

Osrednja tema: SKUPNA KMETIJSKA POLITIKA EU – PRILOŽNOST ALI ŠKODA ZA NARAVO?

Besedilo: Nino Kirbiš in Damjan Vinko

Skupna kmetijska politika, krajše SKP ali angleško »Common agricultural policy (CAP)«, obstaja že od leta 1962. Oblikovana je bila, da bi ljudem omogočila dobro in cenovno dostopno hrano ter da bi kmetovalci lahko zaslužili za dostojno življenje. Z leti se je oblika SKP začela spreminjati, saj se je začelo proizvajati več hrane, kot se je lahko porabilo. Zato je EU del sredstev začela preusmerjati v uveljavitev standardov varnosti hrane, okoljskih standardov in standardov dobrega počutja živali. Večja pozornost se je začela usmerjati tudi h gospodarskemu, socialnemu in kulturnemu razvoju evropskega podeželja. Zaradi pritiskov na okolje so se začela uvajati tudi plačila za blaženje negativnih vplivov kmetijstva na okolje in naravo. Tako je skrb za naravo in biodiverzitetu danes eden od devetih ciljev SKP. Kljub uvedbi ukrepov za blaženje negativnih vplivov na naravo so številne raziskave potrdile, da intenzivno kmetijstvo še naprej uničuje biodiverzitetu, onesnažuje pitno vodo, tla in zrak, hkrati pa masovno prispeva k povzročanju globalnega segrevanja. Slovenija je prvo SKP sprejela, ko se je pridružila EU. SKP se sprejema za daljše obdobje, aktualna traja od leta 2014 in se bo zaključila z letom 2020. Trenutno se aktivno pripravlja nova SKP.

V zadnjem letu smo lahko prebirali o masovnem upadu ptic kmetijske krajine, katerih številčnost v EU se je od leta 1980 zmanjšala za 55 %. V Franciji so poročali o tretjinskem upadu števila ptic kmetijske krajine v zadnjih 15 letih. Iz Nemčije so poročali o upadu letečih žuželk, katerih biomasa se je od leta 1990 zmanjšala za 75 %. V zadnjem poročilu o stanju evropskih vrst travniških dnevnih metuljev za obdobje 1990–2015, o katerem smo v *Trdoživu (VI/1)* poročali, avtorji ugotavljajo, da je glavni vzrok za upad populacij travniških vrst dnevnih metuljev, ki sovpada z nadaljevanjem upada travniških habitatov, sprememba kmetijske krajine in da bi bilo za varstvo dnevnih metuljev treba narediti več tudi v okviru SKP. Izpostaviva lahko še primer poljskega zajca



»Kompozicija z mejicami«, fotografija s fotonatečaja Zgodbe mejic. (foto: Janez Zalaznik)



»Človeška okupacija narave«, fotografija s fotonatečaja Zgodbe mejic. (foto: Miran Krapež)

(*Lepus europaeus*), številčnost katerega v Evropi je začela drastično upadati, kar lahko pripišemo le kmetijstvu. Nemčija, Norveška, Avstrija in Švica so poljskega zajca v 90. letih prejšnjega stoletja celo uvrstile na rdeče sezname ogroženih vrst.

Slovenija ni nobena izjema v tej zgodbi. Če se osredotočimo na ptice kmetijske krajine, za katere imamo v Sloveniji najtočnejše podatke, Društvo za opazovanje in proučevanje ptic Slovenije (DOPPS)

ugotavlja, da so se od leta 2008 do 2017 populacije travniških ptic zmanjšale kar za 35 %. Številčnost kosca (*Crex crex*) na Ljubljanskem barju je v zadnjih 20 letih upadla skoraj za 85 %, veliki škurh (*Numenius arquata*) je tik pred izumrtjem. V zadnjih letih gnezdi na Barju maksimalno do pet parov te vrste, razmnoževalni uspeh je skoraj ničeln. Pri tem gre za vrste, ki večinoma živijo na zavarovanih območjih in območjih Natura 2000, kar posredno kaže, da je ohranjanje narave v



Osrednjih 9 ciljev Skupne kmetijske politike. (ilustracije: Freepik in Smashicons, <http://www.flaticon.com>)

Sloveniji slabo in neprimerno vključeno v izvajanje SKP. Pri prikazu stanja je treba izpostaviti tudi to, da monitoringi za večino drugih živalskih in rastlinskih vrst v Sloveniji kljub evropskim zahtevam ne potekajo. Kakšno je stanje na podeželju v Sloveniji na primer glede dvoživk, plazilcev, malih sesalcev itd., zato ni znano. Obenem pa je večina vrst, za katere se monitoring izvaja, v neugodnem stanju.

