

JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA

Wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE

1. Rolnictwo wywiera znaczący wpływ na stan środowiska w Europie. Wskazuje na to już sam fakt, że niemal połowę powierzchni obszaru Unii Europejskiej stanowią użytki rolne¹. Działalność rolnicza odegrała istotną rolę w tworzeniu i utrzymaniu wielu cennych krajobrazów wiejskich oraz siedlisk stanowiących ostoję dla zwierząt i roślin. Ich przetrwanie jest całkowicie zależne od lokalnych ekosystemów wiejskich, opartych na ekstensywnej gospodarce agrarnej. Rolnictwo stanowi też jeden z najistotniejszych czynników kształtujących dziedzictwo kulturowe Europy.

Obecnie w wyniku szeregu niekorzystnych zjawisk, takich jak np. intensyfikacja i chemizacja rolnictwa czy porzucanie gospodarki rolnej, stan różnorodności biologicznej obszarów rolniczych osiągnął poziom krytyczny. Z monitoringu przyrodniczego w Polsce wynika, że w najgorszym stanie znajdują się, obok siedlisk wrażliwych na zmiany warunków hydrologicznych, właśnie zbiorowiska półnaturalne, zagrożone odłogowaniem lub intensyfikacją użytkowania rolniczego².

Nie ulega zatem wątpliwości, że znaczenie rolnictwa dla ochrony różnorodności biologicznej kontynentu jest bardzo duże. Powyższa świadomość środowiskowego wymiaru aktywności rolniczej wpłynęła więc istotnie na kształt polityki i prawodawstwo Unii Europejskiej. Widoczne

¹ Wg danych ze spisów rolnych z 2010 r. udział użytków rolnych w całkowitej powierzchni państw Unii Europejskiej wynosił 40,4%; *Agricultural Census 2010*, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agricultural_census.

² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Umowa partnerstwa*, 21 maja 2014, s. 31.

jest to w konstrukcji i funkcjonowaniu centralnego programu polityki ekologicznej Unii Europejskiej, jakim jest Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000, stanowiąca ewenement na skalę światową w dziedzinie ochrony przyrody. Obszary rolnicze tworzą bowiem istotną część terenów wchodzących w skład sieci. Co więcej, z danych Europejskiej Agencji Środowiska wynika, że w 2011 r. w UE-27 typy siedlisk zależnych od rolnictwa (*targeted agricultural habitat types*) stanowiły około 20% lądowej części obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty (SIC) i 11,5% lądowej części obszarów specjalnej ochrony (OSO). Funkcjonowanie tych terenów uzależnione jest od kontynuacji ekstensywnych praktyk rolniczych, takich jak np. zbieranie siana czy ciągły wypas owiec³.

Również w kolejnych reformach Wspólnej Polityki Rolnej od lat osiemdziesiątych XX w. przypisuje się rosnące znaczenie czynnikom ekologicznym⁴ oraz potrzebie wspierania osiągnięcia celów środowiskowych przez działalność rolniczą.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest wsparcie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w świetle Wspólnej Polityki Rolnej UE. Nowa perspektywa finansowania rolnictwa na lata 2014-2020 stwarza możliwość spojrzenia na instrumentarium wsparcia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 przez pryzmat ostatnio przyjętych aktów prawnych w tym zakresie. Należą do nich (na szczeblu europejskim): rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009⁵, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005⁶.

³ Dane za European Environment Agency (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_Natura_2000_agricultural_areas).

⁴ Na temat etapów ekologizacji WPR zob. M. A. Król, *Rola gospodarstw rodzinnych w prawnej ochronie zasobów środowiska i różnorodności biologicznej*, w: P. Litwiniuk (red.), *Prawne mechanizmy wspierania i ochrony rolnictwa rodzinnego w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 157-161.

⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1307/2013).

⁶ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r. (dalej jako: rozporządzenie nr 1305/2013).

Z kolei wśród aktów prawnych krajowych wymienić należy przede wszystkim: ustawę z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁷, ustawę z 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁸ oraz rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁹, a także przyjęty zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1305/2013 Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹⁰.

Podjęcie rozważań dotyczących zagadnienia określonego w tytule uzasadniają zarówno względy poznawcze, jak i praktyczne. Te pierwsze związane są z przyjęciem nowej perspektywy WPR na lata 2014-2020 oraz wynikających z niej, wskazanych powyżej, aktów prawnych, które zawierają zmienione regulacje dotyczące przedmiotu opracowania. Nie budzi także wątpliwości, szczególnie w świetle przytoczonych powyżej faktów i danych statystycznych, praktyczny wymiar podejmowanego zagadnienia. Problematyka ta ma doniosłe znaczenie zarówno dla rolników – beneficjentów wsparcia z funduszy unijnych, jak i dla ogółu obywateli państw Unii Europejskiej. Problem powstrzymania postępującej utraty różnorodności biologicznej dotyczy bowiem wszystkich, ponieważ degradacja funkcji ekosystemów powoduje poważne skutki nie tylko w wymiarze środowiskowym, lecz także społecznym i gospodarczym.

Celem artykułu jest zatem próba oceny skuteczności instrumentów WPR 2014-2020 dla ochrony obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, a zatem odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu powyższe instrumentarium finansowe stymuluje gospodarowanie rolnicze w sposób zgodny z celami ochronnymi Natura 2000.

