

Spoločná agrárna politika Európskej únie od roku 2014 – perspektíva lepších environmentálnych služieb poľnohospodárstva (na príklade Nemecka)

Labuda, M.: Common Agricultural Policy of European Union since 2014 – Perspective of Better Environmental Services of Agriculture (the Example of Germany). *Životné prostredie*, 2013, 47, 4, p. 223 – 226.

European Union set as a goal to stop a decrease of biodiversity till 2020 after an unsuccessful achievement of this goal till 2010. The agriculture, considering its large concern in land use (52 % area of Germany and 41 % area of EU), plays a determining role in the condition of environment and fulfilling of goals in the field of biodiversity protection. It appears that the condition of environment and biodiversity in agricultural landscape decreased in many EU countries. This statement is one of the scopes for new Common Agricultural Policy, which comes into effect in 2014 in whole EU. In this paper, we offer a short overview of some projects from Germany focused on the biodiversity in agricultural landscape in context of Common Agricultural Policy reform.

Key words: Common Agricultural Policy, biodiversity, greening, organic agriculture, Germany

Európska únia si stanovila za cieľ zastaviť pokles biodiverzity do roku 2020 po tom, čo sa jej to nepodarilo do roku 2010. Poľnohospodárstvo zohráva, vzhľadom na veľký podiel na využívaní krajiny (52 % plochy Nemecka a 41 % plochy EÚ), rozhodujúcu úlohu pri stave životného prostredia a pri dosiahnutí cieľov v oblasti ochrany biodiverzity v celej EÚ. Je preto nevyhnutné správne nasmerovanie *Spoločnej agrárnej politiky* (SAP) EÚ s akcentom na environmentálne vhodné poľnohospodárstvo, ekologickú únosnosť krajiny a udržateľnosť v systémoch obrábania pôdy. Stratégia EÚ pre ochranu biodiverzity do roku 2020 taktiež rozpoznáva úlohu SAP pri spôsoboch obhospodarovania pôdy zohľadňujúcich ochranu biodiverzity. Kauzalitu medzi poľnohospodárskym využitím krajiny a biologickou diverzitou v EÚ potvrdzuje i fakt, že od roku 1980 vypadlo takmer 50 % ornitofauny viazanej na agrárnu krajinu (EBCC, 2012).

Agrárna krajina má plniť rôzne funkcie – od produkcie potravín a krmovín, cez rôzne environmentálne služby (opelovanie, filtrácia vody, ochrana pôdy, genetická diverzita fauny a flóry), až po rekreačnú funkciu. Optimalizácia jednotlivých funkcií, napr. produkcia potravín a krmovín, je často spojená s negatívnym dopadom (*Trade-off*) na ostatné ekosystémové služby.

Ukazuje sa, že v mnohých krajinách EÚ došlo k výraznému zhoršeniu stavu životného prostredia a biodiverzity v agrárnej krajine. Bolo to i jedno zo zásadných východísk na prípravu novej SAP, ktorá bude platiť od roku 2014 v celej EÚ. Už v roku 2011 predstavila EÚ právny rámec novej SAP. Jasným cieľom EÚ je SAP, ktorá bude *zelenšia*, t. j. environmentálne zodpovednejšia.

V nasledujúcom texte ponúkame stručný prehľad hlavných výsledkov viacerých vedeckých projektov zo NSR, týkajúcich sa reformy SAP v kontexte ochrany biodiverzity v agrárnej krajine.

Prvý pilier Spoločnej agrárnej politiky: *Greening*

Diverzifikácia

Jednou z podmienok Komisie EÚ na vyplácanie istej časti (30 %) priamych platieb poľnohospodárom je diverzifikácia pestovaných plodín. Poľnohospodári budú musieť pestovať na svojej ornej pôde aspoň tri druhy plodín. Jedna plodina môže zaberáť maximálne 70 % z celkovej plochy a minimálne 5 % z celkovej plochy. Európsky parlament sa na základe podnetov od organizácií poľnohospodárov a niektorých členských štátov rozhodol hlasovať za vyňatie malých (rodinných) fariem z tzv. *zelených prahov*.

