rynku. Ostatnim ważnym elementem jest **wspieranie współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności**, polegające na dofinansowaniu promocji i marketingu produktów objętych systemami jakości, takich jak żywność ekologiczna lub produkty regionalne. Choć działania te są dobrze ukierunkowane i mogą przynosić wymierne korzyści, ich realizacja napotyka na istotne wyzwania. Skuteczność interwencji może być ograniczona z uwagi na niewystarczające doświadczenie uczestników i złożoność procedur aplikacyjnych, pojawiają się również wskazane wcześniej obiektywne bariery dotyczące możliwości kooperacji małych gospodarstw. Co więcej, **mimo że deklaratywnie z interwencji mogą korzystać również małe gospodarstwa, ze względu na kryteria środki trafiają głównie do większych podmiotów. Wymogi – m.in. osiągnięcie wielkości ekonomicznej powyżej 25 tys. euro (np. w działaniu „rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości”), zdolność do spełnienia wymagań systemów jakości, umiejętność realizacji skomplikowanych biznesplanów i konieczność formalnego zawiązania grupy producenckiej – sprawiają, że to większe i lepiej zorganizowane gospodarstwa mają większe szanse na zdobycie środków.** Dla małych gospodarstw, często produkujących tylko na własne potrzeby lub prowadzących sprzedaż na niewielką skalę, te wymogi mogą być zbyt trudne do spełnienia. Podwyższonych kosztów produkcji (związanych np. z wyższymi standardami produkcji, certyfikacją, prowadzeniem dokumentacji) często nie udaje się rekompensować wyższymi cenami – choć konsumenci coraz chętniej wybierają produkty oznaczone różnymi znakami jakości (Żakowska-Biemans i Gutkowska, 2018), nie są gotowi na zwiększone wydatki. Należy więc sprawić, że działania te będą bardziej efektywne: należy uprościć procedury, dostosować kryteria do możliwości mniejszych gospodarstw, wreszcie – stworzyć wsparcie doradcze i organizacyjne, które pomoże małym producentom zrealizować założenia tych interwencji w PS WPR. Ponadto należy zadbać o szeroko zakrojone kampanie informacyjne skierowane do konsumentów, dotyczące produktów objętych systemami jakości. Wszystkie rekomendowane zmiany mogą znacząco zwiększyć wyniki osiągnięte w ramach programu i umożliwić skuteczne wykorzystanie środków również przez mniejsze gospodarstwa. Trzeba jednak mieć na uwadze, że zbyt duże uproszczenia często prowadzą do nadużyć, stąd trudno oczekiwać, że ustawodawca pozwoli na drastyczne obniżenie tych wymagań.

Cel 6 – Klimat i środowisko

Działania w ramach celu 6 mają służyć ochronie środowiska i różnorodności biologicznej w rolnictwie. Małe gospodarstwa mogą korzystać z licznych interwencji, w tym m.in. ekoschematów, a także płatności do gruntów na obszarach Natura 2000 i terenach o wysokiej wartości przyrodniczej. Wsparcie obejmuje również dopłaty dla gospodarstw prowadzących ekologiczną produkcję zwierzęcą lub roślinną. Programy te zakładają częściowe uproszczenia administracyjne dla małych podmiotów (w przypadku rolnictwa ekologicznego jest to np. płatność do hektara w jednakowej wysokości,

niezależnie od grupy upraw) i podwyższenie stawek płatności względem poprzednich okresów programowania, co może stanowić dodatkową zachętę dla rolników. **Z płatności dla małych gospodarstw ekologicznych skorzystało w 2023 r. zaledwie 360 producentów, natomiast w 2024 r. złożono 776 wniosków o płatność z tej interwencji** (do dnia przekazania niniejszej publikacji do druku brak danych dotyczących liczby decyzji o przyznaniu płatności)⁵. Ponadto odpowiednie (i jasno zdefiniowane w dokumentach) łączenie różnych praktyk korzystnych dla środowiska (np. zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt/roślin w rolnictwie i rolnictwo ekologiczne) pozwala kumulować płatności z różnych interwencji, a przez to uzyskać wysokie, bo nawet ponad trzykrotnie wyższe niż standardowe, dopłaty bezpośrednie w przeliczeniu na 1 ha. Wprawdzie stanowi to pewne rozwiązanie dla małych gospodarstw, **jednak ze względu na złożone wymagania formalne, koszty transakcyjne (koszty pozyskania wsparcia i prowadzenia dokumentacji) wdrażania tych działań mogą być zbyt wysokie dla rolników dysponujących małym arealem**, nawet jeśli Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) refunduje część tych kosztów (np. część opłat za kontrolę i certyfikację lub sporządzenie dokumentacji przyrodniczej) (ARiMR, 2024). Działania te dają natomiast sporą szansę podmiotom dysponującym powierzchnią użytków rolnych przynajmniej na poziomie 15-20 ha, a więc głównie podmiotom o wielkości SO powyżej 25 tys. euro⁶.

Mimo licznych deklaracji dotyczących priorytetowego wspierania małych rodzinnych gospodarstw rolnych, polski ustawodawca przyznaje, że tylko częściowo realizuje cele związane z szerokim wsparciem krótkich łańcuchów dostaw. Szczególnie zaniedbano i pominięto w zakresie praktycznego wdrażania założeń PS WPR kwestie edukowania społeczeństwa na temat korzyści związanych z konsumpcją lokalnej żywności i korzystania z krótkich kanałów dystrybucji.

Cel 7 – Młodzi rolnicy i rozwój obszarów wiejskich

Cel 7 jest związany ze wsparciem dla młodych rolników i rozwojem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich. W ramach tego celu najważniejsze są **premie dla młodych rolników**, które stanowią ważny impuls do rozpoczęcia działalności rolniczej. Premię mogą otrzymać również rolnicy posiadający małe gospodarstwa, którzy wykażą odpowiednią wielkość powierzchni (powyżej średniej wojewódzkiej lub krajowej) lub wielkość ekonomiczną gospodarstwa (powyżej 15 tys. euro). Premię można przeznaczyć na różne inwestycje, w tym zakup ziemi, co pozwala zwiększyć

⁵ Dane z ARiMR z dn. 21.03.2025.

⁶ Na podstawie danych PSR 2020 można oszacować, że małe gospodarstwo rolne (8-25 tys. SO) dysponuje średnią powierzchnią UR w granicach 9,7-14,0 ha.

powierzchnię gospodarstwa i skalę produkcji, a także na zakup maszyn, modernizację budynków lub rozwój infrastruktury. Młodzi rolnicy mogą również korzystać z programów doradczych, które pomagają zaplanować inwestycje, sporządzać biznesplany i skutecznie zarządzać gospodarstwem. Sama konstrukcja tej interwencji czyni ją bardzo atrakcyjną również dla małych gospodarstw.

Działania skierowane do konsumentów

W PS WPR przewidziano kilka istotnych działań od strony podażowej, zaniebano natomiast stronę popytową (konsument). W PS WPR ujęte są cele dotyczące rozpowszechniania wiedzy o zrównoważonym rolnictwie, ochronie dziedzictwa kulturowego, systemach żywności i etykietowaniu, a także uświadomienie uczestnikom rynku potrzeby przeciwdziałania marnotrawieniu żywności. Niestety, cele te są realizowane tylko w niewielkim zakresie lub pośrednio. Przykładowo w ramach podejścia *Leader* przewiduje się wsparcie edukacji społeczeństwa obywatelskiego w wymienionym zakresie, jednak z pewnością nie są to szeroko zakrojone projekty, których efekty będą monitorowane i oceniane. Zwiększyć świadomość konsumentów mają również projekty, których celem jest promocja lokalnych producentów i ich produktów, realizowane w ramach krótkich łańcuchów żywności, na przykład przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego. Trudno jednak oczekiwać, że nieliczne akcje promocyjne i lokalne inicjatywy informacyjne realnie wpłyną na codzienne wybory zakupowe konsumentów i w zauważalnym stopniu zwiększą zainteresowanie produktami pochodzącymi z małych gospodarstw rolnych. Należy zauważyć, że struktura rynku detalicznego produktów rolnych w Polsce charakteryzuje się znaczną koncentracją i oligopolizacją, co stanowi istotną barierę dla małych gospodarstw. Niedostateczna promocja dodatkowo pogłębia ich trudności w konkurencji na rynku.

Aby skutecznie wspierać małe gospodarstwa rolne, należy nie tylko wprowadzić przeznaczone dla nich programy wsparcia, lecz także stworzyć sprzyjające im warunki rynkowe. Ważne jest również zwiększenie świadomości konsumentów na temat jakościowych produktów pochodzących z małych, lokalnych gospodarstw, co może zwiększyć popyt i poprawić ich sytuację ekonomiczną.

PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Choć deklarowano wszechstronne wsparcie dla małych gospodarstw w ramach WPR, lista interwencji i mechanizmów wsparcia jest w rzeczywistości dość skromna. Ponadto w kontekście rozwoju małych gospodarstw rolnych relację między I a II filarem WPR można uznać za niespójną (dyssynergiczną). Działania I filaru mają na celu wsparcie wszystkich podmiotów, również tych nieproduktywnych, hamując tym samym przemiany strukturalne i – w połączeniu z wysokimi cenami ziemi i jej niską podażą – skutecznie ograniczając możliwości powiększania powierzchni przez gospodarstwa małe, ale potencjalnie rozwojowe. To zaś utrudnia

efektywną realizację celów związanych m.in. z szerokim wsparciem krótkich łańcuchów dostaw. Małe gospodarstwa mają bowiem mniejsze możliwości pozyskiwania różnych dotacji, ponieważ nie mogą spełnić kryteriów wielkości ekonomicznej, a ponadto mała skala produkcji utrudnia współpracę (integrację poziomą i pionową) z innymi podmiotami. W Planie Strategicznym WPR 2023–2027 istnieje wyraźne napięcie między dochodowo-zachowawczym charakterem I filaru (łatwy dostęp do środków finansowych) a prorozwojowymi ambicjami II filaru.

W ramach II filaru ustawodawca wprowadził szereg dobrych rozwiązań. **Działania „rozwój małych gospodarstw” i „wsparcie młodych rolników” są dobrze ukierunkowane; pozwalają uzyskać rolnikom posiadającym małe gospodarstwa lepszy dostęp do rynku.** Wiele drobnych, często technicznych kwestii związanych z procedowaniem i rozliczaniem wsparcia finansowego dla małych gospodarstw jest wprowadzanych na bieżąco. **Postulujemy dalsze uproszczanie procedur wspierania małych gospodarstw.** Przyniesie to jednak oczekiwane rezultaty jedynie wtedy, gdy ze wsparcia stopniowo wykluczy się podmioty, które chcą osiągać krótkookresowe korzyści w postaci zakupu i późniejszej odsprzedaży aktywów finansowanych przez społeczność UE (np. pozyskanie funduszy na zakup ciągnika i jego odsprzedaż po okresie związania z celem). Oprócz stosowanych już rozwiązań (np. ograniczenia obrotu ziemią) konieczne jest także wprowadzanie mechanizmów ograniczających proceder utrzymywania gospodarstwa rolnego wyłącznie w celu osiągnięcia korzyści w postaci uczestnictwa w preferencyjnym systemie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych (KRUS). Warto rozważyć wprowadzenie prawnej gwarancji możliwości dalszego pozostania w systemie ubezpieczeń KRUS osób starszych (na przykład w wieku od 55 lat i wzwyż), które przekazują gospodarstwo następcom.

Wsparcie w ramach działania „Rozwój małych gospodarstw” ma uzyskać około 13,5 tys. gospodarstw, co stanowi jedynie około 3% ogólnej liczby małych gospodarstw.

Mimo licznych deklaracji dotyczących priorytetowego wspierania małych rodzinnych gospodarstw rolnych, polski ustawodawca przyznaje, że tylko częściowo realizuje cele związane z szerokim wsparciem krótkich łańcuchów dostaw. Szczególnie zaniedbano i pominięto w zakresie praktycznego wdrażania założeń PS WPR kwestie edukowania społeczeństwa na temat korzyści związanych z konsumpcją lokalnej żywności i korzystania z krótkich kanałów dystrybucji. W tym zakresie postulujemy kilka ogólnych rozwiązań:

1. Kampanie informacyjne i edukacja konsumentów

Wprowadzenie kampanii promujących produkty małych gospodarstw rolnych i informujących o ich znaczeniu dla zdrowia, środowiska oraz lokalnej gospodarki to kluczowy krok w budowaniu świadomości konsumentów. W tym celu warto:

- tworzyć, wdrażać i upowszechniać narzędzia cyfrowe służące lepszemu łączeniu konsumentów z rolnikami (np. mapy z lokalizacją gospodarstw

prowadzących sprzedaż swoich produktów, aplikacje ułatwiające zakupy od lokalnych rolników z uwzględnieniem najnowszych rozwiązań e-commerce: stosujące systemy ocen, ubezpieczenia transakcji, politykę zwrotów itp.);

- organizować spotkania, szkolenia i konsultacje społeczne, które pomogą konsumentom zrozumieć, dlaczego warto wybierać produkty od lokalnych producentów, nawet jeśli są one droższe;
- kształtować świadomość i przekazywać wiedzę już na etapie edukacji przedszkolnej i szkolnej. Nabytą wiedzę dziecko może następnie przekazać najbliższemu, zwracając uwagę na sposób odżywiania się członków rodziny i pochodzenie kupowanej przez nich żywności;
- wspierać lokalne wydarzenia i kampanie edukacyjne promujące lokalne dziedzictwo kulturowe;
- upowszechniać wiedzę z zakresu znajomości systemów znakowania żywności, zwłaszcza tej wytworzonej lokalnie lub w sposób ekologiczny.

2. Wsparcie instytucjonalne i rozwój modeli biznesowych

Aby zwiększyć konkurencyjność małych gospodarstw, należy wdrożyć wsparcie systemowe wsparcia, które obejmuje:

- zmianę kryteriów zamówień publicznych (szkoły, szpitale, inne jednostki budżetowe) na korzyść lokalnych produktów, szczególnie pochodzących z małych gospodarstw;
- rozwój „żywych laboratoriów” (*living labs*), w których producenci, konsumenci, samorządy i jednostki badawcze oraz otoczenie społeczno-instytucjonalne współpracują w celu wypracowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie produkcji i dystrybucji żywności;
- faworyzowanie nowych modeli biznesowych w rolnictwie, takich jak inkubatory przedsiębiorczości, wizyty studyjne, kooperatywy spożywców i rolników oraz programy szkoleniowe wspierające rozwój lokalnych producentów;
- wdrażanie i promowanie dobrych praktyk poprzez prezentację najlepiej funkcjonujących gospodarstw i organizowanie wyjazdów studyjnych.

3. Współpraca i infrastruktura na rzecz małych gospodarstw

Długoterminowy rozwój małych gospodarstw wymaga inwestycji w infrastrukturę oraz wspierania współpracy między producentami. Proponowane działania:

- tworzenie sieci wsparcia dla małych gospodarstw, obejmujących targowiska lokalne, wspólne platformy sprzedażowe i ułatwiony dostęp do sprzedaży w sklepach wielkopowierzchniowych;
- udostępnianie przestrzeni publicznych lub wydzielanie miejsc targowych dla podmiotów sprzedających produkty lokalnie wytwarzane (np. produkcja do 30 km, 50 km, a w uzasadnionych przypadkach nawet 100 km od miejsca zbytu) i podmiotów sprzedających produkty oznaczone certyfikatami jakości;
- wspieranie współpracy rolników, np. tworzenie spółdzielni lub organizacji międzybranżowych (być może zrzeszających tylko małe gospodarstwa

rolne), które ułatwią przetwarzanie i sprzedaż produktów, lecz także współpracy między rolnikami a konsumentami, np. propagowanie współpracy rolników z kooperatywami spożywczymi lub powoływanie spółdzielni producenckich, łączących w swoich szeregach zarówno producentów, jak i konsumentów żywności;

■ powołanie w strukturach samorządów regionalnych jednostek zajmujących się problematyką żywności lokalnej, w tym wsparciem małych gospodarstw w nawiązywaniu relacji biznesowych;

■ angażowanie konsumentów i lokalnych społeczności w działania promujące tradycyjne i lokalne uprawy, a także organizowanie wydarzeń wspierających lokalne rynki żywnościowe.

Bibliografia

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2024). Koszty transakcyjne. <https://www.gov.pl/web/arimr/koszty-transakcyjne23>
- Czekaj, M. (2016). Wybrane problemy sukcesji gospodarstw rolnych w Polsce. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, 439, 77–90.
- Czekaj, M. (2024). *Małe gospodarstwa rolne w lokalnych systemach żywnościowych w kontekście kształtowania regionalnego bezpieczeństwa żywnościowego w wybranych krajach Unii Europejskiej*. Tyniec Wydawnictwo Benedyktynów.
- European Parliamentary Research Service (2014). Small Farms. <https://epthinktank.eu/2014/04/24/small-farms>
- Główny Urząd Statystyczny (2010). Powszechny Spis Rolny 2010.
- Główny Urząd Statystyczny (2020). Powszechny Spis Rolny 2020.
- Jeziernicka, M. (2024). Prawno-ekonomiczne ujęcie założeń i celów Wspólnej Polityki Rolnej 2023–2027. Próba oceny współzależności. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 86(3), 167–182. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2024.86.3.10>
- Musiał, W. i Paluch, Ł. (Red.) (2022). *Wirtualne pole – Realne produkty. Innowacyjne rozwiązania rynkowe dla rolników i konsumentów*. Homini.
- Musiał, K. i Musiał, W. (2023). Instytucjonalne problemy wzmacniania usług ekosystemowych dla małych gospodarstw w nowej wspólnej polityce rolnej. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 25(4), 324–337. DOI: 10.5604/01.3001.0053.9611
- Sadowski, A. (2012). *Zrównoważony rozwój gospodarstw rolnych z uwzględnieniem wpływu wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego.
- Smędzik-Ambroży, K., Sapa, A. (2022). Rola małych gospodarstw rolnych w budowaniu kapitału społecznego wsi – studium przypadków z Litwy, Polski i Rumunii. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, 24(1), 255–267. DOI: 10.5604/01.3001.0015.7104
- Sroka, W. (2015). Historyczne uwarunkowania dominacji drobnych gospodarstw rolnych w rolnictwie Europy Środkowo-Wschodniej. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych*, 4, 61–73. DOI: 10.15576/PDGR/2015.4.61
- Sroka, W. (2019). Uwarunkowania rozwoju rozdrobnionego rolnictwa województwa małopolskiego. W: Poczta, W. i Rowiński, J. (Red.), *Struktura polskiego rolnictwa na tle Unii Europejskiej* (s. 273–295), CeDeWu.
- Wrzaszcz, W. (2012). Czynniki kształtujące zrównoważenie gospodarstw rolnych. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 24(2), 285–296.
- Żakowska-Biemans, S. i Gutkowska, K. (2018). Atrybuty zaufania dotyczące jakości jako czynnik wpływający na decyzje nabywcze konsumentów żywności. *Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 121, 115–130. DOI: 10.22630/EIOGZ.2018.121.9

3. RÓŻNORODNOŚĆ BIOLOGICZNA

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA OCHRONĘ RÓŻNORODNOŚCI BIOLOGICZNEJ W KRAJOBRAZIE ROLNICZYM

ALEKSANDRA PĘPKOWSKA-KRÓL, BOGUMIŁA BŁASZKOWSKA,
KRZYSZTOF STASIAK

OGÓLNOPOLSKIE TOWARZYSTWO OCHRONY PTAKÓW

MICHAŁ KORNILUK

NATURA INTERNATIONAL POLSKA

Różnorodność biologiczna jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o stabilności, trwałości i funkcjonalności ekosystemu. Jej wzrost skutkuje większą odpornością środowiska na negatywne czynniki związane m.in. ze zmianami klimatu, działalnością człowieka i anomaliami pogodowymi. W ekosystemach antropogenicznych (utworzonych lub przekształconych przez działalność człowieka) różnorodność biologiczna jest jednak mocno ograniczona. Widać to zwłaszcza w rolnictwie, w którym stosuje się zabiegi agrotechniczne i środki ochrony roślin w celu zwiększenia wzrostu niektórych organizmów i ograniczenia rozwoju innych. Dotyczy to zarówno gruntów ornych, jak i chociażby łąk użytkowanych na siano. Aby zmotywować rolników do użytkowania gruntów zgodnie z potrzebami ochrony różnorodności biologicznej, niezbędne są dobrze skonstruowane przepisy i zachęty finansowe. Konieczne jest też podejście do tego problemu obejmujące długą perspektywę czasową, zachęcające do podejmowania nie tylko doraźnych i szybkich działań, lecz także opracowywania i wdrażania długoterminowych strategii zarządzania gospodarstwem.

W tym opracowaniu oceniamy efektywność wdrażania obowiązkowych norm dobrej kultury rolnej i dobrowolnych ekoschematów oraz interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznych, istotnych szczególnie dla ochrony i odtwarzania różnorodności biologicznej w krajobrazie rolniczym.

Efektywność wdrażania norm dobrej kultury rolnej powiązanych z różnorodnością biologiczną

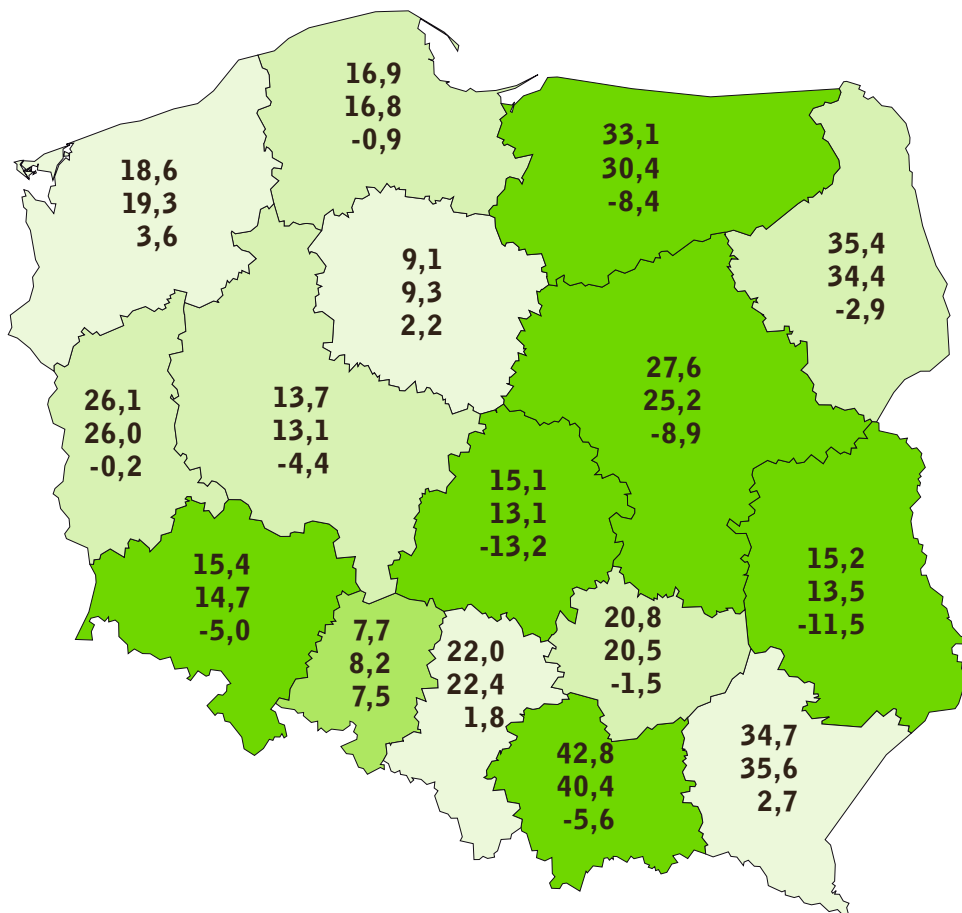
Normy wspierające ochronę łąk i pastwisk – GAEC 1, GAEC 2 i GAEC 9

GAEC 1

Celem tej normy dobrej kultury rolnej jest przeciwdziałanie przekształcaniu w grunty orne trwałych użytków zielonych (TUZ). Zgodnie z GAEC 1, udział TUZ w powierzchni gruntów rolnych w każdym kraju UE nie może obniżyć się o więcej niż 5% w stosunku do roku 2018, uznanego za referencyjny dla okresu 2023-2027 (Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/126). Każdy kraj miał prawo ustawić wskaźniki dla normy GAEC 1 w dowolnej skali, od całego kraju aż do pojedynczego gospodarstwa. Polska wybrała pierwszą opcję: wskazała udział TUZ w powierzchni użytków rolnych w skali krajowej. W 2024 roku udział TUZ w całej powierzchni gruntów rolnych wyniósł 17,94% i zmniejszył się o 2,11% w stosunku do roku referencyjnego. Zmiana wartości udziału łąk i pastwisk w powierzchni gruntów rolnych różni się w zależności od regionu Polski (zob. rys. 1). **W odniesieniu do normy GAEC 1 Polska powinna zastosować regionalizację, dzięki czemu na terenie województw o największym spadku wskaźnika (zaznaczonych intensywnie zielonym kolorem na rys. 1) najpewniej obowiązywałby teraz całkowity zakaz dalszego przekształcania TUZ. Ponadto gospodarstwa rolne, które decydowały się na takie przekształcenia, należałoby zobowiązać do przywrócenia łąk.**

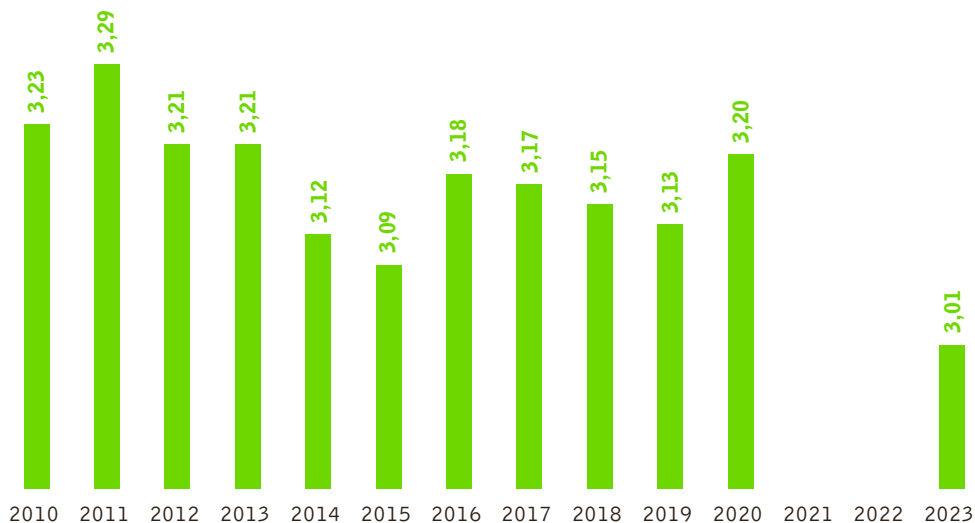
Elementy krajobrazu, takie jak miedze, zadrzewienia śródpolne i małe obszary podmokłe retencjonują wodę, zapobiegają erozji gleb i chronią wody powierzchniowe przed sptywem zanieczyszczeń. Są również ostojami dziko żyjących zwierząt.

Choć zgodnie z intencją ustawodawcy norma GAEC 1 odpowiada przede wszystkim na potrzebę przeciwdziałania zmianie klimatu i adaptacji do tej zmiany, może ona również przyczynić się do ochrony różnorodności biologicznej łąk i pastwisk. W latach 1993-2011 powierzchnia trwałych łąk i pastwisk w Unii Europejskiej zmniejszyła się o 6,4% (Pe'er i in., 2014). W Polsce podobny spadek stwierdzono w okresie 2010-2023, przy czym jego tempo było najszybsze w latach 2011-2015 i 2020-2023 (rys. 2). Skutkiem jest zanik różnorodności biologicznej powiązanej z krajobrazem rolniczym i zmniejszenie populacji ptaków krajobrazu rolniczego (Beuch i in., 2024; Siekiera i in., 2024; Wuczyński i in., 2021).



21,5 – udział TUZ w powierzchni gruntów rolnych w 2018 [%]
20,5 – udział TUZ w powierzchni gruntów rolnych w 2023 [%]
-4,6 – zmiana udziału TUZ w 2023 r. w stosunku do wskaźnika referencyjnego z 2018 r. [%]

Rys. 1. Udział powierzchni trwałych użytków zielonych (TUZ) w powierzchni gruntów rolnych w latach 2018 i 2023 oraz zmiana tego udziału w 2023 r., którą wyrażono jako % zmniejszenia lub zwiększenia udziału w stosunku do wskaźnika referencyjnego z 2018 r. Źródło danych: GUS (2024)*.
 * Wskaźniki na potrzeby monitoringu normy GAEC 1 wyliczane są przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi na podstawie powierzchni gruntów rolnych i trwałych użytków zielonych, zadeklarowanych w danym roku przez beneficjentów otrzymujących płatności bezpośrednie. Oznacza to, że wskaźniki są wyliczane wyłącznie dla gruntów rolnych/TUZ utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, tj. zgodnie z normą/normami GAEC. Tak wyliczone wskaźniki różnią się od przedstawionych na powyższym kartogramie, gdyż do ich obliczenia użyto całkowitej powierzchni gruntów rolnych i trwałych użytków zielonych, niezależnie od ich utrzymania zgodnie z normami dobrej kultury rolnej, ponieważ GUS nie publikuje informacji o TUZ w dobrej kulturze rolnej. Niemniej jednak powyższa mapa jednoznacznie wskazuje na problem zróżnicowania udziału TUZ w powierzchni gruntów rolnych w poszczególnych województwach, w innych natomiast znaczące zmniejszenie udziału TUZ w powierzchni gruntów rolnych w latach 2018-2023.



Rys. 2. Powierzchnia TUZ [mln ha] w Polsce w latach 2010-2023 (GUS, 2024)*.

* Brak danych za lata 2021-2022

W kwietniu 2025 pojawiła się zapowiedź złagodzenia przez KE wymogów tej normy. Proponuje się, aby w każdym kraju UE powierzchnia użytków zielonych nie mogła się zmniejszyć o więcej niż 7% w stosunku do roku referencyjnego.

GAEC 2

Normę dobrej kultury rolnej GAEC 2 ustanowiono dla ochrony użytkowanych rolniczo torfowisk i terenów podmokłych. Podobnie jak w przypadku normy GAEC 1, jej głównym celem jest złagodzenie zmian klimatu i przystosowywanie się do nich. Zgodnie z szacunkami Jabłońskiej i in. (2021) około 700 000 ha z 900 000 ha torfowisk przekształconych na potrzeby rolnictwa użytkowane jest obecnie jako TUZ. Efektywne zabezpieczenie tych obszarów przed dalszym przekształcaniem (wykopowaniem stawów, zaorywaniem, osuszaniem lub zabudowywaniem) jest kluczowe ze względu na ich obecną wartość przyrodniczą lub potencjał ponownego nawodnienia, zatrzymania procesu murszenia torfu, a nawet przywrócenia procesu jego akumulacji. Ze względu na kluczowe znaczenie normy GAEC 2 dla krajobrazowej retencji wody analizujemy ją szczegółowo w rozdziale 4.

GAEC 9

Celem normy GAEC 9 jest ochrona różnorodności biologicznej powiązanej z siedliskami półnaturalnymi w obszarach Natura 2000. Są to określone typy siedlisk przyrodniczych, a także gatunki roślin i zwierząt, które uznaje się za cenne i zagrożone w skali Europy – w celu ich ochrony wyznaczono obszary Natura 2000. Na potrzeby tej normy wyznacza się na obszarach Natura 2000 TUZ wrażliwe pod względem środowiskowym z ustalonymi planami zadań ochronnych (PZO) lub planami ochrony (PO). TUZ są wskazywane na podstawie inwentaryzacji przyrodniczej sporządzonej na potrzeby tych planów. Trudniej o ich identyfikację i efektywną ochronę w obszarach Natura

2000, dla których nie zatwierdzono takich planów. W lutym 2023 r. odbyły się konsultacje publiczne rozporządzenia w sprawie trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym. Przedstawiono w nim listę działek rolnych podlegających normie GEAC 9 na obszarach Natura 2000 bez zatwierdzonych PZO/PO. W czasie konsultacji informowano Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), że ta lista jest niekompletna. Koalicja Rolnictwo dla Przyrody (2023) zaproponowała wówczas, by na obszarach Natura 2000, dla których nie zatwierdzono PZO lub PO, wszystkie TUZ objąć ochroną w ramach normy GAEC 9. Niestety, postulat ten nie został przyjęty mimo poparcia Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ).



Fot. 1 i 2. Na zdjęciu u góry (fot. W. Król) zaorana łąka w obszarze Natura 2000 PLH260003 Ostoja Nidziańska, na ortofotomapie (u dołu) fragment tego obszaru Natura 2000 z wyróżniającymi się zaorаными łąkami (czarne działki rolne wyróżniające się na zielonym tle TUZ).

Skala przekształcania TUZ wrażliwych pod względem środowiskowym jest nieznana – nie prowadzi się monitoringu tego zjawiska w skali całego kraju. Niemniej jednak obserwacje z wielu obszarów Natura 2000 wskazują na postępującą utratę półnaturalnych siedlisk przyrodniczych, przekształcanych na pola uprawne, a także intensywnie zabudowywanych (zob. rys. 1). Obecnie, według informacji przedstawionych przez MRiRW, powierzchnia TUZ wrażliwych pod względem środowiskowym wynosi niemal 400 tys. ha (MRiRW, 2024). Dla porównania, w „Priorytetowych ramach działania dla sieci Natura 2000 w Polsce” (GDOŚ, 2021) przyjęto, że zaangażowania środków WPR wymaga ochrona 523 540 ha półnaturalnych siedlisk przyrodniczych.

Wyznaczając TUZ wrażliwe pod względem środowiskowym, instytucje publiczne powinny każdorazowo uwzględniać dostępną, aktualną wiedzę na temat najcenniejszych zasobów przyrodniczych kraju. Zgodnie z zasadą przezorności wszystkie działki ewidencyjne, zarówno w granicach obszarów Natura 2000, jak i poza obszarami Natura 2000, znajdujące się w zasięgu występowania zagrożonych gatunków ptaków krajobrazu rolniczego należy objąć ochroną w ramach normy GAEC 9 (Pępkowska-Król i in., 2023). Dla zapewnienia efektywnego wdrażania normy powinno się udostępnić do wglądu publicznego warstwę mapy z wszystkimi działkami rolnymi, obejmującymi TUZ wrażliwe pod względem środowiskowym.

Wsparcie różnorodności biologicznej na gruntach ornych – norma GAEC 8

Ósma i dziewiąta norma dobrej kultury rolnej wspólnie stanowią podstawę rolniczych standardów środowiskowych związanych z ochroną różnorodności biologicznej i krajobrazu rolniczego. Pierwotny zakres normy GAEC 8 nakładał obowiązki:

1. przeznaczania w obrębie gospodarstwa rolnego określonej części gruntów ornych (w Polsce 3 lub 4% powierzchni w zależności od struktury upraw) na obszary i elementy nieprodukcyjne¹;
2. zachowania wybranych istniejących elementów krajobrazu.

Pierwszy z obowiązków zastąpił niejako wymóg tzw. zazieleniania, obowiązujący w poprzedniej perspektywie. Zawężono katalog obszarów nieprodukcyjnych, usuwając z niego międzyplony, których pozytywny wpływ na różnorodność gatunkową jest niewielki (Pe’er i in., 2017; Europejski Trybunał Obrachunkowy [ETO], 2020). Warto zauważyć, że ustalony w PS WPR 2023-2027 udział obszarów i elementów nieprodukcyjnych na poziomie 3-4% daleki jest od 10% wskazanych w „Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030” (Komisja Europejska [KE], 2020), o które podczas reformy WPR zabiegały organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska

¹ Za obszary nieprodukcyjne uznaje się m.in. rowy, zadrzewienia śródpolne, małe zbiorniki wodne, a także ugory, na których nie są stosowane środki ochrony roślin. Przyjęto się je nazywać obszarami nieprodukcyjnymi, choć jest to niezwykle mylące określenie. Wszystkie te obszary i elementy stanowią bowiem przestrzeń dla dzikiej przyrody i mają bardzo duże znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej, w tym dla wielu gatunków roślin, bezkręgowców (w tej grupie znajdują się niezwykle ważne dla wydajności rolnictwa dzikie owady zapylające, a także naturalni wrogowie organizmów niepożądanych w uprawach, tzw. szkodników), jak również ptaków (tu również wiele gatunków to sprzymierzeńcy rolników i rolniczek).



Fot. 3. Różnorodna podmokła łąka. Na zdjęciu motyl czerwociżyk fioletek. Fot. A. Pępkowska-Król.

(Bird Life International [BLI], 2019; Bobrek i Pępkowska-Król, 2020). Dopiero taki odsetek obszarów wyłączonych z produkcji umożliwia odbudowę różnorodności biologicznej na poziomie gospodarstwa rolnego (Traba i Morales, 2019; Pe'er i in., 2020). Lecz nawet tak niski, trzy-czteroprocentowy udział obszarów nieprodukcyjnych w ogólnej powierzchni upraw istotnie zwiększył ambicje środowiskowe WPR. Niestety, jak się później okazało, nie wykroczyły one poza sferę legislacji.

W Polsce nigdy nie zastosowano normy GAEC 8 w jej pierwotnych założeniach. W 2023 r. MRiRW skorzystało z możliwości czasowego odstępstwa od tej normy, natomiast w 2024 r. Komisja Europejska umożliwiła trwałe, znaczące zmniejszenie wymogów normy GAEC 8 poprzez usunięcie części dotyczącej minimalnego udziału obszarów nieprodukcyjnych. Polska skorzystała z tej możliwości i jednocześnie wprowadziła, zgodnie z nałożonym obowiązkiem, nowy ekoschemat „Gruntys wyłączone z produkcji”.

