

Sprawozdanie specjalne

Działania UE na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami

Mało ambitne standardy i niewystarczające
ukierunkowanie środków



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-18
Dlaczego gospodarowanie glebami i obornikiem jest istotne?	01-06
Rozwiązania służące zarządzaniu glebami i obornikiem	07-08
Rola UE	09-18
Wspólna polityka rolna i dyrektywa azotanowa	11-14
Rola Komisji i państw członkowskich	15-17
Finansowanie unijne	18
Zakres kontroli i podejście kontrolne	19-24
Uwagi	25-97
Warunki przyznawania płatności bezpośrednich nie są wystarczająco wymagające, aby gospodarowanie glebami było zrównoważone	25-51
Normy wzajemnej zgodności mogą potencjalnie przeciwdziałać zagrożeniom wobec gospodarowania glebami i obornikiem	25-29
Wymogi wzajemnej zgodności mogą przyczynić się do poprawy zdrowia gleb, lecz rzadko pociągają za sobą istotne usprawnienia praktyk rolniczych	30-38
Poziom ambicji i wpływ zasady wzajemnej zgodności na zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem w dużej mierze nadal nie zostały ocenione	39-42
Wprowadzono niewystarczające zmiany warunków przyznawania płatności bezpośrednich na lata 2023–2027	43-51
Ograniczone ukierunkowanie działań dobrowolnych i niewystarczająca ocena ich oddziaływania	52-77
Finansowanie rozwoju obszarów wiejskich w niewielkim stopniu ukierunkowano na obszary, na których występują najbardziej naglące problemy dotyczące gleby	52-63
W programach rozwoju obszarów wiejskich ujęto niewiele działań dotyczących gospodarowania obornikiem pomimo rozpoznanych problemów z nadwyżką azotu	64-69

Oceny przeprowadzone przez państwa członkowskie dały niewiele informacji na temat wpływu działań dobrowolnych 70-77

Odstępstwa i brak danych zmniejszają skuteczność ograniczeń stosowania obornika 78-97

Zanieczyszczenie gleby wzrosło w gospodarstwach, którym przyznano odstępstwo od limitów azotu 78-89

Brak danych osłabia zdolność Komisji do oceny stosowania przez państwa członkowskie wymogów w zakresie gospodarowania obornikiem 90-93

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z dyrektywą azotanową są długotrwałe 94-97

Wnioski i zalecenia 98-104

Załączniki

Załącznik I – Istotne przepisy dyrektywy azotanowej

Załącznik II – Wybór państw członkowskich do kontroli

Załącznik III – Zmiany w normach dotyczących gleby w latach 2023–2027 w zestawieniu z normami na lata 2014–2020

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Zdrowie gleby ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego rolnictwa. Mimo to 60–70% gleb w UE jest w złym stanie, częściowo z powodu stosowanych praktyk w zakresie gospodarowania glebami i obornikiem. Praktyki te odbijają się negatywnie na jakości wody i różnorodności biologicznej. W ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) w latach 2014–2022 istniał szereg narzędzi finansowych i ustawodawczych mających na celu zachęcenie rolników do lepszego gospodarowania glebami i obornikiem, a w dyrektywie azotanowej określono maksymalną ilość azotu z odchodów zwierzęcych, jaka może być wykorzystywana na zanieczyszczonych obszarach. Inicjatywa ustawodawcza przygotowywana w 2023 r. daje możliwość podniesienia standardów gospodarowania glebami i obornikiem, a także pozwoli usprawnić procesy gromadzenia, monitorowania i oceny danych dotyczących zdrowia gleb. Trybunał spodziewa się, że niniejsza kontrola wniesie w tym zakresie wartość dodaną.

II Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła środki WPR i działania istotne dla gospodarowania obornikiem podejmowane w ramach wdrażania dyrektywy azotanowej. Kontrolerzy ocenili, czy Komisja i państwa członkowskie efektywnie wykorzystywały narzędzia unijne na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami rolnymi i obornikiem. W szczególności zbadali:

- o czy warunki przyznawania rolnikom płatności bezpośrednich (normy w zakresie zasady wzajemnej zgodności i praktyki zazieleniania) były wystarczająco ambitne;
- o czy dobrowolne działania podejmowane w zakresie WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich były odpowiednio ukierunkowane i finansowane;
- o jaki był wpływ odstępstw przyznawanych w ramach dyrektywy azotanowej oraz czy Komisja dopilnowała, aby stosowano wymogi dotyczące gospodarowania obornikiem określone w tej dyrektywie.

III Trybunał stwierdził, że dostępnych narzędzi nie wykorzystywano w wystarczającym stopniu, a w kwestii poprawy zdrowia gleb pozostaje wiele do zrobienia. Wynikało to z faktu, że w wielu przypadkach standardy i wymogi w ramach tych standardów zdefiniowano w sposób mało ambitny, a ukierunkowanie środków na poziomie krajowym było niedostateczne.

IV Kontrolerzy doszli do wniosku, że normy wzajemnej zgodności dotyczące gospodarowania glebami mogą potencjalnie przeciwdziałać zagrożeniom, na które narażone są gleby, ponieważ mają zastosowanie do 85% wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych. Jednakże spełnienie wymogów na poziomie państw członkowskich często wymaga tylko niewielkiej zmiany w działaniach podejmowanych przez rolników, co pociąga za sobą jedynie niewielkie ulepszenie istniejących praktyk rolniczych. Komisja, w swoim rocznym przeglądzie działań podjętych przez państwa członkowskie w celu wdrożenia norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, nie oceniła poziomu ambicji tych działań. Ponadto bardzo niewiele państw członkowskich zbadało, na ile stosowanie zasady wzajemnej zgodności przyczynia się do zapewnienia zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem. Choć Trybunał dostrzega usprawnienia zaproponowane na lata 2023–2027, z przeprowadzonej przez kontrolerów oceny wynika, że z powodu niewystarczających zmian wprowadzonych do tej pory w działaniach wykonawczych na poziomie niektórych państw członkowskich istnieje ryzyko, że ogólny wpływ usprawnień na zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem będzie ograniczony.

V Kontrolerzy stwierdzili, że niewielka część funduszy rozwoju obszarów wiejskich udostępnionych na rzecz działań dobrowolnych WPR była ukierunkowana na te obszary, w których problem gleb był najbardziej palący. Nawet w przypadkach, w których takie ukierunkowanie miało miejsce, nie zawsze prowadziło ono do zwiększenia wydatków na tych obszarach. W swoich programach rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie nie ustanowiły budżetu na rzecz tych działań w oparciu o ocenę finansowania potrzebnego do osiągnięcia wartości docelowych ustanowionych w celu poprawy gospodarowania glebami.

VI Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie sfinansowały niewiele działań w zakresie gospodarowania obornikiem. Ponadto ocena działań dobrowolnych WPR przeprowadzona przez państwa członkowskie dała niewiele informacji na temat ich wkładu w zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem.

VII Jeżeli chodzi o przepisy dyrektywy azotanowej dotyczące obornika, kontrolerzy stwierdzili, że takie decyzje polityczne jak zniesienie kwot mlecznych doprowadziły do zwiększenia liczebności stad w tych gospodarstwach, które korzystały z odstępstwa od maksymalnego limitu dotyczącego azotu ograniczającego stosowanie obornika. W efekcie odstępstwo stanowiło przeszkodę na drodze do osiągnięcia celu dyrektywy.

VIII Komisja poinformowała, że w przypadku niektórych wskaźników aż 13 państw członkowskich nie przedstawiło danych dotyczących kluczowych wskaźników wykorzystania obornika w swoich sprawozdaniach dotyczących wdrożenia dyrektywy azotanowej za lata 2016–2019. Brak danych osłabia zdolność Komisji do oceny stosowania wymogów dotyczących gospodarowania obornikiem w państwach członkowskich. Ponadto osiem państw członkowskich nie przedstawiło prognoz dotyczących jakości wody, które są niezbędne do rozwiązania problemu zanieczyszczeń pochodzących z obornika.

IX Trybunał zaleca, aby Komisja:

- 1) dokonała przeglądu poziomu ambicji obowiązujących norm i przedstawiła informacje na ten temat, a także oceniła rezultaty wdrożenia tych norm;
- 2) przedstawiła informacje na temat ukierunkowania działań dobrowolnych WPR na najbardziej palące problemy dotyczące gleby o charakterze lokalnym;
- 3) ograniczyła korzystanie z odstępstw i dokonała przeglądu przypadków sprzeczności z celami w innych obszarach polityki;
- 4) ulepszyła skonsolidowane dane na poziomie UE poprzez wyeliminowanie luk w danych na poziomie państw członkowskich.

Wstęp

Dlaczego gospodarowanie glebami i obornikiem jest istotne?

01 Gleby mają zasadnicze znaczenie dla życia, zapewniają składniki odżywcze, wodę, tlen i podłoże dla roślin. Są zasobem nieodnawialnym. W przeglądzie¹ dotyczącym stanu gleb w UE stwierdzono, że obecne praktyki gospodarowania doprowadziły do tego, że około 60–70% unijnych gleb jest w złym stanie. Ponadto nadmierne wykorzystanie składników odżywczych, w tym nawozów, na gruntach rolnych w UE² ma negatywny wpływ na jakość wody i różnorodność biologiczną.

02 UE jest zobowiązana do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju przyjętych przez ONZ, z których siedem ma bezpośredni lub pośredni wpływ na gleby (*rys. 1*).

¹ „Caring for soil is caring for life”, załącznik 1 – Status of soil health across Europe in 2020.

² Zestawienie informacji „EU Mission Soil Deal for Europe: Living labs and lighthouses”, 2022.

Rys. 1 – Przegląd celów zrównoważonego rozwoju związanych z glebą

15

Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwrócić proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej

2

Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo

3

Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt



13

Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianie klimatu i jej skutkom

12

Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji

11

Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu

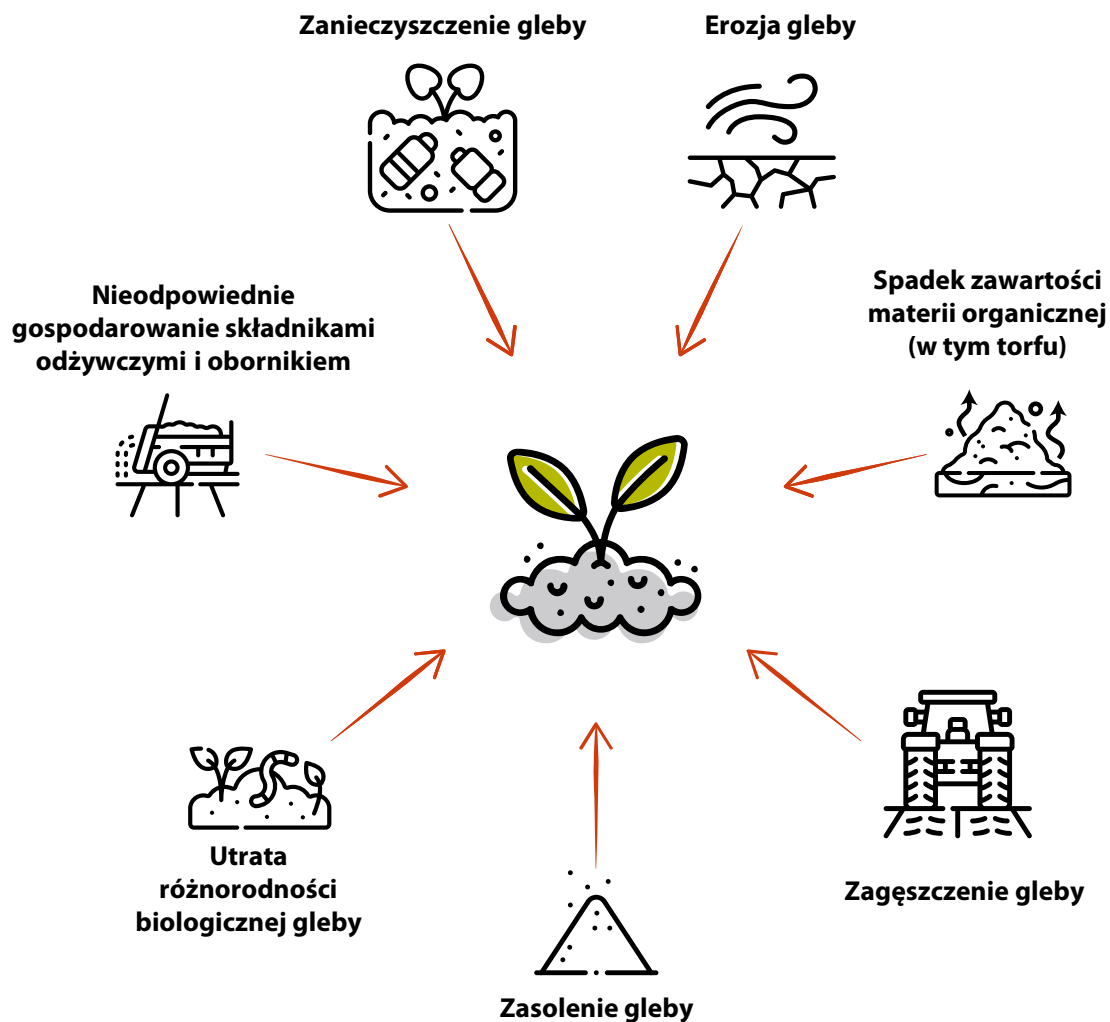
6

Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

03 Na gleby rolne w UE negatywnie wpływają różne czynniki³ (rys. 2).

Rys. 2 – Czynniki wpływające negatywnie na gleby rolne w UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

³ „Caring for soil is caring for life”, załącznik 1 – Status of soil health across Europe in 2020.

04 Materia organiczna gleby zapewnia składniki odżywcze na potrzeby zrównoważonej produkcji roślinnej. Głównym składnikiem tej materii jest węgiel organiczny. Najniższa zawartość węgla organicznego w UE co do zasady występuje w regionie Morza Śródziemnego⁴. Osuszanie torfowisk prowadzi do utraty węgla organicznego, który trafia do atmosfery. Dane pochodzące z Komisji⁵ wskazują, że torfowiska pokrywają 8% obszaru UE, a według szacunków 50% z nich jest osuszonych. W efekcie UE jest drugim na świecie największym emitentem gazów cieplarnianych pochodzących z osuszonych gleb organicznych⁶.

05 Około 25% obszarów UE cechuje się wskaźnikiem erozji wyższym niż zrównoważony środowiskowo zalecany próg (dwie tony na hektar rocznie)⁷, co oznacza, że ekosystem glebowy będzie ulegał dalszej degradacji. Ponadto większości gleb w UE zagraża utrata różnorodności biologicznej⁸, a najbardziej na tę utratę narażone są gleby orne. Tylko w Finlandii, Polsce, Portugalii, Słowacji i Szwecji ponad 40% powierzchni zostało zaklasyfikowanych jako objęte niewielkim lub średnim ryzykiem⁹.