Trije glavni nameni današnje SKP so poleg skrbi za zdravo, kvalitetno in cenovno dostopno hrano ter ohranjanja pestrosti in vitalnosti evropskega kmetijstva tudi podpora pri zmanjšanju vplivov podnebnih sprememb in ohranjanje naravne dediščine. V EU je za financiranje SKP letno porabljenih 58 milijard € (dobra tretjina proračuna EU); sredstva so navkljub dolgoletnim spremembam SKP večinoma namenjena subvencioniranju intenzivnega in industrijskega kmetijstva. Obenem so sredstva razdeljena zelo neenakomerno, saj v celotni EU skoraj tretjino denarja iz SKP dobi peščica prejemnikov (enako je tudi v Sloveniji – primer v okvirju). Čeprav je del sredstev namenjen blaženju negativnih vplivov kmetijstva na okolje in naravo, rezultati kažejo ravno nasprotno. Na to so opozorili tudi na Evropskem računskem sodišču. SKP bi namreč morala med drugim financirati tudi implementacijo t. i. habitatne in ptičje direktive, ki danes navkljub določilom komplementarnega financiranja sloni skoraj izključno na plečih evropskih skladov LIFE. Preračunano na število državljanov EU tako vsak državljan za SKP letno prispeva 114 €. Ker gre torej pri SKP za javna sredstva, bi se ta morala porabljati za vse javne storitve, kamor glede na evropske akte vsekakor spadata tudi naravovarstvo in okoljevarstvo.

K oblikovanju naslednje SKP, ki bo pričela veljati po letu 2020, se je EU odločila pristopiti tudi z vključevanjem javnosti. Med 2. februarjem in 2. majem 2017 so pozivali deležnike in drugo javnost k reševanju spletnega vprašalnika, ki bi ocenil pogled javnosti na preteklo reformo in izvajanje SKP, da bi preverili potrebe po še večjem prilagajanju kmetijske politike potrebam državljanom, kmetom in kmetijstvu kot gospodarski panogi. Pri tem se je Evropska komisija zavezala k upoštevanju mnenja javnosti, pridobljenega z omenjenim vprašalnikom. Na spletni vprašalnik se je odgovarjalo tudi s podpisom peticije »Living land«, ki je med drugim povezala več kot 600 evropskih naravovarstvenih in okoljevarstvenih organizacij. Skupaj je v različnih pozivih svoj odziv oddalo kar 322.916 oseb. 80 % jih je podpisalo omenjeno peticijo, s katero je tako več kot 258.000 evropskih državljanov reklo »ne« dosednji praksi SKP in zahtevalo njeno korenito spremembo. Kljub odločnemu nezadovoljstvu javnosti in široko sprejeti peticiji osnutek nove SKP, predstavljen junija 2018, ni uvedel očitno potrebnih in zelenih sprememb. Kot zaenkrat kaže, se namerava ohraniti neučinkovite subvencije v kmetijstvu, ki škodujejo naravi in okolju. Prav tako nameravajo v EU ohraniti sporna neposredna plačila. Jasno kritiko na osnutek je oktobra istega leta podalo tudi Evropsko računsko sodišče. Snovalcem so očitali predvsem, da bi morali biti načrti za prihodnost SKP bolj zeleni, dosledno temeljiti na rezultatih in omogočati večjo odgovornost. Zapisali so: »V okvirju nove SKP je potrebnih več spodbud za doseganje smotrnosti in ciljev, ki so jasno povezani z izločki, rezultati in učinki. Sodišče ugotavlja, da je mnogo predlaganih možnosti na področju relevantne politike zelo podobnih veljavni