W ramach drugiego wymogu normy, który został utrzymany, zachowaniu podlegają w Polsce wyłącznie rowy, małe stawy i pasy gruntów wzdłuż obrzeży lasu (na których nie stosuje się środków ochrony roślin, a ponadto zakazany jest wypas i koszenie). Nie uwzględniono tu m.in. miedz, zadrzewień śródpolnych, małych obszarów podmokłych i wyłączonych z produkcji stref buforowych wzdłuż cieków, co istotnie obniża efektywność ochrony różnorodności biologicznej powiązanej z krajobrazem rolniczym. Te elementy krajobrazu retencjonują wodę, zapobiegają erozji gleb i chronią wody powierzchniowe przed spływem zanieczyszczeń, w tym pierwiastków biogennych i środków ochrony roślin pochodzących z rolnictwa. Są również ostojami dziko żyjących zwierząt. Ich ochrona jest szczególnie istotna ze względu na presję ze strony coraz intensywniejszych praktyk produkcji rolnej. W XXI wieku obserwuje się istotny zanik takich elementów krajobrazu rolniczego, co prowadzi do jego ujednolicenia (np. Kujawa i in., 2021), negatywnie wpływając na bogactwo gatunkowe i liczebność ptaków krajobrazu rolniczego (np. Wuczyński i in., 2011; Wuczyński, 2016).

Obecnie norma GAEC 8 nie spełnia więc założonej pierwotnie funkcji. Po protestach rolników z 2024 r. przywrócenie jej pierwotnych założeń jest już raczej niemożliwe, dlatego też należy zadbać o poprawę założeń ekoschematu „Grunty wyłączone z produkcji” (zob. dalsza część rozdziału), który wprowadzono w miejsce pierwszego wymogu tej normy.

Ekoschematy wspierające różnorodność biologiczną

W PS dla WPR 2023–2027 wprowadzono kilka ekoschematów, których celem było wsparcie różnorodności biologicznej. Dodatkowo w 2024 r. wprowadzono ekoschemat „Grunty wyłączone z produkcji”. W tab. 1 zestawiono obecnie dostępne ekoschematy obszarowe, ich założone cele obszarowe, a także ich deklarowaną realizację w 2024 r. Wyróżniono ekoschematy wspierające – przynajmniej w założeniu – różnorodność biologiczną. Opisano je szczegółowo poniżej.

Zainteresowanie ekoschematami obszarowymi zdecydowanie przerosło przewidywania, do tego stopnia, że założone cele obszarowe zostały przekroczone. Największą popularnością wśród rolników cieszy się zwłaszcza ekoschemat o najwyższym założonym celu obszarowym, czyli „Rolnictwo węglowe”. Na ten ekoschemat składa się 10 praktyk. W 2024 r. największe powierzchnie gruntów rolnych objęto następującymi praktykami: uproszczone systemy uprawy (ponad 3 mln ha), zróżnicowana struktura upraw (ponad 2 mln ha), wymieszanie słomy z glebą (niemal 2 mln ha). Są to podstawowe praktyki rolnicze, stosowane przez rolników niezależnie od dopłat; same w sobie są ekonomicznie korzystne (zob. np. Nowicki, 2022). Zainteresowanie bardziej wymagającymi ekoschematami, takimi jak „Grunty wyłączone z produkcji” czy nawet „Obszary z roślinami miododajnymi” jest niewielkie (por. analizy w dalszej części rozdziału), a właśnie stosowanie tych rozwiązań na dużą skalę mogłoby istotnie zwiększyć różnorodność biologiczną w krajobrazie rolniczym i wymiennie wesprzeć rolników, pomagając im chronić gleby przed erozją czy zwiększeniem glebowej retencji wody.

Oznacza to, że zdecydowana część środków, które zgodnie z intencją rozporządzenia dotyczącego wsparcia planów strategicznych miały służyć dostarczaniu dóbr publicznych poprzez stosowanie praktyk rolnych wykraczających poza obowiązkowe wymogi (normy GAEC; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115), stanowi jedynie dodatkowe wynagrodzenie za już wcześniej wdrażane rozwiązania (Zieliński i in., 2024). Znakomita część środków na nie przeznaczanych trafia obecnie do dużych gospodarstw rolnych. Zieliński i in. (2024) podają, że w 2023 r. niewielka powierzchnia gospodarstwa rolnego znacznie ograniczała możliwość stosowania kilku schematów jednocześnie, a wskutek zwiększenia powierzchni użytków rolnych w gospodarstwie liczba gospodarstw z jedną praktyką malała na rzecz tych z dwiema lub trzema praktykami. Dopiero w grupie gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 20 ha można znaleźć takie, które stosowały osiem, a nawet dziewięć ekoschematów, tymczasem to małe gospodarstwa rolne mają w dalszym ciągu największy potencjał dostarczania przyrodniczych dóbr publicznych, w tym różnorodności biologicznej (zob. np. Ricciardi i in., 2021). W roku 2025 można

wnioskować o maksymalnie dwa ekoschematy lub dwie praktyki rolne, które można uzupełnić płatnościami wspierającymi. Zredukowano też powierzchnię łączną, do której przyznawane są dopłaty za ekoschematy do 300 ha (suma wszystkich ekoschematów i praktyk), z wyłączeniem ekoschematu „Retencjonowanie wody”.

Uznajemy za szczególnie istotne takie **ukierunkowanie środków przeznaczanych na ekoschematy, w którym priorytetowo traktowane będą najbardziej ambitne rozwiązania, przekładające się na największe korzyści dla środowiska. Ponadto środki te muszą być dostępne w równym stopniu dla wszystkich gospodarstw, niezależnie od ich wielkości.**

Ekoschemat / Wariant		Cel obszarowy [ha/rok]	Deklarowana realizacja w 2024 r. [ha]*	Udział [%] deklarowanej powierzchni w powierzchni gruntów rolnych lub TUZ**
Rolnictwo węgłowe i zarządzanie składnikami odżywczymi	Ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt	500 400,00	142 038,21	4,71
	Międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe	310 000,00	1 077 595,24	9,62
	Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant podstawowy	1 993 000,00	1 776 180,24	15,86***
	Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant z wapnowaniem	1 786 000,00	142 000,54	1,27***
	Zróżnicowana struktura upraw	1 075 000,00	2 087 154,19	18,63
	Wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji	1 090 000,00	816 046,72	7,28
	Stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbryzgowo	40 000,00	1 222 267,23	10,91
	Uproszczone systemy uprawy	786 000,00	3 414 999,86	30,49
	Wymieszanie słomy z glebą	2 621 000,00	1 854 919,58	16,56
	Obszary z roślinami miododajnymi	30 000,00	24 843,422	0,22
Integrowana Produkcja Roślin		25 700,00	419 102,07	3,74
Biologiczna ochrona upraw		5 000,00	131 456,25	1,17
Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych		315 000,00	147 278,14	4,89
Grunty wyłączone z produkcji		217 000,00	20 021,67	0,18

Tab. 1. Ekoschematy i ich warianty, cel obszarowy, deklarowana realizacja* i jej procentowy udział w powierzchni gruntów rolnych w Polsce.

* Na podstawie danych ARiMR dotyczących powierzchni kwalifikującej się do wsparcia z wniosków złożonych w ramach poszczególnych ekoschematów/wariantów w kampanii 2024 r. za uzasadnieniem rozporządzenia ws. stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 1517).

** Powierzchnia TUZ i gruntów ornych w 2023 r. przyjęta za GUS (2024).

*** Policzone przy założeniu, że deklarowana realizacja dotyczy G0. Jednak oba warianty mogą być realizowane także na TUZ.

Ekoschemat „Obszary z roślinami miododajnymi”

Zgodnie z intencją PS dla WPR 2023-2027, ta interwencja miała zachęcać do tworzenia długotrwałych, różnorodnych żerowisk dla pszczoły miodnej i dzikich owadów zapylających. Trudno jednak mówić o długotrwałości, ponieważ ekoschemat jest zobowiązaniem jednorocznym, a w praktyce nawet krótszym, gdyż zakaz prowadzenia produkcji rolnej w przypadku obszarów z roślinami miododajnymi obowiązuje do 31 sierpnia. Trudno również mówić w tym przypadku o różnorodności, ponieważ wymogiem jest wysianie zaledwie dwóch nieinwazyjnych gatunków roślin (ale mogą to być gatunki „modne”, takie jak facelia). W praktyce interwencja służy przede wszystkim wsparciu dla pszczoły miodnej, której populacja w Polsce jest bardzo duża. W wielu regionach kraju mamy do czynienia ze zjawiskiem nadmiernego napszczelenia (Wojtaszczyk, 2023). Dłuższe stosowanie tego ekoschematu w regionach może spowodować duże zagęszczenie pszczoły miodnej, co w konsekwencji wpłynie niekorzystnie na dzikie gatunki owadów zapylających, które muszą z nimi konkurować o pokarm (zob. np. McAfee, 2020).

W udoskonaleniu ekoschematu pomogłoby zwiększenie liczby wysiewanych gatunków roślin (przynajmniej do 3 gatunków). Ważny jest również sam dobór roślin w mieszance – powinny to być wyłącznie gatunki rodzime i archeofity.

Małe gospodarstwa rolne mają w dalszym ciągu największy potencjał dostarczania przyrodniczych dóbr publicznych, w tym różnorodności biologicznej.

Ekoschemat „Rolnictwo węglowe” – wariant „Ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt”

Zarówno nazwa tej interwencji, jak i uzasadnienie dla jej wprowadzenia – „Celem praktyki jest ochrona bioróżnorodności poprzez właściwe gospodarowanie na TUZ o niskiej wartości produkcyjnej” (PS WPR 2023-2027) – sugerują potencjalny wpływ na różnorodność biologiczną poprzez podtrzymanie lub przywrócenie ekstensywnego użytkowania łąk i pastwisk, również z wykorzystaniem zwierząt gospodarskich. Niestety, jedyne wymogi tego ekoschematu przedstawiają się następująco:

- obsada zwierząt trawożernych w gospodarstwie wynosi co najmniej 0,3 DJP/ha TUZ i maksymalnie 2 DJP/ha TUZ w okresie wegetacyjnym roślin;
- zakaz przeorywania TUZ w okresie realizacji ekoschematu.

Nie ma tu mowy o przeciwdziałaniu intensyfikacji użytkowania łąk, a przede wszystkim o wymogu odpowiedniego wypasania zwierząt na TUZ. TUZ kwalifikujące się do ekoschematu mogą być zatem podsiewane wysokowydajnymi gatunkami roślin, wałowane i użytkowane jedynie jako łąki kośne z kilkukrotnym i wczesnym pokosem. Tymczasem ekstensywny wypas ma pozytywny wpływ na wiele grup organizmów powiązanych z półnaturalnymi siedliskami przyrodniczymi (Lázaro i in., 2016; Zbyryt i in., 2020). Ta praktyka nie może być więc uznana za komplementarną do interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznej „Ekstensywne użytkowanie łąk

i pastwisk na obszarach Natura 2000”, gdzie ekstensywne użytkowanie rzeczywiście jest obowiązkiem.

Ekstensywne użytkowanie wypasowe TUZ w gospodarstwach wdrażających ten ekoschemat powinno być koniecznym warunkiem otrzymania płatności. Ekoschemat mógłby ponadto mieć wyżej płatny wariant wymagający ekstensywnego użytkowania pastwiskowego.

Ekoschemat „Grunty wyłączone z produkcji”

W 2024 r. po usunięciu pierwszego wymogu normy GAEC 8 dotyczącego minimalnego udziału obszarów nieprodukcyjnych wprowadzono ekoschemat „Grunty wyłączone z produkcji”. Jego cel obszarowy ustalono na poziomie 217 tys. ha/rok. Jest to mniej więcej ta sama powierzchnia, która zostałaby przeznaczona na obszary nieprodukcyjne w ramach normy GAEC 8. Niemniej jednak (w połączeniu z celami obszarowymi innych interwencji ukierunkowanych na wsparcie obszarów rolnych wyłączonych z produkcji) nie gwarantuje to w Polsce osiągnięcia wzrostu udziału obszarów nieprodukcyjnych w krajobrazie rolniczym do 10% wszystkich użytków rolnych, postulowanego przez „Unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2023” (KE, 2020).

Oprócz niewielkiej powierzchni, czynnikiem ograniczającym efektywność interwencji było ograniczenie jej do ugorów. Ten błąd został naprawiony w 2025 r. – obecnie do płatności kwalifikują się także nowo tworzone oczka wodne, żywopłoty, rowy czy miedze śródpolne. Co równie istotne, ugory objęte ekoschematem są wyłączone z produkcji tylko w okresie od 1 stycznia do 31 lipca. Stwarza to zagrożenie dla niektórych gatunków bezkręgowców: ugor najpierw staje się siedliskiem dla bezkręgowców, które następnie zostaje zniszczone przy wznowieniu produkcji późnym latem. Ugorowanie powinno więc trwać przez cały rok kalendarzowy, by zapewnić bezkręgowcom możliwość pełnego rozwoju.



Fot. 4. Motyl kartątek ryska na goździku kartuzku – murawa. Fot. A. Pępkowska-Król.

Program rolno-środowiskowo-klimatyczny

Na program rolno-środowiskowo-klimatyczny (RŚK) składają się m.in. zachęty do prośrodowiskowych praktyk sprzyjających zachowaniu gospodarstw o wysokiej wartości przyrodniczej (*High Nature Value farmland*). To interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne nastawione na utrzymanie ekstensywnej działalności rolniczej, do których rolnicy zobowiązują się na okres 5 lat w zamian za dodatkową płatność.

Interwencje ukierunkowane na ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych

Ekstensywne użytkowanie jest warunkiem utrzymania wielu cennych półnaturalnych siedlisk przyrodniczych wraz z typowymi dla nich gatunkami roślin i zwierząt. W odpowiedzi na postępującą intensyfikację użytkowania łąk i pastwisk, a także przeciwstawne zjawisko polegające na rezygnacji z użytkowania rolnego TUZ, Polska już w 2004 r. wprowadziła działania, których celem jest utrzymanie, zapobieganie pogarszaniu lub przywrócenie właściwego stanu ochrony wybranych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków. PS WPR 2023-2027 oferuje w tym zakresie trzy podstawowe interwencje:

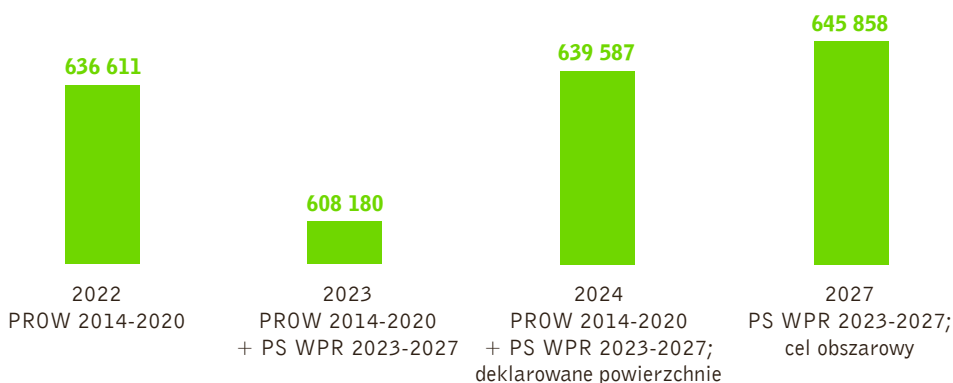
1. Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000, w tym 11 szczegółowych wariantów dotyczących ochrony cennych siedlisk (warianty siedliskowe) lub siedlisk rzadkich gatunków ptaków (warianty ptasie);
2. Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków poza obszarami Natura 2000 (11 wariantów, tak jak w interwencji 1);
3. Ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk na obszarach Natura 2000.

Ponadto do czasu wypełnienia pięcioletniego zobowiązania rolnicy i rolniczki kontynuują analogiczne działania, do których przystąpili jeszcze w poprzedniej perspektywie finansowej (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich [PROW], 2014-2020), czyli najpóźniej w 2022 r., a ich zobowiązania zakończą się w dniu 14 marca 2027 r. Ważną i korzystną zmianą wprowadzoną w 2023 r. było umożliwienie wdrożenia wariantów ptasich na TUZ poza obszarami Natura 2000. Takie rozwiązanie funkcjonowało w ramach PROW 2007-2014, a o jego przywrócenie wnioskowały organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska, które wchodziły w skład Koalicji Rolnictwo dla Przyrody. Niestety, nie wprowadzono zwiększonej płatności za wdrażanie interwencji RŚK w obszarach Natura 2000 w stosunku do działań poza tymi obszarami, o co również wnioskowano. Po pierwsze, za takim rozwiązaniem przemawia wysoki priorytet ochrony półnaturalnych siedlisk przyrodniczych w obszarach Natura 2000. Po drugie, użytkowanie rolnicze gruntów rolnych na obszarach Natura 2000 jest dodatkowo utrudnione, nie tylko z uwagi na wymogi określone w poszczególnych wariantach RŚK, lecz także w związku z przyjęciem obligatoryjnych działań PZO)². Ponadto utrzymanie lub przywrócenie właściwego stanu

2 Rolnicy, którzy ubiegają się o przyznanie płatności bezpośrednich lub RŚK zobowiązani są do spełnienia wymogów warunkowości. Konsekwencją ich nieprzestrzegania jest zmniejszenie

ochrony przedmiotów ochrony obszarów Natura 2000 jest obowiązkiem wszystkich krajów członkowskich. Dlatego też z perspektywy interesów państwa polskiego płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne dla rolników gospodarujących w obszarach Natura 2000 powinny być wyższe niż poza nimi. Należy przy tym wspomnieć, że pozytywną zmianą w stosunku do PROW 2014-2020 było zniesienie w ww. interwencjach 1 i 3 (na obszarach Natura 2000) ograniczenia powierzchni do której przyznawane są płatności RŚK – to ograniczenie pozostało w ww. interwencji 2 (poza obszarami Natura 2000)³.

Łączny cel obszarowy tych trzech interwencji, zaplanowany na 2027 r., obejmuje 645 858 ha TUZ i obszarów przyrodniczych, z czego 295 790 ha ma przypaść na obszary Natura 2000 (interwencje 1 i 3), a 350 068 ha ma być realizowane poza nimi (interwencja 2). Planując cele obszarowe działań RŚK, MRiRW kierowało się dotychczasowym doświadczeniem w realizacji takich działań. W 2022 r. działania tego typu wdrażane były na 636 611 ha, podobny cel obszarowy przyjęto w PS WPR 2023-2027. W 2023 r. – pierwszym roku wdrażania działań RŚK na podstawie PS WPR 2023-2027 – te interwencje cieszyły się nieco mniejszym zainteresowaniem rolników⁴, ale w kolejnym odpowiadały powierzchni ponad 630 tys. ha. Należy zastrzec, że dla 2024 r. dysponujemy obecnie jedynie zadeklarowanymi powierzchniami i rzeczywista realizacja może okazać się mniejsza (rys. 3).



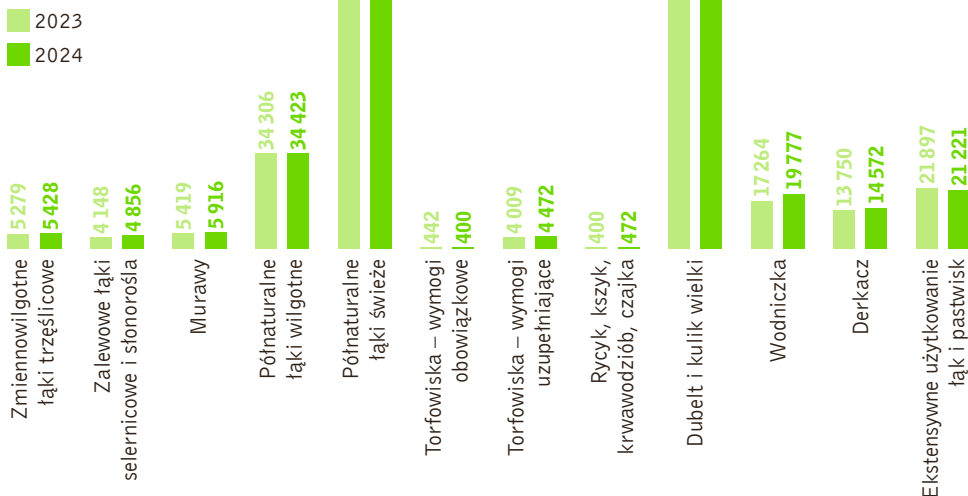
Rys. 3. Realizacja, deklarowane powierzchnie [ha] lub cele obszarowe dla działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w latach 2022-2024 i w roku 2027. Źródło danych: MRiRW; ARiMR; PS WPR 2023-2027.

przyznawanych płatności. Do wymogów w ramach warunkowości (SMR 3 – Ochrona dzikiego ptactwa i SMR 4 – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk dzikiej fauny i flory) należy przestrzeganie wymagań obligacyjnych wynikających z PZO lub PO.

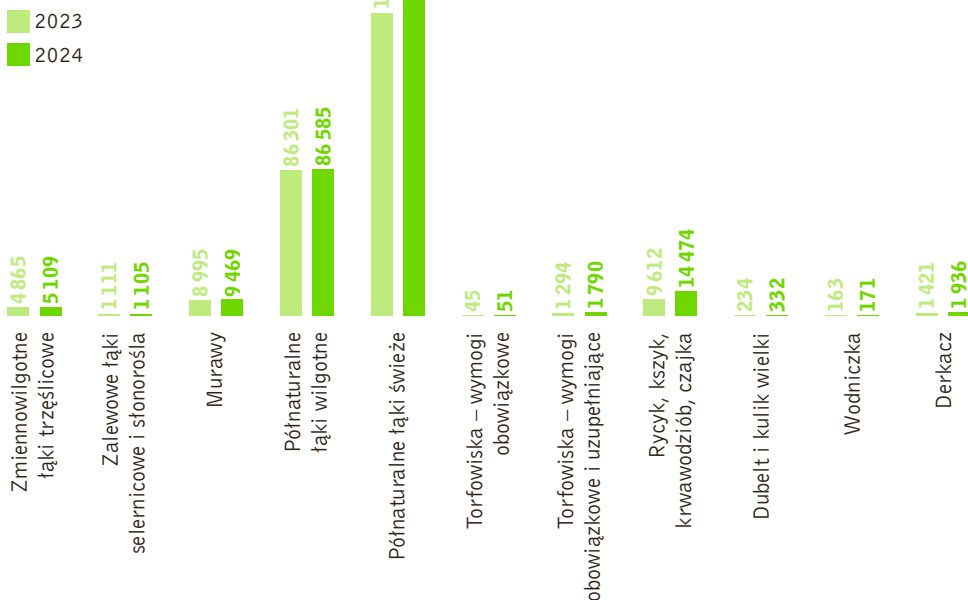
- 3 Degresywność płatności w Interwencji 2 PS dla WPR 2023-2027 zależna jest od powierzchni deklarowanej do płatności: 100% stawki podstawowej – za powierzchnię od 0,10 ha do 50 ha; 75% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 50 ha do 100 ha; 60% stawki podstawowej – za powierzchnię powyżej 100 ha.
- 4 Spadek ten wynikał zapewne z nieufności rolników względem nowych interwencji w związku z późną publikacją nowego rozporządzenia RŚK, które opublikowano dopiero 31 marca 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 734). Sytuacja ta ograniczyła też możliwość promocji PS WPR na lata 2023-2027 w zakresie interwencji RŚK.

Jak wynika z rys. 4, w ciągu dwóch pierwszych lat realizacji PS dla WPR 2023-2027 zainteresowanie wdrażaniem poszczególnych interwencji RŚK i ich wariantów było różnicowane.

W obszarach Natura 2000 (ha)



Poza obszarami Natura 2000 (ha)



Rys. 4. Powierzchnia TUZ i obszarów przyrodniczych objęta interwencjami RŚK ukierunkowanymi na ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk w obszarach Natura 2000 (górze) oraz poza nimi (dół) w latach 2023 i 2024. Dla 2024 r. pokazano deklarowaną powierzchnię. Uwzględniono interwencje PS dla WPR 2023-2024 oraz PROW 2014-2020. Źródło danych: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR).

Interwencje PRŚK dotyczące ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i zagrożonych gatunków ptaków to obecnie najważniejsze w Polsce narzędzie ochrony półnaturalnych zbiorowisk roślinnych, uzależnionych od ekstensywnego użytkowania rolniczego, a także powiązanych z nim gatunków roślin i zwierząt. Możliwość powszechnego dostępu do tego narzędzia jest jego zdecydowaną zaletą. Istnieją udokumentowane przykłady pozytywnego wpływu działań na konkretne gatunki ptaków i siedliska przyrodnicze (zob. fot. 5).



Fot. 5. Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków (OTOP) wykorzystuje środki z płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych, użytkując rolniczo znakomitą część występujących w Polsce solnisk nadmorskich (siedlisko przyrodnicze Natura 2000, kod 1330) i tym samym podtrzymując ich występowanie na polskim wybrzeżu. Solniska nadmorskie to półnaturalne zbiorowiska łąkowe ściśle zależne od dwu czynników: zalewania słonymi wodami morskimi i ekstensywnego użytkowania rolnego – wypasu i koszenia. Aktualna potencjalna powierzchnia siedliska 1330 w Polsce to 500-600 ha. Powierzchnia ta ulega systematycznemu zmniejszaniu, głównie z powodu porzucenia ekstensywnego użytkowania rolniczego i w efekcie sukcesji szuwarów. Na gruntach należących do OTOP lub przez niego użytkowanych zinventaryzowano około 133,5 ha tego siedliska w dwu lokalizacjach: rezerwat przyrody Beka i rezerwat społeczny Karsiborska Kępa. W badaniach monitoringowych siedlisko na obu tych stanowiskach oceniono jako zachowane w stanie właściwym (FV). Podkreśla się poprawność i systematyczność użytkowania rolnego, pozwalającą utrzymać to siedlisko w dobrej kondycji. Na zdjęciu solnisko nadmorskie w rezerwacie przyrody OTOP Beka. Wypas konika polskiego. Fot. B. Błaszowska.

Niestety, pomimo że „Priorytetowe ramy działań (Priority Action Framework [PAF]) dla sieci Natura 2000” (GDOŚ, 2021) zalecają wsparcie ochrony z wykorzystaniem środków WPR dla aż 523 540 ha siedlisk przyrodniczych, łączny areal przewidziany w interwencjach 1 i 3 to jedynie 295 790 ha. Oznacza to, że choć WPR jest wyłącznym źródłem finansowania działań ochronnych półnaturalnych siedlisk przyrodniczych na dużą skalę, dla rzeczywistej ochrony obszarów Natura 2000 jest to niewystarczające narzędzie.

Obecnie wyniki monitoringu efektów wdrażania interwencji RŚK z PS WPR 2023-2027 są niedostępne, gdyż taka ocena jest z założenia możliwa dopiero po zakończeniu programu. Niemniej doświadczenia z pierwszych dwóch lat realizacji interwencji RŚK pozwalają dostrzec czynniki, które mogą znacząco ograniczać efektywność zaplanowanych interwencji. Oto najważniejsze z nich:

1. Brak efektywnego mechanizmu umożliwiającego kontrolę egzekwowania zakazu niekorzystnych ingerencji w stosunki wodne, tj. czyszczenia i odmulania rowów, na których niemożliwe jest hamowanie odpływu;
2. Niska efektywność kontroli niedozwolonych zabiegów agrotechnicznych – zwłaszcza mulczowania łąk;
3. Niewystarczająca zachęta finansowa za działania mające zwiększyć uwilgotnienie siedlisk (zob. rozdział 4);
4. Kwota płatności jest zbyt niska, by pokryć utracone korzyści finansowe powstałe w następstwie ekstensyfikacji użytkowania rolniczego;
5. Lokalnie występująca nieaktualność tzw. warstw GIOŚ lub niezgodność ze stanem rzeczywistym warstw GDOŚ będących jedną z podstaw kwalifikowania wariantów RŚK;
6. Mimo wprowadzenia pewnych uproszczeń, procedura podejmowania przez rolników interwencji RŚK jest wciąż dość skomplikowana. Powoduje to niechęć rolników do podejmowania zobowiązań RŚK, utrudnia pracę ekspertom przyrodniczym, jak również zniechęca doświadczonych botaników i ornitologów do wykonywania tej pracy;
7. Kwalifikowanie wariantów RŚK w miejscach, gdzie nie występują siedliska ptaków lub siedliska przyrodnicze. Przykładowo, wstępne wyniki monitoringu botanicznego ITP z 2023, prowadzonego na 250 losowych działkach RSS zgłoszonych do płatności w ramach PS dla WPR 2023-2027, wykazały, że na 24-29% działek nie stwierdzono siedlisk określonych w dokumentacji przyrodniczej (Piórkowski, 2024). Przyczyną były tu zapewne niskie kompetencje ekspertów przyrodniczych lub świadome bezpodstawne kwalifikowanie przez nich działek w celu uzyskania korzyści majątkowych.

Wskazane problemy powinny zostać rozwiązane, przynajmniej częściowo, jeszcze w obecnej perspektywie finansowej.

Ponadto, **duże wsparcie zapewniłoby systemowe rozwiązanie zagospodarowania biomasy pochodzącej z wilgotnych łąk, np. poprzez promocję i wsparcie produkcji oraz wykorzystania kompostu z tej biomasy.** Ważne jest również udoskonalenie, w tym przede wszystkim **uproszczenie sprawozdawczości, dokumentowania działań i procesu aplikowania o płatności.**

W nowych interwencjach RŚK wprowadzono wiele korzystnych zmian, wśród których należy docenić zwłaszcza:

- lepsze dopasowanie terminów zabiegów agrotechnicznych, obsady zwierząt i liczby pokosów do potrzeb ochrony siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków ptaków;

- kwalifikowanie wariantów ukierunkowanych na ochronę dubelta i wodniczki w oparciu o aktualną wiedzę dotyczącą rozmieszczenia siedlisk tych gatunków, które zasila tzw. warstwy GIOŚ dostępne na portalu eWniosek Plus;
- zniesienie obowiązku wykonywania przez rolników dokumentacji przyrodniczej w przypadku, gdy na ich działkach zaplanowane są działania ochronne w PZO i PO (obszary Natura 2000) lub gdy znajdują się w zasięgu warstw GIOŚ (zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi);
- wprowadzenie nadrzędności zapisów PZO względem wymogów określonych w interwencjach RŚK.

Należy również docenić otwartość MRiRW na współpracę z Koalicją Rolnictwo dla Przyrody w toku opracowywania i konsultowania PS WPR na lata 2023-2027 w zakresie interwencji RŚK ukierunkowanych na ekstensywne użytkowanie TUZ.

Interwencja „Bioróżnorodność na gruntach ornych”

W ramach interwencji „Bioróżnorodność na gruntach ornych” przewidziano zachęty dla tworzenia:

- śródpolnych wieloletnich pasów kwietnych;
- ogródków bioróżnorodności.

Oba warianty to nowatorskie praktyki w warunkach Polski. Ich celem jest zwiększenie różnorodności biologicznej na gruntach ornych. Warto zaznaczyć, że wieloletnie pasy kwietne wpływają na wzrost różnorodności i liczebności organizmów pożytecznych dla rolników, takich jak owady zapylające i bezkręgowce, czyli naturalni wrogowie organizmów niepożądanych w uprawach. W konsekwencji zakładanie wieloletnich pasów kwietnych wspiera rentowność działalności rolniczej. Kujawa (2023) podaje przykłady gospodarstw z Holandii, Szwajcarii i Stanów Zjednoczonych, w których wysiewanie pasów kwietnych skutkowało wyraźnym zmniejszeniem ilości stosowanych środków ochrony roślin lub nawet pozwoliło całkowicie z nich zrezygnować. Podkreśla jednocześnie, że wieloletnie pasy kwietne są szczególnie istotnym elementem w krajobrazie rolniczym, zdominowanym przez wielkopowierzchniowe pola uprawne.

Zgodnie z założeniami PS WPR 2023-2027, w każdym roku jego obowiązywania każdy wariant interwencji ma zostać zrealizowany na nieco ponad 140 ha gruntów rolnych. Niestety, w ciągu pierwszych dwóch lat wdrażania planu zainteresowanie tworzeniem wieloletnich pasów kwietnych jest niewielkie, a w przypadku zakładania ogródków bioróżnorodności nie ma go prawie wcale. W latach 2023-2024 oba warianty interwencji wdrożono łącznie tylko na 156 ha gruntów.

Praktyki przewidziane w tej interwencji – zwłaszcza tworzenie wieloletnich pasów kwietnych – są korzystne dla ochrony różnorodności biologicznej i działalności rolników. Z uwagi na ich znaczenie należy promować realizację obu wariantów w ramach szerokiej i długotrwałej kampanii.

Inwestycje

Zadrzewienia śródpolne i systemy rolno-leśne

Wsparcie zakładania systemów rolno-leśnych i tworzenia zadrzewień śródpolnych na gruntach ornych to kolejne nowe rozwiązania dostępne dla rolników i rolniczek od 2023 r. Obie praktyki dostarczają wielu korzyści, m.in. w zakresie sekwestracji węgla, ochrony gleb przed erozją, ochrony wód przed spływem zanieczyszczeń, retencji wodnej i zwiększonej różnorodności biologicznej (Kujawa i in., 2019; de Macêdo Carvalho i in., 2024), łącznie przyczyniając się do stabilizacji produkcji rolniczej. Ponadto, odpowiednio zarządzane systemy rolno-leśne pozwalają utrzymać, a nawet zwiększyć wydajność produkcji mleka i mięsa w porównaniu z konwencjonalnymi otwartymi pastwiskami (zob. np. de Macêdo Carvalho i in., 2024). W dwóch pierwszych latach realizacji PS WPR 2023-2027 nie udało się jednak osiągnąć (i tak niewielkich) celów obszarowych dla tych, ważnych ze względów środowiskowych, inwestycji (zob. także: Wskaźniki rezultatu w zakresie ochrony różnorodności biologicznej).

W przypadku obu rodzajów inwestycji analogiczne interwencje RSK służą wsparciu zachowania elementów krajobrazu powstałych w ramach tych inwestycji. Gdyby wzrosło zainteresowanie praktykami, interwencje te miałyby istotne znaczenie dla zapewnienia trwałości podejmowanych inwestycji. Należy więc przygotować kampanię skierowaną do rolników dotyczącą **możliwości wdrażania tych inwestycji i korzyści płynących z zadrzewień śródpolnych oraz systemów rolno-leśnych**.

Do ogólnych zastrzeżeń dotyczących dostępnych inwestycji należą:

- zbyt szczegółowy i sformalizowany zakres wymogów w interwencjach;
- brak wsparcia inwestycji służących hamowaniu odpływu wody z siedlisk (zob. też rozdział 4);
- brak wsparcia dla tworzenia małych kompostowni, które pozwoliłyby na zagospodarowanie biomasy pochodzącej z koszeń cennych siedlisk przyrodniczych. Obecnie biomasa ta w niektórych regionach Polski jest wykorzystywana w niewielkim zakresie, tymczasem można z niej otrzymać kompost, który nadaje się jako podłoże ogrodnicze lub nawóz (zob. też część niniejszego rozdziału dot. programu rolno-środowiskowo-klimatycznego).

Wskaźniki rezultatu w zakresie ochrony różnorodności biologicznej

W PS WPR 2023-2027 zadeklarowano realizację kilku wskaźników rezultatu ochrony różnorodności biologicznej, w tym:

- R.31 – dotyczący ochrony siedlisk i gatunków, i określany jako odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej zobowiązaniami służącymi ochronie albo przywracaniu różnorodności biologicznej, w tym praktyk rolniczych o wysokiej wartości przyrodniczej;
- R. 34 – dotyczący zachowania elementów krajobrazu i określany jako odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej zobowiązaniami

w zakresie zarządzania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami i drzewami.

Dla wskaźnika R. 31 przyjęto, że interwencjami na rzecz ochrony i odtwarzania siedlisk i gatunków powiązanych z krajobrazem rolniczym⁵ objęte zostanie 21,41% użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej (tj. zgodnie z normami GAEC). Średnia dla UE to 31,1%, z największym udziałem takich obszarów w przypadku Estonii (79,1%) i Holandii (65,5%).

Na wskaźnik składają się założone cele obszarowe interwencji wskazanych w przypisie. Dotychczas te cele były w Polsce realizowane w różnym stopniu. Jeśli chodzi o warianty interwencji RSK dotyczącej ochrony cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach Natura 2000, łącznie powierzchnia, na której są wdrażane, obecnie nieznacznie przekracza założone cele obszarowe (w 2024 r. ok. 109,5%). Jest to jednak wyjątek – w większości pozostałych interwencji cel nie został osiągnięty, a w niektórych przypadkach ich realizacja pozostaje na bardzo niskim poziomie. Na przykład w 2024 r. zrealizowano zaledwie 40% założonego celu obszarowego w ekstensywnym użytkowaniu TUZ na obszarach Natura 2000. Jeśli w kolejnych latach utrzyma się podobny stopień realizacji tych celów, wartość założona dla wskaźnika R.31 nie zostanie w Polsce osiągnięta. Ponadto nieuzasadnione jest uwzględnienie w tym wskaźniku niektórych interwencji, np. „Rolnictwo węglowe”, wariant „Ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt”, w której nie zawarto wymogów służących realnej ochronie różnorodności biologicznej (zob.: Ekoschemat „Rolnictwo węglowe”).

W związku z postępującą intensyfikacją rolnictwa struktura krajobrazu rolniczego w Polsce ulega ujednoliceniu (Kujawa, 2023). Zanikają elementy sprzyjające dzikim gatunkom flory i fauny: miedze, zadrzewienia śródpolne lub pasy drzew. Powinniśmy tymczasem dążyć do wzrostu udziału obszarów nieprzeznaczanych na produkcję w powierzchni gruntów rolnych, tak by udział ten do roku 2030 wyniósł 10% (KE, 2020).

Założone w Polsce cele obszarowe wszystkich interwencji i inwestycji ukierunkowanych na ochronę i tworzenie obszarów wyłączonych z produkcji (zob. tab. 2) to około 258 tys. ha, co daje 1,76% powierzchni gruntów rolnych. Natomiast przyjęty w PS WPR 2023-2027 wskaźnik R.34 (dotyczący zachowania elementów krajobrazu) jest nieco niższy i wynosi 1,72% gruntów rolnych. Jest niższy niż średnia przyjęta w krajach członkowskich (2,2%) i zdecydowanie niższy niż w przypadku krajów w tym zakresie najambitniejszych – Grecji (15,8%), Austrii (8,3%) i Irlandii (4,7%).