Cez stanovenie kritérií pre diverzifikáciu pestovaných plodín na úrovni poľnohospodárskeho subjektu má byť garantovaná minimálna rozmanitosť kultúrnych plodín. Vhodným oševným postupom (viac druhov pestovaných plodín na menších parcelách) je možné dosiahnuť celý rad pozitívnych environmentálnych efektov v ochrane abiotických a biotických zložiek životného prostredia (Fuchs, Saacke, 2006). Profitovať z týchto pozitívnych efektov môže i ornitofauna agrárnej krajiny, napr. druh škovránok poľný (*Alauda arvensis*) (Weibel et al., 2001).

Pozitívny dopad diverzifikácie pestovaných plodín na biodiverzitu je tým výraznejší, čím je oševný postup pestrejší, čím je diverzita pestovaných plodín vyššia (napr. so začlenením leguminóz) a čím je rozloha parcel menšia (Schindler, Schumacher, 2007).



Stará, tradične extenzívnym spôsobom využívaná, kultúrna krajina v pobrežnej zóne Baltského mora (Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft – ostrov Hiddensee, Nemecko, 2008). Foto: Martin Labuda



Intenzívne využívaná agrárna krajina s vysokým podielom nelesnej drevinovej vegetácie (Naturpark Nossentiner/Schwinzer Heide, Nemecko, 2010). Foto: Martin Labuda

Ochrana a zachovanie trvalých trávnych porastov

Analýza stupňa ohrozenia druhov viazaných na lúčne a pasienkové biotopy na celoeurópskej úrovni ukazuje na výrazný podiel ohrozených druhov a/alebo zlý stav ochrany trávnych biotopov (Bilz et al., 2011).

Lúky a pasienky (trvalé trávne porasty – TTP) výrazne formujú krajinný obraz rozsiahlych oblastí strednej Európy a majú esenciálny význam pre biologickú diverzitu. Okrem toho sú TTP i základným predpokladom ochrany pôdy, vody a ovzdušia. Emisie skleníkových plynov z poľnohospodárskeho využitia krajiny

v Nemecku súvisia z veľkej časti s niekdajšou zmenou mokradí na TTP (Wegener et al., 2006). Jeden z návrhov EÚ smeroval, napr. k stanoveniu povinnosti pre všetky poľnohospodárske subjekty, zachovať plochu TTP (na báze pre rok 2014) a obmedziť jej zmenu na ornú pôdu (max. 5 % plochy). Uvádzame niekoľko dôležitých faktov:

- V posledných rokoch dosiahla premena mokradí, eróziou ohrozených poľnohospodárskych pôd, ale aj druhovo bohatých, extenzívne využívaných stanovišť na TTP mimoriadne veľký rozsah. Výskum v štyroch spolkových krajinách Nemecka dokázal, že plocha TTP sa tu zmenšila o 80 000 ha, z čoho viac ako 41 000 ha zaberajú plochy, ktoré boli následne zornené (Nitsch et al., 2010).

- Viaceré rešerše dokazujú, že podľa typu krajiny je potrebný 10 – 40 % podiel extenzívne obhospodarovaných plôch TTP, aby bola zachovaná funkcia ochrany prírodných zdrojov a funkcia biotopov (refúgií) v danej krajine (Jenny, 2011).

- Ekologicky významné TTP sú často nepravidelne obhospodávané (kosené, spásané), a tým dochádza k priaznivým podmienkam na výskyt náletových drevín. V praxi následne vzniká problém so začatím týchto TTP medzi poľnohospodárske plochy a s priznaním platieb zo strany Poľnohospodárskej platobnej agentúry. Je ohrozené i poskytovanie environmentálnych služieb, ktoré sú zo strany

spoločnosti jedným z očakávaných produktov poľnohospodárskeho využitia krajiny.

Udržanie/zvýšenie ekologickej stability agrárnej krajiny

Komisia EÚ navrhla, aby poľnohospodári použili minimálne 7 % obhospodarovanej plochy, okrem trvalých porastov, na medze oráčín, živé ploty, na úhorovanie, na zvýšenie podielu krajinných prvkov, nelesnej drevinovej vegetácie, ochranné pásma a ďalšie ekostabilizačné plochy. Tieto plochy majú plniť viaceré funk-

cie, predovšetkým v oráčinovej krajine: ochranu pôdy, vody a ovzdušia, biotopy pre druhy viazané na otvorenú krajinu, súčasť územného systému ekologickej stability (DG Agri, 2012).