V Italiji so iz sredstev podukrepa Naložbe v osnovna sredstva: Neproizvodne naložbe, povezane s kmetijskookoljskimi zavezami (v okvirju PRP) subvencionirali tudi izgradnjo novih mokrišč in gozdov. Tovrstnega podukrepa Slovenija ni prevzela, zato so bila celotna sredstva namenjena le naložbam v kmetijske dejavnosti. (mlaka v Beli krajini; foto: Damjan Vinko)

SKP. Predvsem v zvezi s tem, da bi največji delež proračuna še naprej predstavljala neposredna plačila kmetom na podlagi števila hektarjev zemlje, ki jih imajo v lasti ali jih uporabljajo. Vendar pa ta instrument po mnenju Sodišča ni primeren za reševanje številnih okoljskih težav in tudi ni najučinkovitejši način za podpiranje vzdržnih dohodkov kmetij.«

Trenutno veljavna SKP je razdeljena na dva dela (stebra). Prvi stebel predstavljata neposredna plačila (angl. »direct payments«), ki predstavljajo predvsem dohodkovno podporo, s katero se uravnava ekonomski položaj kmeta. Lastniki zemljišč dobijo podporo gleda na površino, neodvisno od tega, koliko pridelajo. Pod neposredna plačila spadajo tudi sheme, ki postavljajo dodatne pogoje, ki določijo višino podpore. Za naravo je posebej pomembna shema zelena komponenta (angl. »greening«). Drugi stebel pa predstavlja program razvoja podeželja (PRP), ki je zelo obsežen in vsebuje številne ukrepe, od socioekonomskih in kulturnih do okoljevarstvenih podpor. Države članice so imele možnost izbirati med ukrepi iz obeh stebrov, njihovo izbiro in program pa so kasneje dokončno odobrili na evropskem svetu, pristojnem za kmetijstvo.

V novem obdobju, po 2020, naj bi imele države članice na voljo še večjo fleksibilnost, saj naj bi oblikovale lastne nacionalne strategije kot osrednje strateške dokumente za izvajanje kmetijske politike. A državne usmeritve so se do sedaj izkazale škodljive za naravo. Če pogledamo Slovenijo, smo iz obeh stebrov izbrali tiste ukrepe, ki skoraj najmanj koristijo naravi. V okvirju prvega stebra (neposredna plačila) je Delovna skupina za pripravo ukrepov SKP pri zeleni komponenti namenoma onemogočila izbiro krajinskih značilnosti (mejice, obmejki, jarki, kali itd.), varovalnih pasov in pasov ob gozdu kot površin z ekološkim pomenom. Povedano

enostavneje: kmetom zgoraj navedenih površin ni treba varovati, kar pomeni, da so te površine večinoma preorali, kjer je to bilo možno. Podobne ukrepe se je izbiralo tudi iz drugega stebra (PRP). Na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP), ki je v imenu Slovenije izbiralo posamezne ukrepe, niso izbrali ukrepa »plačila v okviru območij Natura 2000 in na podlagi okvirne direktive o vodah«. V okviru tega ukrepa bi lahko kmetje dobili letno podporo na hektar kmetijske površine ali na hektar gozda za kritje dodatnih stroškov in izpada dohodka, ki so posledica omejitev kmetovanja na območjih Natura 2000. A da do izbire ni prišlo, je v resnici krivda Ministrstva za okolje in prostor (MOP). Tam namreč niso (pravočasno) vzpostavili varstvenih režimov za posamezna območja Natura 2000, na podlagi katerih bi kmetom lahko postavili določene omejitve in na podlagi česar bi bilo možno izračunati izpad dohodkov zaradi posameznih omejitev. Kljub načelni naklonjenosti kmetijskega resorja za vpeljavo tovrstnega ukrepa tako kmetje na svojih površinah, vključenih

v območja Natura 2000, še vedno lahko kmetujejo skoraj brez omejitev.