Po dwóch latach realizacji PS WPR 2023-2027 wiemy już, że zainteresowanie wdrażaniem interwencji i inwestycji ukierunkowanych na ochronę i tworzenie

5 W tym wskaźniku uwzględniono następujące interwencje: wszystkie interwencje RSK dotyczące ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i siedlisk rzadkich gatunków ptaków; ekstensywne użytkowanie TUZ w obszarach Natura 2000; Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych; Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie; Bioróżnorodność na gruntach ornych (zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne); ponadto ekoschematy: Obszary z roślinami miododajnymi, Rolnictwo węglowe (wybrane praktyki) i Grunty wyłączone z produkcji, a także Premie z tytułu zalesień i zadrzewień oraz systemów rolno-leśnych, wreszcie – Rolnictwo ekologiczne.

obszarów wyłączonych z produkcji jest mniejsze, niż zakłada Plan Strategiczny i że w praktyce przestrzeń pozostawiana przyrodzie na terenach użytkowanych rolniczo jest mniejsza. W 2024 r. powierzchnia, na której rolnicy i rolniczki zadeklarowali podjęcie się tych praktyk, objęła tylko nieco ponad 45 tys. ha, czyli 0,31% gruntów rolnych. Wartości te są dalekie od poziomu 10%, do którego powinniśmy dążyć.

Rodzaj wsparcia	Interwencja	Cel obszarowy [ha/rok]	Deklarowana realizacja w 2024 r. [ha]
Ekoschematy	Obszary z roślinami miododajnymi	30 000	24 843
	Grunty wyłączone z produkcji	217 000	20 022
Interwencja PRŚK	Bioróżnorodność na gruntach ornych	1 416	156
	Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych	492	250
Inwestycje	Zadrzewienia śródpolne	1 900	63
	Systemy rolno-leśne	4 900	188
	Zalesianie gruntów rolnych	2 500	361
	SUMA [ha]	258 208	45 334
	% gruntów rolnych	1,76	0,31

Tab. 2. Cel obszarowy i deklarowana realizacja interwencji ukierunkowanych na ochronę i tworzenie elementów krajobrazu i obszarów wyłączonych z produkcji – uwzględnione we wskaźniku rezultatu R.34 dotyczącym zachowania elementów krajobrazu.

Należy również pamiętać o wadach niektórych interwencji. Jedną z ważniejszych jest brak możliwości ich wdrażania na TUZ (dot. ekoschematu „Grunty wyłączone z produkcji” i „Inwestycji na tworzenie zadrzewień”), co istotnie ogranicza całościowy obszar wdrażania. Efektywność interwencji jest zmniejszona przez zbyt krótki zakaz użytkowania gruntów rolniczych w ramach realizowania ekoschematów „Obszary z roślinami miododajnymi” oraz „Grunty wyłączone z produkcji”.

Bibliografia

- Beuch, S., Chodkiewicz, T., Przyimencki, M., Wardecki, Ł., Sikora, A., Neubauer, G., Smyk, B., Marchowski, D., Ławicki, Ł., Meissner, W., Chylarecki, P. (2024). Monitoring Ptaków Polski w latach 2021-2024. *Biuletyn Monitoringu Przyrody*, 28, 1–108.
- Bird Life International (2021). *Reform the CAP: Three solutions to restore nature, climate and a future for farming in Europe*. BirdLife International Europe and Central Asia. https://www.birdlife.org/wp-content/uploads/2021/11/Space4Nature_Reform-the-CAP_brief_2020.pdf
- Bird Life International (2023). *The paper tigers of the Common Agricultural Policy. Assessing the delivery of Statutory Management Requirements for Biodiversity*. BirdLife Europe and Central Asia. www.birdlife.org/wp-content/uploads/2024/01/The-paper-tigers-of-the-Common-Agricultural-Policy-SMR-analysis.pdf
- Bobrek, R. i Pępkowska-Król, A. (2020). Różnorodność biologiczna krajobrazu rolniczego i jej kryzys w Europie. <https://naukadlaprzyrody.pl/2020/10/02/roznorodnosc-biologiczna-krajobrazu-rolniczego-i-jej-kryzys-w-europie/>

- de Macêdo Carvalho, C.B, de Mello, A.C.L., da Cunha, M. V., de Oliveira Apolinário, V. X., , Dubeux Júnior, J. C. B, da Silva, V.J, Silva Medeiros, A., Izidro, J. L. P. S., Bretas, I. L. (2024). Ecosystem services provided by silvopastoral systems: a review. *The Journal of Agricultural Science*, 162(5), 1–16. <https://doi.org/10.1017/S0021859624000595>
- Dz.U. 2023 poz. 734. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie szczegółowych warunków i szczegółowego trybu przyznawania i wypłaty płatności rolno-środowiskowo-klimatycznych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027.*
- <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000734>
- Dz.U. 2024 poz. 1517. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 października 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2024 r.* <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001517>
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2020). *Ochrona dzikich owadów zapylających w UE –inicyjatywy Komisji nie zaowocowały poprawą sytuacji. Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 15/2020.* www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=54200
- Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (2021). *Priorytetowe ramy działań (PAF) dla sieci Natura 2000 w Polsce. Art. 8 Dyrektywy Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dyrektywa siedliskowa) dla Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021-2027.* Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska. <https://www.gov.pl/web/gdos/priorytetowe-ramy-dzialan-paf-dla-sieci-natura-2000-w-polsce-na-lata-20212027>
- Główny Urząd Statystyczny (2024). *Bank Danych Lokalnych.* <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>
- Jabłońska, E., Kotowski, W., Giergiczny, M. (2021). *Projekt strategii ochrony mokradeł w Polsce na lata 2022-2023.* Centrum Ochrony Mokradeł.
- Koalicja Rolnictwo dla Przyrody (2023). *Uwagi zgłoszone przez Koalicję Rolnictwo dla Przyrody i Biebrzański Park Narodowy podczas konsultacji publicznych projektu rozporządzenia Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym.* <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12368954/katalog/12948430#12948430>
- Komisja Europejska (2020). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia.* COM (2020) 380.
- Kujawa, K. (2023). Pasy kwietne – sposób na zwiększanie różnorodności biologicznej na terenach rolniczych. <https://naukadlaprzyrody.pl/2023/02/21/pasy-kwietne-sposob-na-zwiekszanie-roznorodnosci-biologicznej-na-terenach-rolniczych/>
- Kujawa, K., Janku, K., Mana, M., Choryński, A. (2021). The loss of farmland trees and shrubs in western Poland in the 21st century assessed with the use of Google Maps. *Baltic Forestry*, 27(1), 459. <https://doi.org/10.46490/BF459>
- Kujawa, K., Kujawa, A., Oleszczuk, M., Sobczyk, D. (2019). The crucial role of woodlots. *The Magazine of the PAS*, 3–4, 26–31.
- Lázaro, A., Tscheulin, T., Devalez, J., Nakas, G., Petanidou, T. (2016). Effects of grazing intensity on pollinator abundance and diversity, and on pollination services. *Ecological Entomology*, 41(4), 1–13. <https://doi.org/10.1111/een.12310>
- McAfee, A. (2020). The problem with honey bees. www.scientificamerican.com/article/the-problem-with-honey-bees/
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2024). Rolnicy chronią gleby bogate w węgiel i tereny podmokłe. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/rolnicy-chronia-gleby-bogate-w-wegiel-i-tereny-podmokle>
- Nowicki, R. (2022). Uprawa bezorkowa – czy to się opłaca? www.cenyrolnicze.pl/wiadomosci/produkcja-roslinna/zboza/29252-uprawa-bezorkowa-czy-to-sie-oplaca
- Pe'er, G. , Dicks, L. V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T. G., Collins, S., Dieterich, M., Gregory, R. D., Hartig, F., Henle, K., Hobson, P. R., Kleijn, D., Neumann, R. K., Robijns, T., Schmidt, J., Shwartz, A., Sutherland, W. J., Turbé, A., Wulf, F., Scott, A. V. (2014). EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science*, 344(6188), 1090–1092. <https://doi.org/10.1126/science.1253425>

- Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Hauck, J., Schindler, S., Dittrich, A., Zingg, S., Tschardtke, T., Oppermann, R., Sutcliffe, L. M. E., Sirami, C., Schmidt, J., Hoyer, Ch., Schleyer, Ch., Lakner, S. (2017). Adding some green to the greening: Improving the EU's ecological focus areas for biodiversity and farmers. *Conservation Letters*, 10(5), 517–530. <https://doi.org/10.1111/conl.12333>
- Pe'er, G., Bonn, A., Bruelheide, H., Dieker, P., Eisenhauer, N., Feindt, P.H., Hagedorn, G., Hansjürgens, B., Herzon, I., Lomba, A., Marquard, E., Moreira, F., Nitsch, H., Oppermann, R., Perino, A., Röder, N., Schleyer, Ch., Schindler, S., Wolf, Ch., Zinngrebe, Y., Lakner, S. (2020). Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*, 2(2), 305–316. <https://doi.org/10.1002/pan3.10080>
- Piórkowski, H. (2024). *Siedliska przyrodnicze i siedliska lęgowe ptaków na działkach rolno-środowiskowych zgłoszonych do płatności w 2023 roku* [referat]. Spotkania w zakresie interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznych oraz zadrzewieniowych w ramach PS WPR na lata 2023–2027, Urszulin 12–13.09.2024.
- Ricciardi, V., Mehrabi, Z., Wittman, H., James, D., Ramankutty, N. (2021). Higher yields and more biodiversity on smaller farms. *Nat Sustain* 4, 651–657. <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00699-2>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2022/126 z dnia 7 grudnia 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 o dodatkowe wymogi w odniesieniu do niektórych rodzajów interwencji określonych przez państwa członkowskie w ich planach strategicznych WPR na lata 2023–2027 na podstawie tego rozporządzenia, jak również o przepisy dotyczące współczynnika dotyczącego normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) nr 1.
- Traba, J. i Morales, M.B. (2019). The decline of farmland birds in Spain is strongly associated to the loss of fallowland. *Scientific reports*, 9, artykuł 9473. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-45854-0>
- Wojtaszczyk, B. (2023). Czy pszczół jest za dużo? Ile wynosi napszczenie w Polsce? <https://www.farmer.pl/produkcja-zwierze/pszczelarstwo/czy-pszczol-jest-za-duzo-ile-wynosi-napszczenie-w-polsce,138145.html>
- Wuczyński, A. (2016). Farmland bird diversity in contrasting agricultural landscapes of southwestern Poland. *Landscape and Urban Planning*, 148, 108–119. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.11.010>
- Wuczyński, A., Kujawa, K., Dajdok, Z., Grzesiak, W. (2011). Species richness and composition of bird communities in various field margins of Poland. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 141(1–2), 202–209. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2011.02.031>
- Wuczyński, A., Betleja, J., Jerzak, L., Król, W., Mielczarek, P., Profus, P., Siekiera, A., Siekiera, J., Springer, S., Sztwiertnia, H., Szymczak, J., Tobółka, M., Tryjanowski, P., Wuczyński, M. (2021). Strong declines of the white stork *Ciconia ciconia* population in South-Western Poland: A Differentiated Importance of Altitude and Land Use Changes. *Acta Ornithologica*, 56(2), 255–271. <https://doi.org/10.3161/00016454AO2021.56.2.011>
- Zbyryt, A., Sparks, T.H., Tryjanowski, P. (2020). Foraging efficiency of white stork *Ciconia ciconia* significantly increases in pastures containing cows. *Acta Oecologica*, 104, artykuł 103544. <https://doi.org/10.1016/j.actao.2020.103544>
- Zieliński, M., Gołębiowska, B., Adamski, M., Sobierajewska, J., Tyburski, J. (2024). Adaptation of eco-schemes to Polish agriculture in the first year of the EU CAP 2023–2027. *Economics and Environment*, 89(2), 1–17. <https://doi.org/10.34659/eis.2024.89.2.817>

4. WODA

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA OCHRONĘ WÓD I MOKRADEŁ W KRAJOBRAZIE ROLNICZYM

ALEKSANDRA PĘPKOWSKA-KRÓL, BOGUMIŁA BŁASZKOWSKA,
KRZYSZTOF STASIAK
OGÓLNOPOLSKIE TOWARZYSTWO OCHRONY PTAKÓW
MICHAŁ KORNILUK
NATURA INTERNATIONAL POLSKA

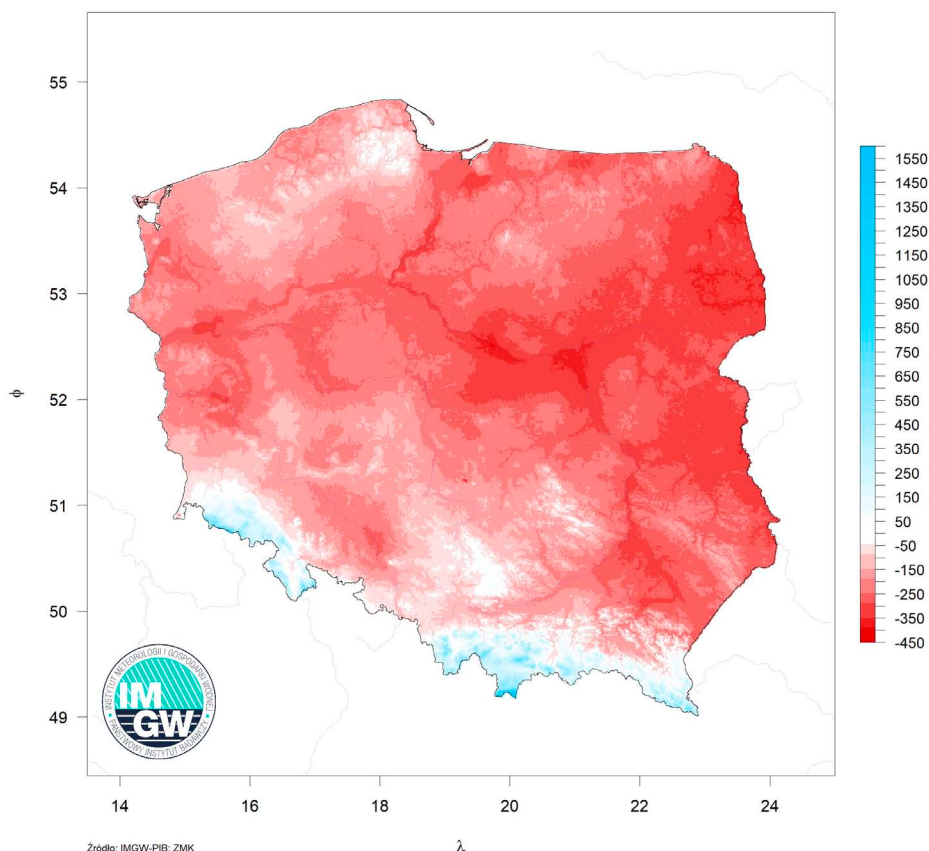
Rok 2024 był najcieplejszym w historii pomiarów. Z uwagi na zmiany klimatu możemy spodziewać się kolejnych lat ze znacznymi dodatnimi anomaliami temperatur w poszczególnych miesiącach, lecz także w skali całego roku. Pociąga to za sobą wiele konsekwencji, m.in. problemy z suszą (rys. 1.). Widać je wyraźnie w rolnictwie, także tym związanym z trwałymi użytkami zielonymi. Retencjonowanie wody, spowolnienie jej odpływu i ograniczenie jej utraty poprzez odpowiednie kształtowanie i użytkowanie środowiska – to coraz ważniejsze zadania. Ich realizację muszą ułatwiać powszechnie dostępne, efektywne rozwiązania prawne i techniczne.

Efektywność wdrażania wymogów wzajemnej zgodności i norm dobrej kultury rolnej powiązanych z wodą

SRM 1 Ramowa Dyrektywa Wodna – wymogi dotyczące kontroli pozwoleń

Zgodnie z ustawą Prawo wodne (Dz.U. 2024 poz. 1087) gospodarstwa rolne zwolnione są z obowiązku uzyskania pozwoleń wodno-prawnych i opłat w sytuacji poboru wód powierzchniowych lub wód podziemnych do nawadniania gruntów lub upraw, a także na potrzeby działalności rolniczej, w ilości średniorocznie nie większej niż 5 m³ na dobę, czyli w ramach tzw. zwykłego korzystania z wód (art. 33 ust. 3 prawa wodnego). Zgłoszeniu i uzyskaniu pozwoleń wodnoprawnych podlegają zatem tylko sytuacje, w których określony limit zostanie przekroczony. Obowiązek uzyskiwania pozwoleń w przypadku jego przekroczenia uwzględniony został w wykazie wymogów wzajemnej zgodności (ang. *Statutory Management Requirements* [SMR]; Monitor Polski z dnia 21 marca 2023 r. poz. 274). Niestety, nie wdrożono dotychczas żadnego systemu kontroli, który pozwoliłby ocenić, czy

Sumaryczny Klimatyczny Bilans Wodny - Maj - Październik 2024



Rys. 1. Sumaryczny klimatyczny bilans wodny za okres maj-październik 2024. Źródło: IMGW-PIB.

dochodzi do przekroczeń, a jeśli tak, to w jakim stopniu. Pozostawiono to wyłącznie do oceny i decyzji rolnika lub rolniczki dokonujących poboru wody. W praktyce oznacza to, że nie wiemy, jak dużo wody z ujęć głębinowych lub rzek pobiera się obecnie na potrzeby upraw. Wiemy natomiast, że z dużym prawdopodobieństwem dochodzi do takich przekroczeń, przynajmniej w niektórych gospodarstwach, pomimo braku odpowiednich zezwoleń. Szczególnie dużego zaopatrzenia w wodę wymagają hodowle zwierząt – przykładowo krowa mleczna w okresie laktacji potrzebuje 68-155 litrów wody na dobę (Wójcik, 2020). Natomiast wysokie plony ziemniaków wymagają aż 500-700 mm wody w okresie wegetacji (Wikifarmer, b.d.), czyli 5000-7000 m³/ha.

Nadmierny pobór wód z głębokich warstw wodonośnych prowadzi do spadku ich poziomu. Jasechko i in. (2024) wykazali, że już teraz w krajach o dużych niedoborach wody ten spadek jest powszechny, a jedną z jego przyczyn jest właśnie działalność rolnicza. Ponieważ w Polsce nie dysponujemy realnymi sposobami oceny ilości wykorzystywanej wody, niemożliwa jest ocena wpływu poboru wody do celów rolniczych na stan zasobów wód głębinowych, których odtworzenie wymaga bardzo

długiego czasu. **Dlatego też właściwe ewidencjonowanie poboru wód podziemnych jest konieczne (Grygoruk, 2023) i powinno jak najszybciej stać się obowiązkiem prawnym w Polsce.**

Innym źródłem wody do nawadniania upraw są stawy naturalne i sztuczne (wykopane) zasilane wodami opadowymi, roztopowymi i gruntowymi. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, jedynym stawem, który nie wymaga żadnych zgód i formalności, jest oczko wodne o powierzchni do 50 m² i głębokości 1 m. Natomiast budowa na gruntach rolnych zbiorników wodnych o powierzchni do 1000 m² i głębokości nieprzekraczającej 3 m od naturalnej powierzchni terenu, położonych w całości na gruntach rolnych, wymaga jedynie zgłoszenia wodnoprawnego do Nadzoru Wodnego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Dopiero powyżej tej powierzchni wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę.

Wykopanie stawu, nawet o małej powierzchni i głębokości, negatywnie wpływa na poziom wód gruntowych w danej okolicy. Oczywiście im większy jest taki zbiornik, tym większe oddziaływanie (obejmuje większy obszar). W sezonie wegetacyjnym istotny wpływ na zasoby wody ma parowanie. Woda szybciej odparowuje z lustra wody niż z terenów pokrytych roślinnością, zatem tworzenie stawu w miejscu pokrywy roślinnej (np. łąki, torfowiska i zarośniętego mokradła) zwiększa ryzyko deficytu wody. Ograniczenia związane z poborem wody rolnicy postrzegają jednak przede wszystkim jako problem utrudniający produkcję rolną i domagają się kolejnych ustępstw, w tym znaczącego zwiększenia powierzchni zbiorników, które można by budować bez żadnych formalności prawnych (Kolasińska, 2024).

Trafną odpowiedzią na obecną sytuację i negatywne nastawienie rolników do retencjonowania jest organizacja szkoleń i warsztatów dotyczących retencji krajo-
brazowej: m.in. retencji korytowej w rowach melioracyjnych, retencji w trwałych użytkach zielonych i retencji glebowej na polach uprawnych. Należy jednak zadbać o większy zasięg komunikacji dotyczącej znaczących korzyści z takiego retencjonowania wody i służących mu praktyk.

GAEC 2 Ochrona terenów podmokłych

W ostatnich latach proponowano rolnikom inwestycję w studnie głębinowe, z których woda czerpana jest z czystych i dobrze izolowanych warstw wodonośnych, co przedstawiano jako najlepsze i jednocześnie niemal darmowe rozwiązanie służące zapobieganiu negatywnym skutkom susz (zob. np. Krzysztofiak, 2022). Brakuje natomiast propozycji wsparcia i doradztwa w zakresie rozwiązań opartych na przyrodzie (*Nature Based Solutions*), które miałyby służyć spowolnieniu spływu i zatrzymywaniu wody w krajobrazie, dlatego też świadomość korzyści płynących z ochrony i odtwarzania terenów podmokłych wśród rolników ciągle niewielka. Konieczność ochrony, a tym bardziej odtwarzania terenów podmokłych uznają oni jedynie za ograniczenie produkcji rolnej i zagrożenie dla ich własności, niezależności podejmowania decyzji i suwerenności żywnościowej UE (wk, 2024). Tymczasem o pilnej potrzebie podejmowania takich działań w polskim krajobrazie, właśnie ze względu na ich wagę dla gospodarki rolnej, mówi się i pisze coraz więcej (zob. np. Karaczun, 2020). Konieczna jest efektywna realizacja normy GAEC 2, przestrzegania wymogu

SMR 1 czy wdrażania dobrowolnych rozwiązań w zakresie retencji i ochrony wód. W tym celu należy jednak włączyć odpowiednie zagadnienia w zakres edukacji rolniczej (na wszystkich poziomach) i prowadzić szerokie kampanie dla praktykujących rolników i rolniczek, informując ich o potrzebie retencji krajobrazowej i wynikających z niej korzyściach dla sektora rolnego.

Norma GAEC 2 dotyczy ochrony terenów podmokłych i torfowisk położonych na terenach użytkowanych rolniczo. Jej celem jest łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej. Norma ta została ujęta w tematyce zmian klimatycznych, jednak tereny podmokłe zachowane w dobrym stanie (czyli w odpowiednim stopniu nawodnienia) świadczą również wiele innych ważnych usług ekosystemowych. W kontekście niniejszego rozdziału szczególnie ważne są dwie: 1) mają zdolność retencionowania wody, umożliwiają więc adaptację do zmian klimatycznych, łagodząc skutki suszy i zapobiegając powodziom lub pożarom; 2) pełnią w krajobrazie rolniczym funkcję filtrów (nerek) – spowalniają i znacząco ograniczają spływ zanieczyszczeń do wód powierzchniowych i innych terenów podmokłych. Obie te funkcje są niezwykle istotne dla gospodarki rolnej i w związku z tym przeciwdziałanie dalszemu przekształcaniu torfowisk (w tym przede wszystkim osuszaniu, zaorywaniu czy eksploataowaniu), a także ich odtwarzanie poprzez ponowne nawodnienie powinno stanowić priorytet dla samych rolników i rolniczek.

W Polsce normę GAEC 2 wprowadzono z opóźnieniem: zaczęła obowiązywać dopiero w marcu 2025 r. W PS WPR 2023-2027 zaplanowano, że ochroną w ramach normy zostaną objęte gleby pochodzenia organicznego o zawartości materii organicznej $\geq 30\%$ i łącznej miąższości co najmniej 40 cm. Miały nią zostać objęte torfowiska i mokradła nietorfowe nieprzekształcone dotychczas w grunty orne. W 2024 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaproponowało jednak zmianę, zgodnie z którą ochronie miałyby podlegać wszystkie użytki rolne (TUZ i grunty orne), o zawartości materii organicznej w glebie na poziomie min. 60%; miąższość warstwy pozostała bez zmian. Tę zmianę przyjął Komitet Monitorujący PS WPR 2023-2027 uchwałą nr 79 z dnia 30.10.2024. Nowemu podejściu do wyznaczania gruntów objętych normą sprzeciwili się liczne organizacje pozarządowe, m.in. należące do koalicji Rolnictwo dla Przyrody i Żywa Ziemia, a także Centrum Ochrony Mokradeł i Klub Przyrodników. Organizacje te przekazały do MRiRW i KE swoje stanowisko, w którym podkreśliły znaczenie normy GAEC 2 dla ochrony torfowisk, a także potrzebę objęcia tą normą jak największej powierzchni użytków rolnych powstałych na torfowiskach i terenach podmokłych. Podkreślono również fakt, że MRiRW nie przeprowadziło konsultacji społecznych w sprawie tak istotnej środowiskowo zmiany. W wyniku negocjacji między MRiRW i Komisją Europejską przyjęto ostatecznie rozwiązanie, zgodnie z którym normie GAEC 2 podlegają w Polsce gleby organiczne o zawartości materii organicznej co najmniej 40% i miąższości co najmniej 40 cm (Dz.U. 2025 poz. 307).

Zasięg warstwy obejmującej grunty, które podlegają normie GAEC 2 to finalnie około 400 000 ha, z czego nieco ponad 38 000 ha to grunty orne, natomiast pozostała część to TUZ. Pierwotne, najbardziej korzystne środowiskowo rozwiązanie (30% materii organicznej) wymagałoby objęcia normą około 580 000 ha gruntów rolnych,

a najbardziej niekorzystne, z października 2024 r. (60% materii organicznej), zaledwie 146 000 ha (MRiRW, 2025a; Komitet Monitorujący PS WPR 2023-2027, 2024). Należy podkreślić, że oszacowana powierzchnia torfowisk zdegradowanych w Polsce na potrzeby związane z rolnictwem to około 900 000 ha (Jabłońska i in., 2021). Oznacza to, że norma nie obejmuje obecnie nawet połowy gruntów rolnych, których powinna dotyczyć. Co więcej, nie objęłoby ich nawet najbardziej ambitne rozwiązania zaproponowane w ramach reformy.

Praktyczny problem rodzi zastosowane w Polsce podejście, zgodnie z którym przy wyznaczaniu warstwy mapowej dla normy GAEC 2 nie uwzględniono granic działek ewidencyjnych/rolnych. Obecnie na wielu działkach objętych normą mamy do czynienia z patchworkiem składającym się z fragmentów ujętych w warstwie i takich, w których miąższość gleby organicznej była zbyt mała, by zakwalifikować je do tej warstwy.

Biorąc pod uwagę niedostateczne objęcie gleb organicznych normą GAEC – nie tylko w Polsce, lecz także w większości krajów członkowskich (Fachini i in., 2025) – **sugeruje się, by w normie ujęte zostały wszystkie gleby organiczne o zawartości materii organicznej co najmniej 15%**. Obecnie takie rozwiązanie obowiązuje w Niemczech. Zastosowanie go we wszystkich krajach członkowskich sugerują m.in. partnerzy dużego projektu LIFE Multi Peat poświęconego odtwarzaniu torfowisk w Polsce, Niemczech, Belgii, Holandii i Irlandii (LIFE Multi Peat, 2025).



Fot. 1. Należy zakazać jakiegokolwiek przekształcania gleb organicznych. Zdjęcie przedstawia pogłębiony rów na torfowisku. Fot. M. Korniluk.

Kolejną kwestią, równie istotną co powierzchnia gruntów rolnych objęta normą GAEC 2, są właściwie sformułowane wymogi normy. W Polsce wprowadzono zakaz przekształcania i zaorywania gruntów objętych normą, przy czym dopuszczono możliwość zabiegu renowacji i podsiewu użytków zielonych co 4 lata, uprawy z wykorzystaniem płytkiej orki (do 15 cm) na gruntach ornych (Dz.U 2025 poz. 293), a także konserwacji rowów położonych na działkach objętych normą (MRiRW, 2025b). **W celu efektywnej ochrony TUZ położonych na glebach organicznych przed dalszym przekształcaniem należy zakazać jakiegokolwiek przekształcania gleb, zarówno na TUZ, jak i gruntach ornych.** Takie stanowisko zajęła Państwowa Rada Ochrony Przyrody (2025).

Mając w pamięci problemy z wdrażaniem normy GAEC 9, z którą zarówno służby ochrony przyrody, jak i sami rolnicy mieli czas się „oswoić” (ochronę TUZ wrażliwych pod względem środowiskowym wprowadzono w 2015 r.; zob. rozdział 3), należało zaplanować odpowiednie działania wprowadzające, informacyjne i promocyjne, zapewniające rolnikom i innym osobom lub instytucjom jak najszerszy dostęp do informacji na temat celów i wymogów normy GAEC 2. Nie podjęto jednak takich działań, co przyniosło negatywny skutek: wprowadzenie normy budzi duży sprzeciw wśród rolników, dodatkowo podsycany dezinformacją medialną, na którą nie byłoby miejsca, gdyby **od początku 2023 r. (lub jeszcze wcześniej) przekazywano rzetelne informacje o zakresie realizacji normy i wynikających z niej korzyściach dla stabilności działalności rolniczej.**

Właściwe ewidencjonowanie poboru wód podziemnych jest konieczne i powinno jak najszybciej stać się obowiązkiem prawnym w Polsce.

Należy zaznaczyć, że **sam zakaz przekształcania gleb organicznych jest niewystarczający, zarówno w odniesieniu do potrzeb związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych, jak i ochroną wód.** W tym celu konieczne jest również ponowne nawodnienie zdegradowanych mokradeł (Kotowski, 2021). Niestety, w PS dla WPR 2023-2027 brakuje fakultatywnych interwencji, które zachęcałyby do tego typu działań na gruntach rolnych (Pępkowska-Król, 2023; Pępkowska-Król i in., 2023). Obecna polityka rolna w Polsce nie wspiera przechodzenia na paludikulturę, czyli nowy model rolnictwa na obszarach podmokłych (Pępkowska i Wilk, 2020), który umożliwia rolnicze wykorzystanie ponownie nawodnionych torfowisk. To duży problem również z perspektywy obowiązującego od 2024 r. rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (Nature Restoration Law; Rozporządzenie (UE) 2024/1991), które obliguje kraje członkowskie do restytucji osuszonych gleb organicznych wykorzystywanych w rolnictwie. Zobowiązanie wynikające z art. 11 rozporządzenia zakłada, że do 2030 r. (czyli już za 5 lat!) odtworzone będzie 30 % takich obszarów, z czego co najmniej jedna czwarta musi zostać ponownie nawodniona. Cel długoterminowy zakłada

zaś odtworzenie 50% gleb organicznych wykorzystywanych na potrzeby rolnictwa (i ponowne uwodnienie $\frac{1}{3}$ z nich) do 2050 r.

GAEC 4 Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków

Ta norma jest odpowiedzią na potrzebę ochrony wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z nawozów (biogenów) i środków ochrony roślin. Obejmuje zakaz stosowania tych substancji na gruntach położonych wzdłuż cieków (w tym rowów) lub wokół zbiorników wodnych. W przypadku rowów zakaz ten dotyczy jedynie tych o co najmniej pięciometrowej szerokości. Oznacza to, że znaczna liczba wąszych rowów nie jest zabezpieczona przed zanieczyszczeniami. Ta wybiórczość ochrony cieków obniża cel stosowania normy GAEC 4; strefami wyłączonymi ze stosowania nawozów i środków ochrony roślin należy objąć wszystkie cieki naturalne, kanały i rowy melioracyjne, niezależnie od ich szerokości. Ponadto taką ochroną powinny zostać objęte najcenniejsze pod względem przyrodniczym tereny podmokłe i torfowiska (Pępkowska-Król i in., 2023), wskazane na specjalnie do tego celu opracowanej mapie.

Choć zgodnie z nazwą norma GAEC 4 dotyczy tworzenia stref buforowych, takie zabezpieczenie wód przed zanieczyszczeniem z nawozów i środków ochrony roślin jest niewystarczające w obliczu pilnej potrzeby poprawy jakości wód powierzchniowych w Polsce. **Konieczne jest wprowadzenie fakultatywnych rozwiązań służących ochronie i tworzeniu, w sąsiedztwie wód, pasów wyłączonych lub przynajmniej częściowo wyłączonych z użytkowania rolniczego (w tym zaorywania lub wypasu).** Jednym z najskuteczniejszych rozwiązań służących ochronie wód przed zanieczyszczeniami spływającymi z pól uprawnych są bagienne strefy buforowe (Kotowski i in., 2020; Renouf i Harding, 2015). Jabłońska i in. (2020) wykazali, że w warunkach naszego kraju odtwarzanie bagiennych stref buforowych może przynieść znaczące korzyści. W przypadku zlewni rzeki Narwi, takie rozwiązania pozwoliłyby usunąć 11-82% związków azotu oraz 14-87% związków fosforu pochodzących z tej zlewni. Ponadto takie rozwiązania oparte na przyrodzie wymagają stosunkowo niewysokich nakładów. **Z tej przyczyny włączenie do PS WPR 2023-2027 zachęt do ochrony i odtwarzania mokradeł jest niezwykle ważne** (Pępkowska-Król, 2023). Znaczenie bagiennych stref buforowych pozostaje nieujęte lub ujęte w niedostatecznym stopniu również w innych polskich politykach i dokumentach strategicznych, np. dotyczących gospodarki wodnej i leśnej (Pawlaczyk, 2023).

Norma GAEC 4 jest powiązana z „Programem działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu” (dalej „Program azotanowy”; Dz.U. 2023 poz. 244), a także wynikającymi z niego wymogami podstawowymi w zakresie stosowania i przechowywania nawozów (tzw. wymogi SMR; Monitor Polski z dnia 21 marca 2023 r. poz. 274). Stosowania i przechowywania nawozów dotyczy aż 39 obowiązkowych praktyk. Kontrole przeprowadzone w 2023 r. przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) wykazały, że choć te praktyki obowiązują już od 2017 r., w dalszym ciągu bywają nieprzestrzegane. Naruszenia dotyczą przede wszystkim niewłaściwego sposobu przechowywania nawozów naturalnych, które stwierdza

się w około 10% kontrolowanych gospodarstw (GIOŚ, 2024). **To pokazuje, że samo ustanowienie zasad nie wystarczy. Zgodnie z rekomendacją GIOŚ konieczne jest zintensyfikowanie szkoleń i działań edukacyjnych w tym zakresie oraz pomoc rolnikom w czasie wdrażania normy GAEC 4.**

Ekoschematy

Ekoschemat „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”

Najbardziej rozbudowanym ekoschematem w polskim PS WPR 2023-2027 jest „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi” (zob. rozdział 5). Ekoschemat składa się z aż 8 praktyk i w PS dla WPR przeznaczono na jego realizację najwięcej środków finansowych. Warto też zauważyć, że w latach 2023 i 2024 zaplanowany poziom finansowania tego ekoschematu został znacznie przekroczony ze względu na bardzo duże zainteresowanie jego praktykami wśród rolników i rolniczek (tab. 1). Z perspektywy efektywności wydatkowania środków na transformację rolnictwa ważne jest to, że wymagania większości z zaproponowanych tu rozwiązań nie wykraczają znacząco poza zakres obowiązujących norm dobrej kultury rolnej lub podstawowych wymogów w zakresie zarządzania (wymogi SMR). Co więcej, wiele z nich stosowano powszechnie (lub coraz powszechniej) jeszcze przed reformą i wprowadzeniem zachęt. Duże środki przeznacza się więc na rozwiązania stosowane już wcześniej, podczas gdy niedofinansowane pozostają rozwiązania o wysokiej skuteczności środowiskowej (zob. kolejny punkt).

Sam zakaz przekształcania gleb organicznych jest niewystarczający, zarówno w odniesieniu do potrzeb związanych z redukcją emisji gazów cieplarnianych, jak i ochroną wód. W tym celu konieczne jest również ponowne nawodnienie zdegradowanych mokradeł.

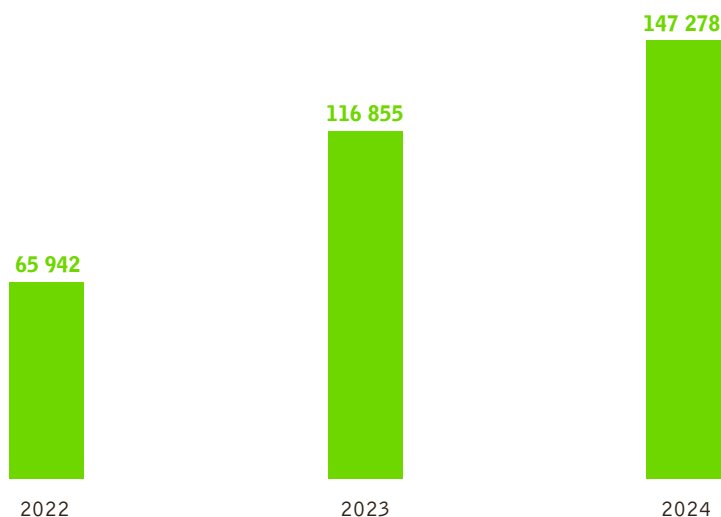
Ekoschemat „Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych”

Jednym z najskuteczniejszych sposobów na walkę z suszą jest retencjonowanie wody na gruntach rolnych. To m.in. z tego powodu wprowadzono do PS WPR 2023-2027 ekoschemat, którego celem miało być zachęcanie gospodarstw rolnych do działań na rzecz retencji krajobrazowej. Warto podkreślić, że jest to jedyny w Polsce i jeden z niewielu w całej UE ekoschemat, za który przyznaje się płatność po osiągnięciu wymaganych, stosunkowo prostych do oceny rezultatów¹ (*result-based*; Meister i in., 2024) – to bardzo duża zaleta tej interwencji.

Celem ekoschematu jest poprawa reżimu hydrologicznego łąk i pastwisk, jednak niska płatność w ramach tej interwencji – 242,86 zł/ha w 2024 r. – nie zachęca

1 Warunkiem uzyskania płatności jest wystąpienie wysycenia profilu glebowego wodą na poziomie przynajmniej 80%, w okresie między 1 maja a 30 września, przez okres co najmniej 12 następujących po sobie dni.

ani rolników indywidualnych, ani tworzących lokalne porozumienia na rzecz wody, do aktywnych działań mających na celu stworzenia warunków do retencjonowania wody na TUZ. Przystępując do tej interwencji, rolnicy kierują się zasadą „jeśli się uda i wymagana ilość wody zostanie zgromadzona, to dobrze, a jeśli się nie uda, nic nie tracę”. Trzeba też pamiętać, że o tym, ile jest wody w krajobrazie, decyduje wielkość opadów oraz ich natężenie i rozłożenie w roku. Po raz pierwszy interwencja była dostępna już w 2022 r. Jej pilotażowe wprowadzenie, poprzedzające okres obowiązywania PS WPR 2023-2027, dało rolnikom i rolniczkom dodatkowy rok na zapoznanie się z nowym rozwiązaniem. Mimo podwojenia liczby beneficjentów tego ekoschematu w latach 2022-2024, zainteresowanie nim nadal pozostaje na niskim poziomie (rys. 2). W latach 2023 i 2024 nie udało się zrealizować założonego dla niego celu obszarowego wyznaczonego na poziomie 315 000 ha.