06 Główne wykorzystywane dane dotyczące składników odżywczych pochodzą z bilansu składników odżywczych¹⁰. Najważniejszy z nich to azot, a najpowszechniejszym źródłem azotu w glebie jest obornik. Bilans azotowy brutto na hektar na poziomie UE (*ramka 1*) wyniósł 49 kg/ha w latach 2012–2015, przy czym najwyższe wartości zanieczyszczenia zarejestrowano na Cyprze (187,8 kg/ha) i w Niderlandach (173,3 kg/ha). W latach 2016–2019 w Niderlandach zarejestrowano najwyższą znaną wartość zanieczyszczenia, która wyniosła 190,6 kg/ha.

⁴ Zob. [A map of the topsoil organic carbon content of Europe generated by a generalized additive model](#), De Brogniez i in., 2015.

⁵ „Caring for soil is caring for life”, załącznik 1 – Status of soil health across Europe in 2020.

⁶ „Reporting greenhouse gas emissions from organic soils in the European Union: challenges and opportunities” (Proceedings of the Greifswald Mire Centre 02/2018).

⁷ [A Soil Erosion Indicator for Supporting Agricultural, Environmental and Climate Policies in the European Union](#), Panagos i in., 2020.

⁸ „Global soil biodiversity atlas”, Orgiazzi i in., Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2016.

⁹ „A knowledge-based approach to estimating the magnitude and spatial patterns of potential threats to soil biodiversity”, Orgiazzi i in., 2016.

¹⁰ Sprawozdawczość Komisji dotycząca dyrektywy azotanowej (lata 2016–2019).

Ramka 1

Bilans azotu brutto

Bilans azotu brutto wskazuje na potencjalne zagrożenie wynikające z nadwyżki lub deficytu tego ważnego składnika odżywczego gleby i roślin. Ukazuje on związek pomiędzy działalnością rolniczą a oddziaływaniem na środowisko, a przy tym pozwala określić, jakie czynniki prowadzą do powstania nadwyżki lub niedoboru azotu oraz tendencje w tym zakresie na przestrzeni czasu.

Azot jest głównym składnikiem, którego potrzebują rośliny do wzrostu. Utrzymujący się niedobór tego składnika może prowadzić do degradacji i erozji gleby. Z kolei azot stosowany w nadmiarze może spowodować zanieczyszczenie i eutrofizację wód powierzchniowych i podziemnych.

Bilans azotu brutto obejmuje też takie elementy jak emisja azotu z hodowli zwierząt gospodarskich oraz stosowanie obornika i nawozów. Sporządza się go, porównując wnoszone do gleby rolnej i odpływające z niej ilości azotu.

Źródło: Eurostat.

Rozwiązania służące zarządzaniu glebami i obornikiem

07 W swoich wytycznych dotyczących zrównoważonego gospodarowania glebami¹¹ Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa wskazała praktyki rolnicze, które minimalizują negatywne oddziaływanie na gleby, takie jak stosowanie upraw okrywowych, uprawa uproszczona, zmianowanie upraw, optymalne stosowanie składników odżywczych i ochrona gleb zasobnych w węgiel, ale także przedstawiła praktyki, których należy unikać, takie jak wypalanie roślin i nadmierne nawożenie.

08 W *Strategii UE na rzecz ochrony gleb 2030* stwierdzono, że „na szczeblu UE nie istnieje [...] uzgodniona wspólna definicja zrównoważonego gospodarowania glebami, która byłaby na tyle konkretna i kompletna, aby można ją było wyegzekwować”.

¹¹ „Voluntary guidelines on sustainable soil management”, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, 2018.

Rola UE

09 Gospodarowanie glebami i obornikiem zyskało na zainteresowaniu politycznym: Parlament Europejski przyjął dwie rezolucje w sprawie [gleby i azotanów](#), przyjęto strategię na rzecz ochrony gleb do 2030 r., a Komisja przygotowuje inicjatywę ustawodawczą dotyczącą ochrony, zrównoważonego zarządzania i rekultywacji gleb w UE na 2023 r.

10 Parlament Europejski w swoich rezolucjach uznał duże znaczenie gleb i obornika, a także potrzebę skoncentrowania się na zagrożeniach dla gleb i gospodarowania nimi w sposób bardziej zrównoważony. W unijnej strategii na rzecz ochrony gleb do 2030 r. ustanowiono ramy mające na celu ochronę i rekultywację gleb, a także zagwarantowanie ich zrównoważonego wykorzystania. Zaproponowano w niej konkretne działania, które mają zostać podjęte do 2030 r., zgodnie z celem polegającym na zapewnieniu zdrowych gleb do 2050 r.

Wspólna polityka rolna i dyrektywa azotanowa

11 Na wspólną politykę rolną (WPR) na lata 2014–2020 przeznaczono 408 mld euro, czyli ponad jedną trzecią budżetu UE. Jednym z trzech głównych celów tej polityki jest zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi, w tym glebami. WPR obejmuje też zestaw instrumentów, które mają przyczynić się do osiągnięcia jej celów (zob. [ramka 2](#)).

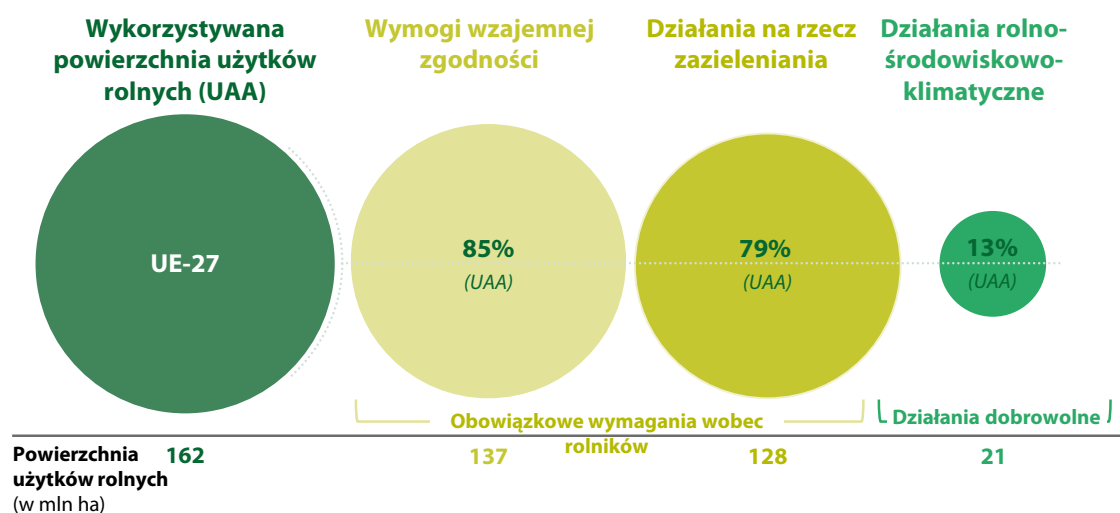
Ramka 2

Instrumenty i wymogi środowiskowe w ramach WPR istotne w kontekście gospodarowania glebami i obornikiem

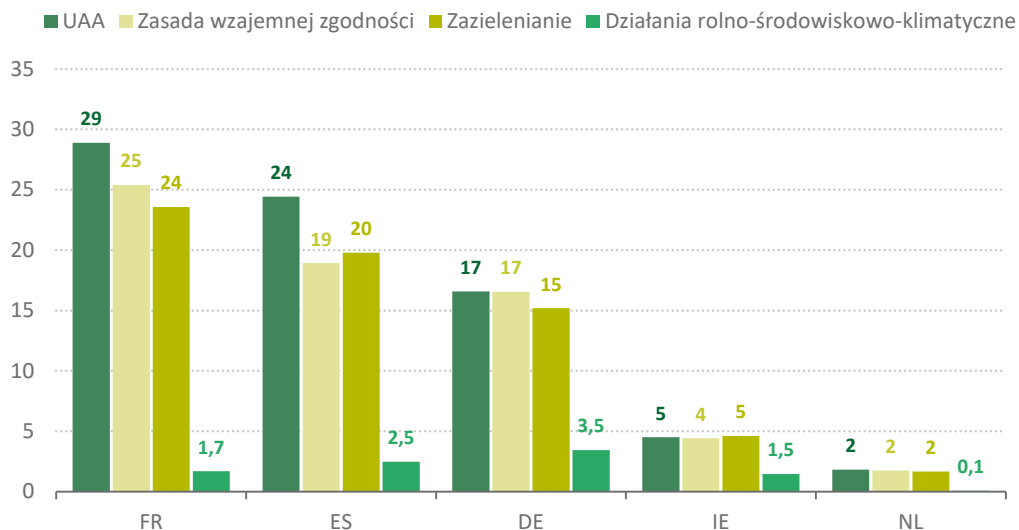
- Zasada **wzajemnej zgodności** polega na uzależnieniu wypłat na rzecz większości odbiorców płatności WPR od przestrzegania przez nich przepisów wynikających z unijnego prawodawstwa dotyczącego środowiska naturalnego oraz od konieczności utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Składają się na nią obowiązkowe przepisy, do których należą wymogi w zakresie gospodarowania glebami i obornikiem, dotyczące między innymi minimalnej pokrywy glebowej, utrzymania poziomu materii organicznej gleby i zapobiegania erozji. Ujęto je w wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (SMR) i w normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC).
- Praktyki **zazieleniania** mają z kolei cele związane z ochroną gleby takie jak dywersyfikacja upraw czy utrzymywanie trwałych użytków zielonych. Korzystne dla gleb może też być utrzymywanie obszarów proekologicznych.
- W ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) państwa członkowskie mogą wspierać **zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne**, które obejmują dobrowolne praktyki rolnicze korzystne dla środowiska i wymagają podjęcia większych wysiłków niż wynikałoby to z obowiązkowych przepisów. Mogą też finansować inne działania mające wpływ na stan gleby i obornika, takie jak rolnictwo ekologiczne, inwestycje, wymiana wiedzy i usługi doradztwa.

12 Na *rys. 3* przedstawiono udział instrumentów WPR istotnych dla gospodarowania glebami na wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w UE i w pięciu państwach członkowskich wybranych na potrzeby kontroli. Udział ten w poszczególnych państwach członkowskich jest różny, dobrowolne działania rolno-środowiskowo-klimatyczne są w nich jednak stosowane na mniejszą skalę niż zasada wzajemnej zgodności i zazielenianie.

Rys. 3 – Użytki rolne podlegające wymogom środowiskowym w 2020 r.



Powierzchnia użytków rolnych (w mln ha)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

13 Okres programowania 2014–2020 przedłużono do 2022 r., a każde państwo członkowskie musi określić działania, jakie będzie realizowało w ramach WPR, w planie strategicznym na lata 2023–2027. Na **rys. 4** przedstawiono porównanie nowej zielonej architektury z poprzednim okresem programowania.

Rys. 4 – Zielona architektura w ramach poprzedniej i nowej WPR



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

14 Dyrektywa azotanowa koncentruje się na kwestii zanieczyszczeń biogenych pochodzących z rolnictwa i określa limit dotyczący wykorzystania azotu z odchodów zwierzęcych pochodzących od zwierząt gospodarskich na zanieczyszczonych obszarach (**załącznik I**). Promuje ona dobre praktyki rolnicze takie jak wykorzystywanie odpowiednich dla upraw ilości substancji odżywczych, stosowanie substancji odżywczych tylko dla właściwego cyklu uprawowego i warunków klimatycznych oraz unikanie stosowania substancji odżywczych w okresach obfitych opadów lub na przemarzniętych gruntach.

Rola Komisji i państw członkowskich

15 W przypadku WPR stosuje się tryb [zarządzania dzielonego](#), zaś w odniesieniu do dyrektywy azotanowej – [zasadę pomocniczości](#). W ten sposób Komisja i państwa członkowskie dzielą się odpowiedzialnością przy ich wdrażaniu.

16 Komisja przedstawia wnioski ustawodawcze i wdraża przepisy i politykę dotyczące rolnictwa, środowiska i klimatu, w tym WPR i dyrektywę azotanową. Państwa członkowskie odpowiadają za wdrażanie tych przepisów i polityki w ścisłej współpracy z Komisją za pomocą planów i programów krajowych.

17 Na mocy dyrektywy azotanowej państwa członkowskie muszą podejmować niezbędne działania, aby zaradzić nadmiarowi azotanów w wodzie, a także przedstawiać dowody na to, że działania te są wystarczające. Komisja powinna monitorować wpływ działań podejmowanych przez państwa członkowskie na jakość wody, a w przypadkach, gdy nie są one wystarczające – wnioskować o podejmowanie dalszych działań. Chociaż w samej dyrektywie azotanowej nie przewidziano żadnych sankcji, Komisja może zgłosić do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przypadki, w których państwa członkowskie nie podejmą wystarczających działań wymaganych na podstawie tej dyrektywy .

Finansowanie unijne

18 Komisja nie posiada żadnych wartości szacunkowych dotyczących wydatków w ramach WPR na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem. Kontrolerzy podjęli próbę uzyskania takich wartości metodą monitorowania stosowaną przez Komisję. Mimo że Trybunał w przeszłości skrytykował tę metodę¹², posłużył się nią, aby określić rząd wielkości wydatków, ponieważ żadna inna metoda nie była dostępna. W efekcie kontrolerzy oszacowali, że finansowanie w ramach WPR na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem wyniosło w sumie około 85 mld euro w latach 2014–2020.

¹² [Sprawozdanie specjalne 09/2022](#) pt. „Wydatki na rzecz klimatu w budżecie UE na lata 2014–2020”.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

19 Kontrolerzy ocenili, czy Komisja Europejska i państwa członkowskie efektywnie wykorzystwały dostępne narzędzia UE, tak aby gospodarować glebami rolnymi i obornikiem w sposób zrównoważony. W szczególności zbadali:

- o czy warunki przyznawania rolnikom płatności bezpośrednich (normy wzajemnej zgodności i praktyki zazieleniania) były wystarczająco ambitne;
- o czy działania dobrowolne WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich były odpowiednio ukierunkowane i finansowane;
- o jaki był wpływ odstępstw przyznawanych w ramach dyrektywy azotanowej oraz czy Komisja dopilnowała, aby stosowano wymogi dotyczące gospodarowania obornikiem określone w tej dyrektywie.

20 Kontrolerzy sprawdzili też, czy oceniono uzyskane rezultaty i wyciągnięto odpowiednie wnioski, aby przygotować się do przyszłych wyzwań. Inicjatywa ustawodawcza opracowywana w 2023 r. przez Komisję daje możliwość podniesienia standardów gospodarowania glebami i obornikiem, a także pozwoli usprawnić gromadzenie, monitowanie i ocenę danych dotyczących zdrowia gleb. Trybunał spodziewa się, że niniejsza kontrola wniesie wartość dodaną w tym zakresie.

21 Zakres kontroli obejmuje działania w ramach WPR i działania istotne dla gospodarowania obornikiem podejmowane w ramach wdrażania dyrektywy azotanowej. Nie obejmuje on zalesiania, które w ochronie gleby odgrywa duże znaczenie, ponieważ uwzględniono je w opublikowanym niedawno [sprawozdaniu specjalnym na temat lasów](#).

22 Kontrola objęła okres programowania 2014–2020 oraz plany na lata 2023–2027. Zespół kontrolny Trybunału przeprowadził wywiady z urzędnikami Komisji i dokonał przeglądu dokumentacji Komisji, aby przeanalizować, w jaki sposób oceniła ona potrzebę podjęcia działań przez UE, jak opracowała te działania, monitorowała ich wdrożenie i oceniła efekty. Trybunał skontrolował też odpowiednie organy w Niemczech (Dolna Saksonia), Irlandii, Hiszpanii (Andaluzja), we Francji i w Niderlandach, gdzie kontrolerzy:

- zgromadzili dowody kontroli w drodze analizy dokumentów i danych;
- przeprowadzili wywiady z przedstawicielami organów odpowiedzialnych za opracowanie i wdrożenie działań UE.

23 Powyższe państwa członkowskie zostały wybrane w oparciu o konkretne cechy, takie jak charakter występujących w nich zagrożeń dla gleb rolnych i bilans azotu (zob. [załącznik II](#)).

24 Ponadto Trybunał wysłał kwestionariusz do organów krajowych pozostałych 22 państw członkowskich, z których 19 na niego odpowiedziało. Przy opracowywaniu poniższych uwag kontrolerzy korzystali z otrzymanych odpowiedzi w połączeniu z innymi dowodami.

Uwagi

Warunki przyznawania płatności bezpośrednich nie są wystarczająco wymagające, aby gospodarowanie glebami było zrównoważone

Normy wzajemnej zgodności mogą potencjalnie przeciwdziałać zagrożeniom wobec gospodarowania glebami i obornikiem

25 Wymogi wzajemnej zgodności mają zastosowanie do około 85% użytków rolnych w UE¹³ (zob. [rys. 3](#)). Sprawia to, że są one potencjalnie użytecznym narzędziem rozwiązywania problemów związanych z gospodarowaniem glebami i obornikiem w UE. Kontrolerzy ocenili, na ile odpowiednie normy (GAEC oraz SMR) umożliwiają wykorzystanie tego potencjału, dokonując podwójnej oceny: powiązanych z nimi wymogów w wybranych państwach członkowskich, a także stopnia, w jakim nakładanie się norm ogranicza ten potencjał.

26 Rozporządzenie w sprawie WPR¹⁴ obejmuje trzy normy dotyczące gospodarowania glebami. Mają one na celu promowanie korzystnych praktyk dotyczących gleby i zakazanie praktyk szkodliwych. Są to normy w zakresie minimalnej pokrywy glebowej (GAEC 4), minimalnego zagospodarowanie terenu w celu ograniczenia erozji (GAEC 5) oraz utrzymania poziomu materii organicznej gleby (GAEC 6).

27 Państwa członkowskie są odpowiedzialne za ustanowienie na poziomie krajowym konkretnych wymogów, które pozwolą im skoncentrować się na najważniejszych problemach, z jakimi się borykają. Na przykład w Irlandii, gdzie większość gruntów rolnych jest wykorzystywana do wypasu bydła, władze zdecydowały o tym, by wymogi w ramach normy GAEC 5 koncentrowały się na unikaniu nadmiernego wypasu i kruszenia gleby. We Francji z kolei na działkach o nachyleniu przekraczającym 10% zabroniona jest orka pionowa.

¹³ Wartość dla 2020 r. określona na podstawie wskaźnika „użytki rolne podlegające wymogom środowiskowym”.

¹⁴ Załącznik II do [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#) z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

28 Oprócz trzech norm dotyczących gleby w zakres zasady wzajemnej zgodności wchodzi też art. 4 i 5 dyrektywy azotanowej poprzez SMR 1 „Ochrona wody przed zanieczyszczeniem powodowanym przez azotany”. Dotyczą one wszystkich beneficjentów na obszarach określonych jako strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami. Trybunał dokonał przeglądu wymogów ustanowionych przez państwa członkowskie w celu zapewnienia zrównoważonego gospodarowania obornikiem (w [ramce 3](#) przedstawiono przykład wymogów ustanowionych we Francji). Ustalił, że w Niderlandach, mimo że zdefiniowano tam wymogi odnoszące się do SMR 1, objęły one zwyczajowe praktyki, takie jak zakaz stosowania obornika na gruntach ornych o nachyleniu 18% lub większym.

Ramka 3

Podstawowe wymogi odnoszące się do SMR 1 zdefiniowane we Francji

- 1) Przestrzeganie okresów, w których zabronione jest rozrzucanie obornika.
- 2) Wystarczająca pojemność magazynowa do przechowywania obornika.
- 3) Przestrzeganie bilansu nawożenia azotem.
- 4) Analiza gleby.
- 5) Zgodność z rocznym limitem azotu wynoszącym 170 kg/ha wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych.
- 6) Zgodność ze szczegółowymi warunkami rozrzucania obornika.
- 7) Występowanie pokrywy roślinnej mającej na celu ograniczenie wycieku azotu w okresach deszczowych.
- 8) Występowanie trwałej pokrywy roślinnej wzdłuż niektórych cieków wodnych.

29 Trybunał stwierdził również, że kompleksowy zakres SMR 1 pokrywa się z normami GAEC, a tym samym ogranicza ich potencjał w zakresie reagowania na zagrożenia dla gospodarowania glebami i obornikiem. Przykładowo we Francji norma GAEC 4 dotycząca minimalnej pokrywy glebowej ma zastosowanie wyłącznie w strefach narażonych na zanieczyszczenia azotanami, co stanowi już warunek stosowany w ramach SMR 1. W rezultacie w 2017 r. 11% gruntów ornych we Francji pozostało nieosłoniętych. Podobnie w Irlandii, Niemczech i Niderlandach wymogi w ramach normy GAEC 1 pokrywają się z wymogami odnoszącymi się do SMR 1. Komisja

potwierdziła, że celem normy GAEC 4 jest zapewnienie minimalnej ochrony gleby niezależnie od działań planowanych na podstawie dyrektywy azotanowej.

Wymogi wzajemnej zgodności mogą przyczynić się do poprawy zdrowia gleb, lecz rzadko pociągają za sobą istotne usprawnienia praktyk rolniczych

30 Państwa członkowskie powinny ustanowić wymogi, które będą miały pozytywny wpływ na stan gleby. O tym, że poziom wymogów jest odpowiedni, świadczy poprawa stanu gleby na dużych obszarach w wyniku stosowania norm. W [sprawozdaniu z 2008 r.](#), opublikowanym w początkowym okresie realizacji polityki wzajemnej zgodności, Trybunał stwierdził, że skoro obowiązują one wszystkich rolników, wymogi i normy wzajemnej zgodności należy ustalić na rozsądnym poziomie minimalnym. Kontrolerzy przeanalizowali normy i wymogi w wybranych państwach członkowskich oraz uzyskane od Komisji informacje, aby ocenić, czy poziom wymogów był wystarczająco wysoki.

31 W sprawozdaniu Komisji oceniającym wyniki WPR uznano, że „ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie nie wykorzystały [...] w pełni narzędzi przystosowawczych dostępnych w ramach WPR (np. zasady wzajemnej zgodności)”¹⁵. W swojej ocenie działań WPR związanych z zasobami naturalnymi¹⁶ Komisja stwierdziła, że „państwa członkowskie [...] wybrały minimalistyczne podejście do niektórych bardziej uogólnionych warunków wzajemnej zgodności i zazieleniania”. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd dotyczący wybranych państw członkowskich potwierdza taki wniosek w odniesieniu do gospodarowania glebami i obornikiem. Trybunał stwierdził, że na poziomie państw członkowskich w ramach norm dotyczących gleby często wymagano niewielkich zmian w istniejących praktykach rolniczych lub nie wymagano zmian wcale.

32 Trybunał przeanalizował szereg niezgodności wykrytych przez organy krajowe w wybranych państwach członkowskich. Przykładowo w Niderlandach w latach 2016–2021 nie wystąpiły żadne niezgodności w zakresie trzech norm dotyczących gleby. Jest to jedna z przesłanek świadczących o tym, że normy te nie są wymagające.

¹⁵ [COM\(2021\) 815 final](#), sprawozdanie dotyczące wdrażania wspólnych ram monitorowania i oceny z 16.12.2021, s. 8.

¹⁶ Dokument roboczy służb Komisji – streszczenie oceny, [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), s. 2.

33 Norma GAEC 4 dotycząca minimalnej pokrywy glebowej ma zastosowanie do gruntów ornych. W Irlandii, gdzie 92% wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych stanowią użytki zielone, norma jest zatem stosowana jedynie w odniesieniu do ograniczonego obszaru. W Hiszpanii i Niemczech zgodnie z tą normą nakładane są na rolników ograniczenia. Właśnie w Hiszpanii w efekcie stosowania norm GAEC ukierunkowanych na zbocza oraz dodatkowych wymogów dotyczących gruntów ugorowanych i upraw trwałych stwierdzono stosunkowo dużą liczbę niezgodności.

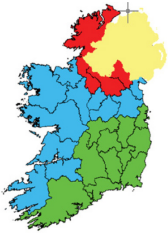
34 Trybunał nie stwierdził w żadnym z pięciu wybranych państw członkowskich, żeby norma GAEC 6 dotycząca utrzymania poziomu materii organicznej gleby poprzez zakaz wypalania rżysk wymagała wprowadzenia jakichkolwiek zmian w istniejących praktykach rolniczych.

35 Zdaniem kontrolerów podobnie – choć w mniejszym zakresie – jest w przypadku normy GAEC 5 dotyczącej minimalnego zagospodarowania terenu. Przykładem może tu być zakaz prowadzenia prac na działkach nasyconych wodą we Francji, co jest już obecnie stałą praktyką.

36 Trybunał wykrył też dobre praktyki, które zwiększyły skuteczność obowiązujących rozwiązań w zakresie zrównoważonego gospodarowania obornikiem. Przede wszystkim trzy spośród wybranych państw członkowskich zadeklarowały całe swoje terytorium jako strefę narażoną na zanieczyszczenia azotanami (Niemcy, Irlandia i Niderlandy), co maksymalnie zwiększa obszar stosowania SMR 1.

37 W Irlandii zdolność magazynowania obornika i okresy, w których obowiązuje zakaz rozrzucania obornika, są inne w każdej z trzech stref zdefiniowanych zgodnie z parametrami takimi jak rodzaj gleby i opady deszczu (zob. [rys. 5](#)). Irlandia wdrożyła też przepisy w zakresie SMR 1 dotyczące stosowania fosforanów oraz azotu. Nie jest to praktyka obowiązkowa, lecz stanowi odpowiedź na konkretne potrzeby krajowe, ponieważ największe nadwyżki fosforu w UE występują między innymi właśnie w Irlandii.

Rys. 5 – Regionalizacja dwóch kluczowych elementów SMR 1 w Irlandii

Strefy	Kluczowy element – wymagane możliwości przechowywania w podziale na strefy	Kluczowy element – okresy, w których obowiązuje zakaz rozrzucania obornika w podziale na strefy																												
	<table border="1"> <tr> <td>A</td> <td>16 tygodni</td> </tr> <tr> <td>B</td> <td>18 tygodni</td> </tr> <tr> <td>C (Donegal & Leitrim)</td> <td>20 tygodni</td> </tr> <tr> <td>C (Cavan & Monaghan)</td> <td>22 tygodnie</td> </tr> </table>	A	16 tygodni	B	18 tygodni	C (Donegal & Leitrim)	20 tygodni	C (Cavan & Monaghan)	22 tygodnie	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Rodzaj nawozu</th> <th>Data rozpoczęcia obowiązywania zakazu</th> <th>Strefa A</th> <th>Strefa B</th> <th>Strefa C</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>chemiczny</td> <td>15.9 do</td> <td>12.1</td> <td>15.1</td> <td>31.1</td> </tr> <tr> <td>organiczny</td> <td>15.10 do</td> <td>12.1</td> <td>15.1</td> <td>31.1</td> </tr> <tr> <td>naturalny</td> <td>1.11 do</td> <td>12.1</td> <td>15.1</td> <td>31.1</td> </tr> </tbody> </table>	Rodzaj nawozu	Data rozpoczęcia obowiązywania zakazu	Strefa A	Strefa B	Strefa C	chemiczny	15.9 do	12.1	15.1	31.1	organiczny	15.10 do	12.1	15.1	31.1	naturalny	1.11 do	12.1	15.1	31.1
A	16 tygodni																													
B	18 tygodni																													
C (Donegal & Leitrim)	20 tygodni																													
C (Cavan & Monaghan)	22 tygodnie																													
Rodzaj nawozu	Data rozpoczęcia obowiązywania zakazu	Strefa A	Strefa B	Strefa C																										
chemiczny	15.9 do	12.1	15.1	31.1																										
organiczny	15.10 do	12.1	15.1	31.1																										
naturalny	1.11 do	12.1	15.1	31.1																										

Źródło: Departament ds. rolnictwa, żywności i spraw morskich, [Cross-compliance requirements explanatory handbook](#), s. 11 i 13.

38 W Niemczech i Francji właściwe organy zwiększyły wymogi w zakresie warunkowości na obszarach zanieczyszczonych azotanami. W Hiszpanii z kolei wymogi w ramach normy GAEC 6 dotyczą również stosowania gnojowicy, co rozszerza zakres wymogu na strefy nienarażone na zanieczyszczenia azotanami.

Poziom ambicji i wpływ zasady wzajemnej zgodności na zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem w dużej mierze nadal nie zostały ocenione

39 Komisja przeprowadziła coroczny przegląd działań podjętych przez państwa członkowskie w celu wdrożenia GAEC. W przeglądzie tym oceniła wdrożenie pod kątem kompletności i zgodności z przepisami [rozporządzenia \(UE\) nr 1306/2013](#), nie wypowiedziała się jednak na temat poziomu ambicji norm.

40 W przeglądzie krajowych planów strategicznych WPR przeprowadzonym przez Komisję stwierdzono, że „w ocenie ambicji w zakresie środowiska i klimatu muszą zostać uwzględnione wszystkie instrumenty WPR działające w synergii, a nie tylko sama warunkowość”. W związku z tym Komisja przeprowadza całościową ocenę ambicji środowiskowych WPR, nie wprowadzając rozróżnienia na obowiązkowe wymogi w zakresie warunkowości i wymogi dotyczące działań dobrowolnych.

41 W sprawozdaniu z 2016 r. dotyczącym [zasady wzajemnej zgodności](#) Trybunał stwierdził, że Komisja nie kontroluje zasady wzajemnej zgodności w wystarczającym stopniu. Potwierdza to ocena skutków towarzysząca wnioskowi ustawodawczemu dotyczącemu WPR po 2020 r.¹⁷

42 Wpływ zasady wzajemnej zgodności na zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem w dużej mierze nadal nie został oceniony. Taka sytuacja utrzymuje się w pięciu wybranych do kontroli państwach członkowskich. Potwierdziła ją również przeprowadzona przez Trybunał ankieta: tylko niewielka część udzielonych w niej odpowiedzi wskazywała na przeprowadzenie oceny. W listopadzie 2020 r. Komisja opublikowała jednak poświęcone temu zagadnieniu [badanie dotyczące wpływu WPR na zrównoważone gospodarowanie glebami](#).

Wprowadzono niewystarczające zmiany warunków przyznawania płatności bezpośrednich na lata 2023–2027

43 Ponad połowa respondentów ankiety Trybunału odpowiedziała, że nie wprowadzono żadnych istotnych zmian w przepisach dotyczących wzajemnej zgodności w zakresie ochrony gleby w stosunku do lat 2014–2022. Jeżeli chodzi o WPR na lata 2023–2027, to jedynie 13% respondentów określiło zmiany w normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska jako szczególnie istotne dla ochrony gleb rolnych lub gospodarowania obornikiem. Aby móc lepiej ocenić ryzyko, że zmiany w treści wymogów w zakresie warunkowości na lata 2023–2027 będą niewystarczające, Trybunał dokonał przeglądu kluczowych norm i wymogów na ten okres w pięciu skontrolowanych państwach członkowskich.

44 Jedną z istotnych zmian w strukturze WPR na lata 2023–2027 polega na włączeniu wymogu stosowania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska, zwanego „zazielenianiem”, do rozszerzonej warunkowości (zob. pkt [13](#)). Jedną z kluczowych konsekwencji tej zmiany polega na zmniejszeniu liczby gospodarstw zwolnionych z zazieleniania oraz wprowadzeniu wymogu stosowania norm przez większą liczbę rolników. Trybunał stwierdził, że w latach 2014–2022 przypadki zwolnienia z obowiązku stosowania zazieleniania występowały powszechnie ([ramka 4](#)).

¹⁷ SWD(2018) 301 final z 1.6.2018, część 1/3, s. 9.

Ramka 4

Zwolnienie z wymogów w zakresie zazieleniania

Trybunał oszacował, że w latach 2017–2019 we Francji jedynie około 35% gospodarstw było zobowiązanych do stosowania trzech praktyk w zakresie zazieleniania (dywersyfikacja upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych).

W Irlandii natomiast 94% gospodarstw jest zwolnionych z obowiązku stosowania dywersyfikacji upraw i utrzymania obszarów proekologicznych, głównie dlatego, że 90% powierzchni użytków rolnych stanowią trwałe użytki zielone.

W przypadku Hiszpanii wprowadzony w prawodawstwie UE próg wielkości gospodarstwa wynoszący 15 ha wydaje się zbyt wysoki ze względu na strukturę sektora rolnego w tym kraju. Taki próg umożliwia wiele odstępstw od obowiązku utrzymania obszarów proekologicznych: w 2020 r. było z niego zwolnionych 64% gospodarstw.

45 Wpływ rozszerzenia wymogów w zakresie zazieleniania na większą liczbę rolników prawdopodobnie będzie jednak niewielki. W dwóch poprzednich sprawozdaniach specjalnych Trybunału, dotyczących [zazieleniania i różnorodności biologicznej na użytkach rolnych](#), zwrócono uwagę na ograniczenia wpływu zazieleniania na zmiany w praktykach rolniczych. Zgodnie z przeprowadzonym niedawno w Niemczech badaniem, w którym oceniono wkład środków w zakresie zazieleniania w ograniczanie zagrożeń dla gleb rolnych¹⁸, wysokość rocznych dotacji rolnych na rzecz zazieleniania wypłacanych gospodarstwom rolnym wynosi 1,5 mld euro, podczas gdy koszt ponoszony przez gospodarstwa rolne oszacowano na 190 mln euro. W sprawozdaniu stwierdzono, że wysokie kwoty finansowania zaowocowały jedynie niewielkim wpływem na środowisko.

46 W [rozporządzeniu o planach strategicznych WPR z 2021 r.](#) ustanowiono zasadę zwiększenia ambicji państw członkowskich w odniesieniu do celów związanych ze środowiskiem i klimatem. Jednym z przykładów tej zasady pochodzącym z rozporządzenia było zastąpienie wymogu dywersyfikacji upraw bardziej rygorystycznym wymogiem dotyczącym płodozmianu. Przeprowadzając przegląd,

¹⁸ [Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten](#) – „Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II”, Norbert Röder, Andrea Ackermann, Sarah Baum, Johannes Wegmann – Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig, Jörn Strassemer, Franz Pöllinger – Julius-Kühn-Institut, Kleinmachnow, 71/2021.

Trybunał nie stwierdził żadnych przypadków, w których warunki zostałyby złagodzone, z wyjątkiem normy GAEC 6 (zob. pkt 47). Stwierdził jednak, że we Francji przy ocenie planu strategicznego organ ds. ochrony środowiska wyraźnie wskazał ryzyko dotyczącego tego, że wzrost ambicji w zakresie ochrony środowiska będzie ograniczony.

47 Komisja stwierdziła, że nowy projekt dawnej normy GAEC 4 dotyczącej minimalnej pokrywy glebowej jest bardziej kompleksowy. Ustaliła jednak również, że nie wprowadzono istotnych zmian w zakresie normy GAEC 5. Ponadto Komisja uznała, że nie nastąpiła żadna zmiana w samej istocie dawnej normy GAEC 6, która pierwotnie miała na celu ochronę materii organicznej gleby poprzez odpowiednie praktyki i nie ograniczała się do zakazu wypalania ściernisk. Nowa wersja tej normy koncentruje się wyłącznie na tej ostatniej praktyce, a w efekcie warunki zostały złagodzone.

48 Z przeprowadzonego przez Trybunał przeglądu wynika również, że pomimo pewnej poprawy, odnotowanej na przykład w Hiszpanii i Niemczech, w latach 2023–2027 wprowadzono co do zasady ograniczone zmiany w warunkach wdrażania norm GAEC związanych z glebą w porównaniu z warunkami z lat 2014–2022 ([załącznik III](#)).

49 W unijnych ramach na lata 2023–2027 znalazł się nowy wymóg SMR, za pomocą którego egzekwowana jest część przepisów [ramowej dyrektywy wodnej](#). Trybunał uważa, że włączenie do ram tego wymogu jest istotne, jeżeli chodzi o gospodarowanie obornikiem. Przykładowo w Hiszpanii zgodnie z nowym SMR zabronione jest tworzenie, a także utrzymywanie przyzmi obornika lub innych nawozów nieorganicznych, które mogłyby powodować wyłukiwanie azotanów z gleby.

50 Na szczelbu UE na lata 2023–2027 nie przewidziano jednak zmian zakresu SMR, który zapewnia egzekwowanie wdrożenia dyrektywy azotanowej¹⁹. Trybunał wykrył tylko jeden warunek (nieskładowanie obornika w okresach deszczowych między 1 września a 31 marca), który zostanie dodany do istniejących ram SMR (w Andaluzji w Hiszpanii). Kontrolerzy nie stwierdzili istotnych zmian we wdrażaniu SMR w Irlandii, natomiast w Niderlandach i Francji do czasu przeprowadzania kontroli SMR nie został zaktualizowany.

¹⁹ Załącznik III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [2021/2115](#) z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR).

51 W celu ochrony gleb bogatych w węgiel do ram na lata 2023–2027 włączono nową normę GAEC dotyczącą ochrony terenów podmokłych i torfowisk (GAEC 2). Według Komisji 11 państw członkowskich postanowiło wdrożyć normę GAEC 2 od 2023 r. [Rozporządzenie \(UE\) 2021/2115](#) umożliwia odroczenie wdrożenia do 2024 r. lub 2025 r., ponieważ może się okazać, że niezbędne jest przeprowadzenie prac przygotowawczych. Trybunał ustalił, że żadne z wybranych państw członkowskich nie jest w stanie wdrożyć tej normy GAEC przed 2024 r. na całym swoim terytorium.

Ograniczone ukierunkowanie działań dobrowolnych i niewystarczająca ocena ich oddziaływania

Finansowanie rozwoju obszarów wiejskich w niewielkim stopniu ukierunkowano na obszary, na których występują najbardziej naglące problemy dotyczące gleby

52 Trybunał jest zdania, że aby zmaksymalizować oddziaływanie finansowania, trzeba przeznaczyć wystarczające środki finansowe na obszary, na których występują poważne problemy dotyczące gleby. Kontrolerzy sprawdzili zatem, czy pod tym względem dobrze ukierunkowano płatności rolnośrodowiskowe.

53 Trybunał stwierdził, że Komisja wykryła ogólny brak ukierunkowanego finansowania. W swojej ocenie działań WPR związanych z zasobami naturalnymi²⁰ Komisja podsumowała, że „państwa członkowskie nie przyznały większych środków finansowych na najbardziej ukierunkowane działania”, oraz że ogólna koncepcja polityki nie uwzględnia „w wystarczającym stopniu niektórych problemów i potrzeb”.

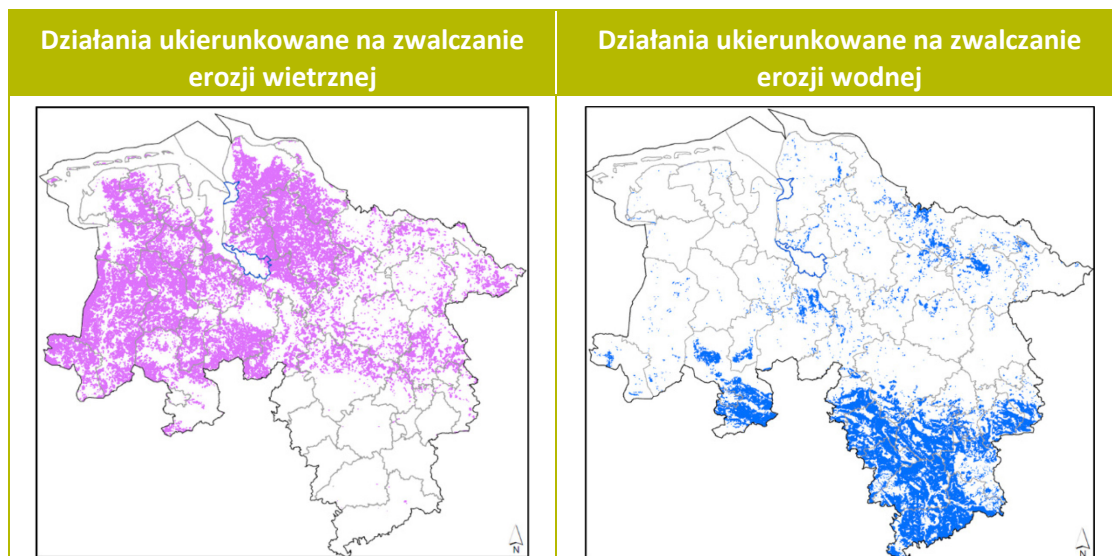
54 Przeprowadzony przez Trybunał przegląd wybranych programów rozwoju obszarów wiejskich wykazał, że istnieje wiele różnych podejść do tego, jak ukierunkować działania rolno-środowiskowo-klimatyczne na kwestie związane z różnorodnością biologiczną, wodą i glebą, zarówno pod względem geograficznym, jak i pod względem typu rolniczego. Różnorodność ta wpłynęła na zakres, w jakim środki zostały przydzielone na obszary dotknięte najbardziej dotkliwymi problemami związanymi z glebą, oraz na zdolność do określenia wpływu wydatków.

²⁰ Dokument roboczy służb Komisji – ocena, [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), s. 2.

55 W Hiszpanii (Andaluzja) działania odpowiadające niemal wszystkim planowanym wydatkom na rzecz gleby są ukierunkowane geograficznie. Mimo to, chociaż władze hiszpańskie uznały 26% powierzchni użytków rolnych za obszary o wysokim ryzyku erozji, na obszary te przeznaczono niespełna jedną czwartą wydatków w ramach działań dotyczących gleby.

56 Niemcy (Dolna Saksonia) przeznaczają niewielki procent środków finansowych na działania związane z glebą, a większą ich część na finansowanie działań na rzecz różnorodności biologicznej i zasobów wodnych, z których część wnosi też drugorzędny wkład w ochronę gleby. Władze zastosowały ukierunkowane geograficznie działania rolno-środowiskowo-klimatyczne w celu zwalczania erozji wietrznej w północnej części oraz erozji wodnej w południowej części regionu (*rys. 6*). Na działania te przeznaczono 3,7% środków finansowych i obejmowały one mniej niż 0,2% obszaru objętego wsparciem. Jak wynika z prowadzonej sprawozdawczości, dały istotne efekty.

Rys. 6 – Rozmieszczenie działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w Dolnej Saksonii



Źródło: © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Zestawienie opracowane przez SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

57 Francja (region Midi-Pyrénées) opracowała działania mające na celu usprawnienie systemu rolnictwa jako całości, a nie ukierunkowanie geograficzne na problemy dotyczące gleb. Działania dotyczące różnorodności biologicznej i wody mogą co prawda przyczynić się do ochrony gleby, lecz w badaniu krajowym potwierdzono, że we

wszystkich francuskich regionalnych programach rozwoju obszarów wiejskich²¹ brak takiego ukierunkowania na kwestie dotyczące gleby.

58 W przypadku niektórych działań rolnośrodowiskowych Irlandia stosuje podejście trzy poziomowe w celu ukierunkowania środków na konkretne rodzaje gospodarstw. Na przykład na jednym z tych poziomów priorytetowy dostęp do środków mają hodowle intensywne oraz gospodarstwa posiadające ponad 30 ha roślin uprawnych. Pomimo tego priorytetowego traktowania środki finansowe wykorzystywały głównie małe gospodarstwa rolne lub gospodarstwa prowadzone w niepełnym wymiarze godzin. Wynikało to z faktu, że działania okazały się mniej atrakcyjne finansowo niż przewidywano dla większych gospodarstw, pełnoetatowych rolników i gospodarstw rolnych prowadzących hodowlę intensywną na południu i wschodzie kraju, gdzie presja środowiskowa spowodowana przez rolnictwo jest największa.

59 Niderlandy opracowały tylko działania dotyczące różnorodności biologicznej i wody. Choć działania te mogą mieć pozytywny wpływ na gleby, żadne z nich nie było ukierunkowane na obszary o rozpoznanych problemach, takich jak zagęszczanie gleby, spadek poziomu materii organicznej w glebie, zmniejszenie różnorodności biologicznej lub erozja gleby.

60 Jeśli chodzi o to, czy poziom finansowania jest wystarczający, Trybunał uważa, że przydział środków finansowych powinien odzwierciedlać zarówno wagę rozpoznanych problemów związanych z glebą, jak i usprawnienia, które należy wprowadzić w danym okresie²². Wprowadzenia tych usprawnień trzeba dowieść za pomocą odpowiednich wskaźników wykorzystania i wartości docelowych.

61 Trybunał ustalił, że wybrane państwa członkowskie co do zasady przydziałały środki finansowe na podstawie kryteriów takich jak wcześniejsze wykorzystanie podobnych działań, dostępne zasoby finansowe i charakter zidentyfikowanych potrzeb.

