PL 2020

13

Sprawozdanie specjalne

Różnorodność biologiczna na użytkach rolnych – wspólna polityka rolna nie zapobiegła pogorszeniu sytuacji



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VIII
Wstęp	01-13
Zmniejszanie się różnorodności biologicznej na użytkach rolnych stanowi istotne zagrożenie	01-08
Działania podejmowane na arenie międzynarodowej i na szczeblu UE w celu powstrzymania utraty różnorodności biologicznej	09-13
Zakres kontroli i podejście kontrolne	14-18
Uwagi	19-73
Stwierdzono luki w koncepcji unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej, w koordynacji strategii z WPR oraz w jej monitorowaniu	19-37
Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej nie jest wystarczająco rygorystyczna w odniesieniu do celu 3A, a w powiązanych wskaźnikach występują uchybienia	20-27
Nie opracowano unijnej strategii na rzecz ochrony różnorodności genetycznej	28-30
Komisja przeszacowuje kwoty unijnych wydatków na rzecz różnorodności biologicznej	31-37
Większa część finansowania w ramach WPR nie ma istotnego korzystnego wpływu na różnorodność biologiczną	38-60
Większa część płatności bezpośrednich nie przyczynia się do wzmocnienia lub utrzymania różnorodności biologicznej na użytkach rolnych	39-40
Sankcje w ramach systemu wzajemnej zgodności nie mają wyraźnego wpływu na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych	41-50
Potencjał zazieleniania w zakresie poprawy różnorodności biologicznej jest niewystarczająco wykorzystany	51-60

Niektóre działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mają potencjał w zakresie poprawy różnorodności biologicznej na użytkach rolnych **61-73**

Największy potencjał w zakresie utrzymania lub wzmocnienia różnorodności biologicznej na użytkach rolnych mają działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, płatności dla obszarów Natura 2000 i rolnictwo ekologiczne **62-64**

W mniej wymagających działaniach rolno-środowiskowo-klimatycznych bierze udział większy odsetek uczestników **65-67**

Rolnicy posiadający grunty orne rzadziej realizują działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, które dotyczą różnorodności biologicznej **68-69**

Działania ukierunkowane na rezultaty przynoszą korzystne efekty, ale nie są rozpowszechnione **70**

Nieliczne wskaźniki rozwoju obszarów wiejskich są ukierunkowane na rezultaty, a wielu z nich nie aktualizowano w ostatnim czasie **71-73**

Wnioski i zalecenia **74-82**

Załączniki

Załącznik I – Główne prace kontrolne na szczeblu państw członkowskich

Załącznik II – Wskaźniki dotyczące różnorodności biologicznej

Wykaz pojęć i skrótów

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I W Europie liczba i rozmaitość gatunków żyjących na użytkach rolnych – „różnorodność biologiczna na użytkach rolnych” – zmniejsza się od wielu lat. Przykładowo od 1990 r. populacja ptaków krajobrazu rolniczego i motyli łąkowych zmniejszyła się o ponad 30%.

II W 2011 r. Komisja przyjęła strategię ochrony różnorodności biologicznej. Celem strategii było powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemów do 2020 r. oraz przywrócenie ich w możliwie jak największym stopniu. W szczególności strategia zakładała zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej. Strategię tę przyjęto w kontekście międzynarodowego zobowiązania dotyczącego utrzymania i wzmocnienia różnorodności biologicznej, które wynika z ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie i samą Unię Europejską Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej.

III W okresie 2014–2020 Komisja planowała przeznaczyć na różnorodność biologiczną 8,1% budżetu UE (86 mld euro), przy czym 77% z tej kwoty (66 mld euro) miało pochodzić ze środków wspólnej polityki rolnej (WPR). Unia odgrywa kluczową rolę w ochronie i wzmacnianiu różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, ponieważ określa za pomocą przepisów normy środowiskowe i współfinansuje większą część wydatków państw członkowskich w obszarze rolnictwa.

IV Celem niniejszej kontroli była ocena wkładu WPR w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej. Kontrolerzy Trybunału zbadali działania podejmowane przez UE na rzecz osiągnięcia unijnych celów na 2020 r. w tej dziedzinie. W wyniku kontroli sformułowano zalecenia, które mają wspomóc bieżące prace legislacyjne dotyczące WPR na lata 2021–2027 oraz wdrożenie nowej unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres po 2020 r.

V Trybunał ocenił, czy UE opracowała strategię ochrony różnorodności biologicznej i ramy prawne regulujące WPR na lata 2014–2020 w sposób zapewniający lepszą ochronę tej różnorodności. Trybunał zbadał również, w jaki sposób Komisja monitoruje i ocenia postępy na drodze do realizacji celu na 2020 r. dotyczącego rolnictwa, który został określony w strategii ochrony różnorodności biologicznej. Ocenił też, w jakim stopniu działania UE i państw członkowskich przyczyniają się do osiągnięcia tego celu.

VI W wyniku kontroli stwierdzono, że sposób sformułowania celów dotyczących rolnictwa i odnośnych działań określonych w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. utrudnia pomiar poczynionych postępów. Trybunał stwierdził też, że brakuje koordynacji między poszczególnymi politykami i strategiami UE. Jednym z efektów takiego stanu rzeczy jest nieuwzględnienie w tych politykach i strategiach zmniejszania się różnorodności genetycznej. Ponadto Trybunał ustalił, że monitorowanie przez Komisję wydatków na rzecz różnorodności biologicznej w ramach WPR nie zapewnia wiarygodnych informacji.

VII Informacje na temat skutków płatności bezpośrednich w ramach WPR – stanowiących 70% unijnych wydatków w obszarze rolnictwa – dla różnorodności biologicznej są niedostępne albo ograniczone. Niektóre z wymogów dotyczących płatności bezpośrednich – w szczególności zazielenianie i zasada wzajemnej zgodności – mogą przyczynić się do poprawy różnorodności, ale Komisja i państwa członkowskie częściej stosowały rozwiązania o niewielkim oddziaływaniu w tej dziedzinie. Unijne instrumenty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mają większy potencjał niż płatności bezpośrednie, jeśli chodzi o utrzymanie i wzmacnianie różnorodności biologicznej. Państwa członkowskie dość rzadko sięgają jednak po działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich o dużym oddziaływaniu, takie jak działania ukierunkowane na rezultaty i działania przynoszące znaczne korzyści środowiskowe.

VIII Trybunał zaleca, by Komisja:

1) usprawniła koordynację i udoskonaliła koncepcję unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres po 2020 r. oraz dokładniej monitorowała wydatki;

2) zwiększyła wkład płatności bezpośrednich na rzecz różnorodności biologicznej na użytkach rolnych;

3) zwiększyła wkład działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich na rzecz różnorodności biologicznej na użytkach rolnych;

4) opracowała wiarygodne wskaźniki pozwalające ocenić oddziaływanie WPR na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

Wstęp

Zmniejszanie się różnorodności biologicznej na użytkach rolnych stanowi istotne zagrożenie

01 Problem zmniejszania się różnorodności biologicznej na świecie jest powszechnie dostrzegany. W 2019 r. Międzyrządowa Platforma Naukowo-Polityczna w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów (IPBES) ostrzegła, że zjawisko to postępuje w tempie nieodnotowanym nigdy wcześniej w historii – obecnie wyginięciem zagrożonych jest na całym świecie około jednego miliona gatunków roślin i zwierząt[1]. W styczniu 2020 r. Światowe Forum Ekonomiczne zaliczyło utratę różnorodności biologicznej i zapaść ekosystemów do pięciu największych zagrożeń, przed jakimi stoi świat[2], zarówno jeśli chodzi o prawdopodobieństwo wystąpienia, jak i skutki.

02 W sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska z 2019 r. na temat stanu środowiska[3] stwierdzono, że intensyfikacja działalności rolniczej wciąż stanowi jedną z głównych przyczyn utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów w Europie. Na wielu obszarach Europy intensyfikacja ta doprowadziła do przekształcenia uprzednio urozmaiconych krajobrazów, na które składały się liczne niewielkie pola i siedliska, w jednolite, nieprzerwane tereny uprawne, na których gospodarkę prowadzi się za pomocą dużych maszyn przy bardzo ograniczonym nakładzie siły roboczej (zob. ***rys. 1***). Te przemiany doprowadziły do zmniejszenia obfitości i różnorodności naturalnej pokrywy roślinnej i – w konsekwencji – fauny[4]. W wyniku przeprowadzonego w Niemczech badania z 2017 r. mającego na celu pomiar łącznej biomasy owadów, w ramach którego zastawiono 63 pułapki na obszarach ochrony przyrody w celu uzyskania informacji na temat kondycji gatunków lokalnych i odnośnych tendencji, oszacowano, że sezonowy spadek biomasy owadów latających w okresie 27 lat wyniósł 76%, przy czym spadek ten dla środkowej części pory letniej wyniósł 82%[5]. Choć szacunki ilościowe przedstawione w tym sprawozdaniu

---

1 IPBES, „Global assessment report on biodiversity and ecosystem services”, 2019.

2 Światowe Forum Ekonomiczne, „Global Risks Report”, 2020.

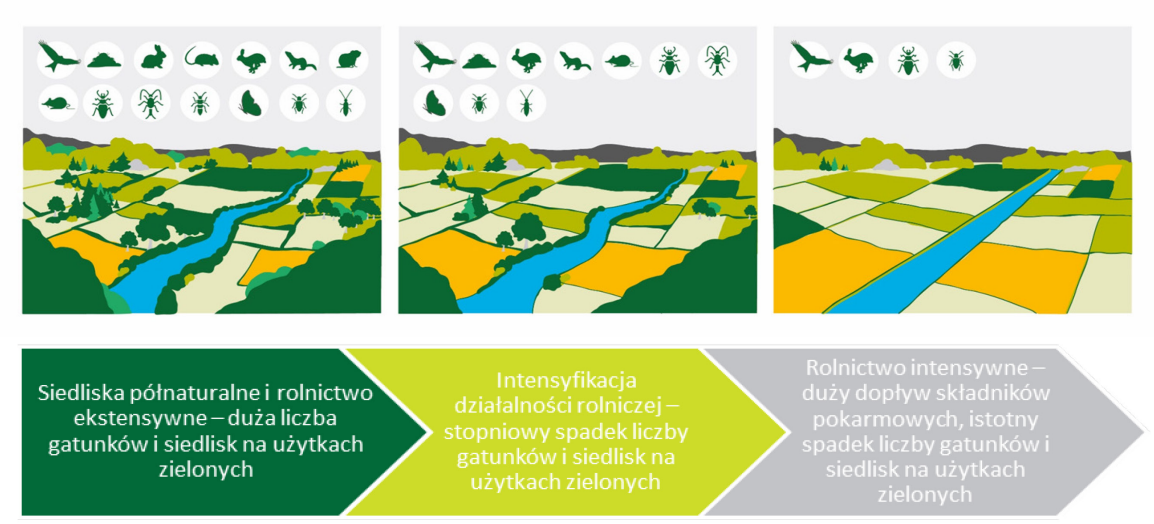
3 EEA, „The European environment — state and outlook 2020”, 2019.

4 IPBES, „Regional assessment report on biodiversity and ecosystem services for Europe and Central Asia”, 2018.

5 Hallmann i in., „More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas”, *PLoS ONE 12*, 2017.

badawczym podawano w wątpliwość, wyniki innych badań potwierdzają wniosek dotyczący ogólnej tendencji spadkowej[6].

Rys 1. – Zmniejszanie się różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w związku z intensyfikacją użytkowania gruntów

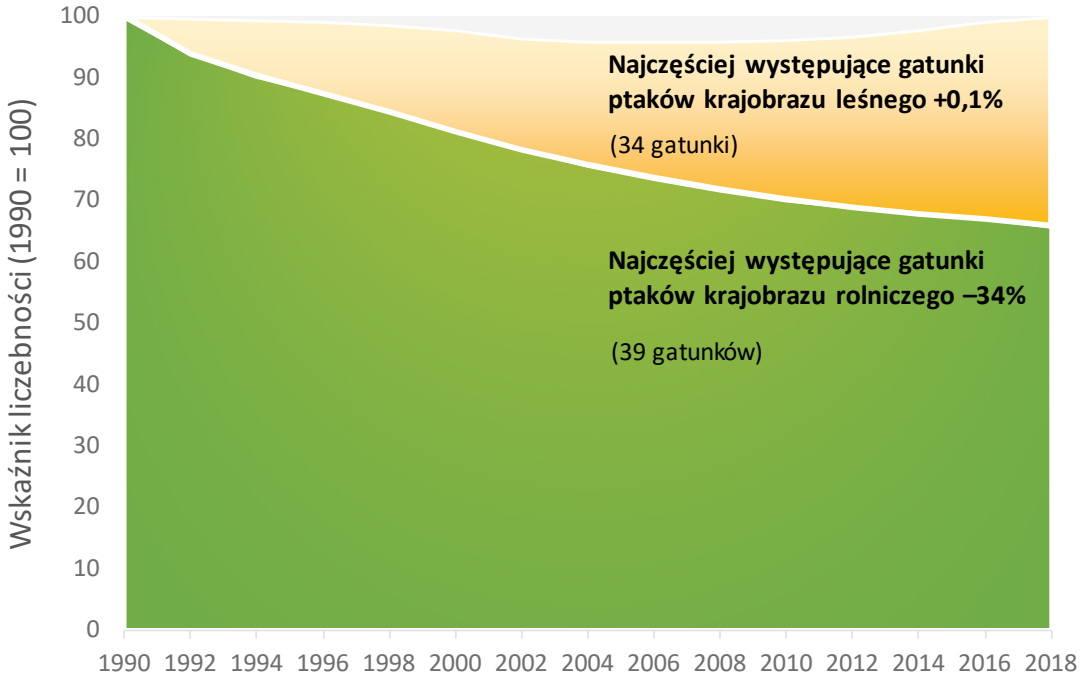


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

03 Populację ptaków krajobrazu rolniczego uznaje się za dobry miernik zmian dotyczących różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, ponieważ ptaki odgrywają istotną rolę w łańcuchu pokarmowym i występują w wielu zróżnicowanych siedliskach przyrodniczych. Najnowsze opublikowane dane dotyczące zagregowanego wskaźnika populacji ptaków wskazują, że liczba ptaków spada od 1990 r. Co szczególnie uderzające, unijny wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego pokazuje 34% spadek wśród 39 gatunków ptaków powszechnie występujących na użytkach rolnych. W tym samym okresie wartość wskaźnika liczebności ptaków krajobrazu leśnego wzrosła o 0,1%, co zdaje się sugerować, że rolnictwo jest istotnym czynnikiem stojącym za utratą różnorodności biologicznej (zob. ***rys. 2***).

[6] Early, C., „Insect armageddon – the devil is in the detail", *Ecologist*, 3 listopada 2017 r.

Rys. 2 – Gatunki ptaków krajobrazu rolniczego i krajobrazu leśnego – wskaźniki liczebności w UE



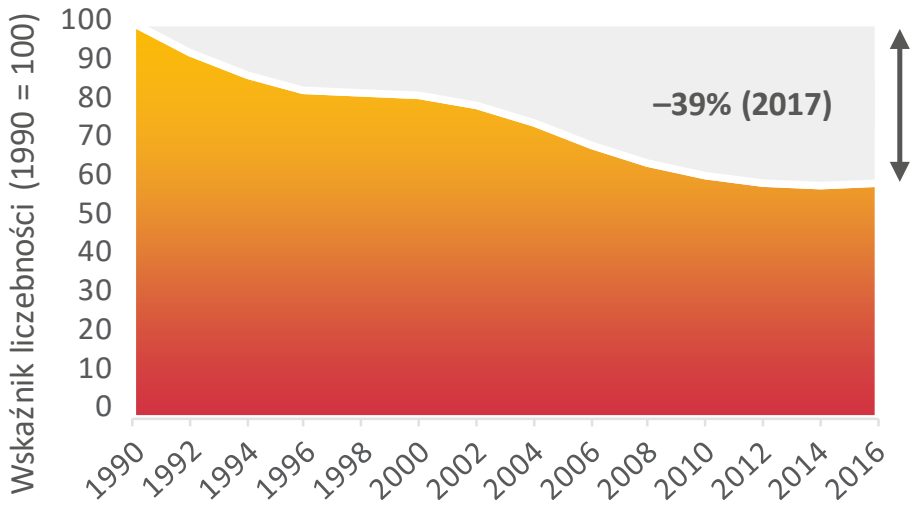
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Eurostatu z 2020 r.

04 Podobnie jak ptaki, w dużej liczbie siedlisk przyrodniczych występują motyle, których populacja jest bardzo wrażliwa na zmiany warunków środowiskowych. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym śródokresowemu przeglądowi unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. stwierdzono, że populacja motyli jest reprezentatywna dla wielu innych gatunków owadów[7]. Najnowsze wartości europejskiego wskaźnika motyli na użytkach zielonych pochodzą z 2017 r. Jak pokazują te dane, łączna liczebność 17 powszechnie występujących gatunków motyli spadła o 39% od 1990 r., co wskazuje na znaczną stratę różnorodności biologicznej na użytkach zielonych (zob. ***rys. 3***), choć sytuację udało się ustabilizować od 2013 r. Na potrzeby określenia najbardziej aktualnej wartości wskaźnika liczebności motyli dane przekazało 14 państw członkowskich[8].

[7] Komisja Europejska, dokument roboczy służb Komisji pt. „Unijna ocena postępów we wdrażaniu unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. (2/3)" (SWD(2015) 187 final) towarzyszący sprawozdaniu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Przegląd śródokresowy unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r." (COM(2015 478 final), s. 20.

[8] Belgia, Estonia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowenia i Szwecja.

Rys. 3 – Europejski wskaźnik motyli na użytkach zielonych



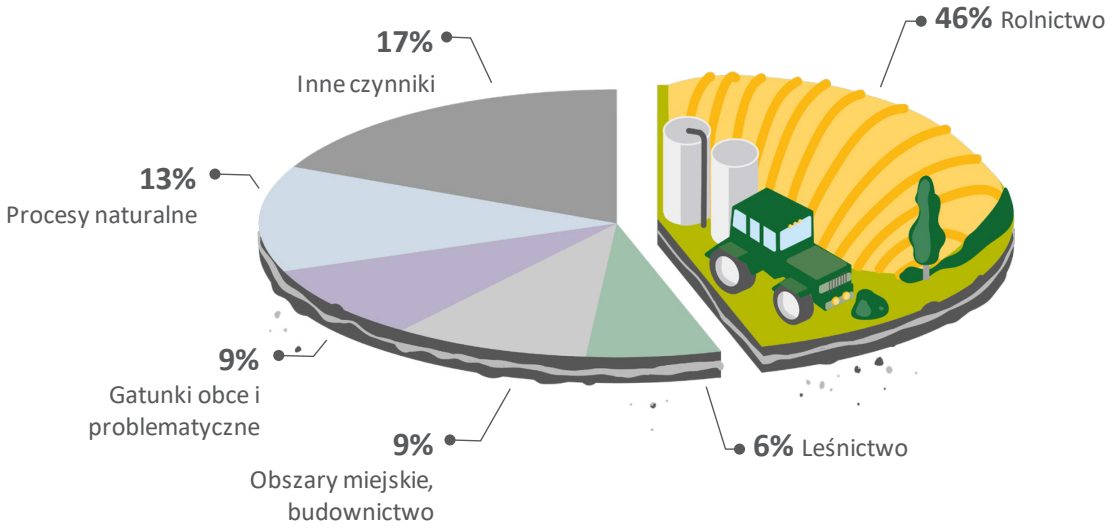
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EEA z 2019 r.

05 Sieć Natura 2000 obejmuje kluczowe obszary rozrodu i odpoczynku gatunków rzadkich i zagrożonych oraz niektóre rzadkie typy siedlisk przyrodniczych w UE. Zgodnie z informacjami przekazanymi w ramach ostatniego cyklu sprawozdawczego dotyczącego sieci Natura 2000 i powiązanych dyrektyw ptasiej i siedliskowej, które to informacje odnoszą się do kondycji gatunków i siedlisk mających znaczenie dla UE w latach 2013–2018, sytuacja uległa pogorszeniu w porównaniu z okresem 2007–2012. Odsetek siedlisk wykazujących niewłaściwy stan ochrony wzrósł z 69 do 72%[9]. EEA poinformowała w 2019 r.[10], że rolnictwo było zdecydowanie najistotniejszym źródłem presji wywieranej na siedliska na użytkach zielonych objęte ochroną w ramach sieci Natura 2000 (zob. ***rys. 4***).

[9] https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends.

[10] EEA, „The European environment — state and outlook 2020”, 2019.

Rys. 4 – Kluczowe źródła presji wywieranej na siedliska na obszarach trawiastych należące do sieci Natura 2000



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych EEA z 2019 r.

06 Sytuacja w zakresie różnorodności biologicznej w Europie jest zróżnicowana i w związku z tym poszczególne państwa członkowskie stoją przed odmiennymi wyzwaniami. Przykładowo w niektórych badaniach dotyczących Bułgarii i Rumunii – które są powszechnie uznawane za państwa mogące wciąż pochwalić się bogatą różnorodnością biologiczną (ze względu m.in. na bardziej tradycyjne nieintensywne praktyki rolnicze i mniejsze gospodarstwa) – wskazano, że wystarczające byłoby utrzymanie różnorodności biologicznej na obecnym poziomie[11]. W innych państwach członkowskich, takich jak Niderlandy i Niemcy, gdzie rolnictwo intensywne jest dużo powszechniej stosowane, naukowcy widzą potrzebę przywrócenia różnorodności biologicznej na obszarach, gdzie określone gatunki i bogate siedliska przyrodnicze zniknęły w ostatnich dziesięcioleciach[12].

07 W marcu 2020 r. Komisja opublikowała ocenę oddziaływania WPR na siedliska, krajobrazy i różnorodność biologiczną[13]. Zgodnie z tą oceną nie można było przeprowadzić ogólnej oceny oddziaływania ze względu na brak odpowiednich danych

---

[11] Sutcliffe i in., „Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland", *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

[12] Erisman i in., „Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both", *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN, „Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes", 2017.

[13] Alliance Environnement, „Evaluation of the impact of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity", listopad 2019 r.

z monitorowania. W ocenie stwierdzono, że państwa członkowskie nie korzystają w wystarczającym zakresie z instrumentów dostępnych w ramach WPR, aby chronić obszary półnaturalne, w szczególności użytki zielone, lub aby zapewnić, by wszystkie siedliska półnaturalne, które można objąć działalnością rolniczą, kwalifikowały się do płatności bezpośrednich. Ustalono również, że państwa członkowskie mogły realizować w większym zakresie działania w ramach WPR na rzecz pogodzenia działalności rolniczej z ochroną różnorodności biologicznej. Ponadto koncepcja i finansowanie działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, które mają zapewnić wsparcie na rzecz gospodarstw prowadzących intensywną produkcję rolną, nie były wystarczająco atrakcyjne, by doprowadzić do zmian w gospodarowaniu koniecznych do poprawy w zakresie różnorodności biologicznej.

08 Brak jest informacji na temat wpływu WPR na sytuację w zakresie różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w całej UE. Jak wynika jednak z opublikowanego w 2019 r. badania[14] na temat sytuacji w Czechach, po przystąpieniu tego państwa do UE w 2004 r. działalność rolnicza uległa istotnej intensyfikacji i od tego momentu zaczęto odnotowywać spadek liczebności ptaków krajobrazu rolniczego. Duńskie Stowarzyszenie Rolników stwierdziło jednocześnie, że gwałtowny spadek liczebności owadów opisany w dwóch niemieckich badaniach z 2017 r. (zob. pkt ***02***) oraz 2019 r.[15] był najmocniej skorelowany z usunięciem w 2009 r. obowiązkowego odłogowania z zasad WPR[16]. Europejska Wspólnota Gospodarcza wprowadziła odłogowanie w 1988 r., aby ułatwić zmniejszenie dużych i kosztownych nadwyżek wytwarzanych w Europie w ramach gwarantowanego systemu cen WPR. Miało ono również przynieść korzyści środowiskowe. Od rolników wymagano, aby część gruntów pozostawili oni poza obszarem produkcji intensywnej.

---

[14] Reif i in., „Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession", *Conservation Letters*, 2019.

[15] Seibold i in., „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level", *Nature*, 2019.

[16] Deter, A., „Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik", *TopAgrar Premium*, 2019.

Działania podejmowane na arenie międzynarodowej i na szczeblu UE w celu powstrzymania utraty różnorodności biologicznej

09 UE i państwa członkowskie podpisały Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej odpowiednio w 1992 i 1993 r. Rada Europejska (Rada) zatwierdziła tę konwencję w 1993 r.[17] W 2010 r. wszystkie strony sygnatariusze Konwencji, w tym UE i państwa członkowskie, zobowiązały się do realizacji celów w zakresie różnorodności biologicznej, zwanych celami z Aichi. Określają one globalne ramy dla priorytetowych działań w zakresie różnorodności biologicznej w okresie do 2020 r. Głównym mechanizmem koordynacji działań w ramach UE jest Grupa Robocza ds. Międzynarodowych Zagadnień Środowiska (Różnorodność Biologiczna) działająca w obrębie Rady. Ponadto nowy impuls działaniom w tej dziedzinie nadała Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz 17 celów zrównoważonego rozwoju, przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2015 r. Główne cele z Aichi i cele zrównoważonego rozwoju istotne dla kwestii różnorodności biologicznej na użytkach rolnych przedstawiono na *rys. 5*.

Rys. 5 – Główne cele z Aichi na 2020 r. oraz cele zrównoważonego rozwoju na 2030 r. odnoszące się do rolnictwa

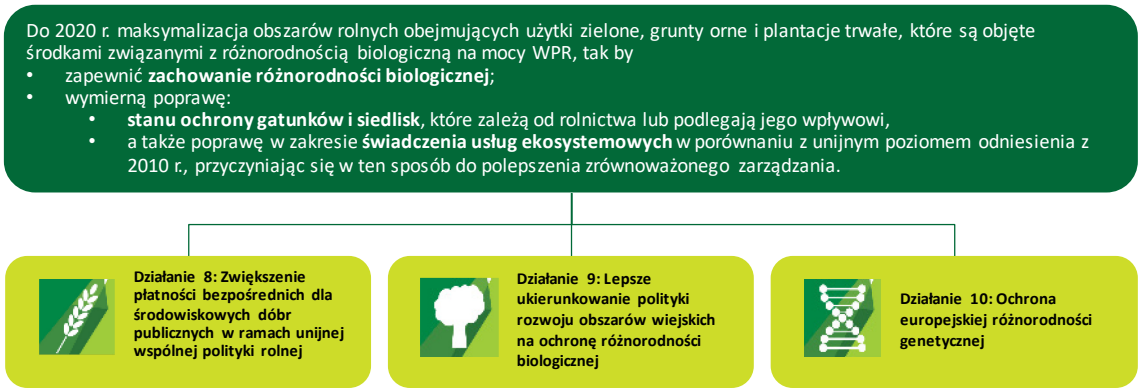


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie publikacji ONZ.

[17] Decyzja Rady z dnia 25 października 1993 r. dotycząca zawarcia Konwencji o różnorodności biologicznej (93/626/EWG).

10 W 1998 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie europejskiej strategii ochrony różnorodności biologicznej, aby wypełnić zobowiązania ciążące na niej na mocy Konwencji o różnorodności biologicznej. W 2001 r. opracowała pierwszy plan działania, który został zaktualizowany w 2006 r., a następnie zastąpiony w 2011 r. unijną strategią ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. Rada (w 2011 r.)[18] i Parlament Europejski (w 2012 r.)[19] poparły strategię, która obejmuje sześć celów. Cel 3 dotyczy zwiększenia wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej. Cel szczegółowy 3A odnoszący się do rolnictwa obejmuje ogólne zobowiązanie, trzy działania i pięć poddziałań (zob. ***rys. 6***).

Rys. 6 – Cel 3A strategii ochrony różnorodności biologicznej UE do 2020 r. odnoszący się do rolnictwa oraz powiązane działania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji Komisji.

11 W obrębie Komisji za proponowanie i wdrażanie przepisów i strategii w dziedzinie środowiska odpowiada Dyrekcja Generalna ds. Środowiska. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich natomiast zajmuje się przepisami i strategiami w obszarze rolnictwa. Na państwa członkowskie nałożono wymóg opracowania i nadzorowania działań, które mają pozwolić osiągnąć wyznaczony cel.

12 Ponieważ okres obowiązywania bieżącej strategii ochrony różnorodności biologicznej upłynie w tym roku, Komisja ogłosiła w swoim Europejskim Zielonym Ładzie zamiar przedstawienia nowej strategii na okres do 2030 r. Nowa strategia została opublikowana w maju 2020 r. Przedstawiono w niej ogólny zarys zasad. Przygotowała ona również grunt pod Konferencję Stron Konwencji o różnorodności

[18] Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 roku – konkluzje Rady ds. Środowiska z dnia 21 czerwca 2011 r. (ST11978/11).

[19] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. w sprawie różnorodności biologicznej będącej naszym ubezpieczeniem na życie i naszym naturalnym kapitałem: unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. (2011/2307(INI)).

biologicznej (COP15). Aby nadać tej strategii wymiar praktyczny, Komisja planuje ponadto przedstawić w 2021 r. plan działań następczych.

Rys. 7 – Porozumienia międzynarodowe i działania UE w zakresie różnorodności biologicznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

13 UE określa normy środowiskowe i normy działalności rolnej za pośrednictwem unijnych przepisów i wsparcia finansowego sektora rolnego. Jak poinformowała Komisja, w okresie 2014–2020 na różnorodność biologiczną przyznano 8,1% budżetu UE (86 mld euro). Komisja wspomniała w preliminarzu budżetowym na 2020 r., że finansowanie na rzecz różnorodności biologicznej w ramach WPR wyniesie 66 mld euro (77% łącznych wydatków na różnorodność biologiczną) w całym okresie programowania 2014–2020.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

14 Celem niniejszej kontroli była ocena roli, jaką odgrywa WPR w utrzymywaniu i wzmacnianiu różnorodności biologicznej w ramach celu 3A unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. Trybunał wybrał to zagadnienie na przedmiot kontroli ze względu na duże tempo utraty różnorodności biologicznej w Europie, istotną rolę, jaką odgrywa w tym procesie rolnictwo, znaczny udział WPR w budżecie UE i niedawne krytyczne oceny tego, w jaki sposób przedmiotowa strategia, a w szczególności cel dotyczący rolnictwa, są realizowane w UE. Niniejsze sprawozdanie stanowi uzupełnienie sprawozdania specjalnego Trybunału dotyczącego obszarów Natura 2000[20].

15 Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał było sformułowanie zaleceń, które będą stanowiły wkład w obecne prace przygotowawcze dotyczące WPR na lata 2021–2027, w opracowanie nowej unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2030 r. oraz w debaty i decyzje podejmowane podczas COP15. Przedmiotem kontroli nie była treść nowej strategii ani stopień postępów poczynionych przez UE w realizowaniu międzynarodowych zobowiązań dotyczących różnorodności biologicznej. Zakresem kontroli nie objęto też owadów zapylających, które będą przedmiotem osobnego sprawozdania. Szacowany bezpośredni roczny wkład owadów zapylających na rzecz europejskiego rolnictwa wynosi 15 mld euro[21].

16 Kontrola objęła koncepcję, wdrożenie, rezultaty i monitorowanie działań UE mających na celu powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w Unii. Kontrolerzy Trybunału zwrócili uwagę przede wszystkim na te elementy unijnych i krajowych strategii ochrony różnorodności biologicznej, które mają znaczenie dla rolnictwa, oraz na wdrożenie tych elementów za pośrednictwem różnych instrumentów, w szczególności WPR. Analizą objęto głównie bieżący okres programowania (2014–2020), choć do celów porównawczych zbadano również koncepcję, wdrożenie i rezultaty analogicznych instrumentów w ramach WPR z poprzedniego okresu (2007–2013). Ponadto kontrolerzy uwzględnili wnioski ustawodawcze Komisji dotyczące WPR na okres po 2020 r.

---

[20] Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 1/2017 pt.„Należy dołożyć starań, by wdrożyć sieć Natura 2000 z pełnym wykorzystaniem jej potencjału”.

[21] Potts i in., „Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project”, 14 stycznia 2015 r.

17 Główne pytanie kontrolne brzmiało: „Czy WPR przyczyniła się do utrzymania i wzmocnienia różnorodności biologicznej?” Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał ocenił:

- czy UE opracowała swoją strategię ochrony różnorodności biologicznej i ramy prawne WPR na okres 2014–2020 w taki sposób, by lepiej chronić tę różnorodność, oraz w jaki sposób Komisja monitoruje i ocenia postępy w realizacji celu na 2020 r. dotyczącego rolnictwa, który określono w strategii ochrony różnorodności biologicznej;

- czy płatności bezpośrednie przynoszą wymierne pozytywne skutki w ramach WPR na okres 2014–2020;

- czy działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich realizowane w ramach WPR na okres 2014–2020, w szczególności działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, ukierunkowane są na kwestię różnorodności biologicznej.

18 Trybunał zgromadził dowody kontrolne w drodze:

- przeglądu danych i dokumentów, w tym dokumentów naukowych, strategicznych, legislacyjnych, politycznych oraz wytycznych, odnoszących się do kwestii różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w UE oraz w wybranej próbie państw członkowskich i regionów;

- wywiadów z pracownikami pięciu służb Komisji (DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, DG ds. Środowiska, Eurostat, Wspólne Centrum Badawcze, DG ds. Badań Naukowych i Innowacji) oraz Europejskiej Agencji Środowiska i z przedstawicielami organizacji pozarządowych (BirdLife Europe, Copa-Cogeca, IEEP z Brukseli, Eurogroup for Animals) oraz władz krajowych i regionalnych, stowarzyszeń rolników i innych podmiotów;

- wizyt w pięciu państwach członkowskich o zróżnicowanej sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej, rolnictwa i warunków krajobrazowych (Cypr, Niemcy, Irlandia, Polska i Rumunia);

- wizyt w gospodarstwach i rozmów z 78 rolnikami w 14 państwach członkowskich (zob. ***załącznik I***);

- badania ankietowego przeprowadzonego wśród organów krajowych i regionalnych dziewięciu innych państw członkowskich lub regionów (szczegółowe informacje zamieszczono w ***załączniku I***).

Ponadto w październiku 2019 r. Trybunał zorganizował dyskusję panelową na temat różnorodności biologicznej na użytkach rolnych z udziałem naukowców i ekspertów w tej dziedzinie. Dyskusja ta pozwoliła kontrolerom Trybunału zweryfikować i dopracować ustalenia kontroli. W spotkaniu w charakterze obserwatorów uczestniczyli pracownicy DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich i DG ds. Środowiska.

Uwagi

Stwierdzono luki w koncepcji unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej, w koordynacji strategii z WPR oraz w jej monitorowaniu

19 Trybunał zbadał, czy cel dotyczący rolnictwa na 2020 r. określony w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej jest skonkretyzowany, mierzalny, osiągalny, odpowiedni i określony w czasie oraz czy działania UE są spójne z tym celem. Sprawdzono ponadto, czy przepisy dotyczące WPR na okres 2014–2020 są spójne z unijną strategią ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. i inicjatywami krajowymi oraz czy monitorowanie prowadzone przez Komisję zapewnia wiarygodne informacje na temat unijnych wydatków w tej dziedzinie.

Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej nie jest wystarczająco rygorystyczna w odniesieniu do celu 3A, a w powiązanych wskaźnikach występują uchybienia

20 Zgodnie z informacjami przedstawionymi na *rys. 6* na unijną strategię składają się cele i działania. Strategią objęto okres dziesięciu lat, a tymczasem budżet UE i ramy polityki rolnej realizowane są w oparciu o cykl siedmioletni. W ocenie skutków z 2011 r., towarzyszącej unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. opracowanej przez Komisję, wskazano, że „orientacyjny" cel dotyczący rolnictwa (cel 3A) należy „przełożyć na konkretne rozwiązania, jeśli chodzi o koncepcję reformy WPR, tak aby osiągnąć zamierzony cel na 2020 r. dotyczący różnorodności biologicznej"[22]. Wyniki działań realizowanych w ramach WPR na okres 2014–2020 ocenia się w odniesieniu do trzech celów, w tym zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań na rzecz klimatu, z akcentem na emisję gazów cieplarnianych, różnorodność biologiczną, gleby i wodę[23].

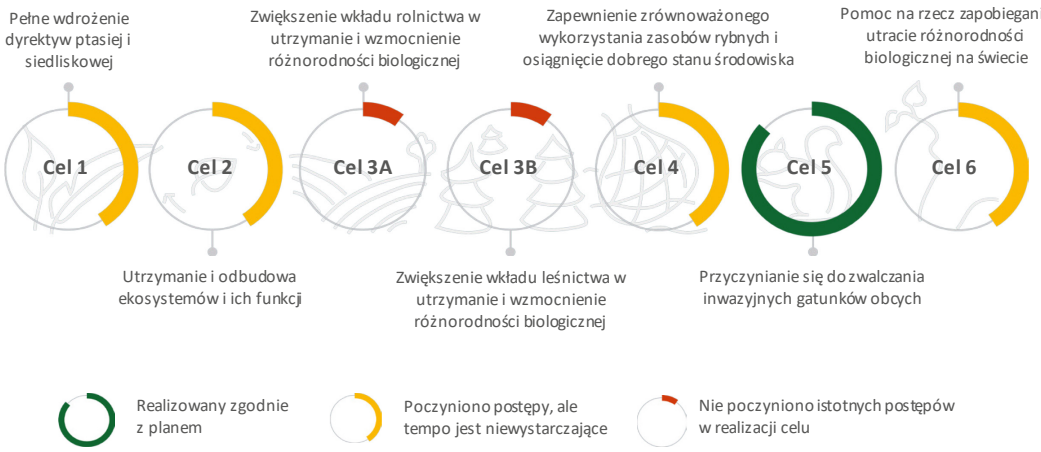
---

[22] Komisja Europejska, „Ocena skutków towarzysząca komunikatowi w sprawie naszego ubezpieczenia na życie i naszego kapitału naturalnego – unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r." (SEC(2011) 540 final).

[23] Art. 110 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.

21 Komisja poinformowała w śródokresowym przeglądzie strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. przeprowadzonym w 2015 r., że nie udało się poczynić istotnych postępów, w szczególności w realizacji celu 3 w odniesieniu do rolnictwa (cel 3A) oraz leśnictwa (cel 3B), i że konieczne jest podjęcie większych wysiłków, aby dotrzymać założonych terminów (zob. ***rys. 8***). Niedawne ustalenia naukowców[24] również potwierdzają – na co zwrócono już uwagę w pkt ***03***–***05*** niniejszego sprawozdania – że od 2015 r. nie udało się osiągnąć wymiernej poprawy sytuacji, jeśli chodzi o realizację celu 3, i że cel ten nie zostanie osiągnięty do 2020 r.

Rys. 8 – Ocena śródokresowa realizacji sześciu celów określonych w strategii ochrony różnorodności biologicznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji Komisji z 2015 r.

22 W 2018 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze dotyczące WPR na okres po 2020 r. Jednym z dziewięciu celów szczegółowych dla WPR jest przyczynianie się do ochrony różnorodności biologicznej, wzmacnianie usług ekosystemowych oraz ochrona siedlisk i krajobrazu[25]. Harmonogram opracowywania nowej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2030 r. obowiązujący w momencie

---

[24] Zob. np. Langhout W., „The EU Biodiversity Strategy to 2020. Progress report 2011-2018", 2019; Simoncini i in., „Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU's Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia", *Land Use Policy*, tom 88, 2019; EEA, „The European environment — state and outlook 2020", 2019.

[25] Art. 6 ust. 1 lit. f) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (COM(2018) 392 final).

przeprowadzania kontroli (ogólny zarys w 2020 r., a następnie plan działania w 2021 r.) sprawił, że trudno będzie uwzględnić tę nową strategię przy opracowywaniu działań WPR realizowanych w UE. Strategia ta będzie jednak dostępna do wykorzystania przez państwa członkowskie, gdy będą one opracowywać krajowe plany strategiczne WPR w 2021 r.

23 Cel dotyczący rolnictwa w strategii na okres do 2020 r. (cel 3A) rozbito na konkretne działania. Jasno określono też termin realizacji celu. W związku z tym Trybunał uznaje go za skonkretyzowany i określony w czasie. Stwierdzono jednak uchybienia, jeśli chodzi o osiągalność i odpowiedniość celu. Nie został też określony ilościowo, co ogranicza możliwość pomiaru postępów w jego realizacji. W strategii stwierdzono natomiast, że cel dotyczący rolnictwa musi przyczyniać się do osiągnięcia celów 1 i 2, dla których określono wartości docelowe. Cel 1 odnosi się do obszarów sieci Natura 2000 i jest mierzalny. Zgodnie z tym celem do 2020 r. liczba ocen gatunków i siedlisk chronionych na mocy przepisów unijnych w dziedzinie środowiska wykazujących poprawę stanu ochrony lub bezpieczny lub lepszy stan ochrony powinna wzrosnąć o 100% w przypadku siedlisk i o 50% w przypadku gatunków. Cel 2 zakłada między innymi „odbudowę co najmniej 15% zdegradowanych ekosystemów". Ze strategii nie wynika jasno, w jaki sposób można zmierzyć osiągnięcie poziomu 15% ani stopnia, w jakim do osiągnięcia celu przyczyniło się rolnictwo. Komisja stwierdziła w śródokresowym przeglądzie strategii na okres do 2020 r., że cel dotyczący odbudowy został w odniesieniu do akwenów wodnych „prawdopodobnie" osiągnięty (odbudowano 18% ekosystemów). Nie podano natomiast wartości procentowych dla żadnych innych ekosystemów.

24 W 2005 r. Komisja rozpoczęła stosowanie udoskonalonych europejskich wskaźników różnorodności biologicznej (Streamlined European Biodiversity Indicators – SEBI), aby ocenić postępy w realizacji unijnych celów dotyczących różnorodności. W ***załączniku II*** wymieniono te spośród wskaźników, które mają największe znaczenie dla celu dotyczącego rolnictwa lub kwestii różnorodności biologicznej na gruntach rolnych. Komisja regularnie aktualizowała dane dotyczące pięciu spośród tych wskaźników, ale dla ośmiu z nich ostatnie informacje pochodzą sprzed sześciu lat lub są nawet jeszcze starsze. Przykładowo najnowsze dostępne dane dotyczące różnorodności genetycznej zwierząt gospodarskich pochodzą z 2005 r. i obejmują zaledwie pięć państw członkowskich, natomiast dane dla wskaźnika dotyczącego obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej opisują sytuację z 2006 r. Te luki w danych sprawiają, że śledzenie ogólnych postępów w realizacji wskaźników SEBI jest niemożliwe. Trzy wskaźniki, dla których regularnie aktualizuje się dane, pokazują albo tendencję niekorzystną (w przypadku ptaków krajobrazu rolniczego i siedlisk na użytkach zielonych), albo stabilną sytuację (w przypadku motyli). Dwóch pozostałych

regularnie aktualizowanych wskaźników nie można wykorzystywać do monitorowania tendencji. W przypadku pierwszego z nich (odnoszącego się do gatunków mających znaczenie dla UE) wyniki zostały zaburzone przez zmianę metodyki, a w przypadku drugiego (dotyczącego bilansu azotu) najnowsze dane pochodzą z 2015 r.

25 Do monitorowania oddziaływania WPR na różnorodność biologiczną wykorzystywane są określone wskaźniki rolno-środowiskowe oraz wskaźniki we wspólnych ramach monitorowania i oceny (CMEF). Przykładowo do celów monitorowania różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w UE w ramach WPR na lata 2014–2020 Komisja wykorzystuje wskaźniki obszarów rolniczych i rolnictwa „o wysokiej wartości przyrodniczej" (zob. ***załącznik II***). Rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej ma zapewnić – obok ochrony różnorodności biologicznej poprzez działalność rolniczą o niewielkiej intensywności – również korzyści społeczne i środowiskowe, takie jak składowanie dwutlenku węgla, czysta woda, przeciwdziałanie pożarom, zwiększenie różnorodności genetycznej i ochrona wartości kulturowych. Zgodnie z informacjami przedstawionymi w ***załączniku II*** we wszystkich trzech zestawach wskaźników uwzględniono koncepcję obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej.

26 Komisja wprowadziła trzy powiązane z tą koncepcją wskaźniki w CMEF na okres 2007–2013. W okresie 2014–2020 zachowano wskaźnik dotyczący rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej, który wykorzystuje się zarówno do przedstawienia kontekstu, jak i oddziaływania. Jak wynika z badania ankietowego przeprowadzonego przez Komisję, zgodnie ze stanem na 2017 r. sześć państw członkowskich (Czechy, Grecja, Francja, Łotwa, Malta i Rumunia) oraz 24 unijne regiony w Belgii, Hiszpanii, we Włoszech i w Portugalii nie zidentyfikowały żadnych obszarów rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej ani nie zainicjowały żadnych regularnych działań monitorujących. Ostatnie sprawozdania z wdrażania programów rozwoju obszarów wiejskich, przedłożone w czerwcu 2019 r. Komisji przez państwa członkowskie i regiony, potwierdzają taki stan rzeczy – jedynie dwie trzecie sprawozdań zawiera określone ilościowo informacje na temat użytków rolnych o wysokiej wartości przyrodniczej. Niektóre władze krajowe i regionalne, na przykład na Cyprze i w Niemczech, stworzyły własne mechanizmy gromadzenia danych na temat takich obszarów. Wartości wskaźników obszarów o wysokiej wartości przyrodniczej nie mogą być podstawą porównań między poszczególnymi państwami członkowskimi, ponieważ odzwierciedlają one definicję stosowaną w danym państwie. Komisja nie uwzględniła tego wskaźnika w ramach WPR na okres po 2020 r.

27 W ocenie skutków[26] poprzedzającej wnioski ustawodawcze Komisji dotyczące WPR na okres 2014–2020 uznano znaczenie uwzględnienia kwestii dotyczących różnorodności biologicznej w sektorze rolnictwa, tak aby osiągnąć cel dotyczący rolnictwa określony w strategii ochrony różnorodności biologicznej. Komisja stwierdziła w tej ocenie, że oczekuje, iż do realizacji tej strategii istotnie przyczyni się zazielenianie w ramach płatności bezpośrednich WPR (zob. pkt ***51***–***60***). Komisja i państwa członkowskie realizują działania dotyczące rolnictwa wskazane w strategii głównie za pośrednictwem płatności bezpośrednich (działanie 8) oraz programów rozwoju obszarów wiejskich (działanie 9) (zob. ***rys. 9***).

Rys. 9 – Instrumenty WPR i ich powiązania z unijną strategią ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Nie opracowano unijnej strategii na rzecz ochrony różnorodności genetycznej

28 W działaniu 10 unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej nałożono na Komisję wymóg, by zachęcała do stosowania działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w celu ochrony różnorodności genetycznej i by zbadała możliwość opracowania odnośnej strategii (zob. ***rys. 10***).

[26] Komisja Europejska, „Wspólna polityka rolna w perspektywie do 2020 r.” (SEC(2011) 1153).

Rys. 10 – Działanie 10 w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.



Działanie 10: Ochrona europejskiej różnorodności genetycznej

Komisja i państwa członkowskie będą zachęcać do **stosowania środków rolno-środowiskowych** w celu wspierania różnorodności genetycznej w rolnictwie oraz zbadają możliwość **opracowania strategii** ochrony różnorodności genetycznej.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

29 Rosnąca uniformizacja systemów produkcji żywności i nieurozmaicona dieta europejskich obywateli nie tylko przyczyniły się do zmniejszania się różnorodności biologicznej, ale przyniosły również inne niepożądane skutki[27]. Zubożenie zasobów genetycznych oznacza spadek naturalnej odporności na agrofagi, choroby i poważne zmiany środowiskowe[28].

30 Komisja kontynuowała wsparcie dla krajowych działań na rzecz odwrócenia tendencji spadkowej w zakresie różnorodności genetycznej za pośrednictwem działań rolno-środowiskowo-klimatycznych i badań naukowych. W państwach członkowskich takich jak Polska, Dania lub Estonia opracowano strategie lub programy krajowe dotyczące różnorodności genetycznej roślin lub zwierząt. W badaniu z 2016 r. zamówionym przez Komisję zalecono, by UE opracowała kompleksową strategię – zgodną z unijną strategią ochrony różnorodności biologicznej – na rzecz ochrony i zrównoważonego wykorzystania zróżnicowanych zasobów genetycznych[29].
W badaniu jako główny czynnik stojący za spadkiem różnorodności wskazano intensyfikację produkcji rolnej ukierunkowaną na wydajne rasy zwierząt gospodarskich i nowe systemy gospodarowania gruntami (przy jednoczesnym gwałtownym ograniczeniu wypasania). Proces ten sprawił, że niemal 50% wszystkich europejskich ras zwierząt gospodarskich wymarło lub uznaje się je za zagrożone lub krytycznie zagrożone. Przedstawiciele ośmiu spośród dziewięciu władz państw i regionów

---

[27] FAO, „The Second Report on the State of the World's Plant Genetic Resources for Food and Agriculture", 2010; FAO, „The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture", 2019.

[28] EEA, „The European environment — state and outlook 2020", 2019.

[29] Sprawozdanie końcowe Komisji pt. „Preparatory action on EU plant and animal genetic resources", 2016.

objętych badaniem ankietowym Trybunału opowiedzieli się za opracowaniem strategii na rzecz ochrony różnorodności genetycznej.

Komisja przeszacowuje kwoty unijnych wydatków na rzecz różnorodności biologicznej

31 Komisja monitoruje kwoty środków budżetowych, jakie rocznie przeznaczane są na różnorodność biologiczną, ale nie posługuje się żadnymi wartościami docelowymi w tym zakresie. Kwoty przeznaczone na różnorodność biologiczną Komisja publikuje w sprawozdaniach sporządzanych na potrzeby Konwencji o różnorodności biologicznej oraz corocznie w projekcie budżetu ogólnego w UE. W 2019 i 2020 r. UE planowała przeznaczyć około 8% swojego budżetu na różnorodność biologiczną (około 13,5 mld euro rocznie). Z tej kwoty 10,3 mld euro pochodzi z WPR. Komisja stosuje przy tym współczynniki wynoszące 0%, 40% i 100%, które opracowano na podstawie wskaźników z Rio stosowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Kryteria, jakie Komisja wykorzystuje do tych współczynników, są jednak mniej rygorystyczne niż w przypadku OECD (zob. ***tabela 1***).

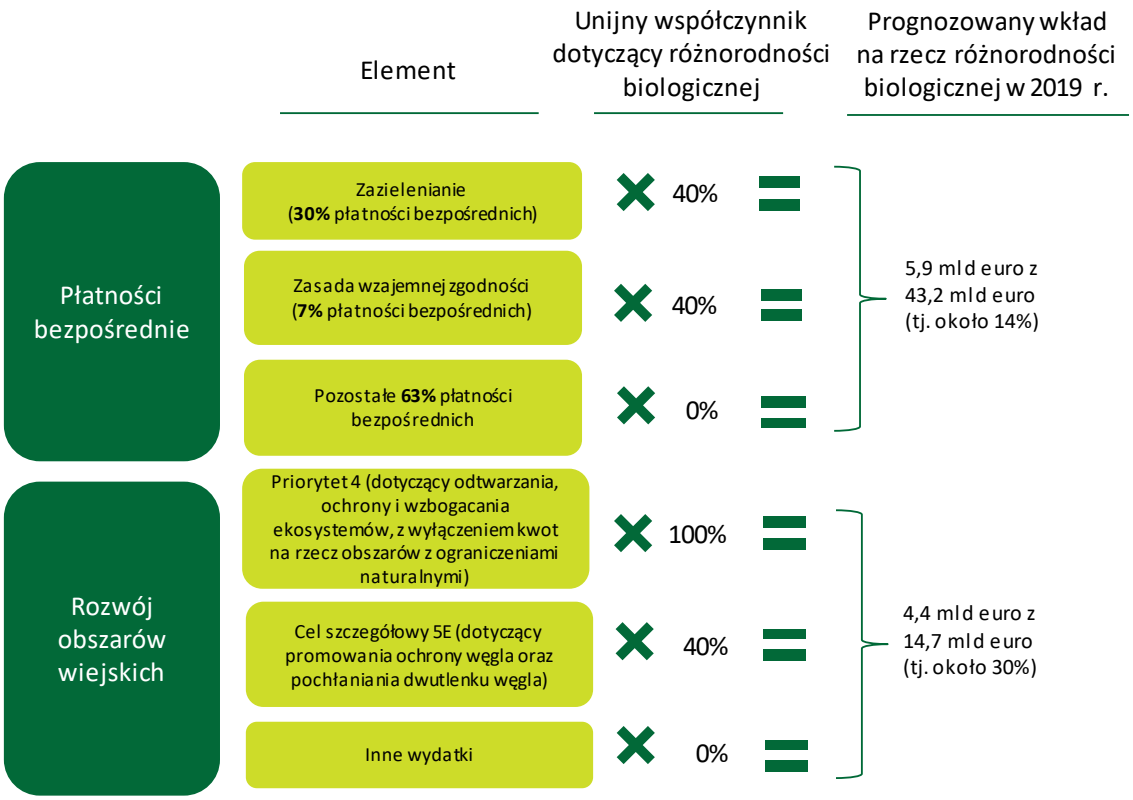
Tabela 1 – Kategorie OECD i współczynniki różnorodności biologicznej stosowane w UE

OECD		**UE**	
Kategoria	Działania	Współczynnik do obliczania wydatków na rzecz różnorodności biologicznej	Stosowane kryteria
2	Wydatki na działania, w przypadku których różnorodność biologiczna jest **głównym** (podstawowym) celem.	100%	Wsparcie zapewnia **istotny** wkład w realizację celów związanych z różnorodnością biologiczną.
1	Wydatki na działania, w przypadku których różnorodność biologiczna jest **istotnym**, ale nie podstawowym celem.	40%	Wsparcie zapewnia **umiarkowany** wkład w realizację celów związanych ze zmianą klimatu.
0	Wydatki nie są ukierunkowane na różnorodność biologiczną.	0%	Wsparcie wnosi nieistotny wkład w realizację celu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie badania Komisji pt. „Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget”, 2017 oraz preliminarzy dochodów i wydatków Komisji na 2019 i 2020 r.

32 Na *rys. 11* przedstawiono, w jaki sposób Komisja stosuje te współczynniki do wydatków w ramach WPR. Komisja nie monitoruje przy tym ani nie uwzględnia wydatków na rzecz działań, które mogą mieć niekorzystny wpływ na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

Rys. 11 – Przegląd opracowanej przez Komisję metody obliczania wydatków na rzecz różnorodności biologicznej w ramach WPR



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

33 Zgodnie z podejściem stosowanym przez OECD Komisja stosuje współczynnik 100% do wydatków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich dotyczących odtwarzania, ochrony i wzbogacania różnorodności biologicznej (cel szczegółowy 4A), które są w szczególności ukierunkowane na kwestię różnorodności biologicznej. Współczynnik w wysokości 100% stosuje się również do wydatków na poprawę gospodarki wodnej (cel szczegółowy 4B) oraz zapobieganie erozji gleby i poprawę gospodarowania glebą (cel szczegółowy 4C). Ponieważ te dwa cele szczegółowe nie odnoszą się głównie do różnorodności biologicznej, nie można uznać, by spełniały one kryteria zastosowania współczynnika 100%.

34 Komisja stosuje współczynnik 40% do wszystkich płatności z tytułu zazieleniania, choć nie można jednoznacznie wykazać pozytywnego wpływu tych płatności na

różnorodność biologiczną na użytkach rolnych (zob. pkt ***51***–***60***). Ponadto wymogi w zakresie zazieleniania są co do zasady nierygorystyczne i nie odbiegają najczęściej od normalnych praktyk rolnych. Jak oszacował Trybunał w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym", rolnicy wprowadzili elementy zazieleniania jedynie na około 3,5% gruntów ornych, co stanowi nie więcej niż 2% całości użytków rolnych w UE. Ponadto nowe wymogi w zakresie zazieleniania dotyczące trwałych użytków zielonych poskutkowały zmianą w praktykach rolniczych na jedynie 1,5% użytków rolnych w UE.

35 Pewnych trudności nastręcza ocena wpływu systemu sankcji w ramach zasady wzajemnej zgodności na stan różnorodności biologicznej. Kwestię tę omówiono dalej w pkt ***41***–***50***. Aby uwzględnić wkład zasady wzajemnej zgodności, Komisja stosuje współczynnik 40% do 10% całości kwoty pozostałych elementów w ramach płatności bezpośrednich (tj. do około 70% płatności bezpośrednich, zob. ***rys. 14***). Współczynnika tego nie stosuje się przy tym do działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich takich jak płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, które nie przynoszą żadnych większych korzyści na rzecz różnorodności biologicznej niż płatności podstawowe. Wartości współczynników odnoszących się do zasady wzajemnej zgodności mogą ogólnie prowadzić do przeszacowania wkładu zasady wzajemnej zgodności.

36 Cypr, Irlandia i Niemcy nie uznały metody Komisji za poprawną. W związku z tym Irlandia i Niemcy nie skorzystały z niej przy opracowywaniu krajowych systemów monitorowania wydatków na rzecz różnorodności biologicznej. W każdym z tych państw zrealizowano jeden cykl monitorowania w oparciu o dowody naukowe. W Irlandii w ramach krajowego przeglądu wydatków na rzecz różnorodności biologicznej zastosowano sześć współczynników (0%, 5%, 25%, 50%, 75% i 100%).

37 Trybunał stwierdził, że szacunki Komisji wskazujące na kwotę około 10 mld euro, powstałe z zastosowaniem jedynie trzech współczynników (0%, 40% i 100%), nie są w pełni rzetelne ani wiarygodne. Ustalenia Trybunału są przy tym zgodne z wynikami niezależnych badań przeprowadzonych w 2015 r.[30] i 2017 r.[31]

---

[30] Medarova-Bergstrom i in., „Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission", 2014.

[31] Ernst&Young, „Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget", 2017.

Większa część finansowania w ramach WPR nie ma istotnego korzystnego wpływu na różnorodność biologiczną

38 Trybunał zbadał, czy w okresie 2014–2020 płatności bezpośrednie, w tym zazielenianie i zasada wzajemnej zgodności, wywarły korzystny wymierny wpływ na różnorodność biologiczną, zgodnie z założeniami działania 8 unijnej strategii. Działanie 8 podzielono na dwa działania szczegółowe (zob. ***rys. 12***).

Rys. 12 – Działanie 8 w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. i powiązane działania szczegółowe



Działanie 8: Zwiększenie płatności bezpośrednich dla środowiskowych dóbr publicznych w ramach unijnej wspólnej polityki rolnej

8a) Komisja zaproponuje, by **płatności bezpośrednie w ramach WPR** wynagradzały **dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych** wykraczających poza realizację zasady wzajemnej zgodności.

8b) Komisja zaproponuje poprawę i uproszczenie **zasady wzajemnej zgodności w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska** (ang. Good Agricultural and Environmental Conditions, GAEC) i rozważy włączenie **ramowej dyrektywy wodnej** do zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności [...].

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Większa część płatności bezpośrednich nie przyczynia się do wzmocnienia lub utrzymania różnorodności biologicznej na użytkach rolnych

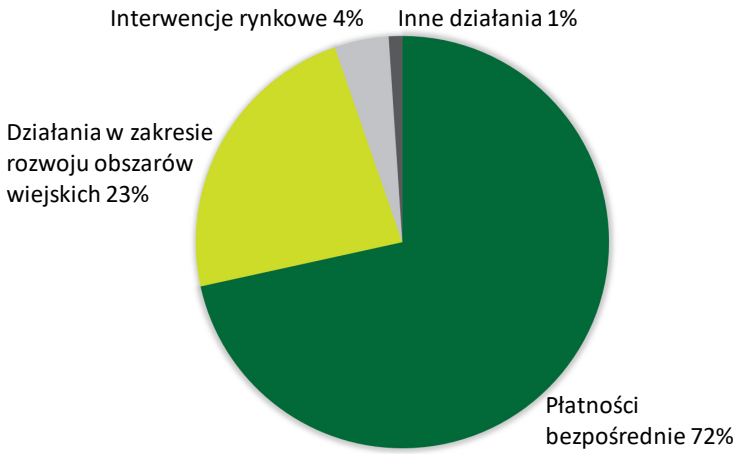
39 Płatności bezpośrednie wyniosły w 2019 r. ponad 40 mld euro, tj. ponad 70% wszystkich unijnych wydatków na rolnictwo (zob. ***rys. 13***). Systemy pomocy bezpośredniej obejmują system płatności podstawowych[32], w ramach którego rolnicy aktywują uprawnienia do płatności proporcjonalnie do powierzchni kwalifikujących się zadeklarowanych gruntów, system jednolitej płatności obszarowej[33], w ramach którego płatności również dokonuje się w zależności od kwalifikujących się obszarów

[32] Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 10/2018 pt.„System płatności podstawowej dla rolników – funkcjonuje sprawnie, lecz w niewielkim stopniu przyczynia się do uproszczenia, ukierunkowania i konwergencji poziomów pomocy”.

[33] Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16/2012 pt.„Skuteczność systemu jednolitej płatności obszarowej jako systemu przejściowego mającego na celu wsparcie rolników w nowych państwach członkowskich”.

zadeklarowanych przez rolników, oraz rozwiązania w zakresie zazieleniania (zob. pkt *51*–*60*).

Rys. 13 – Środki z budżetu UE przeznaczone na rolnictwo – płatności (2019)

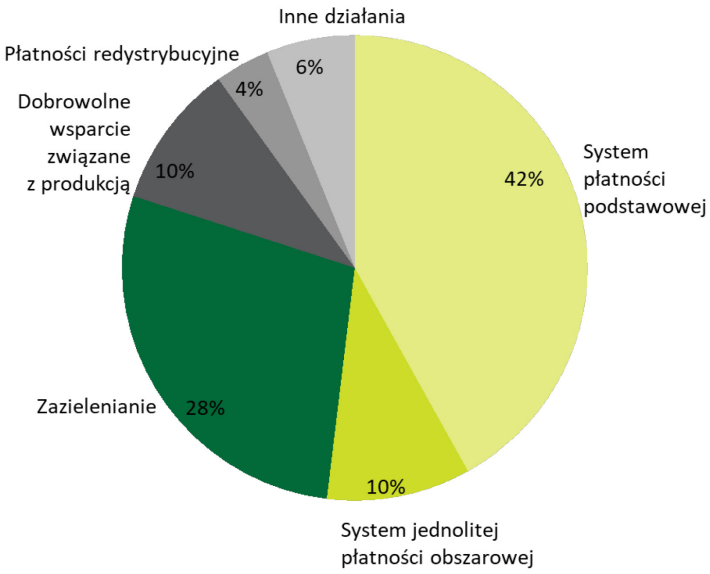


Źródło: budżet UE na 2019 r.

40 Zdaniem przedstawicieli władz państw członkowskich, z którymi spotkali się kontrolerzy Trybunału, znakomita większość systemów płatności bezpośrednich w UE nie ma żadnego mierzalnego bezpośredniego wpływu na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych. Jak twierdzą naukowcy, dobrowolne wsparcie związane z produkcją może mieć wręcz niekorzystny wpływ. W ramach tego mechanizmu około 10% środków UE przeznaczanych na płatności bezpośrednie jest powiązanych z produkcją określonych upraw lub hodowlą określonych gatunków zwierząt (zob. *rys. 14*). Stanowi to tym samym zachętę do utrzymania (lub zwiększenia) poziomu produkcji objętej wsparciem[34].

[34] Brady i in., „Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis", 2017.

Rys. 14 – Płatności bezpośrednie (2018)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentu Komisji pt. „Annual activity report 2018 – Agriculture and Rural Development", czerwiec 2019 r.

Sankcje w ramach systemu wzajemnej zgodności nie mają wyraźnego wpływu na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych

41 W przypadkach gdy agencja płatnicza stwierdzi, że rolnik otrzymujący pomoc w ramach WPR nie przestrzega wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, powinna co do zasady zmniejszyć płatność na rzecz rolnika o 1 do 5%. Wspomniane wymogi i normy nie mają jednak zastosowania do wszystkich rolników w UE, np. tych uczestniczących w systemie dla małych gospodarstw. Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania wynikają z zastosowania odpowiednich przepisów aktów prawnych (np. aktów dotyczących sieci Natura 2000, środków ochrony roślin i azotanów), stanowią zatem powielenie już obowiązujących zasad. Przepisy prawne, na których oparto te wymogi, mają zastosowanie niezależnie od mechanizmu wzajemnej zgodności. Stosują się do wszystkich rolników w UE, niezależnie od tego, czy ubiegają się oni o pomoc w ramach WPR. Rolnicy, którzy nie wypełniają ciążących na nich zobowiązań, mogą zostać ponadto ukarani na podstawie przepisów prawa krajowego. Wymiar tej drugiej kary może niejednokrotnie przewyższać wymiar pierwszej.

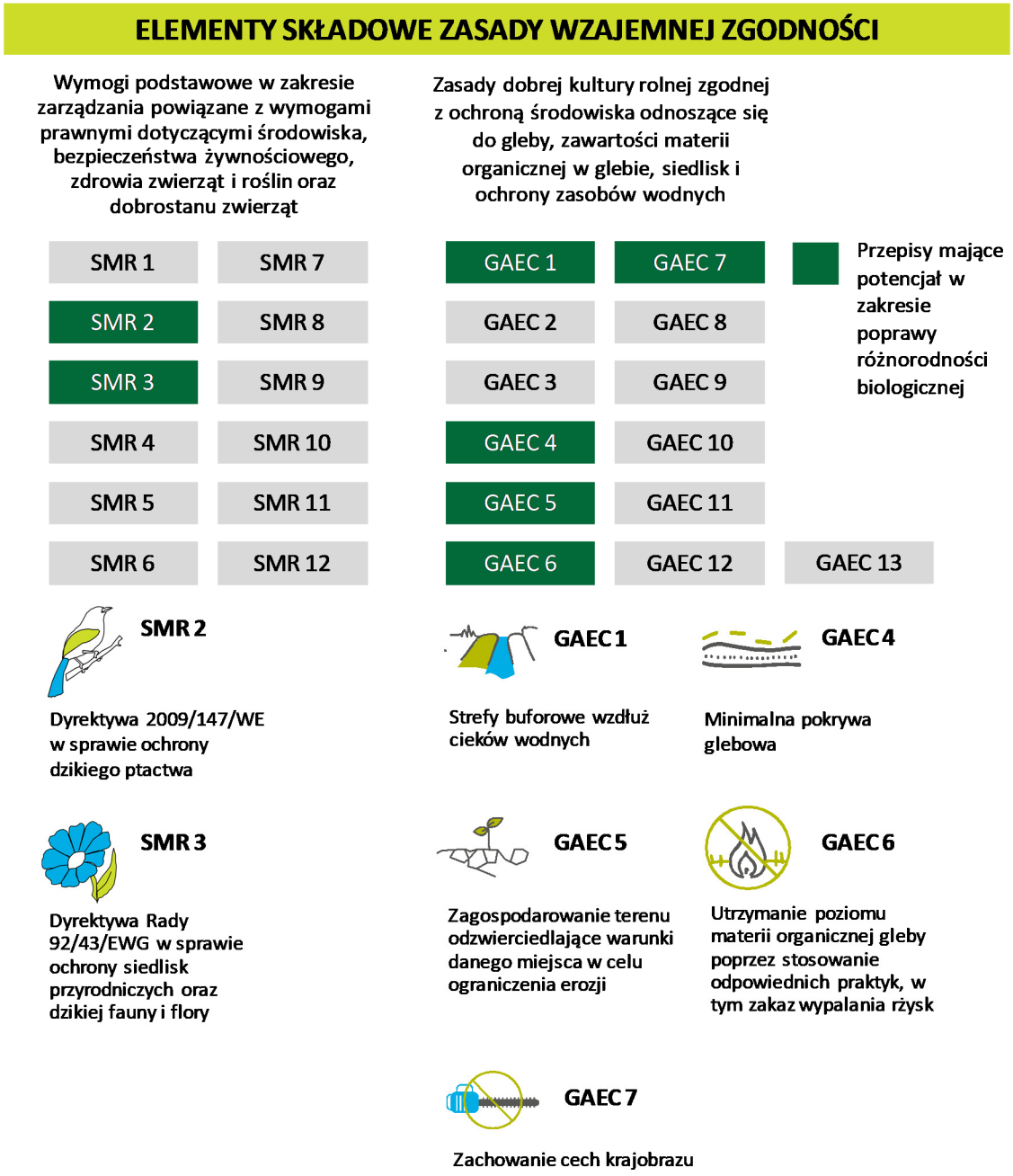
42 W ramach prawnych przyznano państwom członkowskim dużą swobodę w definiowaniu zawartości norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W związku z tym o wartości tych norm dla ochrony różnorodności biologicznej przesądzają decyzje danego państwa członkowskiego co do poziomu ambicji środowiskowych, definicja gospodarstw objętych normami tego rodzaju, sposób, w jaki

gospodarstwa powinny stosować te normy, a także sposób, w jaki władze krajowe sprawdzają zgodność z tymi normami. W większości przypadków agencje płatnicze sprawdzają między 1 a 2% gospodarstw objętych określoną normą dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i nakładają kary na około 1% skontrolowanych rolników. Przykładowo w czterech z pięciu państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi Trybunału agencje płatnicze stwierdziły, że około 1 mln rolników jest objętych warunkami określonymi w normie nr 4 dotyczącej minimalnej pokrywy glebowej. Skontrolowano około 16 000 gospodarstw i zastosowano sankcje w przypadku 270 płatności. W większości przypadków zastosowane sankcje polegały na zmniejszeniu płatności o 1%.

43 W ramach wcześniejszej kontroli[35] Trybunał odnotował, że istnieją znaczące rozbieżności między państwami członkowskimi w stosowaniu kar za naruszenia. Trybunał stwierdził, że wskaźniki naruszenia w odniesieniu do szeregu wymogów i norm wynosiły poniżej 1%. Ustalenie to odnosiło się do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczących ochrony dzikiego ptactwa i siedlisk przyrodniczych oraz norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska odnoszących się do materii organicznej gleby (norma nr 6) i utrzymywania struktury gleby i zachowania cech krajobrazu (norma nr 7). Wszystkie te elementy mają duży potencjał – przynajmniej teoretycznie – by korzystnie oddziaływać na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych (zob. ***rys. 15***).

[35] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 26/2016 pt.„Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie”.

Rys. 15 – Potencjał zasady wzajemnej zgodności w zakresie poprawy różnorodności biologicznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

44 W ramach działania 8b wskazanego w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej Komisja zobowiązała się do poprawy i uproszczenia norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska odnoszących się do różnorodności biologicznej. W 2015 r. wprowadziła zmiany w strukturze zasady wzajemnej zgodności. Niektóre normy zostały włączone do kryteriów kwalifikowalności, inne natomiast zmodyfikowano (zob. ***rys. 16***).

Rys. 16 – Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska przed i po 2015 r.

<table>
<tr><td rowspan="2">Przed 2015 r.
Zasada wzajemnej zgodności</td><td colspan="2">Po 2015 r.</td></tr>
<tr><td>Kwalifikowalność</td><td>Zasada wzajemnej zgodności</td></tr>
<tr><td>Utrzymanie trwałych użytków zielonych[1]</td><td>Odsetek trwałych użytków zielonych</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Zmianowanie upraw[2]</td><td>Dywersyfikacja upraw, obszary proekologiczne[7]</td></tr>
<tr><td>Strefy buforowe[3]</td><td colspan="2">Strefy buforowe[7]</td></tr>
<tr><td>Zachowanie elementów krajobrazu[4]</td><td colspan="2" rowspan="3">Zachowanie elementów krajobrazu, tarasy i drzewa oliwne[7]</td></tr>
<tr><td>Tarasy[4]</td></tr>
<tr><td>Karczowanie drzew oliwnych[4]</td></tr>
<tr><td>Minimalna pokrywa glebowa[3]</td><td colspan="2">Minimalna pokrywa glebowa</td></tr>
<tr><td>Gospodarowanie gruntami[3]</td><td colspan="2">Gospodarowanie gruntami</td></tr>
<tr><td>Zakaz wypalania rżysk[5]</td><td colspan="2">Materia organiczna gleby</td></tr>
<tr><td>Nawadnianie[3]</td><td colspan="2">Nawadnianie</td></tr>
<tr><td>Minimalny poziom utrzymania (5 wymogów)[1]</td><td>Minimalny poziom utrzymania na użytkach rolnych</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Stosowanie odpowiednich maszyn[6]</td><td></td></tr>
</table>

1 Utrzymano (ze zmianami) poza zakresem zasady wzajemnej zgodności
2 Zniesiono i zastąpiono rozwiązaniem nieobjętym zasadą wzajemnej zgodności
3 Utrzymano
4 Połączono z innymi wymogami i utrzymano w obrębie zasady wzajemnej zgodności
5 Utrzymano (ze zmianami) w obrębie zasady wzajemnej zgodności
6 Zniesiono
7 Niektóre elementy wskazane przez państwa członkowskie jako obszary proekologiczne są zbieżne z elementami chronionymi na mocy zasady wzajemnej zgodności

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji Komisji.

45 W ramach reformy WPR z 2013 r. przeniesiono wymóg utrzymywania trwałych użytków zielonych oraz normę dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska odnoszącą się do zmianowania upraw z zasady wzajemnej zgodności do zazieleniania. Oznaczało to, że zasady te objęły mniejszą liczbę rolników. Zmianowanie upraw zostało przekształcone w dywersyfikację upraw (która ma mniejszą wartość, jeśli chodzi o różnorodność biologiczną – zob. pkt ***54***). Scalenie pewnych norm nie zmieniło ich treści: stworzenie nowej normy odnoszącej się do materii organicznej gleby nie doprowadziło do poprawy mechanizmu, ponieważ ochrona materii organicznej gleby stanowiła już część ram prawnych, gdy zasadę wzajemnej zgodności wprowadzono w 2005 r.

46 W 2014 r. Komisja przyjęła zalecenie Trybunału, by włączyć ramową dyrektywę wodną w zakres zasady wzajemnej zgodności, zgodnie z sugestiami Trybunału przedstawionymi w sprawozdaniu specjalnym nr 4/2014 pt. „Włączenie celów polityki

wodnej UE do WPR: częściowy sukces”. Przepisów dyrektywy wciąż nie uwzględniono w ramach zasady wzajemnej zgodności, choć została ona wspomniana we wnioskach Komisji dotyczących WPR na okres po 2020 r.

47 Element wzajemnej zgodności obejmujący wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (zob. pkt ***41***) nie nakłada na rolników dodatkowych obowiązków w zakresie utrzymania i wzmocnienia różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Włączenie tych wymogów do zasady wzajemnej zgodności sprawia jednak, że rolnicy zostają objęci systemem regularnych kontroli dotyczących spełnienia tych wymogów i są świadomi warunków, których należy przestrzegać.

48 W ramach zasady wzajemnej zgodności największym potencjałem w zakresie realizowania celu dotyczącego różnorodności biologicznej w rolnictwie wykazują się normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska nr 1 oraz 4–7 (zob. ***rys. 15***). Tylko jedno z państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi Trybunału było jednak w stanie wykazać konkretne oddziaływanie – władze niemieckie poinformowały, że zakazy koszenia wprowadzone w ramach normy nr 4 sprzyjały rozwojowi populacji ptaków lęgowych, a praktyki służące zapobieganiu erozji w ramach normy nr 5 również wspierały różnorodność biologiczną. Dzięki normie nr 7 zapewniono ochronę około dwóch milionów odrębnych elementów krajobrazowych w Niemczech, w tym 1 mln żywopłotów i 150 000 terenów podmokłych. Ma to duże znaczenie, zważywszy na długoterminowy spadek liczby żywopłotów w Europie w ubiegłym stuleciu (zob. ***ramka 1***).

Ramka 1

Usuwanie żywopłotów w XX w.

Po drugiej wojnie światowej rządy krajowe zaczęły zachęcać do usuwania żywopłotów, tak aby zwiększyć samowystarczalność żywnościową i umożliwić korzystanie z maszyn rolniczych, które nie mogłyby poruszać się po małych polach. Udostępnienie zachęt finansowych na ten cel poskutkowało powszechnym usuwaniem żywopłotów[36]. Przykładowo:

- we Francji niemal 70% żywopłotów zostało usuniętych między 1945 a 1983 r.;
- w niektórych regionach Belgii do 75% żywopłotów zostało usuniętych w ciągu XX w.;
- w Niderlandach odsetek żywopłotów usuniętych w okresie od 1960 do 1994 r. wyniósł od 30 do 50%;
- we Włoszech do 90% żywopłotów zniknęło z krajobrazu Niziny Padańskiej we Włoszech;
- w regionach Irlandii usunięto od 15 do 30% żywopłotów.

49 W CMEF ustanowiono jedynie dwa wskaźniki produktu odnoszące się do zasady wzajemnej zgodności[37]: liczbę hektarów objętych zasadą wzajemnej zgodności oraz udział płatności WPR podlegających zasadzie wzajemnej zgodności. Zdaniem EEA odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętych różnymi działaniami stanowi miernik ich zasięgu i teoretycznego potencjału w zakresie poprawy różnorodności biologicznej, nie pozwala jednak zmierzyć skuteczności tych działań[38]. Komisja nie ustanowiła żadnych wskaźników rezultatu lub oddziaływania, które pozwalałyby zmierzyć konkretne skutki zasady wzajemnej zgodności dla różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. W wyniku kontroli Trybunału z 2016 r. dotyczącej

---

[36] Philippe i in., „Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France", 2009; Pointereau i in., „La haie en France et en Europe: Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles", 2006; Hickie i in., „Irish Hedgerows: Networks for Nature", 2004; Bazin i in., „La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin", 1994.

[37] Komisja Europejska, „Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020", 2015.

[38] EEA, „The European environment — state and outlook 2020", 2019.

zasady wzajemnej zgodności[39] stwierdzono również, że dostępne informacje nie pozwalają Komisji ocenić, na ile skuteczna jest zasada wzajemnej zgodności.

50 Żadne z państw członkowskich objętych wizytami kontrolnymi – z wyjątkiem Niemiec (zob. pkt ***48***) – nie było w stanie przedstawić konkretnych informacji na temat wpływu zasady wzajemnej zgodności na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych. W badaniach[40] na temat skuteczności działań mających na celu wspieranie różnorodności biologicznej na użytkach rolnych nie stwierdzono ani korzystnego, ani szkodliwego wpływu zasady wzajemnej zgodności. Niektórzy specjaliści krytykowali brak ambitnych założeń w ramach tej zasady i jej nieadekwatność, jeśli chodzi o wspieranie różnorodności biologicznej na użytkach rolnych[41].

Potencjał zazieleniania w zakresie poprawy różnorodności biologicznej jest niewystarczająco wykorzystany

51 Na zazielenianie składają się trzy praktyki rolnicze mające przynieść korzyści środowiskowe i w zakresie klimatu (zob. ***rys. 17***).

[39] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 26/2016 pt. „Zwiększenie skuteczności zasady wzajemnej zgodności i uproszczenie związanego z nią systemu nadal stanowi wyzwanie".

[40] Hodge i in., „The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union", *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck i in., „Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services", *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

[41] Brunk i in., „Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity", 2009.

Rys. 17 – Zielona architektura WPR



Rolnicy posiadający więcej niż 10 hektarów gruntów ornych są zobowiązani do prowadzenia co najmniej dwóch różnych upraw. Rolnicy posiadający gospodarstwa o powierzchni większej niż 30 hektarów gruntów ornych są zobowiązani do prowadzenia co najmniej trzech upraw.

Państwa członkowskie są zobowiązane do monitorowania udziału trwałych użytków zielonych w łącznym obszarze użytków rolnych objętych systemem płatności bezpośrednich WPR, tak aby dopilnować, że nie spadnie on o więcej niż 5% względem ustalonego poziomu referencyjnego. Przekształcanie i zaorywanie trwałych użytków zielonych wrażliwych pod względem środowiskowym jest zabronione.

Rolnicy posiadający ponad 15 hektarów gruntów ornych muszą przeznaczyć obszar odpowiadający 5% tych gruntów na obszary proekologiczne. Przepisy UE pozwalają rolnikom na wypełnienie tego zobowiązania za pomocą 19 rodzajów obszarów proekologicznych, w tym gruntów ugorowanych, międzyplonów, upraw wiążących azot i elementów krajobrazu.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

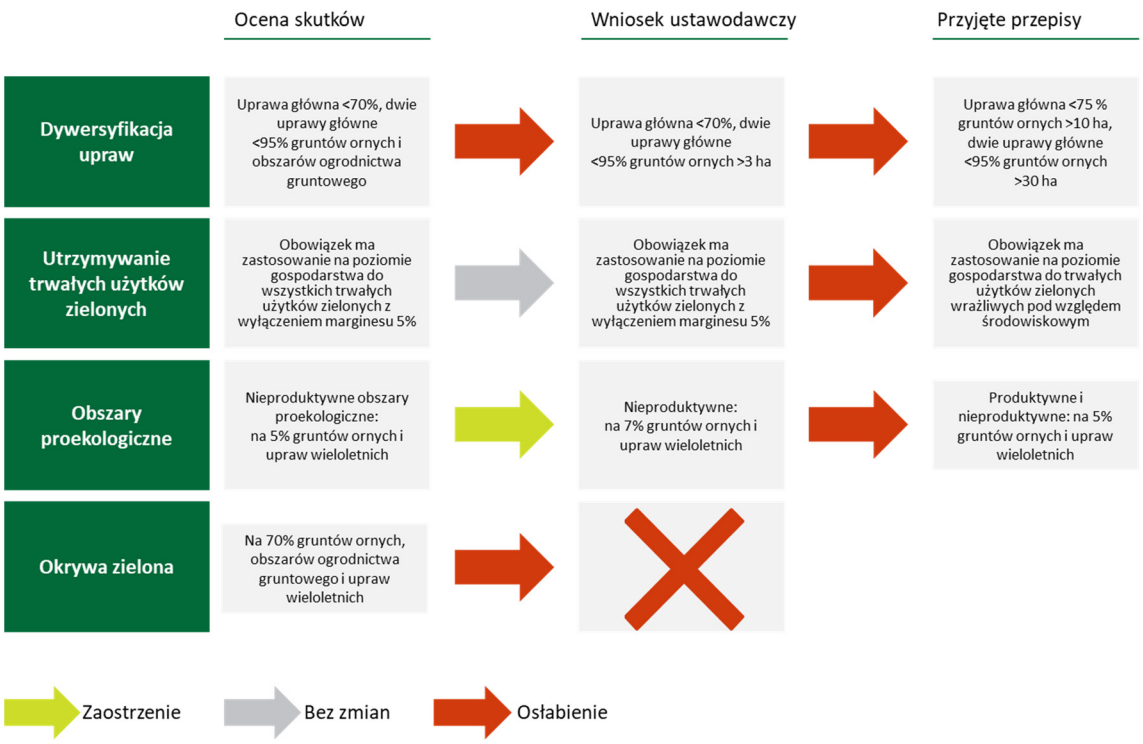
52 Wymogi w zakresie zazielenienia nie mają zastosowania do gospodarstw uczestniczących w systemie małych gospodarstw ani do gospodarstw uznawanych za „zielone z definicji", tj. gospodarstw ekologicznych lub gospodarstw, w których ponad 75% gruntów stanowią trwałe użytki zielone. W 2015 r. 24% gospodarstw rolnych w UE, zajmujących 73% wszystkich unijnych użytków rolnych, objęte było co najmniej jednym zobowiązaniem w zakresie zazieleniania[42]. Celem zazieleniania jest premiowanie zmianowania upraw i ochrona pastwisk trwałych, okrywy zielonej, odłogowania ekologicznego i obszarów należących do sieci Natura 2000, zgodnie z założeniami działania 8a w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej. Komisja uwzględniła wszystkie te elementy w swoim komunikacie z 2010 r. dotyczącym WPR do 2020 r.[43] Nie zostały one jednak w całości uwzględnione w ocenie skutków lub wniosku z 2011 r. dotyczącym WPR na lata 2014–2020[44], a następnie zostały jeszcze bardziej rozluźnione w toku dalszych negocjacji (zob. ***rys. 18***).

[42] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2017 pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym".

[43] Komunikat Komisji pt. „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi" (COM(2010) 672 final).

[44] Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (COM(2011) 625 final/3).

Rys. 18 – Zazielenianie – od pierwszych założeń do ostatecznych zapisów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

53 Trybunał stwierdził w sprawozdaniu specjalnym w 2017 r.[45], że zazielenianie przyniosło niewiele wymiernych skutków: doprowadziło do zmian w praktykach rolniczych jedynie na około 5% wszystkich użytków rolnych w UE, przy czym wiedza na temat sytuacji wyjściowej była wyrywkowa i nie było jasne, w jaki sposób zazielenianie ma przyczyniać się do osiągnięcia unijnych celów w zakresie różnorodności biologicznej. Komisja potwierdziła w 2018 r.[46] – powołując się przy tym na własną ocenę zazieleniania z 2017 r.[47] – że państwa członkowskie i rolnicy mogliby udoskonalić sposób wdrażania zazieleniania, tak aby lepiej realizować założone cele. Podobne wnioski przedstawiono w publikacjach naukowych[48].

---

[45] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2017 pt.„Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym”.

[46] Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dotyczące wdrażania wspólnych ram monitorowania i oceny oraz pierwszych wyników dotyczących skuteczności wspólnej polityki rolnej (COM(2018) 790 final).

[47] Komisja Europejska, „Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment”, 2017.

[48] Ekroos i in., „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, *Landscape Ecol* 34, 2019, s. 389–

54 **Dywersyfikacja upraw** w niewielu przypadkach prowadzi do zmian praktyk w zakresie gospodarowania gruntami[49]. W dokumencie roboczym służb Komisji[50] stwierdzono, że spośród wszystkich działań w zakresie zazieleniania właśnie dywersyfikacja przynosi najmniejsze korzyści środowiskowe.

55 Utrzymanie i ochrona **trwałych użytków zielonych** ma duże znaczenie dla różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, nawet jeśli głównym celem tego działania jest pochłanianie dwutlenku węgla. W badaniach wykazano[51], że poziom zróżnicowania szaty roślinnej jest istotnie większy na użytkach zielonych, na których prowadzi się nieintensywną działalność rolniczą, np. koszenie odbywa się raz do roku lub wypas jest rzadziej stosowany.

402; Pe'er i in., „Adding Some Green to the Greening", *Conservation Letters*, 2017, s. 517–530.

[49] Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 21/2017 pt.„Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym", rys. 5.

[50] Komisja Europejska, dokument roboczy służb Komisji pt. „Streszczenie oceny rozporządzenia (UE) nr 1307/2013" (SWD(2018) 479 final).

[51] Plantureux i in., „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges", *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott i in., „Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review", *Agronomie*, 24(8), 2004.

Rys. 1 – Nieintensywna hodowla bydła na trwałych użytkach zielonych w Irlandii



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

56 Państwa członkowskie mogą dopuścić oranie trwałych użytków zielonych, co jest szkodliwe dla różnorodności biologicznej. W Polsce rolnicy mogą co do zasady przekształcić takie użytki zielone w grunty orne, o ile nie zostanie przekroczony ogólny krajowy pułap wynoszący 5% (zob. ***rys. 17***). W Niemczech i Irlandii rolnicy muszą uzyskać zezwolenie administracyjne, zanim przystąpią do orki, i mają obowiązek obsiania równoważnego obszaru trawą, jeśli chcą spełnić wymóg w zakresie trwałych użytków zielonych. Choć wyniki badań wskazują, że nowo obsiane użytki zielone mają mniejszą wartość środowiskową i w zakresie różnorodności biologicznej[52], praktyka ta jest powszechna: 17 z 44 rolników posiadających użytki zielone, z którymi kontrolerzy Trybunału przeprowadzili wywiady, zaorało i obsiało ponownie niektóre z tych użytków w okresie od 2015 r.

57 Rolnikom nie pozwala się na orkę w przypadkach, gdy dany grunt wyznaczono jako wrażliwy pod względem środowiskowym, tak aby zapewnić ochronę obszarów o istotnej różnorodności biologicznej lub utrzymać korzystne składowanie dwutlenku węgla. W państwach członkowskich grunty tego rodzaju stanowią jedynie niewielką część wszystkich trwałych użytków zielonych i znajdują się głównie w obrębie obszarów Natura 2000. W 2016 r. obszar trwałych użytków zielonych objętych działaniami na

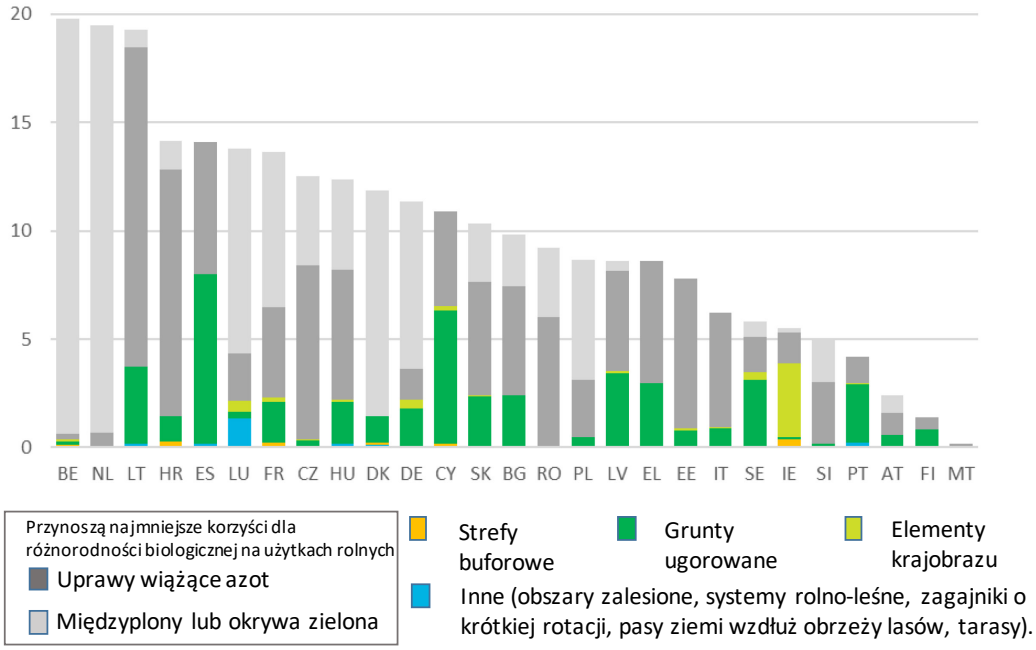
[52] BfN, „Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes”, 2017; Plantureux i in., „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges”, *Agronomy Research* 3(2), 2005.

rzecz zazieleniania wynosił 47,7 mln ha, z czego 7,7 mln ha stanowiły trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym znajdujące się na obszarach Natura 2000. Jak wynika z danych Komisji z 2018 r., jedynie w czterech państwach członkowskich lub regionach (we Flandrii w Belgii, w Czechach, na Łotwie i w Luksemburgu) wyznaczono trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym poza obszarami Natura 2000. Łącznie obejmują one obszar wynoszący mniej niż 0,3 mln ha.

58 Potencjał **obszarów proekologicznych** w zakresie korzystnego wpływu na różnorodność biologiczną zależy od rodzaju ustanowionego obszaru oraz tego, w jaki sposób rolnicy tymi obszarami gospodarują. Rozwiązania, które zgodnie z najnowszymi informacjami opublikowanymi przez Komisję (z 2017 r.) są najczęściej wybierane przez niemieckich, polskich i rumuńskich rolników, są w dużej mierze rozwiązaniami, które – jak wskazano w licznych badaniach naukowych[53] – przynoszą najmniejsze korzyści pod względem różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Chodzi w szczególności o uprawy wiążące azot i międzyplony. Nietypowa sytuacja panuje w Irlandii, ponieważ ponad 95% rolników jest zwolnionych z wymogów w zakresie zazieleniania ze względu na powszechne występowanie naturalnych użytków zielonych. Około 60% cypryjskich rolników zdecydowało się wypełnić ciążące na nich zobowiązania w zakresie obszarów proekologicznych w formie ugorowania gruntów, które sprzyja różnorodności biologicznej. Niemniej dla całej UE odsetek ten wynosi mniej niż 20% (zob. ***rys. 19***). Zgodnie z danymi z 2017 r. udział gruntów ornych w łącznej powierzchni obszarów proekologicznych różnił się w poszczególnych państwach członkowskich i wynosił od 0,2% do 20%. Udział gruntów ornych w całkowitej powierzchni użytków rolnych również różni się znacznie w poszczególnych państwach (zob. pkt ***68*** i ***69***).

[53] Nilsson i in. „A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas”, *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos i in., „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes”, *Landscape Ecol* 34, 2019.

Rys. 19 – Różne rodzaje obszarów proekologicznych przedstawione jako odsetek gruntów ornych, dane z 2017 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

59 CMEF[54] obejmują 22 wskaźniki produktu i rezultatu związane z zazielenianiem. Komisja nie ustanowiła żadnych wskaźników oddziaływania, które pozwalają zmierzyć skutki zazieleniania na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych.

60 W toku badania ankietowego przeprowadzonego przez Trybunał potwierdzono powyższe ustalenia. Przedstawiciele jednej trzeciej władz, które przesłały odpowiedzi, przyznali, że żaden z instrumentów obecnie stosowanych w ramach zazieleniania nie doprowadził do poprawy różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Niemal połowa respondentów stwierdziła, że w WPR na okres po 2020 r. należy zaostrzyć wymogi w zakresie zazieleniania. Miałoby odbyć się to w ramach zwiększenia nacisku na kwestię różnorodności biologicznej za pośrednictwem „rozszerzonej warunkowości". Takie rozwiązanie, które w zamierzeniu ma zastąpić zazielenianie i zasadę wzajemnej zgodności, powinno obejmować szereg wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i dziesięć norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – o trzy więcej niż w ramach obecnej WPR. Komisja zaproponowała ponadto wprowadzenie nowego instrumentu pod nazwą „ekoprogramy". Państwa członkowskie będą zobowiązane, by opracować i udostępnić co najmniej jeden

[54] Komisja Europejska, „Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014–2020", 2015.

ekoprogram obejmujący praktyki rolne takie jak ulepszone zarządzanie pastwiskami trwałymi oraz elementami krajobrazu, gospodarka składnikami odżywczymi, pakiety dotyczące pożywienia i miejsc do gniazdowania w odniesieniu do zapylaczy oraz rolnictwo ekologiczne.

Niektóre działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mają potencjał w zakresie poprawy różnorodności biologicznej na użytkach rolnych

61 Trybunał zbadał, czy działania Komisji i państw członkowskich w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, a w szczególności działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, są obecnie w większym stopniu ukierunkowane na ochronę różnorodności biologicznej, zgodnie z wymogami działania 9 unijnej strategii (zob. ***rys. 6***). Ocenił też, czy odpowiednio monitoruje się oddziaływanie. Działanie 9 podzielono na dwa działania szczegółowe (zob. ***rys. 20***).

Rys. 20 – Działanie 9 w ramach unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. i powiązane działania szczegółowe



Działanie 9: Lepsze ukierunkowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich na ochronę różnorodności biologicznej

9a) Komisja i państwa członkowskie włączą **wymierne cele w zakresie różnorodności biologicznej** do strategii i programów rozwoju obszarów wiejskich [...].

9b) Komisja i państwa członkowskie ustanowią mechanizmy **ułatwiające współpracę między rolnikami i leśnikami** w celu osiągnięcia ciągłości cech krajobrazu, ochrony zasobów genetycznych i innych mechanizmów współpracy w celu ochrony różnorodności biologicznej.

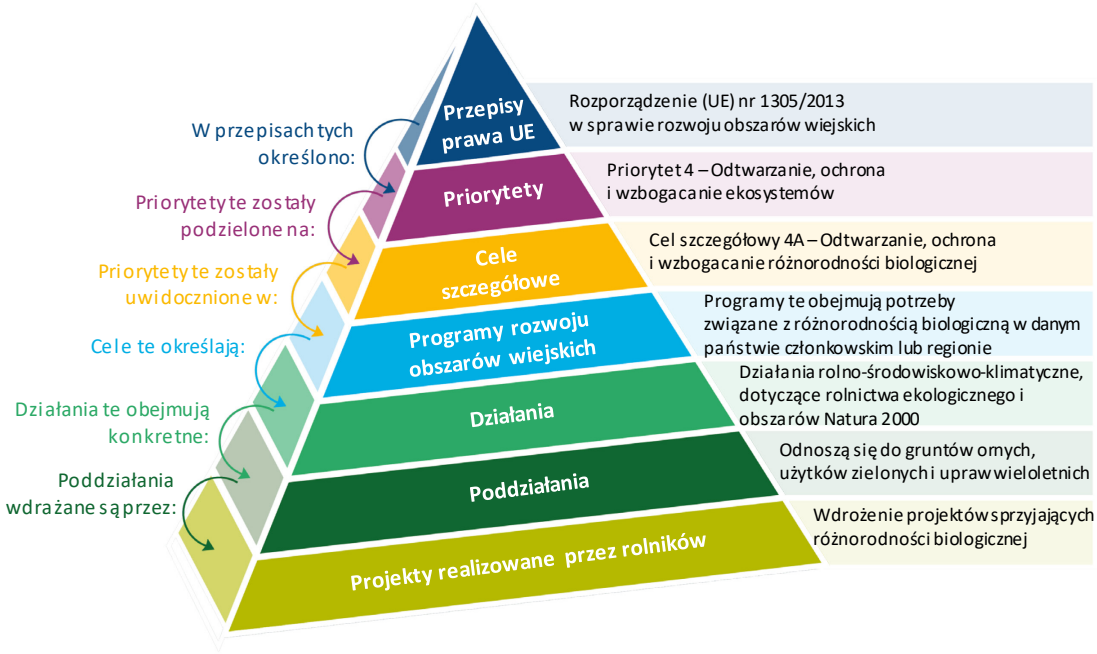
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Największy potencjał w zakresie utrzymania lub wzmocnienia różnorodności biologicznej na użytkach rolnych mają działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, płatności dla obszarów Natura 2000 i rolnictwo ekologiczne

62 W programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW), które państwa członkowskie i regiony opracowały na potrzeby WPR na lata 2014–2020, należy określić działania, które pozwolą sprostać wyzwaniom gospodarczym, środowiskowym i społecznym rozpoznanym na danym obszarze geograficznym objętym programem. Dotyczy to również wyzwań związanych z różnorodnością biologiczną (zob. ***rys. 21***). Do tej pory UE

udostępniła około 100 mld euro środków na potrzeby finansowania rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2014–2020, a kolejne 61 mld euro przekazały państwa członkowskie.

Rys. 21 – Rozwój obszarów wiejskich a kwestia różnorodności biologicznej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

63 Przedstawiciele władz krajowych państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, uważali, że spośród wszystkich działań uwzględnionych w programach rozwoju obszarów wiejskich największym potencjałem w zakresie realizacji celu dotyczącego rolnictwa ze strategii ochrony różnorodności biologicznej wykazują się działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, a następnie rolnictwo ekologiczne i płatności dla obszarów Natura 2000 (zob. ***ramka 2***). Dostępne badania naukowe potwierdzają ten pogląd[55].

[55] Zob. publikacja CEEweb for Biodiversity pt. „Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations", 2013.

Ramka 2

Działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich przyczyniające się w największym stopniu do ochrony różnorodności biologicznej

Rolnicy, którzy zadeklarują chęć uczestniczenia w **działaniu rolno-środowiskowo-klimatycznym**, dobrowolnie zobowiązują się do stosowania przez co najmniej pięć lat przyjaznych dla środowiska praktyk rolnych, które wykraczają poza obowiązki spoczywające na nich na mocy odpowiednich przepisów prawa.

W ramach **rolnictwa ekologicznego** przewidziano wsparcie na hektar dla rolników, którzy przyjmują lub utrzymują praktyki i metody rolnictwa ekologicznego.

W ramach płatności dla obszarów **Natura 2000** z kolei przewidziano wypłatę co roku płatności kompensacyjnych dla rolników za dodatkowe ponoszone koszty i dochody utracone w związku z ograniczeniami wynikającymi ze stosowania dyrektyw ptasiej i siedliskowej.

64 Władze, które wzięły udział w badaniu ankietowym Trybunału, potwierdziły potencjał i przydatność wspomnianych działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, jeśli chodzi o zachowanie różnorodności biologicznej, ponieważ przyczyniają się one do realizacji celu dotyczącego rolnictwa określonego w strategii i pozwalają dokonać pewnych postępów w odniesieniu do istotnych wyzwań związanych z różnorodnością biologiczną.

W mniej wymagających działaniach rolno-środowiskowo-klimatycznych bierze udział większy odsetek uczestników

65 W działaniach przynoszących mniejsze korzyści środowiskowe uczestniczy większa liczba rolników na większym obszarze, przy czym w tym przypadku wymogi dotyczące praktyk rolniczych są mniej rygorystyczne, a płatności – niższe. Działania przynoszące znaczne korzyści środowiskowe natomiast są bardziej ukierunkowane i w związku z tym obejmują mniejszą liczbę gospodarstw oraz wymagają większych wysiłków ze strony rolników. W ramach takich działań przewiduje się większe płatności za świadczone usługi.

66 Naukowcy i organizacje pozarządowe uznają, że działania przynoszące znaczne korzyści środowiskowe pozwalają lepiej chronić różnorodność biologiczną niż działania

przynoszące mniejsze korzyści[56]. Trybunał stwierdził jednak, że proste i mniej wymagające, lecz skuteczne działania rolno-środowiskowo-klimatyczne – takie jak zmniejszenie intensywności wypasu, ograniczenie stosowania nawozów chemicznych lub herbicydów i zakaz koszenia podczas okresów gniazdowania – nie wymagają dużych nakładów czasu i wysiłków ze strony rolników, a mają również potencjał w zakresie poprawy różnorodności biologicznej. Trybunał znalazł dobre przykłady działań przynoszących zarówno znaczne, jak i mniejsze korzyści środowiskowe, które posiadają duży potencjał w zakresie oddziaływania na różnorodność biologiczną, jeśli chodzi o gatunki i siedliska we wszystkich państwach członkowskich objętych kontrolą (w ***ramce 3*** przedstawiono przykłady z Rumunii i Cypru).

Ramka 3

Przykłady działań rolno-środowiskowo-klimatycznych przynoszących znaczne i mniejsze korzyści środowiskowe

Działania przynoszące mniejsze korzyści środowiskowe

W **Rumunii** działania tego rodzaju odnoszą się do kwestii różnorodności biologicznej za pośrednictwem, przykładowo, praktyk rolnictwa nieintensywnego lub tradycyjnego na użytkach zielonych: zakazuje się stosowania nawozów chemicznych i pestycydów, a wypas ogranicza się do maksymalnie jednej dużej jednostki przeliczeniowej inwentarza na hektar. Na **Cyprze** w ramach jednego z działań nakłada się wymóg prowadzenia dokumentacji, zakazuje się stosowania pestycydów i nawozów chemicznych oraz wymaga mechanicznego odchwaszczania w odniesieniu do określonych upraw.

Działania przynoszące znaczne korzyści środowiskowe

W **Rumunii** przewidziano działania służące ochronie wskazanych gatunków ptaków i motyli. Na **Cyprze** ustanowiono dwa działania dotyczące w szczególności obszarów rolnictwa o wysokiej wartości przyrodniczej. Jedno z nich dotyczy utrzymania i naprawy murów bezzaprawowych, drugie natomiast obejmuje szereg praktyk środowiskowych na obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej, takich jak aktywne wzbogacanie gleb w przypadku upraw wieloletnich lub zakaz wypasania w zasadniczym okresie kwitnienia.

[56] Lakner i in., „A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany", *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, grudzień 2018 r.; Goetz i in., „New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach", 2009.

67 Odsetek rolników uczestniczących w działaniach rolno-środowiskowo-klimatycznych przynoszących znaczne korzyści środowiskowe był niższy niż w przypadku działań przynoszących mniejsze korzyści. Kontrolerzy Trybunału szacują, że w przypadku Cypru, Niemiec (Nadrenia-Palatynat) i Rumunii jedynie 15–20% wszystkich działań rolno-środowiskowo-klimatycznych należy do działań przynoszących znaczne korzyści środowiskowe. Władze krajowe wyjaśniły ten stan rzeczy następująco, przy czym wyjaśnienie to ma poparcie w dowodach naukowych[57]:

- W przypadku obszarów bardzo intensywnej działalności rolniczej, która przynosi duże zyski, pełna rekompensata za prowadzenie działań przynoszących znaczne korzyści środowiskowe byłaby tak kosztowna, że państwa członkowskie nie byłyby w stanie sfinansować wystarczającej liczby innych działań.

- Obecnie obowiązujący system obliczania płatności kompensacyjnych na podstawie utraconego dochodu i poniesionych kosztów, w szczególności w przypadku obszarów rolnictwa nieintensywnego, uniemożliwia państwom członkowskim zwrócenie rolnikom faktycznych kosztów, w przypadku gdy nie utracili oni zbyt wiele dochodu. Taki stan rzeczy wynika z faktu, że w obliczeniach pomijane są koszty transakcyjne, zaniżona zostaje wartość uzyskanych wyników, a same obliczenia opierają się na średniej kosztów rozłożonych na wielu rolników.

Rolnicy posiadający grunty orne rzadziej realizują działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, które dotyczą różnorodności biologicznej

68 Naukowcy twierdzą, że intensyfikacja działalności uprawowej doprowadziła do zmniejszania się różnorodności biologicznej na gruntach ornych w UE[58]. Ponadto, jak wynika z badań przeprowadzonych w całej Europie, spadek liczebności gatunków na użytkach zielonych jest w szczególności powiązany z praktykami rolnymi stosowanymi na sąsiadujących gruntach ornych[59]. Kontrolerzy Trybunału stwierdzili, że w Irlandii i Niemczech (Nadrenia-Palatynat) działania rolno-środowiskowo klimatyczne dotyczące

---

[57] Barnes i in., „Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods", 2011; Berkhout i in., „Targeted payments for services delivered by farmers", 2018.

[58] Boatman i in., „The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement", listopad 1999 r.; Ahnström i in., „Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields", *International Journal of Ecology*, 2013.

[59] Ekroos i in., „Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?", *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold i in., „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level", *Nature*, 2019.

różnorodności biologicznej na trwałych użytkach zielonych są częściej stosowane od analogicznych działań na gruntach ornych, zarówno jeśli chodzi o liczbę rolników, jak i powierzchnię objętą działaniami. Podobna sytuacja ma miejsce w Rumunii, nawet jeśli grunty orne stanowią około dwóch trzecich użytków rolnych w tym kraju. Jak wykazały dane z próby Trybunału, w Niemczech (w Nadrenii-Palatynacie, gdzie 60% stanowią grunty orne) w przypadkach, gdy rolnicy deklarują udział w działaniu dotyczącym gruntów ornych, najczęściej ograniczają je do działek o niskiej wydajności, a nie obejmują nim użytków, które są większe, mają wyższą wydajność i gdzie prowadzi się bardziej intensywną działalność rolniczą.

69 Ponad 70% użytków rolnych na Cyprze to grunty orne. W 2018 r. – mimo że na Cyprze oferowano rolnikom posiadającym grunty orne cztery działania rolno-środowiskowo-klimatyczne dotyczące różnorodności biologicznej – stanowiły one jedynie 7% ogółu działań tego rodzaju, do których przystąpiono w tym roku. Około 85% wszystkich wniosków dotyczyło upraw wieloletnich, takich jak orzechowce, drzewa owocowe i szarańczyny strąkowe.

Działania ukierunkowane na rezultaty przynoszą korzystne efekty, ale nie są rozpowszechnione

70 Spośród wszystkich działań rolno-środowiskowo-klimatycznych odnoszących się do różnorodności biologicznej w okresie 2014–2020, które Trybunał skontrolował w objętych wizytami państwach członkowskich, jedynie dwa były ukierunkowane na rezultaty. Niewielki odsetek działań ukierunkowanych na rezultaty jest zjawiskiem powszechnym[60]. W ramach pozostałych 44 działań rolno-środowiskowo-klimatycznych w państwach członkowskich objętych wizytami rolnikom wypłacano świadczenia za zobowiązanie się do podjęcia lub powstrzymania się od pewnych działań, ale nie za osiągnięte rezultaty. Przedstawiciele władz krajowych i regionalnych, z którymi spotkali się kontrolerzy Trybunału, uznawali, że działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowane na rezultaty mogą przynieść większe korzyści dla różnorodności biologicznej. Podkreślali, że choć opracowanie koncepcji i sporządzenie takich programów wymaga więcej wysiłków, pozwalają one uzyskać lepsze dane w zakresie monitorowania. Jednym z przykładów takich rozwiązań jest opracowanie i wykorzystanie systemu punktacji, który wskazuje, jak wiele różnych gatunków roślin

[60] Russi i in., „Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?”, *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon i in., „Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe”, *Land Use Policy*, 71, 2018.

występuje na określonej działce rolnej. Działania ukierunkowane na rezultaty (zob. przykłady w ***ramce 4***) dają rolnikom większą swobodę decydowania o tym, jak chcą gospodarować posiadanymi gruntami, i tym samym dają im poczucie współodpowiedzialności za uzyskane rezultaty[61].

Ramka 4

Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne ukierunkowane na rezultaty

Program dotyczący obszaru Burren w **Irlandii** jest ukierunkowany na ochronę unikatowego krajobrazu rolniczego na określonym obszarze. Od 2016 r. stanowi on część irlandzkiego PROW. Programem, w ramach którego przewidziano płatności zarówno z tytułu działań, jak i uzyskanych rezultatów, kierują specjaliści do spraw środowiska. Doradcy pomagają rolnikom sporządzić plan działań pozwalających utrzymać lub poprawić status ochrony na poszczególnych działkach rolnych. Oceny rezultatów dokonuje się corocznie. Jeśli uzyskana punktacja jest zbyt niska, płatność nie jest przyznawana. Wyższa punktacja przekłada się na zwiększenie płatności. Ogólne wyniki w zakresie różnorodności biologicznej uzyskane na poszczególnych obszarach i działkach objętych programem stopniowo poprawiały się z każdym rokiem od uruchomienia programu.



Krajobraz obszaru Burren w Irlandii
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

W **Niemczech** (Nadrenia-Palatynat) władze regionalne ustanowiły szczegółowy program ochrony środowiska naturalnego obejmujący pastwiska trwałe. Rolnicy uczestniczący w programie są zobowiązani do zliczania i dokumentowania gatunków roślin występujących na posiadanych przez nich użytkach. W przypadku gdy liczba gatunków roślin na danej działce spadnie poniżej określonego progu, płatność nie jest realizowana.

[61] Tamże.

Nieliczne wskaźniki rozwoju obszarów wiejskich są ukierunkowane na rezultaty, a wielu z nich nie aktualizowano w ostatnim czasie

71 Na mocy przepisów dotyczących WPR[62] państwa członkowskie są zobowiązane ocenić, „w jakim stopniu interwencje w ramach PROW wspierają odbudowę, zachowanie i zwiększanie różnorodności biologicznej, w tym na obszarach Natura 2000, obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami, oraz rolnictwo o wysokiej wartości przyrodniczej i stan europejskich krajobrazów". W CMEF przewidziano jedynie jeden wskaźnik rezultatu/celu, który ułatwia państwom członkowskim zrealizowanie tego zadania: „procent gruntów rolnych w ramach umów o zarządzanie wspierających różnorodność biologiczną lub krajobrazy". Żaden wskaźnik oddziaływania w CMEF nie pozwala zmierzyć wpływu polityki rozwoju obszarów wiejskich na różnorodność biologiczną na użytkach rolnych. W odniesieniu do WPR na okres po 2020 r. Komisja zaproponowała do celów oceny tej różnorodności trzy wskaźniki rezultatu i trzy wskaźniki oddziaływania. Jak jednak stwierdził Trybunał w niedawno opublikowanej opinii[63], elementy te powinny zostać przedstawione jako część spójnych ram (zob. ***rys. 22***).

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

[63] Opinia Trybunału nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.

Rys. 22 – Wskaźniki rezultatu i oddziaływania odnoszące się do różnorodności biologicznej na użytkach rolnych zaproponowane na potrzeby WPR na okres po 2020 r.

Co Komisja planuje zmierzyć?	W jaki sposób Komisja proponuje zmierzyć dany aspekt?	Uwagi przedstawione w opinii Trybunału nr 7/2018
Wskaźniki rezultatu		
R.27 Ochrona siedlisk i gatunków	Odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie zarządzania służącymi ochronie i przywracaniu różnorodności biologicznej	Trybunał zgadza się co do tego, że rezultaty dotyczące różnorodności biologicznej są trudne do zmierzenia i że natychmiastowe zmiany często nie są oczywiste. Jeżeli jednak R.27, R.28 i R.29 mają zostać uznane za wskaźniki rezultatu, muszą istnieć naukowe dowody potwierdzające oczekiwane rezultaty podejmowanych działań. Co więcej, niezależnie od – dość często znaczących – różnic co do wkładu poszczególnych zobowiązań na rzecz różnorodności biologicznej, każdy hektar jest ujmowany na równi w przypadku tych wskaźników. Rozróżnienie – w oparciu o dowody naukowe – tych hektarów w zależności od ich wkładu w cele mogłoby sprawić, że wskaźniki te będą bardziej znaczące. Nie jest jasne, dlaczego w przypadku R.28 mierzy się całkowitą powierzchnię obszarów, a nie odsetek gruntów, jak w przypadku pozostałych dwóch wskaźników.
R.28 Wspieranie sieci Natura 2000	Powierzchnia obszarów Natura 2000 objęta zobowiązaniami z zakresu ochrony, zachowania i odbudowy	
R.29 Zachowanie elementów krajobrazu	Odsetek gruntów rolnych objętych zobowiązaniami w zakresie zarządzania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami	
Wskaźniki oddziaływania		
I.18 Zwiększenie populacji ptaków krajobrazu rolniczego	Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego	Zdaniem Trybunału w spójnych ramach wykonania proponowane cele powinny łączyć się z interwencjami i wskaźnikami. W załączniku II do opinii przedstawiono zarys takich ram w odniesieniu do 9 celów szczegółowych zaproponowanych na potrzeby WPR na okres po 2020 r. Proponowany sposób pomiaru wskaźnika I.20 – udział elementów krajobrazu w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych – jest wskaźnikiem produktu i nie pozwala na pomiar oddziaływania.
I.19 Poprawa ochrony różnorodności biologicznej	Udział procentowy związanych z rolnictwem gatunków i siedlisk będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, wykazujących tendencje stabilne lub wzrostowe	
I.20 Wspieranie świadczenia usług ekosystemowych	Udział elementów krajobrazu w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie wniosku COM(2018) 392 final.

72 Państwa członkowskie mogą samodzielnie opracowywać dodatkowe wskaźniki, które pozwolą zmierzyć oddziaływanie programów rozwoju obszarów wiejskich na różnorodność biologiczną. Żadne z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, nie opracowało dodatkowych wskaźników rezultatu lub oddziaływania, aby wykazać wymierne zmiany w różnorodności biologicznej na użytkach rolnych.

73 Niezależnie od CMEF w 2006 r. Komisja opracowała zestaw 28 wskaźników rolno-środowiskowych w celu monitorowania włączenia problematyki ochrony środowiska do WPR[64]. W odniesieniu do niektórych z tych wskaźników najnowsze dostępne dane Eurostatu pochodzą sprzed co najmniej dziesięciu lat (zob. ***rys. 23)***, a w przypadku dwóch wskaźników („obszary rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej” oraz „różnorodność genetyczna”) Komisja nigdy nie opublikowała żadnych danych.

Rys. 23 – Wskaźniki rolno-środowiskowe, których nie aktualizowano co najmniej od 2010 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

[64] Komisja Europejska, „Opracowanie rolno-środowiskowych wskaźników monitorowania włączenia problematyki ochrony środowiska do wspólnej polityki rolnej” (COM(2006) 508 final).

Wnioski i zalecenia

74 Trybunał zbadał wkład WPR w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej oraz ocenił, czy jest prawdopodobne, by cel 3A unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej dotyczący rolnictwa został zrealizowany. W celu tym wskazano, że należy osiągnąć wymierną poprawę różnorodności biologicznej. Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że cel nie zostanie osiągnięty. Ani ocena Komisji, ani kontrola Trybunału nie wykazały, by do takiej poprawy faktycznie doszło. W istocie dostępne dane na temat różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w UE jednoznacznie wskazują na jej ograniczenie w ostatnich dziesięcioleciach.

75 Cel i działania dotyczące rolnictwa określone w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej nie są mierzalne, co utrudnia ocenę osiągniętych wyników. Komisja nie dopilnowała, by koncepcja i wdrożenie części strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. odnoszącej się do rolnictwa były wystarczająco skoordynowane z realizowaniem międzynarodowych zobowiązań w tej dziedzinie. Różnorodność genetyczna roślin uprawowych i zwierząt gospodarskich w UE wciąż się zmniejsza (pkt ***20***–***30***).

76 Monitorowanie przez Komisję wydatków w ramach WPR na rzecz różnorodności biologicznej nie jest wiarygodne ze względu na uchybienia metodyczne: niektóre stosowane współczynniki mają wyższe wartości niż przewidziano w metodyce OECD, a w mechanizmach monitorowania uwzględnia się pewne rodzaje wydatków, mimo że brak jest jasnych dowodów, by przynosiły one korzyści w zakresie różnorodności biologicznej (pkt ***31***–***37***).

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

Trybunał zaleca, aby Komisja:

a) wspólnie z państwami członkowskimi zdefiniowała konkretne i mierzalne działania z określonym terminem wdrożenia, odnoszące się do części poświęconej rolnictwu w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres po 2020 r. oraz do dalszych odnośnych działań;

b) oceniła, w jaki sposób zapewnić lepszą koordynację i stworzyć synergię części poświęconych rolnictwu w strategiach ochrony różnorodności biologicznej poszczególnych państw członkowskich i unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres po 2020 r., a także potraktowała priorytetowo kwestię różnorodności genetycznej zarówno we wspomnianej unijnej strategii, jak i w odnośnych późniejszych działaniach;

c) poddała przeglądowi sposób monitorowania wydatków budżetowych na rzecz różnorodności biologicznej, tak aby dostosować go do nowych przepisów, zgodnie z dowodami naukowymi i w ścisłej zgodności z podejściem przyjętym przez OECD.

Termin realizacji: 2023 r.

77 Płatności bezpośrednie w ramach WPR stanowią około 70% unijnych wydatków na rolnictwo. Tymczasem wpływ wymogów powiązanych z płatnościami bezpośrednimi, w tym zazieleniania i zasady wzajemnej zgodności, na różnorodność biologiczną jest albo niekorzystny (np. w przypadku niektórych systemów dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją), albo ograniczony, albo brak jest informacji na ten temat. Od 2011 r. Komisja nie zwiększyła wartości, jaką wnosi zasada wzajemnej zgodności we wspieranie różnorodności biologicznej, a ponadto w ramach zasady wciąż nie została uwzględniona ramowa dyrektywa wodna. Niektóre normy obowiązujące w ramach zasady wzajemnej zgodności mogą istotnie przyczyniać się do poprawy stanu różnorodności biologicznej, ale ani Komisja, ani państwa członkowskie nie mierzą tego oddziaływania, a zachęty do stosowania tych norm są niewielkie. Nie określono standardowych kar związanych z naruszaniem zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska istotnych dla kwestii różnorodności biologicznej. Kary wymierzane w przypadku wykrycia naruszenia są niewielkie (zob. pkt ***39***–***50***).

78 Komisja opracowała koncepcję zazieleniania w taki sposób, by wypełnić między innymi zobowiązanie – ciążące na niej na mocy strategii ochrony różnorodności biologicznej – do przyznawania rolnikom premii za działania środowiskowe wykraczające poza zasadę wzajemnej zgodności. Zazielenianie przynosi jednak niewielkie korzyści w zakresie różnorodności biologicznej. Dywersyfikacja upraw rzadko zapewnia korzystne zmiany w stosowanych praktykach rolnych, natomiast korzyści związane z trwałymi użytkami zielonymi zależą od praktyk rolnych, które nie są objęte monitorowaniem przez państwa członkowskie. Obszary proekologiczne mogą wprawdzie przynieść korzyści w zakresie różnorodności biologicznej, ale państwa członkowskie i rolnicy zazwyczaj wybierają rozwiązania o małym oddziaływaniu w tej

dziedzinie, takie jak międzyplony i uprawy wiążące azot. Zazielenianie doprowadziło do niewielu zmian w praktykach rolnych (pkt ***51***–***60***).

Zalecenie 2 – Zwiększenie wkładu płatności bezpośrednich na rzecz różnorodności biologicznej na użytkach rolnych

Ponieważ Komisja zobowiązała się zwiększyć płatności bezpośrednie na rzecz środowiskowych dóbr publicznych, w szczególności różnorodności biologicznej, przy ocenie planów strategicznych WPR na okres po 2020 r. poszczególnych państw członkowskich powinna ona dopilnować, by łącznie wszystkie wzajemnie powiązane instrumenty WPR, w tym zwłaszcza systemy płatności bezpośrednich, nowa rozszerzona warunkowość i ekoprogramy, opierały się na bardziej ambitnych założeniach i przynosiły więcej korzyści na rzecz różnorodności biologicznej niż instrumenty udostępniane w okresie 2014–2020.

Termin realizacji: 2023 r.

79 Unijne instrumenty w zakresie rozwoju obszarów wiejskich mają większy potencjał niż płatności bezpośrednie, jeśli chodzi o utrzymanie i wzmacnianie różnorodności biologicznej. Najbardziej odpowiednie do tego celu są działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, a w dalszej kolejności – rolnictwo ekologiczne i płatności dla obszarów Natura 2000 (pkt ***62***–***64***).

80 Państwa członkowskie oferują rolnikom różne warianty działań rolno-środowiskowo-klimatycznych. Powszechniejsze, bardziej dostępne i częściej wybierane są działania mniej wymagające, choć przynoszą one mniejsze korzyści dla różnorodności biologicznej. Rzadziej oferowane i wybierane są działania wyraźniej ukierunkowane i bardziej wymagające, zapewniają one jednak większe korzyści środowiskowe. Działania dotyczące trwałych użytków zielonych oferuje się i stosuje częściej niż działania służące ochronie różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. Programy oparte na realizowaniu działań są również powszechniejsze, choć mniej skuteczne, niż programy, w których premiuje się rolników za osiągnięcie określonych rezultatów (pkt ***65***–***70***).

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

Trybunał zaleca, aby Komisja:

a) rozważyła ściślejsze powiązanie poziomu współfinansowania różnych działań z szacowanym wpływem tych działań na różnorodność biologiczną;

b) przy zatwierdzaniu planów strategicznych WPR poszczególnych państw członkowskich dopilnowała, by we wszystkich stosownych przypadkach uwzględniono w nich ambitne działania i zobowiązania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich sprzyjające różnorodności biologicznej, które odnosiłyby się do najistotniejszych kwestii i potrzeb związanych z różnorodnością biologiczną, a także by państwa członkowskie sprawiły, że działania te będą atrakcyjne zarówno dla rolników posiadających grunty orne, jak i tych posiadających użytki zielone.

Termin realizacji: 2023 r.

81 Trybunał stwierdził, że brak jest wiarygodnych wskaźników pozwalających zmierzyć rezultaty i oddziaływanie systemów płatności bezpośrednich i programów rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do różnorodności biologicznej. Jedyny obowiązkowy wskaźnik rozwoju obszarów wiejskich w CMEF dotyczący poziomu różnorodności biologicznej na użytkach rolnych jest wskaźnikiem produktu. Dane na temat niewielkiej liczby dostępnych wskaźników rolno-środowiskowych służących włączeniu kwestii środowiskowych do WPR nie we wszystkich przypadkach są aktualne (pkt ***71***–***73***).

82 Niedawno przeprowadzone badanie, które Komisja zleciła na potrzeby oceny wpływu WPR na siedliska, krajobraz i różnorodność biologiczną, potwierdziło ustalenia Trybunału. W ocenie stwierdzono, że ze względu na brak danych nie można oszacować łącznego wpływu instrumentów i działań w ramach WPR na różnorodność biologiczną. Ogólnie rzecz ujmując, wyniki monitorowania różnorodności biologicznej stanowczo wskazują, że WPR nie wystarczyła, by przeciwdziałać presji na różnorodność biologiczną wywieranej przez działalność rolniczą, zarówno w przypadku siedlisk półnaturalnych, jak i na użytkach rolnych, gdzie prowadzi się bardziej intensywną gospodarkę.

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

Komisja powinna opracować wiarygodne wskaźniki dotyczące różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, które pozwolą ocenić korzystny i niekorzystny wpływ instrumentów WPR. Pozwoli to ustalić poziom wyjściowy na potrzeby zreformowanej WPR i przyczyni się do opracowania skuteczniejszych systemów płatności i instrumentów w ramach WPR na okres po 2020 r., takich jak „rozszerzona warunkowość", ekoprogramy i działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich.

Termin realizacji: 2022 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos Milionis, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 19 maja 2020 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

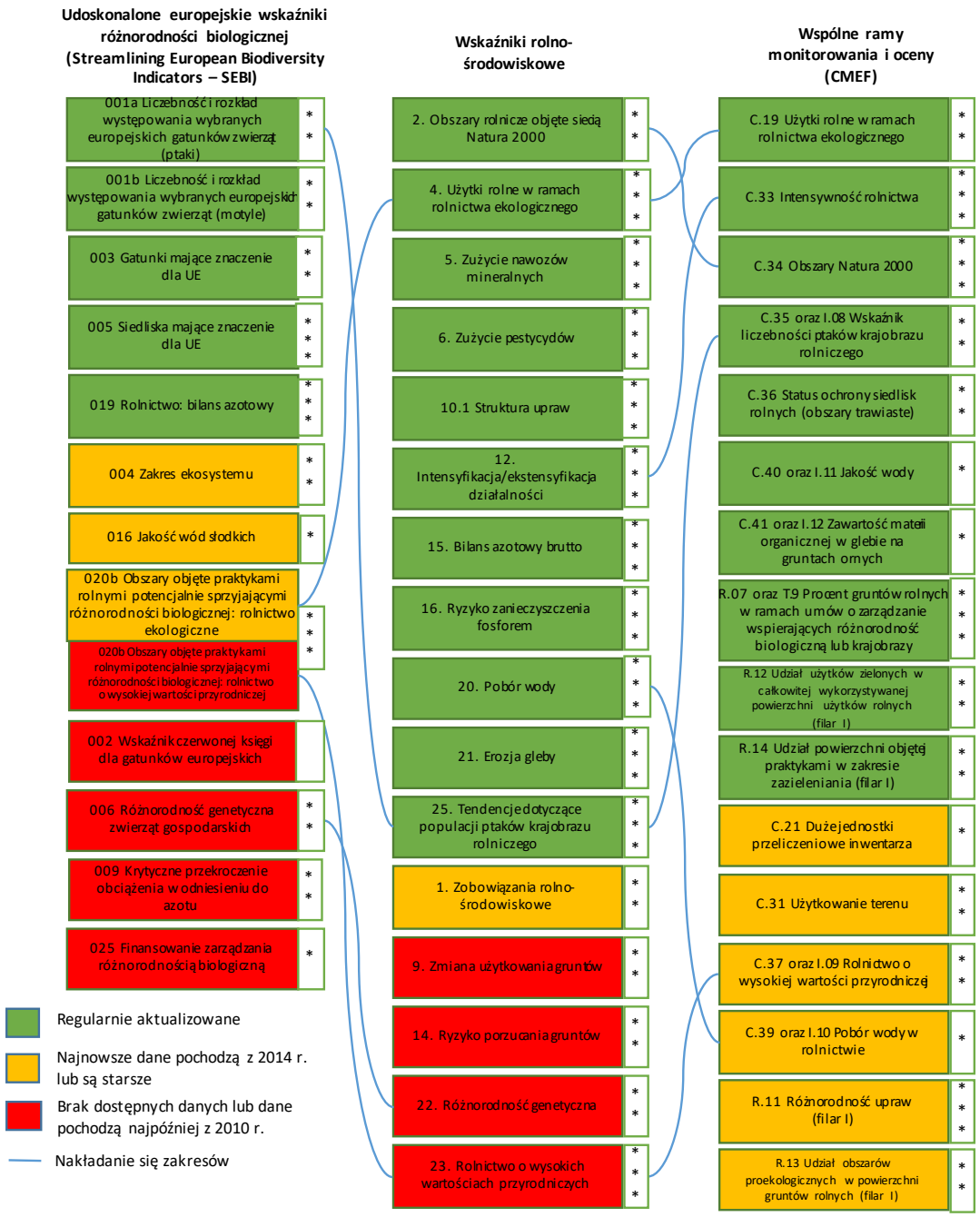
Załączniki

Załącznik I – Główne prace kontrolne na szczeblu państw członkowskich

Państwa członkowskie objęte kontrolą	Podstawa włączenia do kontroli	Prace kontrolne
Wizyty w państwach członkowskich		
Cypr, Niemcy, Irlandia, Polska, Rumunia	Cechy: • niemal 30% wszystkich wydatków zadeklarowanych w ramach EFRROW; • duże zróżnicowanie stosowanych praktyk rolniczych; • różny odsetek użytków rolnych, na których prowadzi się intensywną działalność rolniczą.	• Wywiady z przedstawicielami władz i organizacji pozarządowych. • Wizyty kontrolne w gospodarstwach rolnych, w tym ustrukturyzowane wywiady z 21 rolnikami na temat praktyk rolnych.
Badanie ankietowe		
<u>Na szczeblu krajowym:</u> Bułgaria, Dania, Estonia, Włochy, Portugalia <u>Na szczeblu regionalnym:</u> Flandria (Belgia), Walonia (Belgia), Kampania (Włochy) i Lombardia (Włochy)	Stan środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej na użytkach rolnych, działania podejmowane na rzecz różnorodności biologicznej, uwarunkowania geograficzne i praktyki rolne.	• Wskaźnik odpowiedzi dla dziewięciu kwestionariuszy przesłanych do władz krajowych i regionalnych zajmujących się rolnictwem i ochroną środowiska wyniósł 100%. • Kwestionariusz dotyczył unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej, WPR oraz monitorowania różnorodności biologicznej na użytkach rolnych i finansowania odnośnych działań.
Kontrole do celów poświadczenia wiarygodności za 2019 r.		
Czechy, Niemcy, Dania, Hiszpania, Francja, Węgry, Irlandia, Włochy, Polska, Portugalia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo	Próbkowanie statystyczne.	Ustrukturyzowane wywiady dotyczące praktyk rolnych przeprowadzone z 57 rolnikami.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik II – Wskaźniki dotyczące różnorodności biologicznej



Stan na dzień 19 lutego 2020 r.

Gwiazdkami oznaczono dyrekcje generalne Komisji, które wskazały, że dany wskaźnik ma znaczenie dla kwestii różnorodności biologicznej lub celu 3A. Łącznie zwrócono się do trzech dyrekcji generalnych.

Uwaga: na schemacie nie uwzględniono wskaźników rezultatu określonych w CMEF.

W przypadku wskaźników C.21, C.39/I.10, R.11 dostępne mogą być bardziej aktualne dane, lecz nie zamieszczono ich jeszcze w portalu z danymi na temat sektora rolno-spożywczego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

Wykaz pojęć i skrótów

CMEF – wspólne ramy monitorowania i oceny. Określają one zasady i procedury oceny wyników osiągniętych w ramach wspólnej polityki rolnej.

DG AGRI – Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

DG ENV – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska.

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

EEA – Europejska Agencja Środowiska.

FAO – Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa.

FBI – wskaźnik ptaków krajobrazu rolniczego. Wskaźnik odzwierciedlający zmiany w czasie w liczebności populacji i liczebności gatunków ptaków występujących na użytkach rolnych.

GAEC – dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska. Stan, w którym rolnicy są zobowiązani utrzymywać wszystkie grunty rolne, w szczególności grunty niewykorzystywane w danym momencie do działalności produkcyjnej, aby móc otrzymać określone płatności w ramach WPR. Pojęcie to obejmuje kwestie takie jak gospodarowanie zasobami wodnymi i glebą.

IPBES – Międzyrządowa Platforma Naukowo-Polityczna w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów. Organizacja międzynarodowa, do której mogą przystąpić wszystkie państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych. W odpowiedzi na wnioski decydentów politycznych ocenia ona stan różnorodności biologicznej i usługi ekosystemowe świadczone dzięki tej różnorodności.

JRC – Wspólne Centrum Badawcze. Służba Komisji do spraw nauki i wiedzy, zapewniająca doradztwo naukowe i wsparcie na rzecz polityki UE.

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o różnorodności biologicznej – wielostronna umowa dotycząca zachowania różnorodności biologicznej, zrównoważonego wykorzystania elementów składających się na tę różnorodność oraz sprawiedliwego i równego podziału korzyści wynikających z wykorzystania zasobów genetycznych.

Obszar proekologiczny – obszar, na którym rolnicy stosują praktyki rolne korzystne dla klimatu i środowiska.

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

PROW – program rozwoju obszarów wiejskich. Zestaw wieloletnich krajowych lub regionalnych celów i działań zatwierdzony przez Komisję. Stanowi element realizacji unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich.

SEBI – udoskonalone europejskie wskaźniki różnorodności biologicznej. Inicjatywa unijna mająca na celu opracowanie kompleksowego zestawu danych na potrzeby oceny postępów w realizacji celów i wypełnianiu zobowiązań unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. oraz innych porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby przekazywania informacji na ten temat.

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

Trwałe użytki zielone – grunt rolny zajęty pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych przez okres co najmniej pięciu kolejnych lat.

WPR – wspólna polityka rolna. Jednolita unijna polityka rolna obejmująca dopłaty i szereg innych środków mających zagwarantować bezpieczeństwo żywnościowe, zapewnić odpowiedni poziom życia rolnikom w UE, promować rozwój obszarów wiejskich i przyczyniać się do ochrony środowiska.

Wysoka wartość przyrodnicza – cecha rolnictwa nieintensywnego, która odnosi się do korzyści wynikających z takiego rolnictwa dla dzikiej fauny i flory oraz środowiska naturalnego.

Odpowiedzi Komisji

https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=53892

Kalendarium

https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=53892

Zespół kontrolny

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

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, której przewodniczy członek Trybunału Nikolaos Milionis. Kontrolą kierował członek Trybunału Viorel Ștefan, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Roxana Banica, szefowa gabinetu; Olivier Prigent, attaché; Robert Markus, kierownik; Jan Huth, koordynator zadania; Liia Laanes, zastępczyni koordynatora zadania, a także kontrolerzy i kontrolerki: Maciej Szymura, Ramona Bortnowschi, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos i Anna Zalega. Wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych zapewniła Marika Meisenzahl, Thomas Everett zapewnił natomiast wsparcie językowe.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie decyzji Trybunału nr 6/2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

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

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest zweryfikowanie dodatkowych praw autorskich. W takim przypadku uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie opisane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

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

Rys. 5 – © Organizacja Narodów Zjednoczonych. Przed powieleniem ikon proszę zapoznać się z informacjami dostępnymi pod adresem https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

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

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

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

PDF	ISBN: 978-92-847-4732-0	ISSN: 1977-5768	DOI: 10.2865/644299	QJ-AB-20-012-PL-Q
HTML	ISBN: 978-92-847-4759-7	ISSN: 1977-5768	DOI: 10.2865/81050	QJ-AB-20-012-PL-N

W Europie liczba i rozmaitość gatunków zwierząt żyjących na użytkach rolnych – „różnorodność biologiczna na użytkach rolnych” – istotnie się zmniejsza. Tymczasem UE zobowiązała się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2020 r. Na ten cel Komisja zamierzała przydzielić w okresie 2014–2020 kwotę 66 mld euro w ramach wspólnej polityki rolnej.

Kontrolerzy Trybunału ocenili, czy unijna polityka rolna przyczynia się do utrzymania i wzmocnienia różnorodności biologicznej na użytkach rolnych. W wyniku kontroli ustalono, że: sposób sformułowania celów dotyczących rolnictwa określonych w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej utrudnia mierzenie dokonanych postępów; Komisja monitoruje wydatki z budżetu UE na różnorodność biologiczną w sposób niewiarygodny; oddziaływanie płatności bezpośrednich w ramach WPR jest ograniczone lub brakuje informacji na ten temat; Komisja i państwa członkowskie premiowały działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich o mniejszym oddziaływaniu.

Trybunał zaleca, by Komisja udoskonaliła koncepcję kolejnej strategii ochrony różnorodności biologicznej, zwiększyła wkład płatności bezpośrednich i działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich na rzecz różnorodności biologicznej, precyzyjniej monitorowała wydatki związane z różnorodnością biologiczną i opracowała wiarygodne wskaźniki, które będą odpowiednie do monitorowania postępów w zakresie różnorodności biologicznej na użytkach rolnych.

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

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors