

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO:**

**„RÓŻNORODNOŚĆ BIOLOGICZNA NA UŻYTKACH ROLNYCH: WSPÓLNA
POLITYKA ROLNA NIE POZWOLIŁA ZAPOBIEC POGORSZENIU SYTUACJI”**

STRESZCZENIE

Wspólna odpowiedź Komisji dot. pkt I – VII

Strategia ochrony różnorodności biologicznej przyjęta przez Komisję w 2011 r. obejmuje sześć celów, w tym cel 3 dotyczący wkładu rolnictwa i leśnictwa. O ile rolnictwo stanowi ogólny cel, związane z nim działania są bardziej konkretne.

W odniesieniu do celu dotyczącego rolnictwa, poprawę różnorodności biologicznej mierzy się w stosunku do wymiernych celów w zakresie poprawy stanu ochrony gatunków i siedlisk mających znaczenie dla UE w ramach celu 1 oraz odbudowę 15 % zdegradowanych ekosystemów w ramach celu 2.

Komisja uważa, że koordynacja pomiędzy politykami UE jest odpowiednia i podkreśla, że pomiar różnorodności genetycznej leży w gestii państw członkowskich. W wyniku przeglądu śródkresowego strategii ochrony różnorodności biologicznej stwierdzono, że koncepcja wspólnych polityk rolnych (WPR) odpowiada ich celom: w ramach reformy WPR na lata 2014–2020 przewidziano szereg instrumentów, które mogą przyczynić się do wsparcia różnorodności biologicznej. Aby osiągnąć ten cel, państwa członkowskie muszą teraz wykorzystać te środki w dostatecznym stopniu. Lokalne przykłady ilustrują skuteczne zrównoważone praktyki rolnicze. Wdrożenie ich na szerszą skalę mogłoby sprawić, że UE powróci na właściwe tory pozwalające na osiągnięcie tego celu do końca 2020 r.

Stosowane przez Komisję metody monitorowania budżetu WPR przeznaczonego na zachowanie różnorodności biologicznej opierają się na przyjętej na szczeblu międzynarodowym metodyce wskaźników z Rio Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Komisja nie uważa zatem swoich metod za nierzetelne, nawet jeżeli zastosowanie wskaźników z Rio stanowi przedmiot dyskusji.

Jeżeli chodzi o instrumenty WPR, Komisja uważa, że zasada wzajemnej zgodności przyczynia się do osiągnięcia ambitnych celów w zakresie różnorodności biologicznej dzięki powiązaniu niektórych płatności WPR ze zbiorem podstawowych przepisów prawnych, służąc jako punkt odniesienia dla środków zachęcających wspieranych z funduszy WPR.

Doradztwo w ramach systemu doradztwa rolniczego stanowi kolejny ważny element wsparcia rolników stosujących praktyki korzystne dla różnorodności biologicznej. W ramach płatności bezpośrednich zazielenianie posiada znaczący potencjał pod względem poprawy sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej.

Objęcie dużego obszaru oraz obowiązkowy charakter wzajemnej zgodności i zazieleniania rzeczywiście umożliwiają stworzenie rolnikom równych szans. W związku z tym Komisja potraktowała priorytetowo warianty o korzystnym oddziaływaniu na różnorodność biologiczną w ramach obecnej WPR, a tym bardziej nawet we wniosku dotyczącym przyszłej WPR.

Komisja nie dzieli poszczególnych zobowiązań rolno-środowiskowych realizowanych w Unii na mniej lub bardziej wymagające pod względem ekologicznym, co stanowi uproszczony sposób opisanie bardzo dużej liczby praktyk wspieranych w Unii. Chociaż prawdą jest, że wskaźnik uczestnictwa w bardziej wymagających działaniach rolno-środowiskowo-klimatycznych jest niższy, Komisja

uważa, że współistnienie różnych rodzajów takich działań, jak również zobowiązań ukierunkowanych na działania i rezultaty, dostarcza dodatkowych dóbr publicznych i przyczynia się do realizacji celów w zakresie różnorodności biologicznej.

We wniosku Komisji w sprawie przyszłej WPR uwzględniono mocne i słabe strony instrumentów WPR i zawarto spójne i wzmocnione ramy, w tym rozszerzoną warunkowość, usługi doradcze oraz ekoprogramy w ramach środków I i II filaru. Państwa członkowskie będą miały dużą swobodę w uruchamianiu tych instrumentów w sposób konsekwentny w celu zwiększenia poziomu ambicji w zakresie różnorodności biologicznej i ujęcia ich w planach strategicznych WPR, które zatwierdzi Komisja. Rezultaty będą mierzone za pomocą specjalnych wspólnych wskaźników rezultatu w ujęciu rocznym, z których kilka dotyczy konkretnie różnorodności biologicznej, oraz za pomocą wskaźników oddziaływania i ocen.

VIII. Komisja przyjmuje wszystkie zalecenia. Zob. szczegółowe odpowiedzi Komisji w sekcji wnioski i zalecenia.

WPROWADZENIE

02. Istnieją inne przyczyny utraty różnorodności biologicznej w Europie niż intensyfikacja działalności rolniczej. W sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska na temat stanu środowiska (sprawozdanie na temat stanu środowiska) stwierdzono, że „Różnorodność biologiczna i ekosystemy Europy stoją w obliczu skumulowanej presji wynikającej ze zmian w użytkowaniu gruntów, zmiany klimatu, wydobywania zasobów naturalnych i inwazyjnych gatunków obcych”. Ponadto w sprawozdaniu odniesiono się również wyraźnie do porzucania gruntów rolnych i niekontrolowanego rozrastania się miast jako jednej z głównych przyczyn spadku różnorodności biologicznej.

W sprawozdaniu na temat stanu środowiska stwierdzono również, że „długofalowe tendencje wśród wszystkich powszechnie występujących populacji ptaków krajobrazu rolniczego, leśnego i motyli łąkowych pokazują, że w Europie nastąpił znaczny spadek różnorodności biologicznej”¹.

Ponadto w sprawozdaniu Komisji w sprawie przeglądu śródkresowego strategii ochrony różnorodności biologicznej wspomniano, że „[c]hociaż ogólne tendencje są wciąż niepokojące, istnieje wiele przypadków poprawy sytuacji na szczeblu lokalnym będących bezpośrednim wynikiem dobrych praktyk rolniczych i środków w zakresie różnorodności biologicznej wdrożonych w ramach WPR, w szczególności w ramach działań rolnośrodowiskowych i na obszarach Natura 2000. Takie przykłady skutecznych działań stanowią istotny sygnał dotyczący możliwości osiągnięcia celu w zakresie różnorodności biologicznej do 2020 r., lecz konieczne byłoby rozszerzenie ich zasięgu, aby uzyskać wymierne rezultaty na szczeblu UE”.

Komisja uważa, że w niemieckim badaniu nie przeanalizowano bogactwa gatunków owadów. Ponadto w artykule nie zbadano hipotezy o rolnictwie jako czynniku powodującym utratę biomasy, lecz o innych czynnikach, nie znajdując wyraźnych związków przyczynowych. Co więcej, wyniki badania niekoniecznie odzwierciedlają sytuację na szczeblu UE.

03. Wskaźnik liczebności powszechnie występujących ptaków krajobrazu rolniczego statystycznie zmniejszał się znacząco na poziomie UE w latach 1990 – 2017 r. w tempie 1,47 % rocznie. Tendencja spadkowa wskazuje na wyrównanie się spadku w latach 2009–2017.