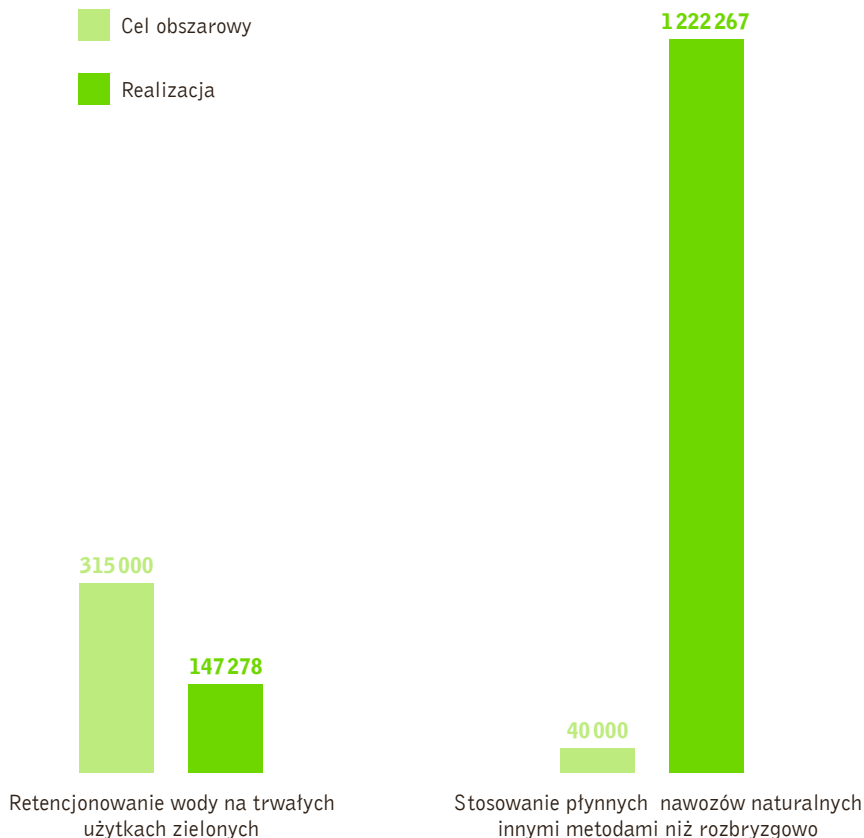
Rys. 2. Powierzchnia [ha] TUZ, w odniesieniu do której zadeklarowano realizację ekoschematu „Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych” w latach 2022-2024. Źródło danych: ARiMR.

Podniesienie stawki płatności niewątpliwie zachęciłoby rolników do podjęcia aktywnych działań w celu ograniczania odpływu wody z gruntów rolnych. Mogą one polegać na budowie przetamowań rowów, naprawie lub przebudowie istniejących zastawek w celu spowolnienia spływu wody czy wreszcie podjęciu „współpracy” z bobrami zamiast niszczenia ich tam, co obecnie jest powszechną praktyką. Niestety w związku z dużym zainteresowaniem ekoschematami w ogóle i znacznym przekroczeniem zaplanowanych celów obszarowych (zob. tab. 1, s. 35) stawka płatności wszystkich ekoschematów, w tym ekoschematu retencyjnego, została w 2024 r. obniżona. Płatność za jeden hektar TUZ spełniający warunki ekoschematu wyniosła 242,86 zł/ha (Dz.U. 2024 poz. 1517), a pierwotnie miało to być około 280 zł/ha. **Do retencjonowania wody mogłoby też zachęcić dalsze upraszczanie przepisów dotyczących indywidualnego prowadzenia remontów i tworzenia struktur lub**

budowli hamujących odpływ wody na małych rowach melioracyjnych, zwłaszcza ograniczenie zakresu niezbędnej dokumentacji do minimum. Porozumienia wodne w celu zatrzymania wody w krajobrazie powinny inicjować ośrodki doradztwa rolniczego jako jednostki doradcze finansowane z pieniędzy publicznych. Dobrym przykładem są tu inicjatywy stowarzyszenia Życie na Pola i związanego z nim gospodarstwa rodziny Kokocińskich ze Snowidowa (Wielkopolska).



Fot. 2 i 3. Bóbr może być wielkim sprzymierzeńcem rolników i rolniczek w walce z suszą i adaptacją do niekorzystnych warunków klimatycznych (zob. fot. 2). Niestety, wedle powszechnych przekonań rolników działalność tego gatunku wiąże się przede wszystkim z uciążliwym problemem zalewania gruntów rolnych. Z tej przyczyny widokiem często spotykanym w krajobrazie rolniczym są zniszczone tamy bobrów, pomimo że są one objęte ochroną prawną (fot. 3). Fot. 2. W. Król, Fot. 3. M. Korniluk.



Rys. 3. Dysproporcja między celem obszarowym (zielone słupki) i deklarowaną powierzchnią [ha] (żółte słupki) w przypadku dwóch ekoschematów w 2024 r.: 1) Retencjonowanie wody na TUZ (małe zainteresowanie rolników) i 2) Stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbrzgowo (duże zainteresowanie rolników).

Wadą obecnych zasad ekoschematu jest także ograniczenie możliwości jego stosowania do łąk i pastwisk, na których wdrażane są już inne dobrowolne interwencje (przede wszystkim interwencje rolno-środowiskowo-klimatyczne dot. ochrony cennych siedlisk przyrodniczych i siedlisk rzadkich gatunków ptaków). Wprawdzie w 2025 r. rozszerzono możliwość stosowania ekoschematu także na grunty rolne objęte normą GAEC 2, ta zmiana jest jednak niewystarczająca. Ograniczenie jest bezzasadne w obliczu potrzeby zintensyfikowania wysiłków na rzecz retencji krajobrazowej w Polsce, wszędzie gdzie jest to możliwe i nie prowadzi do szkód czy zagrożeń. **Wdrażanie ekoschematu dotyczącego retencjonowania wody powinno być dozwolone na wszystkich TUZ.** Oprócz zwiększenia dostępności wody w krajobrazie rolniczym, tak bardzo potrzebnego w celu zapewnienia stabilności produkcji rolniczej, umożliwiłoby to poprawę stanu zachowania siedlisk łąkowych i torfowisk, a w konsekwencji także odtwarzanie mokradłowych stref buforowych, które zapewniają ochronę wód powierzchniowych przed spływem zanieczyszczeń z pól uprawnych.



Fot. 4. Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych. Fot. W. Król.

Program rolno-środowiskowo-klimatyczny (RŚK)

Pomimo wdrażania szeroko zakrojonych przyrodniczych interwencji RŚK ukierunkowanych na ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych (które szczegółowo omówiono w rozdz. 3), obecnie obserwujemy w Polsce zarówno zmniejszanie powierzchni jak i pogarszanie się stanu zachowania półnaturalnych siedlisk przyrodniczych, a także torfowisk (Perzanowska, inf. ustna). Wdrażanie działań programu RŚK – jeśli dotyczy siedlisk hydrogenicznych, takich jak łąki wilgotne, torfowiska, siedliska wodniczki – wiąże się z wymogiem nieingerowania w warunki wodne. Wyniki monitoringu efektów przyrodniczych programu rolnośrodowiskowego (prowadzonego w okresach 2007-2013 i 2014-2020) wskazują, że realizacja działań programu RŚK nie zapewnia skutecznej ochrony siedlisk hydrogenicznych (Piórkowski, 2023). Za zły stan zachowania tych siedlisk bardzo często odpowiada niewystarczający stopień uwilgotnienia. Oprócz negatywnych konsekwencji dla różnorodności biologicznej przekłada się to na mniejszą retencję krajobrazową, a co za tym idzie mniejsze funkcje adaptacyjne takich TUZ w odniesieniu do łagodzenia skutków suszy czy redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Z tych przyczyn wprowadzenie ekoschematu „Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych” było niewątpliwie pożądanym krokiem w stronę poprawy reżimu hydrologicznego TUZ w Polsce. Ekoschemat nie spełnia jednak swoich podstawowych celów, co opisano powyżej. Nawet gdyby jego wdrażanie zostało zintensyfikowane i objęło dużo większą powierzchnię TUZ, wymogi tego ekoschematu nie pozwalają zapewnić trwałej retencji na odpowiednią skalę. Oznacza to, że przeznaczone na ekoschemat środki publiczne nie spełnią swojej funkcji w walce z suszą rolniczą.

Należy podkreślić, że żaden ekoschemat i żadna interwencja RŚK nie stanowi obecnie zachęty dla gospodarstw rolnych do odtwarzania terenów podmokłych, w tym przede wszystkim łąk podmokłych i torfowisk. **Takie zachęty należy pilnie wprowadzić, choćby ze względu na cele związane z odtwarzaniem siedlisk przyrodniczych i ponownym nawadnianiem torfowisk – cele te wynikają z rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych** (Nature Restoration Law; Rozporządzenie (UE) 2024/1991). Pilnie zweryfikować trzeba również wymogi obowiązujących przyrodniczych interwencji RŚK (zob. rozdz. 3) i założenia ekoschematu „Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych”.

Wskaźnik rezultatu R.21

Na poziom ambicji PS dla WPR 2023-2027 w odniesieniu do potrzeby ochrony wód wskazuje przede wszystkim wskaźnik rezultatu R.21. Zgodnie z nim założono, że w Polsce 31,79% użytków rolnych zostanie objęte wspieranymi interwencjami w zakresie jakości jednolitych części wód. To nieco poniżej średniej dla krajów UE, która wynosi 34% (rys. 4). Oprócz powierzchni znaczenie ma przede wszystkim efektywność zaproponowanych rozwiązań. Dużym minusem obecnej polskiej polityki rolnej są niskie ambicje względem realizacji obowiązujących w tym zakresie norm dobrej kultury rolnej (GAEC), jak i brak zachęt do odtwarzania siedlisk hydrogenicznych, w tym przede wszystkim torfowisk i bagiennych stref buforowych.

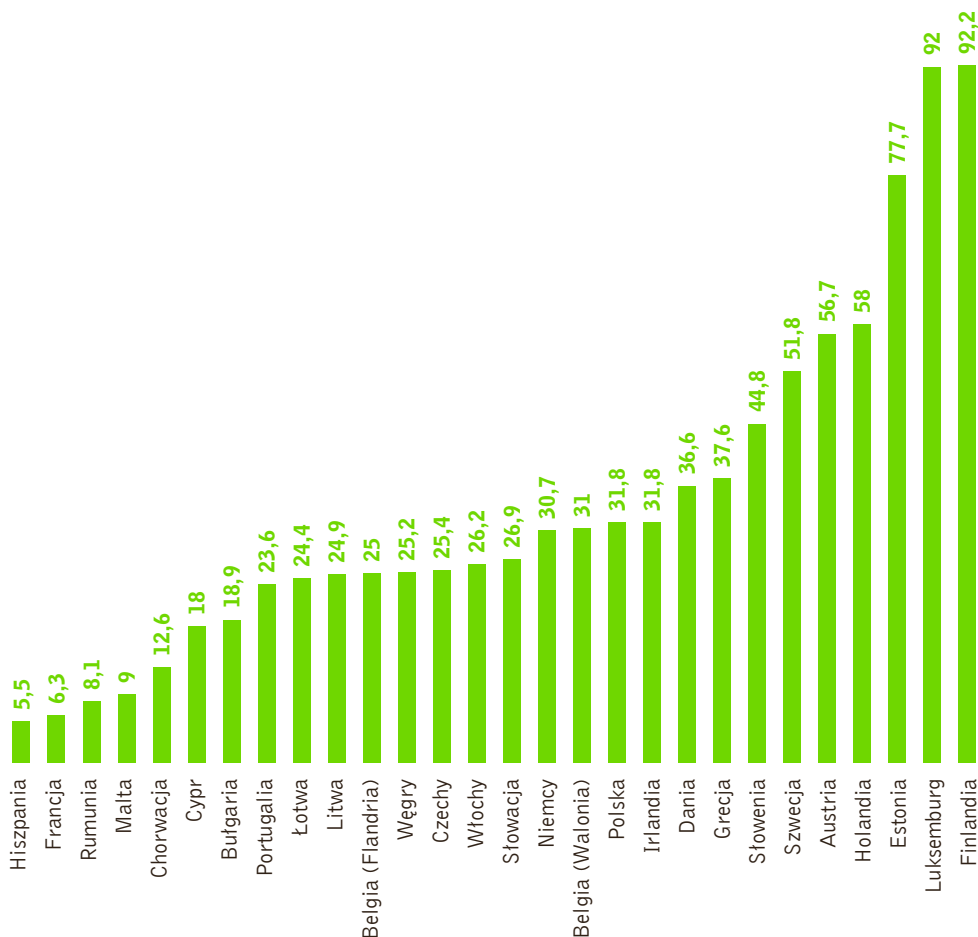
Interwencje, których realizacja ma zapewnić osiągnięcie wskaźnika R.21, to:

- ekoschemat „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi” – praktyki „międzyplony ozime/wsiewki śródplonowe” oraz „opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia”;
- ekoschemat „Prowadzenie produkcji roślinnej w systemie Integrowanej Produkcji Roślin”;
- interwencja RŚK „Rolnictwo ekologiczne”;
- przyrodnicze interwencje RŚK ukierunkowane na ekstensywne użytkowanie TUZ;
- premie z tytułu zalesień i zadrzewień oraz systemów rolno-leśnych.

Konieczne jest wprowadzenie fakultatywnych rozwiązań służących ochronie i tworzeniu, w sąsiedztwie wód, pasów wyłączonych lub przynajmniej częściowo wyłączonych z użytkowania rolniczego (w tym zaorywania lub wypasu).

Ten wskaźnik, w przeciwieństwie do wskaźników związanych z różnorodnością biologiczną, najprawdopodobniej zostanie osiągnięty. Należy jednak podkreślić, że przyczyni się do tego przede wszystkim bardzo duże zainteresowanie praktykami o małym wpływie na poprawę jakości wód – należy do nich na przykład ekoschemat „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”. W latach 2023-2024 ich

realizacja znacząco przekroczyła założone cele obszarowe. Natomiast w przypadku rozwiązań o wysokiej skuteczności w obszarze ochrony wód – opartych na przyrodzie (ochrona TUZ, systemy rolno-leśne) lub rolnictwo ekologiczne – zainteresowanie jest niewielkie, znacznie poniżej założonych celów.



Rys. 4. Wskaźnik rezultatu R.21 - udział użytków rolnych [%] zaplanowanych do objęcia wspieranymi interwencjami w zakresie jakości jednolitych części wód. Źródło danych: KE (2025).

Bibliografia

- Dz.U. 2023 poz. 244. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie „Programu działań mających na celu zmniejszenie zanieczyszczenia wód azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych oraz zapobieganie dalszemu zanieczyszczeniu”*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001517>
- Dz.U.2024 poz. 1087. *Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001087>
- Dz.U. 2024 poz. 1517. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 października 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2024 r.* <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001517>

- Dz.U.2025 poz. 293. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 7 marca 2025 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie norm oraz szczegółowych warunków ich stosowania.* <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000293>
- Dz.U.2025 poz. 307. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 marca 2025 r. w sprawie torfowisk i obszarów podmokłych objętych normą GAEC 2.* <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000307>
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (2024). *Raport z cyklu kontrolnego przeprowadzonego przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska „Kontrola podmiotów prowadzących produkcję rolną, a w szczególności podmiotów, które w bezpośrednim sąsiedztwie wód powierzchniowych przechowują lub stosują nawozy naturalne, pod kątem oceny, w tym na podstawie wyników pomiarów jakości wód powierzchniowych zleczanych w trakcie kontroli do Centralnego Laboratorium Badawczego Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, czy prowadzona działalność rolnicza powoduje zanieczyszczanie wód azotanami”.* Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. www.gov.pl/web/gios/rok-2024-raporty
- Grygoruk, M. (2023). Licznik i mianownik polskiej retencji, czyli 15% odpływu. Cel osiągnięty! <https://wodnesprawy.pl/licznik-i-mianownik-polskiej-retencji-czyli-15-odpl/>
- Jabłońska, E., Kotowski, W., Giergiczny, M. (2021). *Projekt strategii ochrony mokradeł w Polsce na lata 2022-2023.* Centrum Ochrony Mokradeł. Wersja z lutego 2024 r.
- Jabłońska, E., Wiśniewska, M., Marcinkowski, P., Grygoruk, M., Walton, C. R., Zak, D., Hoffmann, C. C., Larsen, S. E., Trepel, M., Kotowski, W. (2020). Catchment-Scale Analysis Reveals High Cost-Effectiveness of Wetland Buffer Zones as a Remedy to Non-Point Nutrient Pollution in North-Eastern Poland. *Water*, 12(3), artykuł 629. <https://doi.org/10.3390/w12030629>
- Jasechko, S., Seybold, H., Perrone, D. (2024) Rapid groundwater decline and some cases of recovery in aquifers globally. *Nature*, 625, 715–721. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06879-8>
- Karaczun, Z. (2020). Polskie rolnictwo wobec skutków zmiany klimatu. W: Borek, R., Furdyna, A., Makowska, A., Perzyna, J., Staniszevska, M., Zwolińska, J. (Red.). *Ekspertyza. Woda w rolnictwie* (s. 12–15). Koalicja Żywa Ziemia. https://pl.boell.org/sites/default/files/2020-11/Ekspertyza_Woda-w-rolnictwie_0.pdf
- Kolasińska, D. (2024). Prawo wodne: kiedy trzeba zgłaszać wykopanie stawu i czy można za darmo pobierać wodę do nawadniania upraw? <https://www.topagrar.pl/articles/aktualnosci/prawo-wodne-kiedy-trzeba-zglaszac-wykopanie-stawu-i-czy-mozna-za-darmo-pobierac-wode-do-nawadniania-upraw-2517353>
- Komisja Europejska (2025). *Result Indicators dashboard* [baza danych]. https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/result_indicators.html
- Komitet Monitorujący Plan Strategiczny dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 (2024). Uchwała Nr 79 z 7 listopada 2024 r. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/iii-posiedzenie-km-ps-wpr-2023-2027-z-30102024-r>
- Kotowski, W., Jabłońska, E., Wilk, M., Zak, D. (Red.) (2020). *Wetland buffer zones: the solution we need! Guidelines of the CLEARANCE project.* Uniwersytet Warszawski. www.moorwissen.de/files/doc/Projekte%20und%20Praxis/clearance/output/CLEARANCE_guidelines_EN.pdf
- Krzysztofiak, G. (2022). Własna studnia do nawadniania pola uprawnego – dlaczego warto w to zainwestować? <https://hydroportal.pl/studnie,ac298/wlasna-studnia-do-nawadniania-pola-uprawnego-dlaczego-warto-w-to-zainwestowac,10603>
- LIFE Multi Peat (2025). *Call for GAEC 2 to be maintained and developed in the CAP.* <https://api.multiplepeat.org/sites/default/files/2025-04/Call%20for%20GAEC2%20to%20be%20maintained.pdf>
- Meister, M., Nemcova, T., Blažič, B., Ferriz, M., Henningson, L., Hološková, A., Pępkowska-Król, A., Kurucz, Z., Luoni, F., Mateeva, I., Seny, G., Todorov, E., Zámečník, V. (2024). *The untapped potential of eco-schemes. An analysis of their uptake across 12 EU countries and their impact on biodiversity.* BirdLife Europe and Central Asia. www.birdlife.org/wp-content/uploads/2025/02/The-untapped-potential-of-eco-schemes-BirdLife_Nabu.pdf
- Monitor Polski z dnia 21 marca 2023 r. poz. 274. *Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2023 r. w sprawie wykazu wymogów podstawowych z uwzględnieniem*

przepisów krajowych wdrażających przepisy Unii Europejskiej, w których określono te wymogi podstawowe. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20230000274/O/M20230274.pdf>

MRiRW (2025a). Co wynika z obowiązywania normy GAEC 2? <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/co-wynika-z-obowiazywania-normy-gaec-2>

MRiRW (2025b). Norma GAEC 2. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/norma-gaec-2>

Pawlaczyk, P. (2023). Analiza kluczowych dokumentów strategicznych i polityk pod kątem uwzględnienia bagiennych stref buforowych. W: *Ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z terenów rolniczych. Metody oparte na przyrodzie i możliwości ich wdrażania w Polsce* (s. 23–37). Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków. <https://otop.org.pl/wp-content/uploads/2023/06/Ochrona-wod-powierzchniowych-przed-zanieczyszczeniami-pochodzacych-z-terenow-rolniczych.pdf>

Pępkowska-Król, A. i Wilk, T. (2020). O znaczeniu torfowisk i ich zrównoważonym użytkowaniu w paludikulturze. *Chrońmy Przyrodę Ojczyzn*, 76(4), 4–19. https://panel.iop.krakow.pl/uploads/wydawnictwa_artykuly/54926d75b54cf8a3e96d0e4d5c841a99fa3ddd98.pdf

Pępkowska-Król, A. (2023). Brak wsparcia ochrony i odtwarzania obszarów podmokłych w nowej polityce rolnej na lata 2023–2027. W: *Ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z terenów rolniczych. Metody oparte na przyrodzie i możliwości ich wdrażania w Polsce* (s. 18–23). Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków. <https://otop.org.pl/wp-content/uploads/2023/06/Ochrona-wod-powierzchniowych-przed-zanieczyszczeniami-pochodzacych-z-terenow-rolniczych.pdf>

Pępkowska-Król, A. i Bieńkowska, Z. (2023). Pasy i strefy buforowe w ochronie wód przed zanieczyszczeniami z obszarów rolniczych. W: *Ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z terenów rolniczych. Metody oparte na przyrodzie i możliwości ich wdrażania w Polsce* (s. 6–10). Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków. <https://otop.org.pl/wp-content/uploads/2023/06/Ochrona-wod-powierzchniowych-przed-zanieczyszczeniami-pochodzacych-z-terenow-rolniczych.pdf>

Piórkowski, H. (2023). *Stan cennych siedlisk przyrodniczych i siedlisk lęgowych zagrożonych gatunków ptaków wspieranych w ramach interwencji przyrodniczych w oparciu o wyniki prowadzonego monitoringu przyrodniczego* [referat]. Konferencja Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Spała 17–18.07.2023.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody – Komisja ds. Ochrony Ekosystemów (2025). *Opinia w sprawie ochrony torfowisk i mokradeł w Planie Strategicznym Wspólnej Polityki Rolnej*. PROP-KOE/2025-01. https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2025/01/PROP-KOE-25-01_torfowisk_mokradel_w_-PSWPR.pdf

Renouf, K. i Harding, J.S. (2015). *Characterising riparian buffer zones of an agriculturally modified landscape*. *New Zealand Journal of Marine and Freshwater Research*, 49(3), 323–332. <https://doi.org/10.1080/00288330.2015.1013475>

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1991 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991

Wikifarmer (b.d.). Wymagania wodne ziemniaka i systemy nawadniania. <https://wikifarmer.com/library/pl/article/wymagania-wodne-ziemniaka-i-systemy-nawadniania>

wk (2024). „Trwale zlikwidować normy GAEC i inne przepisy ograniczające produkcję rolną”. Mocny głos polskich rolników w Brukseli. <https://www.topagrar.pl/articles/zarzadzanie/trwale-zlikwidowac-normy-gaec-i-inne-przepisy-ograniczajace-produkcje-rolna-mocny-glos-polskich-rolnikow-w-brukseli-2504354>

Wójcik, P. (2020). Pobór wody w produkcji zwierzęcej. W: Borek, R., Furdyna, A., Makowska, A., Perzyna, J., Staniszevska, M., Zwolińska, J. (Red.). *Ekspertyza. Woda w rolnictwie* (s. 126–136). Koalicja Żywa Ziemia. https://pl.boell.org/sites/default/files/2020-11/Ekspertyza_Woda-w-rolnictwie_0.pdf

5. GLEBY

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA OCHRONĘ GLEB UŻYTKOWANYCH ROLNICZO

DR HAB. GRZEGORZ SIEBIELEC, PROF. IUNG-PIB
INSTYTUT UPRAWY NAWOŻENIA I GLEBOZNAWSTWA
– PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY
ZAKŁAD GLEBOZNAWSTWA I ANALIZ ŚRODOWISKOWYCH

Wprowadzenie

Tradycyjnie glebom przypisywano przede wszystkim funkcję produkcyjną, bezpośrednio powiązaną z produkcją rolniczą. Funkcja ta polega na zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zarówno w odniesieniu do ilości, jak i jakości żywności. Dbanie o dobry stan gleb pozwala też rozwijać niezależność żywnościową poszczególnych krajów, co zapewni większą odporność krajowych systemów żywnościowych na kryzysy globalne, które skutkują przerwaniem łańcuchów dostaw.

Obecnie jednak dostrzega się również inne funkcje gleb, mające fundamentalne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich, a nawet kształtowania warunków życia człowieka i jego bezpieczeństwa. To funkcje: **retencyjna** (magazynowanie wody, ograniczanie suszy i skutków powodzi) i **filtracyjna** (unieszkodliwianie zanieczyszczeń i zatrzymywanie biogenów). Ponadto gleby zapewniają różnorodność biologiczną, która przyczynia się do zwiększenia odporności ekosystemów na czynniki antropogeniczne i klimatyczne.

Do niedawna podstawowym terminem określającym stan gleby była żyzność, łączona z potencjałem gleby do uzyskiwania wysokich plonów. Obecnie coraz częściej stosuje się jednak pojęcie **zdrowia gleby**, definiowanego jako zdolność gleby do pełnienia szeregu funkcji ekosystemowych.

Interpretując poszczególne parametry opisujące stan gleby, należy ją traktować jako zespół współistniejących cech, które decydują o potencjale wypełniania swoich funkcji i odporności na degradację. Tylko właściwy poziom wszystkich istotnych cech gleby umożliwia jej poprawne funkcjonowanie (materia organiczna, odczyn, struktura, zasobność w składniki pokarmowe, brak zanieczyszczeń, aktywność

biologiczna). Cechy te decydują również o odporności układu „gleba – roślina” na suszę i adaptacji do zmian klimatycznych. Materia organiczna gleby kształtuje zdolności retencyjne gleby, natomiast właściwy odczyn pozytywnie wpływa na odporność roślin i strukturę gleby, a zatem pośrednio również na zatrzymywanie wody w glebie. Gleby na użytkach rolnych w Polsce charakteryzują się stosunkowo niską zawartością materii organicznej, co częściowo wynika z czynników naturalnych. Ponadto w pokrywie glebowej przeważają gleby lekkie o znacznej przepuszczalności i niskiej retencji wody, oraz gleby o kwaśnym odczynie, który niekorzystnie wpływa na rozwój roślin, efektywność wykorzystania składników nawozowych, strukturę gleby i jej aktywność biologiczną.

Potrzebę ochrony potencjału i funkcji gleb zauważono na poziomie europejskim i światowym. Powstało Globalne Partnerstwo dla Gleb, zrzeszające przedstawicieli blisko 200 krajów z całego świata, którzy wspólnie pracują nad zagadnieniami istotnymi dla ochrony lub monitorowania stanu gleb. Na poziomie europejskim ważną inicjatywą jest Misja Gleba (*A Soil Deal for Europe*), program działań nakierowany na ochronę i regenerację gleb wprowadzony przez Komisję Europejską. W ramach Misji Gleba precyzyjnie zdefiniowano pojęcie zdrowia gleby – tak określa się zdolność gleby do:

- produkcji odpowiedniej ilości bezpiecznej i wartościowej żywności;
- retencji i oczyszczania wody;
- wiązania węgla w glebie;
- regulacji obiegu składników pokarmowych i unieszkodliwiania zanieczyszczeń;
- ochrony różnorodności biologicznej;
- kształtowania jakości krajobrazu, ochrony dziedzictwa kulturowego i kształtowania jakości życia w miastach.

Na poziomie europejskim do podstawowych dokumentów dotyczących ochrony i gospodarowania glebami należą: Strategia na rzecz ochrony gleb (*EU Soil Strategy 2030*) i Dyrektywa w sprawie monitorowania i odporności gleb (*Directive on Soil Monitoring and Resilience*).

Strategia wdrożona w 2021 r. ustanowiła ramy, a także konkretne działania dla ochrony i regeneracji gleb oraz zapewnienia ich zrównoważonego użytkowania: m.in. remediacja gleb zdegradowanych, ograniczenia w w przejmowaniu gruntów rolnych na cele nierolne, zwiększenie dostępności danych o glebach. Jej głównym celem jest osiągnięcie zdrowych gleb w UE do 2050 r. (Arias-Navarro i in., 2023). Projekt Dyrektywy opublikowany w 2023 r. zawiera wytyczne dotyczące sposobu oceny i monitorowania zdrowia gleb. Wprowadza również wymóg ustanowienia przez państwa członkowskie „regionów glebowych” na swoim terytorium; w tych regionach będzie prowadzony monitoring. Dyrektywa zawiera też definicję zdrowych gleb, a także wskaźniki służące kategoryzacji zdrowych gleb.

Zdrowe gleby są w dobrym stanie chemicznym, biologicznym i fizycznym, tak że mogą zapewniać usługi ekosystemowe, które są niezbędne dla ludzi i środowiska, takie jak bezpieczna, bogata w składniki odżywcze żywność w wystarczającej ilości, biomasa, czysta woda, obieg składników odżywczych, składowanie dwutlenku węgla i siedliska na potrzeby różnorodności biologicznej (Wniosek. Dyrektywa PE i Rady (UE), COM(2023) 416, s. 20).

Oba dokumenty określają Wspólną Politykę Rolną (WPR) jako podstawowy instrument oddziaływania na gleby, szczególnie na obszarach użytkowanych rolniczo. Oceny dotychczasowego WPR wykazały, że wpływ instrumentów polityki rolnej dotyczących łagodzenia zagrożeń dla stanu i zdrowia gleb był ograniczony, często głównie z powodu niewielkiej skali implementacji niektórych instrumentów, zwłaszcza tych, które służą ochronie gleb. W obecnie realizowanym programie WPR (2023-2027) znajduje się szereg instrumentów, których wpływ na zdrowie gleb i możliwość ich regeneracji może być znaczący, pod warunkiem, że będą powszechnie stosowane. Wśród nich znajdują się obowiązkowe normy GAEC (*Good Agricultural and Environmental Condition*) warunkujące otrzymanie płatności bezpośrednich, a także i dobrowolne ekoschematy, wśród których na szczególną uwagę – jako ekoschemat kluczowy dla ochrony i poprawy zdrowia gleb w Polsce – zasługuje „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”. Potencjalny wpływ tych instrumentów na zdrowie gleb zostanie omówiony w kolejnych rozdziałach.

Instrumenty polityki rolnej

Wpływ norm GAEC i SMR

Rolnicy ubiegający się o płatności bezpośrednie są zobowiązani do przestrzegania norm i wymogów warunkowości w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Są to normy GAEC i wymogi SMR (*Statutory Management Requirements*). Lista norm, które zgodnie z wiedzą gleboznawczą w bezpośredni sposób oddziałują na stan gleb, jest następująca:

- Norma GAEC 1: Utrzymywanie trwałych użytków zielonych (TUZ) w oparciu o udział powierzchni TUZ w powierzchni użytków rolnych (UR) na poziomie krajowym.
- Norma GAEC 2: Ochrona terenów podmokłych i torfowisk.
- Norma GAEC 3: Zakaz wypalania użytków rolnych.
- Norma GAEC 5: Zarządzanie orką przyczyniające się do zmniejszenia ryzyka degradacji i erozji gleby, w tym uwzględnianie nachylenia terenu.
- Norma GAEC 6: Minimalna pokrywa glebowa w najwrażliwszych okresach.
- Norma GAEC 7: Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach ornych.
- SMR 8: Zrównoważone stosowanie pestycydów. Na terenie całego kraju rolników obowiązują wymogi dotyczące zrównoważonego stosowania pestycydów.

Normy GAEC 1 i GAEC 2 (wdrożona w 2025 r.) bezpośrednio sprzyjają zachowaniu TUZ. GAEC 1 wprowadza progowy dopuszczalny wskaźnik dla zmniejszenia się udziału TUZ w powierzchni użytków rolnych na poziomie kraju, co ma sprawić, że powierzchnia TUZ w kraju utrzyma się na dotychczasowym poziomie. Udział TUZ w powierzchni użytków rolnych (UR) w skali całego kraju nie może bowiem zmniejszyć się o więcej niż 5% w stosunku do wskaźnika referencyjnego za 2018 r., który wynosi 18,33%.

Obecnie coraz częściej stosuje się pojęcie **zdrowia gleby**, definiowanego jako **zdolność gleby do pełnienia szeregu funkcji ekosystemowych**.

Z kolei GAEC 2 dotyczy terenów podmokłych i gleb pochodzenia organicznego (głównie gleb torfowych i murszowych) o wysokiej zawartości materii organicznej. Ochronie w ramach tej normy podlegają gleby spełniające kryteria zawartości materii organicznej (minimum 40% suchej masy) i miąższości warstwy organicznej (minimum 40 cm). Pod względem użytkowania są to w zdecydowanej większości TUZ, które będą podlegały zakazom: orki (dopuszcza się wykonanie zabiegu renowacji z zastosowaniem płytkiej uprawy gleby raz na 4 lata), wydobywania torfu oraz budowy nowych rowów i instalacji drenujących, które służą do odwadniania/odprowadzania wody z terenu. Podobnie będzie w przypadku gruntów ornych spełniających wspomniane kryteria – one również nie mogą być odwadniane a dozwolona będzie jedynie płytka orka. GAEC 2 wprowadza zatem podstawowe praktyki sprzyjające zachowaniu zasobów węgla w glebach organicznych, w konsekwencji pozwalające zachować funkcję tych gleb: unikanie orki i budowy nowych instalacji do odwadniania gleb organicznych¹. **Utrzymanie wysokiego poziomu wód gruntowych jest podstawowym czynnikiem ograniczającym rozkład materii organicznej** poprzez utrzymanie wysokiego uwilgotnienia, zakaz orki ogranicza zaś napowietrzenie wierzchniej warstwy gleby, również sprzyjając ochronie węgla w glebach organicznych.

Niezależnie od pochodzenia gleby (gleba pochodzenia organicznego – torf/mursz lub gleba mineralna, zawierająca nie więcej niż kilka procent materii organicznej) utrzymywanie TUZ w większym stopniu sprzyja akumulacji lub utrzymaniu zasobów węgla w glebie niż użytkowanie orne. Orka powoduje natlenienie warstwy ornej, przyspiesza proces rozkładu substancji organicznych i **przesusza glebę**, co również nie sprzyja akumulacji węgla w glebie. Jak wykazały badania obejmujące około 41 tysięcy lokalizacji na terenie całego kraju, zrealizowane w ramach programu monitorowania wpływu instrumentów polityki rolnej na jakość gleb (zadanie 1.3 programu wieloletniego IUNG-PIB 2016-2020 „Monitorowanie różnych parametrów

1 1.04.2025 MRiRW poinformowało, że na obszarach objętych normą GAEC 2 możliwe są działania związane z konserwacją już istniejących rowów i instalacji drenujących do odwadniania lub odprowadzania wody z terenu. Taka interpretacja wymogu ma na celu uniknięcie ryzyka zalania niektórych gruntów, na których prowadzona jest obecnie produkcja lub znajdują się budynki mieszkalne (MRiRW, 2025).

środowiska glebowego dla właściwej oceny WPR”), przeciętna zawartość materii organicznej jest znacznie wyższa w glebach użytkowanych jako TUZ niż na gruntach ornych (tab. 1).

Województwo	Grunty orne		Trwałe użytki zielone	
	Średnia zawartość	Mediana zawartości	Średnia zawartość	Mediana zawartości
dolnośląskie	2,54	2,35	5,03	3,48
kujawsko-pomorskie	1,95	1,64	20,96	23,13
lubelskie	1,84	1,69	27,86	6,73
lubuskie	3,14	2,53	19,58	8,30
łódzkie	1,87	1,69	24,89	21,86
małopolskie	2,84	2,42	5,33	3,70
mazowieckie	2,00	1,78	21,71	6,70
opolskie	2,07	1,91	4,85	2,57
podkarpackie	2,62	2,34	9,22	3,51
podlaskie	2,22	1,99	44,38	51,10
pomorskie	3,11	2,72	29,69	30,16
śląskie	2,34	2,08	7,09	3,32
świętokrzyskie	2,38	2,12	13,10	4,28
warmińsko-mazurskie	2,78	2,34	32,07	27,47
wielkopolskie	1,65	1,40	17,48	12,46
zachodniopomorskie	2,38	2,13	37,09	39,68
Polska	2,26	1,98	22,27	16,99

Tab. 1. Przeciętna zawartość materii organicznej (w %) w glebach z podziałem na województwa. Na podstawie programu badań z lat 2016-2020 (Siebielec i in., 2020).

Dodatkowo utrzymywanie TUZ w znacznym stopniu ogranicza zjawiska erozji wodnej i wietrznej, które degradują gleby, szczególnie w następstwie intensywnych deszczy (erozja wodna) lub przesuszenia gleby w okresach bezdeszczowych (erozja wietrzna).

GAEC 5 również odnosi się do orki: nakłada pewne obostrzenia dotyczące gospodarowania na gruntach położonych na stokach, aby w ten sposób ograniczyć występowanie erozji wodnej. Grunty orne na stokach o nachyleniu co najmniej 14% należy uprawiać tak, aby utrzymywać redliny w poprzek stoku; w okresie zimowym nie należy utrzymywać czarnego ugoru, natomiast w uprawach wieloletnich konieczna w tym okresie jest okrywa roślinna lub ściółka. Te podstawowe praktyki skutecznie ograniczają występowanie erozji wodnej gleb, chronią więc profil gleby, a także pulę węgla i składników nawozowych zawartych w jej wierzchniej warstwie.

Norma GAEC 6 wprowadza obowiązkową pokrywę w okresach, w których gleba jest najbardziej zagrożona degradacją w wyniku opadów, przy czym za praktyki zgodne z tą normą uważa się: okrywę roślinną, uprawy ozime, trawy na gruntach

ornych, międzyplony ozime i ścierniskowe, wsiewki, rośliny bobowate drobnonasienne oraz ich mieszanki z trawami, pozostawienie ścierniska, grunty pokryte resztkami późniejszymi oraz samosiewami zebranej uprawy i mulczem. Okrywą ochronną gleby utrzymuje się co najmniej od dnia zbioru uprawy w plonie głównym do dnia 15 października roku, w którym dokonano zbioru tej uprawy w plonie głównym na powierzchni stanowiącej co najmniej 80% gruntów orných wchodzących w skład gospodarstwa, a w międzyrzędziach w sadach z drzewami owocowymi co najmniej od dnia 1 listopada danego roku do dnia 15 lutego kolejnego roku. W przypadku upraw wieloletnich zachowanie okrywy dla gleby w całym okresie zimowym jest konieczne, gdyż uprawy te są szczególnie narażone na oddziaływanie atmosferyczne (opady, wiatr). Jeśli chodzi o grunty orne, zachowanie okrywy również byłoby uzasadnione w odniesieniu do ochrony struktury gleby, istnieje jednak ograniczenie dla takiego podejścia: konkurencja o wodę między rośliną okrywową a plonem głównym wysiewanym wiosną przy niskich poziomach opadów zimą. Niedobory wody występują szczególnie na glebach lekkich, które przeważają w Polsce. Korzyści z utrzymywania okrywy w okresie zimowym dla gleby są jednak wielorakie: ograniczenie erozji wodnej i wietrznej, ochrona struktury gleby, wreszcie – dostarczanie dodatkowej masy roślinnej, przekształcanie następnie w próchnicę.

Utrzymanie wysokiego poziomu wód gruntowych jest podstawowym czynnikiem ograniczającym rozkład materii organicznej.

Podobne efekty może mieć norma GAEC 7, która sprzyja stosowaniu wsiewek i międzyplonów. Norma składa się z komponentu dywersyfikacji (jeśli grunty orne w gospodarstwie obejmują powierzchnię od 10 ha do 30 ha, wymagane są co najmniej dwie różne uprawy, przy czym uprawa o największej powierzchni nie może zajmować więcej niż 75% gruntów orných; jeśli powyżej 30 ha gruntów orných – gospodarstwa są zobowiązane do prowadzenia co najmniej 3 różnych upraw na gruntach orných, przy czym uprawa główna nie może zajmować więcej niż 75% gruntów orných, a dwie uprawy główne łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95% gruntów orných) oraz zmianowania (uprawy realizuje się tak, by na powierzchni co najmniej 40% gruntów orných prowadzić inną uprawę w plonie głównym niż prowadzoną w roku poprzednim; na powierzchni wszystkich gruntów orných takiej samej uprawy w plonie głównym nie można prowadzić dłużej niż 3 lata). GAEC 7 nie jest wymagana w gospodarstwach o powierzchni mniejszej niż 10 ha, co wiąże się z warunkami organizacyjno-finansowymi, które ograniczają możliwość wprowadzenia wymogów w tych gospodarstwach.

Norma GAEC 3 dotycząca zakazu wypalania gruntów rolnych w oczywisty sposób chroni przed działaniem niszczącym aktywność biologiczną gleby i zasoby materii organicznej wierzchniej warstwy, a także sprzyjającym erozji gleby.

SMR 8 wprowadza zrównoważone zasady stosowania pestycydów, co powinno ograniczać nadmierne zanieczyszczenie gleb pozostałościami pestycydów, jednocześnie w pewnym stopniu chroniąc aktywność biologiczną i bioróżnorodność

gleby. W przypadku Polski dokładny udział gleb zawierających pozostałości środków ochrony roślin jest nieznan, gdyż taki monitoring nie był dotychczas prowadzony na większą skalę².

Analizując potencjalne efekty stosowania norm GAEC i SMR w gospodarstwie/produkcji podstawowej dla ochrony gleby, należy pamiętać, że wprowadzają one jedynie praktyki ochrony gleb na określonym minimalnym poziomie, nie wprowadzają natomiast elementów przyczyniających się do regeneracji gleby.

Wpływ ekoschematów

Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi

Celem tego ekoschematu jest upowszechnienie praktyk rolniczych sprzyjających magazynowaniu węgla w glebie i tym samym zmniejszeniu emisji dwutlenku węgla (CO₂) z gleb uprawianych rolniczo do atmosfery. Wprowadzając z punktu widzenia praktyki rolniczej techniki objęte ekoschematem nie są nowością, trudno jednak oszacować skalę ich dotychczasowego zastosowania. Naukowcy i eksperci różnią się w ocenach potencjału akumulacji węgla w glebach mineralnych, szczególnie użytkowanych w sposób orny. **Ograniczenia dla zdecydowanego przyrostu zawartości węgla w glebie wiążą się w pewnym stopniu z warunkami wodnymi, gdyż przy niskiej wilgotności gleby, powodowanej coraz częstszym występowaniem okresów bezdeszczowych i obniżeniem się poziomu wód gruntowych, akumulacja węgla jest ograniczona z powodu spowolnienia procesów biologicznych.** Kolejną barierą jest tekstura gleby: przy niskiej zawartości ilu koloidalnego, charakterystycznej dla gleb lekkich (przeważających w Polsce), matryca mineralna potrzebna do budowy/tworzenia zasobów próchnicy jest ograniczona. Z reguły potencjał akumulacji próchnicy jest większy w glebach cięższych, gliniastych, które w warunkach polskich występują w mniejszości. Ponadto cykl przemian substancji organicznych w glebie ma charakter dynamiczny, a procesy tworzenia próchnicy pozostają w pewnej równowadze z procesami rozkładu materii organicznej. Wyjątkiem są gleby o stale nadmiernym uwilgotnieniu, w których dominują procesy akumulacji materii organicznej (tak jak w procesie torfotwórczym).

Wydaje się zatem, że **podstawowym celem praktyki rolniczej w odniesieniu do glebowej materii organicznej powinno być osiągnięcie jej dodatniego bilansu, co przełożyłoby się na zachowanie istniejących zasobów węgla w glebie i funkcji gleby związanych z materią organiczną.**

2 Dostępne dane pochodzą z badań przeprowadzonych na stosunkowo niewielkiej próbie – w 85,5% z 269 próbek gleb rolnych pobranych na terenie Polski wykryto pozostałości pestycydów, co jest zbliżone do obserwacji w innych krajach Europy. Fakt wykrycia pozostałości środków ochrony roślin nie powinien być bezpośrednio rozumiany jako występowanie ryzyka zdrowotnego lub środowiskowego, gdyż jego wystąpienie zależy od stwierdzonych poziomów, czasu rozkładu w glebie i dróg narażenia. Zob. Fundacja im. Heinricha Bölla i in. (2024).

Biorąc pod uwagę wspomniane czynniki kształtujące możliwości akumulacji węgla w glebie i dostępne dane naukowe, należy uznać, że największy potencjał pod względem przyrostu zawartości węgla w glebie wiąże się z ograniczeniem orki i wprowadzeniem do bilansu dodatkowych źródeł węgla w postaci przyorywanych resztek poźniwnych z międzyplonów oraz egzogennej materii organicznej (nawozy naturalne i organiczne).

Z danych literaturowych wynika, że przy uprawie bezorkowej poziom akumulacji węgla w glebie jest zróżnicowany w zależności od warunków klimatyczno-glebowych oraz rodzaju uprawy, i wynosi od 0,23 do 0,85 t/ha rocznie (Baiaumont i in., 2022). Różnice między uprawą bezorkową i orkową uwidaczniają się w większym stopniu na terenie pofałdowanym. Przy uprawie bezorkowej przyrost węgla jest większy o 0,32 t/ha w terenie pochyłym i o 0,21 t/ha na terenie płaskim (Novara i in., 2021).

Niezależnie od szeroko dyskutowanego potencjału sekwestracji węgla w glebie w wyniku różnych zabiegów rolniczych, należy stwierdzić, że **praktyki zawarte w ekoschemacie „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi” mogą pozytywnie oddziaływać na zdrowie gleb i przyczyniać się do ich regeneracji, wpływając na zachowanie próchnicy glebowej, kształtowanie aktywności biologicznej i retencji wody, a także poprawę struktury gleby.** W tab. 2. przedstawiono ekspercką ocenę potencjalnego wpływu poszczególnych praktyk ekoschematu na najistotniejsze cechy gleby. Powszechne stosowanie tego ekoschematu byłoby wielce pożądane z perspektywy zdrowia gleb użytkowanych rolniczo. Dane dotyczące powierzchni, na której deklarowano realizację ekoschematu w 2024 r., przedstawiono w tab. 3.

Praktyki w ramach ekoschematu	Materia organiczna	Struktura/odporność na erozję	Aktywność biologiczna	Retencja wody
Ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt	++	+	+	+
Międyzplony ozime/Wsiewki śródplonowe	+	+	+	?
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant podstawowy		+	+	
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant z wapnowaniem	+	+	+	
Zróżnicowana struktura upraw	+	+	+	
Wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od aplikacji	+	+	+	+
Stosowanie płynnych nawozów naturalnych innymi metodami niż rozbrzgowo			+	
Uproszczone systemy uprawy	++	+	+	++
Wymieszanie słomy z glebą	++	+	+	+

+ średni pozytywny wpływ

++ silny pozytywny wpływ

? wpływ niejednoznaczny

Tab. 2. Spodziewany wpływ poszczególnych praktyk ekoschematu „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi” na istotne cechy gleby decydujące o jej zdrowiu, określony metodą ekspercką.

Ekstensywne użytkowanie TUZ przy ograniczeniu przeorywania gleby sprzyja gromadzeniu materii organicznej i wody w glebie, korzystnie oddziałuje na aktywność biologiczną i skutecznie ogranicza erozję gleby. Międzyplony i wsiewki, zróżnicowanie struktury upraw oraz przyorywanie słomy mogą wspólnie poprawiać bilans węgla poprzez wprowadzenie dodatkowych ilości resztek roślinnych. Obecność międzyplonów ogranicza również narażenie gleby na erozję wodną i wietrzną. W przypadku powszechnego stosowania międzyplonów pewne wątpliwości może budzić jedynie kwestia dostępności wody dla plonu głównego w latach deficytowych pod względem opadów.

Wariant planu nawożenia z wapnowaniem bardzo korzystnie oddziałuje na strukturę gleby, a przez to również na potencjał retencji wody w glebie, ponieważ wpływa na odpowiedni odczyn gleby. Uproszczone systemy uprawy roli w omawiany wcześniej sposób ograniczają rozkład materii organicznej w glebie, a ponadto pozytywnie oddziałują na retencję wody, strukturę gleby i jej aktywność biologiczną.

Praktyki takie jak „wymieszanie obornika na gruntach ornych w ciągu 12 godzin od jego aplikacji” i „stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbrzgowo” w bardzo niewielkim stopniu wpłyną na pulę węgla w glebie, w porównaniu ze scenariuszem bez tych praktyk. Ich głównym celem jest jednak ograniczenie emisji związków azotu do atmosfery i bardziej efektywne wykorzystanie składników nawozowych.

Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi	Cel obszarowy [ha/rok]	Deklarowana realizacja w 2024 r. [ha]*	Udział [%] deklarowanej powierzchni w powierzchni gruntów ornych lub TUZ**
Ekstensywne użytkowanie trwałych użytków zielonych z obsadą zwierząt	500 400,00	142 038,21	4,71%
Międzyplony ozime lub wsiewki śródpłonowe	310 000,00	1 077 595,24	9,62%
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant podstawowy	1 993 000,00	1 776 180,24	15,86%***
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant z wapnowaniem	1 786 000,00	142 000,54	1,27%***
Zróżnicowana struktura upraw	1 075 000,00	2 087 154,19	18,63%
Wymieszanie obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji	1 090 000,00	816 046,72	7,28%
Stosowanie nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbrzgowo	40 000,00	1 222 267,23	10,91%
Uproszczone systemy uprawy	786 000,00	3 414 999,86	30,49%
Wymieszanie słomy z glebą	2 621 000,00	1 854 919,58	16,56%

* Na podstawie danych ARiMR dotyczących powierzchni kwalifikującej się do wsparcia z wniosków złożonych w ramach poszczególnych ekoschematów/praktyk w kampanii 2024 r., za uzasadnieniem rozporządzenia ws. stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 1517).

** Powierzchnia TUZ i gruntów ornych w 2023 r. przyjęta za GUS (2024).

*** Policzone przy założeniu, że deklarowana realizacja dotyczy GO. Jednak oba warianty mogą być realizowane także na TUZ.

Tab. 3. Deklarowane powierzchnie realizacji ekoschematu „Rolnictwo węglowe” w 2024 r. (za: Pępkowska-Król i in., 2025)

Inne instrumenty WPR

Wśród innych instrumentów WPR wpływających na stan gleb warto zwrócić uwagę na interwencję „Rolnictwo ekologiczne”. Zasady rolnictwa ekologicznego sprzyjają ochronie gleby przed zanieczyszczeniami, które mogą trafiać do gleby wraz z środkami ochrony roślin lub niektórymi nawozami. Należy jedynie zadbać o utrzymanie zasobności gleb w składniki pokarmowe na odpowiednim poziomie. Trzeba jednak dodać, że udział rolnictwa ekologicznego w Polsce jest niewielki i nie przekracza 3,5% UR. Wsparcie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) z ograniczeniami naturalnymi oraz ONW typ górski nie skutkuje bezpośrednim wprowadzeniem praktyk regeneracji gleb, jednak dostarcza rolnikom dodatkowych środków w przypadku produkcji w trudnych warunkach naturalnych. Środki te można wykorzystać w celu zabezpieczenia gleb przed degradacją, np. w wyniku erozji na obszarach górskich, choć brakuje dokładnych danych na temat zależności pomiędzy płatnościami ONW a wprowadzaniem praktyk zapobiegających erozji.

Największy potencjał pod względem przyrostu zawartości węgla w glebie wiąże się z ograniczeniem orki i wprowadzeniem do bilansu dodatkowych źródeł węgla w postaci przyorywanych resztek poźniwnych z międzyplonów oraz egzogennej materii organicznej (nawozy naturalne i organiczne).

PODSUMOWANIE

Aktualny program WPR zawiera znaczną liczbę instrumentów o dużym potencjale w zakresie ochrony gleb, a nawet regeneracji ich zdrowia. W pierwszej kolejności należy wymienić ekoschemat „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi” oraz niektóre normy GAEC. **Biorąc pod uwagę zróżnicowany wpływ poszczególnych praktyk Rolnictwa węglowego na zdrowie gleb, należałoby nadać wyższy priorytet praktykom takim jak uproszczone systemy uprawy lub przyorywanie resztek poźniwnych, oraz stymulacji zabiegów wapnowania gleb. Rzeczywiste efekty wdrażania ekoschematu dla ochrony i regeneracji gleb będą jednak zależne od powszechności stosowania tego instrumentu.** Instrumenty służące ochronie gleb w poprzednim programie finansowania przyniosły ograniczone korzyści, przede wszystkim z uwagi na niewielką liczbę gospodarstw, w których wdrożono określone pakiety działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, takie jak „Ochrona gleb i wód” i „Rolnictwo zrównoważone”. Można również założyć, że czynnikiem ograniczającym powszechność ochrony i regeneracji gleb użytkowanych rolniczo jest niewystarczające doradztwo dotyczące tych zagadnień. **Rozwój programów doradztwa**

nakierowanych konkretnie na ochronę i regenerację gleby byłby szansą na wzrost wiedzy o roli regeneracji gleby dla efektów ekonomicznych produkcji rolnej i odporności rolnictwa na zmiany klimatu, co sprzyjałoby również powszechniejszemu stosowaniu praktyk sprzyjających zdrowiu gleb.

Bibliografia

- Arias-Navarro, C., Panagos, P., Jones, A., Amaral, M.J., Schneegans, A., van Liedekerke, M., Wojda, P., Montanarella, L. (2023). Forty years of soil research funded by the European Commission: Trends and future. A systematic review of research projects. *European Journal of Soil Science*, 74(5), artykuł e13423. <https://doi.org/10.1111/ejss.13423>
- Baiamonte, G., Gristina, L., Orlando, S., Palermo, S.S., Minacapilli, M. (2022). No-till soil organic carbon sequestration patterns as affected by climate and soil erosion in the arable land of Mediterranean Europe. *Remote Sensing*, 14(16), artykuł 4064. <https://doi.org/10.3390/rs14164064>
- Dz.U. 2024 poz. 1517. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 października 2024 r. w sprawie stawek płatności w ramach schematów na rzecz klimatu i środowiska za 2024 r.* <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001517>
- Fundacja im. Heinricha Bölla, Polski Klub Ekologiczny Koło w Gliwicach, Koalicja Żywa Ziemia (2024). *Atlas pestycydów 2024*. https://pl.boell.org/sites/default/files/2024-02/atlas-pestycydow-2024_1.pdf
- Główny Urząd Statystyczny (2024). *Bank Danych Lokalnych*. <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/pomoc/stanzasilenia?active=1#>
- Komisja Europejska (2022). *A Soil Deal for Europe. 100 living labs and lighthouses to lead the transition towards healthy soils by 2030. Implementation Plan*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/1517488e-767a-4f47-94a0-bd22197d18fa_en?filename=soil_mission_implementation_plan_final.pdf
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2025). Norma GAEC 2 – możliwe działania związane z utrzymaniem rowów i urządzeń melioracyjnych. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/norma-gaec-2-mozliwe-dzialania-zwiazane-z-utrzymaniem-rowow-i-urzadzen-melioracyjnych>
- Novara, A., Sarno, M., Gristina, L. (2021). No till soil organic carbon sequestration could be overestimated when slope effect is not considered. *Science of The Total Environment*, 757, artykuł 143758. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143758>
- Pępkowska-Król, A., Błazkowska, B., Stasiak, K. (2025). Różnorodność biologiczna: Wpływ interwencji Planu Strategicznego WPR na ochronę różnorodności biologicznej w krajobrazie rolniczym. W: *Co dalej z WPR? Wnioski z dotychczasowej realizacji polskiego Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej 2023-2027* (s. 27–48). Koalicja Żywa Ziemia, Fundacja im. Heinricha Bölla.
- Siebielec, G., Łopatka, A., Smreczak, B., Kaczyński, R., Siebielec, S., Koza, P., Dach, J. (2020). Materia organiczna w glebach mineralnych Polski. Zagrozenia dla jakości gleb w Polsce – część II. *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 64(18), 9-30. <https://doi.org/10.26114/sir.iung.2020.64.01>
- Stolte, J., Tesfai M., Øygarden, L., Kværnø, S., Keizer, J., Verheijen, F., Panagos, P., Ballabio, C., Hessel, R. (Red.) (2016). *Soil threats in Europe. Status, methods, drivers and effects on ecosystem services*. JRC Technical Reports, European Union. https://esdac.jrc.ec.europa.eu/public_path/shared_folder/doc_pub/EUR27607.pdf

6. KLIMAT

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA REDUKCJĘ EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH

DR ROBERT BOREK

INSTYTUT UPRAWY NAWOŻENIA I GLEBOZNAWSTWA
– PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY
ZAKŁAD BIOGOSPODARKI I AGROMETEOROLOGII

Wprowadzenie

W ramach Europejskiego prawa o klimacie (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119) i Europejskiego Zielonego Ładu Unia Europejska wyznaczyła ambitne cele, między innymi ograniczenie emisji gazów cieplarnianych (GHG – ang. *Greenhouse Gases*) o 55% do 2030 r. i przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu do 2050 r. Cele te wynikają z Paryskiego porozumienia klimatycznego, które podpisały i ratyfikowały wszystkie państwa członkowskie UE. **Nie ma oddzielnego celu redukcyjnego dla gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa, którego udział w emisjach GHG w UE wynosi 11% (w Polsce 9%).** Ponadto o wkładzie w redukcję tych emisji państwa członkowskie decydują indywidualnie. Pomimo niewielkiego udziału w emisjach GHG, rolnictwo pozostaje głównym emitentem podtlenku azotu (N_2O) i stanowi jedno z podstawowych źródeł emisji metanu (CH_4). Według prognoz na rok 2050, emisja GHG w sektorze rolnictwa w Polsce utrzyma się na zbliżonym poziomie, podczas gdy w skali UE nieznacznie się zmniejszy (Komisja Europejska [KE], 2023). Ograniczenie pogłowia zwierząt i redukcja zużycia nawozów mineralnych o 55% pozwoliłyby zmniejszyć emisję o 18% w porównaniu do 2020 r. (Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami [KOBiZE], 2024).

Poza redukcją emisji GHG, państwa członkowskie UE zobowiązały się zwiększyć pochłanianie dwutlenku węgla przez grunty rolne i biomasę roślin w sektorze LULUCF (ang. *Land use, land use change and forestry* – użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo). Do 2030 r. całkowita wartość akumulacji w tym sektorze ma wynieść 310 mln ton ekwiwalentu CO_2 , z czego 38,1 mln w Polsce, czyli o 3,3 mln ton więcej niż średnia wartość dla Polski z lat 2016-2018 (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839). Największy wkład w proces akumulacji węgla mają obecnie grunty leśne. Potencjał wiązania

węgla przez lasy będzie jednak coraz słabszy (wchodzenie w okres rębności, skutki zmiany klimatu), w związku z czym rolę pochłaniaczy będą musiały w dużej mierze przejąć torfowiska i użytki rolne. Prognozuje się, że w Polsce akumulacja węgla w LULUCF początkowo wzrośnie, a w 2050 r. spadnie o 43-70% (w zależności od scenariusza transformacji) względem szacowanej wartości na 2025 r. (KOBiZE, 2024). Po uwzględnieniu prognoz innych państw UE okazało się, że do unijnego celu LULUCF założonego na 2030 r. brakuje około 50-70 mln ton ekwiwalentu CO₂ (16-22%) (KE, 2023).

Mając na uwadze wyniki prognoz redukcyjnych i prognoz dotyczących pochłaniania węgla, KE przyznaje, że zaplanowane działania nie pozwolą osiągnąć założonych długoterminowych celów klimatycznych. Należy dodać, że zarówno modele używane do określania potrzeb bilansu węglowego dla ustaleń międzynarodowych, jak i krajowe oceny akumulacji węgla mogą dawać optymistyczne wyniki, które niestety znacząco odbiegają od rzeczywistości, ponieważ w niewystarczającym stopniu uwzględniają na przykład wpływ zmiany klimatu na roślinność (Sierpińska, 2024).

Badania monitorujące stan gleb wskazują na znaczący spadek zawartości węgla w wierzchniej warstwie (0-20 cm) gleb ornych i TUZ na obszarze Polski – rzędu 11-18 t CO₂/ha/rok – bądź nie wykazują jego zmian.

Ocena Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej

Uwagi wstępne. Rola polityki rolnej w ochronie klimatu

Głównym narzędziem wdrażania polityki klimatycznej w rolnictwie państw UE jest Wspólna Polityka Rolna (WPR), wyrażona w planach strategicznych poszczególnych krajów członkowskich. Celów redukcyjnych WPR nie określono ilościowo na poziomie UE. **Przyjęto natomiast, że 40% środków przeznaczonych na realizację planu strategicznego w każdym państwie członkowskim powinno przyczyniać się do osiągnięcia celów klimatycznych.** W związku z tym 25% alokacji środków pierwszego filaru WPR powinny stanowić tzw. ekoschematy, czyli interwencje planów strategicznych skierowane na ochronę środowiska i klimatu, których stosowanie jest dobrowolne i zależy od decyzji rolników, natomiast płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne (RŚK) powinny stanowić 35% drugiego filaru WPR. Oprócz tego producenci rolni, gospodarujący arealem większym niż 10 ha (jedynie 25% polskich gospodarstw), korzystający z płatności bezpośrednich mają obowiązek przestrzegać norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (ang. GAEC), które do pewnego stopnia również pełnią funkcję środowiskowo-klimatyczną.

Ekoschematy, RŚK i GAEC wspólnie tworzą tzw. zieloną architekturę WPR. Wybitni ekonomiści rolni (Matthews, 2023; Guyomard i in., 2023) poddali ją krytyce, wskazując na niską efektywność i brak przejrzystych zasad jej oceny. Wydatkowanie środków WPR na zieloną architekturę równie negatywnie ocenił

Europejski Trybunał Obrachunkowy (2023). Większość państw członkowskich, w tym Polska, nie uwzględniła w swoich planach strategicznych wskaźników rezultatu WPR, które bezpośrednio przyczyniają się do ochrony klimatu: R.13 (Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze zwierząt gospodarskich) i R.14 (Skladowanie węgla w glebie i biomase).

Jest zbyt wcześnie, by ocenić wpływ WPR 2023-2027 na ochronę klimatu. Nie możemy obecnie przewidzieć skali zainteresowania rolników poszczególnymi interwencjami w całym okresie programowania. Ponadto należy uwzględnić dodatkowe działania polityczne na szczeblu krajowym (np. polityki sektora żywnościowego) i mieć na uwadze, że polityka klimatyczna ma wymiar globalny. Ocena wymagałaby spójnej analizy wszystkich mechanizmów finansowania działań klimatycznych. Pomimo tych zastrzeżeń, w niniejszym artykule podjęto próbę wstępnej oceny eksperckiej *ex-ante* WPR w zakresie realizacji postulatów dotyczących łagodzenia zmiany klimatu.

Potencjał ochrony klimatu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej

Trudno przewidzieć efekt klimatyczny działań zapisanych w planach strategicznych. Wpływ WPR na ograniczenie emisji metanu i podtlenku azotu (głównych gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa) jest w praktyce nieznaczny lub negatywny. Dysponujemy niewielką ilością danych, które pozwoliłyby ocenić skuteczność działań służących wsparciu redukcji fermentacji jelitowej przeżuwaczy – jest ona źródłem większości (90%) emisji metanu pochodzenia rolniczego w Polsce (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, b.d.). Z kolei szacunek emisji podtlenku azotu z gleb nawożonych jest trudny i niepewny, zwłaszcza w warunkach zmiany klimatu, ponieważ wielkość tych emisji zależy bezpośrednio od warunków pogodowych i fizyczno-chemicznego stanu gleby (Żyłowski, 2016). Z badań wynika ponadto, że praktyki ukierunkowane na akumulację węgla glebowego i redukcję emisji amoniaku, a także racjonalna gospodarka nawozami mogą przyczynić się do wzrostu emisji zarówno podtlenku azotu, jak i metanu (Chadwick i in., 2011; David i in., 2024). Wiarygodnie ocenić można jedynie propozycje działań zapobiegających emisji CO₂.

Pomiar zawartości węgla w glebie i szczegółowa analiza emisji GHG są kosztowne i czasochłonne. Można wskazać dwie metody oceny. Pierwsza, całościowa i bardziej pragmatyczna, skupia się na praktykach, które mogą znacząco przyczynić się do ochrony klimatu z uwagi na wielkość zaplanowanych powierzchni upraw i możliwość związania węgla w glebie (zob. tab. 1). Jeśli jednak uznamy, że szczegółowa ocena potencjału akumulacji w glebie jest niemożliwa, musimy przyjąć drugą, uproszczoną metodę, proponowaną przez KE (2024) – zob. tab. 2.

Uwarunkowania krajowe

Według danych Europejskiej Agencji Środowiska Polska zajmuje czwarte miejsce wśród krajów UE pod względem emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa w 2021 r. (European Environment Agency [EEA], 2023). **Interwencje w zakresie łagodzenia**

zmiany klimatu przewidziane w polskim Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023-2027 (PS WPR) nie odbiegają tymczasem od średniej normy europejskiej, ich skala oddziaływania i wpływ na ochronę klimatu są zaś ograniczone (tab. 1). Należy jednak przyznać, że w zestawieniu z wszystkimi dotychczasowymi programami wsparcia rolnictwa w Polsce są one z pewnością najkorzystniejsze dla gleby i klimatu¹.

Biorąc pod uwagę opisane już potrzeby ograniczenia emisji N_2O i CH_4 , należy wskazać, że w realizowanej WPR ustępują one działaniom zwiększającym potencjał redukcyjny CO_2 lub potencjał akumulacyjny praktyk rolnictwa węglowego. Osiągnięcie celów klimatycznych poprzez wykorzystanie ponad 40% krajowego budżetu WPR (dla Polski wynosi on 22 mld euro) na działania pochłaniające węgiel na powierzchni ponad 14 milionów hektarów użytków rolnych (zakwalifikowanych do płatności bezpośrednich według ARiMR w 2023 r.) jest trudnym zadaniem. Na terenie Polski ponad połowę użytków rolnych stanowią gleby lekkie i bardzo lekkie, wytworzone z piasków, kwaśne, co nie sprzyja stabilizacji i gromadzeniu się próchnicy w glebie. Według badań Kuśmierza i in. (2023) średnia zawartość węgla organicznego w glebach gruntów ornych w Polsce wynosi 1,78%; jest ona pozytywnie skorelowana z odczynem gleb, zawartością części ilastych i wykorzystaniem nawozów naturalnych. Według bazy danych IUNG-PIB wartość węgla organicznego wynosi 1,28% (Boutier i in., 2024). **Skutkiem postępu w specjalizacji gospodarstw rolnych jest zwiększenie powierzchni upraw monokulturowych przy wzroście koncentracji zwierząt gospodarskich w określonych regionach kraju, co utrudnia gospodarowanie materiałem organicznym w celu wzbogacenia gleb w węgiel** (Kuś, 2015). Ochrona klimatu wymaga ograniczenia produkcji zwierzęcej i jednocześnie zwiększenia udziału wykorzystania nawozów naturalnych, co może się wzajemnie wykluczać.

Warunkowość

Charakterystykę potencjału PS WPR 2023-2027 dla ochrony klimatu należy rozpocząć od oceny zasad warunkowości: podstawowych wymogów, które powinien spełnić rolnik, aby otrzymać płatności bezpośrednie. Norma GAEC 1 zakłada utrzymanie w Polsce całkowitej powierzchni trwałych użytków zielonych (TUZ) na poziomie 95% w stosunku do udziału TUZ w użytkach rolnych z roku referencyjnego 2018 (2,46 mln ha, tj. 18,33% UR). Łąki i pastwiska, które wchodzą w skład całkowitej powierzchni TUZ, mogą zostać przekształcone na grunty orne, pod warunkiem, że inne grunty orne zostaną zamienione na TUZ. Ponieważ zawartość węgla w glebach mineralnych wynosi średnio 50% poziomu naturalnego dla TUZ, podwojenie jego ilości zajmie ok. 80 lat w warunkach stabilnego klimatu (Freibauer i in., 2024). Ponadto TUZ są z reguły już wysyczone węglem, więc stopień jego dalszej akumulacji może być nieznaczący. Biorąc to pod uwagę, należy założyć, że ocena potencjału pochłaniania CO_2 na obszarach objętych GAEC 1 jest dalece niepewna.

¹ Wszystkie podkreślenia w tekście zostały dodane przez redakcję.

Celem normy GAEC 2 jest ochrona terenów podmokłych, w tym torfowisk użytkowanych rolniczo. Gleby wytworzone z torfów są najbardziej zasobne w węgiel. Normą GAEC 2 zostały objęte gleby zawierające nie mniej niż 40% węgla organicznego w warstwie co najmniej 40 cm. Szacowana powierzchnia mokradeł i torfowisk użytkowanych rolniczo objęta normą wyniesie 400 tys. ha (zob. też rozdział 3 – Woda)².

Norma GAEC 9 dotyczy zakazu przekształcania cennych TUZ na obszarach Natura 2000. Obszary te mogą obejmować zarówno gleby organiczne, jak i mineralne – zróżnicowane pod względem tempa mineralizacji i humifikacji materii organicznej. Najczęściej jednak uznaje się, że obie grupy gleb są znaczącymi rezerwuarami węgla. Na przykład raport JRC (Schievano i in., 2023) szacuje ich potencjał akumulacji CO₂ na średnio 1,3 t/ha/rok. **Badania monitorujące stan gleb wskazują na znaczący spadek zawartości węgla w wierzchniej warstwie (0-20 cm) gleb ornych i TUZ na obszarze Polski – rzędu 11-18 t CO₂/ha/rok** (De Rosa i in., 2024) – bądź nie wykazują jego zmian. Gleby takie można więc w najlepszym przypadku uznać za neutralne klimatycznie.

Brak okrywy roślinnej zimą i wczesną wiosną – okresach, w których gleba jest najbardziej podatna na ubytek materii organicznej – sprawia, że norma GAEC 6 nie ma praktycznego znaczenia dla ochrony gleby i klimatu.

Norma GAEC 6 dotyczy utrzymania okrywy ochronnej gleby w najwrażliwszych okresach, przy czym dla gruntów rolnych ochrona ta została ograniczona do 15 października. **Brak okrywy roślinnej zimą i wczesną wiosną – okresach, w których gleba jest najbardziej podatna na ubytek materii organicznej – sprawia, że norma nie ma praktycznego znaczenia dla ochrony gleby i klimatu.** Natomiast obowiązkowe zróżnicowanie lub zmianowanie roślin w płodozmianie, realizowane zgodnie z normą GAEC 7, to praktyki stosunkowo uproszczone, nie wymagają więc stosowania się do zasad zmianowania pozwalających zachować bilans węgla (Kuś, 2015).

Pozostałe normy GAEC mają niewielkie znaczenie w kontekście sekwestracji węgla w glebach.

Podsumowując, można uznać, że **rola norm GAEC w ochronie klimatu jest bardzo mała**. Wynika to z ograniczonego potencjału magazynowania węgla w glebach pod TUZ, właściwości skał macierzystych ponad połowy gleb ornych i braku właściwej całorocznej ochrony gleb mineralnych na gruntach ornych. Wyjątkiem jest

2 Normy GAEC 2 w innych państwach członkowskich UE objęły także mocno zdegradowane gleby potorfowe. Przykładowo w Niemczech przyjęto minimalną zawartość materii organicznej na poziomie 15%, a w Danii – 12%. Państwowa Rada Ochrony Przyrody podaje te rozwiązania jako pozytywne przykłady, które mają uzasadnienie w badaniach emisji z torfowisk. Zob. Państwowa Rada Ochrony Przyrody – Komisja ds. Ochrony Ekosystemów (2025, s. 3). Zasady gospodarowania rolniczego na takich gruntach mogą być jednak mniej restrykcyjne niż w Polsce (przypr. red.).



Fot. 1. Uprawa uproszczona z okrywą gleby. Fot. J. Kozyra.

norma GAEC 2, która zdecydowanie przeciwdziała emisji GHG z gleb organicznych znajdujących się w posiadaniu rolników³.

Ekoschematy

Podstawowym instrumentem wsparcia wiązania węgla w glebach użytków rolnych jest pakiet ośmiu rozliczanych rocznie praktyk w ekoschemacie „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi” (zob. tab. 1). Możliwości łączenia tych praktyk były od początku ograniczone, natomiast od 2025 r. wolno łączyć tylko dwie praktyki na tej samej powierzchni.

Każdej z praktyk nadano określoną liczbę punktów i przypisaną jej stawkę płatności, a za ich realizację rolnik powinien uzyskać odpowiednią minimalną liczbę punktów. Oczywiście najpopularniejsze są praktyki najwyżej punktowane i najprostsze w realizacji. Jeśli plan budżetowy PS WPR ustalony wewnętrznie przez MRiRW zostanie przekroczony, będzie to skutkować obniżeniem stawki płatności za praktykę, i wówczas rzadziej wybierane praktyki mogą stać się bardziej atrakcyjne. Rzutuje to na sposób, w jaki polityka rolna oddziałuje na środowisko. Całkowity efekt środowiskowy należy zawsze oceniać kumulatywnie, ponieważ rolnik może zastosować drugą praktykę lub drugi ekoschemat na tej samej powierzchni, bądź też każdego roku może je wdrażać na innym polu. Trudno też przewidzieć ich wpływ na bilans węgla, nie dysponując wiedzą o łącznym zastosowaniu

³ Emisja GHG wszystkich użytkowanych rolniczo torfowisk Polski szacowana jest na 30,3 Mt ekwiwalentu CO₂ rocznie (Kotowski, 2021, s. 10). Norma GAEC2 WPR reguluje użytkowanie rolne ok. 400 tys. ha torfowisk i gruntów podmokłych. (Kotowski, 2021) (przyp. red.).

poszczególnych praktyk na tym samym polu w skali kraju. **Praktyki „Międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe”, „Wymieszanie słomy z glebą” a zwłaszcza „Uproszczone systemy uprawy” mają najwyższy potencjał akumulacji materii organicznej**, chociaż jej stopień zależy od warunków środowiskowych, przede wszystkim charakterystyki gleby i sposobu jej uprawy. Na przykład zebranie słomy z gruntu w uprawie uproszczonej może prowadzić do degradacji materii organicznej gleby. Tylko właściwa kombinacja tych praktyk spełnia zasady prowadzenia uprawy konserwującej (Żyłowski, 2017).

Należy uznać, że w ogólnym rozliczeniu zróżnicowanie roślin w płodozmianie wpływa negatywnie na bilans węgla i emisji GHG, ponieważ dominują gatunki degradujące materię organiczną, natomiast próchnicotwórcza rola międzyplonów jest znikoma (Kuś, 2015). Nieco więcej węgla glebowego można zgromadzić w uprawach ekologicznych, jednak bez dodatkowych działań mitygacyjnych bilans pozostanie negatywny.

Najważniejsze działania dla ochrony wiązania węgla w glebach użytków rolnych – poza uprawą konserwującą (uprawa uproszczona z udziałem roślin bobowatych i pozostawianiem resztek poźniwnych), którą może zastosować rolnik korzystający ze wsparcia w ramach ekoschematu rolnictwa węglowego – polegają na trwałej zamianie gruntów ornych na odłogi bądź na ich zalesieniu lub zadrzewieniu.

Interwencje z II filaru WPR

Płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne na gruntach ornych dotyczą niszowych interwencji⁴ o niskim budżecie (0,001% środków w ramach filara II WPR). Najwyższy potencjał mitygacyjny wykazują siedliskowe praktyki ochronne na TUZ, ponieważ jednak poziom akumulacji węgla jest w ich przypadku zbliżony do naturalnego lub wykazuje trend spadkowy w wyniku odwodnienia TUZ, ich rola w pochłanianiu emisji CO₂ jest dalece ograniczona.

Inny rodzaj interwencji, do których skierowano część środków WPR, to działania inwestycyjne. Należą do nich: działania na rzecz ochrony środowiska i łagodzenia zmian klimatu w sektorze owoców i warzyw, inwestycje służące ochronie środowiska i klimatu, inwestycje w zakresie OZE i efektywności energetycznej. Zakłada się, że skutkiem tych inwestycji powinno być zmniejszenie bieżącego wykorzystania środków produkcji, emisji zanieczyszczeń lub odpadów o co najmniej 15% w porównaniu z sytuacją wyjściową – niestety bardzo trudno zweryfikować, czy skutkiem realizacji tych inwestycji będzie redukcja emisji GHG.