Ukrep v okviru PRP, ki ga je Slovenija uvedla, je bil »kmetijsko-okoljska podnebna plačila (KOPOP)«. Že po pregledu posameznih 19 ukrepov v okviru KOPOP je za dobrobit narave pomembnih le šest. Večinoma se nanašajo le na prepoved košnje ob določenem času (za ptice in metulje), dva ukrepa pa se posvečata predvsem preprečevanju izsekavanja mejic in visokodebelnih sadovnjakov. Pri vseh veljajo posebne zahteve, kje se ti ukrepi lahko izvajajo in kaj je v njihovem okviru upravičeno. V ločenem okvirju na naslednji strani je priložen primer za mejice. Predlagani ukrepi KOPOP so v Sloveniji vezani le na rastline, ptice in metulje. Za primerjavo si lahko ogledamo ukrepe Velike Britanije. Pri KOPOP so lastniki zemljišč lahko izbirali med 244 različnimi ukrepi! Od tega jih je bilo v prid naravovarstva 24 in so pokrivali vse rastline in živali, ki jih najdemo v kmetijski krajini. Pomembna razlika je še ena, omenjeni ukrepi za dobrobit narave se v Sloveniji lahko upo-

rablajo zgolj na območjih Natura 2000 (izjema je ukrep za visokodebelne travniške sadovnjake). Krivda tukaj (znova) pade na MOP in Zavod za varstvo narave (ZRSVN). Izvajanje, izbira in spremljanje učinka ukrepov KOPOP so mogoči le na podlagi ustreznih naravovarstvenih podatkov, ki pa jih pristojne institucije v Sloveniji nimajo. Ukrepi KOPOP so zato pri nas vezani predvsem na območja Natura 2000, za katera ima državno naravovarstvo nekoliko več podatkov, da je MKGP določene ukrepe sploh lahko uvedlo. A vendar je stanje glede podatkov tudi na območjih Natura 2000 zelo slabo, o čemer pričča tudi naslednji članek v okviru tokratne osrednje teme *Trdoživa*. Na zelo slabo stanje državnega naravovarstva glede podatkov je MOP opozorilo tudi Botanično društvo Slovenije septembra 2017. Ugotovili so, da državno naravovarstvo za kar 46 % zavarovanih taksonov rastlin nima nikakršnega podatka, za 14 % zavarovanih taksonov pa po enega. MOP na njihovo skrb ni odgovoril. MKGP nujno potrebuje tovrstne podatke in poznavanje stanja, da se ukrepi z njihove strani sploh lahko oblikujejo. Podatke pa mora zagotoviti državno naravovarstvo!

KDO SO PREJEMNIKI NAJVIŠJIH SUBVENCIJ V SLOVENIJI?

V letu 2017 so bili trije največji prejemniki podjetja:

- ▶ Panvita, d. d.: 2.544.866,04 € (KOPOP: 1.149.322,02 €),
- ▶ Perutnina Ptuj, d. d.: 2.014.026,56 € (KOPOP: 723.486,87 €),
- ▶ Kmetijsko gospodarstvo Lendava, d. d.: 1.939.041,47 € (KOPOP: 1.042.577,77 €).

Zelo »nenavadno« je, da tri najbolj intenzivna kmetijska podjetja v državi dobijo tudi največ plačil (skupaj skoraj polovico), ki so namenjena blaženju negativnih okoljskih vplivov kmetijstva in ohranjanju biodiverzitete.

NAČRT NOVE SKP PRI NAS PRIPRAVLJAJO v okviru širše delovne skupine in ožjih delovnih skupin na naslednjih področjih:

- ▶ pametno in odporno kmetijstvo,
- ▶ varovanje okolja in podnebne spremembe,
- ▶ razvoj podeželja,
- ▶ aktivni kmet.

Ožje delovne skupine, ki so se pričele sestajati oktobra 2018, je imenoval še minister Dejan Židan. Skupine so odgovorne za pripravo stališč do zakonodajnih predlogov nove SKP in pripravo nacionalnega programa SKP, medtem ko je širša delovna skupina odgovorna še za pripravo nacionalnih strateških usmeritev razvoja kmetijstva. Za naravovarstvene ukrepe je odgovorna predvsem skupina za varovanje okolja in podnebne spremembe, a je v tej skupini le malo predstavnikov s področja okolja. V skupini so predstavniki MKGP, Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, Gospodarske zbornice Slovenije, Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije, Govedorejskega poslovnega združenja, Kmetijskega inštituta Slovenije, Sindikata kmetov Slovenije, Zadržne zveze Slovenije, Zveze slovenske podeželske mladine, Čebelarske zveze Slovenije in MOP, ZRSVN ter DOPPS. Okolje in naravo tako v grobem zastopajo le trije od 14 članov skupine. Kako je možno, da so v delovni skupini za okolje in podnebne spremembe večinoma predstavniki kmetijstva in ne okolja?