W literaturze problematyka wsparcia działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej UE badana była dotychczas w ramach ogólniejszego zagadnienia proekologicznych instrumentów WPR, dotyczących zachowania i ochrony środowiska przy-

⁷ Dz. U. 2015, poz. 308.

⁸ Dz. U. 2015, poz. 349.

⁹ Dz. U. 2015, poz. 415.

¹⁰ Dostępny na: minrol.gov.pl (dalej jako: PROW na lata 2014-2020).

rodniczego na obszarach wiejskich¹¹. Natomiast inne opracowania w tym zakresie odnosiły się przede wszystkim do okresu programowania WPR 2007-2013¹².

2. Ochrona różnorodności biologicznej jest jednym z priorytetowych obszarów działania Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Kluczowym programem w tym zakresie jest zaś Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000. Podstawy prawne do jej utworzenia i działania stanowią dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory¹³ oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa¹⁴. Zasadniczym celem funkcjonowania sieci jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej przez ochronę określonych typów siedlisk przyrodniczych i gatunków dzikiej fauny i flory uznanych za cenne (znaczące dla zachowania dziedzictwa przyrodniczego Europy) oraz zagrożone w skali kontynentu¹⁵. W tym celu wyznaczono i objęto ochroną obszary, na których występują te gatunki i siedliska¹⁶.

Państwa członkowskie biorą udział w tworzeniu Natury 2000 proporcjonalnie do występowania na ich terytorium objętych ochroną gatunków i siedlisk, wyznaczając (zgodnie z określoną, trój etapową procedurą) terytoryjnie stanowiące specjalne obszary ochrony. Ponadto do Sieci włączone są obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO), sklasyfikowane przez kraje

¹¹ B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 251-264; A. Bołtromiuk, *Zrównoważony rozwój wsi i rolnictwa w kontekście Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), *Natura 2000 jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, Warszawa 2011; M. A. Król, *Ekologizacja Wspólnej Polityki Rolnej – zagadnienia prawne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10, s. 402-421.

¹² Zob. np. B. Jeżyńska, *Obszary Natura 2000 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej*, w: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce, Szczecin-Łódź-Poznań 2013*, s. 709-721; P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 107-113; A. Niewiadomski, *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 11, 2013, s. 293-304; A. Bołtromiuk, *Koncepcja systemu publicznego wsparcia rolnictwa na obszarach europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000*, w: A. Bołtromiuk, M. Kłodziński (red.), op. cit., s. 359-397.

¹³ Dz. Urz. UE L 206 z 22 lipca 1992 r. (dalej jako: dyrektywa siedliskowa).

¹⁴ Dz. Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010 r. (dalej jako: dyrektywa ptasia).

¹⁵ Art. 2 dyrektywy siedliskowej.

¹⁶ Art. 3 dyrektywy siedliskowej.

Unii Europejskiej zgodnie z dyrektywą ptasią. Głównym wymogiem funkcjonowania Natura 2000 jest podejmowanie odpowiednich działań w celu uniknięcia na obszarach pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków oraz niepokojenia tych ostatnich¹⁷.

Natura 2000 została wprowadzona do systemu prawnego Polski przez przepisy ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r.¹⁸ Dotychczas wyznaczono 845 obszarów mających znaczenie dla wspólnoty (OZW) oraz 145 obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO). Zajmują one łącznie prawie 20% powierzchni kraju¹⁹, z czego ponad 1/3 stanowią użytki rolne²⁰.

W Polsce obszary Natura 2000 są odrębną formą ochrony przyrody, przy czym ich reżim prawny jest łagodniejszy w porównaniu z innymi formami ochrony przyrody regulowanymi w ustawie o ochronie przyrody, z wyjątkiem parków narodowych i rezerwatów przyrody.

Intencja ustawodawcy w zakresie reżimu prawnego obszarów Natura 2000, jest integrowanie ochrony przyrody z działalnością ludzką, jeśli nie zagraża ona celom ochronnym, co znajduje wyraz w treści art. 36 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z nim na obszarach Natura 2000 działalność gospodarcza, rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb nie podlegają ograniczeniu pod warunkiem, że nie oddziałują znacząco negatywnie na ich cele ochrony. Jak wynika z powyższego przepisu, działalność rolnicza jest aktywnością dopuszczalną, a jak wskazywano powyżej – również pożądaną na tych obszarach²¹. Musi ona jednak być zgodna z wymogami zachowania odpowiedniego stanu środowiska, co zapewnić ma regulacja art. 33 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z tym przepisem zabronione są działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, a w szczególności pogorszyć stan siedlisk i gatunków chronionych, wpłynąć negatywnie na ich stan, bądź też pogorszyć integralność obszaru lub jego powiązania z innymi obszarami.

¹⁷ Art. 6 dyrektywy siedliskowej.

¹⁸ T.jedn.: Dz. U. 2013, poz. 627 ze zm.

¹⁹ Jest to nieco więcej, niż wynosi ten wskaźnik dla całego terytorium Unii Europejskiej (UE-27) – 17,9%.