4 Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie, bioróżnorodność na gruntach ornych (wieloletnie pasy kwietne i ogródki bioróżnorodności) – łącznie 9,6 mln zł w okresie programowania 2023-2027.



Fot. 2. Alejowy system rolno-leśny. Fot. R. Borek.

Można przyjąć, że do osiągnięcia celu redukcyjnego znacząco przyczyniają się interwencje wspierające dochód dla upraw takich jak truskawki, rośliny pastewne, strączkowe na ziarno i konopie włókniste⁵; ich uprawy prawdopodobnie charakteryzują się dodatnim bilansem materii organicznej, jednak brakuje dowodów na potwierdzenie tej hipotezy.

Najważniejsze działania dla wiązania węgla w glebach UR w rolnictwie – poza uprawą konserwującą (uprawa uproszczona z udziałem roślin bobowatych i pozostawianiem resztek poźniwnych), którą może zastosować rolnik korzystający ze wsparcia w ramach ekoschematu rolnictwa węglowego – polegają na trwałej zamianie gruntów ornych na odłogi bądź na ich zalesieniu lub zadrzewieniu.

Tylko jedna z podanych opcji nie wyklucza gruntów z produkcji rolnej – polega na wprowadzeniu na nich drzew w ramach inwestycji systemów rolno-leśnych (SRL). SRL polega na użytkowaniu gruntów, na których drzewa lub krzewy są zintegrowane z uprawą rolną znajdującą się na tym samym obszarze. Odpowiednia odległość między rzędami drzew i ich pionowa struktura mogą znacząco ograniczyć negatywny wpływ na produkcję roślin uprawnych w międzyrzędziach, a nawet zwiększyć tę produkcję, jednocześnie przyczyniając się do poprawy bilansu materii organicznej gleb przez jej stały dopływ z rozkładających się korzeni, a także opadających liści i gałęzi.

5 Truskawka jest jedną z niewielu roślin uprawnych, przy których utrzymuje się okrywą gleby, pozostałe z wymienionych dostarczają znaczących ilości wartościowych resztek biomasy po zbiorze.

Interwencja	Powierzchnia planowana [ha]	Powierzchnia zgłoszona, 2024 [ha]	Stopień wykonania [%]	Roczny szacunek redukcji GC [kg ekw. CO ₂ /ha/rok]
Ekoschematy „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”				
Ekstensywne użytkowanie TUZ z obsadą zwierząt	500 400	124 737	25%	0
Międzyplony ozime lub wsiewki	310 000	1 040 034	335%	0-323 ⁶
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant podstawowy	1 961 000	1 483 646	76%	-
Opracowanie i przestrzeganie planu nawożenia – wariant z wapnowaniem	1 758 000	123 971	7%	-
Zróżnicowana struktura upraw	1 075 000	1 417 735	131%	(-320)-(-640) ⁷ Bilans ujemny
Wymieszanie obornika	1 090 000	766 352	70%	0
Stosowanie nawozów naturalnych płynnych	40 000	722 114	1805%	0
Uproszczone systemy uprawy	786 000	2 657 218	338%	0-2200 ⁸
Wymieszanie słomy z glebą	2 621 000	2 140 662	82%	0-359 ⁹
Pozostałe ekoschematy				
Retencjonowanie wody na TUZ	315 000	107 579	34%	0
Grunty wyłączone z produkcji	217 000	0	-	0-2122 ¹⁰
Obszary z roślinami miododajnymi	30 000	13 818	46%	462 ¹¹
Wsparcie dla rolnictwa ekologicznego				
Rolnictwo ekologiczne	668 087	165 634	25%	Zależy od typu uprawy
Interwencje zalesieniowo-zadrzewieniowe				
Zalesianie gruntów rolnych	500	10	2%	2074-3111 ¹²
Tworzenie zadrzewień śródpolnych	387	13	3%	2074-3111 ¹³
Zakładanie systemów rolno-leśnych	975	86	9%	1100-9900 ¹⁴

Tab. 1. Stan wdrożenia interwencji WPR mających znaczenie dla ochrony klimatu oraz szacowany potencjał redukcyjny emisji GHG.

- 6 Ocena międzyplonów: KE (2024). Bilans upraw z wsiewkami staje się zerowy po dodaniu wskaźnika reprodukcji C z uprawy zbóż.
- 7 Średnia roczna zmianowania. Obliczenia własne (Borek i Radzikowski, na podstawie: Kuś, 2015).
- 8 Martineau i in., 2016. Uwzględniono potencjalny wpływ zebrania resztek poźniwnych z pola.
- 9 Obliczenia własne (Borek i Radzikowski, na podstawie: Kuś, 2015).
- 10 KE, 2024.
- 11 Obliczenia własne (Borek i Radzikowski).
- 12 KE, 2024.
- 13 KE, 2024.
- 14 Kay i in., 2019.

Metodyka UE w zakresie oceny klimatycznej WPR

Propozycja KE wychodzi naprzeciw wyzwaniom, jakie niesie ze sobą próba właściwego oszacowania potencjału redukcyjnego emisji GHG. Metodykę oceny klimatycznej WPR¹⁵ opublikowano z dużym opóźnieniem w stosunku do prac nad planami strategicznymi i rozpoczęciem ich realizacji – dopiero pod koniec 2024 r. W celu obliczenia efektu poszczególnych praktyk rolnych korzysta się z rocznych potencjalnych współczynników wiązania węgla w glebie – uśrednionych dla Europy lub świata. Pomija się natomiast możliwość zwiększania się akumulacji lub mineralizacji biomasy wprowadzonej do gleby w przypadku stosowania kilku praktyk na tej samej powierzchni przez dłuższy okres, na przykład w okresie pełnego zmianowania.

Interwencje w zakresie łagodzenia zmiany klimatu przewidziane w polskim PS WPR nie odbiegają od średniej normy europejskiej, a ich skala oddziaływania i wpływ na ochronę klimatu są ograniczone.

Wskaźniki przedstawione przez KE wydają się niespójne: między różnymi ujęciami szacunku redukcyjnego emisji GHG można zaobserwować znaczące różnice, które trudno zinterpretować. W obliczeniach nie wzięto pod uwagę gęstości gleby i aktualnej zawartości węgla w glebie, a ilość biomasy węgla na hektar była wynikiem symulacji w modelu na bazie monitoringu punktów sieci LUCAS (unijny system monitoringu gruntów) (Eurostat 2021). Ponadto należy wskazać, że potencjał akumulacyjny użytków rolnych podlegających nowym zasadom warunkowości oceniono jedynie dla nowych gruntów rolnych wchodzących w okres programowania 2023-2027. Nie uwzględniono więc zmian użytkowania terenu na podstawie powierzchni z poprzedniego okresu wsparcia.

Wartość emisji GHG lub akumulacji węgla w glebie jest wynikiem przemnożenia odpowiedniej wartości współczynnika redukcyjnego/akumulacyjnego i wartości powierzchni użytków rolnych objętych interwencją wspierającą praktykę, a w przypadku braku takich informacji – średniej wartości powierzchni gospodarstwa, w którym jest stosowana (tab. 2). Państwa UE będą stosować obliczenia wykonane przy użyciu tej metody do raportowania KE potencjalnego efektu klimatycznego wdrożonej polityki planów strategicznych dla WPR, chyba że kraj samodzielnie zmodyfikuje metodykę lub opracuje własną, co może zwiększyć dokładność oceny tego potencjału w rolnictwie.

Ocena nie uwzględnia interwencji w sektorze produkcji zwierzęcej. Przyczyną jest relatywnie mała liczba takich interwencji w planach strategicznych państw członkowskich i brak wystarczającej ilości danych dotyczących tego sektora. Z uwagi na omówione wcześniej zastrzeżenia, można przyjąć, że nawet jeśli oceniane w opracowaniu KE praktyki WPR zostaną wdrożone w UE w 100%, szacowany potencjał redukcji może wynieść zaledwie 2,6% emisji rolnictwa z 2021 r.,

¹⁵ KE, 2024.

natomiast potencjał sekwestracji węgla przyczyni się do spełnienia 8% unijnego celu LULUCF do 2030 r.

Praktyka	Wartość współczynnika ¹⁶ [kg ekw. CO ₂ /ha/rok]	Działanie WPR
Uprawa roślin poplonowych	- 770	Normy warunkowości:
		- GAEC 6 „Minimalna okrywa glebowa”
		- GAEC 7 „Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach rolnych”
Pozostawianie resztek poźniwnych/okrywy glebowej	- 150	Norma GAEC 6 „Minimalna okrywa glebowa”
		Ekoschemat „Rolnictwo węglowe”: - przypisanie do działań: „Międzyplony ozime lub wsiewki śródplonowe”, „Wymieszanie słomy z glebą”
Zróżnicowana struktura upraw	- 388	Norma GAEC 7 „Zmianowanie i dywersyfikacja upraw na gruntach rolnych”
		Ekoschemat „Rolnictwo węglowe”: - przypisanie do działania „Zróżnicowana struktura upraw”
Konwersja do produkcji ekologicznej lub prowadzenie upraw w tym systemie	- 2150	Interwencja 8.11 „Rolnictwo ekologiczne”
Zakaz/ograniczenie nawożenia	- 138	Interwencja 8.1 „Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków na obszarach NATURA 2000”
Zakaz zaorywania TUZ	-1290	Interwencja 8.2 „Ochrona cennych siedlisk i zagrożonych gatunków poza obszarami NATURA 2000”

Tab. 2. Główne praktyki rolne redukujące emisję GHG pochłaniające węgiel w Polsce i przypisane im średnie szacunki redukcyjne oraz kluczowe działania realizowane w ramach WPR, uwzględnione w systemie oceny przez KE.¹⁶

Według KE największy potencjalny udział w redukcji emisji w Polsce można zapewnić, uprawiając rośliny poplonowe i pozostawiając okrywę glebową. Ekspertki wskazują jednak, że wzbogacenie zmianowania ma pozytywny skutek tylko wtedy, gdy zachowa się odpowiednią kolejność uprawy roślin wpływającą na akumulację węgla w glebie (Kuś, 2015; Alliance Environnement, 2019). Natomiast w przypadku okrywy glebowej zakładany efekt redukcji GHG znacząco spadł po radykalnym ograniczeniu przez KE i MRiRW obowiązku jej ciągłego utrzymywania przez okres zimy.

Istotny potencjał redukcyjny przypisano również praktykom rolnictwa ekologicznego, bez podziału na typy gospodarstw. Obliczono również potencjał ochrony istniejących zasobów glebowych węgla. Do ochrony przyczyniają się głównie

16 Średnia wartość przyjęta za A. Schievano i in. (2023).

zobowiązania środowiskowo-klimatyczne, dotyczące ochrony cennych siedlisk na TUZ w obrębie obszarów Natura 2000 lub poza nimi. W raporcie KE nie uwzględniono wpływu ochrony torfowisk z powodu braku danych.

REKOMENDACJE

1. Analiza wpływu WPR na klimat wymaga szczegółowej oceny użytkowania gruntów rolnych. Po pierwsze, poleganie na szacunkach redukcyjnych pojedynczych praktyk może prowadzić do znaczących błędów. Po drugie, roczny okres rozliczania ekoschematów nie gwarantuje trwałego rezultatu. Z tej przyczyny cele redukcyjne można osiągnąć jedynie przy wykorzystaniu monitoringu zawartości węgla glebowego w całym okresie programowania WPR, co przy obecnym poziomie finansowania jest nierealne.
2. Wytyczne Komisji Europejskiej przygotowane na potrzeby sprawozdawania o ograniczeniu GHG w ramach WPR są zbyt ogólne. Pomijają główne źródła emisji (np. produkcję zwierzęcą, emisję z nawozów) i potencjalny wpływ skutków zmiany klimatu na skuteczność działań redukcyjnych podejmowanych przez rolników.
3. Z uwagi na konsolidację rynku rolno-spożywczego i znaczącą (w porównaniu do państw zachodnich UE) lukę potencjału wydajności produkcji rolnej w Polsce¹⁷, polski Plan Strategiczny powinien koncentrować się na działaniach regulacyjnych i szkoleniowych ukierunkowanych na poprawę efektywności produkcji rolniczej w łańcuchach dostaw, w szczególności zaś wspierających krótkie łańcuchy dostaw o niższym śladzie węglowym.
4. Działania łagodzące zmianę klimatu muszą pozostawać w synergii z działaniami przystosowawczymi do tej zmiany (na przykład zwiększanie zawartości materii organicznej w glebie, ochrona gleby, racjonalizacja nawodnień, poprawa efektywności energetycznej). Interwencje WPR powinny wspierać rozwiązania systemowe na poziomie gospodarstw, a nie poprzez pojedyncze praktyki.
5. W szczególności zaleca się wdrożenie instrumentów opartych na podejściu punktowym, zgodnie z którym rolnik może wybrać z listy dowolną liczbę interwencji zorientowanych na mierzone rezultaty i motywujących rolników do współpracy. Producenci rolni powinni kolektywnie realizować wybrane interwencje, zwiększając zasięg ich wpływu na ochronę środowiska i klimatu.

¹⁷ Niższa wydajność może wynikać m.in. ze słabej jakości gleb, niskiej optymalizacji nawożenia i niewielkiego wykorzystania międzyplonów budujących strukturę gleby.

Bibliografia

- Alliance Environnement (2019). *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions: final report*. Publications Office of the European Union. <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2022/3533-CAP-Final-Report-web.pdf>
- Boutier, A., Brunner, T., Coblinski, J.A., Escuer Gatus, J., Fahy, A., Foldal, C., Gaillot, A., Lemerrier, B., Luboš, B., Kuk, L., Michot, D., Montagne, D., Pindral, S., Putku, E., O'Sullivan, L., Weninger, T., Walter, Ch., Kitzler, B., Reyes Rojas, J., Žižala, D. (2024). *Evaluation of soil threats and ecosystem service evolution under climate, land use or management changes*. Zenodo. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13945384>
- Chadwick, D., Sommer, S., Thorman, R., Fangueiro, D., Cardenas, L., Amon, B., Misselbrook, T. (2011). Manure management: Implications for greenhouse gas emissions. *Animal Feed Science and Technology*, 166–167, 514–531. <https://doi.org/10.1016/j.anifeedsci.2011.04.036>
- David, D.J., Chai, J., Guo, F., Ponce de León, M.A., Ryals, R., Dell, C. J., Dell, Karsten, H., Hastings, M.G. (2024). Cropland soil nitrogen oxide emissions vary with dairy manure incorporation methods. *Agroecosystems, Geosciences & Environment*, 7(2), artykuł e20485. <https://doi.org/10.1002/agg2.20485>
- De Rosa, D., Ballabio, C., Lugato, E., Fasiolo, M., Jones, A., Panagos, P. (2024). Soil organic carbon stocks in European croplands and grasslands: How much have we lost in the past decade? *Global Change Biology*, 30(1), artykuł e16992. <https://doi.org/10.1111/gcb.16992>
- European Environment Agency (2023). *Annual European Union greenhouse gas inventory 1990-2021 and inventory report 2023*. EEA/PUBL/2023/044
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2024). *Sprawozdanie specjalne 20/2024: Plany w ramach wspólnej polityki rolnej. Bardziej ekologiczne, ale nieodpowiadające ambicjom UE w dziedzinie klimatu i środowiska*. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-20/SR-2024-20_PL.pdf
- Eurostat (2021). *LUCAS. Badanie terenowe użytkowania gruntów i pokrycia terenu*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/14357823/KS-09-21-309-PL-N.pdf/b13d24b8-90b4-e13d-fb22-111749c35368?t=1645627132160>
- Freibauer, A., Rounsevell, M., Smith, P., Verhagen, J. (2004). Carbon sequestration in the agricultural soils of Europe. *Geoderma*, 122(1), 1–23. <https://doi.org/10.1016/j.geoderma.2004.01.021>
- Guyomard, H., Détang-Dessendre, C., Dupraz, P., Delaby L., Huyghe, Ch., Peyraud J.-L., Reboud, X., Sirami, C. (2023). How the Green Architecture of the 2023–2027 Common Agricultural Policy could have been greener. *Ambio. A Journal of Environment and Society*, 52, 1327–1338. <https://doi.org/10.1007/s13280-023-01861-0>
- Kay, S., Rega, C., Moreno, G., den Herder, M., Palma, J., Borek, R., Crous-Duran, J., Freese, D., Gianitsopoulos, M., Graves, A., Jäger, M., Lamersdorf, N., Memedemin, D., Mosquera-Losada, R., Pantera, A., Paracchini, M., Paris, P., Roces-Díaz, J., Rolo, V., Rosati, A.,...Herzog, F. (2019). Agroforestry creates carbon sinks whilst enhancing the environment in agricultural landscapes in Europe. *Land Use Policy*, 83, 581–593. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.02.025>
- Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (2024). *Pierwszy dwuletni raport transparentności (BTR1) dla Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu (UNFCCC). Wersja do konsultacji publicznych*. <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2025/01/btr1-pierwszy-raport-transparentnosci-dla-konferencji-stron-ramowej-konwencji-narodow-zjednoczonych-w-sprawie-zmian-klimatu.pdf>
- Komisja Europejska (2023). *Sprawozdanie z postępu prac na temat działań UE w dziedzinie klimatu za 2023 r.* COM(2023) 653 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0653>
- Komisja Europejska (2024). *Rough estimate of the climate change mitigation potential of the CAP Strategic Plans (EU-18) over the 2023-2027 period. Summary Report for 19 CAP Strategic Plans*. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cmef/sustainability/climate-change-mitigation-potential-csp-eu-18-2023-27_en

- Kotowski, W. (2021). *Oszacowanie emisji gazów cieplarnianych z użytkowania gleb organicznych w Polsce oraz potencjału ich redukcji*. Fundacja WWF Polska. https://www.wwf.pl/sites/default/files/2021-07/emisje_z_gleb%20internet.pdf
- Kuś, J. (2015). Glebowa materia organiczna – znaczenie, zawartość i bilansowanie. *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 45(19), 27–53. <https://doi.org/10.26114/sir.iung.2015.45.02>
- Kuśmierz, S., Skowrońska, M., Tkaczyk, P., Lipiński, W., Mielniczuk, J. (2023) Soil Organic Carbon and Mineral Nitrogen Contents in Soils as Affected by Their pH, Texture and Fertilization. *Agronomy*, 13(1), artykuł 267. <https://doi.org/10.3390/agronomy13010267>
- Martineau, H., Wiltshire, J., Webb, J., Hart, K., Keenleyside, C., Baldock, D., Bell, H., Watterson, J. (2016). *Effective performance of tools for climate action policy – meta-review of Common Agricultural Policy (CAP) mainstreaming. Report for European Commission – DG Climate Action*. https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/cap_mainstreaming_en.pdf
- Matthews, A. (2023). How to advance the green transition in the next CAP post 2027. <http://capreform.eu/how-to-advance-the-green-transition-in-the-next-cap-post-2027/>
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (b.d.). Emisje gazów cieplarnianych (GHG) z rolnictwa. <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/emisje-gazow-cieplarnianych-ghg-z-rolnictwa>
- Państwowa Rada Ochrony Przyrody – Komisja ds. Ochrony Ekosystemów (2025). *Opinia w sprawie ochrony torfowisk i mokradeł w Planie Strategicznym Wspólnej Polityki Rolnej*. PROP-KOE/2025-01. https://prop.gov.pl/wp-content/uploads/2025/01/PROP-KOE-25-01_torfowisk_mokradel_w_PSWPR.pdf
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie). Dz. U. L 243 z 9.07.2021, 1–17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32023R0839>
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących sprawozdawczości i zgodności oraz określenia celów państw członkowskich na 2030 r., a także zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu. Dz.U. L 107 z 21.04.2023, 1–28. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32023R0839>
- Schievano, A., Guerrero, I., Van Der Velde, M., Perez-Soba, M., Bosco, S., Montero-Castano, A., Catarino, R., Chen, M., Tamburini, G., Landoni, B., Mantegazza, O., Bielza, M., Assouline, M., Koeble, R., Dentener, F., Rega, C., Furlan, A., Paracchini, M.L., Weiss, F., Angileri, V., Terres, J.-M., Makowski, D., (2023). *An evidence library of the effects of Farming Practices on the environment and the climate*. European Commission, Joint Research Centre (JRC) [Dataset]. DOI: 10.2905/4e3c371a-be72-4ea0-aa0b-45f8cdda2064.
- Sierpińska, A. (2024). Magazyny węgla, których nie możemy stracić. <https://naukaoklimacie.pl/aktualnosci/magazyny-wegla-ktorych-nie-mozemy-stracic>
- Żyłowski, T. (2016). Czynniki wpływające na emisję podtlenku azotu z rolnictwa. *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 50(4), 97–119. <https://doi.org/10.26114/sir.iung.2016.50.07>
- Żyłowski, T. (2017). Efektywność środowiskowa i ekonomiczna rolnictwa konserwującego. *Studia i Raporty IUNG-PIB*, 52(6), 119–138. <https://doi.org/10.26114/sir.iung.2017.52.09>

7. DOBROSTAN

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA DOBROSTAN ZWIERZĄT GOSPODARSKICH

DR JUSTYNA ZWOLIŃSKA
KOALICJA ŻYWA ZIEMIA

Dobrostan zwierząt gospodarskich (DZG) po raz pierwszy włączono do WPR w 2007 r., w związku z reformą dotyczącą tzw. zazieleniania WPR (ang. *greening*).

Włączenie DZG do finansowania przez WPR polegało na:

- uzależnieniu otrzymania płatności bezpośrednich (tzw. do hektara użytków rolnych) od przestrzegania przez rolników przepisów trzech aktów prawnych: dyrektywy o ochronie cieląt (Dyrektywa Rady 2008/119/WE), dyrektywy o ochronie świń (Dyrektywa Rady 2008/120/WE) i dyrektywy obejmującej ochroną wszystkie zwierzęta gospodarskie (Dyrektywa Rady 95/58/WE). Postępowanie rolników zgodne z przepisami ww. aktów prawnych określa się jako przestrzeganie wymogów podstawowych w zakresie zarządzania (ang. *statutory management requirements* [SMRs]). Są one – razem z normami GAEC – częścią warunkowości, poprzednio określanej jako „zasada wzajemnej zgodności”. Mówiąc w uproszczeniu: jeśli rolnik przestrzega prawa gwarantującego zwierzętom gospodarskim minimalny dobrostan, to spełnia warunek otrzymania płatności zaliczanych do wsparcia dochodowości gospodarstw rolnych (I filar WPR). Niestety, jest zbyt mało kontroli, by brak dobrostanu wpływał znacząco na ograniczenie otrzymania płatności do hektara.
- wprowadzeniu od 2013 r. możliwości dobrowolnego ubiegania się o płatność na poprawę DZG (tzw. płatność dobrostanowa) pod warunkiem stosowania standardów powyżej minimalnych norm ochrony zwierząt gospodarskich przewidzianych w prawie unijnym i prawie krajowym państw członkowskich. Środki na tę płatność przewidziano w II filarze WPR dotyczącym rozwoju obszarów wiejskich. Dziś znajdują się one w I filarze WPR jako ekoschemat „Dobrostan zwierząt”. W Polsce na ten ekoschemat przeznaczono 1 270 mln euro, do wypłacenia w latach 2023-2027.

Samo włączenie aspektu DZG do polityki rolnej należy uznać za krok o dużym znaczeniu dla możliwości poprawy sytuacji zwierząt gospodarskich w UE. Widać tu wpływ przyjęcia art. 13 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym nałożono obowiązek uwzględniania dobrostanu zwierząt przy formułowaniu polityk unijnych, w tym polityki rolnej (Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864/2). Niemniej jednak poprawa ta zależy od rzeczywistej zależności pomiędzy otrzymaniem płatności bezpośrednich a spełnianiem minimalnych standardów DZG. Występowanie tych zależności badał Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w 2018 r. (ETO, 2018). Zbadano dwa z najważniejszych aspektów warunkujących poziom DZG w Unii Europejskiej: osiąganie zgodności z normami minimalnymi i optymalizacja synergii z WPR. Trybunał ustalił, że „działania UE mające na celu poprawę dobrostanu zwierząt były udane w niektórych obszarach, ale nadal występują pewne uchybienia, jeśli chodzi o spełnianie norm minimalnych. Istnieją ponadto możliwości lepszej koordynacji z kontrolami przestrzegania zasady wzajemnej zgodności, a zasoby finansowe WPR mogłyby być lepiej wykorzystywane w celu promowania wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt” (ETO, 2018, s. 6).

Uchybienia występowały w niektórych obszarach związanych z dobrostaniem w gospodarstwach (zwłaszcza rutynowe obcinanie ogonów prosiętom), podczas transportu (działania niezgodne z przepisami w sprawie transportu dalekobieżnego i transportu zwierząt niezdolnych do podróży) oraz podczas uboju (korzystanie z odstępstwa dla uboju bez ogłuszania lub nieodpowiednie procedury ogłuszania). Raport wskazuje na następujące problemy w systemie kontroli DZG:

- brak wystarczającego połączenia między kontrolą warunkowości i urzędowymi kontrolami DZG. Takie połączenie znacznie zwiększyłoby skuteczność i przejrzystość kontroli¹;
- nieproporcjonalność kar do naruszeń stwierdzonych podczas kontroli warunkowości, odstępowanie od kar lub brak mechanizmów zgłaszania naruszeń – kary tracą charakter odstraszający i nie są dotkliwe. Państwa członkowskie pobłażliwie podchodzą do kar administracyjnych za nieprawidłowości wynikające z braku przestrzegania zasady wzajemnej zgodności;
- brak dochowania należytej staranności kontroli i nieuzasadnione wykluczanie z niej pewnych aspektów, które powinny zostać skontrolowane, gdyż wynikają z minimalnych standardów DZG. Uchybienia takie zostały stwierdzone w wielu państwach członkowskich;
- brak danych ze strony państw członkowskich dotyczących kontroli, w związku z czym dane na szczeblu UE są niewystarczająco kompleksowe i wiarygodne, by móc na ich podstawie określić poziom zgodności z przepisami dotyczącymi dobrostanu zwierząt w obszarach, w których Komisja odnotowała potrzebę poprawy. Zwłaszcza w przypadku odstępstwa dla uboju bez ogłuszania podstawa prawna dopuszcza różne interpretacje i praktyki w poszczególnych państwach członkowskich i nie przewiduje

1 W Polsce kompetencje do kontroli nad płatnościami należą do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a urzędowe kontrole DZG przeprowadza Inspekcja Weterynaryjna.

wymogów w zakresie sprawozdawczości. W związku z tym brakuje informacji pozwalających ocenić, czy państwa członkowskie zapobiegały nadmiernemu korzystaniu z odstępstwa przez niektóre podmioty prowadzące rzeźnie;

- nie ma pewności, czy kontrole DZG prowadzone przez państwa członkowskie opierały się na analizie ryzyka, zwłaszcza w transporcie. Wizytowane państwa członkowskie nie korzystały w pełni z informacji pochodzących z audytów i skarg;
- opóźnienia we wdrażaniu lub niewdrażanie zaleceń poaudytowych Komisji Europejskiej przez państwa członkowskie;
- żadne z państw członkowskich nie stworzyło centralnego rejestru skarg, który zapewniałby przegląd najważniejszych obszarów problematycznych w zakresie dobrostanu zwierząt i ułatwiał dalsze podejmowanie decyzji.

Na szczeblu unijnym ogólne wymogi, które wynikają z zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do dobrostanu zwierząt, obejmują około 55% wszystkich gospodarstw w UE hodujących zwierzęta gospodarskie, podczas gdy szczegółowe wymogi dyrektywy dotyczącej ochrony świń obejmują około 65% gospodarstw utrzymujących świnie (ETO, 2018, s. 14).

Europejski Trybunał Obrachunkowy ustalił, że zasoby finansowe WPR mogłyby być lepiej wykorzystywane w celu promowania wyższych standardów w zakresie dobrostanu zwierząt.

Europejski Trybunał Obrachunkowy odniósł się także do dobrowolnych płatności za podwyższony DZG, których uwzględnienie w planach rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 zależało od swobodnej decyzji władz państw członkowskich. Dotyczyło to również zakresu tej płatności i wyboru kryteriów, przy założeniu, że będą one wyższe od obowiązującego w prawie UE minimum ochrony zwierząt gospodarskich. Jak wynika z raportu ETO, możliwość otrzymywania płatności za utrzymywanie zwierząt gospodarskich w wyższych standardach DZG niż minimalne wymagania (normy) dobrostanu określone w przepisach prawa UE nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem zarówno państw członkowskich, jak i rolników. W okresie WPR 2014-2020 dziesięć państw członkowskich w ogóle nie wprowadziło do programów rozwoju obszarów wiejskich działania związanego z finansowaniem poprawy DZG. Do tych krajów należała Polska, która uznała, że „podstawowe wymogi prawne dotyczące dobrostanu zwierząt były wystarczające” (ETO, 2018, s. 45). Ponadto „organy polskie uznały, że działanie to może negatywnie oddziaływać na konkurencyjność rolników” (ETO, 2018, s. 45).

Ostatecznie to podejście uległo zmianie, gdyż Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w końcowym etapie realizacji Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 zdecydowało się po raz pierwszy przeznaczyć środki na poprawę DZG. Zostały one wprowadzone rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania

pomocy finansowej w ramach działania „Dobrostan zwierząt” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz. U. 2020 poz. 382 z późn. zm.)². Na podstawie tych przepisów rolnicy mogli wnioskować o przyznanie im płatności dobrostanowej do krów, świń – a po kolejnej zmianie przepisów także owiec.

Od 1 stycznia 2023 r. podstawą do ubiegania się o płatność do dobrostanu jest ekoschemat „Dobrostan zwierząt” zawarty w Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027 (PS WPR) (Dz.U. 2023 poz. 412; Dz.U. 2023 poz. 1530; Dz.U. 2024 poz. 1741).



Rys. 1. Obowiązkowe i dobrowolne instrumenty WPR wpływające na poziom dobrostanu zwierząt gospodarskich w UE.

Ekoschemat „Dobrostan zwierząt” – opis ogólnych zasad interwencji z komentarzem

1. Ekoschemat ma służyć podniesieniu standardów chowu zwierząt gospodarskich **powyżej minimalnych** wymogów przewidzianych w aktach prawnych dotyczących DZG. W Planie Strategicznym brakuje wskazania wszystkich aktów prawnych regulujących DZG, na podstawie których wyznacza się podwyższone standardy dobrostanu. Pominęto dyrektywę w sprawie ochrony kur niosek (Dyrektywa Rady 1999/74/WE) i dyrektywę w sprawie ochrony kurcząt brojlerów (Dyrektywa Rady 2007/43/WE). Nie do końca wiadomo, na czym polega odniesienie ekoschematu „Dobrostan zwierząt” do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, gdyż nie wskazano konkretnych przepisów.
2. Ekoschemat obejmuje następujące gatunki i grupy zwierząt gospodarskich: świnie (lochy i tuczniki), bydło (krowy mleczne, krowy mamki, opasy), owce, kozy,

2 Następnie była ona wypłacana na podstawie kolejnego rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Dobrostan zwierząt” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (Dz.U. 2022 poz. 571).

konie i drób (kury nioski, kurczęta brojlery oraz indyki z przeznaczeniem do produkcji mięsa). Dla każdego gatunku/grupy w ramach ekoschematu „Dobrostan zwierząt” przewidziano oddzielny wariant – łącznie jest ich 13.

Wprawdzie liczbę gatunków i grup zwierząt gospodarskich znacznie rozszerzono w stosunku do pierwszych uregulowań dotyczących płatności dobrostanowej, przewidzianej wyłącznie dla krów, świń i owiec, niemniej jednak ekoschemat w dalszym ciągu nie obejmuje takich gatunków zwierząt gospodarskich jak króliki (hodowane na mięso), gęsi, kaczki, perliczki, strusie, kuce, osły, jeleniowate oraz zwierzęta w akwakulturze. W przypadku tych gatunków skala produkcji jest mniejsza, nie powinno to jednak uniemożliwiać podnoszenia ich dobrostanu ze środków WPR, zwłaszcza, że objęto nimi kozy, owce i konie, których pogłowie również utrzymuje się w Polsce na niskim poziomie. Zgodnie z informacją przekazaną przez MRiRW, w 2022 r. funkcjonowało w Polsce 11 wielkotowarowych ferm gęsi i 13 ferm kaczek. Jest to wystarczająca przesłanka, by płatnością dobrostanową objąć również te gatunki. Poza tym podstawą wprowadzania wsparcia finansowego dla podnoszenia DZG powinna być nie tylko wielkość pogłowia określonego gatunku w Polsce, lecz także skala i dotkliwość problemów z dobrostanem. W związku z tym zupełnie niezrozumiałe jest wyłączenie gatunków wodnych (akwakultura).

Ponadto ekoschemat odnosi się wyłącznie do praktyk w chowie i hodowli wskazanych gatunków i grup zwierząt, tymczasem problemy z DZG występują także w transporcie i podczas uboju. Do tych kwestii nie odniesiono się w ekoschemacie „Dobrostan zwierząt”, choć są kluczowe zarówno dla poziomu dobrostanu, jak i jakości żywności pochodzenia zwierzęcego.

3. Kryteria dobrostanu różnią się w zależności od gatunku/grupy zwierząt, jednak można je ogólnie podzielić na kategorie :

■ **Miejsce dostępne zwierzętom** – zwiększanie o 20% albo 50% powierzchni bytowej, na której utrzymywane są zwierzęta w budynkach i pomieszczeniach. To kryterium ma zapobiegać trzymaniu zwierząt w warunkach stłoczenia, dając im większą swobodę ruchu. Jak wynika z przeglądu tabel wskazujących różnice między powierzchnią wymaganą przez minimalne standardy DZG a powierzchnią proponowaną w ramach poszczególnych wariantów ekoschematu, w praktyce „większa swoboda ruchu” oznacza zwiększenie powierzchni od mniej niż 0,5 m² do 2 m². Dotyczy bydła, owiec, kur niosek, kurcząt brojlerów, indyków hodowanych na mięso i kóz.

■ **Zapewnienie swobody ruchu** – co do zasady zwierząt nie można utrzymywać w systemie jarzmowym, a kury nioski nie mogą być trzymane w klatkach. Jednakże w przypadku loch ten wymóg dobrostanu został istotnie zawężony, można je bowiem trzymać w kojach okoloporodowych nie dłużej niż 14 dni. Jest to niewielkie skrócenie tego czasu w stosunku do powszechnej praktyki, a sama procedura jest krytykowana jako okrutna, odbierająca lochom możliwość budowy gniazda przed pójściem i niemająca nic wspólnego z ich dobrostanem. Trzeba przypomnieć, że pierwsza płatność

do dobrostanu loch przewidziana w Polsce zakazywała stosowania kojców okołoporodowych. Pod naciskiem branży producentów trzody chlewnej najpierw wprowadzono ośmiodniowy okres pobytu w kojcach, który następnie zmieniono w PS WPR na dwa tygodnie.

- **Poprawa podłoża w budynkach i pomieszczeniach** – obowiązek utrzymywania na ściółce loch, tuczników, krów mlecznych, krów mamek i opasów. W literaturze przedmiotu wielokrotnie podkreślano, że utrzymywanie na podłożu ściółkowym jest najkorzystniejsze nie tylko dla stanu kończyn zwierząt, lecz także ich wypoczynku i możliwości realizowania potrzeb gatunków. Ściółka powinna być ze słomy lub podobnego materiału. W ekoschemacie nie sprecyzowano jednak, jaka powinna być głębokość ściółki i jakich materiałów poza słomą można użyć. Brakuje także odniesienia do czystości ściółki i czasu jej wymiany.
- **Możliwość wychodzenia na wybieg** – w okresie od 1 kwietnia do 30 września przynajmniej 2-4 godziny dziennie. Dotyczy to krów mlecznych, krów mamek, opasów i koni. Wielkość minimalna wybiegu została określona wyłącznie dla koni i kóz. Koniom zapewnia się ponadto zadaszenie dla wszystkich osobników, a także ściółkę pod tym zadaszeniem.
- **Możliwość wypasu** – w okresie od 1 kwietnia do 30 września co najmniej 120-140 dni, przez co najmniej 6-8 godzin dziennie. Dotyczy to krów mlecznych, krów mamek, bydła opasowego, koni i kóz.
- **Zapewnienie tzw. wzbogaconego środowiska** – dotyczy tuczników, kur niosek, kurcząt brojlerów i indyków hodowanych na mięso. Wzbogacone środowisko ma szczególne znaczenie dla obniżenia agresji w stadzie, a także zapobiega konieczności okaleczania zwierząt. W ekoschemacie brakuje wytycznych dotyczących tworzenia wzbogaconego środowiska zgodnie z zaleceniami naukowymi, w taki sposób, by stale wzbudzało ono zainteresowanie zwierząt.
- **Późniejsze odsadzanie młodych od matek** – Prosięta nie mogą być odsadzone od lochy wcześniej niż 35 dni od dnia ich urodzenia. Stanowi to różnicę tygodnia wobec standardowego odsadzania prosiąt w 28 dniu życia i dwóch tygodni w przypadku odsadzenia prosiąt w wieku 21 dni z uwagi na ochronę ich zdrowia. Nie podano żadnych dowodów naukowych na potwierdzenie tezy, że odsadzenie prosięcia mającego 35 dni jest korzystne dla jego dobrostanu i dobrostanu loch. W literaturze przedmiotu podaje się natomiast, że późniejsze odsadzenie pozwala ograniczyć stosowanie środków przeciwdrobnoustrojowych (antybiotyków) u prosiąt. Nie wiemy, czy tą przesłanką kierowano się, planując terminy odsadzania młodych od matek. Natomiast w przypadku cieląt urodzonych przez krowy mleczne podniesienie dobrostanu polega na tym, że cielę jest zabierane od matki w piątym dniu po urodzeniu, a nie w ciągu pierwszej doby po porodzie. Nie wiadomo, w jaki sposób ma to poprawić dobrostan cieląt i ich matek. Niektórzy rolnicy zgłaszają, że z punktu widzenia DZG wydłużenie tego okresu jest bardziej problematyczne niż wcześniejsze odsadzenie cielęcia. Ponadto, po tych 5

dniach (nie wiadomo, czy i jak jest to kontrolowane) cielęta są utrzymywane w pojedynczych boksach (karmione preparatami mlekozastępczymi) aż do 8 tygodnia życia, czyli terminu, od którego prawo nakazuje grupowe trzymanie cieląt. Nie ma żadnej oceny, jak wpływa to na ograniczenie podawania antybiotyków, zwłaszcza, że pozbawienie karmienia mlekiem matki niekorzystnie wpływa na odporność organizmu. Ponadto cielęta ubijają się średnio od 6 tygodnia ich życia (ale może to być także wcześniej). Nadal więc dopuszcza się pojedyncze utrzymywanie cieląt i bydła opasowego, co trudno uznać za praktykę zgodną z dobrostanem.