Na MKGP so zapisali: »strateški načrt SKP pripravljamo v tesnem partnerskem sodelovanju s strokovnjaki, socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami, na odprti in transparentni način.« A vendar, predstavniki delovnih skupin so bili izbrani s strani ministra in ne izvoljeni na transparentni način, kot je to npr. storil MOP s predstavniki nevladnih organizacij; sestanki delovnih skupin niso javni, njihovi zapisniki niso javno objavljeni ...

Pri SKP se srečamo tudi z navzkrižno skladnostjo (angl. »cross compliance«). Navzkrižna skladnost je skupek zahtev, ki na celotnem območju evropske skupnosti v prakso prinaša novo zavedanje o nujnosti spoštovanja evropske in državnih zakonodaj na kmetijskem in okoljskem področju. Uvedena je bila z reformo SKP leta 2003. Poenostavljeno, kmetu se zniža finančna podpora, če ne spoštuje domače in evropske zakonodaje. Absurdnost je v tem, da v navzkrižni skladnosti niso zajete vse prepovedi domače in evropske zakonodaje, saj so bile prepovedi, ki se bodo preverjale, vnaprej izbrane. Za slovensko naravo bi bilo izjemno pomembno, če bi se v okviru navzkrižne skladnosti spoštoval tudi npr. Zakon o divjadi in lovstvu, ki določa, da si mora lastnik kmetijskega zemljišča oziroma izvajalec del prizadevati za ohranjanje oziroma novo osnivanje skupin drevja in grmovja tako, da pusti najmanj eno desetino površine v prvotni zarasti. Pri navzkrižni skladnosti se trenutno glede narave upoštevajo le prepovedi, ki se dotikajo ptic in preprečevanja zarasti. Ali je mogoče biodiverziteti v kmetijski krajini res ohranjati le z obvezno minimalno enkratno obdelavo do 15. oktobra tekočega leta in prepovedjo mulčenja, s čimer se preprečuje zaraščanje? Ironija, ki smo je še bili deležni, je, da se je ekološkemu kmetu na območjih Natura 2000 dovolilo oranje zaščitene travnikov – in to z argumentom, da bi



Srňjak. (foto: Nino Kirbiš)

naj kot ekološki kmetje že dovolj prispevali k varstvu okolja. O naravi in njenem ohranjanju se pri tem ni spraševal nihče. Marsikje po Sloveniji je bila posledica takšne odločitve in ravnanja lokalna izguba ogroženih kukavičevk, metuljev, ptic in ostalih vrst, vezanih na travnike, ki bi jih naj ščitili z ukrepi KOPOP.

Trenutno torej potekajo pogajanja o oblikovanju nove SKP. Mednarodne organizacije European Environmental Bureau (EEB), BirdLife Europe, Greenpeace in WWF so pozvale evropske voditelje, naj umaknejo naravi in okolju škodljive podpore ter jih zamenjajo z modeli, ki bodo ciljno usmerjeni in primerni izzivom 21. stoletja.

Predlagali so:

- ▶ sredstva za naravo (vsaj 15 milijard € letno bi morali nameniti zgolj ohranjanju biodiverzitete; vsaj 50 % podpore, razporejene po obeh stebrih SKP, bi moralo biti vezane za naravi in okolju prijazne ukrepe);
- ▶ nič več nepravičnih subvencij (treba je ukiniti vso družbeno nesprejemljivo podporo, ki namesto stabilizacije trga ali okoljevarstvenih ukrepov stanje na obeh področjih dejansko le še poslabšuje);
- ▶ spoštovanje zakonov (v navzkrižno skladnost je treba zajeti celotno evropsko zakonodajo na področjih okolja, narave in dobrobiti živali);
- ▶ izboljšanje upravljanja SKP pri obvezni izbiri ukrepov držav članic.