²⁰ K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, *Stan i perspektywy utrzymania obszarów Natura 2000 na terenach rolniczych*, w: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), op. cit., s. 668.

²¹ Na temat działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 zob. np. M. A. Król, *Sytuacja prawna prowadzącego działalność rolniczą na obszarach Natura 2000*, w: A. Kaźmierska-Patrzyńska, M. A. Król (red.), op. cit., s. 685-708; P. Otawski, *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1, s. 93-113.

3. Obowiązek finansowania sieci Natura 2000, zgodnie z zasadą subsydiarności, spoczywa na państwach członkowskich. Jednakże art. 8 dyrektywy siedliskowej stwarza możliwość współfinansowania w wyjątkowych przypadkach tych niezbędnych działań ochronnych ze środków wspólnotowych. Zasada ta znajduje potwierdzenie w treści art. 39 ustawy o ochronie przyrody wskazującym budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako źródła pokrycia kosztów związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem sieci obszarów Natura 2000 w zakresie nieobjętym finansowaniem przez Wspólnotę.

Artykuł 8 dyrektywy siedliskowej nie określa jednak bezpośrednio rodzajów pomocy Wspólnoty, które byłyby stosowane do współfinansowania. Komisja Europejska jako swoją propozycję systemu rozdziału kosztów zarządzania Siecią wskazała tzw. opcję włączenia (do szerokiego zakresu polityki zarządzania terenami w Unii Europejskiej). Zatem w tym rozwiązaniu wspieranie rolnictwa na obszarach Natura 2000 stanowi część wsparcia finansowego WPR i interwencji strukturalnych i staje się częścią polityki rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju regionalnego²². Należy przy tym zauważyć, że Komisja i Rada przyjmujące dyrektywę siedliskową w 1992 r., zobowiązały się zapewnić, aby posiadacze i użytkownicy gruntów nie ponosili kosztów przewidzianych w tej dyrektywie²³.

Zgodnie z tymi założeniami, podobnie jak w poprzednim programowaniu, na okres finansowania 2014-2020 przewidziano włączenie form wspierania obszarów Natura 2000 do wszystkich funduszy europejskich. Wśród nich wskazać należy: Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (EFGR), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Ponadto źródłem finansowania sieci Natura 2000 może być też program LIFE.

Spośród wyżej wymienionych najbardziej istotne potencjalne źródło wspierania stanowią dwa pierwsze – obejmujące instrumenty WPR, których dotyczy temat niniejszego opracowania. Należy jednak zaznaczyć, że

²² *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z 15 lipca 2004 r. w sprawie finansowania Natura 2000*, COM (2004), 431 końcowy.

²³ *Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego przyjęta 10 marca 2005 r. w sprawie finansowania programu Natura 2000 (2004/2164(INI))*, lit. N.

zgodnie z opcją włączenia oraz z nowym zintegrowanym podejściem wprowadzonym przepisami rozporządzenia nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.²⁴ konieczne jest strategiczne planowanie finansowania Natury 2000, przewidujące skoordynowane działania w zakresie poszczególnych funduszy i pomiędzy nimi. Służyć temu mają m.in. takie dokumenty przyjmowane obowiązkowo przez państwa członkowskie, jak: umowa partnerstwa²⁵ czy Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000²⁶.

Omówienie założeń zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 wykraczałoby poza zakres tematyczny niniejszego opracowania²⁷, poniżej zostaną zatem przedstawione te instrumenty, które mają zastosowanie do wspierania rolnictwa na terenach Natura 2000.

4. Finansowanie działalności rolniczej na obszarach Natura 2000 możliwe jest w ramach obu filarów WPR. Mimo że zasadnicze rozwiązania ukierunkowane bezpośrednio na obszary Natura 2000 usytuowane są w ramach drugiego z nich, nie należy pomijać znaczenia płatności objętych środkami I filaru. Samo bowiem wspieranie ekstensywnych praktyk gospodarowania na tych obszarach nie zapewni kontynuacji prowadzenia działalności rolniczej, zważywszy na to, że generalnie na obszarach Natura 2000 jest ona często nieekonomiczna²⁸. W tym wymiarze płatności bezpośrednie stają się zatem środkiem osiągnięcia zasadniczego celu, jaki

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347. 320 z 20 grudnia 2013 r.

²⁵ Polska Umowa Partnerstwa została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r. (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Programowanie Perspektywy Finansowej na lata 2014-2020. Umowa Partnerstwa*, 21 maja 2014).

²⁶ Zob. dla Polski: Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020*, Warszawa, kwiecień 2013.

²⁷ Na temat WPR 2014-2020 zob. np. B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet Legislacyjny WPR 2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna, Opinie i Ekspertyzy OE-186*, Kancelaria Senatu, marzec 2012, s. 1-59, www.senat.gov.pl; B. Jeżyńska, *Proekologiczne instrumenty wsparcia zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 10, 2012, s. 251-264.

²⁸ C. Olmeda et al., *Farming for Natura 2000. Guidance on How to Support Natura 2000 Farming Systems to Achieve Conservation Objectives, Based on Member States Good Practice Experiences*, European Commission 2014, s. 65.

stanowi zapobieganie intensyfikacji bądź przeciwnie – porzucanie gospodarki rolnej na obszarach Natura 2000. Należy też zauważyć, że udział kwoty na płatności bezpośrednie (23,49 mld EUR) wynosi ponad 70% środków unijnych przeznaczonych dla Polski w ramach WPR (32,09 mld EUR).