62 We wszystkich wybranych państwach członkowskich działania dotyczące gleby stanowiły część pakietu działań środowiskowych obejmujących takie zagadnienia jak różnorodność biologiczna, woda i gleba. Ograniczone ukierunkowanie działań na kwestie związane z glebą utrudnia ilościowe określenie wydatków przeznaczonych na

²¹ Centre d'études et de prospective – „Bilan des évaluations in itinere des Programmes de développement rural (PDR) régionaux”, nr 162, marzec 2021 r., s. 4.

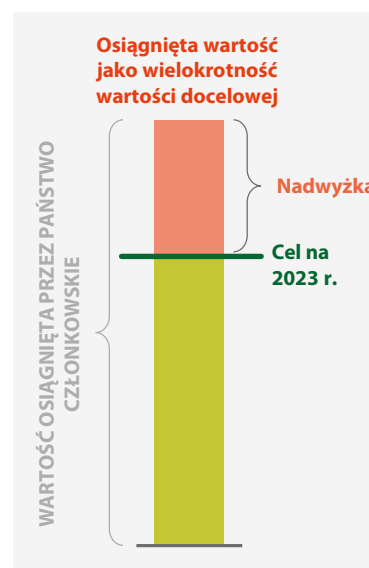
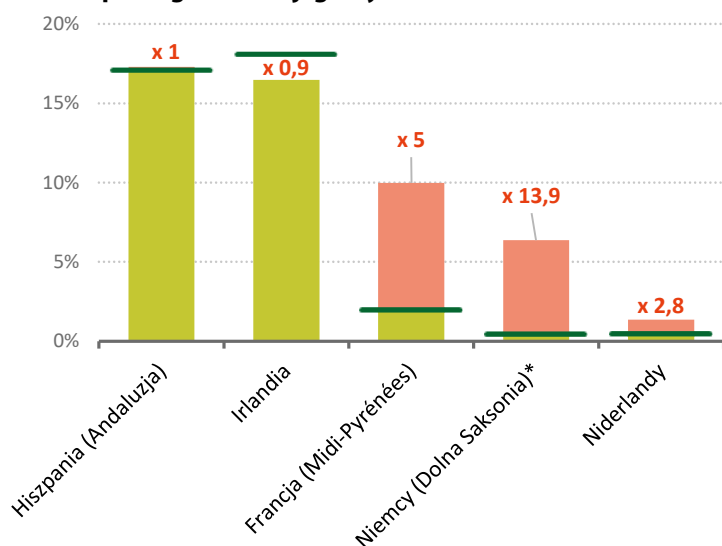
²² Sprawozdanie specjalne 07/2011 pt. „Czy system wsparcia rolnośrodowiskowego jest dobrze opracowany i czy zarządza się nim odpowiednio?”, pkt 91.

te działania. W przypadkach gdy możliwe było określenie ilościowe wydatków, tak jak w Hiszpanii, Irlandii i Niemczech, Trybunał stwierdził znaczne różnice w wysokości środków finansowych w ramach pakietu przeznaczonych na działania związane z glebą. Największy odsetek pakietu przeznaczono na te działania w Irlandii (45,8%), a najmniejszy w Niemczech, w Dolnej Saksonii (3,9%).

63 Brak działań ukierunkowanych na kwestie związane z glebą utrudnia państwom członkowskim określenie poziomu finansowania potrzebnego do rozwiązania problemów związanych z glebą oraz osiągnięcie celów określonych w PROW w odniesieniu do „procenta gruntów rolnych w ramach umów o zarządzanie dotyczących poprawy gospodarowania glebami i/lub zapobiegania erozji gleby”. Z analizy Trybunału wynika, że państwa członkowskie wyznaczyły bardzo niskie wartości docelowe, które mają zostać osiągnięte do 2023 r. Na [rys. 7](#) pokazano, że już na wczesnym etapie wartości te zostały w dużej mierze osiągnięte w Irlandii i Hiszpanii, a znacznie przekroczone w regionie Midi-Pyrénées we Francji oraz w Dolnej Saksonii w Niemczech (w Niderlandach wartość docelową osiągnięto przed końcem 2020 r.).

Rys. 7 – Realizacja celu na 2023 r. dotyczącego odsetka gruntów rolnych objętych umowami o zarządzanie w celu poprawy gospodarowania glebami lub zapobiegania erozji gleby

Udział gruntów ornych objętych umowami o zarządzanie w celu poprawy gospodarowania glebą i/lub zapobiegania erozji gleby



(*) Wartość docelowa dla Dolnej Saksonii w wysokości 0,46% została dostosowana przy zmianie programu w 2021 r. do wysokości 1,96%, a osiągnięta wartość jest trzykrotnie większa niż wartość docelowa po dostosowaniu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych krajowych.

W programach rozwoju obszarów wiejskich ujęto niewiele działań dotyczących gospodarowania obornikiem pomimo rozpoznanych problemów z nadwyżką azotu

64 Kontrolerzy oczekiwali, że dążąc do rozwiązania problemu nadwyżki azotu, władze państw członkowskich włączą do krajowych PROW działania zmierzające do lepszego gospodarowania obornikiem na obszarach najbardziej dotkniętych tym problemem oraz zachęcą rolników do korzystania z tych rozwiązań. W trakcie badania wybranych PROW Trybunał stwierdził jednak, że niewiele działań miało na celu poprawę gospodarowania obornikiem na obszarach, o których wiadomo, że posiadają nadwyżkę azotu.

65 Niemcy (Dolna Saksonia) zgłosiły nadwyżkę azotu sięgającą górnej kategorii 120–162 kg/ha w latach 2016–2019. Na rozwiązanie tego problemu bezpośrednio przeznaczono jedynie 1% całego budżetu, a sfinansowane w ten sposób działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne nie zawsze było ukierunkowane na obszary z nadwyżką azotu.

66 W Hiszpanii (Andaluzja) nadwyżka azotu na hektar wzrosła o około 90% w latach 2013–2017. Trybunał nie wykrył żadnego działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mającego bezpośrednio na celu poprawę gospodarowania obornikiem i odnotował tylko jedno działanie, które ograniczało gęstość obsady zwierząt na hektar, mimo że takie działania mogłyby pośrednio przyczynić się do zmniejszenia nadwyżki azotu na hektar.

67 Według Komisji²³ w latach 2016–2019 całkowita nadwyżka azotu w Irlandii wyniosła o 39% więcej niż w poprzednim okresie sprawozdawczym. W PROW większość działań ukierunkowanych na gospodarowanie obornikiem polegała na dzieleniu się wiedzą i inwestycjach; nie były to działania dotyczące różnorodności biologicznej, wody czy gleby. Trybunał oszacował, że wydatki na gospodarowanie obornikiem stanowiły 1,4% łącznych wydatków na rozwój obszarów wiejskich. Poziom nadwyżki fosforu w Irlandii stanowi jeden z najwyższych w UE²⁴ (zob. pkt 37).

²³ SWD(2021) 1001 final, część 22/38, s. 403.

²⁴ Tamże, s. 421.

68 W tym samym okresie w Niderlandach nadwyżka azotu, pochodząca przede wszystkim z obornika, wzrosła o 10%. Nie zaplanowano żadnych działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i nie przyznano żadnych unijnych środków finansowych na rozwiązanie tego problemu.

69 We Francji (Bretania) gospodarowanie obornikiem uznano za poważny problem i aby go rozwiązać, zaplanowano konkretne działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, na które to działania według szacunków Trybunału przeznaczono około 30% budżetu PROW na lata 2014–2020. W późniejszym okresie jednak na obszarach z nadwyżką azotu rolnicy korzystali z tych działań w niewielkim stopniu²⁵.

Oceny przeprowadzone przez państwa członkowskie dały niewiele informacji na temat wpływu działań dobrowolnych

70 Aby skutecznie ukierunkować zasoby, państwa członkowskie potrzebują wystarczających, istotnych i wiarygodnych informacji na temat wkładu dobrowolnych działań w rozwiązywanie problemów związanych z glebą i obornikiem. Trybunał przeanalizował rozwiązania w zakresie monitorowania i oceny dobrowolnych działań rozwoju obszarów wiejskich w pięciu skontrolowanych państwach członkowskich, aby ocenić jakość udostępnianych informacji na temat zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem na szczeblu UE i państw członkowskich.

71 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie przekazują niewiele informacji na temat tego, jak dobrowolne działania przyczyniają się do poprawy zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem, co z kolei ogranicza zdolność Komisji do przeprowadzenia kompleksowego przeglądu tych informacji na szczeblu UE.

²⁵ [La politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne](#), Cour des comptes française, lipiec 2021 r., s. 67–69.

72 W swoich rocznych sprawozdaniach z realizacji za 2018 r. państwa członkowskie były zobowiązane²⁶ do przedstawienia informacji na temat zakresu, w jakim ich interwencje w ramach PROW wspierały zapobieganie erozji gleby i poprawę gospodarowania glebami. Spośród pięciu wybranych państw członkowskich jedynie Hiszpania (Andaluzja) przedstawiła szacunkową ocenę wkładu dobrowolnych działań dotyczących warunków glebowych, a Irlandia – szacunki dotyczące gospodarowania obornikiem.

73 Przykładowo w Hiszpanii (Andaluzja) władze przeprowadziły badanie, z którego wynika, że przy zastosowaniu pokrywy glebowej roślin można ograniczyć erozję o 66%. W sprawozdaniu za 2018 r.²⁷ oszacowano, że w latach 2015–2018 działania w ramach PROW zapobiegły utracie gleby w wyniku erozji w ilości 2,3 mln ton. Z kolei irlandzkie organy krajowe w sprawozdaniu za 2018 r.²⁸ oszacowały, że działania w ramach PROW doprowadziłyby do długoterminowego ograniczenia poziomu azotanów, fosforu, podtlenku azotu i metanu o 5–9% w skali roku.

74 W sprawozdaniach objętych przeglądem Trybunał wykrył również przypadki, w których brakowało wskaźników oddziaływania (Francja) lub wskaźniki te były nieaktualne (Francja, Niemcy, Hiszpania – Andaluzja). Najczęściej stosowanym rodzajem wskaźnika są wskaźniki produktu. Przykładowo w Irlandii w sprawozdaniu za 2018 r. wykorzystano informacje o produktach do tego, by poinformować o postępach w realizacji celu dotyczącego gleby, ale w odpowiedzi na wspólne pytanie ewaluacyjne dotyczące gleby nie przedstawiono konkretnych informacji opartych na wynikach. W Niderlandach nie istnieją powiązane wskaźniki ani oceny, ponieważ PROW nie obejmuje żadnych działań dotyczących gospodarowania obornikiem.

²⁶ Załącznik V do [rozporządzenia \(UE\) nr 808/2014](#) ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

²⁷ [Sprawozdanie dotyczące Andaluzji](#), czerwiec 2019 r., s. 468.

²⁸ „[Indecon Mid-Term Evaluation of the Rural Development Programme Ireland](#)” (2014–2020), sierpień 2019 r., s 172.

75 W szczególności dwa czynniki sprawiają, że dostępnych jest niewiele wystarczających, aktualnych informacji na temat wkładu działań dobrowolnych w rozwiązywanie problemów związanych z glebą. Po pierwsze, złożoność logiki interwencji właściwa WPR²⁹ sprawia, że bardzo trudno jest ustalić związki przyczynowo-skutkowe i ocenić wkład konkretnych działań w osiągnięcie danego celu. W wybranych państwach członkowskich Trybunał znalazł wyjaśnienia dla części ograniczeń w ocenie wkładu WPR. Na przykład we Francji władze przyznały się do trudności w rozpoznawaniu rzeczywistego wpływu środków WPR na stężenie ścieków, ponieważ tamtejszy PROW nie obejmuje działań ukierunkowanych konkretnie na gospodarowanie odchodami zwierzęcymi.

76 Po drugie, jak zauważyła Komisja w swojej ocenie, „ograniczona jest dostępność dokładnych, szczegółowych, aktualnych i jednolitych danych”, a ponadto musi upłynąć pewien czas, aby można było zaobserwować wyniki działań³⁰. Na kwestie te zwrócono też uwagę w sprawozdaniu Komisji na temat wyników WPR uzyskanych w odniesieniu do jej celów³¹. Trybunał stwierdził, że jeśli chodzi o zagęszczenie, zasolenie i zanieczyszczenie gleby, brak jest danych dotyczących lokalizacji, zasięgu i dotkliwości tych problemów w poszczególnych państwach członkowskich, zaś w skali UE nie istnieją żadne dane, które świadczyłyby o zmianie różnorodności biologicznej gleby. Od 2018 r. Wspólne Centrum Badawcze Komisji uwzględnia pytania dotyczące różnorodności biologicznej gleby w konkretnej ankiecie, która stanowi podstawę do monitorowania i sprawozdawczości na temat zmian w przyszłości.

77 Podobny brak występuje w przypadku danych dotyczących ilości i jakości obornika³². Jego ilość szacuje się na podstawie liczebności populacji zwierząt i współczynników emisji.

²⁹ Dokument roboczy służb Komisji – ocena, [SWD\(2021\) 424 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), s. 12.

³⁰ Dokument roboczy służb Komisji – streszczenie oceny, [SWD\(2021\) 425 final](#), Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources), s. 2.

³¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania wspólnych ram monitorowania i ewaluacji, w tym oceny skuteczności wspólnej polityki rolnej na lata 2014–2020, COM(2021), [COM\(2021\) 815 final](#), s. 7.

³² Julia Köninger i in., [Manure management and soil biodiversity](#), 2021.

Odstępstwa i brak danych zmniejszają skuteczność ograniczeń stosowania obornika

Zanieczyszczenie gleby wzrosło w gospodarstwach, którym przyznano odstępstwo od limitów azotu

78 Przepisy [dyrektywy azotanowej](#)³³ ograniczyły ilość dochodów odzwierzęcych, którą każde gospodarstwo może stosować na gruntach, zawierającą do 170 kg azotu/ha. Komisja może udzielić odstępstwa od tego limitu, jeżeli obiektywne kryteria wskazują, że ilość azotu związanego i pozostałe okoliczności nie doprowadzą do zwiększenia zanieczyszczenia wód azotanami. Trybunał przeanalizował tendencje występujące w bilansach składników odżywczych w odniesieniu do azotu i fosforanów na podstawie sprawozdań Komisji z wdrażania dyrektywy azotanowej w latach 2016–2019³⁴ oraz swojego przeglądu dotyczącego pięciu wybranych państw członkowskich.

79 Ogólnie rzecz biorąc, Komisja poinformowała, że „w przypadku UE-27 + UK między okresami sprawozdawczymi 2008–2011 i 2012–2015 na poziomie UE-28 bilans netto zarówno azotu, jak i fosforanów nieznacznie wzrósł”. Do końca 2022 r. nie zostały udostępnione podobne informacje za okres 2016–2019 na poziomie UE, ponieważ osiem państw członkowskich nie przekazało niezbędnych danych. Przeprowadzony przez Trybunał przegląd dotyczący wybranych państw członkowskich wskazuje, że tendencje w bilansie składników odżywczych znacznie się różniły (zob. [tabela 1](#)).

³³ Dyrektywa Rady (91/676/EWG), załącznik III, pkt 2 lit. b).

³⁴ COM(2021) 1000 final, s. 3.

Tabela 1 – Zmiany w bilansach składników odżywczych

Państwo członkowskie	Zmiana bilansu azotu brutto w latach 2012–2015 i 2016–2019 (w kg na hektar wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)	Zmiana bilansu fosforanu brutto w latach 2012–2015 i 2016–2019 (w kg na hektar wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)
Niemcy	-10,3	-1,7
Hiszpania	9,1	3,8
Francja	0,1	0,6
Irlandia	13,5	2,4
Niderlandy	17,2	0,1

Źródło: Komisja, SWD(2021) 1001 final, część 1/38, tabele 15 i 17.

80 W Niemczech nadwyżka składników odżywczych zmniejszyła się, a we Francji – ustabilizowała. Władze francuskie stwierdziły, że tendencje w zakresie jakości wody wskazują na korzystne zmiany w basenach hodowli intensywnych w zachodniej Francji oraz raczej niekorzystne na obszarach uprawnych. Trybunał uznał, że w Hiszpanii (Andaluzja) nadwyżka azotu na hektar wzrosła o około 90% w latach 2013–2017. Po utrzymującym się nieprzerwanie przez dekadę stałym spadku w 2017 r. poziom ten zbliżał się do maksymalnego poziomu osiągniętego w 2000 r.³⁵

81 W Irlandii i Niderlandach, dwóch państwach członkowskich, które uzyskały prawo do skorzystania z odstępstwa, gęstość obsady zwierząt na hektar wzrosła odpowiednio o 5,8% i 6,4% w latach 2013–2016³⁶.

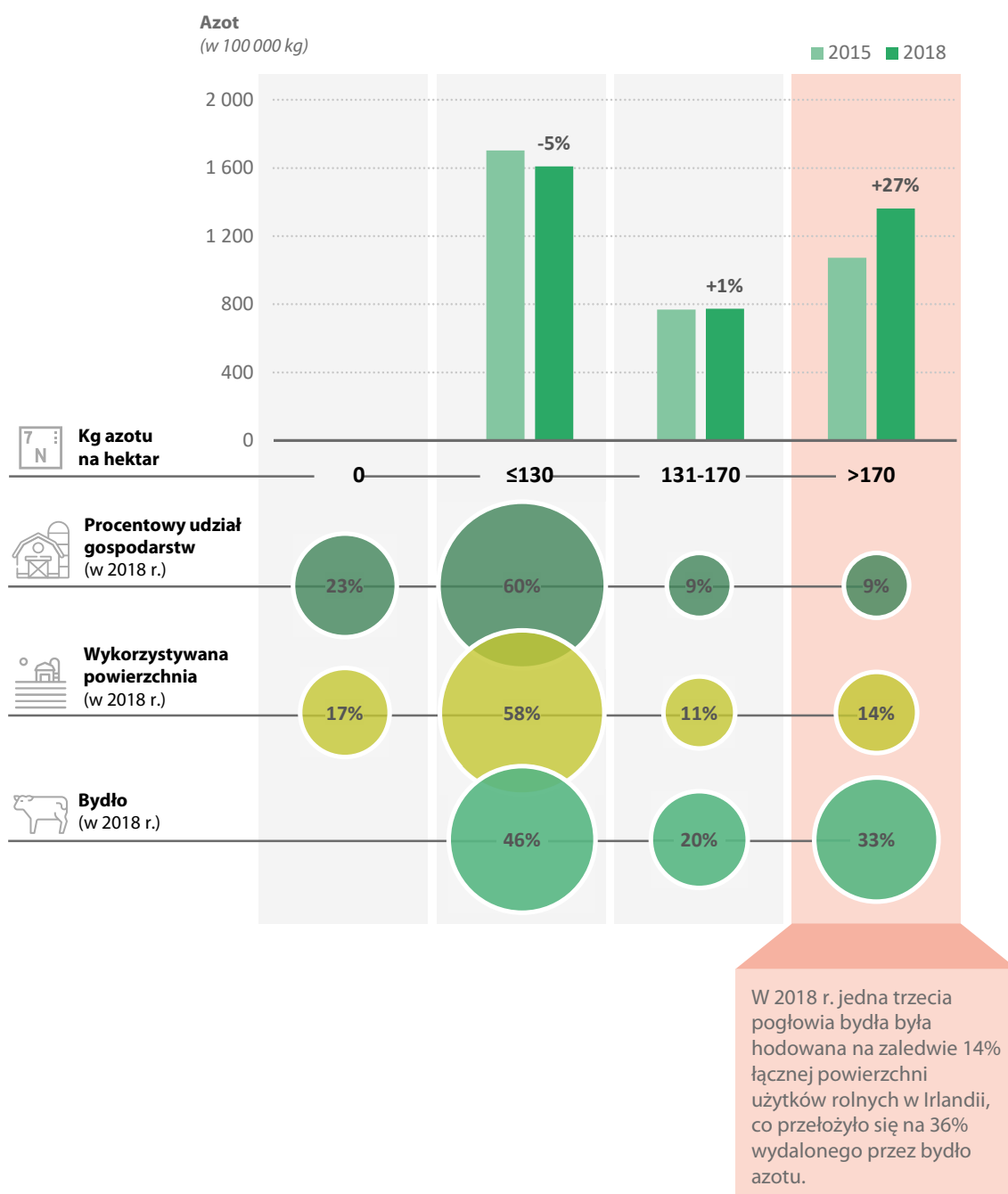
82 Komisja przyznała Irlandii szereg odstępstw obejmujących lata 2007–2025³⁷. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze irlandzkie wzrost ilości obornika (+27%) w latach 2015–2018 nastąpił w gospodarstwach prowadzących najbardziej intensywną hodowlę (tj. w gospodarstwach stosujących ponad 170 kg azotu/ha) (zob. *rys. 8*). W gospodarstwach prowadzących hodowlę mniej intensywną liczebność stad faktycznie się zmniejszyła. W 2018 r. jedna trzecia zwierząt gospodarskich była hodowana w 9% gospodarstwach prowadzących najbardziej intensywną hodowlę.

³⁵ Sprawozdanie dotyczące sytuacji w zakresie azotanów za lata 2016–2019 w Hiszpanii, s. 117.

³⁶ SWD(2021) 1001 final część 1/38, tabela 9.

³⁷ W 2007, 2011, 2014, 2018 i 2022 r.

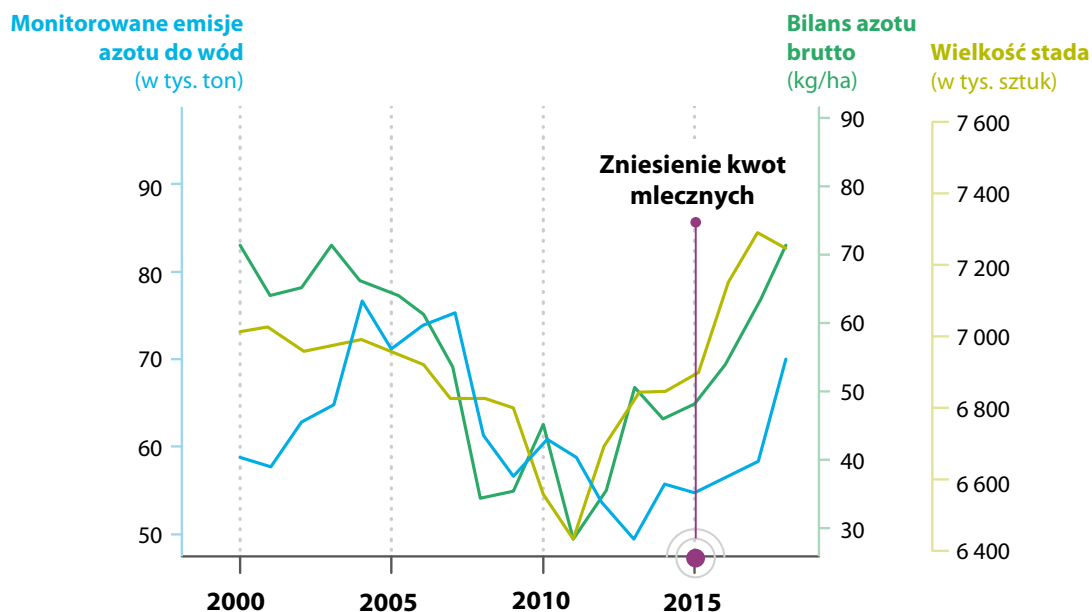
Rys. 8 – Rozwój gospodarstw hodowlanych i ilość azotu na hektar w Irlandii na podstawie obliczeń władz irlandzkich



Źródło: informacje przekazane przez władze irlandzkie i dostosowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wartości procentowe zostały zaokrąglone i nie zawsze sumują się do 100%.

83 Trybunał stwierdził silną korelację między wielkością stada a bilansem azotu oraz zauważalny wzrost tego bilansu po 2015 r. w następstwie zniesienia kwot mlecznych³⁸ (zob. *rys. 9*).

Rys. 9 – Zmiany wielkości stada i bilansu azotu w Irlandii



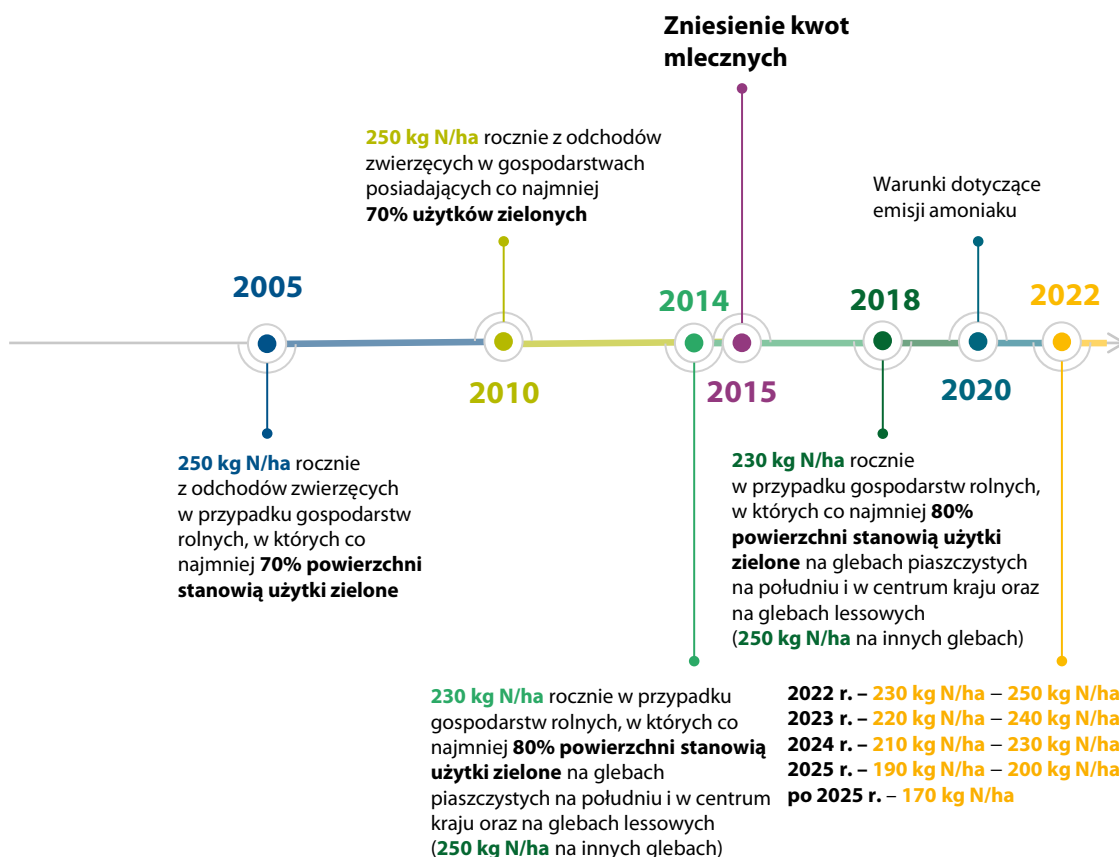
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez władze irlandzkie.

84 W 2022 r. Komisja przyznała Irlandii ostatnie odstępstwo na okres do 2025 r. Zezwoliła ona na zwiększenie maksymalnego dopuszczalnego limitu ilości azotu pochodzącego z obornika w skali roku ze 170 kg/ha do 250 kg/ha. Główna różnica między odstępstwem przyznanym w 2022 r. a tym z 2018 r. polega na ograniczeniu okresu objętego przeglądem danych dotyczących jakości wody z czterech do dwóch lat. Stwarza to możliwość zmniejszenia poziomu odstępstwa, począwszy od 2024 r., z 250 kg/ha azotu do 220 kg/ha na tych obszarach, z których mają miejsce sploty do wód wykazujących pogarszający się stan czystości, zanieczyszczonych lub zagrożonych zanieczyszczeniem.

³⁸ Zob. też pkt 52 *sprawozdania specjalnego 11/2021* pt. „Nadzwyczajne wsparcie dla producentów mleka w UE w latach 2014–2016”.

85 W latach 2005–2022 Komisja przyznała sześć odstępstw Niderlandom (zob. *rys. 10*). Ostatnie odstępstwo, przyznane 30 września 2022 r., wygaśnie 31 grudnia 2025 r.

Rys. 10 – Odstępstwa przyznane Niderlandom na podstawie dyrektywy azotanowej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

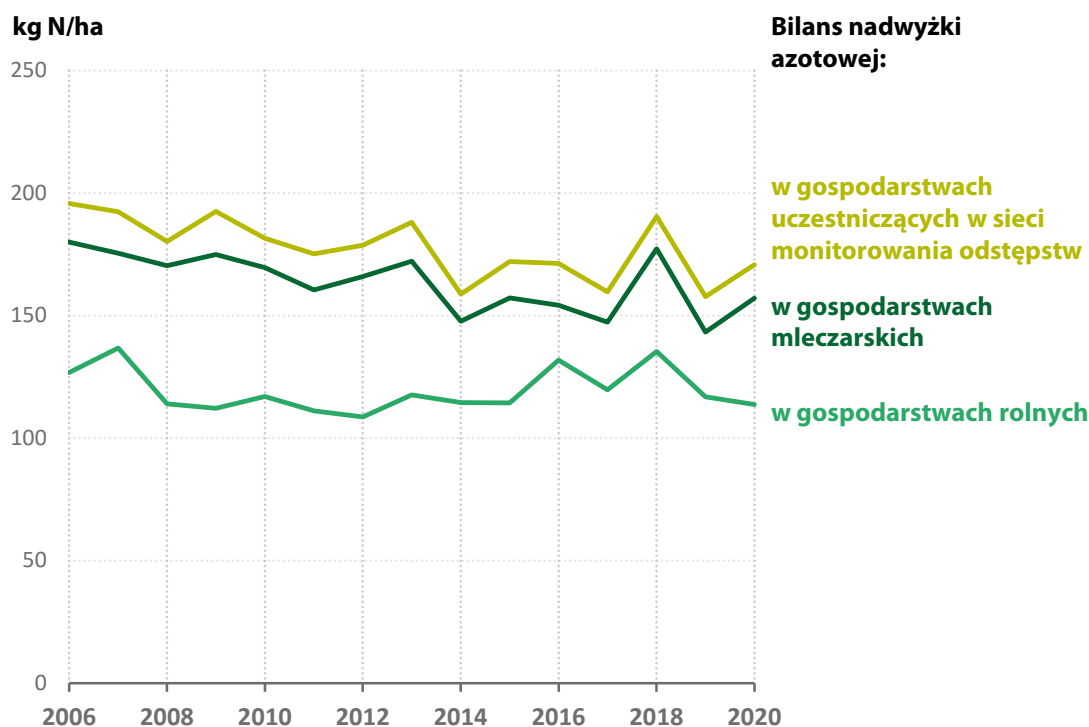
86 Europejskie kwoty mleczne najpierw zwiększono w 2009 r., po czym zniesiono je w 2015 r. Począwszy od 2012 r. w Niderlandach odnotowano wzrost liczby krów mlecznych. W tym okresie wzrosły również emisje azotu i fosforanów³⁹.