Ekologicky významné plochy majú pozitívne efekty na biodiverzitu, pokiaľ sú splnené nasledovné požiadavky:

- Je potrebný 10 – 15 % podiel správne obhospodávaných ekologicky významných plôch k dosiahnutiu udržateľných pozitívnych efektov vo vzťahu k biodiverzite (Jenny, 2011; Krewenka et al., 2011).
- Dôležitú úlohu zohrávajú najmä nevyužívané plochy, resp. krajinné štruktúry, ktoré plnia úlohu refúgií pre široké spektrum druhov fauny a flóry, najmä počas jesene a zimy (Berger et al., 2006).
- Ako ekologicky významné plochy, ktoré majú pozitívny dopad na biodiverzitu, je možné využiť jednak extenzívne obhospodávané poľné kultúry, ako aj nevyužívané krajinné štruktúry. Vedecké výskumy ukazujú (napr. na ornitofaune agrárnej krajiny), že so stúpajúcou intenzitou využívania agrárnej krajiny klesá jej význam pre ochranu a zachovanie biodiverzity (Luick et al., 2011).
- Pre kultúrne plodiny závislé od opelenia hmyzom je nevyhnutný min. 10 – 20 % podiel (polo)prírodných habitatov. S narastajúcim podielom týchto habitatov vzrastá i podiel opelených kvetov kultúrnej plodiny (Krewenka et al., 2011).
- Ako ekologicky významné plochy sa vyčleňujú tie plochy/stanovišťa v rámci konkrétneho poľnohospodárskeho subjektu, ktoré sú z hľadiska produkcie najmenej cenné, preto nie sú v mnohých prípadoch ani výpadky/pokles výnosov z pohľadu poľnohospodárov vnímané ako zásadný problém. Zásadné konflikty sa vyskytujú len v oblastiach s vysokou produkciou, teda s najúrodnejšími pôdami. Výpadky výnosov sú tu totiž značné, avšak aj potreba vyčleniť na týchto intenzívne využívaných poľnohospodárskych pôdach ekologicky významné plochy je zásadného charakteru.

Ekologické poľnohospodárstvo a greening

Na základe platných právnych predpisov sú poľnohospodárske subjekty zahrnuté do systému ekologickej výroby vyňaté z pravidiel greeningu. Dôvodom tohto rozhodnutia boli už i tak výrazne vyššie nároky na poľnohospodárske subjekty v ekologickom systéme výroby, týkajúce sa poskytovania environmentálnych služieb a dodržiavania mnohých prísnych pravidiel:

- Pestré oševné postupy patria k základným princípom EP, obzvlášť využívanie leguminóz (Bioland, 2011).
- Poľnohospodárske subjekty v ekologickom systéme výroby plnia imanentne celý rad environmentálnych funkcií a ich prínos k ochrane biodiverzity je

podložený výsledkami mnohých vedeckých projektov (Mäder et al., 2002). Konverzia z konvenčného na ekologický systém výroby je považovaná za jedno z významných opatrení na elimináciu znečistenia podzemných vôd nitrátmi.

- Považujeme za korektné poukázať však i na vedecké štúdie, ktoré potvrdzujú existenciu poľnohospodárskych subjektov v ekologickom systéme výroby, ktoré vykazujú porovnateľne nízku biodiverzitu v oráčinovej krajine, ako konvenčné poľnohospodárske subjekty (Lindenthal, 2008) a zároveň vykazujú tendenciu k zjednodušeniu oševného postupu a k zintenzívneniu poľnohospodárskej výroby. Zmena TTP na ornú pôdu nie je vylúčená ani v ekologickom poľnohospodárstve a súčasne platné pravidlá nezaväzujú poľnohospodárov v ekologickom poľnohospodárstve k vytváraniu, či zachovaniu ekologicky významných plôch.
- Problematickým môže byť vyňatie poľnohospodárskych subjektov v ekologickom systéme výroby z pravidiel greeningu z pohľadu výšky a spravodlivého rozdelenia subvencií. Na jednej strane nižšie nároky na greening, na druhej strane vyššie subvencie v rámci agroenvironmentálneho programu vytvárajú v strednodobom horizonte možnosť vzniku nového zdroja konfliktov a napätia.
- Pre väčšinu poľnohospodárskych subjektov v ekologickom systéme výroby by záväznosť pravidiel greeningu neznamenal žiadne dodatočné náklady, resp. problémy.