W przyjętym krajowym systemie płatności bezpośrednich na lata 2014-2020 dla Polski kwota wsparcia w poszczególnych gospodarstwach, w tym również na obszarach Natura 2000, obejmować będzie: jednolitą płatność obszarową, płatność za zazielenienie, płatność dla młodych rolników, płatność dodatkową, płatność związaną do produkcji upraw oraz przejściowe wsparcie krajowe²⁹.

Co istotne w kontekście rolnictwa na obszarach Natura 2000, gdzie funkcjonuje wiele niewielkich, ekstensywnych gospodarstw rolnych, przewidziano uproszczony system dla małych gospodarstw, dla których zastępuje on wszystkie (poza krajowym) rodzaje wsparcia w ramach płatności bezpośrednich³⁰. Rozwiązanie to jest ważne ze względu na rolę kontynuujących działalność rolniczą na małych obszarowo jednostkach, którzy są gwarantem vitalności obszarów wiejskich w wymiarze kulturowym i socjalnym, a także przyrodniczym. Właśnie owe społeczne i ekologiczne funkcje przyjmują materialną postać dóbr publicznych dostarczanych przez rolnictwo³¹. Rolnicy, którzy uczestniczą w tym systemie, są zwolnieni z kontroli norm i wymogów wzajemnej zgodności, a także praktyk w zakresie zazielenienia.

Nadal zostanie zachowany funkcjonujący w Polsce uproszczony system płatności bezpośrednich, w których zasadniczą rolę pełni jednolita płatność obszarowa. Przysługuje ona do każdego „kwalifikującego się hektara”, przy czym, co istotne dla obszarów Natura 2000, termin ten obejmie również obszary, które nie spełniają warunków zakwalifikowania ze względu na podleganie ochronie na mocy dyrektywy siedliskowej lub ptasiej³².

Na rolników uprawnionych do otrzymania jednolitej płatności obszarowej nałożony został obowiązek realizacji tzw. zazielenienia (*greening*), czyli praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska obejmujących: dywersyfikację upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych

²⁹ Art. 8-17 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

³⁰ Art. 61 rozporządzenia nr 1307/2013 oraz art. 56 ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

³¹ A. Boltromiuk, *Koncepcja systemu...*, s. 386-387.

³² Art. 32 ust. 2 lit. b (i) rozporządzenia nr 1307/2013.

i utrzymanie obszarów proekologicznych, a także stosowanie praktyk równoważnych³³. Zgodnie z tym rozwiązaniem 30% płatności otrzymywanych do powierzchni gospodarstwa uzależnionych będzie od spełnienia przez beneficjenta pewnych wymogów środowiskowych pod rygorem zmniejszenia kwoty płatności bezpośrednich o ten udział. Z konieczności spełnienia obowiązków zazielenienia zwolnieni są właściciele gospodarstw, w których ponad 75% użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone³⁴, a także gospodarstw ekologicznych³⁵ oraz uczestniczących w systemie małych gospodarstw rolniczych³⁶. Wyłączenia te mają na celu zapobieganie dublowaniu tych samych działań w I i II filarze³⁷.

Jeśli chodzi o rolników prowadzących działalność na obszarach Natura 2000, to muszą oni spełniać jedynie wymogi zazielenienia, które są zgodne z celami ochronnymi Natura 2000³⁸. Zapewnienie rozumienia i spełnienia przez rolników swoistego charakteru tych praktyk na terenach Natura 2000 jest istotne, aby uniknąć sytuacji zniszczenia siedlisk, np. w wyniku przekształcenia ekstensywnie użytkowanych gruntów (koniecznych do zachowania siedlisk) w obszary proekologiczne (EFA)³⁹. Należy też zauważyć, że w rzeczywistości większość gospodarstw położonych na obszarach Natura 2000 już wcześniej spełniała praktyki objęte zazielenieniem.

Szczególnie dotyczącym obszarów Natura 2000 rodzajem obowiązku zazielenienia jest utrzymanie trwałych użytków zielonych jako obszarów najbardziej wrażliwych pod względem środowiskowym⁴⁰. W zakresie tego wymogu na obszarach Natura 2000 w Polsce wyznaczone zostały trwałe użytki zielone⁴¹ – cenne przyrodniczo, które są wrażliwe pod względem środowiskowym (w tym obejmujące gleby torfowe i tereny podmokłe), wymagające ścisłej ochrony, aby spełnić zadanie ochronne dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Obowiązują na nich zakaz przekształcania lub zaorywania⁴².

³³ Art. 43 rozporządzenia nr 1307/2013.

³⁴ Zob. odstępstwa w zakresie dywersyfikacji upraw: art. 44 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013 lub utrzymania obszarów proekologicznych: art. 46 ust. 4 rozporządzenia nr 1307/2013.

³⁵ Art. 43 ust. 3 pkt 11 rozporządzenia nr 1307/2013.

³⁶ Art. 61 ust. 3 rozporządzenia nr 1307/2013.