¹ Wynika to przede wszystkim z utraty, fragmentacji i degradacji naturalnych i półnaturalnych ekosystemów, spowodowanej głównie intensyfikacją działalności rolniczej (Donald i in., 2001; Van Dyck i in., 2009; Jeliakov i in., 2016), intensywną gospodarką leśną (Virkkala, 2016; Fraixedas i in., 2015), porzucaniem gruntów rolnych i niekontrolowanym rozrastaniem się miast (rozdziały 5 i 13). Na przykład poprzez upraszczanie siedlisk (np. usuwanie żywopłotów i linii drzew w celu powiększenia pól), ich utratę i fragmentację ptaki tracą swoje miejsca gniazdowania i źródła pożywienia, co przyczynia się do spadku populacji (Guerrero i in., 2012). Niekontrolowane rozrastanie się miast powoduje wzrost poziomu antropogenicznych emisji światła i hałasu, co wpływa na zachowanie śpiewających ptaków i zakłóca akustyczną komunikację ptaków (rozdział 11).

Presja wywierana na populację ptaków krajobrazu rolniczego wynika z kombinacji czynników, w tym zmiany przeznaczenia gruntów (np. urbanizacji), porzucania gruntów, zmiany klimatu, inwazyjnych gatunków obcych i rolnictwa.

04. Europejski wskaźnik motyli łąkowych jest ograniczony pod względem reprezentatywności. Obecnie wskaźnik motyli łąkowych opiera się na monitorowaniu w 14 krajach, przy czym 75 % miejsc monitorowania znajduje się tylko w trzech krajach, w tym w Zjednoczonym Królestwie, Niderlandach i w Niemczech. Nawet z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa kraje zachodnie UE stanowią 74 % transektów. Europa Północna (14 %), Południowa (11 %) i Wschodnia (1 %) są niedostatecznie reprezentowane².

Komisja wdrożyła projekt pilotażowy (ABLE – Assessing Butterflies in Europe <https://butterfly-monitoring.net/able>) w celu zwiększenia liczby monitorowanych krajów.

05. Natura 2000 jest spójną europejską siecią ekologiczną obejmującą obszary, na których znajdują się chronione siedliska przyrodnicze i siedliska gatunków mających znaczenie dla UE. Ostatnie sprawozdania krajowe w ramach sześcioletniego cyklu sprawozdawczego 2013–2018 zgodnie z dyrektywami siedliskową i ptasią dotyczące stanu gatunków i siedlisk oraz tendencji w tym zakresie nie zostały ukończone i są obecnie poddawane ocenie. Dane liczbowe przedstawione przez Trybunał stanowią sumę odpowiednich danych krajowych, natomiast w przypadku UE należy dokonać bardziej złożonych obliczeń. Jednak już dane krajowe wskazują, że sytuacja siedlisk na użytkach zielonych prawie nie uległa poprawie od ostatniego cyklu sprawozdawczego i w dużej mierze przeważają negatywne tendencje. Europejska Agencja Środowiska (EEA) stwierdziła, że presje i zagrożenia dla wszystkich gatunków lądowych, siedlisk i ekosystemów najczęściej zgłaszane przez państwa członkowskie mają związek z rolnictwem.

06. Komisja przyjmuje do wiadomości obawy związane z tendencjami spadkowymi w zakresie różnorodności biologicznej związanej z rolnictwem wspomniane przez Trybunał Obrachunkowy w badaniach (mało intensywne i intensywne praktyki rolnicze). Należy zauważyć, że badania te nie odzwierciedlają całej różnorodności systemów rolniczych w UE.

Ponadto w jednym z badań (Sutcliffe i in.) występuje pewne ograniczenie w kwestii wad WPR spowodowane brakiem dowodów.

07. Ogólna ocena Komisji obejmie również internetowe konsultacje publiczne, których wyniki powinny zostać opublikowane pod koniec 2020 r. Dokument roboczy służb Komisji dotyczący szerszej oceny zasobów naturalnych ma zostać opublikowany w pierwszym kwartale 2021 r.

W zewnętrznej ocenie stwierdzono, że ze względu na brak danych nie można oszacować bilansu łącznego wpływu instrumentów i działań w ramach WPR na różnorodność biologiczną, nawet w ujęciu półilościowym.

Ponadto w badaniu stwierdzono, że sprawozdania państw członkowskich dotyczące zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony różnorodności biologicznej zostały zgrupowane w ramach priorytetu 4. W związku z tym w ramach przyszłej WPR zaproponowano wyraźniejsze oddzielenie tej sprawozdawczości.

08. Komisja uważa, że pierwsze badanie dotyczące sytuacji w Republice Czeskiej przedstawia wyniki związane z intensyfikacją działalności rolniczej i liczebnością ptaków krajobrazu rolniczego, ale w rzeczywistości nie zawiera żadnych dowodów potwierdzających wpływ WPR na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

² Spośród krajów południowych jedynie Hiszpania jest częściowo reprezentowana; Portugalia, Włochy, Grecja, Malta i Cypr nie są reprezentowane. W przypadku państw wschodnich reprezentacja jest znikoma – obejmuje 12 i 8 transektów odpowiednio w Rumunii i Słowenii; żadne z pozostałych państw wschodnich nie zostało objęte próbą. Spośród krajów północnych nie są reprezentowane Dania i Estonia, a większość transektów znajduje się w Szwecji. (Zob. van Sway i in. 2017).

Ponadto, jeżeli chodzi o niemieckie badanie (Seibold i in.), autorzy wspomnieli, że „niejasne pozostaje, na jakie rodzaje użytkowania gruntów i grupy stawonogów ma to wpływ, oraz czy zaobserwowane spadki biomasy i różnorodności są ze sobą powiązane”.

12. Konferencja Stron Konwencji o różnorodności biologicznej (COP 15) zostanie przełożona na początek 2021 r. Nie ustalono jeszcze konkretnej formy dalszych działań w 2021 r.

UWAGI

19. Należy również wziąć pod uwagę wkład dyrektyw dotyczących ochrony siedlisk i gatunków związanych z rolnictwem, które przewidują kluczowe działania mające na celu rozwiązanie problemu utraty różnorodności biologicznej na użytkach rolnych: Plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki zawiera kilka inicjatyw, a równolegle Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego bezpośrednio dotyczące siedlisk i gatunków na użytkach rolnych.

20. Czas trwania polityk i strategii UE jest różny.

W maju 2011 r. przyjęto strategię ochrony różnorodności biologicznej UE na okres do 2020 r., której celem jest powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej do 2020 r., czyli na okres dziewięciu lat.

W ramach reformy WPR na lata 2014–2020 przewidziano szereg instrumentów, które mogą przyczynić się do wsparcia różnorodności biologicznej. Państwa członkowskie muszą teraz wykorzystać te możliwości w dostatecznym stopniu. Lokalne przykłady ilustrują skuteczne zrównoważone praktyki rolnicze. Wdrożenie ich na szerszą skalę mogłoby sprawić, że UE powróci na właściwe tory pozwalające na osiągnięcie tego celu do 2020 r. (zob. przegląd śródkresowy strategii ochrony różnorodności biologicznej, pkt 2).

W przyszłej WPR po 2020 r. będzie kładziony większy nacisk na wyniki, a kilka wskaźników rezultatu związanych z różnorodnością biologiczną będzie monitorowanych każdego roku w odniesieniu do rocznych celów pośrednich określonych w planach strategicznych WPR. Zostaną one uzupełnione o wskaźniki oddziaływania i oceny.

21. W przeprowadzonym w 2015 r. przeglądzie śródkresowym strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. potwierdzono co prawda ogólną utratę różnorodności biologicznej, wskazano jednak również wiele przypadków poprawy sytuacji na szczeblu lokalnym będących wynikiem środków w zakresie różnorodności biologicznej wdrożonych w ramach WPR. Ważnym przesłaniem dotyczącym możliwości osiągnięcia celu w zakresie różnorodności biologicznej na 2020 r. w rolnictwie było to, że państwa członkowskie muszą wykorzystać sukcesy i możliwości w dostatecznym stopniu.