- **Utrzymywanie w cyklu zamkniętym** – dotyczy tuczników, pod warunkiem, że jednocześnie lochy i tuczniaki zostały objęte wariantami ekoschematu „Dobrostan zwierząt”.
- **Zakaz okaleczania zwierząt** – W wariantcie dotyczącym kur niosek wprowadzono zakaz przycinania im dziobów. Ta praktyka polega na skracaniu dziobów pisklętom w 3-7 dniu życia za pomocą rozżarzonego ostrza. Zakaz nie dotyczy kurcząt brojlerów. W stosunku do nich wprowadzono natomiast obowiązek nieprzerwanego okresu ciemności przez co najmniej 6 godzin w ciągu doby. Brakuje natomiast odniesienia do jednego z najpoważniejszych problemów – wskazywanego także przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) – tj. stosowania ras selekcionowanych w kierunku wydajności, co w przypadku brojlerów jest głównym źródłem problemów ze zdrowiem i dobrostanem. Jak widać, w ekoschemacie nie odniesiono się do okaleczenia innych gatunków zwierząt – wyrywania kłów, ścierania zębów, obcinania ogonów, usuwania załazków rogów.

Niektóre kryteria DZG budzą poważne zastrzeżenia i można mieć wątpliwości co do ich rzeczywistego wpływu na poprawę dobrostanu. Można je raczej określić jako kompromisowe pośredki w stosunku do potrzeb branży nastawionej na intensywne, przemysłowe metody hodowli i chowu zwierząt.

4. Rolnicy ubiegający się o płatność dobrostanową są zobowiązani do sporządzenia **planu poprawy dobrostanu zwierząt**, opracowanego we współpracy z doradcą rolnym. Podaje się w nim m.in. wielkość powierzchni bytowej dla zwierząt w danym gospodarstwie lub liczbę zwierząt, które można w niej utrzymywać zgodnie z podwyższonymi standardami DZG. Przedłożenie planu jest wymagane corocznie, chyba że nie zmienił się on w stosunku do poprzedniej wersji. Rolnicy mogą otrzymać refundację kosztów sporządzenia planu w kwocie nie wyższej niż 15% płatności dobrostanowej dla poszczególnych wariantów, albo 1200 zł w odniesieniu do gatunków objętych ekoschematem. Z obowiązku posiadania planu wyłączeni są rolnicy ekologiczni, gdyż prowadzenie produkcji zwierzęcej w systemie rolnictwa ekologicznego uznaje się za równoważne

z wymaganiami ekoschematu. Należy podkreślić, że ekologiczna produkcja zwierzęca zakłada spełnianie znacznie większej liczby wymagań DZG niż zostało to przewidziane w ekoschematach – jest wyższa a nie równorzędna w stosunku do kryteriów przewidzianych w ekoschemacie „Dobrostan zwierząt”. Pomimo to, nie otrzymują oni wyższej płatności. Ponadto planu nie trzeba sporządzać dla praktyk innych niż zwiększenie powierzchni bytowej, w której utrzymuje się bydło. Oznacza to, że w przypadku utrzymania na ściółce, wybiegu, wypasu oraz późniejszego odsadzania cieląt nie ma obowiązku posiadania planu poprawy dobrostanu zwierząt. Zastanawia fakt, że do sporządzenia planu nie jest wymagana ani żadna weryfikacja danych podawanych przez rolników, ani jakiegokolwiek udział Inspekcji Weterynaryjnej. Ma to konsekwencje dla poziomu kontroli wydatkowania środków w ramach tego dobrostanu.

5. W ekoschemacie „Dobrostan zwierząt” stosowana jest także **degresywność płatności**, co oznacza, że wraz ze wzrostem obsady wyrażonej w DJP (duża jednostka przeliczeniowa, 1 DJP = krowa o wadze 500 kg) spada poziom wsparcia finansowego. Nie przysługuje ono powyżej 150 DJP. Jest to dobre rozwiązanie, gdyż co do zasady im większa obsada zwierząt, tym trudniejsze staje się zapewnienie dobrostanu zwierzętom. Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z definicją dobrostanu dotyczy on poszczególnego zwierzęcia, a nie stada. Jednakże w uchwałach Komitetu Monitorującego wdrażającego Plan Strategiczny dla WPR na lata 2023-2027 zmieniono próg degresywności w przypadku tuczników. Pierwotnie obniżenie płatności dobrostanowej występowało przy liczbie 333 tuczników rocznie, a płatność ta była wyłączona w przypadku 500 sztuk tuczników. Zostało to podniesione – odpowiednio do 1000 oraz 1500 tuczników rocznie. Jest to uzasadnione koniecznością sprawiedliwszego wynagradzania rolników prowadzących chów tuczników na większą skalę. Taka zmiana jest jednak niezgodna z założeniem Planu Strategicznego, który miał prowadzić do zmniejszenia obsady tuczników w gospodarstwach, wspierać produkcję na mniejszą skalę i prowadzić do jej większego rozproszenia, co z pewnością jest korzystniejszym rozwiązaniem dla środowiska i klimatu (czyli zgodnie z celami ekoschematów). Ponadto, aby otrzymać płatność do dobrostanu drobiu, rolnik powinien posiadać co najmniej 350 stanowisk dla kur niosek, co najmniej 500 stanowisk dla kurcząt brojlerów oraz co najmniej 100 stanowisk dla indyków hodowanych na mięso. Tym samym z otrzymania płatności wyłączono gospodarstwa o mniejszej obsadzie zwierząt.

6. W ekoschemacie „Dobrostan zwierząt” rolnicy mają też obowiązek odbycia jednego szkolenia dotyczącego metod ograniczających stosowanie antybiotyków. Szkolenia prowadzą ośrodki doradztwa rolniczego. Należy wziąć w nim udział do 14 marca 2025 r. Jeżeli rolnik nie dopełni tego obowiązku, zostanie na niego nałożona kara w wysokości 30% środków przysługującej mu płatności dobrostanowej. Nie sposób uznać, że jest to sankcja o szczególnej dotkliwości. W ekoschemacie nie podano żadnych wskaźników dotyczących ograniczania

stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w związku z zastosowaniem metod wskazanych w ramach szkolenia. Jest to szczególnie duży problem w Polsce, przodującej w UE pod względem ilości stosowania antybiotyków u zwierząt gospodarskich. Nie podano również, jak przekłada się to na inne praktyki stosowane w ramach poszczególnych wariantów ekoschematu, zwłaszcza odsadzanie młodych od matek.

Podstawą wprowadzania wsparcia finansowego dla podnoszenia DZG powinna być nie tylko wielkość pogłowia określonego gatunku w Polsce, lecz także skala i dotkliwość problemów z dobrostanem.

Ponadto należy podkreślić, że sam ekoschemat nie charakteryzuje się szczególnie ambitnymi założeniami. Kontrowersyjne pozostają zwłaszcza: kojce okołoporodowe stosowane u ciężarnych loch, okresy odsadzania prosiąt i cieląt od matek, pojedyncze utrzymywanie cieląt i bydła, możliwość okaleczania zwierząt większości gatunków wymienionych w ekoschemacie, wyjątki od zakazu stosowania jarz, a także brak powiązania dobrostanu z humanitarnym transportem i ubojem. Być może, niestety, są to przyczyny rosnącej popularności tego ekoschematu. Widoczne jest stale wzrastające zainteresowanie rolników, gdyż liczba składanych wniosków na płatność dobrostanową od 2020 r. szacunkowo rośnie w przedziale od 42 do niemal 50 tys.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2025 r. (MRiRW, 2025) dotychczasowa realizacja i finansowanie ekoschematu „Dobrostan zwierząt” przebiega w następujący sposób:

W 2023 r. o przyznanie płatności dobrostanowej złożono 94 257 wniosków, a budżet tego ekoschematu wyniósł ponad 199 mln euro (923 mln zł). W 2024 r. wnioskujących było 114 746, a kwota wyniosła 854,64 mln zł.

Według szacunków MRiRW w 2024 r. płatnością dobrostanową objęte zostało około 80% pogłowia krów oraz około 60% krajowego pogłowia owiec. Porównując dane z 2024 r. w stosunku do 2023 r., MRiRW zauważa, że rolnicy utrzymujący świnie lub bydło realizują w swoich gospodarstwach coraz więcej praktyk podwyższających poziom dobrostanu tych zwierząt.

Odnosząc się do informacji podanych przez MRiRW (zob. ramka powyżej) należy uznać, że oprócz danych administracyjno-finansowych nie pozwalają one ustalić, jaki dokładnie rezultat przyniosło płacenie za „podwyższony” dobrostan. Przede wszystkim nie wiemy, które praktyki zostały wprowadzone; należy to wykazać, ponieważ płatność mogła trafić do rolników, którzy już utrzymywali zwierzęta zgodnie z kryteriami tego ekoschematu. Co z pozostałymi gatunkami? Dlaczego nie ma danych na ten temat? Czy rzeczywiście ekoschemat spowodował podniesienie DZG? Czy rzeczywiście obniżono stosowanie antybiotyków? Czy nastąpiła poprawa zdrowia zwierząt gospodarskich, zwłaszcza uwzględniając stan epizootyczny w Polsce? Jak odnieść poprawę DZG dzięki temu ekoschematowi do ochrony środowiska i klimatu? To kolejna niewiadoma – a przecież celem ekoschematów ma być zwiększenie tej ochrony w rolnictwie. Brakuje także informacji o wynikach kontroli realizacji płatności dobrostanowej.

W ekoschemacie nie podano żadnych wskaźników dotyczących ograniczania stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej.

Dobrostan zwierząt pojawił się w agendzie WPR, a następnie planach strategicznych w dużej mierze z uwagi na powszechne już żądania społeczeństwa UE, dotyczące konieczności znacznej poprawy DZG. Przede wszystkim postuluje się „uwolnienie” zwierząt z klatek, boksów, budynków, by zapewnić im swobodę ruchu, dostęp do światła słonecznego i świeżego powietrza. Żądania dotyczą też odejścia od praktyk powszechnego okaleczania zwierząt gospodarskich. W Planie Strategicznym nie przewidziano jednak żadnych rozwiązań łączących wprowadzenie praktyk zgodnych z płatnością dobrostanową z instrumentami rynkowymi, np. oznakowaniem informującym konsumentów o utrzymywaniu zwierząt w podwyższonym dobrostanie. W związku z tym rolnicy nie mają od konsumentów żadnej informacji zwrotnej; nie wiedzą, czy konsumenci wybierają na rynku produkty pochodzenia zwierzęcego wytworzone zgodnie z wyższymi niż minimalne standardami DZG. To istotne, ponieważ brak przełożenia płatności dobrostanowej na rynek jest niekorzystny zarówno dla rolników, jak i konsumentów.

Odpowiedzią na ten brak jest jedynie decyzja o preferencyjnym traktowaniu rolników należących do krajowych systemów jakości żywności, takich jak Quality Meat Program (QMP) i System Gwarantowanej Jakości Żywności (QAFP). W 2024 r. wprowadzono nową płatność: dla rolników uczestniczących w systemie QMP za dobrostan bydła rzeźnego, a dla uczestników systemu QAFP za dobrostan trzody chlewnej, kurcząt brojlerów i indyków rzeźnych – z tytułu ograniczeń w stosowaniu antybiotyków obowiązujących w tych systemach. Płatność ta została wprowadzona uchwałą Komitetu Monitorującego PS WPR (dalej Komitet Monitorujący), mimo że nie podano szczegółowych danych na ten temat, na przykład nie wskazano kryteriów w regulaminach wewnętrznych tych systemów w odniesieniu do kryteriów ekoschematu „Dobrostan zwierząt”, liczby producentów, wielkości pogłowia oraz wolumenu i wartości handlowej żywności wyprodukowanej zgodnie z wymienionymi

systemami. Nie wiadomo, na czym dokładnie polega mniejsze stosowanie antybiotyków i zgodnie z jaką wartością referencyjną. Ponadto, zgodnie z Planem Strategicznym, to obniżenie powinno stać się powszechnym obowiązkiem, również poza krajowymi systemami jakości.

Można zaobserwować stałe uzupełnianie i doprecyzowanie kryteriów DZG w ramach systemów QMP i QAFP, motywowane także możliwością uzyskania środków publicznych na dobrostan. Niemniej jednak, wymagają one dalszej pracy – szczególnie w przypadku systemu QAFP – zwłaszcza wówczas, gdy kryteria te stanowią po prostu powtórzenie wymogów DZG już zawartych w obowiązującym prawie, nie są więc wyjątkowe dla ww. systemów, gdyż powinni je realizować wszyscy utrzymujący zwierzęta gospodarskie. MRiRW namawia jednak rolników, poprzez uchwały Komitetu Monitorującego, by przystępowali do tych prywatnych systemów, co ma zwiększyć ich szanse na otrzymanie płatności za dobrostan. Powstaje pytanie, czy jest to najlepsza metoda łączenia płatności za DZG z informowaniem konsumentów o wprowadzanej dzięki niej poprawie dobrostanu. Znaki tych systemów nie są powszechnie rozpoznawane w Polsce.

Na uproszczonych zasadach płatność dobrostanową mogą także otrzymać rolnicy ekologiczni. Produkcja ekologiczna, zgodnie z rozporządzeniem 2018/848, to w tej chwili prawnie uregulowany w całej UE system zapewniający najwyższe standardy DZG. Dotyczy to również ograniczonego stosowania antybiotyków. Uproszczenie polega jednak przede wszystkim na likwidacji niektórych wymagań administracyjnych, na przykład obowiązku sporządzenia planu poprawy dobrostanu zwierząt przez rolnika. Na koniec należy zwrócić uwagę, że ekoschemat „Dobrostan zwierząt” nie jest jedyną interwencją dotyczącą produkcji zwierzęcej przewidzianą w Planie Strategicznym. Są nimi również interwencje dotyczące pszczelarstwa, zachowania lokalnych ras, inwestycje zapobiegające rozprzestrzenianiu się ASF, wsparcie dochodu w produkcji młodego bydła lub krów, kóz i owiec, dopłaty do ubezpieczenia zwierząt gospodarskich. Do tej kategorii można również zaliczyć ekstensywny wypas na trwałych użytkach zielonych (TUZ), ale zastrzeżenia budzi sposób realizacji tej interwencji (zob. rozdział 4 – *Różnorodność biologiczna*).

REKOMENDACJE

1. W przyszłości kryteria płatności dobrostanowej należy dobrać zgodnie z najnowszymi dowodami naukowymi i lepiej dopasować je do oczekiwań społecznych. Powinny one precyzyjniej określać stosowanie metod i praktyk zapewniających wysokie standardy DZG. Niektóre praktyki powinny zostać całkowicie wyłączone jako niezgodne z DZG, np. kojce okołoporodowe.
2. Konieczne jest precyzyjne określenie wskaźników rezultatu w odniesieniu DZG do ochrony środowiska i klimatu, ponieważ ekoschematy są interwencjami Planu Strategicznego, których celem jest wsparcie ochrony środowiskowo-klimatycznej w rolnictwie. W związku z tym DZG należy w większym stopniu połączyć z praktykami dotyczącymi ochrony gleby, wody i powietrza. Na razie duża część

środków płatności dobrostanowej kierowana jest do zwierząt trzymanyh stale w budynkach. Dotyczy to zwłaszcza drobiu i trzody chlewnej.

3. Konieczne jest podanie wskaźnika ograniczenia stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej w Polsce. Odbicie szkolenia na ten temat nie jest wskaźnikiem.
4. Wsparcie finansowe DZG powinno zostać połączone z rozwiązaniami rynkowymi, dającymi rolnikom możliwość otrzymania wyższej ceny za żywność pochodzenia zwierzęcego, wytworzoną zgodnie z podwyższonymi lub wysokimi standardami dobrostanu zwierząt.
5. Konieczna jest poprawa funkcjonowania Inspekcji Weterynaryjnej, identyfikacji i rejestracji zwierząt gospodarskich, tak aby zwiększyć kontrolę DZG, rozwijanego m.in. dzięki płatności za dobrostan. Inspekcja Weterynaryjna powinna być zaangażowana już na etapie tworzenia planów poprawy dobrostanu.
6. Wskazane byłoby zwiększone skierowanie środków na rozwój ekologicznej produkcji zwierzęcej, która łączy DZG z praktykami korzystnymi dla środowiska i klimatu oraz instrumentami rynkowymi, w tym poprzez logo rolnictwa ekologicznego, rozpoznawanego przez 60% konsumentów w UE i Polsce.
7. W przyszłości płatność dobrostanowa powinna być w większym stopniu powiązana z wykorzystaniem ras rodzimych i zachowawczyh.
8. Konieczne jest połączenie hodowli i chowu z dalszymi etapami życia zwierzęcia. Przepisy krajowe dotyczące skracania lub całkowitego wyłączenia konieczności transportu zwierząt do rzeźni powinny zostać powiązane z płatnością za dobrostan. Należy powiązać z nią także humanitarny ubój zwierząt, w szczególności możliwość przeprowadzenia go w gospodarstwie przez rolników (tzw. ubój pastwiskowy z przeznaczeniem produktu na rynek, a nie tylko użytek własny).
9. Należy rozważyć interwencje i kierowanie środków na dobrostan w ramach PS WPR, mając na uwadze coraz większy problem epizootii w Polsce. Podwyższenie dobrostanu powinno być postrzegane jako prewencja chorób zakaźnych, zwłaszcza w powiązaniu z dekoncentracją produkcji zwierzęcej.
10. Warto rozważyć, z którymi systemami krajowymi (QMP, QAFP) lub zaliczanymi do unijnych systemów jakości żywności (rolnictwo ekologiczne, ochrona nazw produktów regionalnych i lokalnych) należy łączyć premię do otrzymywanej płatności dobrostanowej – zwłaszcza że płatność ta odbywa się w modelu sumowania punktów za określoną praktykę dobrostanową.

Bibliografia

- Dyrektywa Rady (UE) 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich.
- Dyrektywa Rady (UE) 1999/74/WE z dnia 19 lipca 1999 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony kur niosek.
- Dyrektywa Rady (UE) 2007/43/WE z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie ustanowienia minimalnych zasad dotyczących ochrony kurcząt utrzymywanych z przeznaczeniem na produkcję mięsa.
- Dyrektywa Rady (UE) 2008/120 z dnia 8 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń (wersja skodyfikowana).
- Dyrektywa Rady (UE) 2008/119/WE z dnia 18 grudnia 2008 r. ustanawiająca minimalne normy cieląt (wersja skodyfikowana).

- Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864/2. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20040900864>
- Dz.U. 2020 poz. 382. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 marca 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Dobrostan zwierząt” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000382>
- Dz.U. 2022 poz. 571. *Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Dobrostan zwierząt” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000571>
- Dz.U. 2023 poz. 412. *Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230000412>
- Dz.U. 2023 poz. 1530. *Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001530>
- Dz.U. 2024 poz. 1741. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001741>
- Europejski Trybunał Rachunkowy (2018). *Dobrostan zwierząt w UE – zmniejszanie dystansu między ambitnymi celami a praktycznym wdrażaniem*. Sprawozdanie Specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 31/2018.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2025). *Informacja na temat realizacji ekoschematu Dobrostan zwierząt na posiedzenie Podkomisji stałej do spraw dobrostanu zwierząt gospodarskich i ochrony produkcji zwierzęcej w Polsce oraz zwalczania chorób zakaźnych* (znak sprawy: DPB.ka.510.1.2025)

8. ROLNICTWO EKOLOGICZNE

WPŁYW INTERWENCJI PLANU STRATEGICZNEGO WPR NA ROZWÓJ ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO

DOROTA METERA

KOALICJA ŻYWA ZIEMIA, STOWARZYSZENIE FORUM ROLNICTWA
EKOLOGICZNEGO IM. MIECZYŚŁAWA GÓRNEGO

Wstęp

Kiedy w 2019 r. Komisja Europejska (KE) ogłosiła Komunikat o Europejskim Zielonym Ładzie i przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej (Komisja Europejska [KE], 2019), wiele organizacji ekologicznych i społecznych spodziewało się prawdziwej zmiany dotychczasowej polityki dla rolnictwa ekologicznego. W Komunikacie zapowiadano: „Plany strategiczne będą musiały odzwierciedlać bardziej ambitne cele obejmujące znaczące ograniczenie stosowania chemicznych pestycydów i zagrożeń z nimi związanych, jak również stosowania nawozów i antybiotyków” (KE, 2019, s. 14). Rok później KE wyznaczyła cel rozwoju rolnictwa ekologicznego – 25% powierzchni użytków rolnych do 2030 r. – w dwóch strategiach: Strategii „od pola do stołu” (KE, 2020a) i „Unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030” (KE, 2020b). Propozycje konkretnych działań KE przedstawiła w 2021 r., w Komunikacie o „Europejskim Planie Działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej” (KE, 2021a). Wkrótce potem Parlament Europejski, Rada Europejska i KE podpisały wspólną deklarację o ustanowieniu 23 września Dniem Rolnictwa Ekologicznego w UE (KE, 2021b). Do podniesienia rangi rolnictwa ekologicznego w polityce UE przyczynił się Janusz Wojciechowski, Komisarz UE ds. Rolnictwa, który docenił znaczenie rolnictwa ekologicznego dla zdrowia konsumentów i rozwoju wsi.

Rolnictwo ekologiczne po raz pierwszy w historii stało się tematem najważniejszych dokumentów politycznych Unii Europejskiej! Teraz nadszedł czas, by kraje członkowskie UE zrealizowały cele przedstawione w tych dokumentach.

Cele Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023-2027 w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego

Na podstawie założeń Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa (PIB) w polskim Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 przyjęto cel dla rolnictwa ekologicznego: 7% powierzchni użytków rolnych (UR). Jako wskaźnik rezultatu podano odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętych wsparciem w ramach WPR dla rolnictwa ekologicznego, z podziałem na utrzymanie i konwersję 4,53%. Oznacza to, że mimo wyznaczonego celu 7% powierzchni UR wsparcie finansowe przewidziano tylko do 4,53% tej powierzchni.

Rolnictwo ekologiczne jest obecnie jedynym zrównoważonym systemem produkcji regulowanym przez prawodawstwo UE z obowiązkową kontrolą i certyfikacją. Przyczynia się do ochrony różnorodności biologicznej, łagodzenia zmian klimatycznych, zdrowia gleby i jakości wody. Konieczne jest więc wzmożone wsparcie produkcji ekologicznej przez KE i państwa członkowskie.

W zaleceniach KE dla Polski w sprawie planu strategicznego WPR (KE, 2020c) czytamy:

Przyczynianie się do realizacji celu Europejskiego Zielonego Ładu dotyczącego powierzchni upraw ekologicznych poprzez znaczne zwiększenie starań na rzecz powstrzymania spadku i stymulowania wzrostu powierzchni upraw ekologicznych w Polsce dzięki wsparciu w ramach WPR zarówno w zakresie konwersji na uprawy ekologiczne, jak i utrzymania takich upraw. Jednocześnie trzeba zintensyfikować wysiłki i inwestycje mające na celu zwiększenie popytu na produkty ekologiczne w łańcuchu dostaw żywności, np. poprzez określenie potencjału lokalnej produkcji żywności ekologicznej, utworzenie odpowiednich struktur łańcucha dostaw żywności i rozpowszechnianie innowacyjnych podejść. [KE, 2020c, s. 7]

W 2021 r. IFOAM Organics Europe (Międzynarodowa Federacja Rolnictwa Ekologicznego) opublikowała raport (IFOAM Organics Europe, 2021), na podstawie którego można określić, jakich nakładów ze strony Unii Europejskiej i poszczególnych państw członkowskich wymaga osiągnięcie celu 25% powierzchni upraw prowadzonych w systemie ekologicznym do 2030 r., zgodnie z unijną Strategią „od pola do stołu”. Ekspertcy przedstawili dwa podstawowe scenariusze rozwoju: pierwszy, zakładający utrzymanie dotychczasowego tempa wzrostu, drugi – ambitny, lecz niezbędny do osiągnięcia wspomnianego celu. **IFOAM szacuje, że Unia Europejska powinna zwiększyć środki na wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego od 3 do 5 razy, a w przypadku niektórych państw członkowskich nawet dziesięciokrotnie. Cele**

zawarte w Strategii „od pola do stołu” są zgodne z wizją rozwoju UE zawartą w Europejskim Zielonym Ładzie i mają doprowadzić do neutralności klimatycznej w 2050 r. Wymaga to zwiększenia wsparcia dla rolników ekologicznych.

	UE-27	Polska
Udział ekologicznych UR w ogólnej powierzchni UR	9%	3,5%
Wsparcie ze środków UE (2018 r.) mln euro/rok	1 803	47
Potencjalny udział ekologicznych UR w ogólnej powierzchni UR	21,2%	10%
Odpowiednie wsparcie ze środków UE mln euro/rok	4 405-8 817	163-362
Zwiększony udział ekologicznych UR w ogólnej powierzchni UR	25%	11,8%
Odpowiednie wsparcie ze środków UE mln euro/rok	5 193-10 394	166-294

Tab. 1. Wsparcie niezbędne do rozwoju rolnictwa ekologicznego. Źródło: IFOAM, 2025.

W Planie finansowym do Planu Strategicznego przewidziano dla interwencji „Rolnictwo ekologiczne” środki finansowe na poziomie zbliżonym do wskazanego przez ekspertów IFOAM.

	ha	Orientacyjna roczna alokacja finansowa (całkowite wydatki publiczne w EUR)	Całkowita orientacyjna roczna alokacja finansowa (wkład Unii w EUR)
2024	102 530	40 158 502,00	22 087 176,10
2025	338 349	132 523 673,00	72 888 020,15
2026	603 387	236 332 998,00	129 983 148,90
2027	633 556	245 759 750,00	135 167 862,50
2028	658 901	250 147 798,00	137 581 288,90
Razem 2023-2029	2 336 723*	904 922 721,00	497 707 496,55

Tab. 2. Plan finansowy Planu Strategicznego dla WPR w odniesieniu do interwencji „Rolnictwo ekologiczne”. Źródło: PS WPR 2023-2027, s. 1138.

* Dostępny budżet, przy założeniu, że premie wypłacane są co roku do końca okresu programowania zgodnie z zasadą N + 2, czyli do 2029 r. włącznie.

Dotacje do powierzchni upraw ekologicznych

Rozwoju rolnictwa ekologicznego nie można jednak stymulować wyłącznie płatnościami do powierzchni upraw ekologicznych. Jak wskazała Komisja Europejska, kluczowe są także działania mające na celu zwiększenie popytu na produkty ekologiczne i rozpowszechnianie podejść innowacyjnych. Dlatego też w Planie Strategicznym przewidziano dla rolników dodatkowe zachęty do korzystania z innych interwencji.

Opis wymagań w ramach zobowiązań objętych interwencją I 8.11 „Rolnictwo ekologiczne”

Wymagania w ramach interwencji:

- Obowiązek produkcji ekologicznej i odpowiednie przeznaczenie zbioru.
- Uprawa gatunków roślin określonych na poziomie przepisów krajowych.

Forma i wysokość wsparcia

Płatność roczna przyznawana do hektara powierzchni upraw prowadzonych metodami ekologicznymi.

Szacowane stawki płatności dla poszczególnych grup upraw:

Grupa upraw	W okresie konwersji	Po okresie konwersji
Uprawy rolnicze	1 697 zł/ha	1 571 zł/ha
Uprawy warzywne	3 021 zł/ha	2 391 zł/ha
Uprawy zielarskie	1 856 zł/ha	1 856 zł/ha
Podstawowe uprawy sadownicze	3 105 zł/ha	1 961 zł/ha
Uprawy jagodowe	2 495 zł/ha	2 213 zł/ha
Ekstensywne uprawy sadownicze	1 326 zł/ha	1 326 zł/ha
Uprawy paszowe na gruntach ornych	1 638 zł/ha	1 504 zł/ha
Trwałe użytki rolne	1 043 zł/ha	1 043 zł/ha

Inne płatności:

- Małe gospodarstwa z uprawami ekologicznymi – 1 640 zł/ha.
- Premia za zrównoważoną produkcję roślinno-zwierzęcą – 573 zł/ha, jeśli gospodarstwo posiada obsadę zwierząt od 0,5 DJP/ha do 1,5 DJP/ha.
- Koszty transakcyjne – częściowa rekompensata z tytułu kosztów kontroli gospodarstwa przeprowadzanej przez jednostkę certyfikującą w ramach systemu kontroli w rolnictwie ekologicznym.

W praktyce stwierdzono szereg problemów wynikających z zapisów Planu Strategicznego. Zidentyfikowano je już podczas wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2020-2023, a nawet wcześniej.

Warunek „obsady zwierząt od 0,5 DJP/ha do 1,5 DJP/ha” obowiązywał przy płatnościach do upraw paszowych i trwałych użytków zielonych w PROW 2013-2020, a następnie stał się warunkiem otrzymania premii za zrównoważoną produkcję roślinno-zwierzęcą.

O wprowadzeniu szczególnego wsparcia do produkcji ekologicznej zaczęto dyskutować już w 2007 r., kiedy przestał obowiązywać pierwszy Plan Rozwoju Obszarów na lata 2004-2006, w ramach którego przewidziano dwudziestoprocentową premię za zrównoważoną produkcję roślinną i zwierzęcą. Od tego czasu przedstawiciele Rad ds. rolnictwa ekologicznego (ich nazwy zmieniały się przez lata) apelowali do kolejnych ministrów o wsparcie do produkcji zwierzęcej – niestety bezskutecznie. Pierwsza propozycja takiego wsparcia pojawiła się dopiero piętnaście lat później, w Planie Strategicznym na lata 2023-2027. Zmianę obsady zwierząt z 0,5 na 0,3 DJP/ha wprowadzono w 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1830) po 5 latach próśb organizacji rolnictwa ekologicznego. Ich przedstawiciele uzasadniali, że zmiana obowiązkowej obsady z 0,3 DJP/ha na 0,5 DJP/ha wprowadzona w 2018 r. jest wyjątkowo niekorzystna dla rolników, którzy najczęściej utrzymują tyle zwierząt, ile są w stanie wyżywić paszami z własnego gospodarstwa. Pozyskanie tych pasz dla zwierząt roślinożernych stało się w ostatnich latach niezwykle trudne ze względu na powracające susze, zwłaszcza dla gospodarstw położonych na słabszych glebach, co w praktyce uniemożliwia im spełnienie warunku obsady 0,5 DJP/ha. Dofinansowanie do produkcji zwierzęcej w gospodarstwach ekologicznych jest szczególnie ważne z uwagi na potrzebę nawożenia nawozami naturalnymi, najlepiej pochodzącymi od zwierząt z własnego gospodarstwa. Tymczasem w 2022 r. zwierzęta utrzymywało zaledwie 7,3% gospodarstw ekologicznych (Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych [GIJHARS], 2023). Dzieje się tak przede wszystkim z dwóch przyczyn: niedostatecznie rozwinięte przetwórstwo, dystrybucja i rynek ekologicznych produktów pochodzenia zwierzęcego oraz błędny system dotacji dla rolników ekologicznych. W związku z tym wiele gospodarstw ekologicznych zrezygnowało z ekologicznej produkcji zwierzęcej lub produkcji zwierzęcej w ogóle. Ponieważ teraz warunek obsady zmieniono na korzyść rolników, wrosła liczba wniosków o premię za zrównoważoną produkcję roślinno-zwierzęcą: w 2023 r. o premię ubiegało się 2438 producentów ekologicznych, a decyzję o przyznaniu płatności otrzymało 2412 producentów¹. W 2024 r. wniosek złożyło 5658 rolników – do dnia oddania do druku niniejszej publikacji brak danych o liczbie wydanych decyzji pozytywnych).

IFOAM szacuje, że Unia Europejska powinna zwiększyć środki na wsparcie rozwoju rolnictwa ekologicznego od 3 do 5 razy, a w przypadku niektórych państw członkowskich nawet dziesięciokrotnie.

Kolejnym warunkiem jest usuwanie starych sadów. W przypadku płatności do upraw sadowniczych producent musiał utrzymywać minimalną obsadę drzew owocowych przez cały okres pięcioletniego zobowiązania i jeszcze 2 lata po zakończeniu jego realizacji. W praktyce oznaczało to, że jeśli producent dokonał

¹ Dane z ARiMR z dn. 21.03.2025.

wymiany sadu lub zamiany rośliny uprawnej na danej działce, nie przysługiwała mu płatność do upraw ekologicznych, a nawet groziło to sankcjami wstecznymi nakładanymi przez ARiMR i zwrotem dotacji. Tymczasem sadownicy muszą mieć możliwość wymiany nasadzeń sadów starszych niż 10 lat, gdyż nowoczesne sady na słabo korzeniących się podkładach karłowych można użytkować jedynie przez okres około 10-15 lat. Ponadto w przypadku słabej koniunktury lub porażenia upraw przez choroby producent powinien mieć możliwość zamiany nieopłacalnej uprawy – przykładowo odmianę jabłoni, na którą jest małe zapotrzebowanie na rynku, mógłby zamienić na inną odmianę lub też inny gatunek roślin, na przykład maliny, których cena w ostatnich latach była atrakcyjna. Proces wymiany sadu (wycięcie drzew, wykarczowanie karp, zaoranie, wysianie roślin na zielony nawóz, przyoranie ich, uprawki i posadzenie nowego sadu) trwa zwykle kilka miesięcy, nie sposób więc oczekiwać, że ten sam sad będzie stale w tym samym miejscu – jest to niezgodne z dobrą praktyką rolniczą. Wprawdzie po wielu pismach z uwagami do tego wymogu odpowiednie rozporządzenia zmieniono. Zrobiono to jednak w sposób niedoskonały, ponieważ nałożono warunek usunięcia sadu „po przeprowadzeniu zbioru w tym roku” (Dz.U. 2024 poz. 32), co sprawia, że sad można usunąć wyłącznie po zbiorach jesienią, czyli tylko w listopadzie i grudniu. Niepotrzebnie ogranicza to możliwość usunięcia sadu zimą, od stycznia do marca, kiedy z reguły sadownicy mają więcej czasu i rozpoczynają cięcie zimowe sadów. Tak zmodyfikowane rozporządzenie nie pozwala również usunąć sadów w sytuacjach, gdy w ogóle nie było zbiorów owoców, na przykład w wyniku zniszczenia kwiatów lub zawiązków przez przymrozki wiosenne. W takich przypadkach stare nieowocujące sady można by usunąć nawet latem, a glebę przygotować pod uprawę innych roślin, by następnie posadzić je w drugiej połowie roku: na przykład truskawki, krzewy jagodowe lub inne rośliny sadownicze.

Interwencja „Rolnictwo ekologiczne” a ekoschematy

Wątpliwości budzi również fakt, że w procesie konsultacji Planu Strategicznego nie uwzględniono postulatu dotyczącego łączenia interwencji z niektórymi ekoschematami. Obecnie można je łączyć wyłącznie z następującymi ekoschematami:

- ekoschematem „Dobrostan zwierząt”;
- ekoschematem „Retencjonowanie wody na trwałych użytkach zielonych” (pod warunkiem realizacji na objętych nim gruntach zobowiązań ekologicznych);
- sześcioma praktykami w ramach ekoschematu „Rolnictwo węglowe i zarządzanie składnikami odżywczymi”: „Międzyplonami ozimymi lub wsiewkami śródplonowymi”, „Opracowaniem i przestrzeganiem planu nawożenia”, „Zróżnicowaną strukturą upraw”, „Wymieszaniem obornika na gruntach ornych w terminie 12 godzin od jego aplikacji”, „Stosowaniem nawozów naturalnych płynnych innymi metodami niż rozbryzgowo” i „Wymieszaniem słomy z glebą”.

Tymczasem należałoby dodać do tej listy inne ekoschematy, które nie stoją w sprzeczności z celami rolnictwa ekologicznego, na przykład:

- „Obszary z roślinami miododajnymi” (które są pożytkami dla pszczół lub można zbierać z nich nasiona do siewu roślin miododajnych w kolejnych latach);
- „Biologiczna ochrona upraw” (która nie jest obowiązkiem rolnika ekologicznego, lecz tylko jedną z możliwości różnych metod ochrony roślin, dopuszczonych do stosowania w rolnictwie ekologicznym);
- „Ekstensywne użytkowanie łąk i pastwisk z obsadą zwierząt” (jeśli obsada zwierząt na użytkach niskiej jakości jest mała, zwłaszcza w suchych latach powtarzających się od 2018 r.);
- „Zakładanie systemów rolno-leśnych” (z prawidłowo prowadzoną produkcją, bez samosiewek).

Ekoschemat „Biologiczna ochrona upraw” mógłby bardziej efektywnie wspierać zrównoważone stosowanie pestycydów, gdyby na jego realizację przeznaczono większe środki.

Ponadto ekoschemat „Biologiczna ochrona upraw” mógłby być bardziej efektywny, gdyby:

- przeznaczono na jego realizację większe środki. W PS zaplanowano budżet w wysokości 2 197 550 zł na lata 2023-2027, tj. na 5 tys. ha rocznie, czyli na 25 tys. ha przez 5 lat. Te kwoty są niewystarczające, biorąc pod uwagę, że wskaźnik udziału powierzchni użytków rolnych ze zrównoważonym stosowaniem pestycydów wynosi jedynie 0,18%. Na ten ekoschemat powinno się przeznaczyć większe nakłady finansowe, tak aby wskaźnik rezultatu w 2027 r. wynosił 25% upraw sadowniczych (ok. 100 tys. ha) i 25% upraw warzywniczych (ok. 50 tys. ha);
- dotyczył nie tylko zastosowania na danej uprawie środka ochrony roślin zawierającego mikroorganizmy jako substancje czynne, lecz także zastosowania metod i środków biologicznych. Należy wziąć pod uwagę, że obecnie w Polsce jest zarejestrowanych 45 preparatów mikrobiologicznych (tj. zawierających grzyby, bakterie, wirusy), które można zastosować na uprawach sadowniczych, jagodowych, warzywniczych, polowych;
- umożliwiał interwencję finansową polegającą na wsparciu zastosowania preparatów zawierających makroorganizmy, a także środków ochrony roślin pochodzenia roślinnego, które zawierają (jako substancje czynne) wyciągi lub ekstrakty z roślin wykorzystywane w ochronie biologicznej;
- zróżnicowano wysokość dofinansowania w zależności od typu uprawy. W uprawach roślin rolniczych często już pojedyncze zabiegi pozwalają skutecznie wykorzystać biologiczne środki ochrony roślin, co umożliwia znaczne lub całkowite pokrycie ich kosztów w ramach interwencji. Z kolei w uprawach roślin sadowniczych lub warzywniczych tych zabiegów należy

wykonać zdecydowanie więcej, a interwencja pokrywa zaledwie część poniesionych kosztów, co zniechęca rolników do stosowania tych rozwiązań. Ponadto zakres rejestracji biologicznych środków ochrony roślin jest zdecydowanie większy w różnych uprawach gatunków roślin sadowniczych i warzywniczych niż w przypadku gatunków rolniczych.

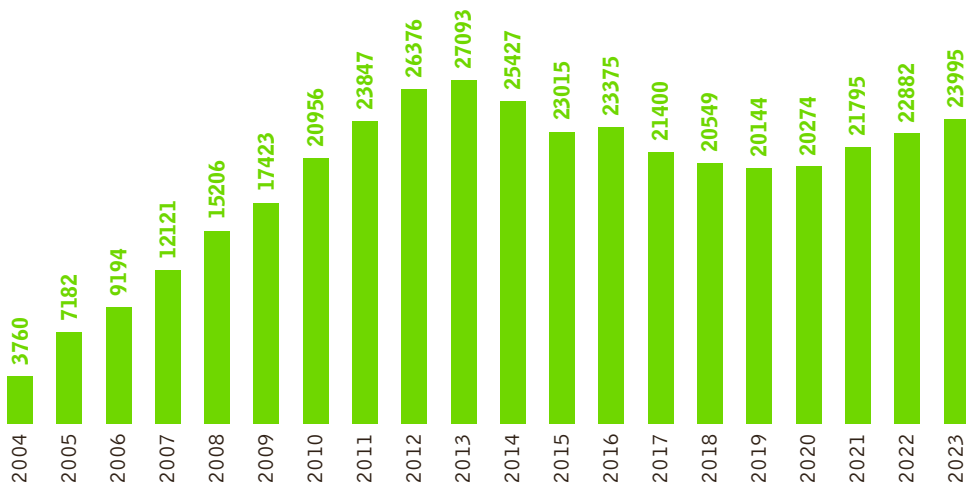
Inne interwencje wspierające rozwój rolnictwa ekologicznego

W Planie Strategicznym przewidziano uzupełnienie płatności do powierzchni upraw ekologicznych i premii za zrównoważoną produkcję zwierzęcą; do tego celu służą inne interwencje, w których gospodarstwa ekologiczne mają preferencje:

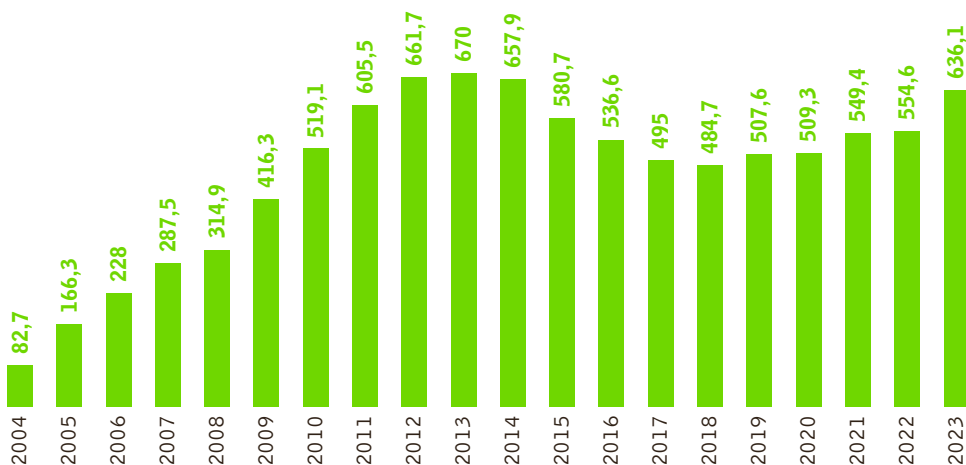
- I.13.4 Rozwój współpracy producentów w ramach systemów jakości żywności
- I.10.1.1 Inwestycje w gospodarstwach rolnych zwiększające konkurencyjność (dotacje)
- I.10.5 Rozwój małych gospodarstw
- I.11 Premie dla młodych rolników
- I.7.1 Interwencja w sektorze owoców i warzyw – Poprawa infrastruktury wykorzystywanej do planowania i organizacji produkcji, w tym do utrzymania jakości produktu w procesie produkcji, dostosowywania tej produkcji do popytu, optymalizacji kosztów produkcji oraz stabilizacji cen producentów owoców i warzyw
- I.10.7.1 Rozwój współpracy w ramach łańcucha wartości (dotacja) – poza gospodarstwem
- I.10.15 Inwestycje poprawiające dobrostan bydła i świń
- I.13.2 Tworzenie i rozwój grup producentów rolnych i organizacji producentów
- I.13.3. Promowanie, informowanie i marketing dotyczący żywności wytwarzanej w ramach systemów jakości
- I.13.5 Współpraca Grup Operacyjnych EPI.

Obecnie jest za wcześnie, by oszacować efektywność systemu wsparcia, obejmującego nowe interwencje. W 2023 i 2024 r. odbyły się nabory wniosków do interwencji I.10.5 Rozwój małych gospodarstw. W 2023 r. złożono 10 949 wniosków na kwotę 1,12 mld zł, zawarto 4 462 umowy na kwotę 452,26 mln zł i zrealizowano płatności na kwotę 9,31 mln zł dla 114 beneficjentów (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi [MRiRW], 2025), a w 2024 r. – 1 930 wniosków na kwotę 62,77 mln zł (Bernat, 2024).

Dotychczasowy system wsparcia, wdrażany w postaci dopłat do upraw ekologicznych, od 2024 r. nie został gruntownie zmieniony, chociaż wielokrotnie modyfikowano szereg jego elementów, np. listę roślin uprawnych, a wymagania dostosowano do tradycyjnej dobrej praktyki rolniczej, czyniąc je przyjaźniejszymi dla rolników – wprowadzono chociażby możliwość uprawy roślin na zielony nawóz. Dostępne dane z 2023 r. nie wykazują wyraźnych zmian trendu wywołanych nowymi interwencjami Planu Strategicznego:



Rys. 1. Powierzchnia, na której stosowano ekologiczne metody produkcji w latach 2004-2023 (w tys. ha).
Źródło: IJHARS



Rys. 2. Liczba producentów ekologicznych w latach 2004-2023. Źródło: IJHARS

W 2023 r. odnotowano wzrost liczby producentów o 4,9% i wzrost powierzchni upraw ekologicznych o 14,8 % w porównaniu do 2022 r.

Z danych dostępnych po pierwszym roku wdrażania Planu Strategicznego wynika, że tendencja wzrostu powierzchni i liczby producentów utrzymuje się na podobnym poziomie jak w poprzednich latach, gdy rolnictwo ekologiczne wspierano ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

REKOMENDACJE DLA LEPSZEGO WSPARCIA ROLNICTWA EKOLOGICZNEGO W NOWEJ WPR

13 września 2023 r. w orędziu o stanie UE przewodnicząca KE Ursula von der Leyen zapowiedziała rozpoczęcie dialogu strategicznego na temat przyszłości rolnictwa UE. Od stycznia 2024 r. trwała dyskusja z udziałem 29 głównych interesariuszy z europejskiego sektora rolno-spożywczego, społeczeństwa obywatelskiego, społeczności wiejskich i środowisk akademickich, której celem było uzyskanie porozumienia w sprawie dalszego rozwoju kluczowego sektora gospodarki europejskiej w nowym formacie dyskursu politycznego.

Sprawozdanie z dialogu strategicznego (KE, 2024) opublikowane we wrześniu 2024 r. zawiera wytyczne dla Komisji Europejskiej, innych instytucji europejskich i państw członkowskich. Celem jest stworzenie społecznie odpowiedzialnych, ekonomicznie korzystnych i zrównoważonych środowiskowo systemów rolno-spożywczych. Rolnictwa ekologicznego dotyczy jedna z 14 rekomendacji, „Wzmacnianie zrównoważonych praktyk rolniczych”: „Komisja Europejska i państwa członkowskie muszą nadal wspierać produkcję ekologiczną, a także praktyki rolnictwa agroekologicznego” (KE, 2024, s. 63, tłum. D.M.).

Rolnictwo ekologiczne jest obecnie jedynym zrównoważonym systemem produkcji regulowanym przez prawodawstwo UE z obowiązkową kontrolą i certyfikacją. Przyczynia się do ochrony różnorodności biologicznej, łagodzenia zmian klimatycznych, zdrowia gleby i jakości wody. Konieczne jest więc wzmożone wsparcie produkcji ekologicznej przez KE i państwa członkowskie.

Powinny one:

- zapewnić zrównoważony rozwój podaży i popytu, stymulując popyt na produkty ekologiczne, np. poprzez zrównoważone zamówienia publiczne;
- wzmocnić rynek produkcji ekologicznej, inwestując w promocję europejskiego logo produkcji ekologicznej w UE i krajach trzecich oraz wspierając sprzedawców detalicznych i przetwórców poprzez ustalenie spójniejszych wymogów oraz mniej uciążliwe przepisy i kontrole;
- wesprzeć sprzedawców detalicznych i przetwórców, ustalając spójniejsze wymogi, a także stosując mniej uciążliwe przepisy i kontrole;
- zapewnić odpowiednie finansowanie w celu wsparcia konwersji i utrzymania gospodarstw ekologicznych;
- zwiększyć finansowanie badań dla rolnictwa ekologicznego w ramach europejskich partnerstw innowacyjnych i przyszłych programów badawczych UE;
- ustanowić politykę i mechanizmy finansowania na rzecz tworzenia i rozpowszechniania wiedzy, a także włączyć edukację w zakresie rolnictwa ekologicznego i agroekologii do głównego nurtu szkoleń rolniczych na wszystkich poziomach;
- wspierać rozwój sieci rolnictwa ekologicznego i usług doradczych.

Również IFOAM Organics Europe w swojej wizji nowej WPR (IFOAM Organics Europe, 2024) wskazuje, że przejście na zrównoważone systemy rolno-spożywcze może przynieść korzyści przyrodzie, rolnikom i całemu społeczeństwu. Potrzebna jest ambitna reforma WPR, która umożliwi transformację agroekologiczną europejskiego rolnictwa, a jednocześnie pozwoli:

- udzielić wsparcia wszystkim rolnikom, którzy chcą przekształcić swoje gospodarstwa w sposób zrównoważony, stosując podejście obejmujące całe gospodarstwo;
- odpowiednio wynagradzać rolników produkujących w systemach zrównoważonego rozwoju – w tym rolników ekologicznych – za korzyści, jakie już teraz przynoszą środowisku i społeczeństwu. Można byłoby wtedy wyjść poza metodę obliczania „dodatkových kosztów i utraconych dochodów” i wynagrodzić za dobra publiczne za pomocą zachęt.

Proponowane są dwie linie finansowania:

- Pierwsza linia mogłaby zapewnić wsparcie (z budżetu społeczno-gospodarczego w ramach WPR) dochodów dla rolników, którzy takiego wsparcia naprawdę potrzebują;
- Druga linia pozwoliłaby wynagrodzić rolników za ich wkład w ochronę i poprawę usług ekosystemowych w kluczowych obszarach: ochrona gleby, wpływ na wodę, klimat i różnorodność biologiczną. Pozwoliłoby to osiągnąć ambitne cele w zakresie ochrony środowiska i wypracować spójne podejście obejmujące całe gospodarstwo, przy jednoczesnym uproszczeniu procedur administracyjnych dla rolników i organów krajowych. Te płatności można suplementować dopłatami uzupełniającymi, zarządzanymi przez państwa członkowskie na szczeblach lokalnym, regionalnym i krajowym w celu dostosowania do priorytetów i specyfiki każdego państwa członkowskiego.

Rolnicy wiązali duże nadzieje z prezydencją Polski w Radzie Europejskiej. Na posiedzeniu Rady AGRIFISCH 27 stycznia 2025 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi Czesław Siekierski zapowiedział, że będzie negocjował uproszczenie WPR, zgodnie z oczekiwaniami rolników. Ponadto Niemcy wspierane przez 16 innych krajów (tym m.in. Belgię, Bułgarię, Chorwację, Cypr, Czechy, Danię, Estonię, Francję, Grecję, Węgry, Irlandię, Łotwę, Litwę, Rumunię, Słowację i Słowenię) przekazały KE notę z zaleceniami dotyczącymi usprawnienia prawodawstwa ekologicznego „w celu uproszczenia i obniżenia kosztów” (Sekretariat Generalny Rady UE, 2025). Zalecenia te obejmują: zbadanie potrzeby wprowadzenia szczegółowych przepisów i wyjaśnienie przepisów niejednoznacznych, a także ograniczenie podwójnych kontroli i zmniejszenie nakładu pracy nad dokumentacją w przypadku gospodarstw ekologicznych.

Można więc mieć nadzieję, że w dialogu z decydentami uda się wypracować – metodą małych kroków – nowy model wsparcia rolnictwa ekologicznego. **Bez zbędnych barier biurokratycznych można w dalszym ciągu utrzymać właściwe standardy produkcji i wysoką jakość produktów ekologicznych.** Trzeba również

zapewnić odpowiednie wsparcie finansowe aktywnym rolnikom ekologicznym, dbając jednocześnie o właściwe wydatkowanie środków publicznych służących realizacji celów WPR.

Bibliografia

- Bernat, P. (2024). Do ARiMR wpłynęło aż 1400 wniosków w naborze na Rozwój małych gospodarstw. Jakie wsparcie otrzymają rolnicy? <https://www.topagrar.pl/articles/doplata-prow-i-vat/do-ari-mr-wplynelo-az-1400-wnioskow-w-naborze-na-rozwoj-malych-gospodarstw-jakie-wsparcie-otrzymaja-rolnicy-2520035>
- Dz.U. 2023 poz. 1830. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 września 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001836/O/D20231836.pdf>
- Dz.U. 2024 poz. 32. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 grudnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2024000032/O/D20240032.pdf>
- Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (2023). *Raport o stanie rolnictwa ekologicznego w Polsce w latach 2021-2022*.
- Główny Inspektorat Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (2024). *Rolnictwo ekologiczne w Polsce i Unii Europejskiej* [prezentacja].
- IFOAM Organics Europe (2021). *Organic in Europe. Prospects & Developments for Organic in National CAP Strategic Plans*.
- IFOAM Organics Europe (2024). *A Common Agricultural Policy Fit for The Future. The Vision of the Organic Movement for the CAP Post 2027*.
- Komisja Europejska (2019). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład*. COM(2019) 640. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2019:640:FIN>
- 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. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF
- Komisja Europejska (2020b). *Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 Przywracanie przyrody do naszego życia*. COM(2020) 380. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020DC0380>
- Komisja Europejska (2020c). *Dokument roboczy służb Komisji. Zalecenie Komisji dla Polski w sprawie planu strategicznego WPR towarzyszący dokumentowi: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Zalecenia dla państw członkowskich w sprawie ich planów strategicznych dotyczących wspólnej polityki rolnej*. SWD(2020) 389. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0389>
- Komisja Europejska (2021a). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady (UE), Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie planu działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej*. COM(2021) 141 final/2. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52021DC0141R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52021DC0141R(01))
- Komisja Europejska (2021b). *Agriculture: Launch of an annual EU organic day*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4821

- Komisja Europejska (2024). *Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, A shared prospect for farming and food in Europe*. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (2025). *Roczne sprawozdanie z realizacji celów Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 za 2024 rok*.
- Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej (2025). *AOB item for the meeting of the "Agriculture and Fisheries" Council on 27 January 2025. Reducing administrative burden for organic farmers and processors – Information from Germany, supported by Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czechia, Denmark, Estonia, France, Greece, Hungary, Ireland, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5499-2025-INIT/en/pdf>

9. CO DALEJ Z WPR?

REKOMENDACJE

BOGUMIŁA BŁASZKOWSKA, ANNA JAKUBOWSKA,
DOROTA METERA, ALEKSANDRA PĘPKOWSKA-KRÓL,
JUSTYNA ZWOLIŃSKA

Jak powinna zmienić się WPR po 2027 r., by w znacznie większym stopniu uwzględniła potrzeby społeczno-ekonomiczne wszystkich uczestników łańcucha żywnościowego, zwłaszcza rolników i konsumentów? Jak zadbać za jej pośrednictwem o bezpieczeństwo żywnościowe obecnych i przyszłych pokoleń? Jak sprawić, by wreszcie służyła ochronie środowiska i klimatu? Częściową odpowiedź na te pytania stanowią poniższe rekomendacje. Wskazują one najważniejsze kierunki postulowanych zmian w przyszłej WPR i polskim Planie Strategicznym, jednocześnie podsumowując wnioski i zalecenia przedstawione w poszczególnych rozdziałach raportu.

1 WYSOKOŚĆ I PODZIAŁ ŚRODKÓW PRZEZNACZONYCH DLA ROLNICTWA –

Do WPR wprowadzono już mechanizmy wpływające na oszczędniejsze gospodarowanie przewidzianymi w niej środkami, tj. *capping* lub degresywność płatności. Ich celem jest zatrzymanie odpływu lwiej części środków do podmiotów użytkujących najwięcej ziemi rolnej. Te mechanizmy należy utrzymać, jednak najważniejszym kierunkiem byłoby wycofanie wsparcia dla rolnictwa stosującego przemysłowe metody produkcji rolnej, zwłaszcza wielkotowarowej produkcji zwierzęcej i wielkopowierzchniowych, monokulturowych upraw. Te systemy produkcji są bowiem pozbawione elementu zrównoważenia; brak im odporności na kryzysy, które nie rzadko same pogłębiają. **Środki publiczne (z budżetu UE i krajowe) należy w pierwszej kolejności przeznaczać na wzmocnienie zrównoważonego rozwoju produkcji rolnej i poprawę jej odporności. Priorytetem powinno być kierowanie publicznego wsparcia do producentów rolnych, których sytuacja ekonomiczna nie pozwala samodzielnie wprowadzić takich zmian.** Z pewnością nie powinny korzystać z niego sektory produkcji rolnej, które osiągają wysokie zyski, jednocześnie przenosząc koszty (np. pomoc w przypadku strat z powodu suszy, odszkodowania za epizootie) na wydatki publiczne. W Dialogu Strategicznym, który Komisja Europejska przeprowadziła w 2024 r. zwrócono uwagę, że środki przeznaczone dotychczas na budżet WPR są zbyt małe, by można było uwzględnić wszystkie potrzeby środowiskowe, dlatego należy uzupełnić je z innych funduszy UE. Natomiast w drugim pakiecie uproszczeń WPR, Komisja Europejska wskazała, że systemem produkcji rolnej o największym poziomie zrównoważenia jest rolnictwo ekologiczne.

2 ŚRODKI NA DOBRA PUBLICZNE – Od dłuższego czasu trwa dyskusja dotycząca rezygnacji z płatności do hektara i zastąpienia ich alternatywnymi sposobami wspierania dochodowości gospodarstw rolnych. **Najczęściej wraca propozycja wynagradzania rolników za dostarczanie dóbr publicznych**, do których zalicza się zwiększenie różnorodności biologicznej i krajobrazowej, retencji wody, zapewnienie wysokiej jakości wód powierzchniowych oraz poprawę stanu jakości gleb. W szerszym ujęciu za dobra publiczne uznamy także: **dostarczanie żywności wysokiej jakości** (z uwagi na jej korzystny wpływ na poprawę zdrowia publicznego) i **poprawę jakości życia** (zarówno na obszarach wiejskich, jak i poza nimi), np. w związku ze zmniejszoną emisyjnością różnego rodzaju zanieczyszczeń z produkcji rolnej. Wreszcie, za dobro publiczne można uznać korzystny wpływ działalności rolniczej na **rozwój zróżnicowanych funkcji terenów wiejskich**. Obecnie jedyną formą wynagradzania rolników za stosowanie praktyk prośrodowiskowych i proklimatycznych, a także praktyk mających korzystnie wpływać na bezpieczeństwo, jakość żywności i dobrostan zwierząt gospodarskich, jest rekompensata za „poniesione koszty i utracone korzyści”. W przypadku wielu najambitniejszych i jednocześnie wymagających rozwiązań takie wynagrodzenie jest niewystarczające. Dlatego wysokość płatności w ramach dobrowolnych praktyk prośrodowiskowych musi istotnie wzrosnąć, uwzględniając tym samym wartość dóbr publicznych. Musimy **odrzucić podejście rekompensacyjne**, by wreszcie skupić uwagę na kluczowej roli wartości dóbr publicznych, zarówno dla rolnictwa, jak i całego społeczeństwa.

3 PŁATNOŚCI PRZYZNAWANE W OPARCIU O REZULTAT – Niezależnie od wyboru podejścia do finansowania prośrodowiskowych praktyk rolniczych – utrzymanie rekompensat albo płatności związanych z dostarczaniem dóbr publicznych – priorytetem powinno być rozliczanie środków WPR otrzymanych przez beneficjentów w oparciu o wynik (ang. *result-based solutions*). Ich przyznanie ma przecież skutkować **osiągnięciem konkretnego i wymiernego rezultatu stosowanej praktyki. Bezcelowe jest takie stosowanie praktyk, które nie daje zakładanego rezultatu, np. zwiększenia różnorodności biologicznej**. W niektórych przypadkach dobrą alternatywą mogą być systemy hybrydowe, oparte zarówno na wymogach, jak i na wynikach, przewidujące premię za osiągnięcie rezultatu. Z punktu widzenia rolnika systemy takie zmniejszają bowiem ryzyko utraty całej płatności, jeżeli z powodów niezależnych od niego nie udało się osiągnąć zakładanego rezultatu. Należy także zmienić zasady wypłacania odszkodowań za straty w działalności rolniczej i uzależnić je od uprzedniego podejmowania przez rolnika praktyk dla ochrony wody, gleby, powietrza, różnorodności biologicznej czy dobrostanu zwierząt. Przykładem mogą być odszkodowania z powodu suszy, otrzymywane, mimo że w gospodarstwie rolnym nie podjęto żadnych działań w celu poprawy retencji wody, a także odszkodowania za straty z powodu epizootii, wypłacane podmiotom, które nie starały się zwiększyć dobrostanu zwierząt.

4 MONITORING REZULTATÓW, UJEDNOLICENIE WSKAŹNIKÓW – Dla norm

GAEC i ekoschematów już na etapie ich definiowania i planowania należy określić wskaźniki efektów środowiskowych i klimatycznych, które następnie byłyby monitorowane. **Podstawą do oceny skutków przyjętych i finansowanych rozwiązań powinien być monitoring przyrodniczych i środowiskowych efektów wdrażania poszczególnych praktyk.** Obecnie taki monitoring prowadzi się wyłącznie w odniesieniu do działań rolno-środowiskowo-klimatycznych ukie-
runkowanych na ekstensywne użytkowanie wybranych siedlisk przyrodniczych. Dużym niedopatrzeniem jest brak monitoringu w odniesieniu do norm GAEC i ekoschematów, gdyż zebrana w ten sposób wiedza jest niezbędna do ulepsza-
nia przyjętych rozwiązań i procesów powiązanych z ich wdrażaniem.

5 ROZWIĄZANIA OPARTE NA PRZYRODZIE I WSPÓŁPRACA KRAJOBRA- ZOWA – Niestety, przyjęte w polskim Planie Strategicznym dla WPR (a także

wcześniejszych okresach programowania) interwencje i działania skierowane na poprawę ochrony środowiska i klimatu cechuje brak spójności i synergii. Nato-
miast skuteczniejsze **wdrażanie rozwiązań opartych na przyrodzie wymaga podejścia krajobrazowego, czyli ich planowania i realizacji w skali krajobrazu lub ekosystemu, a nie tylko pojedynczych gospodarstw.** Dotyczy to zwłaszcza retencjonowania wody, ochrony i odtwarzania torfowisk, półnaturalnych łąk oraz stref buforowych. WPR powinna wprowadzić możliwość zbiorowego realizowa-
nia interwencji i zachęcać rolników do współpracy, ponieważ koordynacja w skali krajobrazu jest skuteczniejsza i pozwala osiągnąć lepsze rezultaty. W przypadku niektórych praktyk, zwłaszcza związanych z retencją wody na gruntach rolnych, a także powiązanych z nią ponownym nawadnianiem torfowisk i łąk, koordyna-
cja może okazać się jedynym rozwiązaniem pozwalającym osiągnąć efektywną retencję krajobrazową wody na dużą skalę. Ponadto, wspólne wdrażanie rozwią-
zań opartych na przyrodzie przez grupy rolników służy m.in. wzmocnieniu więzi społecznych i budowaniu silniejszego społeczeństwa lokalnego. Dużą zaletą jest również zmniejszenie obciążenia poszczególnych gospodarstw kosztami transakcyjnymi. Ważne by w realizacji działań na poziomie krajobrazowym stosowano obowiązujące dokumenty planistyczne, zwłaszcza plany zadań ochronnych obsza-
rów Natura 2000. Wspólne wdrażanie rozwiązań opartych na przyrodzie musi być jednak możliwe również poza obszarami Natura 2000. Obecnie dominują „łatwe”
rozwiązania, wdrażane wyłącznie na poziomie indywidualnych gospodarstw, które nie wykraczają istotnie ponad obowiązujące normy, a ich skutki środowiskowe są niewielkie. Dostępność zachęt dla rozwiązań opartych na przyrodzie jest ogra-
niczona (mała liczba interwencji, skromne środki na nie przeznaczone), a przy tym są niezbyt popularne wśród rolników. Konieczna jest zatem szeroka kampa-
nia edukacyjno-informacyjna dotycząca takich rozwiązań (zob. punkt 13). Innym mechanizmem podziału środków przewidzianym w WPR jest zakaz łączenia niektórych płatności. W określonych przypadkach możliwość łączenia mogłaby wpłynąć korzystnie na ochronę środowiska i klimatu w rolnictwie, dlatego też w przyszłości warto rozważyć jej wprowadzenie. Powinna dotyczyć interwencji,

których łączne stosowanie w największym stopniu podnosi poziom ochronny, stanowi motywację ekonomiczną dla rolników lub przynosi inne korzyści społeczne.

6 POŁĄCZENIE PRODUKCJI ROŚLINNEJ I ZWIERZĘCEJ – W planowaniu interwencji priorytetem należy uczynić wsparcie dla gospodarstw, które łączą produkcję roślinną i zwierzęcą, z preferencją tych, które stosują wypas, tak aby dążyć do **zamkniętego cyklu produkcji (GOZ – gospodarka obiegu zamkniętego) w gospodarstwie rolnym. Pozwoli to zmniejszyć uzależnienie rolników od zakupu środków zewnętrznych do produkcji**, za które muszą płacić coraz wyższe ceny. To połączenie wpływa korzystnie na ochronę gleb i pozwala (przynajmniej częściowo) zrezygnować z nawozów mineralnych. Ponadto może także skutkować rozproszeniem produkcji zwierzęcej i zmniejszeniem jej intensywności, a co za tym idzie – poprawą dobrostanu zwierząt gospodarskich, podwyższeniem ich odporności na choroby i zmniejszeniem zanieczyszczenia środowiska o charakterze punktowym lub lokalnym. Jest to wskazane również ze względu na potrzebę ochrony i odtwarzania półnaturalnych łąk i pastwisk. Należy premiovować systemy produkcji rolnej, które łączą uprawę roślin z hodowlą lub chowem zwierząt, np. **ekstensywny wypas, systemy rolno-leśne i rolnictwo ekologiczne**. Warto ponadto wspierać współpracę między gospodarstwami w ramach GOZ, np. dostarczanie przez gospodarstwa z produkcją zwierzęcą wysokiej jakości nawozów naturalnych do gospodarstw specjalizujących się w uprawach sadowniczych lub warzywniczych.

7 DOBROSTAN ZWIERZĄT GOSPODARSKICH – Obecnie nie istnieje możliwość oceny rezultatów ekoschematu „Dobrostan zwierząt” zarówno pod względem poprawy życia zwierząt, jak i zmniejszonego stosowania antybiotyków w produkcji zwierzęcej, a także ochrony środowiska i klimatu. Powinno to ulec zmianie, a **poprawę dobrostanu należy połączyć z praktykami korzystnymi dla ekosystemu**. Ponadto, należy jak najszybciej **wyłączyć z tej interwencji możliwość stosowania praktyk, które nie mają nic wspólnego z dobrostanem zwierząt** i poddać ekoschemat rzetelnej weryfikacji, by ocenić (również na podstawie dowodów naukowych), czy rzeczywiście wykraczają one poza prawnie przyjęte minimum w zakresie ochrony zwierząt gospodarskich. Najlepszym rozwiązaniem byłby rozwój produkcji zwierzęcej w systemie rolnictwa ekologicznego, gdyż są w nim prawnie uregulowane wysokie (a nie tylko podwyższone) standardy dobrostanu zwierząt, a logo rolnictwa ekologicznego jest rozpoznawane przez wielu konsumentów.

8 WSPARCIE ROZWOJU RYNKU ŻYWNOŚCI EKOLOGICZNEJ – Plan Strategiczny można lepiej wykorzystać do wspierania rozwoju rynku produktów ekologicznych, co wpłynie na podniesienie dochodów rolników ekologicznych. Ponadto, z uwagi na stosowane w rolnictwie ekologicznym biologiczne metody i środki ochrony roślin, a także nawozy naturalne i mineralne występujące w przyrodzie – jest to korzystne również dla ochrony środowiska, a oprócz tego

zwiększa dostęp konsumentów do żywności wysokiej jakości. Zrównoważony rozwój podaży i popytu produktów ekologicznych można utrzymać **przez odpowiednie połączenie płatności ekologicznych dla rolników oraz interwencji wspierających inwestycje w gospodarstwach ekologicznych i przez stymulowanie popytu na produkty ekologiczne. Ważnym elementem tego ostatniego powinny być: zielone zamówienia publiczne i systemowe wprowadzenie żywności ekologicznej do posiłków oferowanych w placówkach edukacyjnych dla dzieci i młodzieży.**

9 PROMOCJA WIEDZY O SYSTEMIE PRODUKCJI I CERTYFIKACJI W ROLNICTWIE EKOLOGICZNYM

Fundusze Planu Strategicznego powinny być efektywniej wykorzystane w celu upowszechniania wiedzy o systemie produkcji w rolnictwie ekologicznym wśród producentów, przede wszystkim rolników. Dotyczy to zwłaszcza lepszego zrozumienia obowiązków prawnych i wymagań dotyczących prawidłowej dokumentacji, które rolnicy często uznają za przejaw „biurokracji”. Tym działaniom musi towarzyszyć **rzeczywiste upraszczanie przepisów prawnych i usuwanie zbędnych barier biurokratycznych, a także prowadzenie mniej uciążliwych, ale skuteczniejszych kontroli.** Promowanie europejskiego logo produkcji ekologicznej w UE oraz walorów rolnictwa ekologicznego dla środowiska i konsumentów jest niezbędnym uzupełnieniem działań na rzecz rozwoju rynku żywności ekologicznej.

10 ZAPEWNIENIE ODPOWIEDNIEGO FINANSOWANIA W CELU WSPARCIA KONWERSJI I UTRZYMANIA GOSPODARSTW EKOLOGICZNYCH

Bezpośrednie wsparcie finansowe rolników ekologicznych w postaci płatności ekologicznych do powierzchni upraw, zrównoważonej produkcji roślinnej i zwierzęcej, a także kosztów kontroli i certyfikacji jest tradycyjnie ważnym instrumentem zachęty dla rolników ekologicznych i rolników zainteresowanych rozpoczęciem konwersji. Ten system należy utrzymać i na bieżąco go udoskonalać. Ważne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu płatności, który zadowoli rolników, zapewniając im zwrot utraconych korzyści i poniesionych kosztów. Z drugiej strony należy zadbać o prawidłowe wydatkowanie środków publicznych zgodne z celami tego działania.

11 WSPARCIE WSPÓŁPRACY POMIĘDZY PRODUCENTAMI ROLNYMI I KONSUMENTAMI

Należy odejść od planowania i finansowania współpracy tylko między podmiotami wytwarzającymi żywność – producentami i przetwórcami. Wysokość środków WPR kierowana na taką współpracę jest nieadekwatna do osiągniętego rezultatu, którym ma być przede wszystkim wzmocnienie pozycji rolników na rynku. Promocja ich żywności jest często nieudana, ponieważ planuje się ją bez dostatecznego uwzględnienia strony konsumenckiej. **Wsparcie finansowe ze środków WPR powinno być skierowane na rozwój bezpośredniej współpracy pomiędzy rolnikami i konsumentami, na przykład w formie kooperatyw spożywczych lub Rolnictwa Wspieranego Społecznie (RWS).**

Przyniosłoby to wiele korzyści – skrócenie łańcucha dostaw, wykluczenie pośredników (lepszy dochód i lepsza cena), lepsze dostosowanie oferty do oczekiwań konsumentów przy jednoczesnym zwiększeniu elastyczności produkcji i ograniczeniu ilości zmarnowanej żywności. Korzyść społeczna jest nie mniej ważna: polega na zbliżeniu różnych grup społecznych, budowaniu zaufania i poczucia współodpowiedzialności za produkcję żywności, szerzeniu wiedzy o znaczeniu rolników w procesie zapewniania jakościowej żywności.

12 INNE SPOJRZENIE NA ROLĘ MAŁYCH GOSPODARSTW – Należy zrezygnować z oceny znaczenia małych gospodarstw wyłącznie przez porównywanie ich siły ekonomicznej do gospodarstw większych (zwłaszcza wysokotowarowych). W ten sposób neguje się rolę małych gospodarstw jako miejsc **produkcji żywności – zwłaszcza w skali lokalnej: zapewniania bezpieczeństwa żywnościowego, dostarczania żywności wysokiej jakości i możliwości nawiązania bezpośrednio współpracy z konsumentami**. Małe gospodarstwa pełnią wiele funkcji, także społecznych i kulturowych, stanowią o możliwości rozwoju obszarów wiejskich. Mają także największy potencjał w zakresie dostarczania ekosystemowych dóbr publicznych, w tym różnorodności biologicznej. Dotychczasowe działania na rzecz ochrony małych gospodarstw finansowane ze środków WPR są jednak niewystarczające i nie pozwalają zatrzymać spadku ich liczby. Istnieje ponadto wyraźny rozdźwięk między planowaniem środków WPR dla małych gospodarstw, w którym nie uwzględnia się barier rynkowych i negatywnego podejścia do małych gospodarstw w polityce krajowej. Krótko mówiąc, nie ma pomysłu na małe gospodarstwa, a niewłaściwe ukierunkowanie środków WPR nie pozwala przywrócić aktywności tych gospodarstw w zakresie produkcji żywności.

13 EDUKACJA, KOMUNIKACJA, DORADZTWO – Beneficjenci środków publicznych muszą rozumieć cel finansowanego działania, akceptować go i mieć przekonanie, że jego realizacja przyniesie korzyści osobiste i społeczne. Powstaje uzasadnione pytanie, na ile obecny system doradztwa rolniczego oraz **programy nauczania w edukacji rolniczej wspierają rolników w podejmowaniu działań sprzyjających lepszej ochronie zasobów naturalnych i dostrzeganiu związków z tym korzyści**, zwłaszcza że są one widoczne dopiero po dłuższym czasie. Należy o nich szeroko informować w **ramach kampanii edukacyjnej dotyczącej rozwiązań opartych na przyrodzie i innych praktyk przyjaznych środowisku. Decydenci muszą zacząć traktować wydatki na realizację rozwiązań opartych na przyrodzie jako inwestycje z wysoką stopą zwrotu** – a takim wydatkiem jest także dobrze zaplanowana i prowadzona kampania. Na podstawie badań można stwierdzić, że da się uzyskać wysoką akceptację społeczną dla ponoszenia kosztów odtwarzania i ochrony zasobów przyrodniczych, wymaga to jednak skutecznych działań kampanijnych. Skoro można w ten sposób zachęcać rolników do nowych technologii, to z pewnością da się to zrobić również w odniesieniu do lepszej ochrony przyrody i środowiska – wyboru korzystania z rozwiązań opartych na przyrodzie.

Fundacja im. Heinricha Bölla w Warszawie

Fundacja im. Heinricha Bölla to niemiecka fundacja zielonej polityki, która działa w ponad 60 krajach poprzez 32 biura zagraniczne na rzecz zrównoważonego rozwoju, demokracji płci i międzykulturowego porozumienia. Przedstawicielstwo w Warszawie prowadzi projekty w obszarach Energia & Klimat, Europejska Polityka Rolna, Demokracja & Prawa Człowieka, Europa & Sprawy Międzynarodowe oraz Dialog Bałtycki. Celem Fundacji jest wzmacnianie demokracji i praw człowieka, zwiększanie partycypacji obywatelskiej oraz promowanie długofalowej, zrównoważonej modernizacji społeczno-ekonomicznej w oparciu o trwały i sprawiedliwy rozwój oraz czyste środowisko. Osią łączącą wszystkie działania są wspólne europejskie wartości.



Fundacja im. Heinricha Bölla
ul. Żurawia 45, 00-680 Warszawa
<https://pl.boell.org/pl>
pl-info@pl.boell.org

Koalicja Żywa Ziemia

Koalicja Żywa Ziemia powstała jesienią 2018 roku. Jest niesformalizowaną grupą, którą tworzą organizacje i ruchy działające w obszarze rolnictwa i żywności. Celem działalności Koalicji jest kształtowanie polityki rolnej i żywnościowej w kierunku sprawiedliwej społecznie i odpowiedzialnej wobec środowiska naturalnego produkcji, dystrybucji i konsumpcji żywności.

Obszary działania:

1. Kształtowanie polityki na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim, w tym Wspólnej Polityki Rolnej UE;
2. Działanie na rzecz ograniczenia negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko;
3. Promowanie i popularyzacja agroekologii;
4. Promowanie i popularyzacja certyfikowanej produkcji ekologicznej;
5. Podnoszenie świadomości społecznej na temat odpowiedzialnej konsumpcji;
6. Zapewnienie możliwości współpracy oraz wymiany wiedzy pomiędzy rolnikami, konsumentami, organizacjami społecznymi oraz przedstawicielami władzy publicznej.



Koalicja Żywa Ziemia
<https://koalicjazywaziemia.pl/>
kontakt@koalicjazywaziemia.pl