

**ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE
EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO: „WSPÓLNA POLITYKA
ROLNA I KLIMAT: połowa wydatków UE na rzecz klimatu, lecz emisje z gospodarstw rolnych
nie maleją”**

STRESZCZENIE

Wspólne odpowiedzi Komisji do punktów I–III:

Komisja podkreśla, że większość środków mających znaczenie dla klimatu wdrażanych w rolnictwie przynosi korzyści w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, które to korzyści należy oceniać łącznie. Podobnie na działania w dziedzinie klimatu składają się skutki łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, których w przypadku rolnictwa nie można wyraźnie oddzielić od większości środków mających znaczenie dla klimatu.

IV. Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem wdrożono na lata 2014–2020 i było ono już przedmiotem sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Komisja potwierdza swoje zaangażowanie na rzecz podejścia unijnego. Metoda stosowana przez Komisję jest rzetelna i przygotowano ją w sposób przejrzysty i skoordynowany; opiera się na wskaźnikach z Rio i została przedstawiona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Komisja uważa również, że wpływ instrumentów WPR jest znaczący, a nie ograniczony.

V. Komisja zauważa, że ograniczenie emisji związanych z hodowlą zwierząt gospodarskich nigdy nie należało do celów szczegółowych WPR. Emisje utrzymywały się na stabilnym poziomie, natomiast produkcja wzrosła.

VI. Komisja podkreśla, że WPR, w połączeniu ze strategią „Od pola do stołu”, ma na celu nie tylko ograniczenie emisji, ale również ochronę różnorodności biologicznej i źródeł utrzymania na obszarach wiejskich, ograniczenie stosowania pestycydów i nacisku na jakość wody oraz zapewnienie wysokiej jakości żywności. Rolnictwo ekologiczne jest jednym ze sposobów osiągnięcia wszystkich tych celów.

W odniesieniu do roślin strączkowych Komisja podkreśla, że zastępowanie upraw charakteryzujących się wysokim poziomem nawożenia nie doprowadziłoby automatycznie do przeniesienia emisji do innych gospodarstw. W odniesieniu do rolnictwa ekologicznego dokonanie oceny potencjalnego wpływu redukcji emisji nie jest możliwe ze względu na niewystarczające dostępne dane. Komisja zauważa ponadto, że strategia „Od pola do stołu” i narzędzie dotyczące zrównoważonego gospodarowania składnikami odżywczymi pomogą ograniczyć emisje związane ze stosowaniem nawozów. Jednocześnie Komisja będzie dokonywać okresowego przeglądu odstępstw przyznanych na podstawie dyrektywy azotanowej.

VII. Wsparcie na rzecz zalesiania uległo zmianie – przedłużono okres dostępności wsparcia na konserwację z 5 do 12 lat, który to okres jest zharmonizowany z płatnościami z tytułu odszkodowania za utratę dochodu. Dzięki temu środek na rzecz zalesiania stanie się bardziej interesujący dla rolników. Jeżeli chodzi o system rolno-leśny, w rozporządzeniu zbiorczym uelastyczniono środek rolno-leśny, w tym możliwość odnawiania i regeneracji istniejących obszarów rolno-leśnych i obszarów rolno-leśnych o obniżonej jakości, które przyczyniają się do zdrowego rozwoju, a także działają jako pochłaniacz dwutlenku węgla i łagodzą lokalny mikroklimat. Przydział środków (64 mln

EUR całkowitych wydatków publicznych) na system rolno-leśny jest już wyższy niż w poprzednim okresie, a do końca 2019 r. ustanowiono już ponad 2 100 hektarów nowych obszarów rolno-leśnych.

VIII. Komisja jest zdania, że zasada wzajemnej zgodności i mechanizm zazieleniania zachęciły rolników do podjęcia skutecznych działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu.

Szereg norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) w ramach zasady wzajemnej zgodności ma korzystny wpływ w kontekście łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej (minimalna pokrywa glebowa, gospodarowanie gruntami w celu ograniczenia erozji, utrzymanie materii gleby organicznej, zachowanie wyznaczonych cech krajobrazu) i – jako praktyki obowiązkowe – stanowi solidny punkt odniesienia dla programów wsparcia. W ramach mechanizmu zazieleniania utrzymywanie trwałych użytków zielonych oraz obszaru proekologicznego wymaga od rolników utrzymania obszarów i cech, takich jak użytki zielone, grunty ugorowane, drzewa lub żywopłoty, które to cechy są korzystne z punktu widzenia łagodzenia zmiany klimatu.

IX.

1) Komisja częściowo przyjmuje zalecenie 1 lit. a). Komisja przyjmuje zalecenie 1 lit. b) i c).

Komisja podjęła działania polegające na uwzględnieniu we wniosku dotyczącym WPR na lata 2023–2027 ambitniejszych celów w zakresie działań w dziedzinie klimatu. Warunkowość została rozszerzona i obejmuje wszystkie płatności bezpośrednie, zaproponowano nowe ekoprogramy, a 30 % budżetu przewidzianego na rozwój obszarów wiejskich wyodrębniono na działania w dziedzinie klimatu i na ochronę środowiska. Państwa członkowskie określą planowane działania w krajowych planach strategicznych, które zostaną ocenione przez Komisję.

2) Komisja przyjmuje zalecenie 2 lit. a) i b).

Komisja podjęła działania polegające na włączeniu do warunkowości na lata 2023–2027 norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) związanych z minimalną ochroną torfowisk i terenów podmokłych.

3) Komisja nie przyjmuje zalecenia 3 lit. a) i przyjmuje zalecenie 3 lit. b).

Państwa członkowskie przedstawią plany strategiczne WPR, które są analizowane przez służby Komisji. Po przyjęciu tych planów państwa członkowskie będą składać sprawozdania z ich realizacji w okresach rocznych.

WSTEP

01. Emisje z rolnictwa, zgodnie z szacunkami zawartymi w wytycznych IPCC, odnoszą się jedynie do emisji uwalnianych w fazie wzrostu produktów rolnych. Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa w UE odpowiadają jedynie za 10 % całkowitych emisji w UE. WPR na lata 2013–2020 nie obejmuje żadnych ocen cyklu życia w odniesieniu do produkcji rolnej.

Rys. 1: Komisja jest zdania, że bardziej odpowiednie byłyby dane liczbowe dotyczące tej części emisji gazów cieplarnianych, która pochodzi z rolnictwa w UE. Takie dane liczbowe są łatwo dostępne i zestawiane w przeglądarce danych dotyczących gazów cieplarnianych Europejskiej Agencji Środowiska¹.

¹ Dostępne na stronie internetowej: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer/>

Rys. 2: Emisje z rolnictwa z definicji obejmują metan i podtlenek azotu i są regulowane decyzją dotyczącą wspólnego wysiłku redukcyjnego do 2020 r. oraz rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego od 2021 r. Emisje i pochłanianie związane z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem są regulowane na podstawie rozporządzenia w sprawie LULUCF od 2021 r.

04. Komisja zauważa, że po 2010 r. nastąpiła stabilizacja poziomu emisji, a roczne wahania pozostawały poniżej progu niepewności określonego przez EEA. Jednocześnie wzrosła produkcja, a emisje w przeliczeniu na jednostkę produkcyjną zmalały.

Rys. 3: Komisja uważa, że w obecnym prawodawstwie dotyczącym klimatu (rozporządzenie ESR i rozporządzenie w sprawie LULUCF) emisje pochodzące z gruntów są oddzielone od emisji CH₄ i N₂O. Obliczenia emisji na podstawie tych dwóch typologii mają różne właściwości i poziomy niepewności.

07. W ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 uwzględniono także sektor emisji, użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów oraz leśnictwa (LULUCF). Jest to realizowane za pośrednictwem rozporządzenia LULUCF, którego stosowanie rozpoczęło się dnia 1 stycznia 2021 r.

08. Państwa członkowskie mogą opracować optymalne połączenie strategii klimatycznych, aby osiągnąć cele krajowe we wszystkich sektorach wspólnego wysiłku redukcyjnego; strategię te opisano w krajowych planach w dziedzinie energii i klimatu². Rolnictwo, podobnie jak wszystkie inne sektory, powinno przyczyniać się do tych działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu. Cele w zakresie wspólnego wysiłku redukcyjnego obliczono z uwzględnieniem aspektów opłacalności; gdyby państwo członkowskie uznało, że sektor rolnictwa nie przyczyni się do osiągnięcia przewidzianego dla tego państwa celu w zakresie wspólnego wysiłku redukcyjnego, wkład innych sektorów byłby prawdopodobnie bardziej kosztowny.

13. Komisja uważa, że większość monitorowanych środków przynosi korzyści w więcej niż jednym obszarze zainteresowania oraz że należy to uwzględnić we wszelkich wnioskach wyciągniętych w odniesieniu do ogólnego wpływu odpowiednich środków.

UWAGI

25. Komisja zwraca uwagę, że żadne państwo członkowskie nie zgłasza emisji metanu na najwyższym poziomie szczegółowości. Jak wspomniano również w unijnej strategii dotyczącej metanu, Komisja będzie wspierać poprawę oceny i ograniczenia emisji metanu. Komisja zauważa, że chociaż emisje pochodzące od zwierząt gospodarskich ustabilizowały się w ostatnich latach, jednocześnie wzrosła produkcja. Komisja uznaje fakt, że emisje pochodzące z fermentacji jelitowej zwierząt gospodarskich nie zmniejszają się, chociaż niezbędny kontekst, w tym dotyczący niepewności w ocenie emisji metanu i poziomu szczegółowości stosowanego przez państwa członkowskie przy składaniu sprawozdań, a także wzrost wydajności lepiej wyjaśniłyby sytuację w UE.

²https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/national-energy-climate-plans_en#final-necps

26. Komisja uważa, że bilans emisji gazów cieplarnianych państw członkowskich nie zawsze pozwala na wykrycie skutków stosowania przez rolników praktyk łagodzących zmianę klimatu, które są objęte wsparciem w ramach WPR. Zależy to również od struktury systemów monitorowania w państwach członkowskich oraz od współczynników emisji i danych dotyczących działalności wykorzystanych do oszacowania.

27. Celem programów promujących jest wspieranie konkurencyjności unijnego sektora rolnego, w tym sektora produkcji zwierzęcej, poprzez zwiększanie wiedzy na temat zalet unijnych produktów rolno-spożywczych i wysokich standardów ich produkcji. Komisja podkreśla, że celem WPR nie jest zmiana wyborów dokonywanych przez konsumentów ani ograniczenie im możliwości wyboru.

Za pośrednictwem krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich państwa członkowskie mogą proponować działania rolno-środowiskowo-klimatyczne wspierające bardziej ekstensywną produkcję zwierzęcą opierającą się na wypasie ekstensywnym. Większość państw członkowskich korzysta z tej możliwości.

Ponadto produkcję zwierzęcą i konsumpcję produktów pochodzenia zwierzęcego należy rozpatrywać oddzielnie, ponieważ UE jest jednym z największych eksporterów i importerów żywności i pasz. W ostatnich dziesięcioleciach współczynnik wykorzystania paszy stale się poprawiał, tj. aby otrzymać jedną jednostkę produktu pochodzenia zwierzęcego, potrzeba mniejszej ilości paszy. Również w żywieniu zwierząt gospodarskich w UE w coraz większym stopniu wykorzystuje się niejadalne produkty uboczne pochodzące z przemysłu spożywczego i biopaliwowego.

Rys. 11: Komisja uważa, że dane dotyczące spożycia powinny być powiązane nie tylko z ilością produktu, ale także z jakością dostarczanych składników odżywczych.

28. We wniosku Komisji dotyczącym przyszłej WPR uznano wyzwanie, jakim jest marnotrawienie żywności, odzwierciedlone w jednym z jej celów szczegółowych (proponowany art. 6 ust. 1 lit. i)), jakim jest „poprawa reakcji rolnictwa UE na potrzeby społeczne dotyczące żywności i zdrowia, w tym bezpiecznej, bogatej w składniki odżywcze i zrównoważonej żywności, zapobiegania marnotrawieniu żywności, jak również dobrostanu zwierząt”.

30. Komisja uważa, że nowe dodatki paszowe – zarówno naturalne, jak i syntetyczne – są bardzo obiecujące, jeżeli chodzi o ograniczanie emisji z fermentacji jelitowej, ale wiążą się z dodatkowymi kosztami dla rolników. Komisja otrzymała kilka wniosków dotyczących dodatków paszowych mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych; wnioski te są obecnie oceniane przez EFSA. Po uzyskaniu pozytywnej oceny EFSA Komisja zatwierdzi te dodatki w UE. Ponadto, jako działanie w ramach strategii „Od pola do stołu”, Komisja zamierza ułatwić zatwierdzanie takich dodatków paszowych.

32. Chociaż zależność od płatności bezpośrednich jest istotnie wysoka w przypadku „wyspecjalizowanych hodowców bydła”, jest ona nadal znacznie niższa w pozostałych sektorach związanych ze zwierzętami (tj. w przypadku gospodarstw „specjalizujących się w chowie bydła mlecznego”, „specjalizujących się w chowie owiec i kóz”, „specjalizujących się w chowie zwierząt żywionych paszami treściwymi” lub „mieszanych”). W praktyce zależność od płatności bezpośrednich tych pozostałych sektorów związanych ze zwierzętami jest na poziomie porównywalnym z gospodarstwami „specjalizującymi się w uprawie zbóż, nasion roślin oleistych i roślin o wysokiej zawartości białka” lub niższym.

34. Komisja jest również zdania, że przy badaniu wpływu płatności na ogólne emisje gazów cieplarnianych, o których wspomina Trybunał, należy uwzględnić wpływ na globalne emisje (ucieczka emisji) w celu przedstawienia pełnego obrazu sytuacji.

Na przykład badanie przeprowadzone przez Janssona i in., o którym mowa w sprawozdaniu (przypis 20), istotnie pokazuje, że zniesienie wsparcia związanego z produkcją dla przeżuwaczy zmniejszyłoby całkowite emisje gazów cieplarnianych w rolnictwie w UE o 0,5 %. Szacuje się jednak, że około trzy czwarte tej redukcji mogłaby zniweczyć ucieczka emisji (tj. zwiększone emisje poza UE) ze względu na wzrost przywozu z krajów o stosunkowo wyższych emisjach na jednostkę produkcji (intensywność emisji), takich jak Brazylia. Ucieczka emisji znacznie ograniczyłaby pozytywny wpływ na globalne ocieplenie, który mógłby wynikać ze zniesienia wsparcia związanego z produkcją w UE.

Ponadto przy ocenie wpływu różnych form wsparcia w ramach WPR na emisje gazów cieplarnianych Komisja podkreśla, że należy wymienić wszystkie aspekty, czynniki i możliwe konsekwencje. Na przykład wiele płatności bezpośrednich wypłacanych posiadaczom zwierząt może wywoływać pewien korzystny wpływ na środowisko (np. płatność podstawowa w odniesieniu do powierzchni pastwisk/użytków zielonych, płatność z tytułu zazieleniania, wsparcie związane z produkcją roślin wysokobiałkowych).

36. Chociaż Komisja nie kwestionuje przywołanego artykułu naukowego, przypomina, że nie istnieje oficjalnie uzgodniona unijna ani międzynarodowa metodyka przeprowadzania porównywalnych ocen cyklu życia. Komisja zajmie się kwestią śladu środowiskowego produktów przywożonych poprzez realizację celów Zielonego Ładu i strategii „Od pola do stołu”. W odniesieniu do śladu środowiskowego produktów przywożonych celem Zielonego Ładu jest współpraca z partnerami międzynarodowymi na rzecz poprawy światowych norm środowiskowych. W szczególności w strategii „Od pola do stołu” przewiduje się, że „[o]dpowiednie polityki UE, w tym polityka handlowa, będą wykorzystywane do wspierania ekologicznej transformacji UE i uczestniczenia w niej. UE będzie dążyć do tego, by we wszystkich dwustronnych umowach handlowych zawieranych przez UE zawarty był ambitny rozdział dotyczący zrównoważoności. Zapewni to pełne wdrożenie i egzekwowanie postanowień dotyczących handlu i zrównoważoności zawartych we wszystkich umowach handlowych [...]”.

Komisja zauważa ponadto, że większość soi wykorzystywanej w Europie pochodzi z krajów, w których nie występuje ryzyko wylesiania.

38. Komisja jest przekonana, że strategia „Od pola do stołu” i narzędzie dotyczące zrównoważonego gospodarowania składnikami odżywczymi pomogą ograniczyć emisje związane ze stosowaniem nawozów. Jednocześnie Komisja będzie dokonywać okresowego przeglądu odstępstw przyznanych na podstawie dyrektywy azotanowej.

40. Komisja przypomina, że WPR nie miała wyraźnie na celu ograniczenia produkcji zwierzęcej oraz że emisje z nawozu naturalnego są związane zarówno z ilością, jak i z zarządzaniem.

43. Odstępstwa od dyrektywy azotanowej mogą zostać przyznane, jeżeli nie stoją one na przeszkodzie osiągnięciu celów dyrektywy. Muszą być uzasadnione obiektywnymi kryteriami, na przykład:

- długimi sezonami wegetacyjnymi,
- uprawami o wysokim poborze azotu,
- wysokim opadem netto w obszarze szczególnie narażonym,
- glebami o wyjątkowo wysokiej zdolności denitryfikacji.

44. Komisja uważa, że biorąc pod uwagę jedynie wpływ na redukcję emisji gazów cieplarnianych, strategię zmniejszania emisji można stosować w odniesieniu do rozrzucania obornika na polu (zastosowanie nawozu naturalnego).

W systemach glebowych z rozrzucaniem obornika stosowanie technik zmiennego dawkowania (rolnictwo precyzyjne) zmniejsza emisje.

Innowacje w tych obszarach są wspierane przez europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa (EPI-AGRI). Grupy operacyjne EPI-AGRI, które pomagają wypełnić lukę między badaniami a praktyką, są zaangażowane w liczne inicjatywy dotyczące łagodzenia zmiany klimatu na poziomie gospodarstw rolnych.

45. Istnieją różne praktyki rolnicze objęte wsparciem w ramach działań rolno-środowiskowo-klimatycznych (M10) przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW) w bieżącym okresie programowania; celem tych praktyk jest lepsze zarządzanie nakładami, a dokładniej ograniczenie stosowania nawozów mineralnych. W wielu PROW takie wsparcie jest powiązane ze wsparciem na rzecz ograniczenia stosowania pestycydów, tj. jako zintegrowane systemy produkcji.

- (tiret drugie): Komisja pracuje obecnie nad systematycznym przeglądem literatury na potrzeby metaanalizy dotyczącej wpływu praktyk rolniczych na środowisko i klimat, w tym inhibitorów nitrifikacji. Przegląd dostarcza solidnych dowodów naukowych o niskim ryzyku tendencyjności i poprawił wiedzę na temat tej praktyki. Z ustaleń wynika, że inhibitory nitrifikacji mają znaczny potencjał w zakresie redukcji emisji podtlenku azotu do powietrza i wypłukiwania azotanów do wody, ale jednocześnie mogą znacznie zwiększyć emisje amoniaku. Ponadto niektóre badania wykazały ekotoksyczność inhibitorów nitrifikacji. Podsumowując, zanim będzie można zalecić stosowanie tej praktyki na dużą skalę, należy starannie ocenić wpływ inhibitorów nitrifikacji, szczególnie w perspektywie długoterminowej.

Tabela 2: Komisja uważa, że klasyfikacja zaproponowana w tabeli 2 jest uproszczeniem złożonej rzeczywistości. Strategie mające na celu ograniczenie stosowania nawozów są również zależne od lokalizacji, w szczególności biorąc pod uwagę ich wpływ na ostateczną redukcję emisji gazów cieplarnianych. Wykorzystanie strategii zależy również od systemów rolniczych, które są w UE bardzo zróżnicowane.

46. Komisja podkreśla, że WPR, w połączeniu ze strategią „Od pola do stołu”, ma na celu nie tylko ograniczenie emisji, ale również ochronę różnorodności biologicznej i źródeł utrzymania na obszarach wiejskich, ograniczenie stosowania pestycydów i nacisku na jakość wody oraz zapewnienie wysokiej jakości żywności. Rolnictwo ekologiczne jest jednym ze sposobów osiągnięcia wszystkich tych celów.

Tiret drugie: Komisja uważa, że opisany scenariusz opiera się jedynie na założeniu, że spożycie produktów rolnych pozostaje na niezmiennym poziomie.

Rys. 17: Zob. odpowiedź Komisji do pkt 46.

51. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 45.

60. Komisja przypomina, że zgodnie ze „standardowymi” przepisami dotyczącymi kwalifikowalności w odniesieniu do użytków rolnych torfowiska kwalifikują się do płatności bezpośrednich, pod warunkiem że prowadzona jest na nich działalność rolnicza i przestrzegana jest pewna liczba wymogów dotyczących środowiska i klimatu (zasada wzajemnej zgodności). Dobrze sformułowane odstępstwa od takich przepisów umożliwiają utrzymanie płatności bezpośrednich nawet przy braku działalności rolniczej. Na przykład w przypadku gdy wcześniej uprawiane torfowiska są przywracane przy pomocy zobowiązań dotyczących odłogowania w ramach programów rozwoju obszarów

wiejskich, grunty takie nadal kwalifikują się do płatności bezpośrednich bez prowadzenia na nich działalności rolniczej.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 63, 64 i 65:

Wymóg polegający na utrzymaniu wskaźnika trwałych użytków zielonych to „siatka bezpieczeństwa” zarządzana na szczeblu krajowym lub regionalnym, której celem jest zapobieganie masowemu przekształcaniu takich użytków w grunty orne. Jest to podstawowy obowiązkowy wymóg mający zastosowanie do wszystkich trwałych użytków zielonych w całej UE, który w razie potrzeby można uzupełnić dobrowolnymi działaniami rolno-środowiskowo-klimatycznymi zakazującymi różnego rodzaju interwencji na tych obszarach. Instrument ten nie zakazuje orki i ponownego obsiewu, dopóki obszar pozostaje trwałym użytkiem zielonym. Orka i ponowny obsiew nie zawsze są jednak powszechną praktyką i na wielu obszarach stosowanie tych praktyk nie przynosi żadnych korzyści agronomicznych.

Wymóg polegający na utrzymaniu wskaźnika trwałych użytków zielonych zastrzono po 2015 r. z marginesem przekształcenia wynoszącym 5 % zamiast wcześniejszych 10 %. Po osiągnięciu tego marginesu państwo członkowskie musi zainicjować przywrócenie trwałych użytków zielonych na nadmiarowo przekształconych obszarach.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 66, 67 i 68:

Wymóg dotyczący ochrony „trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym” obejmuje zakaz zmiany sposobu użytkowania użytków zielonych na obszarach Natura 2000, jak również zakaz orki tych terenów. Chociaż głównym celem tego instrumentu jest ochrona różnorodności biologicznej, jego wpływ na sekwestrację dwutlenku węgla jest znaczący i uzupełnia on mechanizm „siatki bezpieczeństwa” dotyczący utrzymania wskaźnika trwałych użytków zielonych na szczeblu krajowym/regionalnym. Przepis dotyczący unikania pogorszenia stanu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej i art. 4 ust. 4 dyrektywy ptasiej, obejmuje już między innymi działania prowadzące do pogorszenia stanu siedlisk, takie jak orka i przekształcanie znajdujących się na obszarach Natura 2000 użytków zielonych będących siedliskami chronionymi na mocy dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej. Nie oznacza to jednak, że w rzeczywistości nie dochodzi do orania i przekształcania użytków zielonych tam, gdzie są one objęte ochroną. Wymóg dotyczący ochrony trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym wzmacnia zatem ochronę za pośrednictwem WPR; umożliwia on ochronę wszystkich użytków zielonych na obszarach Natura 2000 i poza nimi, a tym samym zapewnia wspólny i wysoki poziom ochrony w całej UE wykraczający poza wymogi określone w dyrektywach.

69. Rozporządzenie zbiorcze zapewniło większą elastyczność środka rolno-leśnego, który teraz może obejmować tworzenie, rewitalizację lub renowację systemów rolno-leśnych. Komisja oczekuje poprawy w zakresie rozpowszechnienia środka w takiej formie.

70. Monitorowanie usuwania dwutlenku węgla stanowi wyzwanie ze względu na szczególne cechy, takie jak brak trwałości sekwestracji dwutlenku węgla w glebie i niepewność pomiarów. Aby sprostać tym wyzwaniom, Komisja pracuje nad inicjatywą dotyczącą uprawy sprzyjającej pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę oraz nad ramami certyfikacji usuwania dwutlenku węgla. Inicjatywy te mają na celu ujednoczenie określania ilościowego usuwania dwutlenku węgla jako podstawy skutecznego wynagradzania za związane z gruntami działania w dziedzinie klimatu.

Praktyki gospodarowania gruntami mające na celu (utrzymanie i) poprawę stanu gleby na gruntach ornych (środki gospodarowania służące tworzeniu próchnicy) mogą zwiększyć zawartość węgla w glebie i sprzyjać sekwestracji dwutlenku węgla. Takie praktyki można objąć wsparciem w ramach

działania rolno-środowiskowo-klimatycznego i wiele państw członkowskich uruchomiło takie wsparcie w swoich krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich.

72. Szereg norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) ma korzystny wpływ na łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej. W szczególności GAEC 4 dotyczy wymogu minimalnej pokrywy glebowej, GAEC 5 – minimalnego zagospodarowania terenu w celu ograniczenia erozji, GAEC 6 – utrzymania poziomu materii organicznej gleby, a GAEC 7 – zachowania wyznaczonych cech krajobrazu.

73. Element mechanizmu zazieleniania związany z obszarem proekologicznym ma na celu zabezpieczenie i poprawę różnorodności biologicznej w gospodarstwach rolnych. Wprowadzona przez współprawodawców podczas reformy WPR w 2013 r. możliwość uznania międzyplonów za obszar proekologiczny nie była ukierunkowana na zwiększenie wykorzystania tych plonów, lecz na zapewnienie wsparcia w osiągnięciu celu, jakim jest różnorodność biologiczna. Aby jeszcze bardziej pomóc w dążeniu do osiągnięcia tego celu, po wczesnym przeglądzie tego mechanizmu przez Komisję wprowadzono do prawodawstwa zakaz stosowania pestycydów.

74. Rozporządzenie zbiorcze zapewniło większą elastyczność środka rolno-leśnego, który teraz może obejmować tworzenie, rewitalizację lub renowację systemów rolno-leśnych. Komisja oczekuje poprawy w zakresie rozpowszechniania środka w takiej formie w przyszłości.

75. W opracowaniu Ricardo wspomniano o absorpcji dwutlenku węgla na poziomie 2,2–7,3 tony na hektar, co Komisja uważa za istotne założenie w związku z wysoką zmiennością możliwych wartości (5 ton na hektar potencjalnego zasięgu = różnica o ponad 300 %), podkreślając przy tym, że wartość przedstawiona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy stanowi jedynie górną granicę zakresu.

77. Monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem wdrożono na lata 2014–2020 i było ono przedmiotem sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

W odpowiedzi na to sprawozdanie Komisja przypomina, że UE posiada wyznaczony cel klimatyczny dotyczący całej gospodarki, bez wyodrębniania poszczególnych sektorów.

Cele klimatyczne dotyczące redukcji emisji są ustalane przez współprawodawców, a w odniesieniu do WPR na lata 2013–2020 nie ustalono żadnego takiego celu.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 83, 84 i 85:

Mechanizm zazieleniania został wprowadzony w 2015 r., aby na nowo przewidzieć, że znaczna część płatności bezpośrednich zostanie przeznaczona na poprawę efektywności środowiskowej WPR. W tym celu zobowiązano rolników do stosowania praktyk środowiskowych obejmujących główne systemy produkcji rolnej. Jedną z tych praktyk było utrzymywanie trwałych użytków zielonych w celu zmniejszenia bilansu emisji gazów cieplarnianych przez sektor produkcji zwierzęcej, w szczególności poprzez promowanie sekwestracji dwutlenku węgla przez użytki zielone. Wymóg utrzymania określonego poziomu cech i obszarów, takich jak żywopłoty, drzewa w obszarach proekologicznych itp. również przyczynia się do sekwestracji dwutlenku węgla. Utrzymywanie trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie nieprodukcyjnych obszarów i cech nadal będzie stanowiło element WPR w ramach wzmocnionych zasad warunkowości.

Jeżeli chodzi o poziom praktyk, celem zazieleniania nie jest zmiana praktyk stosowanych przez wszystkich rolników, a jedynie tych, którzy nie spełniają wymaganego poziomu ambicji. W przypadku rolników, którzy osiągnęli już wymagany poziom ambicji, zazielenianie pozwoli zadbać o to, by ich status względem środowiska i klimatu nie uległ pogorszeniu, np. w wyniku intensyfikacji produkcji.

86. EFRROW na lata 2014–2020 oferuje elastyczny zestaw narzędzi (w tym wsparcie na działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, zobowiązania leśno-środowiskowe i klimatyczne, zalesianie i systemy rolno-leśne, płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z ramową dyrektywą wodną, rolnictwo ekologiczne i inwestycje), które państwa członkowskie mogą wdrażać zgodnie ze swoimi konkretnymi potrzebami w zakresie łagodzenia zmiany klimatu. Podkreślono to dodatkowo w definicji priorytetów i celów szczegółowych – bardziej szczegółowej niż ta określona na lata 2007–2013.

Oprócz 3,2 % ukierunkowanych głównie na redukcję emisji gazów cieplarnianych lub promowanie sekwestracji dwutlenku węgla istotny jest również udział działań przypisanych do celów środowiskowych w ramach priorytetu 4 (takich jak różnorodność biologiczna, jak wskazał Europejski Trybunał Obrachunkowy). Wsparcie budżetowe na priorytet 4 wynosi 45,2 % całkowitego wsparcia z EFRROW przeznaczonego na ten okres.

Obejmuje to wiele działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, wsparcie dla inwestycji oraz wsparcie dla transferu wiedzy, co omówiono w przytoczonych powyżej odpowiedziach. Choć elementy te stanowią część programu w ramach priorytetu 4 w odniesieniu do ekosystemów, w znacznym stopniu przyczyniają się do redukcji emisji i sekwestracji dwutlenku węgla.

87. Ocena oddziaływania środków WPR na zmianę klimatu zostanie przedstawiona w formie dokumentu roboczego służb Komisji i opublikowana jeszcze wiosną. Będzie się ona opierać na dowodach zebranych w ramach analizy wspierającej ocenę i dodatkowych źródłach. W następnym okresie WPR roczne sprawozdania państw członkowskich dostarczą znacznej ilości istotnych danych, takich jak szczegółowe informacje na temat interwencji ukierunkowanych na przeciwdziałanie zmianie klimatu (np. liczba hektarów objętych tymi zobowiązaniami), liczba zalesionych hektarów, udział gruntów rolnych objętych wspieranymi zobowiązaniami na rzecz lepszego przystosowania się do zmiany klimatu i ograniczenia emisji, udział gospodarstw rolnych inwestujących na rzecz klimatu, zainstalowana moc wytwarzania energii odnawialnej. Ponadto na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie Komisja przedstawi liczbę hektarów objętych wsparciem w podziale na praktyki rolnicze. Wreszcie ocena obejmie także oddziaływanie środków WPR na klimat.

88. Nie przewidziano rocznej oceny oddziaływania środków łagodzenia zmiany klimatu (np. w żadnym rocznym sprawozdaniu z realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich).

Jedynie w rozszerzonych rocznych sprawozdaniach z realizacji z 2019 r. (dotyczących roku 2018) zawarto pytania ewaluacyjne w podziale na cele szczegółowe i pytania ewaluacyjne dotyczące celów na poziomie Unii, w tym związanych z łagodzeniem zmiany klimatu. Te pytania ewaluacyjne zostaną dodatkowo rozwinięte w ocenie ex post programów rozwoju obszarów wiejskich realizowanych w latach 2014–2020.

Ponadto Komisja – za pośrednictwem centrum wsparcia w zakresie oceny – współpracuje z państwami członkowskimi w celu wymiany najlepszych praktyk i poprawy jakości ich ocen dotyczących wkładu netto środków rozwoju obszarów wiejskich w redukcję emisji gazów cieplarnianych.

WNIOSKI I ZALECENIA

91. Komisja zauważa, że monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem wdrożono na lata 2014–2020 i że było ono przedmiotem sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi na sprawozdanie specjalne nr 31/2016³.

W odniesieniu do przeszacowania i zazieleniania wkładu WPR w działania na rzecz klimatu, o czym mowa w odnośnym sprawozdaniu, Komisja – między innymi – przyjęła do wiadomości symulacje Trybunału, w których wykorzystano różne metodyki i ogólne zasady uzgodnione przez niektóre organizacje pomocy międzynarodowej, lecz podkreśliła swoje zaangażowanie na rzecz UE. Metoda stosowana przez Komisję jest rzetelna i przygotowano ją w sposób przejrzysty i skoordynowany; opiera się na wskaźnikach z Rio i została przedstawiona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Zalecenie 1 – Podjęcie działań służących temu, by WPR zmniejszyła emisje z rolnictwa

a) Komisja częściowo przyjmuje to zalecenie.

Obecnie prawo UE nie przewiduje krajowych szczegółowych celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu dla sektora rolnego (emisje gazów cieplarnianych innych niż CO₂ pochodzące z hodowli zwierząt gospodarskich, z nawozów). Sektor ten jest objęty wraz z innymi sektorami (budownictwo, transport, odpady) krajowymi celami redukcji emisji gazów cieplarnianych na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego na lata 2021-2030. Mając na uwadze ambitny cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55 % w całej gospodarce UE, w dołączonej ocenie skutków przeanalizowano kilka możliwości zwiększenia krajowych celów na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego.

Państwa członkowskie podjęły już zobowiązania dotyczące pochłaniania CO₂ netto na mocy rozporządzenia LULUCF. Niedawne porozumienie w sprawie prawa o klimacie obejmuje oświadczenie Komisji, że aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r., potrzebne jest rosnące pochłanianie (tj. pochłanianie przez LULUCF). W komunikacie Komisji pt. „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli” (COM/2020/562 final) oszacowano, że do 2030 r. możliwe jest zwiększenie pochłaniania dwutlenku węgla w UE do poziomu powyżej 300 mln ton ekwiwalentu CO₂. Komisja przedstawi wnioski dotyczące zmiany rozporządzenia LULUCF w ramach pakietu „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc.”, zgodnie z tym ambitnym celem. Ponadto, jak określono we wstępnej ocenie skutków, w ramach oceny skutków dotyczącej zmiany rozporządzenia LULUCF zbadana zostanie możliwość połączenia emisji innych niż CO₂ z rolnictwa oraz emisji CO₂ i pochłaniania wynikających z użytkowania gruntów w ramach rozporządzenia LULUCF począwszy od 2031 r., co wiązałoby się z ustanowieniem krajowych celów sektorowych dla sektora gruntów, w tym wszystkich powiązanych emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

c) Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 2 – Podjęcie kroków w celu zmniejszenia emisji z uprawianych osuszonych gleb organicznych

a) Komisja przyjmuje to zalecenie.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

³ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie planu strategicznego WPR Komisja przewidziała ochronę torfowisk i terenów podmokłych w ramach przyszłej warunkowości (GAEC 2). Dzięki tej solidnej podstawie państwa członkowskie będą mogły przeznaczyć znaczną część przyszłego budżetu WPR na ponowne nawadnianie lub odbudowę odwodnionych gleb organicznych za pośrednictwem ekoprogramów i szeregu interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Komisja uważnie rozważy ten aspekt podczas oceny przyszłych planów WPR.

Ponadto w ramach inicjatywy dotyczącej uprawy sprzyjającej pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę Komisja będzie promować taką uprawę jako model biznesowy, który tworzy nowe źródło dochodów dla podmiotów biogospodarki, opierając się na korzyściach dla klimatu, jakie zapewniają (więcej informacji: zob. odpowiedź Komisji na zalecenie 3b). W badaniu „Technical Guidance Handbook – setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU” [Podręcznik wytycznych technicznych – ustanawianie i wprowadzanie w UE opartych na wynikach mechanizmów uprawy sprzyjającej pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę]⁴ przeprowadzonym w latach 2018–2020 dokonano przeglądu wariantów projektowych w celu opracowania płatności związanych z uprawą sprzyjającą pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę w pięciu obiecujących obszarach, w tym odbudowy i ponownego nawadniania torfowisk. Badanie pomoże prywatnym podmiotom i organom publicznym uruchamiać coraz więcej inicjatyw dotyczących uprawy sprzyjającej pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę, które w znacznym stopniu przyczynią się do zwalczania zmiany klimatu.

95. Komisja zauważa, że monitorowanie wydatków na cele związane z klimatem wdrożono na lata 2014–2020 i że było już ono przedmiotem sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja odsyła do swoich odpowiedzi przedstawionych w sprawozdaniu specjalnym nr 31/2016⁵.

W odniesieniu do przeszacowania i zazieleniania wkładu WPR w działania na rzecz klimatu, o czym mowa w odnośnym sprawozdaniu, Komisja między innymi:

- nie podzieliła stanowiska, że zazielenianie płatności bezpośrednich jest w dużej mierze oparte na wcześniejszych normach dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Wymogi dotyczące obszaru proekologicznego i dywersyfikacji upraw są nowe, a ochronę pastwisk trwałych zdecydowanie wzmocniono, przykładowo obejmując pełną ochroną trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym oraz ograniczając margines możliwości, jeżeli chodzi o zaorywanie trwałych użytków zielonych.
- stwierdziła również, że wpływ zazieleniania płatności bezpośrednich jest znaczący, a nie ograniczony. Wpływ ten rzetelnie odzwierciedla powiązanie trzech praktyk rolniczych z klimatem. Chociaż wymogi w zakresie zazieleniania rzeczywiście nie dotyczą wszystkich rolników, z dostępnych informacji wynika również, że dotyczy ono 72 % wszystkich użytków rolnych, co ma nawet większe znaczenie w odniesieniu do działania w dziedzinie klimatu.

Zob. również odpowiedź Komisji do pkt 86–88.

Zalecenie 3 – Regularne składanie sprawozdań z wkładu WPR w łagodzenie zmiany klimatu

a) Komisja nie przyjmuje zalecenia w odniesieniu do rocznej oceny oddziaływania. Roczne wskaźniki rezultatu przewidziane w ramach przyszłych planów strategicznych WPR zapewnią informacje na

⁴ Dostępne na stronie: <https://europa.eu/!WR87pg>.

⁵ <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=39853>

temat postępów państw członkowskich w realizacji interwencji korzystnych dla klimatu. Miarodajna ocena wpływu tych środków na emisje gazów cieplarnianych netto wymaga danych z wielu lat, w tym informacji na temat różnych czynników zewnętrznych wpływających na emisje gazów cieplarnianych (WPR nie jest jedynym czynnikiem wpływającym na emisje gazów cieplarnianych)⁶. Oceny takie będą nie będą przeprowadzane co roku.

b) Komisja przyjmuje to zalecenie.

W ramach polityki klimatycznej emisje pochodzące z rolnictwa są objęte rozporządzeniem w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego wraz z transportem, budownictwem i odpadami. W rozporządzeniu tym wyznaczono cele zmniejszenia emisji dla poszczególnych państw członkowskich, które wprowadzają odpowiednie polityki krajowe w celu ich osiągnięcia. W przypadku nieosiągnięcia tych celów zastosowanie mają kary. W ramach pakietu „Gotowi na osiągnięcie celu 55 proc.” Komisja zaproponuje nowe wnioski ustawodawcze, które przyczynią się do dalszej redukcji emisji gazów cieplarnianych we wszystkich sektorach, w tym w rolnictwie, w celu osiągnięcia w 2030 r. ogólnej redukcji o co najmniej 55 % w porównaniu z 1990 r.

We wniosku dotyczącym przyszłej WPR, w strategii „Od pola do stołu” i w Zielonym Ładzie rzeczywiście przewidziano pozytywne zachęty do wynagradzania rolników za długotrwałe usuwanie dwutlenku węgla. W szczególności w ramach inicjatywy dotyczącej uprawy sprzyjającej pochłanianiu dwutlenku węgla przez glebę Komisja będzie promować taką uprawę jako model biznesowy, który tworzy nowe źródło dochodów dla podmiotów biogospodarki, opierając się na korzyściach dla klimatu, jakie zapewniają. Komisja opracowuje również ramy regulacyjne dotyczące certyfikacji usuwania dwutlenku węgla w oparciu o solidne i przejrzyste rozliczanie emisji dwutlenku węgla. Komisja przeprowadzi badanie w celu oceny zasady „zanieczyszczający płaci” w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie.

⁶ Więcej informacji można znaleźć w rozdziale 4 (metoda) opublikowanego dokumentu roboczego służb Komisji w sprawie oceny wpływu wspólnej polityki rolnej na zmianę klimatu i emisje gazów cieplarnianych, dostępnego pod adresem: <https://europa.eu/!bn68Kv>