³⁷ A. Czyżewski, S. Stępień, *Elementy nowości wspólnej polityki rolnej po 2014 w odniesieniu do polskiego rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2014, z. 3, s. 44.

³⁸ Art. 43 ust. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 1307/2013.

³⁹ C. Olmeda et al., op. cit., s. 68.

⁴⁰ Art. 45 rozporządzenia nr 1307/2013.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 9 marca 2015 r. w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wartościowych pod względem środowiskowym, Dz. U 2015, poz. 348.

⁴² Art. 45 ust. 1 rozporządzenia nr 1307/2013.

5. Z kolei instrumenty II filaru WPR wspierające rolnictwo na obszarach Natura 2000 mają charakter płatności zorientowanych przede wszystkim na właściwe zarządzanie ochroną siedlisk i gatunków w ramach tej sieci ekologicznej. Podobnie jak powyżej w odniesieniu do płatności I filaru, obecnie omówione zostaną instrumenty, które odnoszą się do działalności rolniczej prowadzonej na terenach Natura 2000.

Spośród sześciu realizowanych przez PROW na lata 2014-2020 priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014-2020 najbardziej istotny z punktu widzenia tematyki opracowania jest priorytet czwarty: „odtworzenie, ochrona i wzbogacanie ekosystemów związanych z rolnictwem i leśnictwem”, a zwłaszcza w ramach niego cel szczegółowy 4a: „Odtwarzanie, ochrona i wzbogacanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000 i obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami oraz rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, a także stanu europejskich krajobrazów”⁴³.

Wśród działań PROW realizujących ten cel szczegółowy najważniejsze dla rolników prowadzących działalność na obszarach Natura 2000 są płatności pakietu 4: „Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000”⁴⁴ w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego PROW na lata 2014-2020⁴⁵. Przewiduje on ekstensyfikację gospodarowania, stosowanie odpowiednich liczby i terminów pokosów lub intensywności wypasu na cennych siedliskach przyrodniczych oraz siedliskach zagrożonych gatunków ptaków. Zgodnie z deklaracją zawartą w PROW 2014-2020 pakiet 4 ukierunkowuje wsparcie na konkretne cenne siedliska i chronione gatunki, przez co wpisuje się w realizację głównych działań priorytetowych określonych w „Priorytetowych ramach działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020”⁴⁶.

Wsparcie finansowe w ramach tego pakietu, w całości lub częściowo, ma rekompensować utracony dochód oraz dodatkowe koszty poniesione przez beneficjenta. Powinno ono obejmować tylko zobowiązania wykraczające poza odpowiednie obowiązkowe wymogi i normy, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” i nie może prowadzić do podwójnego finansowania (wynikającego z rozporządzenia nr 1305/2013 i nr 1307/2013)⁴⁷.

⁴³ PROW 2014-2020, s. 85.

⁴⁴ § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

⁴⁵ Art. 3 ust. 1 pkt 10 ustawy z 20 lutego 2015 r., art. 28 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁴⁶ PROW 2014-2020, s. 284-285.

⁴⁷ Zob. motyw 22 rozporządzenia nr 1305/2013.

Płatność jest przyznawana do trwałych użytków zielonych znajdujących się na obszarach Natura 2000 lub do obszarów gruntów niebędących użytkami rolnymi, na których występują tzw. obszary przyrodnicze – typy siedlisk przyrodniczych lub siedliska łąkowe ptaków. Co do zasady minimalna powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie stanowiąca warunek kwalifikowania się do płatności w ramach tego pakietu wynosi 1 ha⁴⁸.

Finansowanie przyznawane jest corocznie, przez okres pięcioletniego zobowiązania, rolnikom, którzy dobrowolnie przyjmują na siebie przedmiotowe zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne. Poza przestrzeganiem określonych dla tego pakietu zakazów oraz wymogów⁴⁹ beneficjent musi dodatkowo posiadać plan działalności środowiskowej⁵⁰ oraz dokumentację przyrodniczą wykonaną przez eksperta przyrodniczego⁵¹, a także zachować wszystkie trwałe użytki zielone i elementy krajobrazu nieużytkowane rolniczo stanowiące ostoje dzikiej przyrody⁵². Należy nadmienić, że zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia MRiRW płatność w ramach omawianego wariantu jest przyznawana, jeżeli działania obligatoryjne zawarte w planie ochrony lub planie zadań ochronnych ustanowionego dla danego obszaru Natura 2000 nie są sprzeczne z wymogami określonymi dla danego wariantu.

Bardzo istotnym elementem tego wsparcia z punktu widzenia rolników⁵³ jest możliwość rekompensaty kosztów transakcyjnych związanych z przystąpieniem do realizacji pakietu (z wyjątkiem ekstensywnego użytkowania na obszarach specjalnej ochrony) obejmujących koszt przygotowania dokumentacji przyrodniczej przez eksperta przyrodniczego⁵⁴. Niestety ograniczenia w tym zakresie przewidziane w § 18 ust. 2 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r. rodzą obawy o opłacalność rekompensaty w przypadku małych gospodarstw lub mających niewielką powierzchnię gruntów kwalifikujących się do realizacji tego pakietu⁵⁵.

⁴⁸ § 11 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

⁴⁹ Wymogi te wskazane zostały w załączniku nr 2 do rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

⁵⁰ § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

⁵¹ § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r. (z zastrzeżeniem ust. 2).

⁵² § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

⁵³ Zob. C. Olmeda et al., op. cit., s. 82 i literatura tam powołana.

⁵⁴ § 18 rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.

⁵⁵ Por. np. *Uwagi Ogólnopolskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków do projektu rozporządzenia MRiRW z 18 marca 2015 r.*, www.legislacja.rcl.gov.pl.

Według szacunków zawartych w PROW 2014-2020 na ten rodzaj wsparcia wydatkowane zostaną środki finansowe w wysokości ok. 258,8 mln EUR, a powierzchnia objęta nim będzie wynosiła ok. 221,5 tys. ha⁵⁶.

Kolejnym ważnym rodzajem finansowania dla rolników obszarów Natura 2000 jest działanie: „Inwestycje w środki trwałe”⁵⁷, a w ramach niego poddziałanie 1 – typ operacji „Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000”. Instrument ten przewiduje wsparcie inwestycji związanych z rolniczym wykorzystaniem łąk i pastwisk oraz produkcją zwierzęcą, prowadzonymi zgodnie z wymogami ochrony środowiska w gospodarstwach usytuowanych na terenach objętych siecią Natura 2000. Przeznaczony jest on na zwiększenie zasobów gospodarstw o odpowiednie urządzenia i sprzęt, w tym nowe rozwiązania technologiczne o charakterze innowacyjnym, co ma ułatwić prowadzenie działalności zgodnie z podwyższonymi standardami środowiskowymi⁵⁸.

Poza tymi dwoma instrumentami najbardziej adekwatnymi do wspierania rolnictwa na obszarach Natura 2000, w PROW 2014-2020 przewidziano też inne działania, które również mogą pełnić ważną rolę w przypadku omawianej grupy adresatów. Wskazać tu należy przede wszystkim: płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami (ONW)⁵⁹ oraz rolnictwo ekologiczne⁶⁰.

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych należy zauważyć, że 80% obszarów Natura 2000 zgłoszonych do Programu rolnośrodowiskowego PROW 2007-2013 znajdowało się w granicach obszarów ONW, a ponadto na tych ostatnich występuje przewaga ekstensywnego rolnictwa oraz tereny o szczególnych walorach środowiskowych⁶¹. Zatem wsparcie to wzmacnia rezultaty innych instrumentów i programów prośrodowiskowych UE.

⁵⁶ PROW 2014-2020, s. 85.

⁵⁷ Art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z 20 lutego 2015 r.; art. 17 rozporządzenia nr 1305/2013.

⁵⁸ PROW 2014-2020, s. 178-179.

⁵⁹ Art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z 20 lutego 2015 r.; art. 31 rozporządzenia nr 1305/2013; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 364.

⁶⁰ Art. 3 ust. 1 pkt 11 ustawy z 20 lutego 2015 r.; art. 29 rozporządzenia nr 1305/2013; rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Rolnictwo ekologiczne” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz. U. 2015, poz. 370.

⁶¹ PROW 2014-2020, s. 575.

Podobne efekty może przynosić dla rolnictwa na obszarach Natura 2000 działanie „rolnictwo ekologiczne”⁶². Należy bowiem zauważyć, że wiele ekstensywnych gospodarstw rolnych na obszarach Natura 2000 wymagałoby niewielu zmian, aby przekształcić się w gospodarstwa ekologiczne. W PROW 2014-2020 przewidziano w ramach tego działania płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne oraz płatności w celu jego utrzymania. Celem tego instrumentu jest wspieranie dobrowolnych zobowiązań rolników, którzy decydują się podjąć bądź utrzymać praktyki i metody ustalone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 834/2007 z 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych⁶³.

Należy wreszcie nadmienić, że również pozostałe, niewymienione wyżej, formy finansowania przewidziane przez PROW 2014-2020 są dostępne dla prowadzących działalność rolniczą na obszarach Natura 2000.

Z porównania PROW 2014-2020 z uregulowaniami rozporządzenia nr 1305/2013 wynika, że w polskim programie zrezygnowano z niektórych rodzajów wsparcia dla rolnictwa na obszarach Natura 2000. W szczególności dotyczy to sporządzania i aktualizowania planów ochrony obszarów Natura 2000 i innych obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej i planów zarządzania nimi (w ramach działania: „podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”)⁶⁴ oraz działania: „płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną”⁶⁵.

6. W ocenie znaczenia instrumentów WPR UE 2014-2020 dla wspierania realizacji celów ochrony obszarów Natura 2000 istotne są też dotychczasowe doświadczenia związane z wykorzystaniem form wsparcia w poprzednim okresie finansowania. Wskaźnikiem pozwalającym na rozpoznanie w tym względzie jest poziom wdrożenia poszczególnych instrumentów w danym kraju. Należy jednak mieć na uwadze, że zmiany różnorodności biologicznej, a w szczególności przeciwdziałanie jej spadkowi czy poprawa stanu zachowania siedlisk i gatunków zauważalne są w dłuższej perspektywie czasowej. Dodatkowym utrudnieniem jest też

⁶² Na temat rolnictwa ekologicznego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej 2014-2020 zob. np. K. Leśkiewicz, *Nowe spojrzenie na rolnictwo ekologiczne – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2, s. 123-127.

⁶³ Dz. Urz. UE L 189 z 20 lipca 2007 r., ze zm.

⁶⁴ Art. 20 ust. 1a rozporządzenia nr 1305/2013.

⁶⁵ Art. 30 rozporządzenia nr 1305/2013.

brak jednoznacznych kryteriów oceny skuteczności tych instrumentów⁶⁶. Stąd wskaźniki rezultatu, jakie przyjmuje się w analizach w tym zakresie, nie można uznać za w pełni miarodajne.

W okresie finansowania 2007-2013 stopień wykorzystania kwoty przeznaczonej na wsparcie obszarów Natura 2000 w ramach funduszu EFRROW (460 mln EUR) działanie 214 „Płatności rolnośrodowiskowe” wynosił około 22%⁶⁷. Na obszarach Natura 2000 liczba gospodarstw objętych finansowaniem wynosiła 153 000, powierzchnia zaś wspieranych gruntów rolnych – 378 000 ha⁶⁸. Przy czym wsparcie w ramach pakietu 5: „Ochrona zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach Natura 2000” otrzymało 6% zakładanej liczby beneficjentów, na 35% zakładanej powierzchni wdrożenia pakietu. Dla pakietu 3: „Eks-tensywna gospodarka na łąkach i pastwiskach” na obszarach Natura 2000 płatności otrzymało 11% zakładanej liczby beneficjentów. Powyższe dane statystyczne wskazują na niski stopień wdrożenia tych instrumentów na obszarach Natura 2000.

Przyczyn takiego stanu należy upatrywać w wielu okolicznościach, takich jak np.: niedostosowanie w dostatecznym stopniu programu rolno-środowiskowego do swoistych potrzeb poszczególnych regionów geograficznych czy złożoność wymogów (wynikająca z dążenia do zapewnienia odpowiedniej jakości wdrażania programu). Sytuacja ta spowodowała niestety istotne zmniejszenie zainteresowania przystąpieniem do programu⁶⁹. Uczestnictwo w nim było oceniane przez rolników jako nieopłacalne (szczególnie dla właścicieli mniejszych powierzchni gruntów), gdyż przewidziane dofinansowanie było niskie, a procedury konieczne do jego uzyskania długotrwałe oraz wiążące się np. z obowiązkiem sporządzenia kosztownych ekspertyz przyrodniczych (co nie gwarantowało pozytywnego rozpatrzenia wniosku)⁷⁰.

⁶⁶ Por. M. A. Król, *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 86, 2012, s. 84 i n.

⁶⁷ Dane za Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020*, Warszawa, kwiecień 2013, s. 26. (Kwoty te wyliczono na podstawie zrealizowanych płatności na grudzień 2012 r. oraz kwoty wniosków złożonych w kampanii 2012 r.).

⁶⁸ Dane za: K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, op. cit., s. 675.

⁶⁹ Ministerstwo Ochrony Środowiska, *Priorytetowe ramy działań dla sieci Natura 2000 na Wieloletni Program Finansowania UE w latach 2014-2020*, Warszawa, kwiecień 2013, s. 27.

⁷⁰ Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych, *Raport na temat aktualnych problemów związanych z wdrażaniem oraz funkcjonowaniem sieci Natura 2000 w Polsce (na podstawie konsultacji przeprowadzonych w okresie X.2012-II.2013)*, www.misjanatura.fwie.pl.; Zob. też. A. Bołtromiuk, *Koncepcja systemu...*, s. 366 i n.

W świetle powyższego można stwierdzić, że pogląd o niemożliwości utrzymania lub przywracania właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków, dla których utworzono sieć Natura 2000 w Polsce w ramach programu rolnośrodowiskowego w tej formule, nie wydawał się przesadzony⁷¹.

7. Podsumowując, można sformułować pewne wnioski w zakresie oceny rozwiązań WPR 2014-2020 w kontekście celów ochronnych Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000. Instrumenty wsparcia rolnictwa w ramach WPR stanowią ważny element realizacji celów ochronnych sieci na obszarach rolniczych. W szczególności pozwalają one na osłabienie negatywnych tendencji utraty różnorodności biologicznej na tych terenach, co stanowi zasadnicze dążenie, jakim kierowano się przy tworzeniu systemu funkcjonowania sieci. Ocena stopnia tego wpływu napotyka jednak na szereg trudności, takich jak brak miarodajnych wskaźników czy naturę ocenianych zjawisk, które charakteryzują się powolnymi zmianami oraz wieloaspektowością zachodzących procesów.

Należy też mieć na uwadze, że wpływ polityki rolnej UE na środowisko przyrodnicze obszarów wiejskich ma charakter dwukierunkowy. Z jednej strony zawiera ona instrumenty ograniczające negatywne tendencje, takie jak wycofywanie się z ekstensywnej gospodarki rolniczej, szczególnie na cennych przyrodniczo terenach marginalnych, czy stymulowanie prośrodowiskowych praktyk produkcji rolnej. Z drugiej strony generuje jednak negatywny, z ekologicznego punktu widzenia, efekt działań przyspieszających zmiany strukturalne w rolnictwie, polegający na intensyfikacji gospodarowania. Wyważenie tych dwóch tendencji jest zadaniem bardzo trudnym, ale koniecznym, aby zrealizować założenie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Wydaje się, że mimo położenia mocnego akcentu na ekologiczny aspekt tej polityki, nie należy spodziewać się przełomowych efektów generowanych przez nową perspektywę WPR 2014-2020. Niewątpliwie dla gospodarstw rolnych na obszarach Natura 2000, szczególnie niewielkich obszarowo, położonych na terenach marginalnych, ważne wsparcie, warunkujące nieraz ich egzystencję, stanowiąc będą płatności I filaru WPR. Tu pozytywnie należy ocenić przede wszystkim takie elementy, jak zazielenienie czy system dla małych gospodarstw. Konstrukcja tych płatności powinna wzmocnić tendencję rozwoju terenów wiejskich, uwzględniają-

⁷¹ K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, op. cit., s. 684.

cego dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo (w szczególności usługi ekologiczne) oraz kształtującą świadomość ekologiczną społeczności lokalnych.

Jeśli chodzi o II filar, nadal najważniejszym instrumentem będzie działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne (zastępujące program rolnośrodowiskowy). Powstaje jednak pytanie, czy nowy kształt tego instrumentu pozwoli przezwyciężyć ograniczenia, jakie napotykał on w poprzednim okresie funkcjonowania: mały udział beneficjentów przystępujących do programu, brak odpowiednich systemów monitoringu przyrodniczego, nieprecyzyjnie określone relacje z planami zadań ochronnych i planami ochrony, czy mała opłacalność przystąpienia do programu z uwagi np. na wysokie koszty transakcyjne. Problemem też jest nietrwałość działań, wynikająca z braku głębszych pozaekonomicznych motywacji udziału beneficjentów.

Obecnie, u progu nowego okresu programowania WPR, trudno zatem przesądzić, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania będą sprzyjały osiągnięciu celów Natura 2000 oraz stymulowaniu zgodnego z nimi gospodarowania rolniczego. Z całą pewnością w Polsce nie funkcjonuje jeszcze zintegrowany system finansowego wspierania obszarów wiejskich na obszarach Natura 2000 uwzględniający priorytet zagadnień środowiskowych, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju tych terenów. W świetle powyższych rozważań wydaje się też, że nie można oczekiwać znaczącego postępu w tym względzie generowanego przez omówione instrumentarium WPR w okresie właśnie rozpoczętej perspektywy finansowania.

SUPPORT FOR AGRICULTURAL ACTIVITY IN THE NATURA 2000 AREAS IN LIGHT OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

The paper aims to evaluate the effectiveness of the CAP 2014-2020 instruments for the purposes of nature protection under the European Ecological Network Natura 2000. Thus it seeks to answer the question to what extent the financial instruments available under the CAP stimulate agricultural management conducted in compliance with the protective purposes of Natura 2000. These instruments seem to play an important role in agricultural areas. In particular, they help to weaken the negative tendencies resulting from the loss biological diversity. However, due to the nature of the above phenomena and insufficient means of their measurement, an accurate assessment of their influence is impossible to achieve. Agricultural holdings located within Natura 2000 territory, especially those occupying small, marginal areas will particularly benefit from the financial support provided under pillar I of the CAP, while pillar II payments will be streamlined to support

proper management of habitats and species. A special role will be attached to agricultural, environmental and climatic activities. And yet, despite the emphasis on the ecological aspect of this policy, spectacular landmark effects resulting from this new perspective of CAP 2014-2020 should not be expected.

IL SOSTEGNO ALL'ATTIVITÀ AGRICOLA NEI SITI NATURA 2000 ALLA LUCE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Riassunto

L'obiettivo dello studio è di valutare l'efficacia degli strumenti della PAC 2014-2020 in materia di tutela della Rete Ecologica Europea Natura 2000, quindi di rispondere alla domanda riguardante la misura nella quale i suddetti strumenti finanziari riescano a stimolare la gestione agricola in linea con gli obiettivi di tutela della rete Natura 2000. L'autrice rivela che gli strumenti di sostegno all'agricoltura nel quadro della PAC costituiscono un elemento importante per la realizzazione degli obiettivi di tutela della rete Natura 2000 nelle zone rurali. In particolare essi favoriscono l'indebolimento delle tendenze negative risultanti dalla perdita di biodiversità nelle zone in questione. Tuttavia, visto la mancanza di indicatori affidabili e la natura dei fenomeni sottoposti alla valutazione, la determinazione della misura di questo favoreggiamento è resa difficoltosa. Per le aziende agricole nei siti Natura 2000, in particolare in quelle non molto grandi, situate nelle zone marginali, di particolare importanza saranno i pagamenti disponibili nell'ambito del primo pilastro della PAC. Gli strumenti del secondo pilastro assumono il carattere dei pagamenti volti ad una corretta gestione della protezione di habitat e specie. Il più importante tra di loro sarà la misura agro-climatica ambientale. Benché la dimensione ecologica di questa politica sia stata notevolmente valorizzata, non bisogna aspettarci effetti epocali generati dalla nuova prospettiva assunta nella PAC 2014-2020.