Najnowsze dowody przedstawiono w badaniu pomocniczym dotyczącym oceny oddziaływania WPR na różnorodność biologiczną, jak również we wstępnej sprawozdawczości państw członkowskich w ramach dyrektyw dotyczących przyrody (Stan przyrody 2020 r., EEA). Ocena europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej jest nadal w toku i wstępne wyniki badań powinny być dostępne w majowym badaniu pomocniczym – jednak w odniesieniu do celu 3a), będą one również opierać się na sprawozdaniu dotyczącym stanu przyrody z 2020 r. oraz na ocenie wpływu WPR na różnorodność biologiczną.

22. W nowej unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2030 r.³ (w połączeniu ze strategią „od pola do stołu”⁴), która została przyjęta przez Komisję w maju 2020 r., określono cele

³ Komunikat Komisji: „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, Przywracanie przyrody do naszego życia”, COM(2020) 380 final

⁴ Komunikat Komisji: „Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”, COM(2020) 381 final

związane z rolnictwem. Wniosek Komisji dotyczący WPR po 2020 r. wyraźnie zobowiązuje państwa członkowskie do uwzględnienia krajowych planów ochrony środowiska oraz ich celów wynikających z prawodawstwa unijnego, w tym dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

23. Cel 3 jest celem horyzontalnym, podzielonym na dwa cele poboczne – 3a) dla rolnictwa i 3b) dla leśnictwa. Komisja uważa, że tylko cel 3a) ma znaczenie dla różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Nie jest on sam w sobie wymierny. W strategii stwierdzono, że cel 3a) ma przynieść „wymierną poprawę stanu ochrony gatunków i siedlisk, które zależą od rolnictwa lub podlegają jego wpływowi, oraz poprawę w zakresie zapewnienia usług ekosystemowych w porównaniu z unijnym poziomem odniesienia z 2010 r.”

Ponadto cel ten zawiera mierzalny komponent, ponieważ odnosi się do wymiernej poprawy stanu ochrony gatunków i siedlisk w stosunku do celu 1 i celu 2 dotyczącego odbudowy w wysokości 15 %. Interpretacja i pomiar celu 2 rzeczywiście stanowiły wyzwanie.

24. Europejska strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. nie odnosi się do „udoskonalonych europejskich wskaźników różnorodności biologicznej” (*Streamlined European Biodiversity Indicators* – SEBI) ani do żadnego innego systemu monitorowania.

Od czasu jego powstania w 2005 r. zestaw wskaźników SEBI został zrewidowany i dostosowany w celu odzwierciedlenia dostępności oraz luk w informacjach dotyczących różnorodności biologicznej. Wiele wskaźników podbudowano metodologicznie w celu zapewnienia bardziej rzetelnej oceny różnorodności biologicznej. W związku z tym obecny zestaw wskaźników SEBI nadal oferuje szeroką bazę dowodową, która pozwala monitorować stan i tendencje w zakresie różnorodności biologicznej w Europie, w tym w odniesieniu do ekosystemów rolniczych.

Konieczne było zaprzestanie stosowania niektórych wskaźników należących do pierwotnego zestawu ze względu na brak ustanowionych systemów monitorowania, które mogłyby dostarczyć nowych danych i informacji, np. na temat różnorodności genetycznej lub obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej. Ponadto, aby uniknąć powielania działań, zestaw miał na celu uwzględnianie zmian i modyfikacji innych istotnych inicjatyw związanych z opracowaniem wskaźników, takich jak wskaźniki rolnośrodowiskowe lub WPR, a także nowych procesów, takich jak mapowanie i ocena ekosystemów i usług ekosystemowych lub cele zrównoważonego rozwoju.

Zaprzestanie stosowania niektórych wskaźników nie oznacza, że nie można stosować innych wskaźników SEBI do monitorowania postępów w zakresie różnorodności biologicznej.

25. Główne wskaźniki służące do monitorowania WPR to wskaźniki ujęte we wspólnych ramach monitorowania i oceny (CMEF). Wskaźniki rolnośrodowiskowe mają na celu monitorowanie włączania kwestii środowiskowych do WPR. Nie są one głównymi wskaźnikami służącymi do ogólnego monitorowania WPR.

Jeżeli chodzi o koncepcję wysokiej wartości przyrodniczej, Komisja wprowadza rozróżnienie między:

a) rolnictwem o wysokiej wartości przyrodniczej a b) użytkami rolnymi o wysokiej wartości przyrodniczej.

Pojęcie rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej odnosi się do związku przyczynowego między niektórymi rodzajami działalności rolniczej a odpowiadającymi im wynikami środowiskowymi, w tym wysokim poziomem różnorodności biologicznej oraz obecnością cennych dla środowiska siedlisk i gatunków.

Wskaźnik użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej definiuje się jako procent wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej.

26. W całej UE stosuje się obecnie szereg różnych podejść i kombinacji metod do celów oceny skali użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej. Chociaż poczyniono znaczne postępy w zakresie oceny skali użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej, ocena ich stanu lub jakości nadal

stanowi poważny problem. Z uwagi na zróżnicowanie w dostępności danych w poszczególnych państwach członkowskich UE i regionach UE oraz szereg sytuacji fizycznych (wielkość terytorium, struktura i systemy gospodarstw rolnych, dominujące typy gruntów i siedlisk), nie należy narzucać wspólnej metodyki oceny użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej. Stosowanie jednej metody ograniczyłoby analizę do danych dostępnych w całej UE, co wykluczyłoby najbogatsze i najistotniejsze źródła danych i uniemożliwiłoby państwom członkowskim, które opracowały bardziej zaawansowane metody korzystanie z tych metod, co w konsekwencji doprowadziłoby do obniżenia jakości i dokładności oceny.

EEA i Komisja, które w oparciu o zbiory danych na poziomie UE z 2012 r. oszacowały, że użytki rolne o wysokiej wartości przyrodniczej zajmują 33,5 % gruntów rolnych w programie CORINE Land Cover w całej UE-28, mogą udostępnić szacunkowy udział użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej na szczeblu krajowym. Są one jednak także świadome trudności i ograniczeń związanych z ustanowieniem wspólnej metodyki, jeżeli ma ona opierać się na krajowych zbiorach danych. Po udostępnieniu wspólnej, powtarzalnej metodyki i zrównoważonych zbiorów danych można by ponownie poddać analizie wskaźnik dotyczący rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej na szczeblu UE, aby uzupełnić istniejące prace dotyczące użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej na szczeblu UE.

29. Komisja przyjmuje do wiadomości kwestie poruszone przez Trybunał Obrachunkowy, jednak uważa, że systemy produkcji żywności są zróżnicowane.

30. Zarówno WPR na lata 2014–2020, jak i WPR na okres po 2020 r. obejmują ochronę, zrównoważone wykorzystanie i rozwój zasobów genetycznych w rolnictwie jako jedno z kwalifikowalnych działań. Informacje w ramach działań rolno-środowiskowo-klimatycznych ukierunkowanych na lokalne rasy można znaleźć w programach rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto ochrona zasobów genetycznych jest również wspierana w ramach poddziałania 10.2, w odniesieniu do którego istnieją dane na poziomie tego poddziałania. Ponadto w ramach programu „Horyzont 2020” Komisja wspiera obecnie projekt GenResBridge, którego celem jest między innymi opracowanie szerszej strategii w zakresie zasobów genetycznych i agro-bioróżnorodności.

Komisja nigdy nie otrzymała od państw członkowskich żadnego wniosku o ustanowienie nowej europejskiej strategii.

31. Komisja przedstawia przybliżone szacunki dotyczące poziomu wydatków na różnorodność biologiczną i uważa, że z powodów podanych poniżej nie wykazano wyraźnie przeszacowania.

Stosowane przez Komisję metody monitorowania budżetu przeznaczonego na rzecz różnorodności biologicznej w wieloletnich ramach finansowych (WRF) – w tym WPR – opierają się na przyjętej na szczeblu międzynarodowym metodyce OECD wskaźników z Rio. W metodyce tej stosuje się trzy następujące współczynniki dotyczące różnorodności biologicznej:

- 1) Najważniejszy cel (100 %),
- 2) Ważny cel (40 %) oraz
- 3) Brak celu w zakresie różnorodności biologicznej (0 %)

W przypadku metodyki OECD nie zostały określone dokładne współczynniki, które należy stosować w odniesieniu do każdego instrumentu WPR, w związku z tym Komisja opracowała zastosowanie tej metodyki do WPR na lata 2014–2020.

Komisja dokona przeglądu swoich metod monitorowania budżetu przeznaczonego na zachowanie różnorodności biologicznej w celu dostosowania ich do nowych zmian w prawodawstwie, uwzględniając i opierając się na dowodach naukowych oraz dostosowując je do kolejnych WRF na lata 2021–2027, jak również do innych istotnych zmian.

Powyższe metody monitorowania powinny być ściśle powiązane z metodyką OECD.

32. Badanie pomocnicze służące ocenie oddziaływania WPR na siedliska, różnorodność biologiczną i krajobrazy nie dostarczyło dowodów, że wydatki w ramach WPR systematycznie wywierają niekorzystny wpływ na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

W ramach badania przeprowadzonego w 2014 r. Komisja opracowała również wytyczne dotyczące weryfikacji różnorodności biologicznej⁵ w celu zapewnienia, aby główne fundusze UE, w tym Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), nie miały szkodliwego wpływu na różnorodność biologiczną.

33. W przypadku priorytetu 4, ukierunkowanego na usługi ekosystemowe związane z rolnictwem i leśnictwem, w swojej obecnej metodyce Komisja uznała, że praktyki rolnicze wspierane w celu wspierania różnorodności biologicznej przyczyniają się jednocześnie do poprawy ogólnego stanu środowiska, w tym wody i gleby, i na odwrót. Ta silna wzajemna zależność w zakresie wpływu na środowisko praktyk zaprogramowanych w ramach każdego z trzech celów szczegółowych skłoniła Komisję do zastosowania współczynnika 100 % w odniesieniu do wkładu każdego docelowego obszaru tego priorytetu, w tym wody i gleby.

34. Komisja stosuje uzgodnioną metodę 40-procentowego wkładu zazieleniania w różnorodność biologiczną, co uważa za rozsądny wskaźnik zastępczy dla wkładu działań na rzecz zazieleniania w ochronę różnorodności biologicznej w UE. Zgodnie z szacunkami Komisji w jej obecnej metodyce monitorowania, płatności z tytułu zazieleniania przyczyniają się do zwiększenia różnorodności biologicznej w wymiarze do 12 % płatności bezpośrednich. Biorąc pod uwagę szeroki obszar objęty praktykami w zakresie zazieleniania oraz fakt, że zazielenianie zapobiegło pogorszeniu różnorodności biologicznej lub zwiększyło ją (w szczególności po 2018 r., kiedy zakazano stosowania pestycydów na obszarach proekologicznych), liczbę tę uznano za rozsądną przy opracowywaniu obecnej metodyki monitorowania wydatków na różnorodność biologiczną w ramach WPR.

35. Stosując podejście oparte na wskaźnikach z Rio, Komisja uznała, że przy opracowywaniu swoich obecnych metod monitorowania powinna wziąć pod uwagę czynnik średni (40 %) w celu obliczenia wkładu zasady wzajemnej zgodności. W oparciu o te szacunki i przy zastosowaniu współczynnika wagowego uznano, że wzajemna zgodność przyczynia się do różnorodności biologicznej w stopniu mniejszym niż 3 % płatności bezpośrednich. Uwzględniając szeroki obszar objęty praktykami w ramach wzajemnej zgodności (90 % całkowitej powierzchni użytków rolnych) oraz to, że obejmuje on podstawowe, lecz istotne dla różnorodności biologicznej praktyki, liczbę tę uznano za rozsądną.

37. Zob. odpowiedź Komisji dot. pkt 31.

39. Płatności bezpośrednie przyznawane rolnikom w ramach systemu płatności podstawowej oraz systemu jednolitej płatności obszarowej zapewniają podstawowe wsparcie dochodu w oparciu o liczbę uprawianych hektarów. Uzupełnia je szereg innych systemów wsparcia ukierunkowanych na konkretne cele lub rodzaje rolników, w tym płatności bezpośrednie z tytułu praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska.

40. Badanie pomocnicze służące ocenie oddziaływania WPR na różnorodność biologiczną nie wykazało istnienia badań potwierdzających jakiegokolwiek negatywny wpływ dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

Dobrowolne wsparcie związane z produkcją nie ma na celu zwiększenia produkcji. Jest to system ograniczający produkcję zgłoszony Światowej Organizacji Handlu (WTO) w ramach płatności objętych tzw. kategorią niebieską. Państwa członkowskie mogą przyznać je tylko niektórym sektorom znajdującym się w trudnej sytuacji. Istnieje kilka mechanizmów mających na celu zapewnienie ograniczającego produkcję charakteru systemu, w szczególności ścisłe przestrzeganie pul środków

⁵ https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/financing_en.htm oraz <https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/cfbp%20-%20cap.pdf>

finansowych ustalonych dla każdego środka wsparcia oraz płatność, która opiera się na ustalonych obszarach (z historycznym poziomem produkcji) i plonach lub ustalonej liczbie zwierząt.

Dobrowolne wsparcie związane z produkcją stwarza możliwość wsparcia niektórych sektorów/rodzajów produkcji, w szczególności aby zapobiec eskalacji trudności, z jakimi mają do czynienia, i związanych z tym konsekwencji (zaniechanie produkcji, pustoszczenie obszarów wiejskich itp.), np. hodowli owiec i kóz na obszarach (takich jak obszary górskie), gdzie w przeciwnym razie zanikłaby ona, tym samym zapobiegając porzucaniu gruntów rolnych.

Ramy prawne dotyczące dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją zapewniają państwom członkowskim wystarczającą swobodę, aby mogły one dostosować warunki kwalifikowalności do swoich szczególnych potrzeb i uwzględnić, przykładowo, kwestie środowiskowe (np. wsparcie ukierunkowane na rasy autochtoniczne itp.).

Wspólna odpowiedź Komisji dot. pkt 41–50:

Zasada wzajemnej zgodności stanowi ogniwo łączące płatności w ramach WPR z poszanowaniem przepisów prawnych UE, w szczególności w zakresie różnorodności biologicznej. Jeżeli rolnik nie stosuje się do tych przepisów, płatności w ramach WPR mogą zostać obniżone proporcjonalnie do wagi naruszenia. Obniżenie takie może mieścić się w przedziale 1 % – 100 %. W praktyce większość naruszeń jest niezamierzona i nie jest poważna, a zatem stosowane sankcje w ramach wzajemnej zgodności mieszczą się w przedziale 1 % – 5 %.

Szereg przepisów określono w dyrektywach i rozporządzeniach UE (wymogi podstawowe w zakresie zarządzania – SMR). Zasada wzajemnej zgodności ułatwia podniesienie poziomu świadomości rolników w zakresie przestrzegania wspomnianych przepisów UE.

Inne zasady określono w ramach WPR (normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska) i dotyczą one obecnie przede wszystkim gospodarowania glebami i zasobami wodnymi, ale również zachowania cech krajobrazu. Państwa członkowskie muszą określić normy krajowe dostosowane do lokalnych warunków i potrzeb.