Nevyhnutné zmeny v druhom pilieri Spoločnej agrárnej politiky

Na rozdiel od prvého piliera SAP vyžaduje jej druhý pilier spresnenie (v podobe národných programov, v Nemecku na úrovni spolkových krajín) a kofinancovanie zo strany členských krajín EÚ. Druhý pilier a obzvlášť agroenvironmentálne opatrenia, opatrenia v rámci Natura 2000, ako aj zachovanie a podpora prírodného a kultúrneho dedičstva, obsahujú sčasti veľmi špecifické a účinné opatrenia, ktoré sa osvedčili ako nástroje ochrany a zachovania biodiverzity. Rozpočet pre tieto opatrenia je však výrazne nižší ako v prvom pilieri, úlohy sú oveľa rôznorodejšie a súčasne sa musia členské krajiny podieľať na ich financovaní, čo vedie k tomu, že mnohé účinné opatrenia nie je možné vykonať v potrebnom rozsahu z dôvodu chýbajúcich, resp. nedostatočných zdrojov pre kofinancovanie.

Vo všetkých členských krajinách EÚ sú agroenvironmentálne programy súčasťou ich agrárnej politiky a sú v praxi využívané ako efektívny nástroj ochrany agrárnej krajiny. Ich primárnou funkciou je podpora a realizácia environmentálne vhodného manažmentu (využívania) poľnohospodárskych plôch s konkrétnym cieľom, napr. ochrana konkrétneho biotopu, rastlinného alebo živočíš-

neho druhu, či ochrana jednotlivých zložiek životného prostredia. Významné môžu byť, príp. aj pre zvýšenie efektivity ekologicky významných plôch, pretože tieto vyčlenené plochy často nepostačujú na dosiahnutie pozitívnych, kvalitatívne a kvantitatívne merateľných a udržateľných ekologických efektov. Otázkou zostáva, do akej miery sú agroenvironmentálne programy schopné prispieť k plneniu daných kvalitatívnych a kvantitatívnych ukazovateľov:

- Viac ako 60 % poľnohospodárskych plôch v Nemecku je zaradených do rôznych agroenvironmentálnych schém. Pri detailnejšej analýze však zisťujeme, že podiel tzv. *silno zelených* opatrení (ako *silno zelené* opatrenia sú označované tie, ktoré vyžadujú extenzívne využívanie, slúžia ochrane viacerých zložiek životného prostredia a/alebo zahŕňajú špeciálnu ochranu biodiverzity. Spravidla vedú, v porovnaní s intenzívnou poľnohospodárskou výrobou, k výraznému poklesu výnosov) je veľmi malý: len 0,3 % ornej pôdy a 11 % TTP sú podporované v rámci týchto opatrení.
- Nielen reálna výmera plôch, ale i cieľová (plánovaná) výmera plôch TTP je veľmi malá a v prípade mnohých krajín, resp. regiónov takmer bez ambícií. Ako príklad uvádzame cieľovú výmeru na zachovanie druhovo bohatých TTP v spolkovej krajine Baden-Württemberg – 65 000 ha – a to i napriek skutočnosti, že súčasná celková výmera druhovo bohatých TTP v tejto spolkovej krajine dosahuje viac ako 100 000 ha a podľa viacerých vedeckých štúdií minimálna plocha týchto biotopov by mala v danom prípade dosahovať 150 000 ha (Oppermann in verb.).
- Prevažná časť agroenvironmentálnych opatrení je určovaná tzv. *slabo zelenými* opatreniami, ktoré dokážu vyvolať pozitívne efekty len v nepatrnej miere, napr. zákaz voľného rozstrekovania močoviny, absencia používania rastových regulátorov a pod.
- Nielen v agroenvironmentálnych programoch v Nemecku, ale aj v ďalších krajinách EÚ, chýbajú komponenty, pri ktorých je možné exaktne merať úspešnosť ich aplikácie v praxi, či agroenvironmentálne plánovanie na úrovni poľnohospodárskeho podniku (pri zohľadnení miestnych špecifík). Výnimkou sú agroenvironmentálne programy vo Francúzsku zamerané na TTP alebo agroenvironmentálne plánovanie na úrovni podniku vo Švajčiarsku (mimo EÚ).

* * *

Komisia EÚ predstavila v roku 2011 návrh reformy SAP, ktorá vstúpi do platnosti od roku 2014 a jej očakávané pozitívne dopady na biologickú diverzitu, ako aj zložky životného prostredia. Zmeny sa týkajú všetkých troch pilierov SAP, v tomto príspevku reflektujeme aspoň niektoré z navrhnutých zmien v prvom a druhom pilieri a ich dopady na biodiverzitu na príklade Nemecka.

