

Sprawozdanie specjalne

Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących wybranych polityk i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc 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.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę kontroli I, której przewodniczy członek Trybunału Phil Wynn Owen i która zajmuje się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Kontrolą kierował członek Trybunału Samo Jereb, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Jerneja Vrabic, attaché; Robert Markus, kierownik; Michał Machowski, koordynator zadania. W skład zespołu kontrolnego weszli: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Carlos Sanchez Rivero, Dainora Venkeviciene i Krzysztof Zalega.



Od lewej: Aris Konstantinidis, Paivi Piki, Robert Markus, Michał Machowski, Samo Jereb, Dainora Venkeviciene, Jerneja Vrabic.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Glosariusz i wykaz skrótów	
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	1-9
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-12
Uwagi	13-71
W ramach zazieleniania brakuje w pełni rozwiniętej logiki interwencji, która obejmowałaby jasno zdefiniowane, ambitne cele, a budżet przeznaczony na tę praktykę nie jest bezpośrednio powiązany z osiąganiem celów w zakresie środowiska i klimatu	13-25
Płatność z tytułu zazieleniania ma dwa odrębne cele: poprawę wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmianę klimatu oraz wsparcie dochodów rolników	13-14
Brak jest jasnej definicji, w jaki konkretnie sposób zazielenianie ma się przyczyniać do osiągnięcia celów UE dotyczących gleby, klimatu i różnorodności biologicznej	15-16
Wstępny wniosek Komisji był ambitniejszy pod względem środowiskowym...	17-18
... ale nie określał w jasny sposób, jakie miałyby być skutki proponowanych praktyk w zakresie zazieleniania	19-21
Przydział środków budżetowych na zazielenianie nie uległ jednak zmianie, gdyż zależało to od decyzji politycznej, a nie od osiągnięcia celów polityki w zakresie środowiska i klimatu	22-25
Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – przyniosło znaczące korzyści dla środowiska i klimatu	26-57
Zazielenianie doprowadziło do bardzo niewielkich zmian w praktykach rolniczych...	26-33
... co wskazuje na znaczny efekt <i>deadweight</i> w koncepcji polityki	34-39
Dywersyfikacja upraw jest mniej korzystna dla gleby niż płodozmian	40-42

Ochrona użytków zielonych mogłaby wywrzeć większy wpływ na emisję netto z użytków rolnych dzięki lepszemu ukierunkowaniu	43-46
Przewaga produktywnych obszarów proekologicznych oraz niewystarczające wymogi w zakresie zarządzania ograniczają potencjalne korzyści z zazieleniania dla różnorodności biologicznej	47-50
Państwa członkowskie korzystają z elastyczności zapewnianej przez przepisy w sprawie zazieleniania w celu ograniczenia obciążeń dla rolników i dla samych państw, a nie w celu maksymalizacji oczekiwanych korzyści dla środowiska i klimatu	51-54
Zazielenianie miało niewielkie oddziaływanie na działania środowiskowe w ramach filaru II	55-57
Zazielenianie powoduje większą złożoność WPR	58-71
Zazielenianie nakłada się na inne instrumenty środowiskowe WPR, ale Komisja i państwa członkowskie ograniczają ryzyko efektu <i>deadweight</i> i podwójnego finansowania	58-64
Złożoność przepisów w sprawie zazieleniania prowadzi do trudności we wdrażaniu, które zostały częściowo wyeliminowane przez Komisję	65-69
Praktyki w zakresie zazieleniania są zbliżone do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ale wiążą się z większymi potencjalnymi karami za ich nieprzestrzeganie	70-71
Wnioski i zalecenia	72-83
Załącznik I – Kształtowanie się wskaźnika trwałych użytków zielonych	
Załącznik II – Najważniejsze dane na temat wdrożenia wymogu dotyczącego trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym w 2016 r.	
Załącznik III – Najważniejsze dane na temat wdrożenia wymogu dotyczącego obszarów proekologicznych w 2016 r.	

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ I WYKAZ SKRÓTÓW

DG AGRI: Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji Europejskiej.

DG CLIMA: Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu Komisji Europejskiej.

DG ENV: Dyrekcja Generalna ds. Środowiska Komisji Europejskiej.

DKR: normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zbiorczy termin dla zestawu podstawowych norm mających zastosowanie w oparciu o zasadę wzajemnej zgodności, definiujących dobrą kulturę rolną zgodną z ochroną środowiska.

Efekt *deadweight*: sytuacja, w której subsydiowana działalność lub projekt byłoby w całości lub częściowo realizowane bez pomocy publicznej.

Filar I WPR: część wspólnej polityki rolnej obejmująca płatności bezpośrednie dla rolników i interwencje na rynku.

Filar II WPR: część wspólnej polityki rolnej obejmująca działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Gospodarstwo: gospodarstwo rolne, tj. wszystkie grunty i zwierzęta znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego, zarządzane przez jednego rolnika (który może być osobą fizyczną lub prawną bądź grupą takich osób) oraz wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej.

JRC: Wspólne Centrum Badawcze. Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej.

Natura 2000: największa na świecie spójna sieć ekologiczna obszarów ochrony, zajmująca 18% całkowitej powierzchni lądowej UE oraz znaczne obszary morskie.

Obszar proekologiczny: grunty w gospodarstwach rolnych przeznaczone na specjalne praktyki lub obejmujące elementy krajobrazu korzystne dla środowiska. W ramach zazieleniania obszary proekologiczne muszą zasadniczo stanowić co najmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa.

Płatności bezpośrednie: pomoc przyznawana bezpośrednio rolnikom w celu zapewnienia im siatki bezpieczeństwa. Mają one przede wszystkim formę podstawowego wsparcia dochodów, niezwiązanego z produkcją. Pomagają w stabilizowaniu dochodów rolników pochodzących ze sprzedaży na rynkach, które są narażone na zmienność. Płatności bezpośrednie są wypłacane z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, zwanego powszechnie „filarem I” WPR.

Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania: zbiorczy termin dla zestawu zobowiązań zdefiniowanych w odpowiednich przepisach UE dotyczących ochrony środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, mających zastosowanie na podstawie zasady wzajemnej zgodności.

Rozwój obszarów wiejskich: polityka UE często określana mianem filaru II WPR, uwzględniająca gospodarcze, środowiskowe i socjalne potrzeby obszarów wiejskich w UE. Płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich są dokonywane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, ze współfinansowaniem ze strony państw członkowskich.

Trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym: działki pokryte trwałymi użytkami zielonymi, zlokalizowane przede wszystkim na obszarach Natura 2000, wyznaczone przez państwa członkowskie ze względu na ich znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej, w szczególności zaś dla ochrony gatunków i siedlisk na tego typu terenach. W ramach zazieleniania działki takie są chronione przed przekształceniem w grunty o innym przeznaczeniu lub zaoraniem.

UE: Unia Europejska.

WPR: wspólna polityka rolna. Zbiór przepisów i praktyk przyjętych przez Unię Europejską w celu urzeczywistnienia wspólnej, jednolitej polityki rolnej. Pierwsze działania wprowadzono w 1962 r. Od tego czasu polityka była dostosowywana i rozwijana oraz została poddana szeregowi reform.

Zasada wzajemnej zgodności: mechanizm uzależniający większość płatności w ramach WPR od spełnienia podstawowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska

(DKR) oraz pewnych zobowiązań zwanych wymogami podstawowymi w zakresie zarządzania. Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania są zdefiniowane w odpowiednich przepisach UE dotyczących ochrony środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt.

STRESZCZENIE

I. Płatność z tytułu zazieleniania (lub tzw. płatność zielona) to nowy typ płatności bezpośrednich dla rolników wprowadzony w ramach reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) w 2013 r. Celem tej reformy było wdrożenie zasady, zgodnie z którą rolnicy powinni być wynagradzani za dostarczane przez nich dobra publiczne. Tym samym zazielenianie miało się przełożyć na lepsze wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko.

II. W niniejszym sprawozdaniu zaprezentowano ustalenia z kontroli dotyczącej zazieleniania przeprowadzonej przez Trybunał. Podstawowym celem kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dzięki zazielenianiu udało się poprawić wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu zgodnie z celem ustanowionym w przepisach UE.

III. Aby odpowiedzieć na to główne pytanie kontrolne, Trybunał przeanalizował:

- logikę interwencji, istnienie jasnych i wystarczająco ambitnych celów w zakresie zazieleniania oraz uzasadnienie dla przydziału środków budżetowych w ramach tej polityki;
- korzyści dla środowiska i klimatu, jakich można oczekiwać za sprawą zazieleniania;
- poziom złożoności WPR wynikający z wprowadzenia zazieleniania.

IV. Ogólnie Trybunał stwierdził, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – miało w znaczący sposób przyczynić się do poprawy wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu.

V. Trybunał ustalił, że Komisja nie opracowała pełnej logiki interwencji dla płatności z tytułu zazieleniania. Nie ustanowiła także jasnych, wystarczająco ambitnych celów środowiskowych, do osiągnięcia których miałyby przyczynić się zazielenianie. Ponadto przydział środków budżetowych na zazielenianie nie jest uzasadniony środowiskowymi aspektami tej praktyki. Płatność z tytułu zazieleniania pozostaje zasadniczo systemem wsparcia dochodów.

VI. Trybunał stwierdził także, że jest mało prawdopodobne, aby zazielenianie przyniosło istotne korzyści dla środowiska i klimatu, przede wszystkim ze względu na znaczny efekt *deadweight*, który ma niekorzystny wpływ na politykę w tym obszarze. W szczególności Trybunał szacuje, że zazielenianie doprowadziło do zmian w praktykach rolniczych tylko na około 5% wszystkich użytków rolnych w UE.

VII. Ponadto Trybunał uznał, że oczekiwane rezultaty polityki w tym zakresie nie kompensują znacznie większej złożoności WPR na skutek zazieleniania. Złożoność ta wynika po części z nakładania się zakresów zazieleniania i innych instrumentów środowiskowych WPR, w tym norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zazielenianie jest podobne do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska pod tym względem, że stanowi zasadniczo zbiór podstawowych warunków środowiskowych, które należy spełnić w celu uzyskania wsparcia dochodów.

VIII. Na podstawie tych ustaleń Trybunał sformułował następujące zalecenia:

- Na potrzeby kolejnej reformy WPR Komisja powinna opracować pełną logikę interwencji dotyczącą wkładu WPR na rzecz osiągnięcia celów UE w zakresie środowiska i klimatu, łącznie ze szczegółowymi celami, która będzie się opierać na aktualnej wiedzy naukowej dotyczącej danych zjawisk.
- W ramach przygotowań do opracowania wniosku dotyczącego kolejnej reformy WPR Komisja powinna dokonać przeglądu i sporządzić bilans z wdrażania obecnej WPR. W trakcie prac nad tym wnioskiem Komisja powinna kierować się następującymi zasadami:
 - o Rolnicy powinni mieć dostęp do płatności w ramach WPR tylko pod warunkiem, że przestrzegają podstawowych norm środowiskowych obejmujących kwestie, których dotyczą aktualnie obowiązujące normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i ogólne wymogi w zakresie zazieleniania (które to normy i wymogi mają wykraczać poza obowiązki wynikające z przepisów w dziedzinie ochrony środowiska). Kary za nieprzestrzeganie tych norm powinny być wystarczająco dotkliwe, aby działać odstraszająco. Ponadto wszystkie takie normy podstawowe powinny być w pełni uwzględnione w poziomie bazowym w zakresie

ochrony środowiska mającym zastosowanie do wszelkich planowanych działań dotyczących rolnictwa.

- o Szczególne, lokalne potrzeby związane z ochroną środowiska i klimatem mogą zostać odpowiednio uwzględnione poprzez wzmocnione programowane działania w zakresie rolnictwa, które opierają się na osiągnięciu celów polityki i poziomie finansowania odzwierciedlającym szacowane średnie poniesione koszty i utracone dochody w związku z działaniami i praktykami wykraczającymi poza poziom bazowy w zakresie ochrony środowiska.
- o W przypadku gdy państwa członkowskie mają możliwość wyboru różnych wariantów podczas wdrażania WPR, należy od nich wymagać wykazania, przed przystąpieniem do wdrażania, że wybierane przez nie warianty skutecznie i wydajnie przyczynią się do osiągnięcia celów polityki.

WSTĘP

1. Unia Europejska (UE) wypłaca dotacje bezpośrednie rolnikom w ramach filaru I¹ wspólnej polityki rolnej (WPR). Podstawowym celem tych płatności bezpośrednich jest wsparcie dochodów rolników. WPR stała się jednak przedmiotem nasilonej krytyki ze względu na niepodejmowanie wystarczających wysiłków w celu ograniczenia negatywnych skutków pewnych praktyk rolniczych dla środowiska i klimatu².
2. „Płatność zielona” lub „płatność z tytułu zazieleniania”³ to nowy rodzaj płatności bezpośredniej wprowadzony wraz z reformą WPR w 2013 r., który ma przyczynić się do rozwiązania tego problemu. Jest to jedyna płatność bezpośrednia mająca w głównej mierze cel ekologiczny, a mianowicie poprawę wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko⁴.
3. W uzasadnieniu dołączonym do wniosku ustawodawczego⁵ Komisja stwierdziła, że konieczne będzie udzielanie pomocy gospodarstwom z przeznaczeniem na przyjmowanie i utrzymywanie przez nie „systemów i praktyk rolnych szczególnie sprzyjających realizacji celów w zakresie ochrony środowiska i klimatu, ponieważ ceny rynkowe nie obejmują zapewniania tych dóbr publicznych”. Ów nacisk na wydatkowanie środków publicznych na dobra publiczne oraz wynagradzanie rolników za pozytywne efekty zewnętrzne (tj. za wywieranie pozytywnego oddziaływania, które w przeciwnym razie nie zostałyby

¹ WPR dzieli się na dwa filary: filar I obejmuje płatności bezpośrednie dla rolników i działania interwencyjne na rynkach rolnych. Jest on w pełni finansowany z budżetu UE. Filar II obejmuje działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które są współfinansowane przez państwa członkowskie.

² Takie negatywne skutki rolnictwa to na przykład zubożenie i erozja gleby, zanieczyszczenie wód, emisje gazów cieplarnianych i utrata różnorodności biologicznej.

³ Pełna, oficjalna nazwa tego nowego systemu wsparcia to „płatność na rzecz praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska”.

⁴ Motyw 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608).

⁵ COM(2011) 625 final z dnia 12.10.2011 r.

wynagrodzone przez rynek) potwierdza także zasadność wydatków w ramach WPR w ujęciu ogólnym.

4. Zazielenianie nie jest systemem opcjonalnym. Wszyscy rolnicy uczestniczący w systemach płatności bezpośrednich w ramach WPR (takich jak system płatności podstawowej czy system jednolitej płatności obszarowej) muszą także wnioskować o płatność z tytułu zazieleniania. Mniejsze gospodarstwa mogą jednak korzystać ze wsparcia w ramach zazieleniania bez konieczności spełnienia wszystkich, a nawet jakichkolwiek wymogów w zakresie zazieleniania. Wymogi te nie mają również zastosowania do gospodarstw uznawanych za „ekologiczne z definicji”. Przykładowo rolnicy ekologiczni korzystają z płatności z tytułu zazieleniania bez konieczności wykazania, że przestrzegają trzech praktyk w zakresie zazieleniania.

5. Wymogi w zakresie zazieleniania obejmują trzy praktyki rolnicze, które w założeniu mają charakter prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działań korzystnych dla środowiska i klimatu:

- a) w ramach **dywersyfikacji upraw** od rolników posiadających więcej niż 10 hektarów gruntów ornych wymaga się prowadzenia co najmniej dwóch różnych upraw. W gospodarstwach rolnych o powierzchni ponad 30 hektarów gruntów ornych z kolei wprowadzona musi zostać co najmniej jedna dodatkowa (tj. trzecia) uprawa. Część gruntów ornych, którą rolnicy mogą przeznaczyć na uprawę główną, nie może przekroczyć 75%. W gospodarstwach, w których wymagane są co najmniej trzy uprawy, dwie uprawy główne łącznie nie mogą zajmować więcej niż 95% gruntów ornych. Głównym deklarowanym celem dywersyfikacji upraw jest polepszenie jakości gleby⁶;
- b) **utrzymywanie trwałych użytków zielonych** obejmuje dwa odrębne mechanizmy. Państwa członkowskie muszą:
 - monitorować (na szczeblu krajowym lub regionalnym) udział trwałych użytków zielonych w całkowitej powierzchni użytków rolnych objętych płatnościami

⁶ Motyw 41 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

bezpośrednimi w ramach WPR. Jeśli wskaźnik spadnie o ponad 5% w stosunku do poziomu referencyjnego, państwa członkowskie muszą zobligować rolników do przywrócenia trwałych użytków zielonych na gruntach przekształconych wcześniej na grunty o innym rodzaju użytkowania;

- wyznaczyć obszary użytków zielonych, które są najbardziej wrażliwe ze środowiskowego punktu widzenia. Przekształcanie i zaorywanie takich trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym jest zabronione.

Zgodnie z przepisami UE trwałe użytki zielone są utrzymywane w ramach zazieleniania przede wszystkim do celów pochłaniania dwutlenku węgla⁷. Z kolei ochrona trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym ma w głównej mierze na celu ochronę obszarów wykazujących się cenną różnorodnością biologiczną (oprócz ogólnego celu polegającego na pochłanianiu dwutlenku węgla);

- c) rolnicy posiadający ponad 15 hektarów gruntów ornych muszą przeznaczyć obszar odpowiadający 5% tych gruntów na **obszary proekologiczne**. W przepisach UE przewidziano 19 różnych rodzajów obszarów proekologicznych, dzięki którym rolnicy mogą wywiązać się z tego obowiązku, w tym grunty ugorowane, międzyplony, uprawy wiążące azot i kilka typów elementów krajobrazu. Poszczególne państwa członkowskie mogą jednak zdecydować o zaoferowaniu rolnikom mniejszej liczby wariantów w tym zakresie. Głównym celem w przypadku obszarów proekologicznych jest ochrona i zwiększenie różnorodności biologicznej⁸.

6. Oprócz zazieleniania WPR obejmuje dwa inne ważne instrumenty przyczyniające się do osiągnięcia celów w zakresie ochrony środowiska i klimatu:

- a) zasada wzajemnej zgodności to mechanizm uzależniający większość płatności w ramach WPR od spełnienia podstawowych norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska oraz pewnych zobowiązań zwanych podstawowymi wymogami w zakresie

⁷ Motyw 42 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

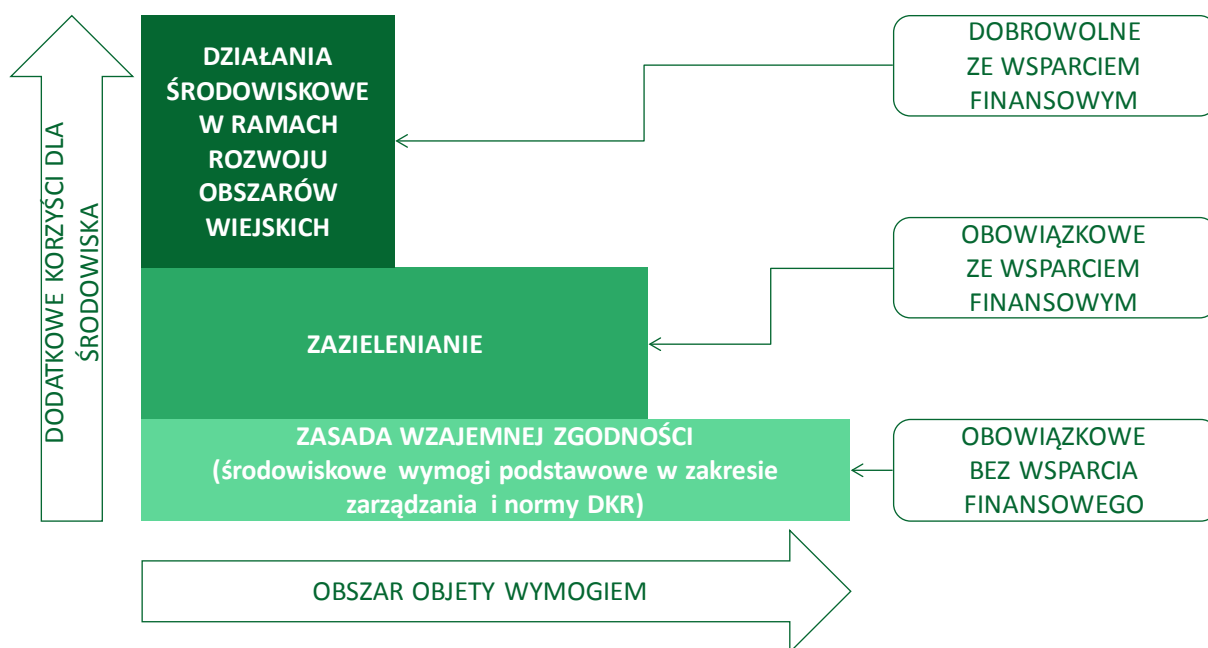
⁸ Motyw 44 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

zarządzania. Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania są zdefiniowane w odpowiednich przepisach UE dotyczących ochrony środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Rolnicy, którzy nie przestrzegają tych norm i wymogów, ryzykują karę zmniejszającą ich wszystkie płatności bezpośrednie, zwykle o 1% do 5%;

- b) działania środowiskowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich (filar II WPR) – takie jak działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne – są podobne do płatności zielonych, gdyż wynagradzają rolników za określone praktyki korzystne dla środowiska i klimatu. W przeciwieństwie do zazieleniania działania te są jednak umowne i opierają się na dobrowolnych zobowiązaniach ze strony rolników. Premie wypłacane rolnikom pokrywają dodatkowe koszty i utracone dochody wynikające z takich zobowiązań⁹.