Kaj lahko naredimo v Sloveniji? Del ukrepov bi moralo pripraviti MOP, v oblikovanju in izbor nacionalnih ukrepov bi morale biti vključene tudi nevladne organizacije na področju ohranjanja narave. Uvesti bi se morala, kot že zapisano, evropsko omogočena plačila Natura 2000, ki bi bila podprta z varstvenimi režimi teh območij. Ukrepi KOPOP bi se morali izvajati na celotnem ozemlju Republike Slovenije (ne zgolj na območjih Natura 2000) in bi morali zajemati vse ogrožene organizme kmetijske krajine. Poleg ukrepov ohranjanja habitatov bi se morali uvesti še ukrepi, ki vzpodbujajo obnovo habitatov. Pri navzkrižni skladnosti bi se morala v celoti upoštevati tudi nacionalna zakonodaja, ki velja v kmetijskem prostoru. Predvsem pa je treba poudariti, da potrebujemo ustrezne naravovarstvene podatke, ki bi jih tudi v skladu z Zakonom o ohranjanju narave morala zagotavljati MOP in ZRSVN. Le na podlagi kakovostnih podatkov se lahko namreč pripravijo tudi kakovostni naravovarstveni predlogi, s katerimi bo v prihodnosti mogoče aktivno spremljati njihovo učinkovitost in jih v primeru nedelovanja ustrezno spremeniti.

Vsekakor moramo pri tem več narediti tudi nevladne organizacije. Do sedaj smo bili pri pripravi ukrepov namreč v večini preslišani ali pa smo sami pozabili, da naša skrb za ohranjanje slovenske narave močno pokriva tudi kmetijski sektor. Če v kontekstu priprave bodočih ukrepov SKP ne bomo aktivnejši in če k področju ne bo resno pristopilo tudi MOP, bodo prihodnji ukrepi ponovni slabi in bodo pod pretvezo naravovarstva spet delovali le v prid pridelovanja monokultur žit in soje. ☹

PRIMER ENEGA OD ŠESTIH UKREPOV KOPOP, NAMENJENEGA OHRANJANJU NARAVE, IN SICER OHRANJANJU MEJIC

Ob pričetku izvajanja ukrepa je morala biti mejica dolga 20 m in pri tleh široka med 2 in 4 m. Ker so mejice večinoma širše od 4 m, je bil ukrep v takšni izvedbi v veliki meri neuporaben. S posodobitvijo PRP od oktobra 2018 velja naslednje pravilo: mejica je strnjena ter samostojna linija lesne vegetacije vrst drevja oziroma grmičevja, ki je vsaj 10 m dolga in pri krošnji široka od 2 do največ 20 m, pri čemer je znotraj vsakih 10 m mejice dopustna vrzel, ki ne sme biti večja od 3 m; dolžine mejice v času operacije ni dovoljeno zmanjševati, mejico je treba obrezovati in redčiti vsako drugo leto, redčenje mejice je treba izvesti tako, da se ne prekine zveznost njene krošnje.

Mejice, ki so upravičene do ukrepa, so bile določene preko ortofoto posnetkov, zato lastniki zemljišč lahko izbirajo samo med temi. Še dodatno, subvencionirajo se le mejice, ki ležijo na desetih vnaprej določenih območjih Natura 2000, za katere ima MKGP skartirane mejice oz. habitatne tipe. Preostale mejice za državno naravovarstvo torej sploh ne obstajajo. Tako je tudi pri tem ukrepu treba izpostaviti izrazit manko naravovarstvenih podatkov.

Zaradi navedenega je v Sloveniji ta ukrep v veliki meri uporaben le na nekaj izbranih območjih in hkrati v takšni izvedbi ne prinaša kakovostnih rezultatov, namenjenih ohranjanju narave.

Da bi se kmet sam odločil, da se želi vključiti v izvajanje tega ukrepa, ker se na njegovi zemlji nahaja mejica, ne glede na vedenje državnega naravovarstva o tem, pa ni možno. Slednje bi namreč vsaj izločilo človeško napako manjka skartiranih mejic, ki je razvidna tudi na priloženi sliki.



Mejice, izbrane za ukrep »ohranjanje mejic«. Z rumeno so označene mejice, vključene v ukrep, s puščicami pa so prikazane mejice, ki verjetno zaradi človeške napake v ukrep niso vključene. Na sliki del območja Natura 2000 - Drava; to je eno izmed le desetih območij Natura 2000 v Sloveniji, v okviru katerih je ta ukrep možen.