Jeżeli na podstawie zdobytego doświadczenia państwa członkowskie stwierdzą, że nie osiągnięto korzyści w zakresie różnorodności biologicznej, mają dużą swobodę w dostosowaniu zasad stosowanych wobec rolników, takich jak wymogi podstawowe w zakresie zarządzania lub normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Ponadto zasada wzajemnej zgodności nie jest jedynym czynnikiem decydującym o stanie różnorodności biologicznej, zwłaszcza że jej skutki nie mogą być mierzone za pomocą wskaźników rezultatu lub oddziaływania, które odzwierciedlają wieloczynnikowe tendencje. Dlatego też Komisja opiera się na wskaźnikach produktu w celu pomiaru wdrażania pojedynczych instrumentów, takich jak zasada wzajemnej zgodności.

We wniosku w sprawie przyszłej WPR wzmocniono zasady wzajemnej zgodności, między innymi w odniesieniu do różnorodności biologicznej i pestycydów, dzięki wprowadzeniu nowych wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w ramach rozszerzonej warunkowości. Jednak normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymogi podstawowe w zakresie zarządzania to podstawowe, obowiązkowe praktyki, które stanowią punkt odniesienia dla bardziej ambitnych praktyk wspieranych z funduszy WPR. Same zasady wzajemnej zgodności nie mają zapewnić osiągnięcia wysokiego poziomu ambicji w zakresie różnorodności biologicznej, lecz ma to nastąpić dopiero w połączeniu ze środkami wsparcia i zachętami finansowymi. W tym względzie ważny element wspierania rolników stosujących praktyki korzystne m.in. dla różnorodności biologicznej stanowią porady w ramach systemu doradztwa rolniczego.

Komisja uważa zatem, że zasada wzajemnej zgodności w powiązaniu z innymi instrumentami WPR ma korzystny wpływ na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

Ramka 1 – Usuwanie żywoplotów w XX w.

Nie można przypisywać wszystkich przypadków usuwania żywoplotów jedynie WPR, gdyż ma na to wpływ wiele czynników, a w szczególności intensyfikacja i scalanie gruntów. Ponadto, o ile prawdą jest, że niektóre mechanizmy WPR mogły doprowadzić do wzmocnienia tej tendencji w przeszłości, o tyle już od szeregu lat w WPR nie ma zachęt, które prowadziłyby do usuwania żywoplotów.

Wspólna odpowiedź Komisji dot. pkt 53–60:

Zazielenianie stanowi system wsparcia w ramach płatności bezpośrednich, którego celem jest wynagradzanie rolników za dobra publiczne, dostarczane dzięki trzem środkom: ochronie trwałych użytków zielonych, w tym najbardziej wrażliwych pod względem środowiskowym, dywersyfikacji upraw oraz utrzymaniu odsetka gruntów ornych jako obszaru proekologicznego. W ocenie Komisji dotyczącej wdrożenia systemu zazieleniania przeprowadzonej w 2016 r. stwierdzono, że instrument ten ma znaczny potencjał, w szczególności ze względu na jego szeroki zasięg obszarowy (77 % całkowitej powierzchni użytków rolnych), ale potencjał ten nie został w pełni wykorzystany przez państwa członkowskie i rolników. Dlatego też w następstwie tej oceny Komisja wprowadziła szereg ulepszeń, w szczególności zakazując stosowania pestycydów na obszarach proekologicznych od 2018 r.

Jeżeli na podstawie zdobytego doświadczenia państwa członkowskie stwierdzą, że nie osiągnięto korzyści w zakresie różnorodności biologicznej, mają one dużą swobodę w dostosowaniu zasad stosowanych wobec rolników w ramach systemu zazieleniania.

Ponadto system zazieleniania nie jest jedynym czynnikiem decydującym o stanie różnorodności biologicznej, zwłaszcza że jego skutki nie mogą być mierzone za pomocą wskaźników rezultatu lub oddziaływania, które odzwierciedlają wieloczynnikowe tendencje. Dlatego też Komisja opiera się na wskaźnikach produktu w celu pomiaru wdrażania pojedynczych instrumentów, takich jak zazielenianie.

Połączenie instrumentów WPR oceniono jako umożliwiający udoskonalenie pod względem osiągnięcia celów środowiskowych, dlatego w odniesieniu do przyszłej WPR Komisja zaproponowała, aby wszystkie instrumenty stanowiły część planów strategicznych WPR określonych przez państwa członkowskie i zatwierdzonych przez Komisję. W tym względzie obowiązki związane z systemem zazieleniania łączy się w ulepszonej formie z obowiązkami związanymi z warunkowością, a w celu ochrony środowiska ustanawia się nowy system w ramach płatności bezpośrednich – ekoprogramy.

Komisja uważa zatem, że potencjał obecnego systemu zazieleniania w zakresie poprawy różnorodności biologicznej nie jest słabo rozwinięty na szczeblu UE, a raczej nie w pełni wykorzystywany. Wniosek w sprawie przyszłej WPR ma na celu wyeliminowanie tego niedociągnięcia.

54. Pełny cytat z dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oceny (streszczenie) brzmi następująco: „Wszystkie środki na rzecz zazieleniania mają pewne znaczenie dla potrzeb/problemów środowiskowych i klimatycznych, ale często są ograniczone szczególnymi powiązаныmi zasadami, przy czym zróżnicowanie upraw jest najmniej istotne (nawet dla gleby)”.

63. Chociaż wsparcie dla działań rolno-środowiskowo-klimatycznych i rolnictwa ekologicznego oraz płatności dla obszarów Natura 2000 stanowią faktycznie główne środki wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przyczyniające się do realizacji celów i zadań w zakresie różnorodności biologicznej, nie należy lekceważyć potencjału innych odpowiednich środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich. W tym kontekście należy podkreślić rolę inwestycji nieprodukcyjnych w tworzeniu lub przywracaniu cech krajobrazu, takich jak żywoploty, mury kamienne, tereny podmokłe itp. Szkolenia i doradztwo rolnicze odgrywają również istotną rolę w promowaniu praktyk i podejść rolniczych istotnych dla różnorodności biologicznej.

65. Komisja nie dzieli poszczególnych zobowiązań rolnośrodowiskowych realizowanych w Unii na mniej lub bardziej wymagające pod względem ekologicznym, co stanowi uproszczony sposób opisanie bardzo dużej liczby praktyk wspieranych w Unii. Charakterystyka różnych działań rolnośrodowiskowo-klimatycznych jest znacznie bardziej złożona (zob. także odpowiedź dot. pkt 67).

66. Nie tylko zobowiązania wymagające pod względem ekologicznym mają prawdziwy potencjał, by przyczynić się do realizacji celów w zakresie różnorodności biologicznej. Chociaż oczywiście jest, że bardziej ukierunkowane/skoncentrowane zobowiązania mają większy potencjał zaspokojenia konkretnych potrzeb terytorialnych, jasne jest również, że niektóre (mniej wymagające) zobowiązania także odgrywają znaczącą rolę w promowaniu praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska. Służą one również celom edukacyjnym (np. przekonywaniu rolników do ubiegania się o bardziej wymagające działania na kolejnym etapie) oraz zapewnieniu dużego zasięgu terytorialnego dzięki zrównoważonym metodom gospodarowania gruntami. Z tych powodów współistnienie obu podejść do zobowiązań, które muszą wykraczać poza obowiązkowe zobowiązania prawne i tym samym zapewniać dodatkowe dobra publiczne, ma swoje istotne zalety.

Nowa zielona architektura zaproponowana przez Komisję na okres po 2020 r. umożliwia państwom członkowskim utrzymanie i rozszerzenie tego podejścia poprzez zastosowanie różnych instrumentów, takich jak warunkowość i ekoprogramy, w uzupełnieniu do zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych.

67. Ze względu na ich charakter ukierunkowane zobowiązania proponuje się na ograniczonych obszarach, gdyż wymagają bardziej ambitnych zmian w porównaniu ze zwykłymi praktykami rolniczymi, w celu rozwiązania kwestii środowiskowych specyficznych dla tych obszarów. Jest to powód niższego wskaźnika udziału w tego typu zobowiązaniach, które w rezultacie obejmują mniej gospodarstw i mniejszy areał. Z drugiej strony niektóre zobowiązania mogą być mniej wymagające (nawet jeżeli są odpowiednie i korzystne dla środowiska) i często od nich rolnicy rozpoczynają wdrażanie podejścia rolno-środowiskowo-klimatycznego. Powody te mają wpływ na wskaźniki udziału, co nie podważa jednak wartości dodanej takich zobowiązań dla środowiska.

Jak już wspomniano w pkt 65, Komisja nie kategoryzuje poszczególnych zobowiązań rolnośrodowiskowych realizowanych w Unii jako mniej lub bardziej wymagające pod względem ekologicznym. W związku z tym Komisja nie posiada żadnych statystyk związanych z powyższą klasyfikacją.

Tiret pierwsze. Formę zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, związaną z nimi alokację finansową i ukierunkowanie na konkretne obszary należy postrzegać w szerszym kontekście przyczyniania się do realizacji odpowiednich celów i zadań, jak również zaspokajania określonych potrzeb środowiskowych. Państwa członkowskie korzystają z pewnej swobody w swoim programowaniu w celu osiągnięcia tych celów.

W okresie programowania 2014–2020 państwa członkowskie mogą również zdecydować o rekompensowaniu całości lub części utraconych dochodów i kosztów poniesionych w związku ze zobowiązaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi. Niemniej jednak częściowa rekompensata i zasięg geograficzny zobowiązań w zakresie ochrony środowiska (w tym poziom wykorzystania) muszą być postrzegane i ustalane w kontekście ich ewentualnego wpływu na realizację celów, do których realizacji przyczyniają się te zobowiązania.

Tiret drugie. Zasada obliczania płatności na podstawie utraty dochodów i dodatkowych kosztów zapewnia dużą swobodę, jednocześnie gwarantując jej przestrzeganie.

Po pierwsze, w przypadku zobowiązań mających na celu utrzymanie korzystnych dla środowiska praktyk rolniczych, co do których istnieje udowodnione ryzyko zaniknięcia, można uwzględnić koszty alternatywne i obliczyć utracone dochody na tle praktyk mniej korzystnych dla środowiska, co do których istnieje ryzyko, że przeważają nad bardziej korzystnymi.

Po drugie obliczenie utraty dochodów i poniesionych kosztów powinno również odzwierciedlać cele, do których realizacji mają się przyczynić zobowiązania. Aby zapewnić skuteczny wkład, zobowiązania muszą być podejmowane w odpowiedni sposób, i aby to zagwarantować, poziom wsparcia musi rekompensować koszty i utratę dochodów w odniesieniu do każdego rolnika i użytkowników rolnych, które są niezbędne do osiągnięcia celów.

Ponadto państwa członkowskie mogą dodać koszty transakcyjne do wartości maksymalnie 20 % premii wypłacanej z tytułu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych, jeżeli koszty te są konieczne do realizacji tych zobowiązań.

68. Komisja uważa, że ze wskaźnika wynika, iż na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci sytuacja w UE jest stabilna z pewną tendencją w kierunku ekstensyfikacji⁶.

Forma zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych zależy od decyzji państw członkowskich, które wynikają z analizy ich sytuacji środowiskowej, identyfikacji potrzeb i priorytetów wymagających uwagi. Nacisk na konkretny rodzaj rolnictwa, taki jak użytki zielone lub uprawy trwałe, przy określaniu zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych może być wynikiem takiej analizy.

Wsparcie w ramach działania rolno-środowiskowo-klimatycznego stanowi jeden z instrumentów rozwoju obszarów wiejskich i ogólnej architektury WPR. Analizę odpowiedzi państw członkowskich na ich określone potrzeby w zakresie ochrony środowiska należy przeprowadzić przy zastosowaniu podejścia całościowego i synergicznego. Na przykład potrzeby środowiskowe charakterystyczne dla jednego rodzaju rolnictwa można zaspokoić stosując jeden instrument, np. wzajemną zgodność, natomiast w przypadku innych problemów i potrzeb typowych dla innego rodzaju rolnictwa można zastosować rozwiązania w ramach innego instrumentu, np. działania rolno-środowiskowo-klimatycznego.

69. Liczby wniosków dotyczących zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych w przeliczeniu na rodzaj użytków rolnych (grunty orne, użytki zielone, uprawy trwałe) nie należy stosować jako głównego kryterium ilustrującego ogólny wkład działania rolno-środowiskowo-klimatycznego w realizację celów i zaspokojenie potrzeb określonych w programie rozwoju obszarów wiejskich. Biorąc pod uwagę międzysektorowe oddziaływanie rolnictwa na środowisko, bardziej odpowiednie jest całościowe spojrzenie na wynik całego działania (i programu) w odniesieniu do kwestii środowiskowych określonych w programie.

70. Komisja promuje podejście oparte na wynikach we wdrażaniu działania rolno-środowiskowo-klimatycznego. Wniosek Komisji dotyczący WPR na okres po 2020 r. wyraźnie odnosi się do podejść opartych na wynikach i zachęca państwa członkowskie do wspierania ich wraz z innymi innowacyjnymi podejściami w celu osiągnięcia znaczącej poprawy stanu środowiska.

Chociaż podejście oparte na wynikach wydaje się być bardziej wymagające w fazie projektowania, w jego przypadku monitorowanie i zarządzanie można uznać za mniej uciążliwe niż w przypadku podejścia opartego na działaniach (np. brak konieczności sprawdzania zgodności z wcześniej ustalonymi wymogami oraz szeroki wybór wskaźników umożliwiających ocenę wyników pozwalają uprościć proces monitorowania).

Nie należy jednak postrzegać podejść opartych na wynikach jako jedynej metody realizacji zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych i osiągnięcia celów środowiskowych. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że podejścia te niekoniecznie mają zastosowanie do wszystkich rodzajów gruntów

⁶https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-indicators-doc-c33_2018_en.pdf

i mogą wymagać szczególnych warunków naturalnych, aby były skuteczne (np. występowanie pewnej liczby referencyjnych gatunków roślin).

71. Wspólne ramy monitorowania i oceny (CMEF) obejmują dwa wskaźniki oddziaływania pozwalające ocenić oddziaływanie WPR na różnorodność biologiczną: I.08 Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego oraz I.09 Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej.

We wniosku dotyczącym WPR na okres po 2020 r., która będzie w znacznym stopniu ukierunkowana na wyniki, kilka wskaźników rezultatu zostanie poświęcone corocznemu monitorowaniu interwencji związanych z ochroną różnorodności biologicznej. Wskaźniki te zostaną porównane z wcześniej ustalonymi rocznymi celami pośrednimi, co pozwoli na szybkie wykrycie odstępstw od planowanej, oczekiwanej realizacji.

Dotyczy to w szczególności:

- ochrony ekosystemów leśnych (odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie ochrony krajobrazu, różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych, R.26);
- ochrony siedlisk i gatunków (odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania służącymi ochronie i przywracaniu różnorodności biologicznej, R.27);
- wspierania sieci Natura 2000 (powierzchnia obszarów Natura 2000 objęta zobowiązaniami z zakresu ochrony, zachowania i odbudowy, R.28);
- zachowania elementów krajobrazu (odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w zakresie zarządzania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami, R.29).

Poza tym będą również istniały wskaźniki oddziaływania związane z różnorodnością biologiczną:

- zwiększenie populacji ptaków krajobrazu rolniczego (wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego);
- poprawa ochrony różnorodności biologicznej (udział procentowy związanych z rolnictwem gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, wykazujących tendencje stabilne lub wzrostowe)
- wspieranie świadczenia usług ekosystemowych: udział elementów krajobrazu w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych.

72. Szczegółowe dla programów wskaźniki rezultatu w obszarze docelowym 4A „różnorodność biologiczna” ustaliło pięć państw członkowskich (Dania, Hiszpania, Francja, Grecja i Włochy, w sumie 19 programów rozwoju obszarów wiejskich), głównie w celu objęcia działań nieobjętych istniejącymi wskaźnikami, takich jak inwestycje nieprodukcyjne i płatności dla obszarów Natura 2000 w odniesieniu do lasów, zapobieganie pożarom lasów i odnowa lasów po pożarach.

Biorąc pod uwagę, że w CMEF występują dwa wspólne wskaźniki rezultatu związane z różnorodnością biologiczną (dotyczące udziału gruntów rolnych i leśnych objętych zobowiązaniami na rzecz ochrony różnorodności biologicznej), logiczne jest, że tylko kilka państw członkowskich opracowało specjalne wskaźniki. Należy pamiętać, że zestaw wskaźników określony przez Komisję na bieżący okres opracowano w taki sposób, aby osiągnąć właściwą równowagę i nie przekroczyć obciążenia administracyjnego wynikającego ze zbyt złożonych systemów wskaźników.

W przypadku WPR na okres po 2020 r. system ten został w jeszcze większym stopniu wzmocniony (zob. również odpowiedź Komisji dot. pkt 71).

WNIOSKI I ZALECENIA

74. Komisja powinna ocenić, czy istnieją warunki do wspierania celów dotyczących różnorodności biologicznej (tj. maksymalnego zwiększenia obszarów rolnych obejmujących użytki zielone, grunty orne i uprawy trwałe, które są objęte środkami związanymi z różnorodnością biologiczną w ramach WPR, tak aby zapewnić zachowanie różnorodności biologicznej), ale nie może zagwarantować

rezultatów, ponieważ stan ochrony będzie zależał od środków zarządzania wdrażanych na każdym obszarze Natura 2000 w odniesieniu do każdego siedliska i gatunku. Na stan ochrony siedlisk i gatunków (cel 1) wpływa wiele czynników i należy unikać przypisywania WPR braku znaczących postępów w zakresie stanu ochrony (co zostało zgłoszone w odniesieniu do wszystkich siedlisk i gatunków, zarówno rolniczych, jak i pozarolniczych).

75. Cel odnoszący się do rolnictwa nie jest sam w sobie wymierny, jednak zawiera mierzalny komponent, ponieważ odnosi się do wymiernej poprawy stanu ochrony gatunków i siedlisk w stosunku do celu 1 i odbudowy 15 % zdegradowanych ekosystemów związanej z celem 2. Zob. również odpowiedź Komisji dot. pkt 23.

76. Stosowane przez Komisję metody monitorowania budżetu WPR przeznaczonego na zachowanie różnorodności biologicznej opierają się na przyjętej na szczeblu międzynarodowym metodyce OECD wskaźników z Rio. Metodyka ta obejmuje trzy współczynniki, jednak nie określono w niej, które z nich mają zastosowanie do różnych komponentów budżetu WPR. W związku z tym Komisja musiała opracować metodykę dla WPR na lata 2014–2020 na podstawie ich szacunkowego wkładu w różnorodność biologiczną.

Zalecenie 1 – Usprawnienie koordynacji i udoskonalenie koncepcji unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres po 2020 r. i dokładniejsze monitorowanie wydatków

a) Komisja przyjmuje to zalecenie. Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2030 r. oraz strategia „od pola do stołu”, które zostały przyjęte przez Komisję w maju 2020 r., zawierają szereg celów i zadań dla rolnictwa.

Państwa członkowskie uczestniczyły we wstępnych dyskusjach nad przygotowaniem nowej strategii ochrony różnorodności biologicznej za pośrednictwem specjalnej grupy ekspertów – „grupy koordynacyjnej do spraw różnorodności biologicznej i przyrody” – oraz udzieliły wskazówek politycznych w konkluzjach Rady w grudniu 2019 r., a niektóre organy szczebla niższego niż krajowy w państwach członkowskich przekazały w styczniu 2020 r. dalsze informacje zwrotne na temat planu działania dotyczącego „unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030”. Organy krajowe będą w pełni zaangażowane w realizację nowej strategii ochrony różnorodności biologicznej, w szczególności w opracowywanie krajowych środków służących realizacji jej celów, w tym ewentualnego wsparcia w ramach WPR.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Kwestie te zostały uwzględnione w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2030 r. Przykłady takich synergii między środkami dotyczącymi rolnictwa i różnorodności biologicznej istnieją już na szczeblu krajowym, jednak wiele zależy od decyzji państw członkowskich dotyczących wydatkowania środków z WPR, zwłaszcza w kontekście nowego modelu realizacji przyszłej WPR.

Państwa członkowskie omówią wnioski Komisji w nowej strategii ochrony różnorodności biologicznej i przyjmą konkluzje Rady w ich sprawie. Będą miały również możliwość ich szczegółowego omówienia i stworzenia dalszych synergii z inicjatywami krajowymi w kontekście specjalnej grupy ekspertów – „grupy koordynacyjnej do spraw różnorodności biologicznej i przyrody”.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zainicjuje przegląd swoich metod monitorowania budżetu przeznaczonego na zachowanie różnorodności biologicznej w WRF, w tym z uwzględnieniem zmian w WPR, które zostaną uzgodnione przez współprawodawców. W związku z tym Komisja nie może zobowiązać się co do wyników tego przeglądu. Komisja zgadza się, że przegląd będzie miał na celu ściślejsze dostosowanie metodyki Komisji do nowych zmian w prawodawstwie i uwzględniać będzie dowody naukowe

i opierał się na nich. Powyższe metody monitorowania powinny być ściśle powiązane z metodyką OECD.

Wspólna odpowiedź Komisji dot. pkt 77 i 78

Zasada wzajemnej zgodności stanowi narzędzie, które ma łączyć płatności w ramach WPR z przepisami prawnymi UE, w szczególności w zakresie różnorodności biologicznej. Przepisy te stanowią punkt odniesienia dla bardziej ambitnych środków zachęcających, a systemy doradcze pomagają rolnikom w stosowaniu tych przepisów.

Płatności bezpośrednie jako takie nie mają na celu poprawy różnorodności biologicznej, z wyjątkiem ich elementów zazieleniania, jednak ich powszechne stosowanie przez rolników pozwala na zwiększenie świadomości w zakresie zasad ochrony środowiska dzięki zasadzie wzajemnej zgodności. W ramach płatności bezpośrednich zazielenianie ma znaczny potencjał poprawy sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej ze względu na jego szeroki zasięg obszarowy, jednak potrzebne były ulepszenia, które wprowadzono od 2018 r. Nie ma ponadto żadnych dowodów na to, że obecne dobrowolne płatności związane z produkcją mają negatywny wpływ na różnorodność biologiczną.

Wniosek Komisji w sprawie przyszłej WPR uwzględnia mocne i słabe strony instrumentów WPR i zawiera spójne i wzmocnione ramy instrumentów WPR, w tym rozszerzoną warunkowość, usługi doradcze oraz ekoprogramy w ramach środków I i II filaru. Państwa członkowskie będą miały dużą swobodę w uruchamianiu tych instrumentów na rzecz różnorodności biologicznej w sposób konsekwentny i ujęciu ich w planach strategicznych WPR, które zatwierdzi Komisja.

Zalecenie 2 – Zwiększenie wkładu płatności bezpośrednich w różnorodność biologiczną na użytkach rolnych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja zapewni, aby zestaw wszystkich instrumentów WPR działających wspólnie w synergii i spójności, w tym warunkowość, ekoprogramy, interwencje w ramach II filaru, interwencje rynkowe, jak również instrumenty przekrojowe, takie jak usługi doradcze, opierał się na bardziej ambitnych założeniach niż w obecnym okresie.

79. W ramach rozwoju obszarów wiejskich istnieje kilka środków o istotnym potencjale przyczynienia się do realizacji celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obejmują one m.in. działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, rolnictwo ekologiczne i płatności dla obszarów Natura 2000, ale także wsparcie dla inwestycji nieprodukcyjnych, np. dla tworzenia lub przywracania cech krajobrazu, takich jak żywopłoty, mury kamienne i tereny podmokłe. Szkolenia i doradztwo rolnicze odgrywają również istotną rolę w promowaniu praktyk i podejść rolniczych istotnych dla różnorodności biologicznej (zob. również odpowiedzi dot. pkt 62 do 64).

80. Zdaniem Komisji współistnienie różnych typologii działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, przy jednoczesnym zapewnianiu dodatkowych środowiskowych dóbr publicznych, ma swoje istotne zalety. Nowa zielona architektura zaproponowana przez Komisję dla WPR na okres po 2020 r. umożliwia państwom członkowskim rozszerzenie tego podejścia.

Forma zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych zależy od decyzji państw członkowskich, które wynikają z ich sytuacji środowiskowych i szczególnych potrzeb. Ukierunkowanie na konkretny sposób użytkowania gruntów, taki jak użytki zielone, grunty orne lub uprawy trwałe, wynika ze wspomnianych potrzeb. Ponadto działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne jest tylko jednym z kilku instrumentów WPR stosowanych w odpowiedzi na potrzeby środowiskowe.

W kontekście tego działania Komisja promuje podejście oparte na wynikach i w swoim wniosku dotyczącym WPR na okres po 2020 r. wyraźnie zachęca państwa członkowskie do wspierania tego podejścia, podobnie jak innych innowacyjnych podejść w celu poprawy jakości środowiska.

Komisja nie zgadza się jednak, że systemy oparte na działaniach są mniej skuteczne. To forma i znaczenie zobowiązań decydują o ich skuteczności w zaspokajaniu potrzeb środowiskowych.

Nie należy postrzegać podejść opartych na wynikach jako jedynej metody osiągnięcia celów środowiskowych (zob. odpowiedzi dot. pkt 65–70).

Zalecenie 3 – Zwiększenie wkładu działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich na rzecz różnorodności biologicznej na użytkach rolnych

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wniosek Komisji dotyczący WPR na okres po 2020 r. (w art. 85 ust. 3) przewiduje już wyższą stopę współfinansowania (maksymalnie 80 %) w przypadku zobowiązań w dziedzinie zarządzania, o których mowa w art. 65 (w tym rolno-środowiskowo-klimatycznych), wsparcia na rzecz płatności dla obszarów Natura 2000 (art. 67) i inwestycji nieprodukcyjnych (art. 68), które w większości przypadków mają na celu wspieranie celów środowiskowych.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Chociaż Komisja zgadza się, że przyszłe plany WPR muszą zapewniać skuteczniejszą realizację różnych celów i zadań związanych ze środowiskiem i klimatem, w tym dotyczących różnorodności biologicznej, proponowany nowy model realizacji zapewnia państwu członkowskiemu większą swobodę w zakresie metod wdrażania polityki i osiągnięcia celów nowej WPR. Należy zatem podkreślić, że zestaw wszystkich instrumentów WPR działających wspólnie w synergii i spójności będzie musiał opierać się na bardziej ambitnych założeniach niż w obecnym okresie.

Ponadto oczekuje się, że państwa członkowskie opracują swoje plany WPR w oparciu o swoje specyficzne potrzeby, co będzie miało bezpośredni wpływ na podejmowane przez nie decyzje w zakresie wyboru interwencji w ramach WPR i ich formy. Czynniki te będą miały wpływ na podejścia zaproponowane przez państwa członkowskie w celu wdrożenia wsparcia dla interwencji rolno-środowiskowo-klimatycznych, takich jak płatności uzależnione od działań lub rezultatów, ukierunkowanie na najistotniejsze rodzaje rolnictwa i użytkowania gruntów, jak również na równowagę między różnymi rodzajami interwencji.

Komisja zapewni, aby programy, ich forma i metody ich wdrażania służyły ogólnemu celowi, jakim jest zagwarantowanie, by przyszłe plany WPR były bardziej ambitne pod względem ochrony środowiska, w tym w odniesieniu do celów w zakresie różnorodności biologicznej.

81. Wskaźnik produktu, o którym mowa, nie służy do pomiaru stopnia różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, lecz liczby hektarów zagrożonych roślin, a także liczby dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza zagrożonych ras wspieranych w ramach WPR. Istnieją dodatkowe wskaźniki produktu związane z różnorodnością biologiczną, zazwyczaj na obszarach proekologicznych objętych wsparciem w ramach sieci Natura 2000.

W CMEF występują wiarygodne wskaźniki związane z różnorodnością biologiczną: dwa wskaźniki rezultatu dotyczące udziału gruntów rolnych i leśnych objętych zobowiązaniami na rzecz ochrony różnorodności biologicznej mierzą postępy państw członkowskich w realizacji celów w zakresie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich na rzecz różnorodności biologicznej. Ponadto istnieją trzy wskaźniki rezultatu związane z płatnościami bezpośrednimi: różnorodność upraw (R.11), udział obszarów proekologicznych w gruntach ornych (R.13) oraz udział powierzchni objętej praktykami w zakresie zazieleniania (R.14).

Pomiar różnorodności biologicznej, a co za tym idzie – wybór odpowiednich wskaźników oddziaływania, nie jest łatwym zadaniem. W odniesieniu do przyszłej WPR wnioski wyciągnięte z obecnych CMEF skłoniły KE do usunięcia wskaźnika dotyczącego wysokiej wartości przyrodniczej. Pomimo słabych stron wskaźnika liczebności ptaków krajobrazu rolniczego zachowano go, ponieważ stanowi dobry zastępczy wskaźnik stanu bioróżnorodności i jest

wskaźnikiem dla celu zrównoważonego rozwoju. Ponadto dodano dwa nowe wskaźniki oddziaływania dotyczące elementów krajobrazu oraz stanu gatunków i siedlisk.

Co więcej, w ramach przyszłej WPR proponuje się oddzielenie sprawozdawczości dotyczącej różnorodności biologicznej (obecnie państwa członkowskie zgłaszają wszystkie wydatki na priorytet 4 – zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i różnorodnością biologiczną – łącznie).

82. Publikowany obecnie dokument jest badaniem zleconym przez Komisję na poparcie formalnej oceny. Oczekuje się, że ogólna ocena Komisji zostanie opublikowana w pierwszym kwartale 2021 r., w ramach szerszego dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oddziaływania WPR na zasoby naturalne.

Komisja podkreśla, że w oceniającym badaniu pomocniczym przeprowadzonym przez wykonawcę stwierdzono również, że państwa członkowskie mogły w większym zakresie wykorzystywać dostępne w ramach WPR instrumenty i działania na rzecz pogodzenia działalności rolniczej z ochroną różnorodności biologicznej.

Zalecenie 4 – Wykazanie wpływu działań w ramach WPR na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W celu ustalenia poziomu wyjściowego z 2020 r. dla WPR na okres po 2020 r. wykorzystane zostaną wskaźniki zawarte w obecnym wniosku legislacyjnym (C.35 – I.18 Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego, C.36 – I.19 Udział procentowy związanych z rolnictwem gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, wykazujących tendencje stabilne lub wzrostowe, C.21 – I.20 Grunty rolne z elementami krajobrazu). Dwa ostatnie wskaźniki są nowe i trwają prace nad nimi. Skuteczny punkt odniesienia dla każdego wskaźnika będzie zależał od terminów dostępności konkretnych danych potrzebnych dla każdego wskaźnika.

Różne służby Komisji i inne organy prowadzą różne prace nad monitorowaniem i wskaźnikami różnorodności biologicznej. Oczekuje się również, że badania finansowane przez UE przyczynią się do opracowania solidnych wskaźników poprzez wspieranie inicjatyw w zakresie monitorowania różnorodności biologicznej.