7. Komisja postrzega zazielenianie jako środkowy poziom w trypoziomowej „piramidzie” instrumentów ekologicznych WPR (zob. rys. 1). Podstawowe normy i wymogi wzajemnej zgodności, obejmujące największą grupę rolników i największy obszar, tworzą dolny poziom piramidy, a ambitniejsze zobowiązania środowiskowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich – które mają zastosowanie do mniejszej grupy ochotników i mniejszego obszaru – stanowią górny poziom. Skutki tych instrumentów mają się wzajemnie łączyć i uzupełniać.

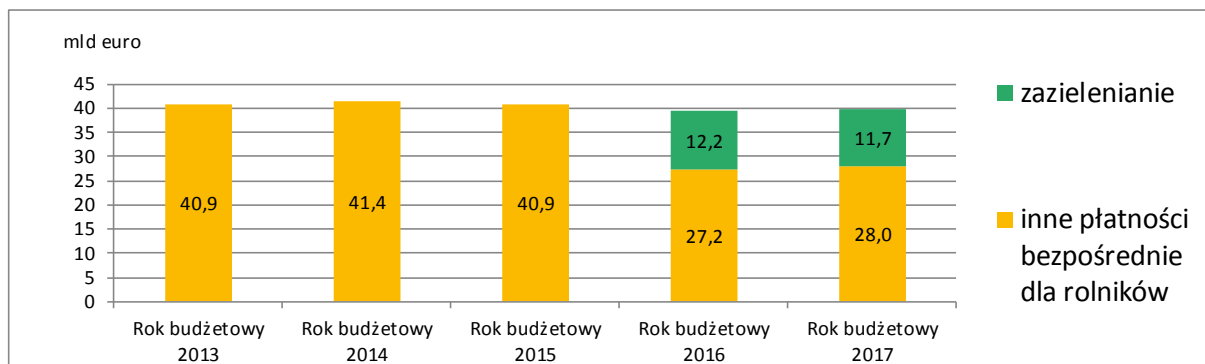
⁹ Motyw 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

Rys. 1 – Piramida instrumentów środowiskowych WPR

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2016) 218 final.

8. UE przeznacza znaczne kwoty na nową płatność z tytułu zazieleniania. Jest to 12 mld euro rocznie, co stanowi 30% wszystkich płatności bezpośrednich w ramach WPR i prawie 8% całego budżetu UE. Dla rolników (którzy otrzymali pierwsze płatności zielone w roku budżetowym 2016 na podstawie wniosków złożonych w 2015 r.) przekłada się to na średnią stawkę około 80 euro na hektar rocznie, z pewnymi różnicami między państwami członkowskimi, a w pewnych przypadkach także w ramach jednego państwa. W momencie wprowadzenia zazieleniania Parlament Europejski i Rada (władze budżetowe) dokonały przesunięcia środków finansowych z puli przeznaczonej na inne płatności bezpośrednie. W związku z tym, jak pokazano na **rys. 2**, całkowity budżet na płatności bezpośrednie w ramach WPR pozostał stosunkowo stabilny między 2013 a 2017 r.

Rys. 2 – Wprowadzenie zazieleniania nie spowodowało zmiany całkowitego budżetu na płatności bezpośrednie w ramach WPR



Źródło: dane Komisji Europejskiej (eur-lex.europa.eu/budget/www/index-en.htm).

9. Zazielenianie jest realizowane w ramach zarządzania dzielonego, co polega na tym, że Komisja zachowuje ogólną odpowiedzialność za wykonanie budżetu UE, ale przekazuje zadania w zakresie wdrażania państwom członkowskim. Te delegowane zadania obejmują ustanawianie i obsługę systemów zbierania wniosków od rolników, przeprowadzanie kontroli administracyjnych i kontroli na miejscu oraz obliczanie i wypłatę prawidłowych kwot pomocy. W przypadku zazieleniania państwa członkowskie muszą dodatkowo określić pewne kluczowe parametry, takie jak wyznaczenie trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym oraz wybór rodzajów obszarów proekologicznych.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

10. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał obejmowała koncepcję zazieleniania oraz dwa pierwsze lata jego wdrażania (lata składania wniosków 2015 i 2016), a także spójność między tym systemem a innymi instrumentami środowiskowymi WPR, tj. zasadą wzajemnej zgodności i działaniami środowiskowymi na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

11. Podstawowym celem Trybunału było zbadanie, czy dzięki zazielenianiu udało się poprawić wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu zgodnie z celem ustanowionym w odpowiednich przepisach UE. Aby odpowiedzieć na to główne pytanie kontrolne, Trybunał przeanalizował:

- a) logikę interwencji, istnienie jasnych i wystarczająco ambitnych celów w zakresie zazieleniania oraz uzasadnienie dla przydziału środków budżetowych w ramach tej polityki;
- b) korzyści dla środowiska i klimatu, jakich można oczekiwać za sprawą zazieleniania;
- c) poziom złożoności WPR wynikający z wprowadzenia zazieleniania.

12. Prace prowadzone przez Trybunał obejmowały:

- a) analizę informacji pozyskanych z licznych źródeł, w tym z ustawodawstwa, wytycznych i dokumentów roboczych Komisji, wymiany korespondencji i informacji między Komisją a państwami członkowskimi, danych na temat wdrażania zazieleniania oraz krytycznego przeglądu literatury;
- b) wizyty we właściwych dyrekcjach generalnych Komisji (DG AGRI, DG CLIMA, DG ENV i JRC) oraz u zainteresowanych stron na szczeblu UE (COPA-COGECA i BirdLife);
- c) wywiady (za pośrednictwem kwestionariuszy i wizyt lub wideokonferencji) z władzami pięciu państw członkowskich: Grecji, Hiszpanii (Kastylia i León), Francji (Akwitania i Nord-Pas-de-Calais), Niemiec i Polski;
- d) ukierunkowany przegląd dokumentacji dotyczącej ryzyka podwójnego finansowania obejmujący dziesięć państw członkowskich: Belgię (Region Waloński), Republikę Czeską,

Niemcy (Brandenburgia), Irlandię, Włochy (Kampania), Litwę, Austrię, Słowenię, Finlandię i Zjednoczone Królestwo (Walia);

- e) analizę wyników kontroli własnych Trybunału pochodzących z poświadczenia wiarygodności za 2016 r., w szczególności w odniesieniu do zmian w praktykach rolniczych, które są skutkiem zazieleniania.

UWAGI

W ramach zazieleniania brakuje w pełni rozwiniętej logiki interwencji, która obejmowałaby jasno zdefiniowane, ambitne cele, a budżet przeznaczony na tę praktykę nie jest bezpośrednio powiązany z osiąganiem celów w zakresie środowiska i klimatu

Płatność z tytułu zazieleniania ma dwa odrębne cele: poprawę wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmianę klimatu oraz wsparcie dochodów rolników

13. Wprowadzenie zazieleniania stanowiło próbę wcielenia w życie zasady, zgodnie z którą rolnicy powinni być wynagradzani za zapewnianie przez nich dobra publicznego. To nowe podejście ma swoje odzwierciedlenie w celu zdefiniowanym dla zazieleniania w odnośnych przepisach UE i wspomnianym w **pkt 2**, który polega na polepszeniu wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmianę klimatu.

14. Zazielenianie ma także inny cel – wsparcie dochodów rolników. Chociaż ta funkcja nie jest wyraźnie wspomniana w przepisach, wynika domyślnie z klasyfikacji zazieleniania jako płatności bezpośredniej.

Brak jest jasnej definicji, w jaki konkretnie sposób zazielenianie ma się przyczyniać do osiągnięcia celów UE dotyczących gleby, klimatu i różnorodności biologicznej

15. Główne kwestie środowiskowe i klimatyczne, których dotyczy zazielenianie – jakość gleby, pochłanianie dwutlenku węgla i różnorodność biologiczna – są objęte unijnymi strategiami o szerszym zakresie (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Strategiczne dokumenty UE dotyczące gleby, klimatu i różnorodności biologicznej

Strategia tematyczna UE w dziedzinie ochrony gleby została przyjęta w 2006 r.¹⁰. W strategii tej degradację gleby uznano za poważny problem w Europie i wskazano różne formy, jakie może ona przyjmować (narażenie gruntów na erozję wodną i wietrzną oraz niska zawartość materii organicznej w glebie). Celem strategii było zapobieganie dalszej degradacji gleby i zachowywanie jej funkcji oraz przywrócenie zniszczonej gleby do odpowiedniego stanu.

¹⁰ COM(2006) 231 final z dnia 22.9.2006 r.

Jednym z celów **pakietu klimatyczno-energetycznego UE do 2020 r.**¹¹ jest redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomów z 1990 r. Obejmuje to zobowiązanie do redukcji emisji z sektorów nieobjętych systemem handlu emisjami (w tym rolnictwa) o 10% w stosunku do poziomów z 2005 r. W **ramach polityki klimatyczno-energetycznej UE do roku 2030**¹² za cel przyjęto redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% w stosunku do poziomów z 1990 r. Do 2050 r.¹³ UE ma zamiar ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 80-95% w porównaniu z poziomem z 1990 r.

Aktualna **europejska strategia ochrony różnorodności biologicznej**¹⁴, przyjęta w 2011 r., obejmuje okres do 2020 r. Jej podstawowym celem jest „powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemu w UE do 2020 r. oraz przywrócenie ich w możliwie największym stopniu, a także zwiększenie wkładu UE w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej na świecie”. Zgodnie z przeglądem śródkresowym z 2015 r.¹⁵ nie poczyniono jeszcze istotnych postępów w dążeniu do osiągnięcia tego celu, co wynika z nieudanej próby powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. w ramach poprzedniego unijnego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej¹⁶.

16. Nie jest jasne, w jaki sposób zazielenianie miałoby zapewnić wkład w osiągnięcie szerszych celów unijnych zdefiniowanych w tych dokumentach strategicznych:

- a) Komisja nie opracowała pełnej logiki interwencji dla zazieleniania. Nie ustanowiła także szczególnych, mierzalnych celów na potrzeby polityki¹⁷. Innymi słowy, brak jest planów

¹¹ COM(2008) 30 final z dnia 23.1.2008 r., „20 i 20 do 2020 r. – szansa Europy na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym”.

¹² COM(2014) 15 final z dnia 22.1.2014 r. „Ramy polityczne na okres 2020-2030 dotyczące klimatu i energii” (ramy polityki klimatyczno-energetycznej UE do roku 2030).

¹³ COM(2011) 112 final z dnia 8.3.2011 r. „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”. To zaproponowane przez Komisję podejście zostało poparte przez Radę Europejską i Parlament Europejski odpowiednio w lutym 2013 r. i maju 2013 r.

¹⁴ COM(2011) 244 final z dnia 3.5.2011 r.

¹⁵ COM(2015) 478 final i SWD(2015) 187 final z dnia 2.10.2015 r.

¹⁶ COM(2006) 216 final z dnia 22.5.2006 r.

¹⁷ W przeciwieństwie do wydatków na rozwój obszarów wiejskich, w przypadku których takie cele zostały ustanowione.

określających, jakie cele UE pragnie osiągnąć dzięki zazielenianiu pod względem różnorodności biologicznej, jakości gleby i emisji dwutlenku węgla netto z gleb uprawnych. Ustanowienie takich celów szczegółowych jest samo w sobie trudne ze względu na wiele czynników, jakie należy wziąć pod uwagę, z których niektóre mają charakter zewnętrzny (tj. są poza kontrolą podmiotów kształtujących politykę), a niektóre są niewystarczająco dobrze zbadane;

- b) warunkiem wstępnym ustanowienia takich celów jest posiadanie metody umożliwiającej pomiar danych zjawisk oraz odpowiedniej wiedzy na temat ich aktualnego stanu. Obecnie wiedza na temat sytuacji wyjściowej – tj. jakości gleby uprawnej, zasobów węgla w glebie pod trwałymi użytkami zielonymi oraz sytuacji pod względem różnorodności biologicznej w gospodarstwach w momencie wprowadzenia zazieleniania – jest jednak jedynie fragmentaryczna. Problemy te omówiono w **ramce 2**.

Ramka 2 – Różnorodność biologiczna i gleba – brak jasności co do aktualnej sytuacji i celów do osiągnięcia

Różnorodność biologiczna

Istnieje coraz większa świadomość, że różnorodność biologiczna w gospodarstwach rolnych jest zagrożona, wciąż jednak dostępnych jest niewiele danych na potrzeby monitorowania sytuacji. Większość informacji na temat fauny krajobrazu rolniczego dotyczy ptaków, które – ze względu na ich miejsce u końca łańcucha pokarmowego – szybko odczuwają skutki zmian w ekosystemach i mogą pełnić funkcję „barometru” dobrego stanu środowiska¹⁸. Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego, opierający się na publicznych danych, umożliwia śledzenie trendów dotyczących wielkości populacji w przypadku wielu gatunków ptaków korzystających z gruntów rolnych na potrzeby lęgu lub gniazdowania. Od 1990 do 2014 r. wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego obniżył się o 31,5% (ze 100 do 68,5)¹⁹. Wskaźnik ten został przyjęty jako jeden ze wskaźników oddziaływania w ramach WPR. Komisja nie ustanowiła jednak dla niego wartości docelowej (ani żadnego innego

¹⁸ OECD Compendium of Agri-environmental Indicators [Kompendium wskaźników rolnośrodowiskowych OECD], OECD Publishing, 2013.

¹⁹ Dane Eurostatu,
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdnr100&plugin=>

celu dotyczącego stanu różnorodności biologicznej fauny krajobrazu rolniczego), którą należałoby osiągnąć w toku realizacji polityki.

W 2014 r. zrealizowany został projekt pilotażowy (LISA²⁰) w celu ustalenia poziomu wyjściowego w zakresie różnorodności biologicznej dla flory krajobrazu rolniczego, na podstawie danych polowych zebranych w 39 regionach na terenie całej UE, z których każdy obejmował 25 działek dobranych w ramach próby. Wyniki badania pokazały, że większość krajobrazów obejmujących grunty orne charakteryzowała się niską wartością przyrodniczą. Badanie miało być powtórzone w 2016 r. (co mogłoby zapewnić pierwsze informacje na temat wpływu zazieleniania), ale zostało opóźnione. Komisja nie ustanowiła żadnych celów w odniesieniu do zazieleniania (ani dla WPR jako całości), jeśli chodzi o stan różnorodności biologicznej flory krajobrazu rolniczego.

Gleba

Wiedza na temat zawartości węgla organicznego w glebie i innych aspektów jakości gleby jest fragmentaryczna oraz oparta częściowo na danych z prób (np. LUCAS²¹) i częściowo na modelowaniu (np. CAPRESE²²). W swoim sprawozdaniu na temat stanu gleb w Europie z 2012 r.²³ Wspólne Centrum Badawcze (JRC) Komisji Europejskiej odnotowało, że mapowanie gleby w państwach członkowskich jest niewystarczające na obecne potrzeby oraz że różnice między krajowymi bazami danych utrudniają przeprowadzanie analiz transgranicznych. Komisja nie ustanowiła żadnych celów ilościowych w odniesieniu do zazieleniania (ani dla WPR jako całości), jeśli chodzi o jakość gleby.

²⁰ Landscape Infrastructure and Sustainable Agriculture (LISA) [Infrastruktura krajobrazowa i rolnictwo zrównoważone], sprawozdanie z badania przeprowadzonego w 2014 r., lipiec 2015 r. Projekt zarządzany przez dra Rainera Oppermanna, Richarda Bleila, Anję Eirich i Juliana Lüdemanna z Instytutu Agroekologii i Różnorodności Biologicznej (IFAB) w Mannheim.

²¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/LUCAS_-_Land_use_and_land_cover_survey

²² Arwyn Jones i wsp. (JRC); CAPRESE-SOIL: Carbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production [CAPRESE-SOIL: przechowywanie i pochłanianie dwutlenku węgla w glebach uprawnych, Warianty i konsekwencje dla produkcji rolnej], sprawozdanie końcowe, 2013.

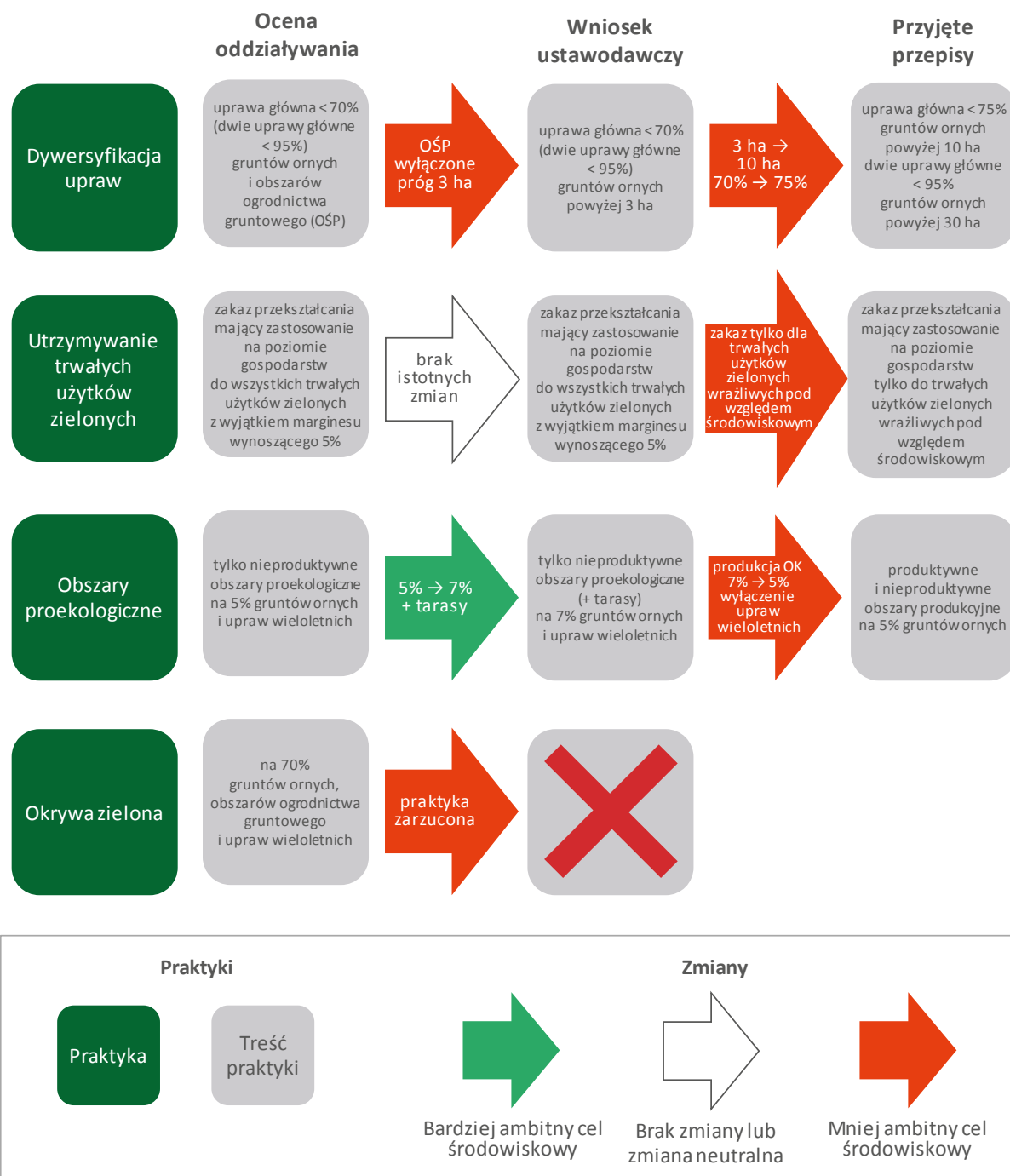
²³ The State of Soil in Europe, A contribution of the JRC to the EEA's Environmental State and Outlook Report – SOER 2010 [Stan gleb w Europie, wkład JRC w raport perspektywiczny EEA na temat stanu środowiska – SOER 2010]; 2012.

Wstępny wniosek Komisji był ambitniejszy pod względem środowiskowym...

17. W formie początkowo zaproponowanej przez Komisję zazielenianie było działaniem ambitniejszym i bardziej proekologicznym, które obejmowało bardziej rygorystyczne wymogi i mniejszą liczbę zwolnień niż obecne praktyki w tym zakresie. Na **rys. 3** przedstawiono przegląd istotnych różnic między koncepcją pierwotnie omawianą w ocenie skutków z 2011 r.²⁴ (wszechstronne badanie analizujące alternatywne opcje polityki na potrzeby reformy WPR na lata 2014-2020), wnioskiem ustawodawczym Komisji i ostatecznie przyjętymi przepisami.

²⁴ SEC(2011) 1153 final/2 z dnia 20.10.2011 r.

Rys. 3 – Słabnące ambicje w zakresie celów środowiskowych zazieleniania w procesie legislacyjnym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie przepisów oraz oceny skutków z 2011 r. i wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej.

18. Ostateczny wynik procesu legislacyjnego odbiega od początkowego podejścia Komisji wyrażonego w następujący sposób w ocenie skutków z 2011 r.: „Aby zazielenianie było

skuteczne, kluczowe znaczenie ma nieuciekanie się do podejścia obejmującego listę działań oferującą wybór dla państw członkowskich lub rolników. Takie podejście w dużym stopniu osłabiłoby bowiem skutki zazieleniania, w szczególności jeśli płatności nie odpowiadałyby wysiłkom wymagany ze strony rolników, co skłaniałoby ich do wybierania środków, dzięki którym już zachowywali zgodność z wymogami, lub środków wiążących się z najmniejszymi kosztami, a zatem przynoszących mniejsze korzyści dla środowiska. Ponadto im większy wybór oferowany w ramach zazieleniania w filarze I, tym bardziej skomplikowane staje się zachowanie spójności z zasadą wzajemnej zgodności, w szczególności z normami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (ryzyko posiadania zbyt zróżnicowanych poziomów bazowych w państwach członkowskich), a w następstwie z filarem II: ryzyko podwójnych płatności. W związku z tym w przypadku zazieleniania należy faworyzować podejście obejmujące jedynie kilka środków przynoszących znaczne korzyści dla środowiska”. W rzeczywistości ryzyko, przed którym przestrzegała Komisja w 2011 r., w znacznej mierze się zmaterializowało (zob. **pkt 24, 36-37, 47-49 i 59-68**).

... ale nie określał w jasny sposób, jakie miałyby być skutki proponowanych praktyk w zakresie zazieleniania

19. Jak wspomniano w **pkt 16**, Komisja nie określiła szczegółowych, ilościowych celów na potrzeby proponowanych praktyk w zakresie zazieleniania. Ponadto ocena skutków z 2011 r. tylko częściowo wykazała skuteczność proponowanych praktyk w zakresie zazieleniania, skupiając się głównie na aspektach łagodzenia zmiany klimatu:

- a) W odniesieniu do utrzymywania trwałych użytków zielonych Komisja podkreśliła, że pochłanianie dwutlenku węgla w glebie po przekształceniu gruntów ornych w użytki zielone jest znacznie powolniejsze niż uwalnianie węgla na skutek przekształcenia użytków zielonych w grunty orne. Z tego względu Komisja opowiadała się za ochroną zasobów węgla w glebie poprzez obowiązkową ochronę istniejących trwałych użytków zielonych na poziomie gospodarstw, a nie poprzez system polegający na monitorowaniu wskaźnika na szczeblu regionalnym lub krajowym.
- b) W odniesieniu do proponowanego środka dotyczącego odłogowania ekologicznego / obszarów proekologicznych, oprócz omówienia jego po części pozytywnego, a po części

negatywnego oczekiwanego oddziaływania pod względem łagodzenia zmiany klimatu, ocena skutków nie wykazała w jasny sposób skuteczności środowiskowej tego środka, zwłaszcza w odniesieniu do różnorodności biologicznej.

- c) W ocenie skutków zaprezentowane zostały ponadto dowody naukowe dotyczące pozytywnych skutków płodozmianu, w szczególności pod względem zwiększania zawartości materii organicznej w glebie, w tym węgla. Ze względów praktycznych Komisja zaproponowała jednak zastąpienie płodozmianu dywersyfikacją upraw (zob. **pkt 41**).

20. Ostatecznie dwaj współustawodawcy UE (Parlament Europejski i Rada) otrzymali wniosek dotyczący ważnej reformy płatności bezpośrednich w ramach WPR zawierający jedynie ograniczone informacje na temat oczekiwanych celów nowych środków. Trybunał podzielił opinię wyrażoną w dokumencie analizującym proces legislacyjny dotyczący zazieleniania²⁵, zgodnie z którą „brak jasnego opisu przez Komisję, na wczesnym etapie, korzyści dla środowiska, jakie miało przynieść zazielenianie, utrudnił Komisji i innym podmiotom ustalenie, w jakim zakresie kolejne zmiany prowadzące do »rozmycia« tekstu wpłynęły na osiągnięcie wyników”.

21. Wprowadzone zmiany, zainicjowane przede wszystkim przez dwóch współustawodawców, nie były poparte żadnymi uzasadnieniami naukowymi, z których wynikałaby ich skuteczność środowiskowa. Głównym zamierzeniem było ograniczenie wysiłków po stronie rolników.

Przydział środków budżetowych na zazielenianie nie uległ jednak zmianie, gdyż zależało to od decyzji politycznej, a nie od osiągnięcia celów polityki w zakresie środowiska i klimatu

22. Przeznaczenie na zazielenianie 30% całkowitej puli środków zarezerwowanych na wszystkie płatności bezpośrednie w ramach WPR stanowiło kluczowy element nie tylko ostatniej reformy WPR, ale także wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. To w tym

²⁵ Kaley Hart, The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations [Los płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania w negocjacjach dotyczących reformy WPR], w: „The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm”.

drugim, szerszym kontekście taki przydział środków został najpierw zaproponowany przez Komisję w 2011 r.²⁶, a następnie poparty przez Radę Europejską w 2013 r.²⁷.

23. Taki przydział środków budżetowych utrzymywał się na niezmiennym poziomie – około 12 mld euro rocznie – przez cały proces legislacyjny pomimo istotnych zmian w środowiskowych i klimatycznych założeniach polityki, zarówno jeśli chodzi o wymogi (które z czasem stały się mniej rygorystyczne), jak i zakres różnych zwolnień (który się poszerzył). Fakt ten pokazuje, że decyzja o przydziale 30% płatności bezpośrednich w ramach WPR na potrzeby zazieleniania nie odzwierciedla ambicji tego nowego instrumentu w odniesieniu do środowiska i klimatu. Zazielenianie pozostaje zasadniczo środkiem wsparcia dochodów.

24. Trybunał stwierdził w szczególności, że stawka płatności z tytułu zazieleniania (średnio około 80 euro na ha) nie opierała się na kosztach wdrażania tej praktyki ponoszonych przez rolników²⁸.

- a) W ocenie skutków z 2011 r. koszt ten został oszacowany na poziomie średnio około 30 euro na hektar, w oparciu o przewidywane początkowo bardziej surowe wymogi w zakresie zazieleniania (zob. **pkt 17**).
- b) Jak wynika z badania JRC²⁹ modelującego gospodarcze oddziaływanie obecnych wymogów w zakresie zazieleniania, zazielenianie nie ma żadnego wpływu na 71% wszystkich rolników, którzy nie ponoszą żadnych kosztów związanych z jego wdrażaniem. Spośród 29% rolników, których zazielenianie dotyczy, ponad dwie trzecie

²⁶ COM(2011) 500 final z dnia 29.6.2011 r., „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”.

²⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 7-8 lutego 2013 r. dotyczące wieloletnich ram finansowych (EUCO 37/13).

²⁸ Zasadniczo płatności bezpośrednie dla rolników, w tym płatności z tytułu zazieleniania, nie podlegają zasadzie zwrotu poniesionych kosztów i utraconych dochodów, która ma zastosowanie do płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

²⁹ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., „Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)” [Gospodarcze oddziaływanie zazieleniania w ramach WPR: stosowanie ogólnounijnego modelu indywidualnej działalności rolnej na potrzeby analizy WPR (IFM-CAP)], European Review of Agricultural Economics, publikacja wkrótce, 2017.

ponosi koszty nieprzekraczające 25 euro na hektar. W przypadku ponad 40% koszty te nie przekraczają 10 euro na hektar. Około 2% rolników ponosi jednak koszty przekraczające 100 euro na hektar (przypadki te często dotyczą gospodarstw o małej powierzchni, specjalizujących się w działalności kapitałochłonnej i pracochłonnej, takiej jak produkcja warzyw).

- c) Szacowany wpływ zazieleniania na dochody rolników (obliczany jako różnica między przychodami – obejmującymi sprzedaż plonów i dotacje – a zmiennymi kosztami produkcji, łącznie z kosztem nawozów, środków ochrony roślin, materiału siewnego i paszy), jest bardzo ograniczony. W przeprowadzonym niedawno badaniu³⁰ JRC oszacowało, że wprowadzenie zazieleniania przełożyło się na faktyczny wzrost dochodów rolników o około 1% (głównie ze względu na niewielki wzrost cen wynikający z ograniczonego spadku produkcji). Wstępne wyniki przedstawione w projekcie sprawozdania wspomnianego w **pkt 24 lit. b)** szacunkowo wskazują, że wpływ zazieleniania na dochody rolników wynosi -1%³¹.

25. Pula środków budżetowych na zazielenianie nie została ustalona na podstawie oszacowania wartości ekonomicznej oczekiwanych korzyści dla środowiska i klimatu. Poniższe fakty dają pewien kontekst:

- a) Uwzględnienie w koncepcji polityki wyceny oczekiwanych dóbr publicznych stanowi dobrą praktykę. Najistotniejszą próbę opracowania metodyki wyceniania ekosystemów i różnorodności biologicznej podjęto w ramach projektu TEEB³².

³⁰ Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., „Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results” [Gospodarczy i środowiskowy wpływ zazieleniania w ramach WPR: wyniki symulacji CAPRI], EUR 28037 EN, Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska, 2016, doi:10.2788/452051.

³¹ Różnica między tymi dwoma badaniami, jeśli chodzi o wpływ zazieleniania na dochody, wynika z różnic w zastosowanych modelach. W pierwszym z badań wykorzystany został model rynku (CAPRI), który bierze pod uwagę wpływ zazieleniania na ceny, podczas gdy w drugim przyjęto model działalności rolnej (IFM-CAP) nieuwzględniający skutków cenowych polityki.

³² TEEB – ekonomika ekosystemów i różnorodności biologicznej dla krajowych i międzynarodowych podmiotów kształtujących politykę – projekt prowadzony przez Program

- b) UE przypisała wcześniej wartość pewnym elementom środowiskowym: na przykład w ocenie skutków³³ strategii tematycznej UE w dziedzinie ochrony gleby z 2006 r. koszt spadku zawartości materii organicznej w glebie oszacowano na 3,4-5,6 mld euro rocznie (łącznie z kosztami na miejscu i kosztami zewnętrznymi).
- c) Na podstawie metaanalizy literatury naukowej JRC oszacowało wartość krajobrazu rolniczego UE na 134-201 euro na hektar oraz całkowitą wartość krajobrazu rolniczego UE na 24,5-36,6 mld euro rocznie³⁴.
- d) Przekładanie korzyści dla środowiska na wartość pieniężną wiąże się z poważnymi trudnościami. Zadanie jest nieco łatwiejsze, jeśli korzyści dla środowiska można bezpośrednio powiązać z rzeczywistymi kosztami lub przychodami (np. wartość mniejszego zanieczyszczenia wody azotanami można oszacować na podstawie kosztów oczyszczania zanieczyszczonej wody). Jest to trudniejsze, jeśli takie bezpośrednie powiązanie nie jest możliwe, jak ma to miejsce w przypadku zwiększenia lub zachowania różnorodności biologicznej.
- e) W przypadku zazieleniania wycena ekonomiczna korzyści dla środowiska nie była jednak możliwa, gdyż, jak wspomniano w **pkt 16**, oczekiwane korzyści dla środowiska nie zostały wyrażone jako cele ilościowe.

Istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – przyniosło znaczące korzyści dla środowiska i klimatu

Zazielenianie doprowadziło do bardzo niewielkich zmian w praktykach rolniczych...

26. Po upływie pierwszego roku wdrażania zazieleniania Komisja przygotowała sprawozdanie³⁵ na temat początkowych rezultatów, jeśli chodzi o użytki rolne

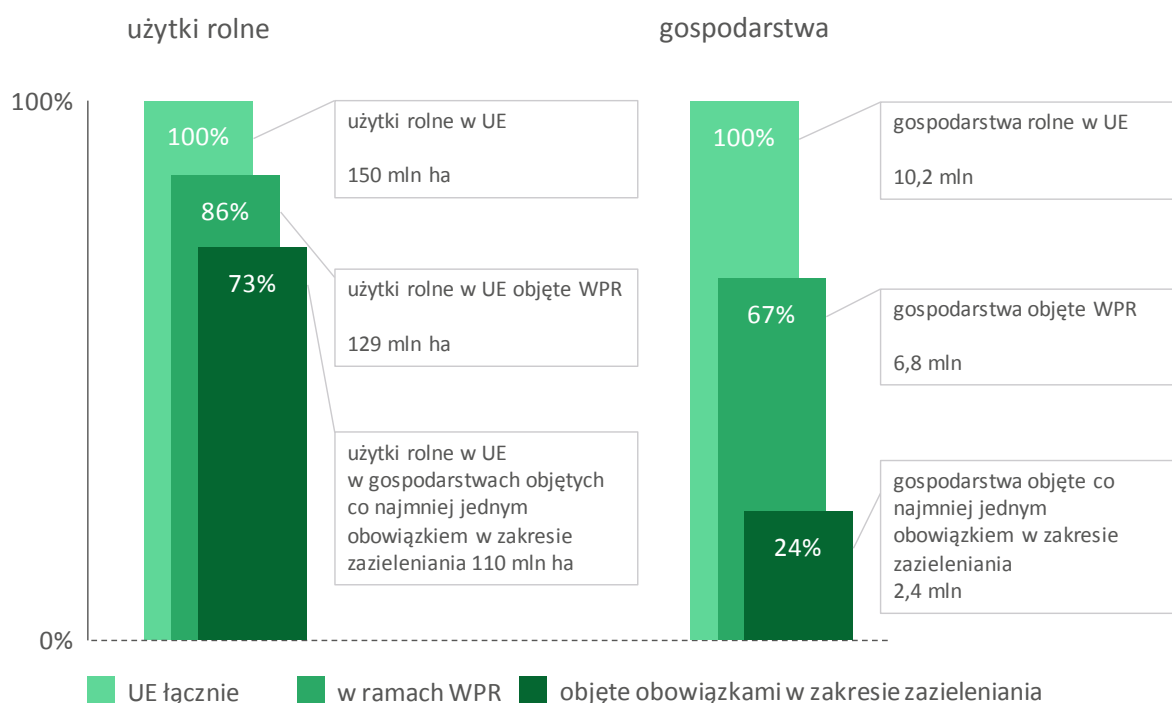
Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska oraz wspierany przez Komisję Europejską i kilka rządów europejskich.

³³ SEC(2006) 620.

³⁴ Ciaian, P. i S. Gomez y Paloma, „The Value of EU Agricultural Landscape” [Wartość krajobrazu rolniczego UE], dokumenty robocze JRC EUR 24868 EN, Wspólne Centrum Badawcze, Komisja Europejska, 2011, doi:10.2791/60382.

i gospodarstwa objęte wymogami. Na **rys. 4** pokazano, że w 2015 r. 24% gospodarstw rolnych w UE podlegało co najmniej jednemu obowiązkowi w zakresie zazieleniania. Na te gospodarstwa przypada jednak aż 73% użytków rolnych w UE³⁶. W 2016 r. odsetek użytków rolnych będących w posiadaniu gospodarstw objętych co najmniej jednym zobowiązaniem w ramach zazieleniania wzrósł do 77%. Komisja uznaje tę wartość za kluczowy wskaźnik rezultatu w przypadku zazieleniania.

Rys. 4 – Wymogi w zakresie zazieleniania mają zastosowanie do mniejszości gospodarstw rolnych w UE, jednak gospodarstwa te obejmują większość użytków rolnych w UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej (z wyjątkiem Francji, która nie przekazała danych).

³⁵ SWD(2016) 218 final, zaktualizowany przez SWD(2017) 121 final.

³⁶ Różnica między odsetkiem gospodarstw i odsetkiem użytków rolnych wynika z tego, że większość zwolnień ma zastosowanie do mniejszych gospodarstw, na które – choć są one liczne – przypada łącznie mniejsza powierzchnia. Ponadto wiele z najmniejszych gospodarstw znajduje się całkowicie poza systemem WPR – nie występują one o pomoc bezpośrednią w żadnej formie.

27. W rozdziale 7 sprawozdania rocznego Trybunału za 2016 r.³⁷ przedstawione zostały wyniki analizy wpływu zazieleniania na użytkowanie gruntów (pod względem dywersyfikacji upraw i obszarów proekologicznych) po pierwszym roku wdrażania. W analizie tej Trybunał oparł się na porównaniu praktyk rolniczych w 2014 i 2015 r. (tj. ostatnim roku przed wprowadzeniem zazieleniania oraz pierwszym roku jego wdrażania)³⁸.

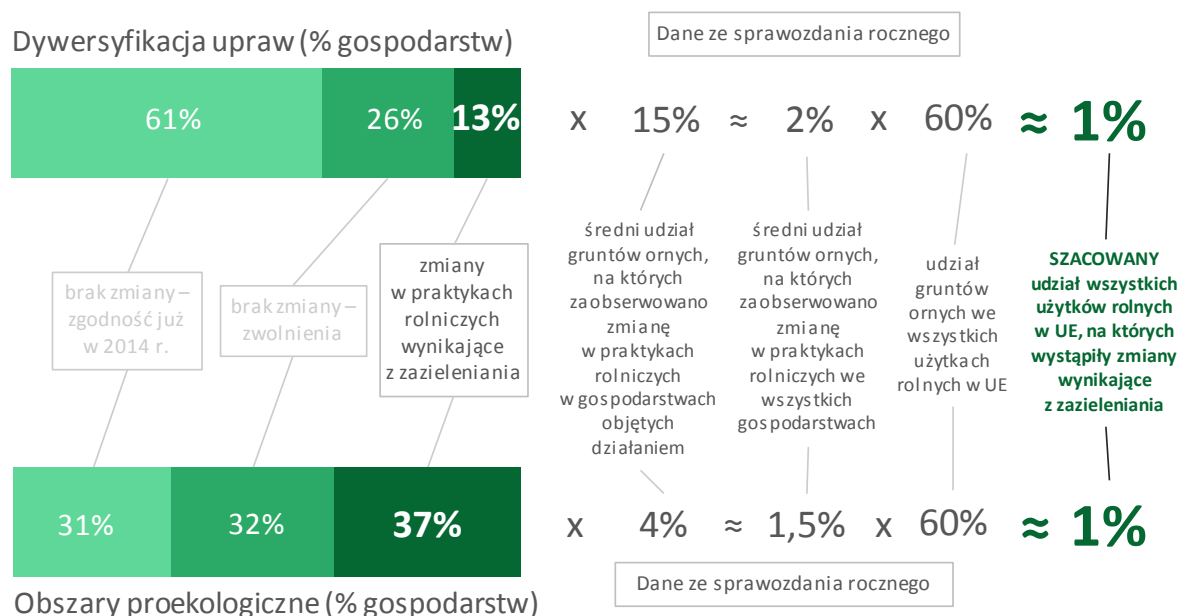
28. Na rys. 5 zaprezentowano wyniki tej analizy. Zarówno w odniesieniu do dywersyfikacji upraw, jak i obszarów proekologicznych Trybunał stwierdził, że w przypadku większości gospodarstw objętych próbą (i większej części użytków rolnych³⁹) wprowadzenie zazieleniania nie wiązało się z koniecznością dokonania zmian w praktykach rolniczych. Wynikało to z faktu, że dane gospodarstwa spełniały już wymogi w zakresie zazieleniania w 2014 r. lub były objęte zwolnieniem.

³⁷ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2016 (Dz.U. C 322 z 28.9.2017).

³⁸ Wyniki te opierają się na próbie 145 gospodarstw, w których przeprowadzono wizyty w kontekście wydawanego co roku przez Trybunał poświadczenia wiarygodności. Oceny dokonano na podstawie informacji uzyskanych z wniosków o przyznanie pomocy, dokumentacji gospodarstw i wywiadów z rolnikami.

³⁹ Wyniki Trybunału wyrażone jako odsetek gospodarstw objętych próbą nie stanowią wskaźnika dla odsetka gospodarstw w całej populacji beneficjentów zazieleniania. Wynika to z faktu, że Trybunał dobrał próbę z wykorzystaniem metody na podstawie jednostki monetarnej, tj. metodyki opracowanej w taki sposób, by rezultaty były statystycznie reprezentatywne pod względem udziału wydatków, a nie odsetka beneficjentów. Wyniki Trybunału mogą jednak posłużyć jako racjonalne przybliżenie stanu faktycznego pod względem udziału gruntów, gdyż płatności bezpośrednie są zasadniczo proporcjonalne do powierzchni gospodarstwa. Czynniki wpływające negatywnie na precyzyjność tego oszacowania to m.in. zmienna stawka pomocy na hektar oraz zmienny udział gruntów ornych w gospodarstwach.

Rys. 5 – Wymogi w zakresie zazieleniania dotyczące dywersyfikacji upraw i obszarów proekologicznych doprowadziły do zmian w praktykach rolniczych na około 2% użytków rolnych w UE (wartość szacunkowa ustalona przez Trybunał na podstawie próby)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wyników kontroli.

29. Jak zauważono w sprawozdaniu rocznym Trybunału⁴⁰, stwierdzono „pewne pozytywne zmiany w praktykach rolniczych, które nastąpiły w wyniku wprowadzenia tego systemu, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów proekologicznych”. W przypadku gospodarstw, w których wprowadzenie zazieleniania skutkowało pozytywną zmianą w praktykach rolniczych, Trybunał oszacował udział gruntów ornych, na których takie zmiany miały miejsce, i stwierdził, że udział ten wynosił około 15%⁴¹ w przypadku dywersyfikacji upraw

⁴⁰ Pkt 7.56 sprawozdania rocznego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego wykonania budżetu za rok budżetowy 2016 (Dz.U. C 322 z 28.9.2017).

⁴¹ W odniesieniu do dywersyfikacji upraw maksymalny udział gruntów ornych, na których mogła być konieczna zmiana praktyk rolniczych, wynosił 25% (w przypadku gdy rolnik prowadzący jedną uprawę musiał dokonać dywersyfikacji w 2015 r., aby spełnić wymóg w ramach zazieleniania przewidujący pułap 75% w odniesieniu do uprawy głównej). Wyniki Trybunału są poniżej poziomu 25%, gdyż wiele gospodarstw, które musiały wprowadzić większą dywersyfikację upraw w następstwie zazieleniania, stosowało więcej niż jedną uprawę już w 2014 r.

i około 4%⁴² w przypadku obszarów proekologicznych Uwzględniając gospodarstwa, w których nie była wymagana żadna zmiana praktyk rolniczych, oraz fakt, że grunty orne stanowią około 60%⁴³ wszystkich użytków rolnych w UE, oznacza to, iż po wprowadzeniu zazieleniania około 1% użytków rolnych w UE wymagało większej dywersyfikacji upraw, a około 1% wymagało ustanowienia nowych obszarów proekologicznych.

30. Szacunki Trybunału są bardzo zbliżone do danych szacunkowych JRC. Na podstawie zaawansowanego modelowania agroekonomicznego badacze Komisji szacują⁴⁴, że ze względu na nowe wymogi w zakresie zazieleniania zmiany przeznaczenia (tj. zmiany praktyk rolniczych) wymagało łącznie 4,5% użytków rolnych w UE, w tym 1,8% ze względu na dywersyfikację upraw, 2,4% ze względu na obszary proekologiczne oraz 1,5% ze względu na trwałe użytki zielone⁴⁵ (zob. rys. 6).