³⁹ Agricultural practices and water quality in the Netherlands: status (2016-2019) and trends (1992-2019) – „The 2020 Nitrate Report with the results of the monitoring of the effects of the EU Nitrates Action Programmes”, s. 19 i 88, Krajowy Instytut Zdrowia Publicznego i Środowiska (RIVM), 2021.

87 Wzrost liczby zwierząt doprowadził do zwiększenia poziomu produkcji obornika w latach 2008–2016 w stosunku do lat wcześniejszych. W 2017 r. i 2018 r. produkcja obornika spadła z powodu obowiązkowego zmniejszenia liczby zwierząt gospodarskich. W 2021 r. z kolei 75% gospodarstw mleczarskich przekroczyło maksymalny dozwolony limit produkcji obornika, który mogły zastosować na własnych gruntach, zaś 92% gospodarstw hodowlanych odnotowało nadprodukcję obornika⁴⁰.

88 Z danych z 2020 r. dotyczących nadwyżki w bilansie azotowym w gospodarstwach rolnych w Niderlandach (zob. [wykres 11](#)) wynika, że największe nadwyżki występują w gospodarstwach, które uzyskały odstępstwa.

Rys. 11 – Bilans nadwyżki azotowej w gospodarstwach rolnych w Niderlandach



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z badań przeprowadzonych przez Uniwersytet w Wageningen.

89 Państwa członkowskie nakładają bardziej rygorystyczne warunki (zob. [ramka 5](#)) na rolników, którzy ubiegają się o odstępstwo. Niemniej jednak w Irlandii i Niderlandach odnotowano wyraźne zagrożenie związane z odstępstwami polegające

⁴⁰ „Mestproductie bij gebruiksnormen: bedrijven met overproductie”, clo.nl.

na tym, że dają one rolnikom okazję do zwiększenia liczebności stad, a tym samym mogą powodować pogorszenie stanu gleby i jakości wody.

Ramka 5

Przykład bardziej rygorystycznych warunków kontroli nałożonych na rolników w Irlandii

Organy irlandzkie ustanowiły następujące warunki, które muszą spełnić rolnicy ubiegający się o odstępstwo: planowanie pobierania próbek gleby i zarządzania składnikami odżywczymi, obowiązkowe stosowanie niskoemisyjnego sprzętu do rozprowadzania gnojowicy oraz szkolenia w tym zakresie. Począwszy od 2022 r. władze irlandzkie przeprowadzają kontrole 10% wnioskodawców ubiegających się o odstępstwo dotyczące azotanów, podczas gdy wcześniej odsetek ten wynosił 5%. W przypadku stwierdzenia niezgodności wnioskodawcy ci nie mogą złożyć wniosku w kolejnym roku.

Brak danych osłabia zdolność Komisji do oceny stosowania przez państwa członkowskie wymogów w zakresie gospodarowania obornikiem

90 Komisja jest odpowiedzialna za zapewnienie przestrzegania dyrektywy azotanowej przez państwa członkowskie. Jej kluczowa rola w egzekwowaniu przepisów polega na przeprowadzaniu analizy danych dotyczących jakości wody przekazywanych co cztery lata przez państwa członkowskie.

91 Komisja poinformowała, że w przypadku nawet połowy państw członkowskich brakuje danych lub przekazane dane są niekompletne, w tym dane dotyczące średniej liczby zwierząt gospodarskich, średniej zawartości azotu w zastosowanym oborniku zwierzęcym i nawozach mineralnych, zastosowania fosforanów zwierzęcych, bilansów azotu brutto i netto, bilansów fosforanów brutto i zrzutów azotu z rolnictwa do środowiska. Luki w zakresie danych oznaczają, że nie można obliczyć średnich wartości na szczeblu UE, co pozbawia decydentów użytecznych punktów odniesienia na potrzeby kształtowania polityki azotanowej, a obywatelom nie pozwala na lepsze zrozumienie wyzwań, przed którymi stoją.

92 Dyrektywa azotanowa wymaga również, aby przy wyborze środków lub działań państwa członkowskie brały pod uwagę ich skuteczność i koszty w porównaniu ze skutecznością i kosztami innych możliwych środków zapobiegawczych. Trybunał stwierdził jednak, że w trzech z pięciu wybranych państw członkowskich nie

przeprowadzono żadnych badań dotyczących efektywności kosztowej, jeżeli chodzi o realizację programów działań w strefach narażonych na zanieczyszczenia azotanami.

93 Ponadto przepisy dyrektywy azotanowej nakładają na państwa członkowskie obowiązek uwzględnienia szacunkowego harmonogramu odbudowy stanu wód zanieczyszczonych lub zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami w czteroletnich sprawozdaniach. Taka prognoza jest przydatna do celów zapobiegania dalszemu zanieczyszczeniu wody. Z przeglądu⁴¹ przeprowadzonego przez Komisję wynika, że tylko 20 państw członkowskich przedstawiło prognozę dotyczącą jakości wody. W przeglądzie sprawozdań krajowych, który objął lata 2016–2019, Trybunał stwierdził, że Niemcy nie przedstawiły żadnych informacji dotyczących prognoz jakości wody, natomiast we Francji i Irlandii okres prognozowania ograniczał się do 2021 r. W Niderlandach i Hiszpanii prognozy sięgały odpowiednio 2027 r. i 2039 r. W *ramce 6* przedstawiono sposób przeprowadzenia prognozy w Hiszpanii i wykazano, że niektóre aspekty nie zostały jeszcze w tym procesie uwzględnione.

Ramka 6

Prognoza dotycząca odbudowy wód podziemnych w Hiszpanii

W Hiszpanii zastosowano model o nazwie „Patrical” do prognozowania horyzontów czasowych, w których można oczekiwać, że wody podziemne odbudują się na tyle, aby odzyskać dobry stan. Model ten zawiera jednak luki. W szczególności 25% stacji pomiarowych jakości wody jest usytuowanych na obszarach znajdujących się poza strefami zagrożonymi zanieczyszczeniem azotanami lub zanieczyszczonymi. Dla tych obszarów nie istnieje prognoza, która przewidywałaby, kiedy odzyskają one „dobry”⁴² stan.

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z dyrektywą azotanową są długotrwałe

94 Jedyny sposób, w jaki Komisja może egzekwować przepisy dyrektywy, to wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie Traktatów. Procedura ta uprawnia Komisję do

⁴¹ COM(2021) 1000 final, s. 9.

⁴² Sprawozdanie dotyczące sytuacji w zakresie azotanów za lata 2016–2019 w Hiszpanii – sekcja 7, s. 302.

skierowania sprawy przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

95 Jeżeli Komisja stwierdzi, że państwa członkowskie prawdopodobnie nie przestrzegają dyrektywy azotanowej, może przeprowadzić dochodzenie. Postępowanie takie ma na celu w szczególności ustalenie, czy państwa członkowskie odpowiednio wyznaczyły strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami i czy w swoich krajowych programach działań uwzględniły odpowiednie działania, które mają zmniejszyć zanieczyszczenie azotanami i zapobiegać takiemu zanieczyszczeniu.

96 Na podstawie informacji zarejestrowanych przez Komisję wszczęto 56 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z dyrektywą azotanową, z których pięć w maju 2023 r. było wciąż w toku (dwa w Belgii: jedno w regionie Walonii, jedno w regionie Flandrii, oraz po jednym w Niemczech, we Włoszech i w Hiszpanii). Trybunał stwierdził, że rozstrzygnięcie takich spraw jest długotrwałe (średnio trwa ponad pięć lat, a w czterech przypadkach – w Belgii, Irlandii i Hiszpanii – zajęło ponad dekadę). Komisja spodziewa się zamknąć dochodzenie prowadzone w odniesieniu do Niemiec w czerwcu 2023 r. Na [rys. 12](#) przedstawiono harmonogram tego dochodzenia wraz z jego głównymi etapami.

Rys. 12 – Harmonogram dochodzenia dotyczącego nieprzestrzegania przepisów przez Niemcy skierowanego do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

[INSERT IMAGE HERE]

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez władze niemieckie.

97 Parlament wezwał⁴³ Komisję do istotnego usprawnienia sposobu korzystania przez nią z uprawnień wykonawczych w odniesieniu do dyrektywy azotanowej. Trybunał zamierza przeprowadzić [kontrolę](#) dotyczącą tego, w jaki sposób postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przyczyniają się do promowania i egzekwowania przestrzegania prawa UE.

⁴³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie środków zapobiegających zanieczyszczeniu wód azotanami, w tym w sprawie udoskonalenia stosowanych w państwach członkowskich systemów pomiaru stężenia azotanów (2021/3003(RSP)).

Wnioski i zalecenia

98 Trybunał stwierdził, że z powodu zastosowanych w wielu przypadkach mało ambitnych definicji i wymogów dotyczących standardów oraz niedostatecznego ukierunkowania środków na poziomie krajowym Komisja ani państwa członkowskie nie wykorzystywały w wystarczającym stopniu dostępnych narzędzi, a w kwestii poprawy zdrowia gleb pozostaje wiele do zrobienia.

99 Kontrolerzy doszli do wniosku, że normy wzajemnej zgodności dotyczące gospodarowania glebami i obornikiem mogą potencjalnie przeciwdziałać zagrożeniom, na które narażone są gleby, ponieważ mają zastosowanie do 85% wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych (pkt [25–29](#)). Wymogi dotyczące gleby ustalone na szczeblu państw członkowskich często odpowiadają jednak stosowanym już praktykom rolniczym. W związku z tym wymagane zmiany w działaniach rolników są niewielkie, a zatem mogą prowadzić jedynie do ograniczonej poprawy stanu gleby (pkt [30–38](#)).

100 Trybunał stwierdził, że Komisja nie dokonała corocznej oceny poziomu ambicji działań podjętych przez państwa członkowskie w celu wdrożenia norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) (pkt. [39](#) i [41](#)). Dokonała jednak wstecznej oceny *ex post* stosowania norm GAEC w latach 2015–2020 i przedstawiła informacje na ten temat. Ponadto bardzo niewiele państw członkowskich zbadało, na ile stosowanie zasady wzajemnej zgodności przyczynia się do zapewnienia zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem (pkt [42](#)). Choć Trybunał dostrzegł usprawnienia zaproponowane na lata 2023–2027, jego zdaniem istnieje ryzyko, że ich ogólny wpływ na zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem będzie ograniczony z powodu niewystarczających zmian wprowadzonych do tej pory w środkach wykonawczych na poziomie niektórych państw członkowskich (pkt. [43–51](#)).

Zalecenie 1 – Przegląd i sprawozdawczość na temat poziomu ambicji norm oraz ocena wyników ich wdrażania

W odniesieniu do lat 2023–2027 Komisja powinna:

- a) podczas trwania okresu programowania – przedstawiać informacje dotyczące wyników konkretnego regularnie przeprowadzanego przeglądu z wdrażania przez państwa członkowskie wszystkich norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wraz z oceną ich poziomu ambicji;
- b) po zakończeniu okresu programowania – ocenić wyniki wdrażania norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, zwłaszcza w kontekście zrównoważonego gospodarowania glebami i obornikiem.

Termin realizacji: a) 2026 r. oraz b) 2031 r.

101 Trybunał stwierdził, że niewielka część funduszy rozwoju obszarów wiejskich udostępnionych na działania dobrowolne WPR była ukierunkowana na te obszary, w których występują najbardziej palące problemy dotyczące gleby. Nawet w przypadkach, w których takie ukierunkowanie miało miejsce, nie zawsze prowadziło do zwiększenia wydatków w tych obszarach. W praktyce państwa członkowskie ustanowił budżet na te środki w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich, lecz zrobili to, nie opierając się na ocenie finansowania potrzebnego do osiągnięcia wyznaczonych wartości docelowych, które miały przyczynić się do poprawy gospodarowania glebami i przeciwdziałania erozji gleby (pkt [52-63](#)). Ponadto Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie w swoich PROW zaproponowały niewiele działań dotyczących gospodarowania obornikiem (pkt [64-69](#)). Co więcej, uznał, że ocena działań dobrowolnych WPR przeprowadzona przez państwa członkowskie zawierały niewiele informacji na temat ich wkładu w zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem (pkt [70-77](#)).

Zalecenie 2 – Sprawozdawczość na temat ukierunkowania działań dobrowolnych WPR na najbardziej palące problemy dotyczące gleby o charakterze lokalnym

W odniesieniu do okresu programowania 2023–2027 Komisja powinna:

- a) dokonać oceny i przedstawić stosowne informacje na temat tego, czy rozwiązania państw członkowskich dotyczące ukierunkowania i finansowania działań dobrowolnych WPR są odpowiednie, aby doprowadzić do oczekiwanej poprawy gospodarowania glebami;
- b) wraz z państwami członkowskimi opracować spójne podejście do przeprowadzania terminowo monitorowania i oceny wkładu działań dobrowolnych WPR w zrównoważone gospodarowanie glebami i obornikiem.

Termin realizacji: 2026 r.

102 Jeżeli chodzi o stosowanie przepisów dyrektywy azotanowej dotyczących obornika, Trybunał stwierdził, że decyzje polityczne, takie jak zniesienie kwot mlecznych, doprowadziły do zwiększenia liczebności stad w tych gospodarstwach, które korzystały z odstępstwa od limitów azotu, limity te zaś ograniczały stosowanie obornika. W efekcie odstępstwo stanowiło przeszkodę na drodze do osiągnięcia celu dyrektywy (pkt [78–89](#)).

103 Jedyny sposób, w jaki Komisja może egzekwować przepisy dyrektywy, to wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie Traktatów. Trybunał stwierdził, że rozpatrzenie przypadków zidentyfikowanych przez Komisję jest czasochłonne. Parlament wezwał Komisję do istotnego usprawnienia sposobu korzystania przez nią z uprawnień wykonawczych w odniesieniu do dyrektywy azotanowej (pkt [94–97](#)).

