

Sławomir Kowalski

REALIZACJA ZALESIEŃ GRUNTÓW ROLNYCH ORAZ GRUNTÓW INNYCH NIŻ ROLNE W RAMACH PROW 2007-2013

Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stworzyło nowe warunki dla rozwoju rolnictwa oraz szerokie możliwości korzystania z różnorodnych form wsparcia z Funduszy UE. Strategiczne podejście zaproponowane przez Komisję Europejską znalazło swoje odzwierciedlenie w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, który stanowi instrument realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. Podobne do PROW dokumenty przygotowywane są w każdym z krajów członkowskich Unii Europejskiej i mogą odnosić się zarówno do terytorium całego kraju, jak to ma miejsce w ramach polskiego dokumentu, lub też skupiać się na programach określonych specjalnie dla wyodrębnionych regionów.

Współcześnie nie sposób nie doceniać wielofunkcyjnego znaczenia lasu. Jego rola nie jest już ograniczana jedynie do produkcji surowca drzewnego, ale uwzględnia również szereg funkcji pozaprodukcyjnych. Ekosystemy leśne odgrywają niezmiernie ważną rolę w procesie wiązania dwutlenku węgla i jego wyłączenia z obiegu na całe dziesięciolecie. Jest to bardzo istotne, ponieważ CO₂ uważany jest za jeden z głównych gazowych składników powietrza, powodujących powstawanie efektu cieplarnianego. Dlatego też lasy przyczyniają się do zapobiegania i łagodzenia zmian klimatycznych. Ponadto ekosystemy leśne znacząco zmniejszają problem, jakim jest erozja gleby. Przeciwdziałają także powstawaniu powodzi, lawin i osuwisk ziemnych.

W dbałości o utrzymanie środowiska w jak najlepszym stanie nie można zapomnieć o zalesieniach, które stanowią początkowy, nieodzowny etap w drodze długotrwałego procesu tworzenia kompleksu leśnego. Dlatego też grunty charakteryzujące się niską przydatnością dla rolnictwa stanowią niebagatelny obszar dla odtwarzania lasu, jak również kształtowania struktury krajobrazu obszarów wiejskich.

Zalesianie gruntów jest nie tylko sposobem ich zagospodarowania, ale także wkładem leśnictwa w aktywizację terenów wiejskich, kształtowanie struktury przestrzennej i pożądanego poziomu różnorodności biologicznej. Z tego względu przy zalesianiu gruntów mamy do czynienia z wieloma przepisami prawa, m.in. z zakresu leśnictwa, ochrony przyrody, rolnictwa, ochrony środowiska, itp.

Celem artykułu jest ocena wykorzystania środków finansowych z PROW 2007-2013 na zalesienia gruntów rolnych i innych niż rolne oraz ich wpływu na lesistość Polski.

1. Uwarunkowania prawne zalesień w Polsce

Podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy zalesiania gruntów w naszym kraju jest Ustawa o lasach z 28 września 1991 r.¹ Szczególnie ważnym pod tym względem jest jej artykuł 58 ustęp 3, zawierający zapisy dotyczące m.in.:

- rodzaju gruntów, które można przeznaczyć do zalesienia (nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do celów produkcji rolnej i grunty nie użytkowane rolniczo oraz inne);
- konieczność uprzedniego ustalenia gruntów do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- możliwości uzyskania pomocy na pokrycie kosztów zalesienia (poza zalesianiem gruntów rolnych) wraz ze wskazaniem źródła finansowania;
- zobowiązań do zapobiegania powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów oraz zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających się i rozprzestrzeniających organizmów szkodliwych;
- warunkowej dopuszczalności zamiany lasu na użytek rolny (przy planowanej zamianie lasu o powierzchni większej od 1 ha wymagane jest sporządzenie raportu o ocenie oddziaływania na środowisko);
- procedury postępowania w przypadku finansowania zalesiania środkami Unii Europejskiej (plany zalesieniowe i potwierdzanie ich wykonania, ocena zdatności uprawy w 4 lub w 5 roku i przekwalifikowanie z urzędu gruntu rolnego na grunt leśny).

Innym, ważnym dokumentem w omawianej sprawie jest zaktualizowany w 2003 r. Krajowy Program Zwiększania Lesistości (KPZL). Dokument ten określa powierzchnie zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji. KPZL jest także programem zalesienia kraju członkowskiego w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących wspierania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

¹ L. Płotkowski, *Zalesianie gruntów rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013*. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2008, s. 117.

2. Cele Działania PROW 2007-2013- Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne

Działanie to ma na celu powiększenie obszarów leśnych poprzez zalesianie; utrzymanie i wzmocnienie ekologicznej stabilności obszarów leśnych poprzez zmniejszenie fragmentacji kompleksów leśnych i tworzenie korytarzy ekologicznych; zwiększenie udziału lasów w globalnym bilansie węgla oraz ograniczeniu zmian klimatu.

Pomoc udzielana jest w formie wsparcia na zalesianie, premii pielęgnacyjnej za utrzymanie nowej uprawy leśnej oraz premii zalesieniowej, stanowiącej ekwiwalent za wyłączenie gruntu z upraw rolnych. Działanie skierowane jest do rolników - właścicieli gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne.

Zalesienia w ramach działania Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne mogą być wykonywane na²:

- gruntach rolnych stanowiących grunty orne lub sady (*SCHEMAT I – Zalesianie gruntów rolnych*),
- gruntach innych niż rolne, przez które należy rozumieć grunty wykazane w ewidencji gruntów jako użytki rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, niewykorzystywane do produkcji rolniczej (*SCHEMAT II – Zalesianie gruntów innych niż rolne*).

Stan użytkowania gruntów przeznaczonych do zalesienia powinien być odzwierciedlony w ewidencji gruntów. Jednakże w przypadku niezgodności danych wypisu z ewidencji ze stanem faktycznym, o przyznaniu pomocy na zalesianie gruntów rolnych (Schemat I) decyduje to, czy stanowią one faktycznie grunty orne lub sady.

W obydwu schematach grunty (działki lub części działek ewidencyjnych) powinny być przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeśli gmina nie posiada aktualnego planu, wówczas powinna wydać zaświadczenie, że zalesienie gruntów nie jest sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Kryterium uzyskania pomocy stanowi również powierzchnia i szerokość gruntów przeznaczonych do zalesienia. Powierzchnia ta powinna być większa niż 0,5 ha, przy szerokości większej niż 20 m. Odstępianie od tych kryteriów jest przewidziane jedynie w przypadku, gdy grunt przewidziany do zalesienia graniczy bezpośrednio z lasem. Wtedy minimalna powierzchnia gruntu powinna wynosić 0,1 ha.

W ciągu całego okresu trwania PROW 2007-2013 pomoc na zalesianie udzielana będzie jednemu rolnikowi do powierzchni nie większej niż 100 ha.

² Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Przewodnik po działaniu. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2011, s. 9

Zalesienie powierzchni powyżej 20 ha zaliczane jest do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, może przy takich zalesieniach być wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm)).

3. Forma i wysokość pomocy

Pomoc finansowa udzielana w ramach działania przyjmuje trzy formy, odpowiadające poszczególnym rodzajom wspieranych przedsięwzięć, niezbędnych w trakcie kolejnych etapów procesu zalesiania³:

1. Wsparcie na zalesienie (wz) – założenie uprawy leśnej oraz zakup i instalacja ogrodzenia z siatki metalowej.
2. Premia pielęgnacyjna (pp) - pielęgnacja założonej uprawy leśnej przez pierwszych 5 lat po nasadzeniu oraz stosowanie środków indywidualnej ochrony drzew przed zgryzaniem przez zwierzynę (repelenty, paliki lub owcza wełna).
3. Premia zalesieniowa (pz) – rekompensata za wyłączenie gruntu z uprawy rolniczej.

Wsparcie na zalesienie obejmuje dofinansowanie kosztów założenia uprawy, wykonania poprawek w drugim roku oraz zabezpieczenia przed zwierzyną poprzez grodzenie całości bądź części uprawy. Wsparcie to zostało wyliczone w formie zryczałtowanej. Stawki płatności przeliczono na jeden hektar zalesianych gruntów⁴.

Koszty zakupu sadzonek oraz wszystkich czynności związanych z przygotowaniem gleby do sadzenia i sadzeniem roślin opisanych w planie zalesienia, a także koszty ochrony i pielęgnacji uprawy ponosi wnioskodawca – beneficjent działania.

Wysokość kwoty wsparcia na zalesienie jest zróżnicowana w zależności od:

- proporcji gatunków iglastych i liściastych w strukturze drzewostanu;
- rodzaju materiału sadzeniowego (sadzonki mikoryzowane z zakrytym systemem korzeniowym lub sadzonki z odkrytym systemem korzeniowym);
- zabezpieczenia przed zwierzyną (ogrodzenie uprawy leśnej);
- ukształtowania terenu, przy czym na gruntach o nachyleniu większym niż 12° koszty zalesień zwiększają się w stosunku do kosztów zalesień gruntów o korzystnej konfiguracji;

³ *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi 9/2013, Warszawa 2013, s. 30

⁴ *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Raport końcowy, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010, s. 40.

- procentowego udziału powierzchni samosiewu na gruncie przeznaczonym do zalesienia.

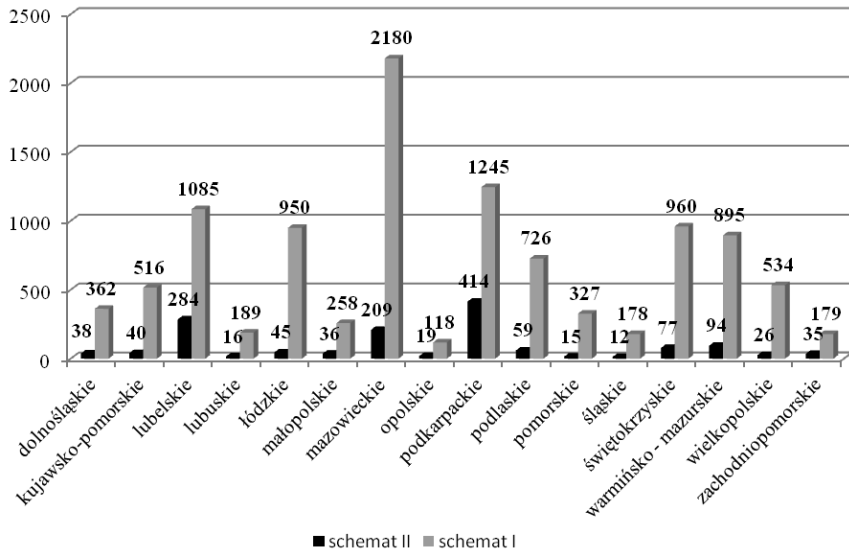
Premia pielęgnacyjna jest wypłacana raz w roku, przez 5 lat od założenia uprawy leśnej. Jest to płatność zryczałtowana, która została określona w stawkach na jeden hektar zalesionych gruntów (również w zależności od nachylenia gruntu). W kalkulacji płatności uwzględniono koszty prac pielęgnacyjnych (zwalczanie patogenów i chwastów zagłuszających sadzonki) oraz czyszczenia wczesne. Ochrona indywidualna sadzonek przed zgryzaniem przez zwierzynę (sarny, jelenie i inne) stanowi dodatkową kwotę, która jest doliczana do premii pielęgnacyjnej w miarę potrzeb wynikających z wymogów ochrony uprawy leśnej określonych w planie zalesienia.

Premia zalesieniowa stanowi wieloletnią rekompensatę za utracony dochód rolniczy z tytułu przekształcenia gruntu rolnego na grunt leśny, stąd premią zalesieniową nie są objęte zalesienia realizowane w ramach Schematu II. Premia ta ma postać zryczałtowaną, skalkulowaną w przeliczeniu na jeden hektar zalesionego gruntu. Wypłacana jest raz w roku przez kolejnych 15 lat, począwszy od roku założenia uprawy leśnej. Warunkiem uzyskania premii jest przynajmniej 25 % udział dochodów z rolnictwa w strukturze wszystkich dochodów rolnika.

W przypadku gruntów innych niż rolne (Schemat II) – premia zalesieniowa nie przysługuje z uwagi na fakt, iż grunty te nie są w stałym użytkowaniu rolniczym.

W ramach PROW 2007-2013 przeprowadzonych zostało 7 naborów wniosków o przyznanie pomocy na zalesienie gruntów rolnych oraz zalesienie gruntów innych niż rolne, w ramach których złożonych zostało 12 tys. wniosków o przyznanie pomocy (wykres 1). Największą liczbę wniosków w ramach schematu I złożono w województwie mazowieckim (2180 szt.), najmniejszą liczbę w ramach tego samego schematu zanotowano w województwie opolskim (118 szt.). W schemacie II najwięcej wniosków złożono w województwie podkarpackim (414 szt.), najmniej w woj. śląskim (12 szt.).

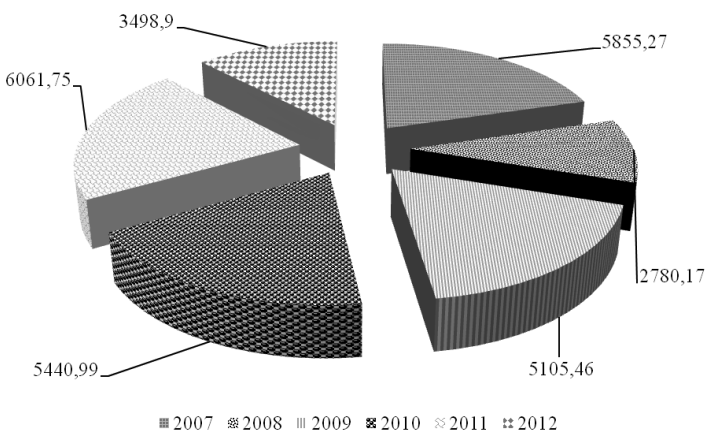
Wykres 1. Liczba wniosków o przyznanie pomocy na zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne w latach 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 9/2013, Warszawa 2013, s. 30.

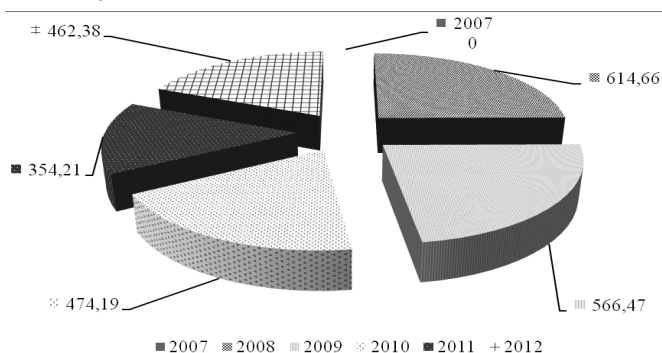
Łączna powierzchnia gruntów, które zostały zalesione w latach 2007-2012 wyniosła ponad 31 tys. ha. (wykres 2 i 3).

Wykres 2. Powierzchnia zalesienia na gruntach rolnych na podstawie wniosków złożonych w latach 2007-2013 (ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 9/2013, Warszawa 2013, s. 30.

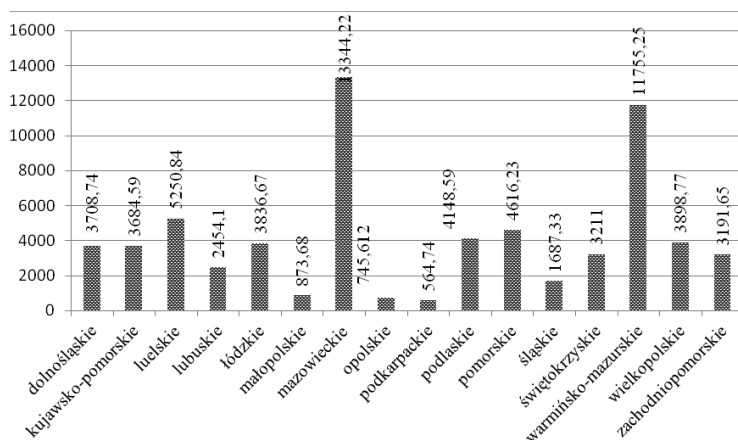
Wykres 3. Powierzchnie zalesiane na gruntach innych niż rolne na podstawie wniosków złożonych w latach 2007-2012 (ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 9/2013, Warszawa 2013, s. 31.

W latach 2004-2012 największe powierzchnie zalesione obejmowały województwa mazowiecki (3344,22 ha) oraz warmińsko-mazurskie (11755,25 ha), najmniej zaś w województwie opolskim - 564,74 ha (wykres 4).

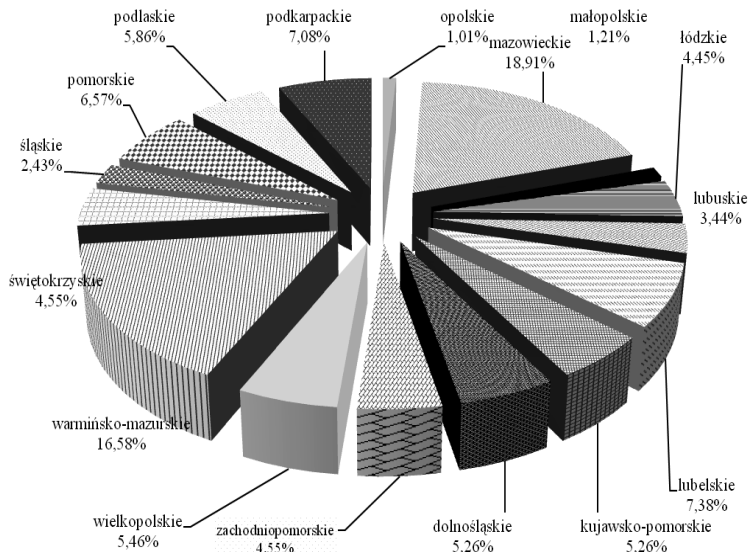
Wykres 4. Powierzchnie zalesione na podstawie wniosków złożonych w latach 2004-2012 z podziałem na województwa (ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 9/2013, Warszawa 2013, s. 31.

Również procentowy udział powierzchni zalesionej w latach 2004-2012 największy dotyczył województwa mazowieckiego i warmińsko-mazurskiego - 18,91% i 16,58% (wykres 5).

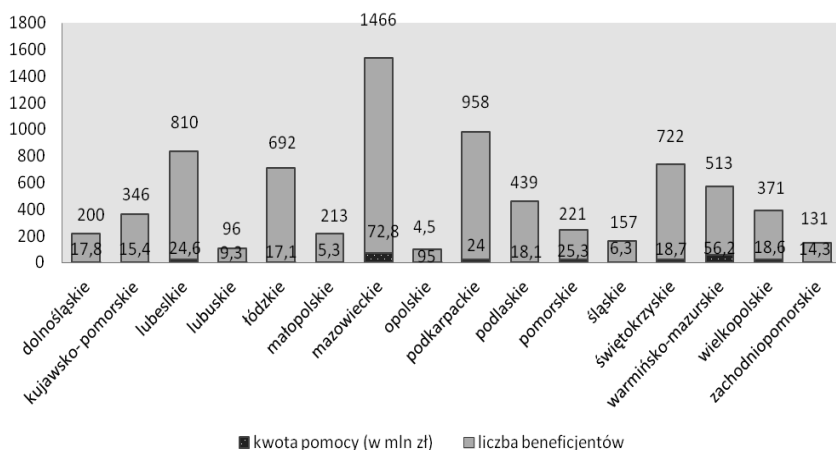
Wykres 5. Udział powierzchni zalesionej w latach 2004-2012 w podziale na poszczególne województwa (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 9/2013, Warszawa 2013, s. 31.

Kwotę zrealizowanych płatności oraz liczbę beneficjentów tego działania przedstawia wykres 6.

Wykres 6. Kwota zrealizowanych płatności i liczba beneficjentów w Działaniu Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne, w ramach zobowiązań 2007-2013, narastająco wg stanu na 31.12.2012 r. (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2012 r.* ARiMR, Warszawa 2013, s. 32.

Podsumowanie

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 zawiera kompleksową ofertę wspierania zalesień w ramach działania *Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne*. W ostatnich latach obserwujemy jednak wyraźny spadek zainteresowania zalesieniami w ramach tego programu. Przyczyniły się do tego przede wszystkim obiektywnie występujące uwarunkowania społeczno-gospodarcze, które w ciągu ostatnich kilku lat spowodowały znaczny spadek podaży gruntów do zalesień w wyniku zwiększonego zainteresowania zakupem gruntów z przeznaczeniem na cele rolnicze.

Istotny wpływ na zmniejszenie zalesianych rocznie powierzchni miały także zmiany wprowadzone do warunków zalesiania gruntów rolnych w *PROW 2007-2013*. Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne”, objętego *Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013* (Dz. U. Nr 114, poz. 786, z późn. zm. – uchylone z dniem 25 marca 2009 r. mocą rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 marca 2009 r.), ograniczenia te obejmują:

- wyłączenie z zalesień gruntów położonych na obszarach sieci Natura 2000 (do czasu opracowania planów zadań ochronnych dla tych obszarów);
- wykluczenie z zalesień trwałych użytków zielonych (łąk i pastwisk);
- ograniczenie przyznawanej pomocy na zalesianie jednemu rolnikowi do powierzchni nie większej niż 20 ha w całym okresie programowania (według uchwały Komitetu Monitorującego PROW 2007-2013 ta granica od 2011 została podniesiona do 100 ha).

Powyższe ograniczenia wynikają głównie z wymogów ochrony cennych siedlisk oraz gatunków roślin i zwierząt, zgodnie z dyrektywami UE.

Bibliografia:

1. *Zalesianie gruntów rolnych oraz gruntów innych niż rolne w ramach PROW 2004-2006 i PROW 2007-2013*. Biuletyn Informacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi 9/2013, Warszawa 2013.
2. *Informacja o stanie lasów oraz o realizacji „Krajowego Programu Zwiększania Lesistości” 2009 roku*. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009.
3. Płotkowski L., *Zalesianie gruntów rolnych w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013*. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2008.

4. *Ocena Średniookresowa Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013*. Raport końcowy, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.
5. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.
6. *Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2012 r.* ARiMR, Warszawa 2013.
7. *Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne. Przewodnik po działaniu*. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2011.

REALIZATION OF AFFORESTATION RATES OF AGRICULTURAL LANDS AND OTHER GROUND THAN AGRICULTURAL IN PROW FRAMES 2007-2013

Key words: *Common Agricultural Policy, farming, converting into forest agricultural lands*

Summary

With purpose of converting the arable land into forest and other ground than enlarging wooded areas and holding and improving the ecological stability are agricultural of wooded areas by reducing the fragmentation of forest complexes and building eco-friendly corridors. Moreover they expect increasing the participation of forests in global balance of coal and the restriction of climate change. Afforestation rates on lands of the weak quality have an economic justification on account of their low productivity and simultaneously are doing good for keeping the biodiversity.