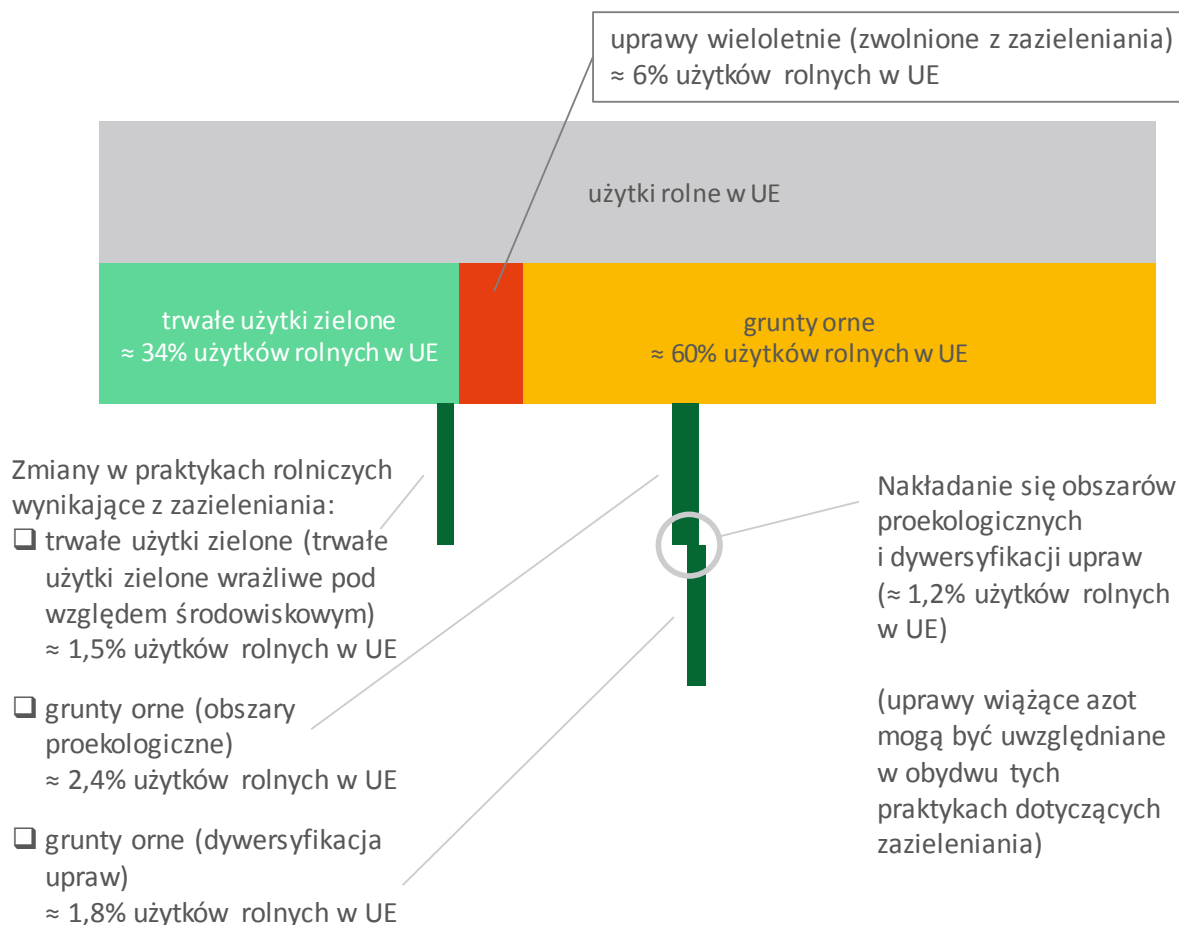
⁴² W odniesieniu do obszarów proekologicznych maksymalny udział gruntów ornych, na których mogła być konieczna zmiana praktyk rolniczych, wynosił 5% (w przypadku gdy rolnik nieposiadający obszarów proekologicznych w 2014 r. ustanowił takie obszary w gospodarstwie w 2015 r. w celu spełnienia wymogu w ramach zazieleniania wynoszącego 5%). Wyniki Trybunału są poniżej poziomu 5%, gdyż wiele gospodarstw zobowiązanych do wyznaczenia większej liczby obszarów proekologicznych w następstwie zazieleniania posiadało pewne obszary kwalifikujące się jako obszary proekologiczne już w 2014 r.

⁴³ W analizie zaprezentowanej w sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał pominął ten ostatni etap (tj. przełożenie udziału gruntów ornych na udział wszystkich użytków rolnych). W pkt 7.56 Trybunał stwierdził, że obszar użytków rolnych, na których wystąpiły pozytywne zmiany, stanowił 3,5% powierzchni gruntów ornych. Odpowiada to wynikom pośrednim zaprezentowanym na rys. 5 (2% gruntów ornych objętych dywersyfikacją upraw + 1,5% gruntów ornych przeznaczonych na obszary proekologiczne = 3,5%)

⁴⁴ Louhichi, K., Ciaian, P., Espinosa, M., Perni, A., Gomez y Paloma, S., „Economic Impacts of CAP greening: An application of an EU-wide Individual Farm Model for CAP analysis (IFM-CAP)” [Gospodarcze oddziaływanie zazieleniania w ramach WPR: stosowanie ogólnounijnego modelu indywidualnej działalności rolnej na potrzeby analizy WPR (IFM-CAP)], European Review of Agricultural Economics, publikacja wkrótce, 2017.

⁴⁵ Wartości szacunkowe dotyczące poszczególnych praktyk nie sumują się do łącznej powierzchni gruntów o przeznaczeniu zmienionym z powodu zazieleniania. Wynika to z faktu, że pewne praktyki rolnicze mogą być uznawane za spełniające więcej niż jeden wymóg w zakresie zazieleniania. Np. obszary objęte uprawami wiążącymi azot mogą być uwzględniane w odniesieniu do zobowiązania w zakresie obszarów proekologicznych, jak i zobowiązania dotyczącego dywersyfikacji upraw.

Rys. 6 – Zazielenianie doprowadziło do zmian w praktykach rolniczych na około 5% użytków rolnych w UE (dane szacunkowe JRC oparte na modelu)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wyników badania JRC i danych Eurostatu (badanie struktury gospodarstw rolnych z 2013 r.).

31. Należy zauważyć, że zarówno wartości szacunkowe Trybunału, jak i JRC dotyczą obszarów, na których – po wprowadzeniu zazieleniania – zaszły zmiany w praktykach rolniczych. Nie obejmują one jednak obszarów, na których zmiany te wywarły pozytywne oddziaływanie. W szczególności obszary proekologiczne mogą przynosić korzyści znacznie wykraczające poza ich granice (np. strefa buforowa porośnięta dzikimi kwiatami może zapewniać siedlisko dla owadów zapylających, które z kolei rozprzestrzeniają się na sąsiednie działki).

32. Szacunki, z których wynika, że zazielenianie poskutkowało zmianą praktyk rolniczych na jedynie około 5% użytków rolnych w UE, stoją w zdecydowanej sprzeczności z kluczowym

wskaźnikiem rezultatu przyjętym przez Komisję, wspomnianym w **pkt 26** (zob. również **rys. 4**), zgodnie z którym w 2015 r. zazielenianiu podlegało 73% użytków rolnych w UE (w 2016 r. – 77%).

33. Różnicę tę można wyjaśnić, jeśli przyjrzeć się temu, co faktycznie mierzy wskaźnik rezultatu Komisji, a mianowicie udziałowi użytków rolnych w UE należących do gospodarstw podlegających co najmniej jednemu obowiązkowi w zakresie zazieleniania. W związku z tym, jeśli obowiązek w zakresie zazieleniania miałby zastosowanie tylko do jednej działki, niezależnie od jej wielkości, we wskaźniku Komisji uwzględniana byłaby mimo to powierzchnia całego gospodarstwa. Innymi słowy, wskaźnik ten służy do pomiaru powierzchni wszystkich gruntów należących do gospodarstw, które nie są w pełni zwolnione z zazieleniania (lub które nie znajdują się poza systemem płatności bezpośrednich WPR). Biorąc pod uwagę dostępne dane na temat struktury gospodarstw rolnych w UE oraz różne progi zwolnienia mające zastosowanie do zazieleniania, Komisja była w stanie oszacować wartość tego wskaźnika przed rozpoczęciem wdrażania polityki. Wartość ta sama w sobie ma ograniczone zastosowanie do monitorowania rezultatów osiągniętych dzięki zazielenianiu. Nie odzwierciedla ona na przykład tego, jak faktycznie rozpowszechnione są praktyki w zakresie zazieleniania – i nie zmieniałyby się, gdyby wymóg dotyczący obszarów proekologicznych został zwiększony z 5% do 7%.

... co wskazuje na znaczny efekt *deadweight* w koncepcji polityki

34. Niewielka skala zmian w praktykach rolniczych wskutek zazieleniania jest powiązana ze znacznym efektem *deadweight*⁴⁶ w płatnościach zielonych.

35. Efekt *deadweight* wynikający z pokrywania się zakresów zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności omówiono w **pkt 59-61**. Biorąc pod uwagę jego ograniczony zakres (dotyczy potencjalnie tylko kilku typów obszarów proekologicznych) i czynniki łagodzące (wymogi w ramach zasady wzajemnej zgodności nie są zwykle takie same jak wymogi

⁴⁶ Terminem „*deadweight*” określa się sytuacje, w których pieniądze publiczne (tutaj płatność z tytułu zazieleniania) są wypłacane beneficjentowi (tutaj rolnikowi) za dobra publiczne (tutaj praktyki rolnicze korzystne dla środowiska), które zostałyby zapewnione nawet bez wsparcia publicznego, ponieważ stanowią część normalnej działalności beneficjenta lub są wymagane przez prawo (tutaj zasada wzajemnej zgodności).

w zakresie zazieleniania), te przypadki nakładania się zakresów mogą wyjaśnić jedynie niewielką część zaobserwowanego efektu *deadweight*.

36. Efekt *deadweight* w obszarze zazieleniania wynika przede wszystkim z mało ambitnego charakteru wymogów w zakresie zazieleniania, które zasadniczo odzwierciedlają normalne praktyki rolnicze. Jest to szczególnie zauważalne w przypadku dywersyfikacji upraw. Jak wspomniano w **pkt 30**, JRC oszacowało, że przed wprowadzeniem zazieleniania tylko około 1,8% wszystkich użytków rolnych w UE nie spełniało wymogów dotyczących dywersyfikacji upraw.

37. Jeśli chodzi o obszary proekologiczne, Trybunał stwierdził, że w Polsce różne praktyki rolnicze i elementy krajobrazu, które były już wdrożone w 2014 r., zapewniłyby spełnienie wymogu w zakresie zazieleniania z nadwyżką 30%. W całej UE rolnicy, których dotyczył obowiązek przeznaczenia 5% powierzchni na obszary proekologiczne, zadeklarowali dwa razy więcej takich obszarów niż było to wymagane⁴⁷.

38. Dodatkowo, jak wspomniano w **pkt 4 i 26**, wiele gospodarstw jest zwolnionych z obowiązku spełniania wymogów w zakresie zazieleniania, ale nadal otrzymuje płatność z tego tytułu. Z danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie wynika, że w 2015 r. 76% gospodarstw unijnych, obejmujących 27% wszystkich użytków rolnych w UE, nie podlegało żadnym obowiązkom w zakresie zazieleniania (zob. **rys. 4**). Dane te obejmują rolników, którzy nie występują o płatności bezpośrednie w ramach WPR⁴⁸. Wśród beneficjentów płatności z tytułu zazieleniania łącznie 65% gospodarstw uprawiających około 16% użytków rolnych w UE zadeklarowanych na potrzeby płatności bezpośrednich było w pełni zwolnionych ze wszystkich obowiązków w zakresie zazieleniania.

39. Niektóre ze zwolnień dotyczą wszystkich obowiązków w zakresie zazieleniania, podczas gdy inne mają zastosowanie do poszczególnych praktyk w tym obszarze. Co ważniejsze, jak

⁴⁷ Ponad 9% zarówno w 2015, jak i 2016 r. Zob. również załącznik III.

⁴⁸ Spośród 10,6 mln gospodarstw w UE zarejestrowanych na potrzeby badania struktury gospodarstw rolnych Eurostatu z 2013 r. około 3,4 mln (32%) nie korzysta z płatności bezpośrednich w ramach WPR. Gospodarstwa te obejmują około 19,3 mln hektarów, tj. 11% całkowitej powierzchni użytków rolnych w UE.

pokazano w **tabeli 1**, pewne zwolnienia są ukierunkowane na gospodarstwa „ekologiczne z definicji”, tj. uznawane za przynoszące środowiskowe dobra publiczne równoważne do zazieleniania. Komisja uzasadnia pozostałe zwolnienia, powołując się na potrzebę uproszczenia oraz bilans kosztów i korzyści. W takim przypadku rolnicy otrzymują pieniądze publiczne za zazielenianie bez konieczności zapewniania w zamian jakichkolwiek powiązanych dóbr publicznych.

Tabela 1 – Różne uzasadnienia zwolnień z obowiązku zazieleniania

Praktyka w zakresie zazieleniania, której dotyczy zwolnienie	UZASADNIENIE ZWOLNIENIA	
	„ekologiczne z definicji”	uproszczenie / bilans kosztów i korzyści / inne
wszystkie	☐ gospodarstwa ekologiczne	☐ gospodarstwa w ramach systemu dla małych gospodarstw ☐ gospodarstwa wyłącznie z uprawami wieloletnimi
dywersyfikacja upraw	☐ gospodarstwa o dużym udziale użytków zielonych	☐ gospodarstwa posiadające mniej niż 10 ha gruntów ornych
obszary proekologiczne	☐ gospodarstwa o dużym udziale użytków zielonych ☐ gospodarstwa z ograniczeniami naturalnymi w krajach o dużym udziale lasów	☐ gospodarstwa posiadające mniej niż 15 ha gruntów ornych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów Komisji Europejskiej.

Dywersyfikacja upraw jest mniej korzystna dla gleby niż płodozmian

40. Praktyka w zakresie zazieleniania obejmująca dywersyfikację upraw zastąpiła opcjonalne normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska dotyczące płodozmianu, obowiązujące do 2014 r. Między tymi dwiema praktykami istnieją poważne różnice. W ramach płodozmianu rolnicy z roku na rok zmieniają uprawy rosnące na każdej działce. Ogranicza to zubożenie składników odżywczych gleby oraz rozprzestrzenianie się czynników chorobotwórczych. Pomimo wymogu prowadzenia w każdym gospodarstwie co najmniej dwóch upraw w każdym roku, dywersyfikacja upraw nie gwarantuje podobnej zmiany upraw na gruntach wraz z upływem czasu.

41. W ocenie skutków z 2011 r. Komisja przyznała, że „dywersyfikacja upraw może nie przynieść pełnych korzyści dla środowiska powiązanych z płodozmianem”, ale uznała, że pasuje bardziej do corocznego charakteru płatności bezpośrednich. Pojawiły się także obawy co do większych trudności w kontrolowaniu przestrzegania wymogów w zakresie płodozmianu, zwłaszcza w przypadku działek zmieniających kształt lub właściciela.

42. Komisja uznała również, że wymóg uprawy roślin strączkowych w ramach dywersyfikacji upraw mógł zapewnić większe korzyści wynikające z tego działania dla środowiska i klimatu. Pomysł ten nie został jednak uwzględniony we wniosku Komisji ze względu na obawy co do zgodności takiego wymogu z zasadami WTO⁴⁹. Ostatecznie uprawy roślin strączkowych zostały włączone do zazieleniania jako jeden z typów obszarów proekologicznych (uprawy wiążące azot).

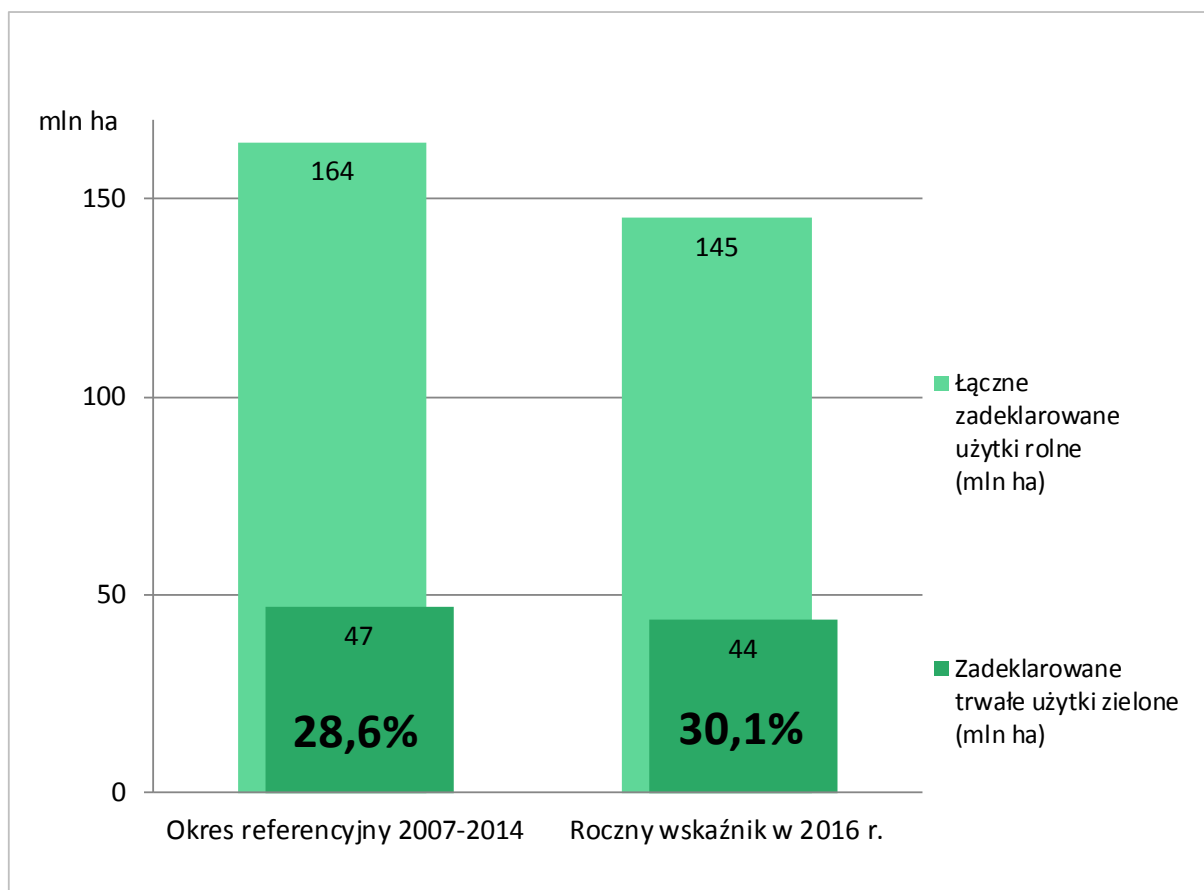
Ochrona użytków zielonych mogłaby wywrzeć większy wpływ na emisje netto z użytków rolnych dzięki lepszemu ukierunkowaniu

43. Na rys. 7 pokazano, że wskaźnik trwałych użytków zielonych w UE, obecnie wynoszący około 30%, nie zmienił się zbyt wiele w ostatnim dziesięcioleciu. Wzrost – o 1,5 punktu procentowego – między wskaźnikiem referencyjnym obowiązującym w latach 2007-2014

⁴⁹ Światowa Organizacja Handlu (WTO), której członkiem jest UE, zajmuje się zasadami handlu międzynarodowego. Zasady te zakazują udzielania dotacji publicznych powodujących zakłócenia w handlu lub ograniczają je. W obszarze rolnictwa dotacje uznawane za niezakłócające handlu są zwykle niezwiązane z wielkością produkcji, tj. nie dotyczą konkretnych upraw.

(opierającym się zasadniczo na danych z 2005 r.) a rocznym wskaźnikiem na 2016 r. maskuje utratę ponad 3 mln ha zadeklarowanych trwałych użytków zielonych, co stanowi spadek o 7,2%.

Rys. 7 – Pomimo wzrostu wskaźnika trwałych użytków zielonych w ostatnim dziesięcioleciu faktyczna powierzchnia trwałych użytków zielonych jest mniejsza



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej.

44. Wskaźnik trwałych użytków zielonych wzrósł głównie dlatego, że zmniejszanie się powierzchni zadeklarowanych trwałych użytków zielonych – licznika wskaźnika – zachodziło wolniej niż zmniejszanie się mianownika wskaźnika, tj. łącznych zadeklarowanych użytków rolnych. Ta druga wartość obniżyła się o 11,7% (utrata ponad 19 mln ha). Ponadto obecna definicja trwałych użytków zielonych jest szersza niż w przeszłości i obejmuje pastwiska, na których nie dominują trawy i inne zielne rośliny pastewne. Dane dla całej UE stanowią uśrednienie i nie pokazują istotnych różnic na szczeblu państw członkowskich (zob. **załącznik I**).

45. Wyznaczanie trwałych użytków zielonych jako trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym zapewnia nowy rodzaj ochrony tych użytków przed przekształceniem. Ta nowa forma ochrony ma jednak ograniczony zakres: trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym obejmują około 16% wszystkich trwałych użytków zielonych w UE (z istotnymi różnicami między poszczególnymi państwami członkowskimi).

46. Ponadto, jak pokazano w załączniku II, około 96% trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym jest zlokalizowanych na obszarach Natura 2000, które obejmują jedynie 18% wszystkich trwałych użytków zielonych w UE. Zważywszy, że obszary Natura 2000 zostały wyznaczone w oparciu o kryteria różnorodności biologicznej, koncentracja trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym na tych obszarach ma pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną. Niemniej z punktu widzenia ochrony zasobów węgla w glebie, co stanowi główny deklarowany cel tej praktyki w zakresie zazieleniania, ochrona trwałych użytków zielonych przed przekształceniem lub zaoraniem powinna koncentrować się na działkach, na których już występuje wysoka zawartość węgla w glebie, z których prawdopodobnie wiele jest położonych poza obszarami Natura 2000. Jak dotąd jedynie sześć państw członkowskich zdecydowało się jednak wyznaczyć trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym poza obszarami Natura 2000⁵⁰.

Przewaga produktywnych obszarów proekologicznych oraz niewystarczające wymogi w zakresie zarządzania ograniczają potencjalne korzyści z zazieleniania dla różnorodności biologicznej

47. Jak wspomniano w pkt 9, jedną z decyzji, którą muszą podjąć państwa członkowskie w odniesieniu do wdrażania zazieleniania, jest wybór typów obszarów proekologicznych. Mogą one dokonać takiego wyboru spośród 19 różnych typów, w tym pięciu kompatybilnych z produkcją rolną (zob. rys. 8). Wszystkie 28 państw członkowskich uwzględniło w swoim wyborze produktywne obszary proekologiczne.

⁵⁰ Belgia (Flandria), Republika Czeska, Włochy, Łotwa, Luksemburg i Zjednoczone Królestwo (Walia).

Rys. 8 – Nieproduktywne i produktywne obszary proekologiczne



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ustawodawstwa oraz dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2017) 121 final.

48. Wskaźniki produktu zazieleniania zgłoszone przez państwa członkowskie (podsumowane w **załączniku III**) wskazują na przewagę „produktywnych” obszarów proekologicznych (głównie upraw wiążących azot i międzyplonów) w gospodarstwach rolnych. W 2015 r. ich udział we wszystkich obszarach proekologicznych zadeklarowanych przez rolników wynosił 54% i wzrósł do 58% rok później. Uprawy wiążące azot są najpowszechniejszym typem produktywnych obszarów proekologicznych, drugie miejsce zajmują międzyplony.

49. Dwa badania z 2016 r.⁵¹ wskazują, że dwa główne typy produktywnych obszarów proekologicznych – międzyplony i uprawy wiążące azot – nie oferują istotnych korzyści

⁵¹ „Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity” [Wybór obszarów proekologicznych i ich potencjalne oddziaływanie na różnorodność biologiczną], Evelyn Underwood i Graham Tucker, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, listopad 2016 r.

oraz

„Adding Some Green to the Greening: Improving the EU’s Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers” [Zwiększanie ekologii zazieleniania: ulepszenie obszarów proekologicznych UE

z punktu widzenia różnorodności biologicznej, ale mogą przyczyniać się do poprawy jakości wody i gleby, w tym przez zwiększanie zawartości węgla organicznego w glebie na gruntach ornych⁵².

50. Dodatkowe wymogi dotyczące szczególnych praktyk zarządzania, takie jak ograniczenia stosowania nawozów i środków ochrony roślin lub minimalne okresy, w których na polach musi występować pokrywa roślinna, odgrywają ważną rolę w określaniu, jaki wpływ różne obszary proekologiczne mają na różnorodność biologiczną. Spośród pięciu państw członkowskich objętych kontrolą tylko Niderlandy wprowadziły wymogi dotyczące praktyk zarządzania (ograniczenie stosowania środków ochrony roślin w przypadku międzyplonów), które wykraczały poza minimum wymagane na podstawie przepisów UE. Także w ostatnim sprawozdaniu Komisji na temat obszarów proekologicznych⁵³ stwierdzono, że niewiele państw członkowskich wybrało warianty przyczyniające się do większej skuteczności środowiskowej obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych. Komisja uwzględniła ten problem przy okazji niedawnej zmiany⁵⁴ prawa wtórnego, wprowadzającej zakaz stosowania środków ochrony roślin na produktywnych obszarach proekologicznych. W ramach tej samej zmiany wprowadzono również szereg uproszczeń (zob. **pkt 66**).

z korzyścią dla różnorodności biologicznej i rolników], Guy Pe'er i wsp., Conservation letters, Journal of the Society for Conservation Biology, grudzień 2016 r.

⁵² Arwyn Jones i wsp. (JRC), „CAPRESE-SOIL: CARbon PREservation and SEquestration in agricultural soils, Options and implications for agricultural production [CAPRESE-SOIL: przechowywanie i pochłanianie dwutlenku węgla w glebach uprawnych, Warianty i konsekwencje dla produkcji rolnej], sprawozdanie końcowe, 2013.

⁵³ COM(2017) 152 final z 29.3.2017 r.

⁵⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1155 z dnia 15 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014 w odniesieniu do środków kontroli dotyczących uprawy konopi, niektórych przepisów dotyczących płatności z tytułu zazieleniania, płatności dla młodych rolników sprawujących kontrolę nad osobą prawną, obliczania kwoty na jednostkę w ramach dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją, ułamkowych części uprawnień do płatności oraz niektórych wymogów dotyczących powiadomień odnoszących się do systemu jednolitej płatności obszarowej i dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją, a także zmieniające załącznik X do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. L 167 z 30.6.2017, s. 1).

Państwa członkowskie korzystają z elastyczności zapewnianej przez przepisy w sprawie zazieleniania w celu ograniczenia obciążeń dla rolników i dla samych państw, a nie w celu maksymalizacji oczekiwanych korzyści dla środowiska i klimatu

51. Państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą we wdrażaniu zazieleniania, w szczególności w odniesieniu do wyboru typów obszarów proekologicznych i wyznaczania trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym⁵⁵.

52. W przypadku pięciu państw członkowskich objętych kontrolą głównym uzasadnieniem podejmowanych decyzji było ograniczenie obciążenia dla rolników i organów krajowych. Państwa członkowskie zasadniczo nadawały priorytet tym typom obszarów proekologicznych, które stanowiły już powszechny element ich standardowych praktyk rolniczych. Pewną rolę odgrywały również trudności techniczne związane z kontrolą niektórych obszarów proekologicznych oraz ustanowieniem systemów informatycznych dla pewnych obszarów proekologicznych (zob. **pkt 67** i **ramka 5**). Maksymalizacja korzyści wynikających z zazieleniania dla środowiska i klimatu miała drugorzędne znaczenie.

53. Spośród pięciu państw członkowskich tylko dwa (Niderlandy i Polska) zleciły badania lub ekspertyzy w celu przeanalizowania oddziaływania na środowisko i klimat różnych wariantów wdrażania zazieleniania. W obydwu państwach członkowskich organy podjęły decyzję o niezastosowaniu się do niektórych kluczowych zaleceń, preferując warianty wymagające mniejszych wysiłków ze strony rolników (zob. **tabela 2**).

⁵⁵ Podejmując decyzję w sprawie wyznaczenia trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym, w przypadku użytków poza obszarami Natura 2000 państwa członkowskie mają całkowitą swobodę. Jeśli natomiast chodzi o trwałe użytki zielone na tych obszarach, muszą one wziąć pod uwagę cele unijne dotyczące ochrony gatunków i siedlisk.

Tabela 2 – Wybiórcze stosowanie się przez państwa członkowskie do zaleceń naukowych dotyczących wdrażania zazieleniania

Typ obszaru proekologicznego	zalecany przez ekspertów ze względu na korzyści dla różnorodności biologicznej	wybrany przez organy państwa członkowskiego	zastosowanie się przez organy państwa członkowskiego do zaleceń ekspertów
Niderlandy			
miedze śródpolne	✓	✓	✓
grunty ugorowane	✗	✗	✓
zagajnik o krótkiej rotacji	✗	✓	✗
uprawy wiążące azot	✗	✓	✗
międzyplony	✗	✓	✗
Polska			
strefy buforowe	✓	✓	✓
rowy	✗	✓	✗
zagajnik o krótkiej rotacji	✗	✓	✗

Źródło: wyniki kontroli przeprowadzonej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

54. Komisja nadzoruje wdrażanie zazieleniania przez państwa członkowskie. Działania te są opisane w **pkt 69**. Jak pokazano w **ramce 3**, Komisja dysponuje jednak bardzo ograniczonymi uprawnieniami, aby skłonić państwa członkowskie do położenia większego nacisku ukierunkowanie na ochronę środowiska w ramach wdrażania przez nie zazieleniania.

Ramka 3 – Korzyści z upraw wiążących azot dla różnorodności biologicznej nie zostały wykazane w przekonujący sposób

Wybór typu obszarów proekologicznych przez państwa członkowskie nie wymaga zatwierdzenia ze strony Komisji. Państwa członkowskie dokonujące wyboru upraw wiążących azot muszą jednak sporządzić wykaz wszystkich gatunków, które zamierzają dopuścić, oraz wyjaśnić, w jaki sposób uprawy te będą korzystne dla różnorodności biologicznej. Wymóg ten stanowi w pewnym stopniu odpowiedź na obawę, że wkład upraw wiążących azot w różnorodność biologiczną może być pomijalny (zob. *pkt 49*).

Wszystkie pięć państw członkowskich objętych kontrolą zezwala rolnikom na spełnienie obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych poprzez zastosowanie upraw wiążących azot. Spośród tych państw jedynie Francja przekazała Komisji szczegółowe uzasadnienie dla każdego z wybranych gatunków. Pozostałe państwa członkowskie ograniczyły się w swoich analizach do wyszczególnienia ogólnych argumentów na poparcie upraw wiążących azot.

Trybunał stwierdził, że w takich sytuacjach Komisja może zwrócić się – i często to czyni – o dodatkowe, bardziej szczegółowe uzasadnienie, zwłaszcza w przypadku roślin, których wkład w różnorodność biologiczną jest szczególnie wątpliwy (takich jak soja). Komisja nie może jednak zakazać państwom członkowskim wyboru gatunków, których wartość dla różnorodności biologicznej nie została wykazana.

Zazielenianie miało niewielkie oddziaływanie na działania środowiskowe w ramach filaru II

55. Jednym z pozytywnych skutków, którego można było oczekiwać po wprowadzeniu zazieleniania, była zmiana ukierunkowania wydatków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich na bardziej ambitne działania w zakresie środowiska i klimatu. Trybunał nie dostrzegł, by taka pozytywna zmiana faktycznie nastąpiła.

56. W pięciu państwach członkowskich objętych kontrolą Trybunał porównał obecne rodzaje operacji (tj. różne pakiety zobowiązań do wyboru przez rolników) w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego z odpowiadającymi im rodzajami operacji z poprzedniego okresu programowania (2007-2013). Na tej podstawie ocenił on, czy państwa członkowskie podniosły poziom bazowy dla działania rolno-środowiskowo-klimatycznego oraz czy taka zmiana mogłaby zostać uznana za efekt zazieleniania.

57. W ujęciu ogólnym analiza Trybunału wykazała zdecydowaną ciągłość operacji w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Zobowiązania obecnie proponowane rolnikom są często identyczne jak w okresie 2007-2013. Trybunał stwierdził, że w okresie 2014-2020 poziom bazowy dla prawie wszystkich przeanalizowanych typów operacji nie został podniesiony (przynajmniej nie w odniesieniu do aspektów związanych z zazielenianiem). W większości przypadków nie było jednak takiej potrzeby, gdyż poziom ten w poprzednim okresie przekraczał już wymogi w zakresie zazieleniania. W innych przypadkach odnośne zobowiązania nie miały nic wspólnego z praktykami w zakresie zazieleniania.

Zazielenianie powoduje większą złożoność WPR

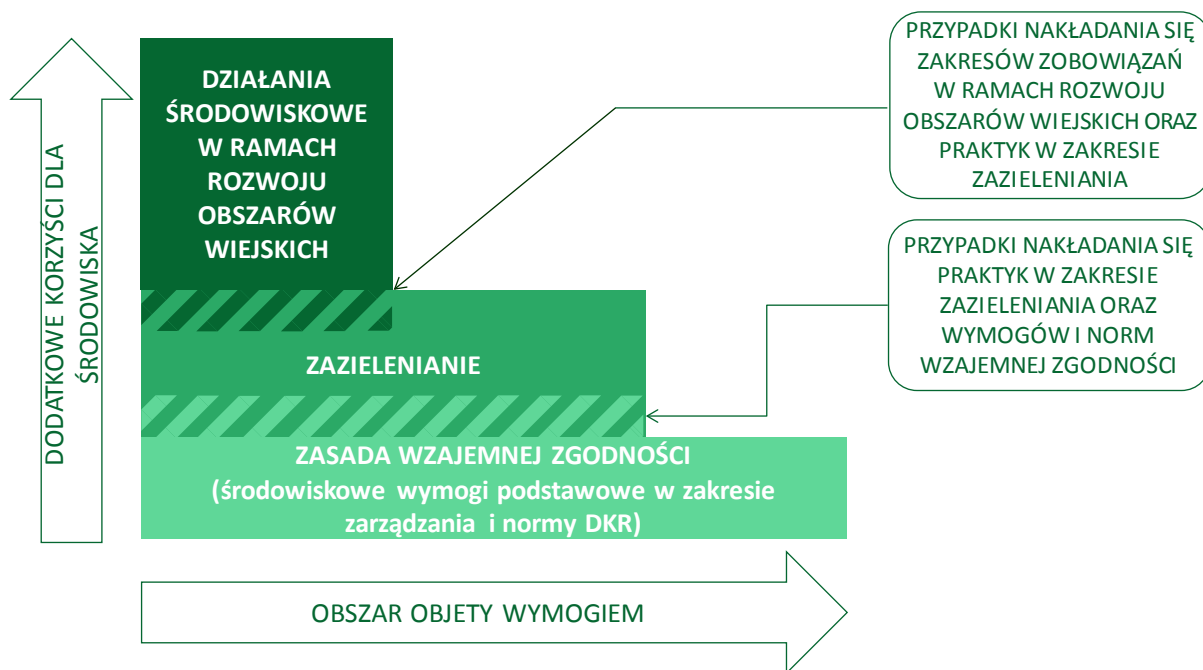
Zazielenianie nakłada się na inne instrumenty środowiskowe WPR, ale Komisja i państwa członkowskie ograniczają ryzyko efektu *deadweight* i podwójnego finansowania

58. Model piramidy obejmujący trzy ekologiczne instrumenty WPR, omówiony w **pkt 7** i zilustrowany na **rys. 1**, stanowi wyidealizowany obraz zasady, zgodnie z którą zazielenianie powinno wykraczać poza wzajemną zgodność i stanowić poziom bazowy⁵⁶ dla działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich. W rzeczywistości nie zawsze ma to miejsce i obserwowane są przypadki znacznego nakładania się zakresów zazieleniania i dwóch pozostałych poziomów piramidy, jak pokazuje **rys. 9**.

⁵⁶ Termin „poziom bazowy” w tym kontekście oznacza poziom usług publicznych (tutaj praktyki rolniczej korzystnej dla środowiska) wymagany od beneficjenta (tutaj rolnika uczestniczącego w działaniu środowiskowym w ramach rozwoju obszarów wiejskich) bez żadnego wynagrodzenia. Rekompensaty mogą być wypłacane jedynie za usługi (zobowiązania) wykraczające poza poziom bazowy.

Rys. 9 – Nakładanie się zakresów zazieleniania i innych instrumentów środowiskowych

WPR

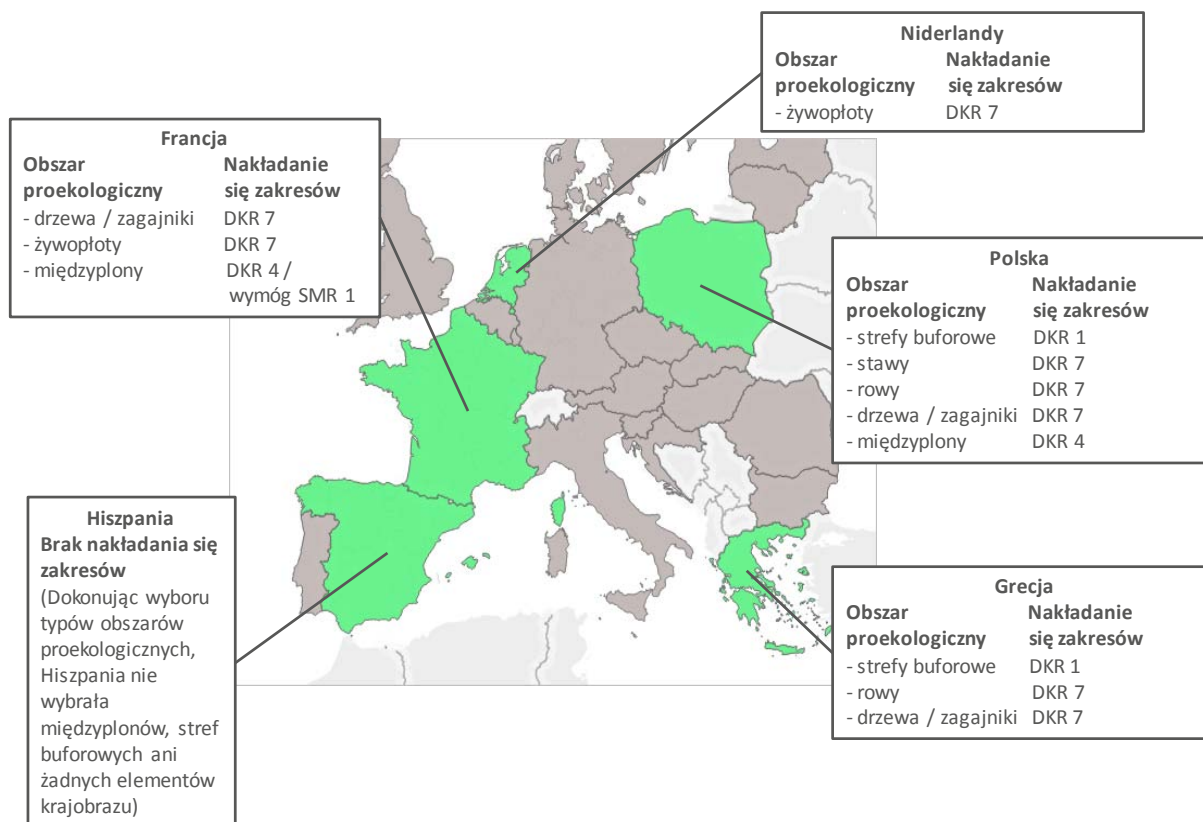


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentu roboczego służb Komisji SWD(2016) 218 final.

Przypadki nakładania się zakresów zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności są częste, ale ryzyko efektu *deadweight* jest ograniczone dzięki różnicom w wymogach szczegółowych

59. Przypadki nakładania się zakresów zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności dotyczą pewnych elementów lub praktyk, które są objęte ochroną bądź wymagane w ramach norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska lub wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, a jednocześnie mogą być deklarowane w celu spełnienia wymogu dotyczącego obszarów proekologicznych. Główne typy obszarów proekologicznych, których to dotyczy, to międzyplony, strefy buforowe i różne rodzaje elementów krajobrazu. Jak pokazano na **rys. 10**, Trybunał stwierdził przypadki nakładania się zakresów w czterech z pięciu państw członkowskich wybranych do kontroli.

Rys. 10 – Przypadki nakładania się zakresów zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności obserwowane w czterech z pięciu państw członkowskich objętych kontrolą



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ustaleń z kontroli dotyczących Grecji, Hiszpanii, Francji, Niderlandów i Polski.

60. Takie przypadki nakładania się zakresów powodują efekt *deadweight*, który w większości przypadków jest zniwelowany za sprawą różnic w wymogach w ramach zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności (np. w odniesieniu do międzyplonów zazielenianie wymaga kombinacji co najmniej dwóch roślin, natomiast w ramach normy DKR 4 lub podstawowego wymogu 1 w zakresie zarządzania zwykle wystarcza jeden gatunek).

61. Zasadniczo skontrolowane państwa członkowskie nie wprowadzały żadnych dodatkowych ograniczeń, procedur ani kontroli, aby uniknąć efektu *deadweight* w płatnościach z tytułu zazieleniania spowodowanego nakładaniem się ich zakresu z wymogami w ramach zasady wzajemnej zgodności lub aby ograniczyć taki efekt. Trybunał odnotował jeden wyjątek: w Niderlandach międzyplony wymagane w ramach

podstawowego wymogu 1 w zakresie zarządzania nie mogą być deklarowane jako obszary proekologiczne.

Przypadki nakładania się zakresów zazieleniania i działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich (filar II WPR) są zasadniczo właściwie zarządzane przez państwa członkowskie

62. Przypadki nakładania się zakresów zazieleniania i działań środowiskowych w ramach rozwoju obszarów wiejskich, takich jak działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne⁵⁷, mogą występować, gdy rolnicy podejmują zobowiązania w ramach filaru II o podobnym charakterze co standardowe wymogi w zakresie zazieleniania. Takie nakładanie się zakresów jest możliwe, gdyż w prawodawstwie Unii nie przewidziano wymogu włączania obowiązków w zakresie zazieleniania do odpowiedniego poziomu bazowego dla rozwoju obszarów wiejskich⁵⁸. Przepisy UE⁵⁹ zobowiązują jednak państwa członkowskie do zapobiegania podwójnemu finansowaniu praktyk w zakresie zazieleniania, w razie konieczności poprzez zmniejszenie kwot wypłacanych rolnikom w ramach rozwoju obszarów wiejskich. Komisja wydała szczegółowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące zapobiegania takiemu podwójnemu finansowaniu (zob. także **pkt 68**).

63. W 15 państwach członkowskich objętych kontrolą (pięć w ramach wizyt kontrolnych lub wideokonferencji oraz dziesięć w ramach ukierunkowanego przeglądu dokumentacji – zob. **pkt 12**) Trybunał przeanalizował różne typy operacji (tj. różne pakiety zobowiązań) objęte działaniem rolno-środowiskowo-klimatycznym. Na tej podstawie stwierdził, że około jednej trzeciej typów operacji objętych próbą obejmowało zobowiązania pokrywające się z wymogami w zakresie zazieleniania. Trybunał odnotował także, że państwa członkowskie zdawały sobie zasadniczo sprawę z tego nakładania się zakresów i opracowały specjalne

⁵⁷ Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne nie jest jedynym działaniem w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, które może pokrywać się z wymogami zazieleniania. Ryzyko to dotyczy także innych trzech działań, o mniejszym znaczeniu pod względem finansowym. Są to: rolnictwo ekologiczne, zalesianie i Natura 2000 oraz ramowa dyrektywa wodna.

⁵⁸ Art. 28 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 przewiduje, że poziom bazowy dla działania rolno-środowiskowo-klimatycznego musi obejmować wymogi dotyczące zasady wzajemnej zgodności, działalności rolniczej oraz stosowania nawozów i środków ochrony roślin.

⁵⁹ Art. 28 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

procedury, w niektórych przypadkach dosyć skomplikowane, aby wyeliminować możliwość podwójnego finansowania.

64. W **ramce 4** podano przykłady typowych przypadków nakładania się zobowiązań w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego i praktyk w zakresie zazieleniania oraz różne metody stosowane przez państwa członkowskie w celu zapobiegania podwójnemu finansowaniu.

Ramka 4 – Różne przypadki nakładania się zobowiązań w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego i praktyk w zakresie zazieleniania oraz rozmaite sposoby ograniczania ryzyka podwójnego finansowania

W Hiszpanii (Kastylia i León) rolnicy wybierający jeden z typów operacji w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego przyjmują na siebie zobowiązanie obsadzenia lucerną 15% obszaru objętego umową. Obszary pokryte lucerną, która jest uprawą wiążącą azot, mogą być także deklarowane w Hiszpanii jako obszary proekologiczne. Podwójnemu finansowaniu zapobiega się za pomocą ograniczenia, wdrożonego jako automatyczna kontrola krzyżowa w systemie informatycznym, które uniemożliwia uwzględnianie tego samego obszaru jako zobowiązania zarówno w ramach filaru II, jak i w zakresie obszarów proekologicznych.

We Francji (Akwitania) pewne typy operacji w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego obejmują zobowiązanie dotyczące dywersyfikacji upraw. Podwójnemu finansowaniu w odniesieniu do jednostronnego obowiązku w zakresie zazieleniania zapobiega się dzięki temu, że płatność na rzecz rozwoju obszarów wiejskich pokrywa jedynie dodatkowe koszty wprowadzenia czwartej uprawy do uprawy mieszanej. Oznacza to, że w tym szczególnym przypadku wymóg w zakresie zazieleniania dotyczący trzech upraw jest faktycznie ujęty w poziomie bazowym w ramach filaru II.

Złożoność przepisów w sprawie zazieleniania prowadzi do trudności we wdrażaniu, które zostały częściowo wyeliminowane przez Komisję

65. Rolnicy krytykują zazielenianie ze względu na złożoność jednostronnych przepisów. W odpowiedziach na konsultacje publiczne na temat doświadczeń z pierwszego roku wdrażania zazieleniania COPA-COGECA – organizacja reprezentująca rolników na szczeblu UE – uznała przepisy dotyczące wdrażania wszystkich praktyk w zakresie zazieleniania za trudne – nie tylko do spełnienia, ale także do zrozumienia.

66. W przeglądzie zazieleniania po upływie roku⁶⁰ Komisja zaproponowała uproszczenie i harmonizację pewnych wymogów w zakresie zazieleniania, o ile mogłoby to zostać dokonane bez zmniejszenia korzyści dla środowiska. W dokumencie wymieniono możliwe udoskonalenia, takie jak połączenie pewnych podobnych typów obszarów proekologicznych (np. strefy buforowe i miedze śródpolne), złagodzenie niektórych ograniczeń dotyczących praktyk zarządzania i terminów oraz zwiększenie tolerancji w odniesieniu do wielkości i lokalizacji elementów krajobrazu. Komisja uwzględniła te uproszczenia przy okazji niedawnej zmiany⁶¹ prawa wtórnego. Ta sama zmiana poskutkowała także wprowadzeniem zakazu stosowania środków ochrony roślin na produktywnych obszarach proekologicznych (zob. **pkt 50**).

67. Wdrażanie zazieleniania nie było prostym zadaniem dla państw członkowskich. Po pierwsze, stanowiło to duże wyzwanie pod względem finansowym i organizacyjnym. Konieczne było dostosowanie istniejących systemów informatycznych, w szczególności systemu identyfikacji działek rolnych (LPIS)⁶² w państwach członkowskich, które wybrały typy obszarów proekologicznych o trwałym charakterze (tj. wszystkie elementy krajobrazu – z wyjątkiem miedz śródpolnych – ale także tarasy, hektary rolno-leśne, obszary z zagajnikami o krótkiej rotacji i obszary zalesione). W **ramce 5** przedstawiono, w jaki sposób obciążenia związane z tworzeniem warstwy obszarów proekologicznych mogą wpływać na wybór obszarów proekologicznych przez państwa członkowskie.

Ramka 5 – Duże obciążenia związane z tworzeniem warstwy obszarów proekologicznych

Organy hiszpańskie początkowo zamierzały włączyć elementy krajobrazu do wybranych typów obszarów proekologicznych, mając na uwadze na oferowane przez nie znaczne korzyści dla środowiska. Ostatecznie zdecydowały jednak o odstąpieniu od wyboru tego wariantu z uwagi na przewidywane trudności i opóźnienia związane z rejestracją wszystkich elementów krajobrazu w LPIS.

⁶⁰ SWD(2016) 218 final z dnia 22.6.2016 r.

⁶¹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1155.

⁶² Zob. również sprawozdanie specjalne Trybunału nr 25/2016 pt. „System identyfikacji działek rolnych – użyteczne narzędzie do określania kwalifikowalności gruntów rolnych wymagające udoskonaleń w zakresie zarządzania” (<http://eca.europa.eu>).

68. Ponadto państwa członkowskie stwierdziły, że niektóre przepisy w sprawie zazieleniania były niejasne i zwróciły się do Komisji z pytaniami na temat różnych aspektów wdrażania płatności zielonych. Komisja opublikowała te pytania wraz z odpowiedziami na specjalnej platformie internetowej dostępnej dla wszystkich państw członkowskich. W **ramce 6** przedstawiono przykład poruszanych kwestii. Ta sama platforma była wykorzystywana do rozpowszechniania wytycznych na temat zazieleniania w formie wniosków ze spotkań grupy ekspertów oraz wytycznych podsumowujących najważniejsze aspekty wdrażania. Pięć państw członkowskich objętych kontrolą było zasadniczo zadowolonych z jakości i terminowości wytycznych otrzymanych od Komisji.

Ramka 6 – Przykłady świadczące o złożoności przepisów w sprawie zazieleniania

Niektóre państwa członkowskie zadały pytanie, w jaki sposób mają oceniać zgodność z wymogami dotyczącymi dywersyfikacji upraw w przypadku, gdy tylko część gospodarstwa jest ekologiczna. Komisja wyjaśniła, że zasadniczo zazielenianie ma wpływ tylko na nieekologiczną część gospodarstwa. Oznacza to, że grunty orne objęte uprawami ekologicznymi nie wliczają się do progów obszarowych na potrzeby dywersyfikacji upraw. Jeśli powierzchnia gruntów ornych nieuprawianych w sposób ekologiczny przekracza jednak 10 ha, na tych gruntach należy wprowadzić wymagane uprawy – wszelkie uprawy ekologiczne nie są brane pod uwagę do celów dywersyfikacji upraw. Rolnicy, których gospodarstwa są tylko częściowo ekologiczne, mogą także podjąć decyzję o zastosowaniu wszystkich trzech praktyk zazieleniania na powierzchni całego gospodarstwa.

69. Komisja jest odpowiedzialna za nadzorowanie wdrażania zazieleniania przez państwa członkowskie. Istotnym elementem tego obowiązku jest regularna kontrola rozmaitych powiadomień, które państwa członkowskie muszą składać w odniesieniu do swoich wyborów w zakresie wdrażania zazieleniania i produktów zazieleniania na poziomie gospodarstw. Trybunał stwierdził, że Komisja sprawnie realizowała te zadania. W szczególności Komisja systematycznie identyfikuje różne problemy związane z opóźnionym przekazywaniem informacji⁶³ lub nieprawidłowym stosowaniem przepisów UE oraz podejmuje działania w następstwie tych problemów w porozumieniu z państwami członkowskimi. Jak wspomniano w **pkt 54** i **ramce 3**, Komisja nie może jednak zobligować państw członkowskich

⁶³ Około 25% powiadomień dotyczących zazieleniania jest składanych z opóźnieniem.

do preferowania wariantów wdrażania zazieleniania, które są korzystniejsze dla środowiska i klimatu.

Praktyki w zakresie zazieleniania są zbliżone do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, ale wiążą się z większymi potencjalnymi karami za ich nieprzestrzeganie

70. Przed wprowadzeniem zazieleniania jedynym elementem wiążącym płatnościami bezpośrednio w ramach WPR z celami UE w zakresie ochrony środowiska i klimatu była zasada wzajemnej zgodności. Podobnie jak w przypadku zazieleniania, zasada wzajemnej zgodności jest obowiązkowa dla rolników korzystających z płatności bezpośrednich w ramach WPR. Różnicę stanowi fakt, że za spełnienie obowiązków w ramach zasady wzajemnej zgodności nie ma przewidzianego wynagrodzenia. Naruszenia tej zasady mogą natomiast skutkować karami obniżającymi wszystkie płatności bezpośrednie na rzecz beneficjentów (zwykle o 1-5%). W ramach zazieleniania z kolei rolnik otrzymuje konkretną płatność za stosowanie się do obowiązkowych praktyk. Zmniejszenia za ich nieprzestrzeganie zasadniczo odpowiadają stosunkowi niezgodnego obszaru do całej powierzchni gospodarstwa podlegającej obowiązkom w zakresie zazieleniania i mogą wynosić do 100% płatności⁶⁴. Począwszy od roku składania wniosków 2017 oprócz tych zmniejszeń nakładane będą kary administracyjne w przypadkach, w których początkowe zmniejszenie przekracza 3%. Kary te będą ograniczać się do 20% płatności przysługującej rolnikowi z tytułu zazieleniania w roku składania wniosków 2017 oraz do 25% w roku składania wniosków 2018.

⁶⁴ Szczegółowe przepisy przedstawiono w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.U. L 181 z 20.6.2014, s. 48).

71. W praktyce zazielenianie funkcjonuje w sposób podobny do zasady wzajemnej zgodności⁶⁵. Płatność z tytułu zazieleniania jest prezentowana jako forma wynagrodzenia za dobra publiczne związane ze środowiskiem i klimatem zapewniane przez rolników. System może być jednak postrzegany także jako mechanizm przewidujący kary za nieprzestrzeganie podstawowych warunków związanych ze środowiskiem i klimatem (podobnych do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska), które towarzyszą systemowi wsparcia dochodów. Jedynym istotnym aspektem różniącym zazielenianie od zasady wzajemnej zgodności jest fakt, iż w przypadku zazieleniania kary za poważne naruszenia są zwykle wyższe.

⁶⁵ Zob. również sprawozdanie specjalne nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie” (<http://eca.europa.eu>).

WNIOSKI I ZALECENIA

72. Podstawowym celem kontroli będącej przedmiotem niniejszego sprawozdania było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dzięki zazielenianiu udało się poprawić wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu zgodnie z celem ustanowionym w przepisach UE.

73. Ogólnie Trybunał stwierdził, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – miało w znaczący sposób przyczynić się do poprawy wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu.

74. Aby odpowiedzieć na to główne pytanie kontrolne, Trybunał przeanalizował:

- a) logikę interwencji, istnienie jasnych i wystarczająco ambitnych celów w zakresie zazieleniania oraz uzasadnienie przydziału środków budżetowych w ramach polityki (zob. **pkt 13-25**);
- b) korzyści dla środowiska i klimatu, jakich można oczekiwać za sprawą zazieleniania (zob. **pkt 26-57**);
- c) poziom złożoności WPR wynikający z wprowadzenia zazieleniania (zob. **pkt 58-71**).

75. Zazielenianie ma dwa odrębne cele. Z jednej strony ma poprawić wyniki WPR w zakresie oddziaływania na środowisko i zmianę klimatu. Z drugiej strony – jako płatność bezpośrednia w ramach WPR – pozostaje ono instrumentem wsparcia dochodów rolników. W odnośnym ustawodawstwie wyraźnie wspomniano jednak tylko o pierwszym z nich (zob. **pkt 13-14**).

76. W ramach płatności z tytułu zazieleniania brakuje w pełni rozwiniętej logiki interwencji. Komisja nie ustanowiła szczegółowych celów ani nie określiła, jakich efektów dla środowiska i klimatu można się spodziewać za sprawą zazieleniania. Na wszelkie oceny skuteczności polityki dodatkowo niekorzystny wpływ będzie miała fragmentaryczna wiedza na temat sytuacji wyjściowej, w szczególności pod względem różnorodności biologicznej i jakości gleby, w tym zawartości węgla organicznego (zob. **pkt 15-16**).

77. Pierwotny wniosek Komisji w sprawie zazieleniania był znacznie ambitniejszy pod względem środowiskowym. Późniejsze „rozmycie” środowiskowych aspektów polityki nie spowodowało zmiany proponowanego poziomu finansowania. Wynosił on od początku 30% płatności bezpośrednich w ramach WPR. W ujęciu średnim dotacje z tytułu zazieleniania znacznie przekraczają koszty ponoszone przez rolników (w tym utracone dochody) w celu spełnienia wymogów w zakresie zazieleniania. Wynika to z faktu, że budżet na płatności zielone został ustanowiony bez powiązania z poziomem ambicji celów środowiskowych polityki. Zazielenianie pozostaje zatem zasadniczo systemem wsparcia dochodów (zob. **pkt 17-25**).

78. Jest mało prawdopodobne, aby zazielenianie przyniosło istotne korzyści dla środowiska i klimatu, przede wszystkim ze względu na znaczny efekt *deadweight*, który ma niekorzystny wpływ na politykę w tym obszarze. Efekt ten wynika przede wszystkim z faktu, że wymogi w zakresie zazieleniania są zazwyczaj mało ambitne i w dużej mierze odzwierciedlają standardowe praktyki rolnicze. Ponadto ze względu na powszechne zwolnienia większość rolników (65%) może korzystać z płatności z tytułu zazieleniania bez faktycznego podlegania obowiązkom w tym zakresie. W rezultacie zazielenianie prowadzi do pozytywnych zmian w praktykach rolniczych na bardzo małej części użytków rolnych w UE. Trybunał oszacował, że rolnicy stworzyli obszary proekologiczne i zwiększyli dywersyfikację upraw jedynie na około 3,5% gruntów ornych, tj. na około 2% wszystkich użytków rolnych w UE. Ponadto, jak wynika z badania JRC, nowe wymogi w zakresie zazieleniania dotyczące trwałych użytków zielonych poskutkowały zmianą w praktykach rolniczych na jedynie 1,5% użytków rolnych w UE. W ujęciu ogólnym w wyniku zazieleniania zmieniono przeznaczenie około 5% gruntów uprawianych w UE (zob. **pkt 26-39**).

79. Trybunał odnotował także, że pewne ograniczenia w koncepcji zazieleniania ograniczały skuteczność trzech praktyk w tym zakresie. Dywersyfikacja upraw nie mogła przynieść takich samych korzyści dla środowiska jak płodozmian. Z kolei wyznaczanie trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym opierało się głównie na kryteriach związanych z różnorodnością biologiczną i było niewystarczająco ukierunkowane na trwałe użytki zielone o dużej zawartości węgla w glebie zlokalizowane poza obszarami Natura 2000. Ponadto przewaga produktywnych typów obszarów proekologicznych w powiązaniu

z brakiem istotnych wymogów w zakresie zarządzania ograniczyły pozytywne oddziaływanie obszarów proekologicznych na różnorodność biologiczną (zob. **pkt 40-50**).

80. Państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą we wdrażaniu zazieleniania, w szczególności w odniesieniu do wyboru typów obszarów proekologicznych i wyznaczania trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym. Trybunał stwierdził zasadniczo, że nie wykorzystują one jednak tej swobody do osiągnięcia jak największych korzyści polityki dla środowiska i klimatu. Nie próbują one identyfikować szczególnych potrzeb związanych z ochroną środowiska i klimatem ani koncentrować się na ich zaspokojeniu z wykorzystaniem praktyk w zakresie zazieleniania, lecz starają się raczej wdrożyć zazielenianie w sposób minimalizujący obciążenia dla nich samych, jak i dla rolników. Komisja dysponuje ograniczonymi uprawnieniami, aby skłonić państwa członkowskie do wyboru wariantów wdrażania zazieleniania, które oferują większe korzyści dla środowiska (zob. **pkt 51-54**).

81. Zazielenianie miało niewielki wpływ na poziom bazowy w przypadku działań środowiskowych w ramach filaru II, głównie ze względu na fakt, że zobowiązania zaproponowane rolnikom w ramach tych działań przekraczały wymogi w zakresie zazieleniania, jeszcze zanim wprowadzono płatności zielone (zob. **pkt 55-57**).

82. Zazielenianie powoduje większą złożoność WPR, co nie jest uzasadnione w świetle oczekiwanych rezultatów tej praktyki (zob. **pkt 78-81**). Złożoność ta wynika zwłaszcza z nakładania się zakresów zazieleniania i innych instrumentów środowiskowych WPR (zasady wzajemnej zgodności i działań środowiskowych w ramach filaru II), co z kolei wiąże się z ryzykiem efektu *deadweight* i podwójnego finansowania. Pewne decyzje i działania podejmowane przez Komisję i państwa członkowskie niwelują to ryzyko. W dokonanej niedawno zmianie prawa wtórnego uwzględniono pewne obawy rolników i państw członkowskich dotyczące złożoności polityki. Trybunał stwierdził ponadto, że Komisja dobrze nadzoruje wdrażanie zazieleniania przez państwa członkowskie (zob. **pkt 58-69**).

83. Zazielenianie jest podobne do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska pod tym względem, że stanowi zasadniczo zbiór podstawowych warunków środowiskowych, które należy spełnić w celu uzyskania wsparcia dochodów. Elementem odróżniającym są

natomiast większe potencjalne kary za nieprzestrzeganie wymogów zazieleniania (zob. **pkt 70-71**).

Zalecenie 1

W ramach następnej reformy WPR Komisja powinna opracować pełną logikę interwencji dla działań UE w zakresie środowiska i klimatu dotyczących rolnictwa, łącznie ze szczegółowymi celami, opartą na aktualnej wiedzy naukowej na temat danych zjawisk.

- a) W ramach logiki interwencji Komisja powinna zdefiniować potrzeby, wkłady, procesy, wyniki, rezultaty, oddziaływania i odnośne czynniki zewnętrzne.
- b) Komisja powinna zdefiniować szczegółowe cele dotyczące wkładu WPR na rzecz osiągnięcia celów UE w zakresie środowiska i klimatu.
- c) Aby umożliwić zaprojektowanie skutecznej polityki, a następnie monitorowanie i ocenę jej realizacji, Komisja powinna opracować modele i zbiory danych dotyczące różnorodności biologicznej, stanu gleby (w tym zawartości węgla w glebie) oraz innych kwestii związanych ze środowiskiem i klimatem.

Docelowy termin realizacji: do końca 2019 r.

Zalecenie 2

W ramach przygotowań do opracowania wniosku dotyczącego kolejnej reformy WPR Komisja powinna dokonać przeglądu i sporządzić bilans z wdrażania obecnej WPR. Podczas opracowywania tego wniosku Komisja powinna kierować się następującymi zasadami:

- a) rolnicy powinni mieć dostęp do płatności w ramach WPR tylko pod warunkiem, że przestrzegają podstawowych norm środowiskowych;
- normy te powinny obejmować kwestie, których dotyczą aktualnie obowiązujące normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i ogólne wymogi w zakresie zazieleniania (które to normy i wymogi mają wykraczać poza obowiązki wynikające z przepisów w dziedzinie ochrony środowiska). Doprowadziłoby to do uproszczenia systemu płatności bezpośrednich w ramach WPR dzięki unikaniu sztucznych i niejasnych różnic między zasadniczo podobnymi instrumentami;

- kary za nieprzestrzeganie tych połączonych norm powinny być wystarczająco dotkliwe, aby działać odstraszająco;
 - aby uniknąć podwójnego finansowania, wszystkie takie normy podstawowe powinny zostać w pełni uwzględnione w poziomie bazowym w zakresie ochrony środowiska mającym zastosowanie do wszelkich planowanych działań dotyczących rolnictwa.
- b) Szczególne, lokalne potrzeby związane z ochroną środowiska i klimatem mogą zostać odpowiednio uwzględnione poprzez wzmocnione programowane działania w zakresie rolnictwa opierające się na:
- osiągnięciu celów polityki;
 - poziomie finansowania odzwierciedlającym szacowane średnie poniesione koszty i utracone dochody w związku z działaniami i praktykami wykraczającymi poza poziom bazowy w zakresie ochrony środowiska.
- c) W przypadku gdy państwa członkowskie mają możliwość wyboru różnych wariantów podczas wdrażania WPR, należy od nich wymagać wykazania, przed przystąpieniem do wdrażania, że wybierane przez nie warianty skutecznie i wydajnie przyczynią się do osiągnięcia celów polityki.
- Docelowy termin realizacji: do końca 2019 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył członek Trybunału Obrachunkowego Phil WYNN OWEN, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 listopada 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I**Kształtowanie się wskaźnika trwałych użytków zielonych**

Państwo członkowskie	Roczny wskaźnik w 2016 r.			Wskaźnik referencyjny dla lat 2015-2020			Wskaźnik referencyjny dla lat 2007-2014		
	Łączne zadeklarowane użytki rolne (ha)	Zadeklarowane trwałe użytki zielone (ha)	Roczny wskaźnik w %	Łączne zadeklarowane użytki rolne (ha)	Zadeklarowane trwałe użytki zielone (ha)	Wskaźnik referencyjny w %	Łączne zadeklarowane użytki rolne (ha)	Zadeklarowane trwałe użytki zielone (ha)	Wskaźnik referencyjny w %
BE	1 314 400	448 987	34,2%	1 315 486	443 224	33,7%	1 353 009	454 292	33,6%
BG	3 715 306	430 730	11,6%	3 679 813	429 132	11,7%	3 384 244	441 710	13,1%
CZ	3 052 450	568 829	18,6%	3 060 035	562 796	18,4%	3 499 205	771 052	22,0%
DK	2 406 971	187 406	7,8%	2 432 797	188 410	7,7%	2 794 151	218 588	7,8%
DE	15 837 869	4 225 999	26,7%	15 910 715	4 275 141	26,9%	17 079 413	5 024 490	29,4%
EE	780 945	191 413	24,5%	808 521	226 379	28,0%	862 508	229 640	26,6%
IE	4 492 546	4 146 476	92,3%	4 529 921	4 126 327	91,1%	4 739 370	4 306 615	90,9%
EL	3 474 055	1 113 762	32,1%	3 351 290	1 148 530	34,3%	4 309 659	1 348 970	31,3%
ES	19 282 905	5 188 284	26,9%	17 924 941	4 738 728	26,4%	22 810 689	4 977 008	21,8%
FR	26 443 752	8 308 807	31,4%	26 084 955	8 138 942	31,2%	27 191 897	8 065 062	29,7%
HR	943 389	128 516	13,6%	877 953	112 044	12,8%	1 021 088	126 663	12,4%
IT ¹	8 388 012	1 352 638	16,1%	8 388 012	1 318 111	15,7%	10 268 869	1 949 256	19,0%
CY	133 987	2 622	2,0%	132 259	2 994	2,3%	141 133	154	0,1%
LV	1 402 663	320 117	22,8%	1 396 574	310 985	22,3%	1 534 046	371 539	24,2%
LT	2 683 626	695 077	25,9%	2 680 109	577 221	21,5%	2 568 706	417 962	16,3%
LU	116 009	61 497	53,0%	118 283	60 716	51,3%	122 858	58 929	48,0%
HU	4 657 441	576 847	12,4%	4 649 119	583 495	12,6%	5 091 878	134 447	2,6%
NL	1 703 370	690 270	40,5%	1 733 770	704 152	40,6%	1 951 645	470 383	24,1%
AT	2 060 208	904 038	43,9%	1 963 729	852 273	43,4%	2 887 353	1 458 766	50,5%
PL	11 893 373	1 849 142	15,5%	11 813 509	1 694 509	14,3%	14 112 797	2 352 294	16,7%
PT	2 370 452	893 592	37,7%	2 314 906	884 013	38,2%	3 357 552	815 454	24,3%
RO	7 513 858	1 675 808	22,3%	7 277 405	1 741 649	23,9%	9 411 557	2 029 630	21,6%
SL ¹	412 748	234 513	56,8%	412 748	231 666	56,1%	459 554	273 804	59,6%
SK	1 697 140	390 167	23,0%	1 717 269	400 310	23,3%	1 854 458	504 402	27,2%
FI	2 042 392	134 006	6,6%	2 076 488	132 482	6,4%	2 287 868	16 935	0,7%
SE	2 522 147	424 332	16,8%	2 613 443	374 188	14,3%	3 186 163	564 182	17,7%
UK ²	13 807 482	8 547 962	61,9%	13 939 630	9 037 730	64,8%	16 099 487	9 694 376	60,2%
Ogółem UE	145 149 497	43 691 838	30,1%	143 203 679	43 296 146	30,2%	164 381 157	47 076 603	28,6%

¹ Najnowsze dane z 2015 r.

² W przypadku Anglii najnowsze dane pochodzą z 2015 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Załącznik II**Najważniejsze dane na temat wdrożenia wymogu dotyczącego trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym w 2016 r.**

Państwo członkowskie	Trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym łącznie			Trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach Natura 2000			Trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym poza obszarami Natura 2000			Trwałe użytki zielone łącznie	Trwałe użytki zielone na obszarach Natura 2000		Trwałe użytki zielone poza obszarami Natura 2000	
	(jako % wszystkich trwałych użytków zielonych)			(jako % wszystkich trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym)			(jako % wszystkich trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym)				(jako % wszystkich trwałych użytków zielonych)		(jako % wszystkich trwałych użytków zielonych)	
	(ha)			(ha)			(ha)			(ha)	(ha)		(ha)	
BE	14 640	3%		11 152	76%	21%	3 488	24%	1%	486 600	54 212	11%	432 388	89%
BG	425 491	33%		425 491	100%	100%	0	0%	0%	1 271 320	426 348	34%	844 972	66%
CZ	416 962	43%		138 737	33%	101%	278 225	67%	33%	960 080	137 384	14%	822 696	86%
DK	9 547	5%		9 547	100%	18%	0	0%	0%	195 480	53 544	27%	141 936	73%
DE	543 674	12%		543 674	100%	57%	0	0%	0%	4 620 980	958 000	21%	3 662 980	79%
ET	687	0%		687	100%	2%	0	0%	0%	324 560	36 725	11%	287 835	89%
IE	30 175	1%		30 175	100%	92%	0	0%	0%	3 915 770	32 933	1%	3 882 837	99%
EL	458 258	22%		458 258	100%	103%	0	0%	0%	2 102 380	443 996	21%	1 658 384	79%
ES	2 492 436	31%		2 492 436	100%	121%	0	0%	0%	7 962 040	2 053 279	26%	5 908 761	74%
HR	76 487	12%		76 487	100%	105%	0	0%	0%	618 070	73 126	12%	544 944	88%
IT	1 267 973	38%		1 050 647	83%	121%	217 326	17%	0%	3 316 430	869 545	26%	2 446 885	74%
CY	740	40%		740	100%	95%	0	0%	0%	1 850	777	42%	1 073	58%
LV	9 703	1%		3 762	39%	6%	5 941	61%	1%	654 260	62 634	10%	591 626	90%
LT	66 313	12%		66 313	100%	100%	0	0%	0%	560 100	66 557	12%	493 543	88%
LU	6 526	10%		3 025	46%	35%	3 501	54%	6%	66 900	8 573	13%	58 327	87%
HU	460 145	65%		460 145	100%	92%	0	0%	0%	702 720	499 692	71%	203 028	29%
NL	48 984	6%		48 984	100%	95%	0	0%	0%	773 090	51 451	7%	721 639	93%
AT	24 795	2%		24 795	100%	9%	0	0%	0%	1 296 270	269 414	21%	1 026 856	79%
PL	256 825	8%		256 825	100%	41%	0	0%	0%	3 206 310	622 927	19%	2 583 383	81%
RO	679 522	15%		679 522	100%	88%	0	0%	0%	4 398 350	769 100	17%	3 629 250	83%
SL	20 850	7%		20 850	100%	28%	0	0%	0%	284 780	73 909	26%	210 871	74%
SK	142 239	27%		142 239	100%	95%	0	0%	0%	518 340	149 651	29%	368 689	71%
FI	3 143	10%		3 143	100%	111%	0	0%	0%	30 670	2 834	9%	27 836	91%
SE	49 058	11%		49 058	100%	104%	0	0%	0%	448 650	47 325	11%	401 325	89%
UK	580 112	5%		561 491	97%	47%	18 621	3%	0%	10 791 520	1 198 646	11%	9 592 874	89%
Ogółem UE*	8 085 285	16%		7 558 183	93%	84%	527 102	7%	1%	49 507 520	8 962 582	18%	40 544 938	82%

* W tabeli nie uwzględniono Francji i Portugalii (ze względu na brak kompletnych danych) ani Malty, która nie posiada żadnych trwałych użytków zielonych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Załącznik III**Najważniejsze dane na temat wdrożenia wymogu dotyczącego obszarów proekologicznych w 2016 r.**

Państwo członkowskie	grunty orne objęte obowiązkiem w zakresie obszarów proekologicznych	wymagane obszary proekologiczne: 5% gruntów ornych objętych obowiązkiem w zakresie obszarów proekologicznych	wszystkie zadeklarowane obszary proekologiczne	Obszary proekologiczne zadeklarowane powyżej wymaganego minimum	produktywne obszary proekologiczne					nieproduktywne obszary proekologiczne						
					Wszystkie produktywne obszary proekologiczne		w tym			Wszystkie nieproduktywne obszary proekologiczne		w tym				
							uprawy wiążące azot		międzyplony			grunty ugorowane		elementy krajobrazu		
	(ha)	(ha)	(ha)	(w %)	(ha)	(jako % wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych)	(ha)	(jako % wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych)	(ha)	(jako % wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych)	(ha)	(jako % wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych)	(ha)	(jako % wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych)	(ha)	(jako % wszystkich zadeklarowanych obszarów proekologicznych)
BE	706 984	35 349	53 315	51%	49 223	92%	1 746	4%	47 438	89%	4 205	8%	1 629	3%	1 791	3%
BG	2 992 629	149 631	210 043	40%	109 760	52%	91 013	32%	18 227	9%	108 047	51%	105 239	50%	1 740	1%
CZ	2 396 918	119 846	178 209	49%	164 840	92%	132 623	72%	32 196	18%	13 370	8%	10 638	6%	2 361	1%
DK	2 106 321	105 316	108 850	3%	77 348	71%	nie wybrano		76 298	70%	32 564	30%	25 693	24%	969	1%
DE	10 738 721	536 936	681 520	27%	392 623	58%	120 662	16%	271 360	40%	263 565	39%	181 275	27%	74 855	11%
ET	399 630	19 981	39 807	99%	29 852	75%	29 852	65%	nie wybrano		9 954	25%	8 987	23%	968	2%
IE	317 777	15 889	39 117	146%	5 210	13%	4 401	12%	784	2%	34 177	87%	555	1%	30 896	79%
EL	672 977	33 649	111 797	232%	53 492	48%	53 492	51%	nie wybrano		58 305	52%	58 152	52%	55	0%
ES	9 337 789	466 889	1 497 885	221%	496 942	33%	496 942	33%	nie wybrano		1 009 038	67%	969 662	65%	nie wybrano	
HR	523 344	26 167	73 255	180%	55 714	76%	51 466	72%	4 239	6%	17 550	24%	11 241	15%	677	1%
IT	3 352 576	167 629	307 295	83%	228 102	74%	227 851	72%	nie wybrano		84 716	28%	79 758	26%	2 117	1%
CY	61 862	3 093	9 123	195%	2 983	33%	2 983	24%	nie wybrano		6 140	67%	5 806	64%	224	2%
LV	826 932	41 347	81 369	97%	33 743	41%	31 726	30%	2 017	2%	47 626	59%	46 101	57%	1 525	2%
LT	2 103 701	105 185	251 038	139%	188 796	75%	182 463	56%	5 349	2%	69 617	28%	68 575	27%	58	0%
LU	47 818	2 391	3 668	53%	2 738	75%	957	29%	1 782	49%	930	25%	165	5%	528	14%
HU	3 348 571	167 429	298 598	78%	204 897	69%	148 305	45%	56 366	19%	93 927	31%	83 008	28%	7 011	2%
MT	91	5	17	264%	14	84%	14	60%	nie wybrano		3	16%	3	16%	0	0%
NL	582 736	29 137	60 378	107%	59 503	99%	3 821	7%	55 675	92%	881	1%	nie wybrano		875	1%
AT	305 859	15 293	20 837	36%	13 647	65%	10 174	54%	3 394	16%	7 269	35%	7 182	34%	8	0%
PL	5 791 052	289 553	408 652	41%	356 890	87%	197 531	49%	158 858	39%	52 262	13%	32 134	8%	8 723	2%
PT	405 779	20 289	38 882	92%	7 521	19%	7 521	15%	nie wybrano		31 361	81%	29 578	76%	233	1%
RO	5 103 229	255 161	383 267	50%	380 281	99%	272 468	68%	107 788	28%	3 011	1%	nie wybrano		2 524	1%
SL	70 803	3 540	5 705	61%	5 391	94%	4 357	43%	1 034	18%	328	6%	328	6%	nie wybrano	
SK	1 220 965	61 048	89 208	46%	56 227	63%	46 945	55%	9 113	10%	33 150	37%	30 787	35%	2 070	2%
FI	413 588	20 679	27 312	32%	7 297	27%	7 296	25%	nie wybrano		20 012	73%	20 011	73%	0	0%
SE	1 379 908	68 995	118 308	71%	51 091	43%	36 014	29%	13 897	12%	68 397	58%	62 111	52%	5 107	4%
UK	4 795 556	239 778	497 274	107%	190 481	38%	178 624	34%	11 839	2%	306 822	62%	194 966	39%	71 744	14%
Ogółem UE*	60 004 114	3 000 206	5 594 727	86%	3 224 604	58%	2 341 247	39%	877 653	16%	2 377 228	46%	2 033 582	39%	217 060	5%

* W tabeli nie uwzględniono Francji ze względu na brak kompletnych danych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji Europejskiej.

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„ZAZIELENIANIE: BARDZIEJ ZŁOŻONY SYSTEM WSPARCIA DOCHODÓW, JESZCZE NIESKUTECZNY POD WZGLĘDEM ŚRODOWISKOWYM”

STRESZCZENIE

IV. W opinii Komisji zazielenianie może przyczynić się do poprawy oddziaływania WPR na środowisko i zmianę klimatu w porównaniu z okresem poprzedzającym jego wprowadzenie. Przykładem nowego zobowiązania jest wymóg tworzenia obszarów proekologicznych na określonym odsetku gruntów ornych. Dzięki ograniczeniu możliwości przekształcania trwałych użytków zielonych zapewniono skuteczniejszą ochronę tych pastwisk na szczeblu krajowym i regionalnym.

Ogólnie zazielenianie dotyczy gospodarstw obejmujących dużą część użytków rolnych (77 % w 2016 r.). Ponadto Komisja w swoich sprawozdaniach dotyczących zazieleniania przyznała, że istnieje możliwość zwiększenia skuteczności wdrożenia tego komponentu, a szereg wprowadzonych zmian regulacyjnych przełożyło się na uproszczenie funkcjonowania systemu i poprawę jego wyników w zakresie oddziaływania na środowisko. Dla przykładu: od 2018 r. obowiązywać będzie zakaz stosowania środków ochrony roślin w obszarach proekologicznych, który znacznie przyczyni się do poprawy wyników zazieleniania w zakresie oddziaływania na środowisko.

V. Zazielenianie polega na zapewnianiu wsparcia dochodów oddzielonego od produkcji, nagradzającego rolników za dostarczanie podstawowych dóbr publicznych. Jest zatem różnica między płatnościami wypłacanymi w ramach zazieleniania, tzn. płatnościami znormalizowanymi, a bardziej ukierunkowanymi i ambitnymi działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi stanowiącymi rekompensatę za poniesione koszty i utracone dochody wykraczające poza poziom podstawowy określony w wymogach. Aby uprościć zarządzanie, płatności z tytułu zazieleniania są płatnościami znormalizowanymi. Płatności te nie mają odzwierciedlać kosztów poniesionych przez rolników ani wartości oczekiwanych podstawowych korzyści dla środowiska i klimatu. Skutecznym środkiem odstraszającym jest udział powiązanych płatności bezpośrednich (30 % plus ewentualne kary do 7,5 % płatności bezpośrednich). Dzięki wysokiemu udziałowi płatności bezpośrednich i obowiązkowi ich dokonywania niemal wszyscy rolnicy podlegający obowiązkom w zakresie zazieleniania stosują praktyki w zakresie zazieleniania, co przekłada się na ich szerokie upowszechnianie.

VI. W rozumieniu Komisji efekt zdarzenia występującego niezależnie uwzględnia nie tylko zmiany praktyk wymuszone na rolnikach przez zazielenianie, ale także zachowanie istniejących, korzystnych dla środowiska i klimatu praktyk i obszarów, np. ugorów, ochrony żywopłotów i stref buforowych. Jest to tym ważniejsze, że czynniki zewnętrzne wzmagają obecne dążenie do intensyfikacji i specjalizacji produkcji. Po uwzględnieniu tego skutku zazieleniania efekt zdarzenia występującego niezależnie przywołany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy będzie w opinii Komisji mniejszy. Zazielenianie wykazuje także potencjał poprawy wyników w zakresie oddziaływania WPR na środowisko. Możliwości te dają obszar podlegający wymogom w zakresie zazieleniania, w którym rolnicy zobowiązani są dokonywać takich zmian lub zachowywać istniejące dobre praktyki.

VIII.

Podpunkt pierwszy: Choć Komisja zasadniczo przyjmuje zalecenie nr 1, to na tym etapie nie może podjąć konkretnych zobowiązań dotyczących wniosków ustawodawczych w okresie po 2020 r.

i docelowego terminu wdrożenia. Rozpoczęto już jednak prace nad dalszym opracowywaniem logiki interwencji instrumentów środowiskowych i klimatycznych WPR, w tym zazieleniania.

Podpunkt drugi: Komisja przyjmuje pierwsze zdanie zalecenia nr 2 i jest już w trakcie dokonywania przeglądu i sporządzania bilansu wdrażania obecnej WPR w ramach przygotowań do opracowania wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących WPR po 2020 r. W tym zakresie Komisja opublikowała już dwa sprawozdania w sprawie wdrażania zazieleniania w 2016 i 2017 r.

Choć Komisja zasadniczo przyjmuje pozostałą treść zalecenia nr 2, to na tym etapie nie może podjąć konkretnych zobowiązań dotyczących wniosków ustawodawczych w okresie po 2020 r. i docelowego terminu wdrożenia.

UWAGI

Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 16 lit. a) i b) i ramki 2:

Celem zazieleniania jest poprawa wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki wprowadzeniu trzech wymogów obejmujących następujące cele środowiskowe i klimatyczne: różnorodność biologiczna (głównie za pomocą obszarów proekologicznych), sekwestracja dwutlenku węgla (głównie dzięki ochronie trwałych użytków zielonych) i jakość gleby (głównie dzięki dywersyfikacji upraw). Nie ulega wątpliwości, że zazielenianie ma jedynie przyczynić się do skuteczniejszego rozwiązywania tych kwestii środowiskowych i klimatycznych. Właściwym wskaźnikiem oceny stopnia osiągnięcia celu zazieleniania jest obszar objęty co najmniej jednym wymogiem w zakresie zazieleniania, a celem jest zmaksymalizowanie tego obszaru. Jak podkreśla Europejski Trybunał Obrachunkowy, ustanowienie takich celów szczegółowych i precyzyjna ocena wkładu zazieleniania w osiąganie każdego celu środowiskowego i klimatycznego są same w sobie trudne ze względu na wiele zewnętrznych i wewnętrznych czynników, jakie należy wziąć pod uwagę.

Ramka 2 – Różnorodność biologiczna i gleba: brak jasności co do aktualnej sytuacji i celów do osiągnięcia

Gleba

Komunikat Komisji „Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby” to wciąż najbardziej kompleksowe unijne ramy ukierunkowane na rozwiązywanie różnych form degradacji gleby. Od 2006 r. dzięki filarom nieustawodawczym osiągnięto znaczne postępy, w tym włączono ochronę gleby do polityk UE, w szczególności do WPR. Na szczecelu UE wciąż nie przyjęto konkretnych celów w zakresie ochrony gleby, co wynika z braku unijnego prawodawstwa w sprawie gleby (wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej ramy dla ochrony gleby (COM(2006) 231) wycofano po ośmiu latach wskutek jego zablokowania przez mniejszość w Radzie). Na szczecelu UE podjęto szereg działań, np. powołano unijną grupę ekspertów ds. ochrony gleby, której zadaniami są: wypełnianie zobowiązań wynikających z 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska i rozważenia ewentualnej nowej inicjatywy UE w odniesieniu do gleby. Opublikowana niedawno inwentaryzacja polityk na rzecz ochrony gleby na szczecelu UE i państw członkowskich¹ wykazała, że zapisy dotyczące ochrony gleby wciąż znajdują się w wielu różnych instrumentach polityki.

19. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 16 lit. a) i b) i ramki 2 oraz odpowiedź Komisji do pkt 20.

¹ http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/Soil_inventory_report.pdf.

b) Obserwacja skutków obejmie kilka lat, a ich efekt jest wypadkową kilku czynników, m.in. oczekiwanego wpływu obszarów proekologicznych.

20. Choć w ocenie skutków nie przedstawiono precyzyjnej ilościowej oceny oczekiwanych korzyści dla środowiska, z chwilą przyjęcia oceny przez Komisję zdefiniowano cele każdego wymogu w zakresie zazieleniania. Pierwotnym celem tworzenia obszarów proekologicznych jest zwiększenie różnorodności biologicznej, głównym zamysłem ochrony trwałych użytków zielonych jest zapewnienie pochłaniania dwutlenku węgla, a dywersyfikację upraw (podobnie jak początkowo płodozmianem) wprowadzono dla utrzymania jakości gleby. Dla niektórych praktyk, w szczególności dywersyfikacji upraw i tych związanych z trwałymi użytkami zielonymi, cele wyznaczono na podstawie istniejących publikacji naukowych. Następujące po nich dyskusje były skoncentrowane na tym, co miało zostać osiągnięte za pomocą zazieleniania, jednak nie zostało to ujęte w sposób ilościowy.

Zbiorna odpowiedź Komisji do pkt 23 i 24:

Zazielenianie jest środkiem wsparcia dochodów oddzielnym od produkcji, na podstawie którego rolnicy są nagradzani za dostarczanie dóbr publicznych związanych ze środowiskiem i klimatem. Jest zatem różnica między płatnościami wypłacanymi w ramach zazieleniania, tzn. płatnościami znormalizowanymi, a bardziej ukierunkowanymi i ambitnymi działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi stanowiącymi rekompensatę za poniesione koszty i utracone dochody wykraczające poza poziom podstawowy określony w wymogach. Aby uprościć zarządzanie, płatności z tytułu zazieleniania są płatnościami znormalizowanymi. Płatności te nie mają odzwierciedlać kosztów poniesionych przez rolników ani wartości oczekiwanych podstawowych korzyści dla środowiska i klimatu. Skutecznym środkiem odstraszającym jest udział powiązanych płatności bezpośrednich (30 % plus ewentualne kary do 7,5 % płatności bezpośrednich). Dzięki wysokiemu udziałowi płatności bezpośrednich i obowiązkowi ich dokonywania niemal wszyscy rolnicy podlegający obowiązkom w zakresie zazieleniania stosują praktyki w zakresie zazieleniania, co przekłada się na ich szerokie upowszechnianie.

25. Zazielenianie wraz z innymi instrumentami polityki przyczynia się do osiągnięcia pewnych ogólnych celów środowiskowych, np. zwiększenia zawartości materii organicznej w glebie czy ochrony krajobrazu i jakości wody. Stąd niezwykle trudnym zadaniem jest wydzielenie konkretnej wartości gospodarczej z oczekiwanych korzyści dla środowiska i klimatu wynikających z zazieleniania realizowanego dla osiągnięcia tych celów ogólnych.

e) Zob. odpowiedź Komisji do pkt 16.

Zbiorna odpowiedź Komisji do pkt 29 i 31:

W kwestii zmiany praktyk Komisja jest zdania, że najbardziej miarodajnym wskaźnikiem wdrażania zazieleniania jest liczba gospodarstw uczestniczących. Pod tym względem Komisja odnotowuje, że zazielenianie przyczyniło się do wprowadzenia dywersyfikacji upraw do 13 % gospodarstw i utworzenia obszarów proekologicznych w 37 % gospodarstw². Przeprowadzenie oceny wpływu tych zmian na środowisko w poszczególnych obszarach nie jest zadaniem łatwym, ponieważ osiągnięte korzystne rezultaty mają być odczuwalne także poza samym terenem objętym zmianami. Oddziaływanie to zależy od wprowadzonych dobrych praktyk.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 34.

² Zob. Rys. 5.

Zbiorcza odpowiedź Komisji do pkt 32 i 33:

Zdaniem Komisji wiarygodnym wskaźnikiem potencjału zazieleniania do poprawy wyników WPR w zakresie oddziaływania na środowisko jest udział terenów objętych co najmniej jednym wymogiem w zakresie zazieleniania. W istocie wskaźnik ten odzwierciedla liczbę obszarów, na których wymogi w zakresie zazieleniania uzupełniają się i tworzą synergie, m.in. w połączeniu z takimi środkami jak normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne. Końcowy wpływ zazieleniania na środowisko i klimat jest oczywiście także zależny od tego, na ile ambitne są wymogi obowiązujące na danym obszarze, np. podniesienie udziału obszarów proekologicznych z 5 % do 7 %. Dla wyniku końcowego kluczowy jest jednak aspekt ilościowy, tzn. sam obszar uczestniczący. W 2016 r. gospodarstwa objęte co najmniej jednym wymogiem w zakresie zazieleniania odpowiadały za 77 % całkowitej powierzchni użytków rolnych. Do monitorowania zazieleniania stosuje się także inne wskaźniki obejmujące bardziej szczegółowe wymogi w zakresie zazieleniania, np. udział procentowy obszarów proekologicznych w gruntach ornych (w oparciu o powierzchnię obszarów proekologicznych zadeklarowanych przez rolników). Wskaźniki takie poddawane są szczegółowej analizie we wszystkich opublikowanych sprawozdaniach dotyczących zazieleniania, a mianowicie w dokumencie roboczym służb Komisji z 2016 r. i sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obszarów proekologicznych z 2017 r.

Ponadto zmiana praktyk gospodarki rolnej nie jest celem koniecznym wymogów w zakresie zazieleniania (zob. odpowiedź Komisji do pkt 34).

34. W rozumieniu Komisji efekt zdarzenia występującego niezależnie uwzględnia nie tylko zmiany praktyk wymuszone na rolnikach przez zazielenianie, ale także zachowanie istniejących, korzystnych dla środowiska i klimatu praktyk i obszarów, w szczególności takich, w których czynniki zewnętrzne wzmacniają dążenie do intensyfikacji produkcji, np. zmniejszenie powierzchni trwałych użytków zielonych i ugorów. Dla przykładu: celem uproszczenia wymóg w zakresie obszarów proekologicznych nie nakłada obowiązku tworzenia nowych elementów ani obszarów proekologicznych w każdym gospodarstwie, w którym takie elementy lub obszary istnieją już na wymaganym poziomie. Zazielenianie chroni i promuje jednak takie elementy i obszary, zapobiegając ich zniszczeniu w wyniku intensyfikacji. Po uwzględnieniu tego skutku zazieleniania efekt zdarzenia występującego niezależnie przywołany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy byłby mniejszy.

39. Rolnicy ekologiczni uznawani za „ekologicznych z zasady” dostarczają dobra publiczne wykraczające poza dobra publiczne dostarczane w efekcie zazieleniania. Drobnii producenci rolni są zwolnieni z wymogów w zakresie zazieleniania ze względu na potrzebę uproszczenia oraz relację kosztów do korzyści. Obszar objęty systemem dla małych gospodarstw jest jednak ograniczony (7 % obszaru objętego płatnościami bezpośrednimi).

45. Ochrona trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym jest ukierunkowana przede wszystkim na sieć Natura 2000, która obejmuje obszary najcenniejsze pod względem różnorodności biologicznej.

46. Choć ogólnym celem ochrony trwałych użytków zielonych jest zachowanie zapasów węgla, celem ochrony szczególnej kategorii trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym jest zachowanie różnorodności biologicznej i dalsze przyczynianie się do uzyskiwania dobrych stanów ochrony dla siedlisk typu trwałe użytki zielone wymienionych w załączniku I dyrektywy 92/43/EWG, gatunków zależnych od zarządzania trwałymi użytkami zielonymi wymienionych w załączniku II dyrektywy 92/43/EWG i gatunków ptaków chronionych na mocy dyrektywy 2009/147/WE w obrębie obszarów specjalnej ochrony, w których znajdują się trwałe użytki zielone. W istocie istnieją silne powiązania z niektórymi przepisami dyrektywy ptasiej

i dyrektywy siedliskowej. Na podstawie obowiązującego prawodawstwa należy zatem lepiej zdefiniować cele, ukierunkowując je przede wszystkim na różnorodność biologiczną.

48. Uprawy wiążące azot i międzyplony są w istocie ważnymi obszarami proekologicznymi, jednak grunty ugorowane – a więc obszary nieproduktywne, to drugi najważniejszy rodzaj obszaru proekologicznego, który w 2015 r. odpowiadał za 38 % całkowitej powierzchni obszarów proekologicznych. Przy stosowaniu odpowiednich wymogów dotyczących zarządzania grunty ugorowane mają korzystny wpływ na środowisko i klimat, stąd waga tego rodzaju obszarów proekologicznych prawdopodobnie zwiększy wartość dodaną obszarów proekologicznych.

50. W opinii Komisji istotnym postępowaniem na rzecz poprawy stanu różnorodności biologicznej produktywnych obszarów proekologicznych jest ostatnia zmiana aktu delegowanego³, na mocy której doprecyzowano praktyki zarządzania, np. wprowadzono zakaz stosowania środków ochrony roślin na produktywnych obszarach proekologicznych i minimalne okresy, w których na polach musi występować pokrywa roślinna. Zmiany te powinny znacznie poprawić wymogi dotyczące zarządzania na podlegających im produktywnych obszarach proekologicznych.

54. Komisja aktywnie nadzoruje wdrażanie zazieleniania przez państwa członkowskie i podejmuje działania następcze w przypadku nieprawidłowego wdrażania unijnych zasad. Możliwości oceny Komisji są jednak ograniczone, jako że Komisja nie może szczegółowo oceniać, czy dana decyzja jest właściwa pod względem ochrony środowiska w kontekście uwarunkowań krajowych lub lokalnych.

57. Ciągłość jest jednym z najważniejszych elementów wsparcia działań rolno-środowiskowo-klimatycznych. Lepsze wyniki zapewnia wdrażanie skutecznych i przynoszących efekty systemów obejmujących więcej niż jeden okres programowania.

Choć można spodziewać się, że wprowadzenie zazieleniania przyczyni się do przyjęcia bardziej ambitnych celów działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, to nie w każdym przypadku należy oczekiwać takich efektów. Po pierwsze, zazielenianie nie wchodzi w skład scenariusza odniesienia działań rolno-środowiskowo-klimatycznych. W ramach tych działań należy unikać płatności pokrywających się z zazielenianiem (które *de facto* podnosi próg kwalifikowalności do wyższych premii), przy czym elementami tego środka powinny pozostać działania, za które nie przysługuje wynagrodzenie. Po drugie, zwłaszcza w przypadku zobowiązań dotyczących dywersyfikacji upraw, łatwiej ocenić wpływ zazieleniania, gdyż utrzymanie wsparcia wymaga bardziej ambitnej dywersyfikacji niż ta narzucona przez zazielenianie.

58. W opinii Komisji ryzyko pokrywania się zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności oraz zazieleniania i środków ochrony środowiska realizowanych w ramach rozwoju obszarów wiejskich jest adekwatnie uregulowane prawnie. W ostatnim przywołanym przypadku ramy prawne nie wykluczają pokrywania się zazieleniania i zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, pod warunkiem że wsparcie danej praktyki zapewniane jest tylko raz, tzn. wyeliminowane jest ryzyko podwójnego finansowania.

Zbiorna odpowiedź Komisji do pkt 59 i 60:

Kwestię ryzyka pokrywania się zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności przywołaną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy uregulowano przepisami ustawodawczymi. Elementy lub praktyki wymagane w różnych państwach członkowskich w ramach zasady wzajemnej zgodności

³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1155 z dnia 15 lutego 2017 r. zmieniające rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014 (Dz.U. L 167 z 30.6.2017, s. 1–15).

wyznaczają natomiast poziom bazowy praktyk w zakresie zazieleniania na szczeblu UE. Dla przykładu: jednym z możliwych wymogów zasady wzajemnej zgodności jest stosowanie międzyplonu jednogatunkowego, jednak obszar stosowania międzyplonu uznaje się za obszar proekologiczny tylko wtedy, gdy do mieszanki międzyplonowej zostanie dodany drugi gatunek. Oba instrumenty działają więc w synergii: zasada wzajemnej zgodności jest zasadą ustawową, a wymogi dotyczące obszarów proekologicznych promują bardziej korzystny wpływ na środowisko.

66. Przegląd zazieleniania stanowił część uproszczenia WPR przeprowadzanego w kontekście realizacji przez Komisję programu REFIT dla 2016 r. Była to odpowiedź na podjęte przez Komisję w deklaracji z 2 kwietnia 2014 r. zobowiązania do podsumowania doświadczenia, obciążenia administracyjnego, wpływu na równe warunki działania i wpływu na potencjał produkcyjny na szczeblu UE po upływie roku od rozpoczęcia wdrożenia. W czerwcu 2016 r. wydano dokument roboczy służb Komisji⁴.

Na podstawie przeglądu Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (AGRI) opracowała zestaw konkretnych propozycji na rzecz uproszczenia. Stanowią one zrównoważony pakiet precyzujący obowiązujące przepisy, zwłaszcza te dotyczące obszarów proekologicznych, opracowany w celu zapewnienia lepszego zrozumienia i skuteczniejszego wdrażania przepisów zarówno przez rolników, jak i przez jednostki administracyjne.

W tym celu Komisja złożyła akt delegowany (zmieniający rozporządzenie delegowane (UE) nr 639/2014). Tekst ten został przyjęty przez obu współprawodawców, a jego publikacja miała miejsce w dniu 30 czerwca 2017 r.⁵.

Na podstawie trzynastu środków zostaną dostosowane warunki zarządzania i zapewnione zachęty dla rolników do deklarowania elementów krajobrazu i stref buforowych. Na przykład:

- w przypadku podobnych elementów krajobrazu i stref buforowych obszarów proekologicznych połączono niektóre kategorie i uproszczono powiązane wymogi. Pozwoli to uniknąć dezorientacji i wyeliminować źródła błędów.
- W kwestii przyjętych wymiarów maksymalnych i lokalizacji elementów krajobrazów przyjęto elastyczne podejście, co pozwoli zwłaszcza na włączenie większej liczby rodzajów obszarów proekologicznych, np. żywopłotów i miedz śródpolnych.
- Niektóre warunki zostały zniesione. Taką decyzję podjęto w odniesieniu do przypadków, w których trudno uzasadnić przekładanie się obowiązujących wymogów na korzyści dla środowiska, jak w przypadku np. wymogu wysiewania roślin wiążących azot w siewie czystym.

Należy podkreślić, że celem niektórych poprawek jest zwiększenie wyników tej polityki w zakresie oddziaływania na środowisko i ogólnej wiarygodności zazieleniania płatności bezpośrednich z 2013 r.

Obejmują one minimalny okres uprawy lub utrzymania niektórych elementów, np. międzyplonów i gruntów ugorowanych, jak również ogólny zakaz stosowania środków ochrony roślin na obszarach uprawianych zakwalifikowanych jako obszary proekologiczne. Zakaz odzwierciedla cel płatności: stosowanie środków ochrony roślin nie może być uznawane za zgodne z celem

⁴ SWD(2016) 218 final z 22.6.2016.

⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2017/1155.

zachowania i zwiększania różnorodności biologicznej na obszarach, których powierzchnia odpowiada za zaledwie 5 % gruntów ornych.

67. Od 2015 r. na mocy aktów wykonawczych i wytycznych przyjęto liczne środki upraszczające w celu wsparcia państw członkowskich we wdrażaniu zazieleniania. Najważniejsze zmiany dotyczące obszarów proekologicznych dotyczyły:

- uproszczenia kryterium dotyczącego wielkości niektórych elementów i możliwości wyboru przeznaczenia danego obszaru, np. jako strefy buforowej lub między śródpolnej;
- umożliwienia rolnikom wprowadzania pewnych zmian w zakresie rodzaju i lokalizacji po złożeniu wniosku o przyznanie wsparcia;
- dopuszczenia sytuacji, w której nie wszystkie potencjalne trwałe obszary proekologiczne muszą być mapowane w warstwie obszarów proekologicznych;
- przyjęcia bardziej elastycznego podejścia do rozróżniania między żywopłotami a pasami zadrzewionymi i zadrzewieniem liniowym, jak również do łączenia rodzajów obszarów proekologicznych;
- doprecyzowania definicji (nieścisłości w definicjach żywopłotu i pasa zadrzewionego);
- włączenia przylegających elementów krajobrazu znajdujących się w pobliżu działki rolnej.

Ramka 5 – Duże obciążenie związane z tworzeniem warstwy obszarów proekologicznych

W 2015 r., tzn. w pierwszym roku wdrożenia zazieleniania, Komisja wprowadziła poprawki do wytycznych dotyczących warstwy obszarów proekologicznych w celu doprecyzowania, że wszystkie stabilne obszary proekologiczne zadeklarowane przez rolników – a nie wszystkie potencjalne obszary proekologiczne – muszą zostać zmapowane w warstwie obszarów proekologicznych.

69. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 54.

WNIOSKI I ZALECENIA

73. W opinii Komisji zazielenianie może znacząco przyczynić się do poprawy oddziaływania WPR na środowisko i zmianę klimatu w porównaniu z okresem poprzedzającym jego wprowadzenie. Przykładem nowego zobowiązania jest wymóg tworzenia obszarów proekologicznych na określonym odsetku gruntów ornych. Dzięki ograniczeniu możliwości przekształcania trwałych użytków zielonych zapewniono skuteczniejszą ochronę tych pastwisk na szczeblu krajowym i regionalnym. Ogólnie zazielenianie dotyczy gospodarstw obejmujących dużą część użytków rolnych (77 % w 2016 r.). Ponadto Komisja w swoich sprawozdaniach dotyczących zazieleniania przyznała, że istnieje możliwość zwiększenia skuteczności wdrożenia tego komponentu, a szereg wprowadzonych zmian regulacyjnych przełożyło się na uproszczenie funkcjonowania systemu i poprawę jego wyników w zakresie oddziaływania na środowisko. Dla przykładu: od 2018 r. obowiązywać będzie zakaz stosowania środków ochrony roślin na obszarach proekologicznych, który znacznie przyczyni się do poprawy wyników zazieleniania w zakresie oddziaływania na środowisko.

77. Zazielenianie jest środkiem wsparcia dochodów oddzielnym od produkcji, na podstawie którego rolnicy są nagradzani za dostarczanie dóbr publicznych związanych ze środowiskiem i klimatem. Jest zatem różnica między płatnościami wypłacanymi w ramach zazieleniania, tzn. płatnościami znormalizowanymi, a bardziej ukierunkowanymi i ambitnymi działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi stanowiącymi rekompensatę za poniesione koszty i utracone dochody wykraczające poza poziom podstawowy określony w wymogach. Aby uprościć zarządzanie, płatności z tytułu zazieleniania są płatnościami znormalizowanymi. Płatności te nie

mają odzwierciedlać kosztów poniesionych przez rolników ani wartości oczekiwanych podstawowych korzyści dla środowiska i klimatu. Skutecznym środkiem odstraszającym jest udział powiązanych płatności bezpośrednich (30 % plus ewentualne kary do 7,5 % płatności bezpośrednich). Dzięki wysokiemu udziałowi płatności bezpośrednich i obowiązkowi ich dokonywania niemal wszyscy rolnicy podlegający obowiązkom w zakresie zazieleniania stosują praktyki w zakresie zazieleniania, co przekłada się na ich szerokie upowszechnianie.

78. W rozumieniu Komisji efekt zdarzenia występującego niezależnie uwzględnia nie tylko zmiany praktyk wymuszone na rolnikach przez zazielenianie, ale także zachowanie istniejących, korzystnych dla środowiska i klimatu praktyk i obszarów, np. ugorów, ochrony żywopłotów i stref buforowych. Jest to tym ważniejsze, że czynniki zewnętrzne wzmagają obecne dążenie do intensyfikacji i specjalizacji produkcji. Po uwzględnieniu tego skutku zazieleniania efekt zdarzenia występującego niezależnie przywołany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy będzie w opinii Komisji mniejszy. Zazielenianie wykazuje także potencjał poprawy wyników w zakresie oddziaływania WPR na środowisko. Możliwości te daje obszar podlegający wymogom w zakresie zazieleniania, w którym rolnicy zobowiązani są dokonywać takich zmian lub zachowywać istniejące dobre praktyki.

79. Środki zazieleniania zostały opracowane w prawodawstwie UE w taki sposób, by zapewnić optymalną równowagę między oczekiwanymi rezultatami środowiskowymi a ograniczeniami nakładanymi na rolników i krajowe administracje. W tym kontekście, ze względu na ograniczenia w zakresie zarządzania dywersyfikacja upraw była rozwiązaniem preferowanym wobec płodozmianu: wyznaczanie trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym jest związane z pewnymi kryteriami sieci Natura 2000 związanymi z różnorodnością biologiczną, a w definicjach rodzajów obszarów proekologicznych zawarto elementy produktywne w celu złagodzenia negatywnego wpływu na potencjał produkcyjny. Po pierwszym roku wdrożenia zazieleniania Komisja, w oparciu o zgromadzone doświadczenie, zainicjowała niezbędne zmiany na rzecz uproszczenia i bardziej skutecznego osiągnięcia celów środowiskowych zazieleniania. Obejmują one w szczególności zakaz stosowania środków ochrony roślin w produktywnych obszarach proekologicznych.

80. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 54.

Zalecenie nr 1

Choć Komisja zasadniczo przyjmuje zalecenie nr 1, to na tym etapie nie może podjąć konkretnych zobowiązań dotyczących wniosków ustawodawczych w okresie po 2020 r. i docelowego terminu wdrożenia. Rozpoczęto już jednak prace nad dalszym opracowywaniem logiki interwencji instrumentów środowiskowych i klimatycznych WPR, w tym zazieleniania.

Zalecenie nr 2

Komisja przyjmuje pierwsze zdanie zalecenia nr 2 i jest już w trakcie dokonywania przeglądu i sporządzania bilansu wdrażania obecnej WPR w ramach przygotowań do opracowania wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących WPR po 2020 r. W tym zakresie Komisja opublikowała już dwa sprawozdania w sprawie wdrażania zazieleniania w 2016⁶ i 2017 r.⁷.

⁶ Dokument roboczy służb Komisji dotyczący „przeglądu zasady zazieleniania po upływie roku” SWD 218 final z dnia 22.6.2016 r.

⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrażania obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych w ramach systemu płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania (SWD(2017) 121 final z dnia 29.03.2017 r.).

Choć Komisja zasadniczo przyjmuje pozostałą treść zalecenia nr 2, to na tym etapie nie może podjąć konkretnych zobowiązań dotyczących wniosków ustawodawczych w okresie po 2020 r. i docelowego terminu wdrożenia.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	5.10.2016
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	28.9.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	15.11.2017
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	29.11.2017

Rolnictwo, zwłaszcza intensywna produkcja rolna, ma negatywny wpływ na środowisko naturalne i klimat. Aby poprawić wyniki wspólnej polityki rolnej UE w zakresie oddziaływania na środowisko i zmiany klimatu, w 2015 r. ustanowiono system płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania, które mają stanowić wynagrodzenie dla rolników za wdrażanie praktyk rolniczych o korzystnym wpływie na jakość gleby, pochłanianie dwutlenku węgla i różnorodność biologiczną. Trybunał stwierdził, że istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by zazielenianie – w formie, w jakiej jest obecnie wdrażane – miało przyczynić się do osiągnięcia tego celu. Spowodowane jest to głównie mało ambitnymi wymogami, które w dużej mierze odzwierciedlają normalne praktyki rolnicze. Z szacunków Trybunału wynika, że zazielenianie doprowadziło do zmian w praktykach rolniczych jedynie na około 5% wszystkich użytków rolnych w UE. Przedstawione przez Trybunał zalecenia dotyczą tego, jak opracować skuteczniejsze instrumenty środowiskowe, które można by wykorzystać w ramach wspólnej polityki rolnej po 2020 r.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

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

© Unia Europejska, 2017

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.