Literatúra

- Berger, G., Pfeffer, H., Lorenz, J., Schobert, H., Kächele, H., Hoffmann, J.: „Schlaginterne Segregation“ – ein Modell zur besseren Integration von Naturschutzzielen in gering strukturierten Agrarlandschaften. Abschlussbericht des E+E-Vorhabens. Münchenberg: IFB, 2006, 163 p.
- Bilz, M., Kell, S. P., Maxted, N., Lansdown, R. V.: European Red List of Vascular Plants. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, 144 p.
- Bioland: Bioland-Richtlinien vom 15. März 2011. 2011. (http://www.bioland.de/fileadmin/bioland/file/bioland/qualitaet_richtlinien/Bioland_Richtlinien_15_M%20C3%A4rz_2011.pdf)
- DG Agri: Greening in the Next CAP Reform. Presentation held from P. Bascou on 6th March 2012 in Brussels. 2012. (www.cap2020.ieep.eu/assets/2012_3_9_1_Bascou_EC_LUPG_EFAWorkshop_6Mar12)
- EBCC: Trends of Common Birds in Europe. 2012. (<http://www.ebcc.info/trends2012.html>, 15.11.2012)
- Fuchs, S., Saacke, B.: Arable Fields as Habitat for Flora and Fauna. In: Flade et al.: Nature Conservation in Agricultural Ecosystems. Wiebelsheim: Quelle & Meyer, 2006, p. 248 – 296.
- Jenny, M.: „Wie viele ökologische Ausgleichsflächen braucht es zur Erhaltung und Förderung typischer Arten des Kulturlands?“ Vortrag auf dem internationalen Expertenworkshop Perspektiven für die Biodiversität in der europäischen Agrarlandschaft ab 2014. Ladenburg: BfN, 2011, 22 p.
- Krewenka, K., Holzschuh, A., Tscharntke, T., Dormann, C.: Landscape Elements as Potential Barriers and Corridors for Bees, Wasps. Biological Conservation, 2011, 144, p. 1816 – 1825.
- Lindenthal, T., Bartel-Kratochvil, R., Darnhofer, I., Zollitsch, W.: Konventionalisierung – die Schattenseite des Bio-Booms. BIO AUSTRIA Bauerntage 2008, 28. – 31. Jänner 2008, Bildungshaus Schloß Puchberg – Wels. Linz: Bio Austria, 2008, p. 7 – 10.
- Luick, R., Bernhardt, P., Dzwieaty, K., Schumann, K.: Superstar Energiemais – Auswirkungen auf die Biodiversität am Beispiel der Feldvogelarten. In: Der kritische Agrarbericht 2011. Hamm: AgrarBündnis, AbL Verlag, 2011, p. 131 – 135.
- Mäder, P., Fliessbach, A., Dubois, D., Gunst, L., Fried, P., Niggli, U.: Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming. Science, 2002, 296, p. 1694 – 1697.
- Nitsch, H., Osterburg, B., Laggner, B., Roggendorf, W.: Wer schützt das Grünland? – Analysen zur Dynamik des Dauergrünlandes und entsprechender Schutzmechanismen. Vortrag auf der 50. Jahrestagung der GEWISOLA Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikanalyse, 29. 09. – 01. 10. 2010. Braunschweig: Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., 2010, 11 p.
- Schindler, M., Schumacher, W.: Auswirkungen des Anbaus vielfältiger Fruchtfolgen auf wirbellose Tiere in der Agrarlandschaft. Schriftenreihe des Lehr- und Forschungsschwerpunktes USL, 2007, 147, 50 p.
- Wegener, J., Lücke, W., Heinzemann, J.: Analyse und Bewertung landwirtschaftlicher Treibhausgas-Emissionen in Deutschland. Agrartechnische Forschung, 2006, 12, 6, p. 103 – 114.
- Weibel, U., Jenny, M., Zbinden, N., Edwards, P.: Territory Size of Skylarks *Alauda arvensis* on Arable Farmland in Switzerland in Relation to Habitat Quality and Management. In: Donald, P. F., Vickery, J. A. (eds.): The Ecology and Conservation of Skylarks *Alauda arvensis*. Sandy: RSPB, 2001, p. 177 – 187.

RNDr. Martin Labuda, PhD., mlabuda@fns.uniba.sk
Katedra krajinej ekológie Prírodovedeckej fakulty
Univerzity Komenského, Mlynská dolina B2, 842 15
Bratislava