Zalecenie 3 – Ograniczenie stosowania odstępstw i dokonanie przeglądu przypadków sprzeczności z celami w innych obszarach polityki

Podjmując decyzje o przyznaniu odstępstw, Komisja powinna zapewnić, aby odstępstwa te były stosowane wyłącznie w odniesieniu do tych obszarów, w których osiągnięto już cel dyrektywy azotanowej, oraz uwzględnić w swojej ocenie przegląd potencjalnych przypadków sprzeczności z celami w innych obszarach polityki UE.

Termin realizacji: od 2024 r.

104 Komisja poinformowała, że znaczna liczba państw członkowskich w sprawozdaniach za lata 2016–2019 dotyczących wdrażania dyrektywy azotanowej nie przedstawiła wystarczających danych w odniesieniu do niektórych kluczowych wskaźników stosowania obornika. Brak danych osłabia zdolność Komisji do oceny stosowania wymogów dotyczących gospodarowania obornikiem w państwach członkowskich. Ponadto tylko 20 państw członkowskich przedstawiło w sprawozdaniu z wdrażania dyrektywy azotanowej prognozę dotyczącą jakości wody, która jest niezbędna do rozwiązania problemu zanieczyszczeń pochodzących z obornika (pkt 90–93).

Zalecenie 4 – Ulepszenie skonsolidowanych danych na poziomie UE

W ramach zarządzania wdrażaniem dyrektywy azotanowej Komisja powinna monitorować luki w danych na poziomie państw członkowskich wskazane w przeglądzie sprawozdań dotyczących azotanów. Powinna w efekcie móc przedstawić bardziej kompleksowe i wiarygodne skonsolidowane dane i prognozy na poziomie UE dotyczące gospodarowania obornikiem i zanieczyszczenia wody.

Termin realizacji: od 2024 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 7 czerwca 2023 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Istotne przepisy dyrektywy azotanowej

Artykuły dyrektywy

Państwa członkowskie:



określają wody dotknięte zanieczyszczeniami oraz wody, które mogą być dotknięte zanieczyszczeniami, jeśli nie zostaną podjęte działania,



wyznaczają jako strefy podatne wszystkie znane obszary gleby w ramach ich terytoriów, z których mają miejsce spływy do wód,



ustanawiają zbiór lub zbiory zasad dobrej praktyki rolniczej (zob. załącznik II do dyrektywy),



ustanawiają programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia (zob. załącznik III dyrektywy, gdzie przedstawiono działania, które należy włączyć do programów),



podejmują dodatkowe środki lub wzmożone działania, jakie uznają za niezbędne, jeśli staje się widoczne, że środki nie będą wystarczające do osiągnięcia celów,



sporządzają i wprowadzają w życie odpowiednie programy monitorowania w celu dokonania oceny skuteczności ustanowionych programów działania,



dokonyują przeglądu i, w miarę potrzeby, zmieniają swoje programy działania, w tym także wszystkie środki dodatkowe, co najmniej raz na cztery lata,



co cztery lata przedkładają Komisji sprawozdanie.

Źródło: dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

Załącznik II – Wybór państw członkowskich do kontroli

W **tabeli 2** przedstawiono pięć państw członkowskich, które Trybunał wybrał do niniejszej kontroli, dbając o to, by uwzględnić różnorodność istniejących wyzwań w zakresie ochrony gleby i gospodarowania obornikiem oraz odpowiadających im praktyk rolniczych stosowanych w UE. Trybunał wybrał te państwa członkowskie, a w przypadku państw o zróżnicowanym charakterze – regiony, na podstawie aktualnych informacji o zjawiskach stanowiących zagrożenia dla jakości gleby (takich jak erozja, materia organiczna, składowanie dwutlenku węgla). Wziął też pod uwagę znaczenie i zmiany w zakresie bilansu składników odżywczych brutto (wśród wybranych państw członkowskich znalazły się dwa korzystające z odstępstwa od limitu określonego w dyrektywie azotanowej).

Rys. 2 – Państwa członkowskie wybrane do kontroli Trybunału

Państwo	Dane dotyczące ochrony gleby	Dane dotyczące gospodarowania obornikiem
Francja	Wysokie ryzyko utraty węgla organicznego w glebie w regionie Île de France. Jeśli chodzi o problemy dotyczące gleby, kontrolerzy przeprowadzili szczegółowe prace w odniesieniu do regionu Midi-Pyrénées, a dotyczące obornika – Bretanii.	Drugie miejsce w UE, jeżeli chodzi o bilans azotu brutto w 2015 r. (1,2 mln ton składników odżywczych). W niektórych regionach nadal istnieją obszary o szczególnie istotnych problemach. Spływ azotanów doprowadził do pojawienia się rozpoznanych problemów, takich jak występowanie sinic.
Hiszpania (Andaluzja)	Poważną erozją jest zagrożonych 9,8% użytków rolnych. Jest to wartość wyższa niż średnia w UE, która wynosi 6,6%. Średnia zawartość węgla organicznego w glebie na gruntach ornych w Hiszpanii wynosi około 15 g/kg, co stanowi najniższy poziom w całej UE. Andaluzja jest jednym z regionów o najwyższym udziale szacowanej powierzchni użytków rolnych dotkniętych tym problemem.	Hiszpania znalazła się na trzecim miejscu w UE pod względem bilansu azotu brutto w 2015 r. (1,2 mln ton składników odżywczych), a od 2009 r. jest na drugim miejscu, jeżeli chodzi o jego przyrost.
Irlandia	Duże obszary gleb torfowych bogatych w węgiel (odwadniane gleby torfowe	W latach 2009–2015 Irlandia zwiększyła swój bilans azotu brutto o 40%. Skorzystała z odstępstwa

Państwo	Dane dotyczące ochrony gleby	Dane dotyczące gospodarowania obornikiem
	uwalniają około 20 ton CO ₂ na hektar rocznie). Niewielki obszar objęty rolnictwem ekologicznym, co wpływa na jakość gleby (poniżej 5% wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w 2018 r.).	od limitu wynoszącego 170 kg azotu na hektar.
Niderlandy	W 2018 r. obszar objęty rolnictwem ekologicznym w Niderlandach wynosił jedynie 3,2%, czyli znacznie poniżej średniej dla UE-27. W 2015 r. średnia zawartość węgla organicznego w glebie wyniosła 32,2 g/kg (średnio 43,1 g/kg na poziomie UE).	Nadwyżka azotu wynosząca 200 kg/ha rocznie była czterokrotnie wyższa od średniej UE (jak wynika z zaleceń Komisji dla Niderlandów w sprawie planu strategicznego WPR z 2020 r.). Niderlandy korzystają z odstępstwa w odniesieniu do azotu pochodzącego z odchodów zwierzęcych na mocy dyrektywy azotanowej.
Niemcy (Dolna Saksonia)	Dolna Saksonia obejmuje sześć głównych regionów glebowych, z wysoce żyznymi glebami podatnymi na erozję wodną na obszarach pagórkowatych oraz glebami piaszczystymi i organicznymi podatnymi na erozję wietrzną. W Dolnej Saksonii znajduje się 70% wszystkich torfowisk w Niemczech i 20% wszystkich mokradł. 70% torfowisk położonych w Dolnej Saksonii wykorzystuje się w rolnictwie.	W Dolnej Saksonii występuje kilka powiatów o dużym zagęszczeniu hodowli zwierząt gospodarskich i rosnącej nadwyżce azotu wynoszącej 108 kg/ha na wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych (2017 r.).

Źródło: wybór dokonany przez Trybunał na podstawie danych zawartych w zaleceniach skierowanych przez Komisję do państw członkowskich w odniesieniu do ich planów strategicznych WPR oraz ocenie przeprowadzonej na zlecenie Parlamentu Europejskiego: „The Green Deal and the CAP”, Guyomard, Bureau i in., 2020.

Załącznik III – Zmiany w normach dotyczących gleby w latach 2023–2027 w zestawieniu z normami na lata 2014–2020

Niemcy (Dolna Saksonia)	Irlandia	Francja	Hiszpania (Andaluzja)	Niderlandy
Norma GAEC – Minimalna pokrywa glebowa				
Rozszerzenie wymogów na wszystkie grunty orne i wydłużenie okresu, w którym obowiązuje zakaz niszczenia roślinności na gruntach ugorowanych. Określono okresy niewralgiczne dla wszystkich gruntów ornych.	Norma GAEC jest bardziej powiązana z konkretnym okresem, lecz obecnie uwzględniono w niej przepisy, które w okresie programowania 2014–2020 były objęte inną normą GAEC (dotyczące minimalnego gospodarowania gruntami).	Stosowanie normy GAEC poza strefą narażoną na zanieczyszczenia azotanami.	Zakaz prowadzenia uprawy pionowej i ograniczenie okresów ugorowania.	Obowiązkowe utrzymywanie pokrywy glebowej latem na 100%, a zimą na 80% gruntów ornych oraz dodatkowy okres kontroli ugorowania gruntów czarnych.
Norma GAEC – Minimalne gospodarowanie gruntami				
Powierzchnia gruntów objętych normą wzrosła.	Norma GAEC jest bardziej powiązana z konkretnym okresem, lecz obecnie uwzględniono w niej przepisy, które w okresie programowania 2014–2020 były objęte inną normą (dotyczącą minimalnej pokrywy glebowej).	Bez zmian.	Ograniczenia dotyczące warunków orki na zboczach o nachyleniu przekraczającym 10% zamiast 15%.	Brak większych zmian.
Norma GAEC – Utrzymanie materii organicznej gleby				
Bez zmian, lecz na materię organiczną gleby będą miały wpływ wymogi w ramach innych norm.	Wymagana będzie uprzednia zgoda w przypadkach, gdy wypalanie z przyczyn dotyczących zdrowia roślin zostanie uznane za niezbędne.	Bez zmian.	Określono odstępstwa od zakazu wypalania rżysk.	Brak większych zmian.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych zweryfikowanych przez państwa członkowskie.

Wykaz akronimów

GAEC – normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska

PROW – program rozwoju obszarów wiejskich

SMR – wymogi podstawowe w zakresie zarządzania

UAA – wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne – dowolna praktyka z zestawu nieobowiązkowych praktyk wykraczających poza zwyczajowe wymogi środowiskowe i uprawniających rolników do otrzymania płatności z budżetu UE.

Materia organiczna gleby – organiczny komponent gleby, składający się z pozostałości martwych roślin i zwierząt na różnych etapach rozkładu, komórek i tkanek mikroorganizmów glebowych oraz substancji, które te mikroorganizmy syntezują.

Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – stan, w którym rolnicy są zobowiązani utrzymywać wszystkie grunty rolne, w szczególności grunty niewykorzystywane w danym momencie do działalności produkcyjnej, aby móc otrzymać określone płatności w ramach wspólnej polityki rolnej. Pojęcie to obejmuje kwestie takie jak gospodarowanie zasobami wodnymi i glebami.

Obszar proekologiczny – grunty orne zarezerwowane dla praktyk rolniczych i elementów zwiększających różnorodność biologiczną w gospodarstwach rolnych, których utrzymanie stanowi warunek kwalifikowalności do płatności z tytułu zazieleniania.

Program rozwoju obszarów wiejskich – zatwierdzony przez Komisję zestaw wieloletnich krajowych lub regionalnych celów i działań na rzecz realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Wspólna polityka rolna – jednolita unijna polityka rolna obejmująca dopłaty i szereg innych działań mających zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnić odpowiedni poziom życia rolnikom w UE, wspierać rozwój obszarów wiejskich i przyczynić się do ochrony środowiska.

Wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych – całkowita powierzchnia zajmowana przez grunty orne, trwałe użytki zielone, uprawy trwałe i ogrody przydomowe wykorzystywana przez gospodarstwa rolne, niezależnie od rodzaju tytułu prawnego czy wykorzystania ich jako terenów wspólnych.

Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania – unijne lub krajowe zasady dotyczące gospodarowania gruntami rolnymi mające na celu ochronę zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt i środowiska.

Wzmocniona warunkowość – system, w ramach którego płatności dla rolników są uzależnione od stosowania przez nich praktyk rolnych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz sprzyjających dobrostanowi zwierząt i bezpieczeństwu żywności. Od 2023 r. zastępuje zazielenianie i zasadę wzajemnej zgodności we wspólnej polityce rolnej.

Zasada wzajemnej zgodności – mechanizm, w ramach którego płatności dla rolników są uzależnione od spełnienia przez nich wymogów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także zagospodarowania terenu. Od 2023 r. zastąpiona **wzmocnioną warunkowością** we wspólnej polityce rolnej.

Zazielenianie – przyjęcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Termin używany często w odniesieniu do powiązanego unijnego programu wsparcia na lata 2014–2022. Wymogi w zakresie zazieleniania obejmują trzy praktyki rolnicze: dywersyfikację upraw, utrzymanie trwałych użytków zielonych, utrzymanie obszarów proekologicznych.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2023-19>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2023-19>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Pracami kierowała członkini Trybunału Eva Lindström, a w działania zaangażowani byli: Kristina Maksinen, szefowa gabinetu; Katharina Bryan, była szefowa gabinetu; Johan Stålhammar, attaché; Elena Graziuso, asystentka ds. polityki; Andrzej Robaszewski, były ekonomista w gabinecie; Paul Stafford, kierownik; Alexandru Ilie, koordynator zadania, Bertrand Tanguy, zastępca koordynatora zadania, Asimina Petri, kontrolerka oraz Marika Meisenzahl, kontrolerka i graficzka. Wsparcie językowe zapewnili Laura McMillan i Xavier Ignasi Farrero Gonzalez.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2023.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#). Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich:

Rys. 1 – ikony i koło: © Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Rys. 2, 8, 12 i załącznik I – ikony: materiały zostały opracowane z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Rys. 6 – © Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Zestawienie opracowane przez SLA Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-0514-0	ISSN 1977-5768	doi: 10.2865/98274	QJ-AB-23-017-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0525-6	ISSN 1977-5768	doi: 10.2865/829304	QJ-AB-23-017-PL-N

W Europie 60–70% gleb jest w złym stanie, częściowo z powodu stosowanych praktyk w zakresie gospodarowania glebami i obornikiem. Do wprowadzenia usprawnień w tym obszarze mają zachęcać narzędzia udostępniane w ramach wspólnej polityki rolnej i dyrektywy azotanowej.

Kontrolerzy ocenili, czy Komisja i państwa członkowskie wykorzystywały te narzędzia unijne efektywnie, tak aby gospodarować glebami rolnymi i obornikiem w sposób zrównoważony. Stwierdzili oni, że narzędzia nie były stosowane w wystarczającym stopniu, oraz że w kwestii poprawy zdrowia gleb pozostaje wiele do zrobienia.

Kontrolerzy zalecają, aby Komisja dokonała przeglądu poziomu ambicji obowiązujących norm i udostępniła informacje na ten temat, oceniła rezultaty wdrożenia tych norm, przedstawiła informacje na temat ukierunkowania działań dobrowolnych wspólnej polityki rolnej oraz ograniczyła korzystanie z odstępstw i ulepszyła skonsolidowane dane na poziomie UE.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors