

Sprawozdanie specjalne

Rolnictwo ekologiczne w UE

Braki i niespójności ograniczają skuteczność polityki



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-X
Wstęp	01-12
Rolnictwo ekologiczne, czyli bardziej zrównoważona praktyka rolnicza	01-04
Rolnictwo ekologiczne jest integralną częścią sektora ekologicznego	05-06
Polityka UE w sektorze ekologicznym	07-10
Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów	11-12
Zakres kontroli i podejście kontrolne	13-17
Uwagi	18-77
Braki w polityce UE i państw członkowskich w sektorze ekologicznym	18-35
Skuteczność polityki unijnej w sektorze ekologicznym osłabiają braki w ramach strategicznych	19-24
Uchybienia w politykach krajowych utrudniają rozwój sektora ekologicznego w UE	25-31
Przy programowaniu wsparcia w ramach WPR państwa członkowskie jedynie częściowo uwzględniły szczególne potrzeby krajowych sektorów ekologicznych	32-35
Powierzchnia upraw ekologicznych zwiększyła się, lecz włączenie celów rolnictwa ekologicznego do WPR nadal stanowi wyzwanie	36-59
Wsparcie w ramach WPR pomogło zwiększyć powierzchnię upraw ekologicznych, ale nie zawsze z gwarancją korzyści dla środowiska	37-43
Państwa członkowskie nie we wszystkich przypadkach dopilnowały, by wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego przekładało się na rozwój produkcji ekologicznej	44-51
Państwa członkowskie nie ukierunkowały finansowania w ramach WPR na tyle skutecznie, by zapewnić dalszy rozwój sektora ekologicznego	52-59

Ograniczenia w zakresie danych utrudniają kształtowanie odpowiedniej polityki w sektorze ekologicznym	60-77
Nie da się ocenić wpływu wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego	61-66
Obecne narzędzia UE nie pozwalają na analizę wpływu rolnictwa ekologicznego	67-71
Gromadzonych jest mniej zmiennych statystycznych dotyczących sektora ekologicznego	72-77
Wnioski i zalecenia	78-82
Załącznik – Konsumpcja produktów ekologicznych w państwach członkowskich	
Wykaz akronimów	
Glosariusz	
Odpowiedzi Komisji	
Kalendarium	
Zespół kontrolny	

Streszczenie

I Rolnictwo ekologiczne polega na stosowaniu metod uprawy, których celem jest produkcja żywności z wykorzystaniem naturalnych substancji i procesów, a tym samym przyczynienie się do zwiększenia różnorodności biologicznej i zmniejszenia zanieczyszczenia wody, powietrza i gleby. Komisja uważa, że upowszechnianie rolnictwa ekologicznego jest kluczowym sposobem na doprowadzenie do bardziej zrównoważonego rozwoju rolnictwa. W związku z tym wyznaczyła sobie za cel przeznaczenie 25% gruntów rolnych w UE na ekologiczne użytki rolne do 2030 r., co stanowiłoby znaczny wzrost w porównaniu z 2022 r., gdy odsetek ten wynosił 10,5%. W latach 2014–2022 w ramach wspólnej polityki rolnej rolnicy otrzymali środki finansowe w kwocie około 12 mld euro jako wsparcie na rzecz stosowania praktyk rolnictwa ekologicznego.

II W ramach przeprowadzonej kontroli Trybunał ocenił koncepcję, wdrażanie i monitorowanie wsparcia unijnego na rzecz rolnictwa ekologicznego. Kontrola objęła lata 2014–2022, a w stosownych przypadkach kontrolerzy przeanalizowali także przepisy i programy na lata 2023–2027. Kontrolę przeprowadzono ze względu na wysoki poziom wydatków unijnych na rozwój rolnictwa ekologicznego. Trybunał oczekuje, że niniejsze sprawozdanie przyczyni się do kształtowania polityki unijnej w sektorze ekologicznym, a także będzie stanowić wkład w proces opracowywania przez Komisję wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2027 r., których przedłożenie planowane jest na 2025 r.

III Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał doszedł do wniosku, że zarówno w polityce unijnej, jak i w politykach krajowych dotyczących sektora ekologicznego występują braki. Finansowanie w ramach WPR zostało wprawdzie wykorzystane do zwiększenia powierzchni użytków rolnych uprawianych z wykorzystaniem metod ekologicznych, jednak przy wydatkowaniu środków finansowych nie uwzględniono w wystarczającym stopniu celów środowiskowych i rynkowych rolnictwa ekologicznego, które określono w polityce unijnej. Nie da się ponadto ocenić wpływu polityki w tym obszarze ze względu na ograniczenia w zakresie danych.

IV Trybunał ustalił, że w ramach strategicznych regulujących unijną politykę w sektorze ekologicznym występują braki. Unijne plany działania, w których Komisja określa strategiczne kierunki rozwoju sektora ekologicznego, nie zawierają niektórych istotnych elementów. Obecny plan działania został wprowadzicie opracowany lepiej niż poprzedni, nadal nie wyznaczono w nim jednak wymiernych wartości docelowych, które odnosiłyby się do określonych celów i działań, ani nie wskazano sposobu pomiaru osiąganych postępów. Jedynym celem wytyczonym dla sektora ekologicznego jest niewiążące zobowiązanie, zgodnie z którym 25% gruntów rolnych należy objąć produkcją ekologiczną. W celu tym nacisk położono jednak wyłącznie na zwiększenie powierzchni upraw ekologicznych. Nie przyjęto strategii ani wartości docelowych dla sektora ekologicznego po roku 2030.

V Poziom rozwoju rolnictwa ekologicznego i założenia dotyczące przyszłych działań w tym obszarze różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Chociaż wszystkie państwa UE-27 z wyjątkiem trzech przyjęły już plany działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej, istnieje ryzyko, że realizacja tych planów nie wystarczy, by osiągnąć unijny cel na poziomie 25% upraw ekologicznych do 2030 r. Aby można było zrealizować ten cel, powierzchnia gruntów rolnych przeznaczonych na uprawy ekologiczne musiałaby się zwiększać dwa razy szybciej niż dotychczas. W państwach członkowskich, w których sektor ekologiczny jest słabiej rozwinięty, krajowe plany działania mogą odegrać istotną rolę w pobudzeniu jego rozwoju. Niezadowalająca jakość tych planów osłabia jednak ich wpływ.

VI Wspólna polityka rolna jest głównym źródłem finansowania rozwoju rolnictwa ekologicznego w UE. Trybunał stwierdził, że chociaż wsparcie to pomogło zwiększyć powierzchnię gruntów uprawianych metodami ekologicznymi, uwzględnienie przy jego wydatkowaniu celów środowiskowych i rynkowych w zakresie rolnictwa ekologicznego, które określono w polityce unijnej, nadal stanowi wyzwanie.

VII Unijne wsparcie na rzecz rolnictwa ekologicznego jest zapewniane w oparciu o spodziewane korzyści dla środowiska, ale nie ma gwarancji, że we wszystkich przypadkach uda się je osiągnąć. W czterech państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, nie stosowano konsekwentnie przepisów dotyczących rolnictwa ekologicznego, w szczególności w zakresie zmianowania upraw i dobrostanu zwierząt. Chociaż uwzględnienie dobrowolnych zasad rolnictwa ekologicznego przy rozdzielaniu finansowania unijnego mogłoby wzmocnić pozytywny wpływ na środowisko, Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie w niewielu przypadkach stosowały takie rozwiązanie.

VIII Jednym z celów polityki unijnej jest zagwarantowanie, że rolnictwo ekologiczne wytwarza różnorodną żywność, by zapewnić dostawę zrównoważonych produktów na rynek. Dobrze rozwinięty rynek stanowi dla rolników dodatkową zachętę do przejścia na rolnictwo ekologiczne i ułatwia długoterminowy wzrost. Mimo to państwa członkowskie nie ukierunkowały finansowania w ramach WPR na tyle skutecznie, by wzmocnić pozycję rolników w łańcuchu wartości i zagwarantować dalszy rozwój sektora ekologicznego.

IX Komisja monitoruje wydatki unijne na rolnictwo ekologiczne i wielkość powierzchni objętej wsparciem. Nie da się jednak ocenić wpływu tego wsparcia, ponieważ dostępne narzędzia nie są odpowiednie do tego celu. Komisji brakuje również danych na temat tego, w jakim stopniu wydatki unijne wspierają rozwój sektora ekologicznego poza rolnictwem ekologicznym, zwłaszcza ze względu na to, że obecnie gromadzi się mniej danych niż przed 2021 r.

X Na podstawie sformułowanych ustaleń Trybunał zaleca, aby Komisja:

- o wzmocniła unijne ramy strategiczne regulujące rozwój sektora ekologicznego, określając sposoby pomiaru osiągniętych postępów i przedstawiając wizję jego rozwoju wykraczającą poza rok 2030;
- o skuteczniej uwzględniła cele środowiskowe i rynkowe przy udzielaniu wsparcia w ramach WPR oraz lepiej ukierunkowała finansowanie na rozwój sektora ekologicznego po 2027 r.;
- o zapewniła dostępność odpowiednich danych do oceny rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz jego wpływu na środowisko i klimat, skuteczniej wykorzystując do tego celu istniejące narzędzia i informacje.

Wstęp

Rolnictwo ekologiczne, czyli bardziej zrównoważona praktyka rolnicza

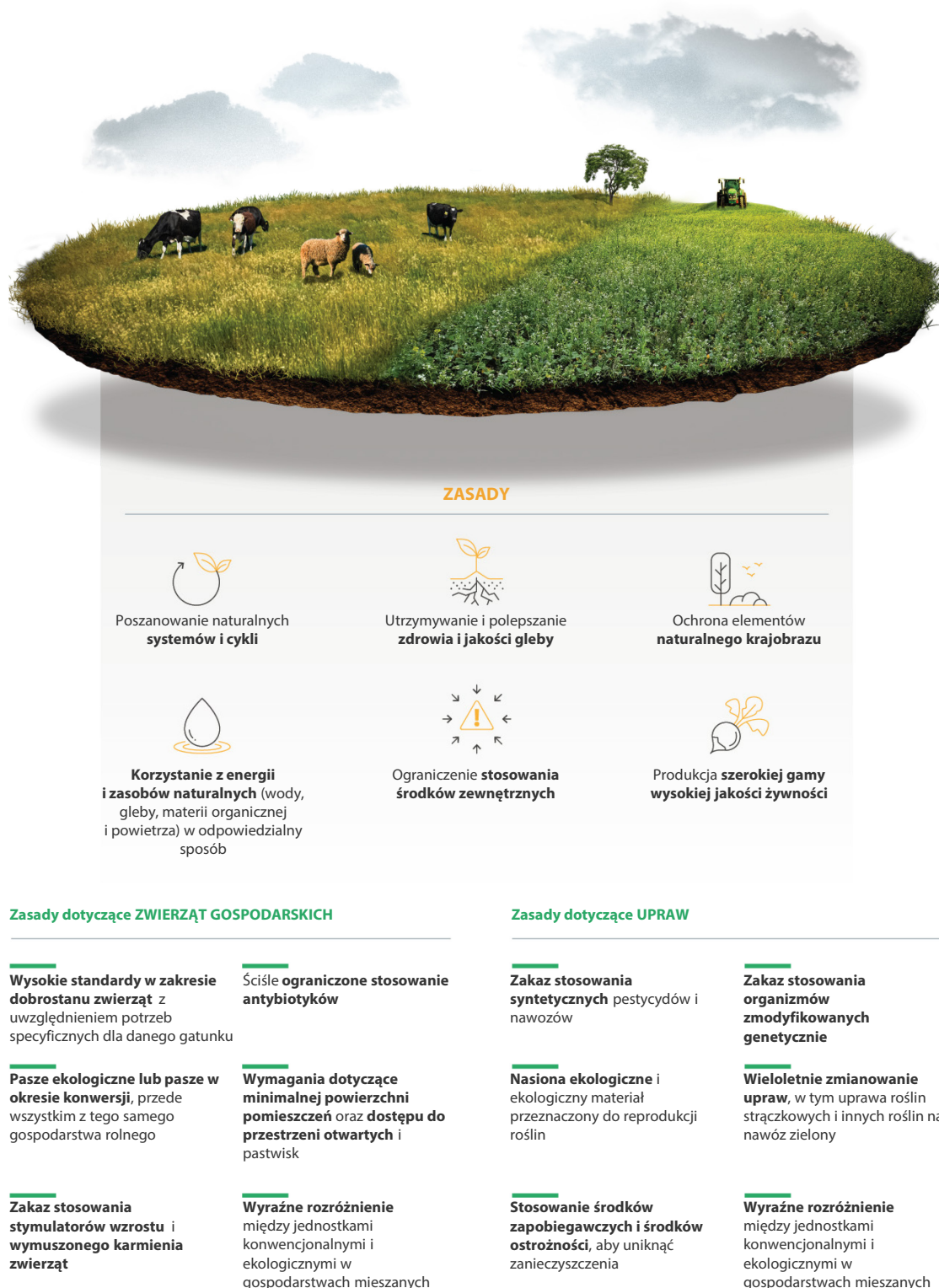
01 Prawie 40% gruntów w UE jest wykorzystywanych na potrzeby rolnictwa¹. Choć podstawowym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie żywności, przyczynia się ono również do rozwoju obszarów wiejskich i zwiększenia ich spójności społecznej. Rolnictwo jest zależne od zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych, a jednocześnie wpływa na środowisko i klimat, prowadząc do zanieczyszczenia gleby, wody i powietrza oraz nadmiernej eksploatacji zasobów naturalnych².

02 Od lat 90. XX wieku UE zachęca do stosowania praktyk rolniczych bardziej zrównoważonych pod względem środowiskowym. Rolnictwo ekologiczne jest dotąd jedyną z tych metod produkcji rolnej, która została ujednolicona i uregulowana na szczeblu unijnym. Jego celem jest produkcja żywności z wykorzystaniem naturalnych substancji i procesów, zgodnie z zasadami i przepisami określonymi w prawodawstwie unijnym (zob. *rys. 1*).

¹ Eurostat, publikacja pt. „Farms and farmland in the European Union – statistics”, 2020.

² EEA, *SOER 2020*, s. 295 i 314.

Rys. 1 – Zasady i przepisy dotyczące rolnictwa ekologicznego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/848 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych.

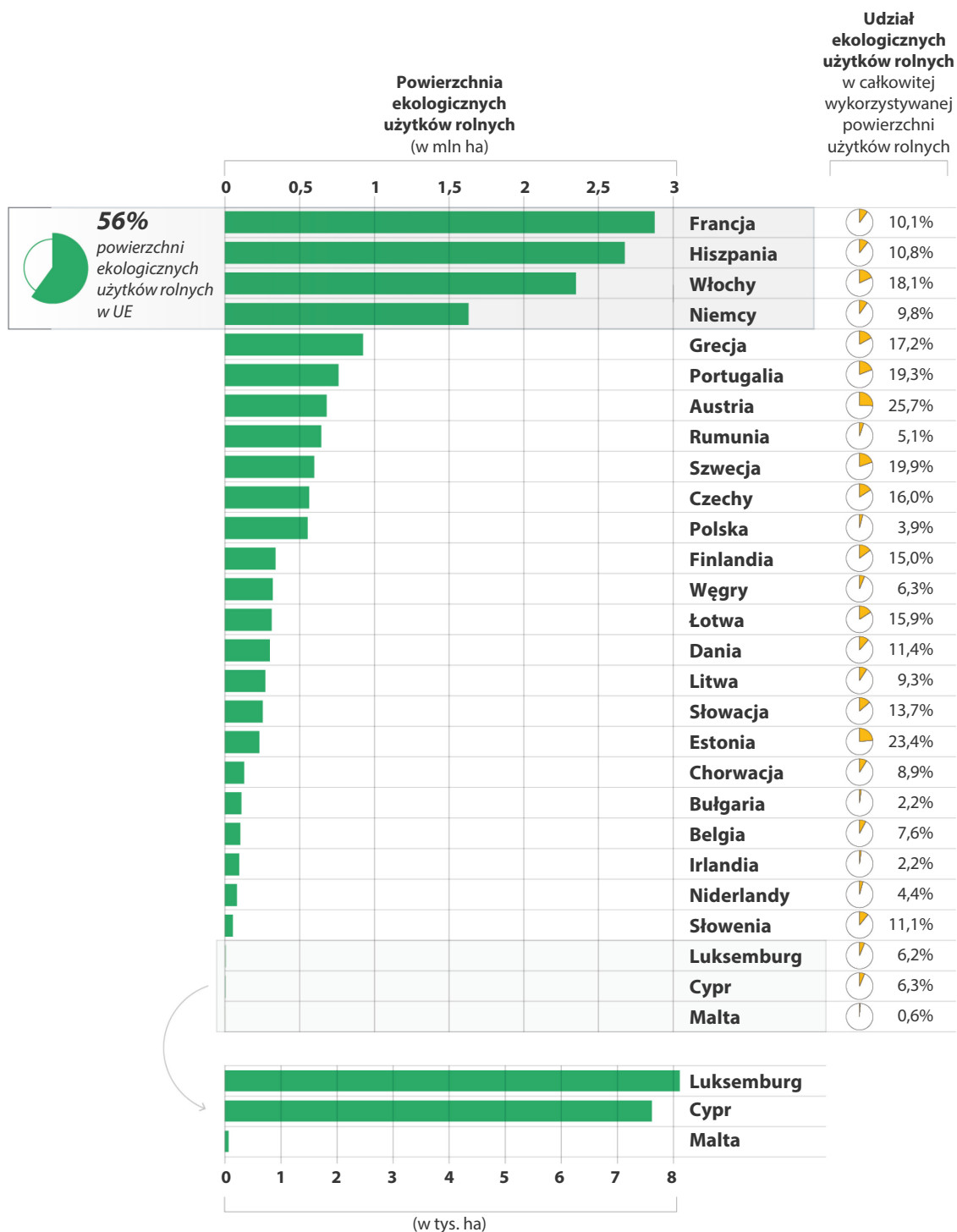
03 Rolnictwo ekologiczne opiera się na ścisłym ograniczeniu stosowania syntetycznych pestycydów i nawozów, dlatego też uważa się, że z założenia stanowi bardziej zrównoważoną środowiskowo alternatywę dla rolnictwa konwencjonalnego, przyczynia się do zwiększenia różnorodności biologicznej oraz zmniejszenia zanieczyszczenia wody, powietrza i gleby³. Zmianowanie upraw i inne praktyki stosowane w gospodarstwach ekologicznych mogą poprawić zdrowie i żyzność gleby, a także jej zdolność do zatrzymywania wody i wychwytywania dwutlenku węgla, co przekłada się na odporność na zmianę klimatu.

04 W 2022 r. około 17 mln ha gruntów w UE przeznaczono na uprawy ekologiczne, co stanowi 10,5% całkowitej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych⁴. Wprawdzie od 2014 r. udział ekologicznych użytków rolnych w gruntach rolnych w UE ogółem stale rośnie, rolnictwo ekologiczne cieszy się jednak bardzo zróżnicowaną popularnością w poszczególnych państwach członkowskich. Odsetek ekologicznych użytków rolnych mieści się w przedziale od 0,6% na Malcie do 25,7% w Austrii, co pokazano na *rys. 2*.

³ Smith O. M., Cohen A. L., Rieser C. J., Davis A. G., Taylor J. M., Adesanya A. W., Jones M. S., Meier A. R., Reganold J. P., Orpet R. J., Northfield T. D. i Crowder D. W., „Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis”, wrzesień 2019 r.

⁴ Publikacja Eurostatu na temat [zmian w rolnictwie ekologicznym](#).

Rys. 2 – Niemal 60% ekologicznych użytków rolnych w UE znajduje się w czterech państwach członkowskich



Uwaga: w odniesieniu do Austrii wykorzystano dane za 2020 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [statystyk dotyczących rolnictwa ekologicznego](#) Eurostatu za 2022 r. (dane pozyskane 25 czerwca 2024 r.).

Rolnictwo ekologiczne jest integralną częścią sektora ekologicznego

05 Rolnictwo ekologiczne dostarcza na rynek produkty ekologiczne, aby odpowiedzieć na zapotrzebowanie konsumentów na żywność produkowaną w sposób zrównoważony. Stanowi zatem podstawę sektora ekologicznego, który obejmuje wszystkie podmioty i procesy, od gospodarstw rolnych po konsumentów (zob. [rys. 3](#)). Rozwój rolnictwa ekologicznego jest ściśle powiązany z rozwojem sektora ekologicznego.

Rys. 3 – Sektor ekologiczny



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

06 W 2022 r. produkty ekologiczne stanowiły około 4% całkowitego rynku żywności w UE i przełożyły się na sprzedaż o wartości 45 mld euro⁵. W latach 2014–2022 sprzedaż produktów ekologicznych w UE wzrosła ponad dwukrotnie⁶. Pod względem konsumpcji produktów ekologicznych utrzymują się jednak znaczne różnice między państwami członkowskimi. W 2022 r. rozbieżność wydatków na produkty ekologiczne mieściła się w przedziale od 2 euro na mieszkańca w Rumunii do 365 euro na mieszkańca w Danii (zob. [załącznik](#)). Różnice te unaocniają, jak nierówno rozwija się rynek produktów ekologicznych w UE i jak jest powiązany z siłą nabywczą w poszczególnych państwach członkowskich.

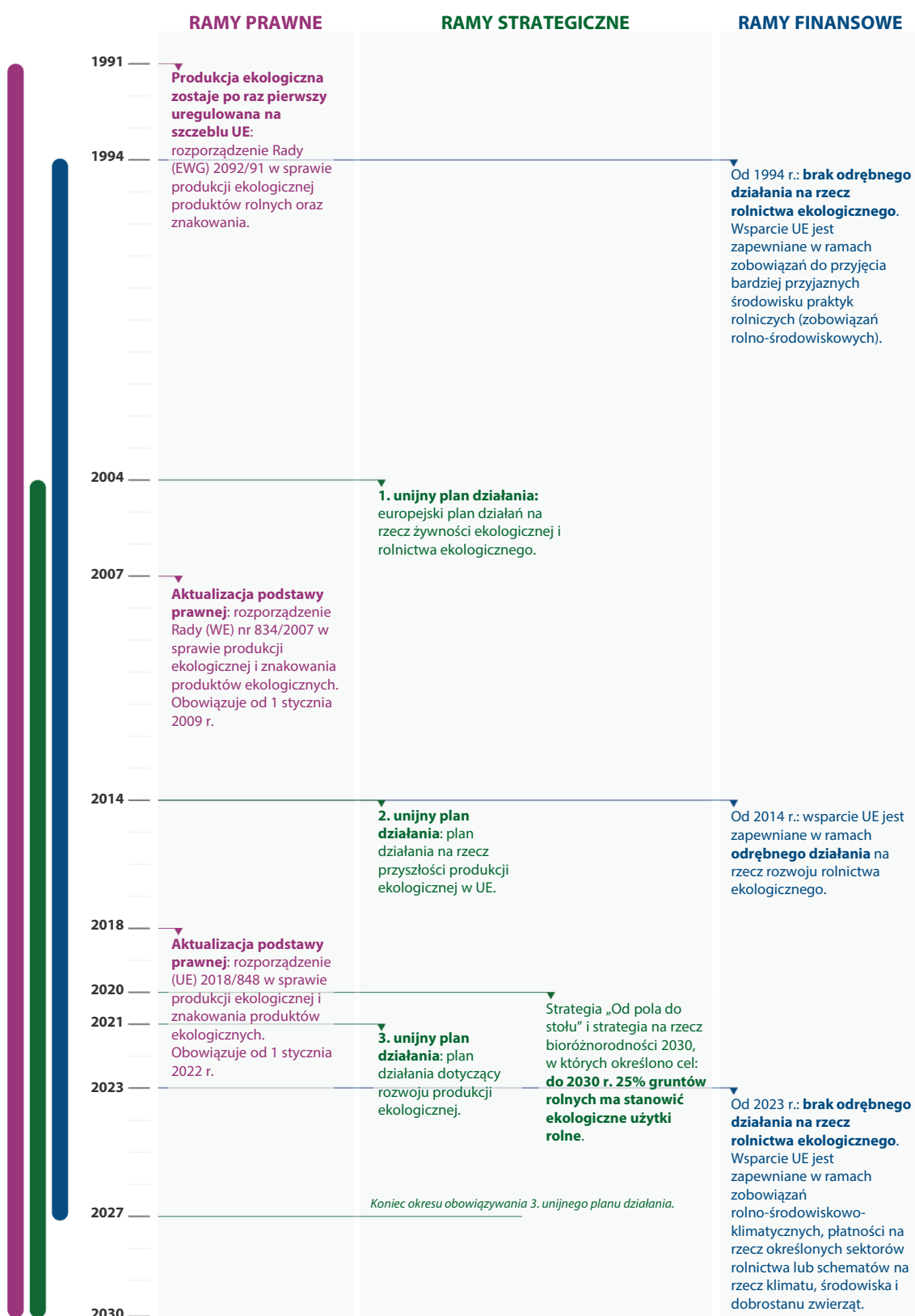
Polityka UE w sektorze ekologicznym

07 Kierunek rozwoju rolnictwa ekologicznego wyznaczają zasady, przepisy i cele określone w polityce unijnej dotyczącej sektora ekologicznego. Polityka ta obejmuje trzy warstwy: ramy prawne, ramy strategiczne i ramy finansowe. Zapoczątkowano ją w 1991 r., a z biegiem czasu odpowiednio modyfikowano (zob. [rys. 4](#)).

⁵ Statystyki FIBL dotyczące sprzedaży detalicznej produktów ekologicznych oraz [dane z portalu Statista](#) dotyczące sprzedaży żywności w UE-27 (dane pozyskane ostatni raz 12 kwietnia 2024 r.).

⁶ Tamże.

Rys. 4 – Zmiany w polityce unijnej w sektorze ekologicznym na przestrzeni czasu



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

08 Rozporządzenie w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych (rozporządzenie w sprawie produkcji ekologicznej) stanowi podstawę prawną rozwoju rolnictwa ekologicznego i reguluje pozostałe etapy łańcucha dostaw w sektorze ekologicznym, od rolników po sprzedawców detalicznych (zob. [rys. 3](#)). W rozporządzeniu ustanowiono cele i zasady produkcji ekologicznej oraz zawarto przepisy, których muszą przestrzegać rolnicy i inne podmioty prowadzące działalność w sektorze ekologicznym, aby uzyskać certyfikat ekologiczny.

09 Komisja uzupełniła ramy prawne regulujące sektor ekologiczny trzema kolejnymi planami działania opublikowanymi w latach 2004, 2014 i 2021. Ich celem było także określenie strategii unijnej w zakresie rolnictwa ekologicznego⁷. W maju 2020 r. w ramach wdrażania Europejskiego Zielonego Ładu Komisja opublikowała strategię „Od pola do stołu” i unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030. W obu tych dokumentach przewidziano cel strategiczny, zgodnie z którym do 2030 r. ekologiczne użytki rolne mają zająć 25% powierzchni gruntów rolnych w UE. Cel ten, choć niewiążący, wskazuje, że rolnictwo ekologiczne ma przyczynić się do osiągnięcia unijnych celów środowiskowych i klimatycznych.

10 Wsparcie finansowe na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego udzielane jest głównie w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). W latach 2014–2022 rolnikom przyznano finansowanie w wysokości niemal 12 mld euro z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), aby wesprzeć zmiany praktyk i metod na rolnictwo ekologiczne lub ich dalsze utrzymywanie. Ponadto:

- o w latach 2014–2022 z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji przekazano około 60,6 mln euro na rozwój produkcji ekologicznej w sektorze owoców i warzyw za pośrednictwem organizacji producentów;
- o w latach 2014–2020 przeznaczono unijne wsparcie finansowe w kwocie około 45 mln euro na badania naukowe i innowacje w dziedzinie rolnictwa ekologicznego w ramach programu „Horyzont 2020”; w latach 2021–2027 30% środków udostępnionych w programie „Horyzont Europa” na rzecz rolnictwa, leśnictwa i rozwoju obszarów wiejskich ukierunkowano na działania bezpośrednio lub pośrednio powiązane tematycznie z sektorem ekologicznym;

⁷ Dokument roboczy służb Komisji pt. „Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products”, SWD/2014/065 final, marzec 2014 r.

- o w latach 2016–2023 udostępniono kwotę około 140 mln euro na upowszechnianie produktów ekologicznych w ramach unijnej polityki promocji produktów rolno-spożywczych⁸;
- o w planach strategicznych WPR na lata 2023–2027 państwa członkowskie przewidziały, że przeznaczą około 14,7 mld euro na wsparcie rolnictwa ekologicznego⁹.

Zadania i obowiązki poszczególnych podmiotów

11 Ogólną politykę UE w sektorze ekologicznym kształtuje Komisja, za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) i w porozumieniu z innymi dyrekcjami generalnymi. Komisja zatwierdza programy rozwoju obszarów wiejskich sporządzone przez państwa członkowskie w ramach WPR i przekazuje tym państwom strategiczne wytyczne dotyczące unijnej polityki w zakresie produkcji ekologicznej. Eurostat wspólnie z DG AGRI gromadzi, zatwierdza i publikuje dane dotyczące sektora ekologicznego. Wspólne Centrum Badawcze zapewnia wiedzę naukową niezbędną do monitorowania i oceny wpływu polityki unijnej.

12 Państwa członkowskie – w zależności od swojej specyfiki i potrzeb – są odpowiedzialne za ustalenie krajowych celów dla rolnictwa ekologicznego i sektora ekologicznego oraz za zaprogramowanie odpowiedniego unijnego i krajowego wsparcia finansowego umożliwiającego realizację tych celów. Planują one i wdrażają wsparcie unijne na rzecz sektora ekologicznego w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich.

⁸ Decyzje Komisji w sprawie wyboru dotyczące polityki promocji unijnych produktów rolno-spożywczych na lata 2016–2023.

⁹ Publikacja Komisji pt. „Approved 28 CAP strategic plans (2023-2027)”, czerwiec 2023 r., s. 74.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

13 Trybunał zbadał koncepcję, wdrażanie i monitorowanie wsparcia unijnego na rzecz rolnictwa ekologicznego. W ramach kontroli postawił następujące pytania:

- o Czy Komisja i państwa członkowskie opracowały odpowiednią politykę dla sektora ekologicznego mającą na celu przyspieszenie rozwoju rolnictwa ekologicznego?
- o Czy Komisja i państwa członkowskie skutecznie wykorzystywały finansowanie w ramach WPR do wspierania realizacji celów środowiskowych i rynkowych w zakresie rolnictwa ekologicznego?
- o Czy Komisja i państwa członkowskie odpowiednio monitorowały i oceniały wpływ tej polityki unijnej?

14 W związku z tym, że Trybunał opublikował w ostatnich latach [sprawozdanie specjalne 04/2019](#) w sprawie systemu kontroli produktów ekologicznych oraz [sprawozdanie specjalne 25/2023](#) w sprawie polityki UE w zakresie akwakultury, wyłączył on z zakresu niniejszej kontroli mechanizmy kontroli i certyfikacji w obszarze rolnictwa ekologicznego oraz sektor akwakultury ekologicznej. Kontrolą nie objął także sektora pszczelarstwa ekologicznego, badań i innowacji w rolnictwie ekologicznym oraz wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji na rzecz produkcji ekologicznej w sektorze owoców i warzyw (zob. pkt **10**) ze względu na specyfikę tych zagadnień.

15 Kontrolerzy przeprowadzili niniejszą kontrolę ze względu na przyjęty przez UE cel, zgodnie z którym do 2030 r. uprawy ekologiczne mają stanowić 25% powierzchni gruntów rolnych w UE, a także dlatego, że wsparcie unijne na rzecz konwersji na praktyki rolnictwa ekologicznego lub ich utrzymanie wyniosło w latach 2014–2022 niemal 12 mld euro. Trybunał oczekuje, że jego ustalenia i zalecenia przyczynią się do kształtowania polityki unijnej w zakresie rolnictwa ekologicznego, a także że będą stanowiły wkład w proces opracowywania przez Komisję wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2027 r., których przedłożenie planowane jest na 2025 r.

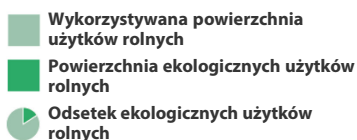
16 Trybunał objął kontrolą lata 2014–2022, a w stosownych przypadkach przeanalizował także przepisy i programy na lata 2023–2027. Dowody uzyskał na podstawie:

- o spotkań z przedstawicielami Komisji (DG AGRI, Eurostat i Wspólne Centrum Badawcze);
- o przeglądu odpowiednich danych i dokumentów, w tym konkretnych aktów prawnych i badań, ocen i sprawozdań z audytów, a także informacji z przeprowadzonych ocen i monitorowania;
- o analizy danych statystycznych i danych dotyczących zarządzania finansowaniem sektora ekologicznego w UE;
- o wywiadów z władzami krajowymi i regionalnymi oraz zorganizowanych spotkań z przedstawicielami sektora ekologicznego;
- o wizyt na miejscu w 26 gospodarstwach ekologicznych, które otrzymały unijne wsparcie finansowe (sześć–siedem gospodarstw w każdym państwie członkowskim objętym wizytą kontrolną);
- o wizyty studyjnej w Danii, czyli państwie członkowskim, które od 1987 r. prowadzi politykę wspierającą rolnictwo ekologiczne i w którym rynek produktów ekologicznych jest dobrze rozwinięty;
- o dyskusji panelowej z udziałem ekspertów w dziedzinach nauki, polityki oraz rolnictwa ekologicznego.

17 Wizyty kontrolne przeprowadzono w czterech państwach członkowskich: Rumunii, Polsce, Austrii i we Włoszech. Kraje te zostały wybrane tak, by zapewnić zróżnicowanie pod względem udziału powierzchni upraw ekologicznych w ogólnej powierzchni gruntów uprawnych oraz pod względem potencjału dalszego rozwoju sektora ekologicznego (zob. *rys. 5*). We Włoszech Trybunał wybrał do kontroli regiony Kampanię i Sycylię, aby przeanalizować, jak wdrażano wsparcie w ramach WPR na szczeblu regionalnym.

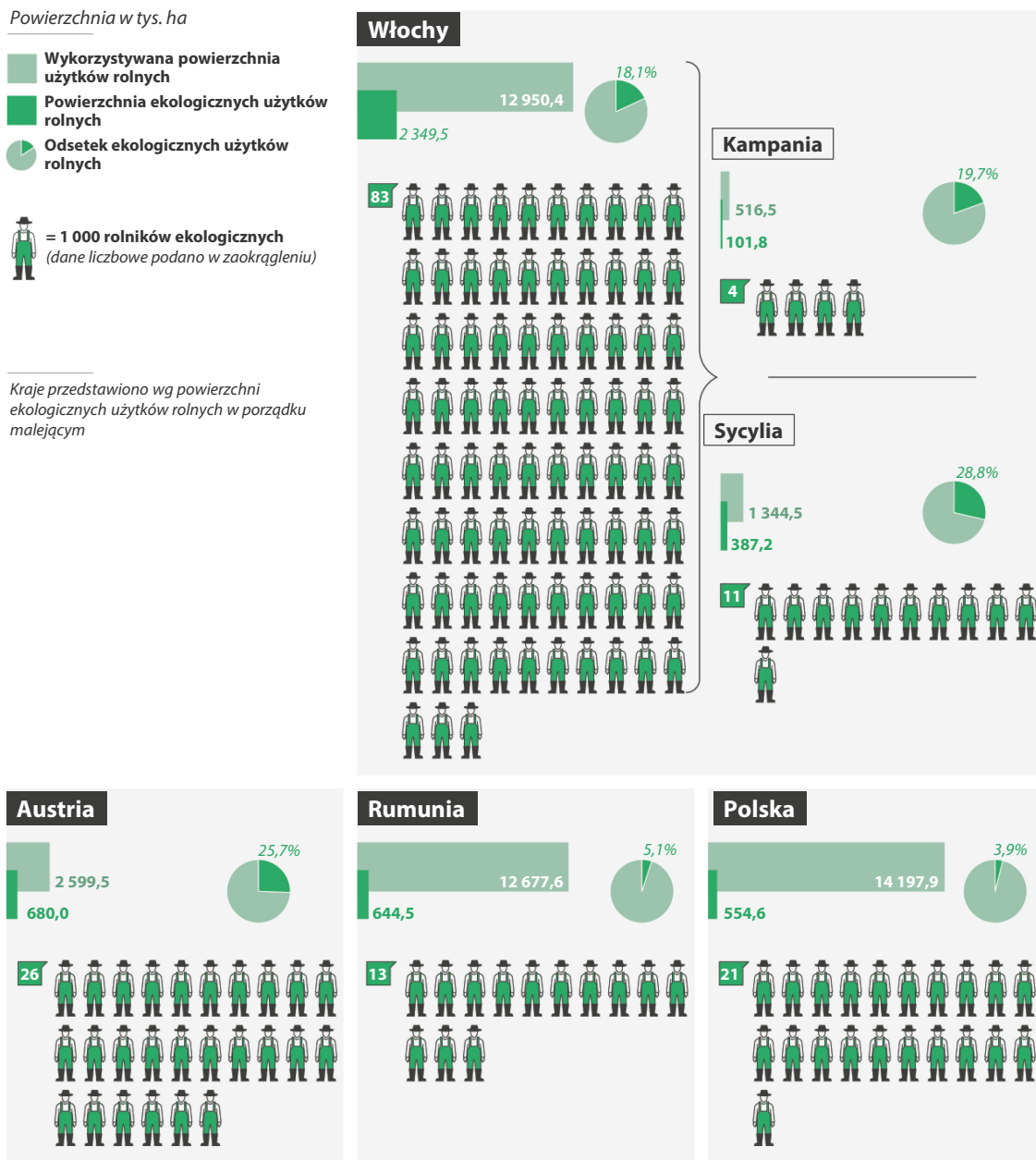
Rys. 5 – Rolnictwo ekologiczne w państwach członkowskich objętych kontrolą

Powierzchnia w tys. ha



= 1 000 rolników ekologicznych
(dane liczbowe podano w zaokrągleniu)

Kraje przedstawiono wg powierzchni ekologicznych użytków rolnych w porządku malejącym



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych statystycznych Eurostatu za 2022 r. dotyczących [rolnictwa ekologicznego](#) (dane pozyskane 25 czerwca 2024 r.) i danych „Bio in Cifre 2023” w odniesieniu do Sycylii i Kampanii. W odniesieniu do Austrii wykorzystano dane za 2020 r.

Uwagi

Braki w polityce UE i państw członkowskich w sektorze ekologicznym

18 Trybunał przeanalizował politykę przyjętą przez Komisję i państwa członkowskie w celu wspierania rozwoju rolnictwa ekologicznego¹⁰. Spodziewał się następujących wniosków z przeprowadzonej analizy:

- o Komisja opracowała kompleksową politykę unijną w sektorze ekologicznym;
- o państwa członkowskie przyjęły krajowe polityki, by wesprzeć rozwój rolnictwa ekologicznego;
- o państwa członkowskie zaprogramowały finansowanie w ramach WPR zgodnie ze specyficznymi potrzebami krajowych sektorów ekologicznych.

Skuteczność polityki unijnej w sektorze ekologicznym osłabiają braki w ramach strategicznych

19 Komisja uważa, że unijne plany działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej tworzą ramy strategiczne UE w sektorze ekologicznym. Trybunał ustalił jednak, że w planie działania na lata 2014–2020 nie ujęto żadnych celów dla sektora ekologicznego. Brakowało w nim także takich kluczowych elementów jak:

- o wymierne wartości docelowe, które odnosiłyby się do szczegółowych celów i działań przewidzianych w planie działania;
- o cele pośrednie i harmonogram realizacji działań;
- o wskaźniki służące do monitorowania osiągniętych postępów;
- o jasno określone zadania i obowiązki;
- o przydział środków finansowych.

¹⁰ Better regulation toolbox, 2021 r.

20 W planie działania na lata 2021–2027 Komisja poinformowała, że działania z poprzedniego planu zostały zrealizowane, nie wymieniając konkretnie przeprowadzonych działań ani osiągniętych rezultatów. W związku z tym, że nie przyjęto żadnych wartości docelowych ani wskaźników monitorowania, a oceny nie przeprowadzono, rzeczywisty wpływ planu działania na lata 2014–2020 nadal nie jest znany.

21 W 2020 r. określono cel strategiczny dla sektora ekologicznego, przyjmując niewiążące zobowiązanie, by do 2030 r. 25% gruntów rolnych w UE przeznaczyć na uprawy ekologiczne (zob. pkt **09**). Komisja opracowała plan działania na lata 2021–2027 mający pomóc w osiągnięciu tego celu. W planie tym sprecyzowano szczegółowe cele obejmujące zwiększenie wkładu rolnictwa ekologicznego w zrównoważony rozwój, pobudzanie popytu i pozyskiwanie zaufania konsumentów oraz motywowanie rolników do przejścia na rolnictwo ekologiczne i wzmocnienie całego łańcucha wartości.

22 Trybunał stwierdził, że plan na lata 2021–2027 został opracowany lepiej niż poprzedni. Zawiera więcej szczegółów na temat konkretnych zadań, które należy zrealizować w ramach poszczególnych działań, oraz rozdział obowiązków między Komisję, państwa członkowskie i inne zainteresowane strony. Co sześć miesięcy Komisja sporządza sprawozdanie z postępu prac w ramach monitorowania prowadzonych działań.

23 Pomimo pozytywnych zmian w planie nadal nie ujęto wymiernych wartości docelowych odnoszących się do trzech celów szczegółowych, ani nie przewidziano, w jaki sposób mają być monitorowane postępy osiągane dzięki zaproponowanym działaniom. Wobec braku tych elementów trudno będzie ocenić wkład planu działania w rozwój sektora ekologicznego. Zrównoważony rozwój rolnictwa ekologicznego na przestrzeni czasu zależy od ogólnego rozwoju sektora ekologicznego. Odpowiednio rozwinięty sektor ekologiczny tworzyłby zachęty ekonomiczne motywujące rolników do prowadzenia upraw ekologicznych. Cel na poziomie 25% odnosi się jednak jedynie do powierzchni, nie wyznaczono natomiast celów strategicznych dotyczących sektora ekologicznego. Nie przyjęto strategicznej wizji rolnictwa ekologicznego lub sektora ekologicznego po roku 2030, co zapewniłoby stabilność i długoterminową perspektywę dla łańcucha wartości.

24 Oprócz tego, że w planach działania przewidziano cele szczegółowe, w ramach prawnych określono także cele środowiskowe i rynkowe w zakresie produkcji ekologicznej (zob. [rys. 6](#)). Komisja uznaje jednak cele ujęte w rozporządzeniu w sprawie produkcji ekologicznej za cechy charakterystyczne właściwe systemowi produkcji żywności ekologicznej, a nie za faktyczne cele do osiągnięcia. Dlatego też ich realizacja nie jest monitorowana ani nie zostały one szczegółowo uwzględnione w ramach strategicznych.

Rys. 6 – Cele UE dla sektora ekologicznego



Cele w ramach prawnych

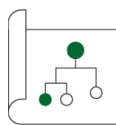
Rozporządzenie w sprawie produkcji ekologicznej

Cele środowiskowe

- ochrona środowiska i klimatu
- długoterminowa żyzność gleby
- wysoki poziom różnorodności biologicznej
- nietoksyczne środowisko
- zachowanie ras rzadkich i lokalnych ras zagrożonych wyginięciem
- rozwój podaży materiału genetycznego roślin dostosowanego do szczególnych potrzeb rolnictwa ekologicznego
- wysoki poziom różnorodności biologicznej dzięki stosowaniu zróżnicowanego materiału genetycznego roślin
- wysokie standardy w zakresie dobrostanu zwierząt

Cele rynkowe

- krótkie łańcuchy dostaw i produkcja lokalna na różnych obszarach UE
- rozwój ekologicznej hodowli roślin w celu przyczynienia się do tworzenia korzystnych perspektyw gospodarczych dla sektora ekologicznego



Cele w ramach strategicznych

Unijny plan działania dotyczący rozwoju produkcji ekologicznej na lata 2021–2027

Strategia „Od pola do stołu” i strategia na rzecz bioróżnorodności 2030

Szczegółowe cele środowiskowe

- zwiększenie wkładu rolnictwa ekologicznego w zrównoważony rozwój

Szczegółowe cele rynkowe

- pobudzenie popytu i zapewnienie zaufania konsumentów
- stymulowanie konwersji i wzmacnianie całego łańcucha wartości

Cel dot. powierzchni upraw

- W 2030 r. 25% gruntów rolnych w UE mają stanowić ekologiczne użytki rolne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie art. 4 rozporządzenia (UE) nr 848/2018 oraz planu działania UE dotyczącego rozwoju produkcji ekologicznej na lata 2021–2027.

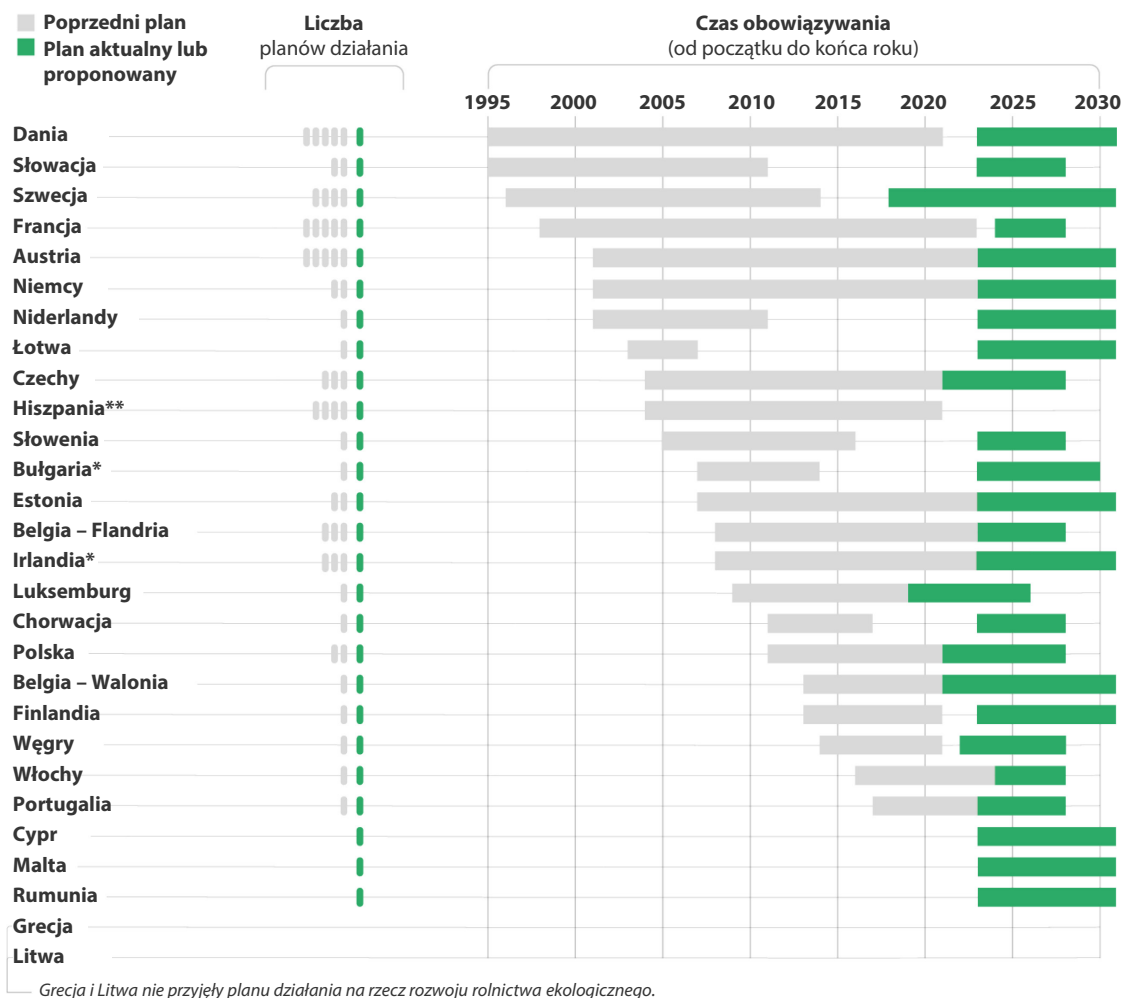
Uchybienia w politykach krajowych utrudniają rozwój sektora ekologicznego w UE

25 Z myślą o zwiększeniu efektywności wsparcia publicznego na rzecz rolnictwa ekologicznego Komisja od 2004 r. zachęcała państwa członkowskie do opracowania krajowych planów działania w sektorze ekologicznym¹¹. Państwa członkowskie nie mają takiego prawnego obowiązku, a Komisja nie monitoruje systematycznie, czy plany te zostały przyjęte.

26 Poszczególne strategie krajowe lub plany działania świadczą o zaangażowaniu państw członkowskich w rozwój sektora ekologicznego. W badaniu przeprowadzonym w 2023 r. przeanalizowano, jak opracowywane były takie strategie lub plany, wskazując na znaczne różnice pod tym względem między państwami członkowskimi (zob. [rys. 7](#)). Do końca 2023 r. wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem trzech (Grecji, Litwy i Hiszpanii) przyjęły krajowe plany działania.

¹¹ Działanie 6 z [pierwszego unijnego planu działania na rzecz rolnictwa ekologicznego](#) oraz zalecenia w [drugim](#) i [trzecim](#) unijnym planie działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej.

Rys. 7 – Różnice przy przyjmowaniu krajowych planów działania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji uzyskanych od skontrolowanych państw członkowskich oraz publikacji: Lampkin i in., „Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets”, 2024.

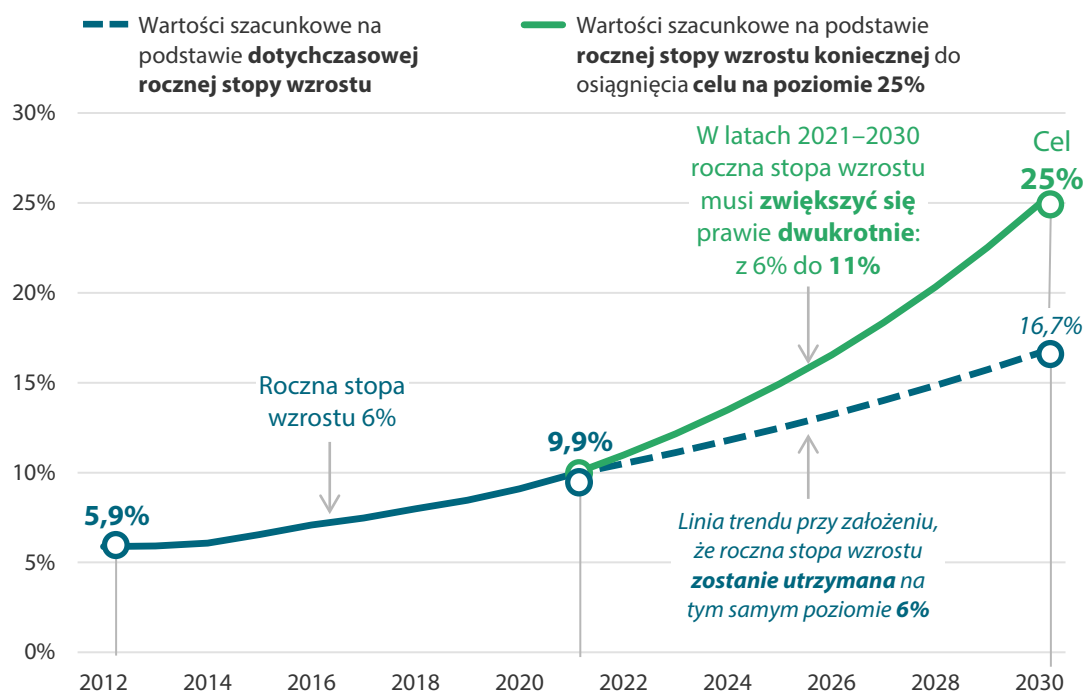
27 W 2023 r. we wszystkich czterech skontrolowanych przez Trybunał państwach członkowskich obowiązywał plan działania w sektorze ekologicznym. Według ekspertów i zainteresowanych stron, z którymi Trybunał konsultował się na potrzeby kontroli, wpływ tych planów działania na sektor ekologiczny ma zasadnicze znaczenie w przypadku, gdy sektor ten jest słabo rozwinięty. Trybunał ustalił, co następuje:

- o W Polsce plan działania na lata 2014–2020 miał mniejszy wpływ na rozwój sektora ekologicznego ze względu na to, że nie określono w nim celów, nie wskazano jasno zadań i obowiązków poszczególnych podmiotów ani nie przydzielono środków finansowych. Władze polskie sprecyzowały cele i obowiązki na potrzeby wdrażania planu dopiero w 2018 r. W latach 2014–2020 konsumpcja i sprzedaż produktów ekologicznych w Polsce wzrosły ponad dwukrotnie. Pomimo odnotowanego wzrostu na koniec tego okresu Polska nadal plasowała się w UE na siódmym miejscu od końca, jeśli chodzi o poziom konsumpcji i sprzedaży produktów ekologicznych.
- o Rumunia przyjęła pierwszy plan działania dopiero w maju 2023 r., chociaż w latach 2014–2022 zajmowała ósme miejsce w UE pod względem poziomu wydatków w ramach WPR przeznaczonych na przejście na praktyki rolnictwa ekologicznego lub ich utrzymanie. W planie działania Rumunii Trybunał odnotował te same uchybienia co w przypadku planu działania Polski.

28 Aby do 2030 r. udało się objąć produkcją ekologiczną 25% gruntów rolnych w UE, praktyki rolnictwa ekologicznego musiałyby być wprowadzane dwa razy szybciej niż obecnie (zob. [rys. 8](#)). Pod koniec 2023 r. Europejska Agencja Środowiska poinformowała, że „obecna polityka i wsparcie publiczne najprawdopodobniej przyczynią się do zwiększenia odsetka upraw ekologicznych, ale nie w takim stopniu, by umożliwić osiągnięcie planowanego celu”¹².

¹² Sprawozdanie EEA 11/2023 pt. „Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition”, grudzień 2023 r., s. 70.

Rys. 8 – Praktyki rolnictwa ekologicznego należy wprowadzać dwa razy szybciej, by osiągnąć przewidziany na 2030 r. cel udziału upraw ekologicznych w UE na poziomie 25%



Źródło: obliczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na podstawie danych Eurostatu i DG AGRI.

29 Kluczowe znaczenie dla realizacji przyjętego przez UE celu w zakresie powierzchni ekologicznych użytków rolnych mają działania podejmowane przez państwa członkowskie. Miały one ustalić cel w zakresie rolnictwa ekologicznego na lata 2023–2027 do osiągnięcia z wykorzystaniem wydatków w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego. Niektóre państwa uzupełniły ów cel celem krajowym, do którego realizacji przyczynić się mają również rynek produktów ekologicznych lub dodatkowe finansowanie krajowe. Trybunał stwierdził, że ustalone cele cechuje bardzo różny poziom ambicji (zob. [rys. 9](#)).

Rys. 9 – Krajowe cele w zakresie rolnictwa ekologicznego różnią się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich



Uwaga: Luksemburg wyznaczył cel krajowy na poziomie 20% udziału upraw ekologicznych w powierzchni gruntów rolnych ogółem do 2025 r. W Hiszpanii stwierdzono, że obecna tendencja umożliwi osiągnięcie 20% udziału upraw ekologicznych do 2030 r., nie przyjęto jednak tego poziomu za cel krajowy. Portugalia wyznaczyła w 2017 r. cel krajowy przewidujący przeznaczenie 12% gruntów rolnych na uprawy ekologiczne do 2027 r.; cel ten nie został zaktualizowany. W przypadku Austrii Trybunał wykorzystał dane za 2020 r. dotyczące udziału upraw ekologicznych w powierzchni gruntów rolnych ogółem.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie planów strategicznych WPR, krajowych planów działania państw członkowskich oraz [statystyk Eurostatu za 2022 r. dotyczących rolnictwa ekologicznego](#) (dane pozyskane 25 czerwca 2024 r.).

30 Jeśli chodzi o krajowe plany działania, Trybunał stwierdził, że osiągnięty już stopień rozwoju w sektorze ekologicznym jest kluczowym czynnikiem brany pod uwagę przy ustalaniu krajowych ambicji w zakresie rolnictwa ekologicznego w skontrolowanych państwach członkowskich. Ważną rolę odgrywa także dodatkowe finansowanie krajowe (zob. [ramka 1](#)).

Ramka 1

Cele w zakresie rolnictwa ekologicznego różnią się w skontrolowanych państwach członkowskich

Cele na 2027 r. wyznaczone w planach strategicznych WPR przez Włochy i Austrię (odpowiednio 11,9% i 23,7%) są niższe niż cele krajowe określone przez te państwa (odpowiednio 25% i 30%). Według oczekiwań dodatkowy wzrost powierzchni ekologicznych użytków rolnych powinien wynikać z tego, że rynek produktów ekologicznych w Austrii jest już dobrze rozwinięty, a we Włoszech szybko się rozwija. Ma także być efektem dodatkowego finansowania ze środków krajowych.

Rumunia i Polska wytyczyły sobie niskie cele w ramach WPR (odpowiednio 3,5% i 4,5%) pomimo dużej puli finansowania unijnego przeznaczonego na rozwój rolnictwa ekologicznego w tych krajach. Trybunał ustalił, że w Rumunii cel w ramach WPR dotyczący rolnictwa ekologicznego został osiągnięty już w 2021 r.

31 Oprócz zwiększania powierzchni ekologicznych użytków rolnych państwa członkowskie mogą dodatkowo wspierać rozwój sektora ekologicznego przez ustanawianie innych celów krajowych. Trybunał odnotował, że rozwiązanie takie zastosowano w 16 państwach członkowskich. Przykładowo niektóre państwa członkowskie przyjęły cele w zakresie produkcji ekologicznej (osiem państw członkowskich), konsumpcji produktów ekologicznych w publicznych zakładach żywienia zbiorowego (dziesięć państw członkowskich) oraz przetwarzania produktów ekologicznych (cztery państwa członkowskie). Spośród czterech skontrolowanych państw członkowskich tylko Austria wyznaczyła sobie dodatkowy cel: zaplanowała, że do 2030 r. udział żywności ekologicznej na stołówkach publicznych wyniesie 55%.

Przy programowaniu wsparcia w ramach WPR państwa członkowskie jedynie częściowo uwzględniły szczególne potrzeby krajowych sektorów ekologicznych

32 W czterech skontrolowanych państwach członkowskich WPR była głównym źródłem finansowania realizacji krajowych planów działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej. W latach 2014–2022 państwa członkowskie programowały wydatki ze środków WPR głównie w ramach krajowych lub regionalnych programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW). W PROW:

- o przedstawiono konkretne potrzeby sektorów rolnych w państwach członkowskich;
- o sformułowano strategię zawierającą cele i wartości docelowe, zgodne z priorytetami UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich;
- o wskazano środki wsparcia służące osiągnięciu tych wartości docelowych i celów.

33 Trybunał ustalił, że w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą w ograniczonym stopniu uwzględniono w PROW konkretne potrzeby krajowych sektorów ekologicznych. W tym:

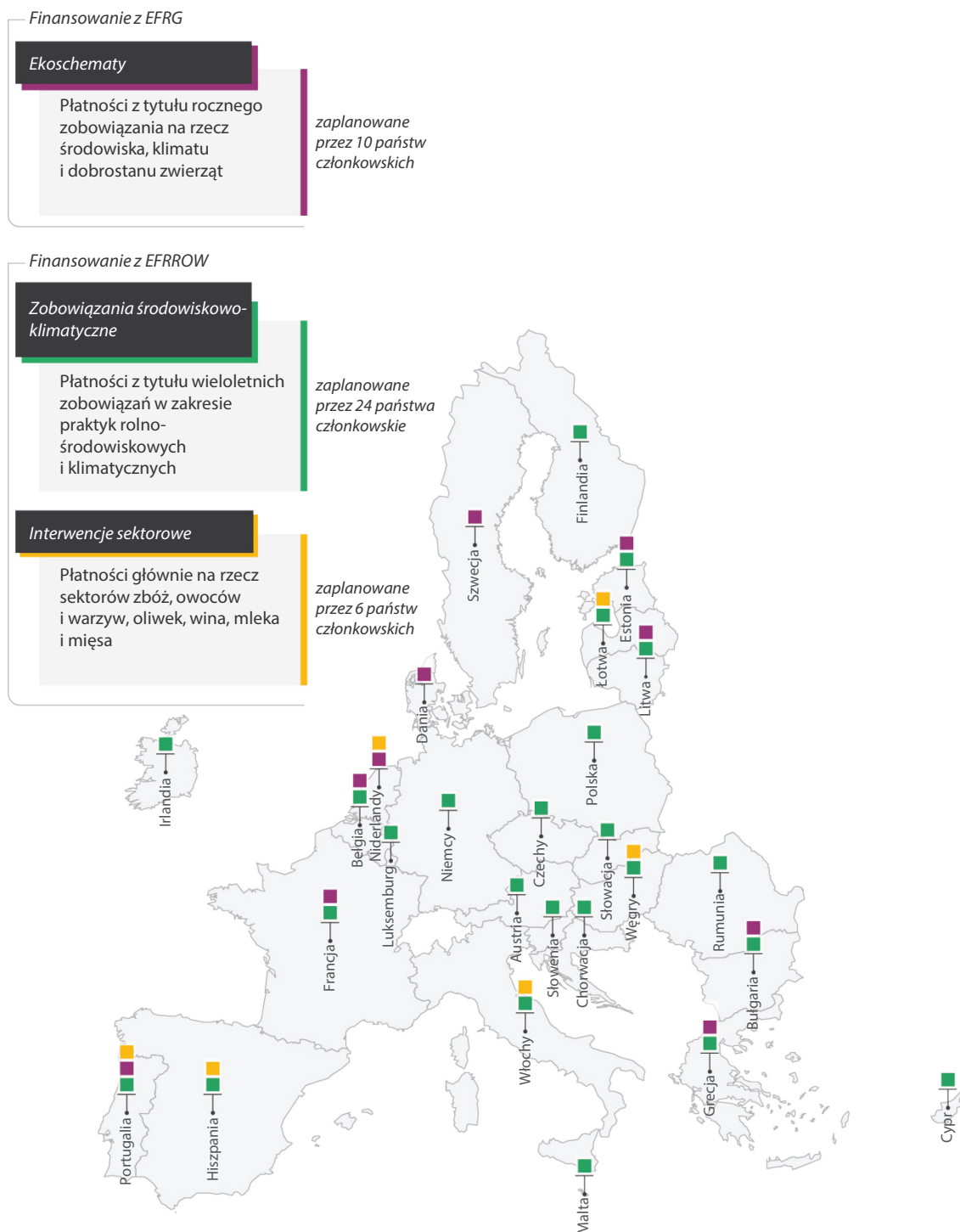
- o tylko w Polsce stwierdzono, że istnieje potrzeba rozwoju rolnictwa ekologicznego jako zrównoważonej metody gospodarowania w rolnictwie;
- o tylko we Włoszech (na Sycylii) ustanowiono cel polegający na promowaniu włączenia produkcji ekologicznej do łańcucha dostaw przez poprawę dostępu rolników ekologicznych do rynku, wzmocnienie ich pozycji w łańcuchu wartości i wspieranie innowacji w sektorze ekologicznym.

Wszystkie cztery państwa członkowskie wykorzystały wsparcie na rzecz rolnictwa ekologicznego jako sposób na zaspokojenie bardziej ogólnych potrzeb związanych z ochroną zasobów wodnych, różnorodności biologicznej i gleby lub obniżeniem emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z priorytetami UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

34 Państwa członkowskie miały możliwość włączenia do swoich PROW podprogramów tematycznych mających stanowić odpowiedź na konkretne potrzeby w obszarach o szczególnym znaczeniu lub w sektorach rolnictwa mających istotny wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Trybunał ustalił, że żadne z 27 państw członkowskich nie uwzględniło w PROW podprogramu dotyczącego rolnictwa ekologicznego lub sektora ekologicznego.

35 W ramach WPR na lata 2023–2027 udostępniono państwom członkowskim trzy opcje finansowania na potrzeby zaprogramowania wsparcia z WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego (zob. [rys. 10](#)). Trybunał nie stwierdził znaczących zmian w sposobie, w jaki cztery państwa członkowskie objęte kontrolą zaprogramowały wsparcie w tym obszarze na lata 2023–2027. Włochy dodały wsparcie na rzecz wdrażania praktyk rolnictwa ekologicznego w określonych sektorach (np. w sektorach oliwy z oliwek, owoców i warzyw, ziemniaków). W czasie kontroli było jednak zbyt wcześnie, by stwierdzić, jak ta dodatkowa możliwość finansowania wpłynie na rozwój rolnictwa ekologicznego w zakresie tych upraw.

Rys. 10 – Państwom członkowskim udostępniono trzy opcje finansowania wsparcia na rzecz rolnictwa ekologicznego w ramach WPR na lata 2023–2027



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji pt. „Organic farming in the EU – a decade of growth”, styczeń 2023 r.

Powierzchnia upraw ekologicznych zwiększyła się, lecz włączenie celów rolnictwa ekologicznego do WPR nadal stanowi wyzwanie

36 Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie skutecznie wykorzystały wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego¹³, aby wspierać realizację zarówno związanych z nim celów środowiskowych, jak i rynkowych¹⁴. Trybunał spodziewał się, że w państwach członkowskich objętych kontrolą sformułuje następujące wnioski:

- o finansowanie w ramach WPR przyczyniło się do realizacji celu środowiskowego w zakresie rolnictwa ekologicznego;
- o finansowanie w ramach WPR przyczyniło się do realizacji celu rynkowego w zakresie rolnictwa ekologicznego;
- o państwa członkowskie wykorzystały finansowanie w ramach WPR do dalszego rozwoju sektora ekologicznego.

Wsparcie w ramach WPR pomogło zwiększyć powierzchnię upraw ekologicznych, ale nie zawsze z gwarancją korzyści dla środowiska

37 W latach 2014–2022 rolnictwo ekologiczne było wspierane w ramach WPR poprzez specjalne działanie w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich¹⁵ (w niniejszym sprawozdaniu działanie to jest określane mianem „wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego”). W porównaniu z okresem 2007–2013 należy zauważyć, że wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego zostało oddzielone od innych zobowiązań rolno-środowiskowych, aby podkreślić jego rosnące znaczenie.

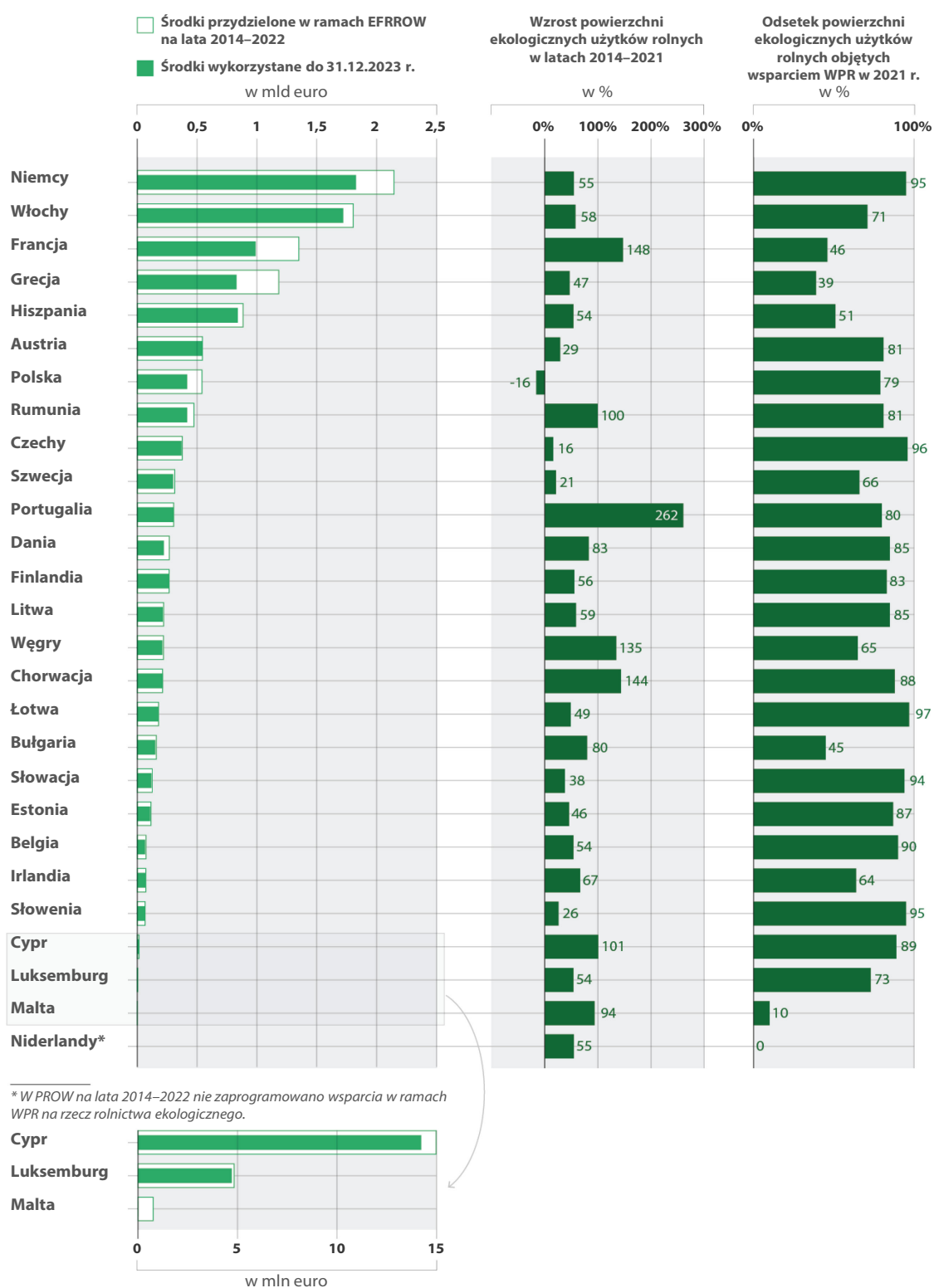
¹³ Rozdział 7 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046.

¹⁴ Motywy 3 i 4 rozporządzenia (UE) 2018/848.

¹⁵ Art. 29 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

38 Wsparcie w ramach tego działania obejmowało płatność do hektara kwalifikowalnych gruntów rolnych na podstawie wieloletniego zobowiązania do przejścia na praktyki rolnictwa ekologicznego lub ich utrzymania w rozumieniu rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Niderlandów uwzględniły w swoich PROW wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego. Wsparcie przeznaczone na ten cel w Niemczech, Włoszech, Francji, Grecji i Hiszpanii przekłada się łącznie na 62% całkowitego budżetu EFRROW w tym obszarze (zob. *rys. 11*).

Rys. 11 – W latach 2014–2022 62% wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego przypada na pięć państw członkowskich



Uwaga: budżet EFRROW obejmuje dodatkowy przydział środków finansowych z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy (EURI), udostępniony państwom członkowskim na potrzeby odbudowy po pandemii COVID-19 na lata 2021–2022.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie planów finansowych zawartych w PROW według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

39 W 2021 r. wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego objęło 69% upraw ekologicznych w UE, które zajmowały wówczas powierzchnię niemal 16 mln hektarów¹⁶. Między 2014 a 2021 r. odsetek obszarów objętych wsparciem wzrósł z 3,2% do 6,9%¹⁷. Rolnictwo ekologiczne jest dofinansowywane w ramach WPR głównie w celu promowania zrównoważonego rolnictwa i włączenia wymogów ochrony środowiska do prowadzonej polityki¹⁸. Korzyści tego działania dla środowiska wynikają z przepisów rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej (zob. [rys. 1](#)).

40 Jedną z podstawowych praktyk w rolnictwie ekologicznym jest zmianowanie upraw, które poprawia żyzność i zdrowie gleby oraz przyczynia się do zwalczania szkodników i ograniczenia chorób. Rozporządzenie w sprawie produkcji ekologicznej nakłada na rolników ekologicznych obowiązek wieloletniego zmianowania upraw oraz włączenia roślin strączkowych i innych roślin uprawianych na nawóz zielony do planu zmianowania upraw¹⁹. Ponieważ w rozporządzeniu nie zdefiniowano zmianowania upraw, państwa członkowskie mogą przyjąć dodatkowe przepisy krajowe regulujące sposób wdrożenia tej praktyki. Spośród czterech skontrolowanych państw członkowskich jedynie Włochy wprowadziły definicję zmianowania upraw.

41 Dziewięciu z dwudziestu sześciu rolników w czterech państwach członkowskich, w których gospodarstwach Trybunał odbył wizyty, prowadziło tę samą uprawę na tej samej działce rolnej przez kilka kolejnych lat lub nie uprawiało roślin strączkowych ani innych roślin na nawóz zielony. Brak odpowiedniego zmianowania upraw doprowadził w niektórych przypadkach do zwiększonego stosowania środków zewnętrznych, takich jak komercyjne nawozy organiczne i pestycydy, co jest sprzeczne z zasadą ograniczenia stosowania takich środków w rolnictwie ekologicznym.

¹⁶ Obliczone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie [danych Eurostatu za 2021 r.](#) i danych z [portalu danych DG AGRI](#).

¹⁷ Obliczone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych z [portalu danych DG AGRI](#).

¹⁸ Motyw 4 [rozporządzenia \(UE\) 2018/848](#).

¹⁹ Art. 12 ust. 1 [rozporządzenia \(WE\) nr 834/2007](#) oraz załącznik II (pkt 1.9 i 1.10) do [rozporządzenia \(UE\) 2018/848](#).

42 Zgodnie z przepisami dotyczącymi ekologicznej produkcji zwierzęcej rolnicy muszą przestrzegać rygorystycznych norm w zakresie dobrostanu zwierząt. Normy te obejmują zapobieganie cierpieniu zwierząt. W razie potrzeby państwa członkowskie mogą udzielić rolnikom zezwolenia na odstępstwo od niektórych zasad w zakresie dobrostanu zwierząt, pod warunkiem że odstępstwo to będzie zawężone do minimum i – w stosownych przypadkach – ograniczone w czasie²⁰. Trybunał ustalił, że w okresie objętym kontrolą rolnikom ekologicznym w Austrii, Polsce i we Włoszech przez kilka kolejnych lat przysługiwały ogólne zezwolenia na odstępstwa w zakresie dobrostanu zwierząt na szczeblu krajowym (zob. [ramka 2](#)). Rolnicy, którym przyznano te zezwolenia, kwalifikowali się do wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego.

Ramka 2

Wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego przyznawano mimo naruszeń zasad dotyczących dobrostanu zwierząt

Począwszy od 2015 r. ekologicznym hodowcom zwierząt gospodarskich w Austrii przysługiwały ogólne zezwolenia na odstępstwo od stosowania niektórych praktyk hodowlanych. Na ich podstawie rolnikom wolno było usunąć zwierzętom rogi, obciąć ogon czy wyrwać zęby, nie zapewniać dostępu do wypasu na pastwisku, a w małych gospodarstwach – trzymać bydło na uwięzi. W wyniku audytów przeprowadzonych w latach 2017 i 2019 Komisja odzyskała kwotę 16,4 mln euro stanowiącą nienależne płatności w ramach WPR dokonane na rzecz ekologicznych hodowców zwierząt gospodarskich, którzy nie przestrzegali zasad dotyczących dobrostanu zwierząt. Austria wycofała te ogólne zezwolenia w 2021 r.

Trybunał ustalił, że Włochy (od 2009 r.) i Polska (od 2015 r.) wydają podobne ogólne zezwolenie na trzymanie zwierząt na uwięzi w małych gospodarstwach. W Polsce wycofano to zezwolenie w 2022 r., natomiast we Włoszech nadal ono przysługuje.

Komisja jest odpowiedzialna za monitorowanie, w jaki sposób państwa członkowskie udzielają zezwoleń w rolnictwie ekologicznym. Niemniej w rozporządzeniu w sprawie produkcji ekologicznej nie zobowiązuje się państw członkowskich do informowania Komisji o udzielonych ogólnych zezwoleniach na trzymanie zwierząt na uwięzi w małych gospodarstwach lub okaleczanie zwierząt. W związku z tym Komisja nie wiedziała o przypadkach udzielenia tych zezwoleń.

²⁰ Art. 22 rozporządzenia (WE) nr 834/2007.

43 W rozporządzeniu w sprawie produkcji ekologicznej określono zestaw zasad rolnictwa ekologicznego, które można uwzględnić na zasadzie dobrowolności, takich jak: ochrona elementów krajobrazu, korzystanie w odpowiedzialny sposób z zasobów naturalnych i ograniczenie stosowania środków zewnętrznych. Państwa członkowskie mogą wzmocnić pozytywny wpływ na środowisko, uwzględniając te zasady przy udzielaniu wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego (zob. [rys. 1](#)). Trybunał ustalił, że w czterech państwach członkowskich objętych kontrolą w niewielu przypadkach uwzględniano powyższe zasady rolnictwa ekologicznego przy przyznawaniu wsparcia w ramach tego działania. Trybunał odnotował jednak dwa przykłady dobrych praktyk w Austrii i Polsce (zob. [ramka 3](#)).

Ramka 3

Przykłady dodatkowych przepisów środowiskowych związanych ze wsparciem w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego

W Austrii część środków budżetowych przeznaczonych na to działanie wykorzystano na płatności dla rolników ekologicznych, którzy dobrowolnie zachowali trwałe użytki zielone i elementy krajobrazu w swoich gospodarstwach.

W Polsce zdecydowano, że zachowanie użytków zielonych i elementów krajobrazu będzie warunkiem otrzymania wsparcia finansowego obowiązującym wszystkich rolników ekologicznych.

Państwa członkowskie nie we wszystkich przypadkach dopilnowały, by wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego przekładało się na rozwój produkcji ekologicznej

44 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie produkcji ekologicznej celem rolnictwa ekologicznego powinna być produkcja szerokiej gamy produktów spożywczych zaspokajających zapotrzebowanie konsumentów na towary wyprodukowane w sposób niestanowiący zagrożenia dla środowiska, zdrowia ludzi, zdrowia roślin czy zdrowia i dobrostanu zwierząt²¹. W latach 2014–2022 wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego miało rekompensować rolnikom dodatkowe koszty i dochody utracone w związku z przejściem z rolnictwa konwencjonalnego na ekologiczne. Aby otrzymać to wsparcie, rolnicy ekologiczni nie byli zobowiązani do wytworzenia jakichkolwiek produktów ekologicznych.

²¹ Motyw 1 i art. 3 [rozporządzenia \(WE\) nr 834/2007](#).

45 Aby uniknąć sytuacji, w której wsparciem objęto by obszary nieprodukcyjne, w Austrii, Polsce i we Włoszech zwrócono się do rolników o zapewnienie produkcji na działkach rolnych, które objęto wsparciem, np. o zebranie plonów lub wypasanie zwierząt. W Polsce wymóg ten przełożył się na wzrost produkcji ekologicznej (zob. [ramka 4](#)). Od 2023 r. rolnicy we Włoszech (na Sycylii), którzy sprzedają swoje produkty jako ekologiczne, są traktowani priorytetowo przy przyznawaniu wsparcia unijnego.

Ramka 4

Modyfikacja warunków otrzymywania wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego przyczyniła się do zwiększenia poziomu produkcji ekologicznej w Polsce

W PROW na lata 2014–2022 w Polsce wprowadzono wymóg, aby rolnicy korzystający ze wsparcia w ramach WPR wytwarzali produkty rolne na działkach objętych zobowiązaniami (np. przeznaczali trawę na wypas zwierząt lub na sprzedaż czy też prowadzili zbiory owoców w sadach). Ta kluczowa zmiana w warunkach kwalifikowalności doprowadziła do zmniejszenia powierzchni ekologicznych użytków rolnych w latach 2015–2019. Jednocześnie stale rósł poziom produkcji ekologicznej. Od 2021 r. Polska odnotowuje znaczny wzrost zarówno pod względem powierzchni ekologicznych użytków rolnych, jak i produkcji ekologicznej.

46 W 2020 r. prawie 60% powierzchni ekologicznych użytków rolnych w UE stanowiły trwałe użytki zielone i uprawy na paszę. Ekologiczny chów zwierząt pozostaje jednak w UE rynkiem niszowym. W 2020 r. bydło z chowu ekologicznego stanowiło jedynie 6% łącznego pogłowia bydła w Unii, podczas gdy drób i świnie z chowu ekologicznego stanowiły odpowiednio 3,6% i 1% całkowitego pogłowia tych zwierząt²². Ponieważ wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego jest pomocą obszarową, główne zachęty skłaniające hodowców zwierząt gospodarskich do przejścia na chów ekologiczny pochodzą z rynku.

²² Komisja, nota informacyjna dotycząca rynku rolnego pt. „Organic farming in the EU – a decade of growth”, styczeń 2023 r., s. 6.

47 Trybunał ustalił, że chociaż w Rumunii powierzchnia ekologicznych użytków zielonych i roślin pastewnych wzrosła ponad dwukrotnie w latach 2014–2021, liczba zwierząt wypasanych na pastwiskach ekologicznych spadła o 75%. W ramach działania na rzecz rolnictwa ekologicznego wsparcie objęło prawie 100% ekologicznych użytków zielonych w Rumunii, nie towarzyszyły mu jednak żadne zachęty do prowadzenia ekologicznego chowu zwierząt. Z kolei we Włoszech i w Austrii działanie na rzecz rolnictwa ekologicznego obejmowało zachęty tego rodzaju (zob. [rys. 12](#)).

Rys. 12 – Zachęty do prowadzenia ekologicznego chowu zwierząt związane ze wsparciem w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego

	UŻYTKI ZIELONE	ROŚLINY PASZOWE	
 konwencjonalny chów zwierząt  ekologiczny chów zwierząt	 Płatności z tytułu utrzymywania użytków zielonych i uprawy roślin paszowych są ponad trzy razy wyższe dla rolników prowadzących ekologiczny chów zwierząt.	 Płatności z tytułu utrzymywania użytków zielonych i uprawy roślin paszowych są ponad trzy razy wyższe dla rolników prowadzących ekologiczny chów zwierząt.	AUSTRIA
 konwencjonalny chów zwierząt  ekologiczny chów zwierząt	 Płatności z tytułu utrzymywania użytków zielonych są skierowane wyłącznie do rolników prowadzących ekologiczny chów zwierząt .	 Płatności z tytułu uprawy roślin paszowych są dwa razy wyższe dla rolników prowadzących ekologiczny chów zwierząt.	WŁOCHY Sycylia
 konwencjonalny chów zwierząt  ekologiczny chów zwierząt	 Płatności z tytułu utrzymywania użytków zielonych są skierowane wyłącznie do rolników prowadzących ekologiczny chów zwierząt .	 Płatności z tytułu uprawy roślin paszowych są o 30% wyższe dla rolników prowadzących ekologiczny chów zwierząt*.	WŁOCHY Kampania

* W Kampanii zachęta ta ograniczała się do bydła i bawołów w ciągu pierwszych 2 lat po przejściu na rolnictwo ekologiczne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie PROW.

48 Rolnicy ekologiczni są zobowiązani do stosowania nasion ekologicznych jako materiału siewnego²³. Jeżeli na rynku nie są dostępne nasiona ekologiczne, rolnicy mogą zwrócić się o zgodę na zastosowanie nasion nieekologicznych w drodze odstępstwa²⁴. W badaniu sfinansowanym przez UE w 2021 r.²⁵ oszacowano, że od 23% (w przypadku owsa) do 75% (w przypadku marchwi) nasion kupowanych przez rolników ekologicznych w Unii stanowią nasiona nieekologiczne.

49 Popyt na nasiona ekologiczne może stanowić dodatkową zachętę ekonomiczną do ich produkcji przez rolników ekologicznych. Trybunał stwierdził jednak, że we wszystkich czterech skontrolowanych państwach członkowskich powszechną praktyką jest uzyskiwanie odstępstw umożliwiających stosowanie nasion nieekologicznych. W okresie objętym kontrolą w czterech skontrolowanych państwach członkowskich liczba przyznanych odstępstw wzrosła proporcjonalnie do wzrostu powierzchni upraw ekologicznych.

50 Państwa członkowskie miały wprowadzić od 2009 r. obowiązek utworzyć bazę danych zawierającą wykaz odmian nasion ekologicznych dostępnych na terytorium danego państwa²⁶, jednak dostawcy materiału siewnego nie są zobowiązani do przekazywania tych danych. Trybunał stwierdził, że w Rumunii i we Włoszech bazy danych były nieaktualne, statyczne lub zawierały bardzo niewiele wpisów.

²³ Art. 12 ust. 1 lit. i) rozporządzenia (WE) nr 834/2007 i załącznik II (pkt 1.8.1) do rozporządzenia (UE) 2018/848.

²⁴ Art. 22 rozporządzenia (WE) nr 834/2007 i załącznik II (pkt 1.8.5.1) do rozporządzenia (UE) 2018/848.

²⁵ Publikacja w ramach projektu LIVESEED pt. „The state of organic seeds in Europe”, 2021, s. 23.

²⁶ Art. 48 rozporządzenia (WE) nr 889/2008.

51 Od 2009 r. państwa członkowskie co roku informują Komisję o wykorzystaniu nasion konwencjonalnych w rolnictwie ekologicznym, w tym o odmianach i ilości nasion, jakich potrzebują rolnicy. Zdaniem Komisji informacje te zostały wykorzystane do lepszego zaprogramowania unijnego finansowania na badania naukowe w celu zwiększenia dostępności nasion ekologicznych. W ramach wspomnianego wyżej badania sfinansowanego przez UE w 2021 r.²⁷ (zob. pkt **48**) przeprowadzono również ankietę wśród 839 rolników w 17 państwach członkowskich i ustalono, że dostępność nasion ekologicznych dostosowanych do warunków lokalnych w dalszym ciągu stanowiła problem dla 60% rolników.

Państwa członkowskie nie ukierunkowały finansowania w ramach WPR na tyle skutecznie, by zapewnić dalszy rozwój sektora ekologicznego

52 Dobrze rozwinięty rynek produktów ekologicznych może przynieść rolnikom ekologicznym dodatkowe korzyści w postaci wyższych cen. W opublikowanej przez Komisję w 2021 r. [ocenie wpływu WPR na zasoby naturalne](#) podkreślono, że rolnicy przechodzą na rolnictwo ekologiczne głównie ze względu na perspektywy ekonomiczne oferowane przez rynek, a nie ze względów środowiskowych.

53 Od 2014 r. Komisja zachęca państwa członkowskie, by wykorzystywały w swoich PROW inne środki wsparcia w ramach WPR²⁸, tak aby zapewnić ogólny rozwój sektora ekologicznego, a tym samym zwiększyć wpływ unijnego wsparcia na rzecz rolnictwa ekologicznego. Przekazała jednak niewiele wskazówek na temat tego, jak te środki wsparcia zastosować. Dopiero w 2022 r. powołano grupę tematyczną ds. WPR, mającą służyć jako platforma do wymiany najlepszych praktyk między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o wykorzystanie środków finansowych WPR do wzmocnienia pozycji rolników ekologicznych w łańcuchu wartości²⁹.

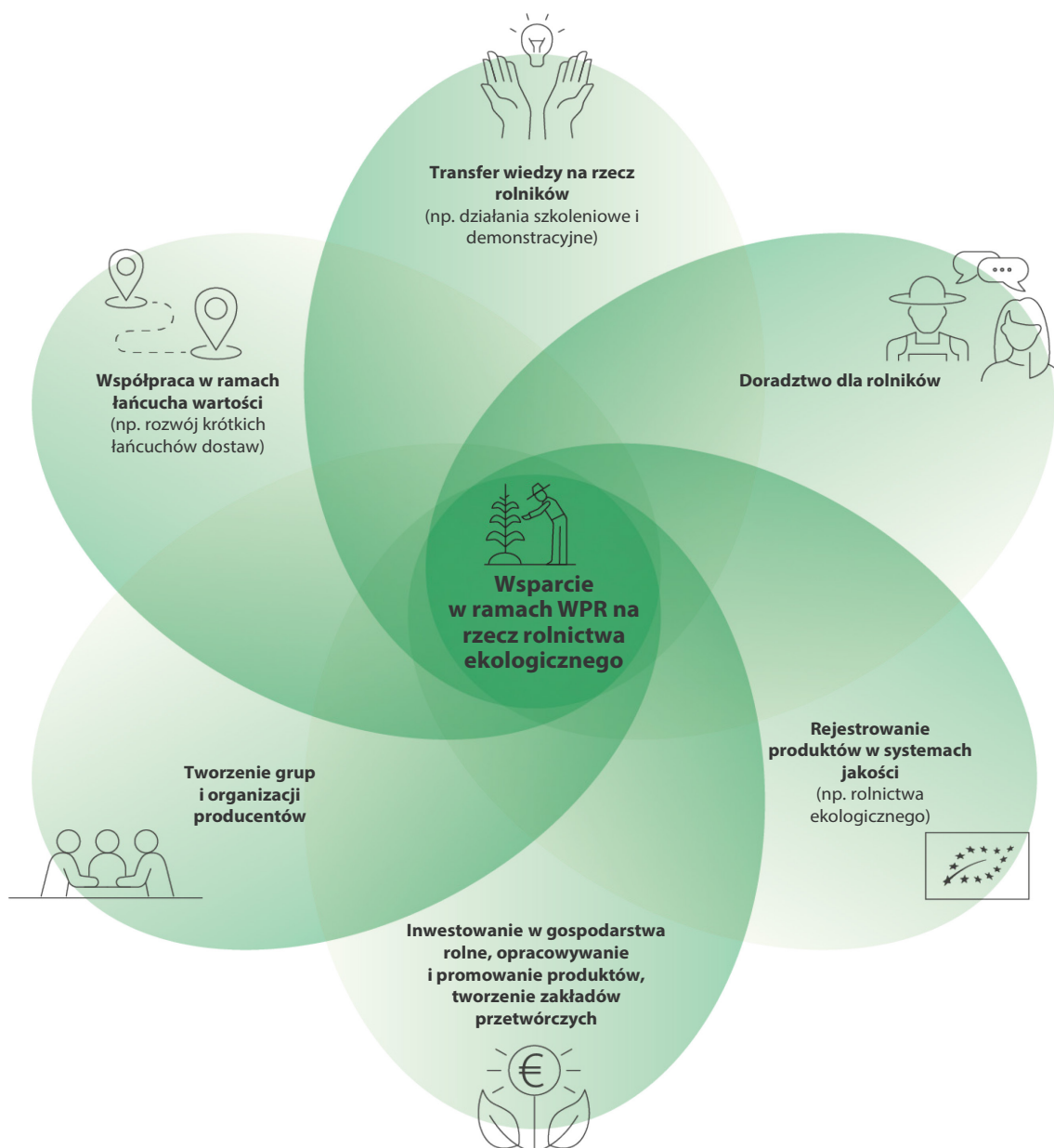
²⁷ Publikacja w ramach projektu LIVESEED pt. „[The state of organic seeds in Europe](#)”, 2021, s. 23.

²⁸ Wytyczne Komisji dla państw członkowskich dotyczące wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego.

²⁹ Publikacja europejskiej sieci WPR pt. „[Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain](#)”.

54 W PROW na lata 2014–2022 państwa członkowskie mogły zapewnić wsparcie dla sektora ekologicznego, wykorzystując do tego celu szereg działań w ramach EFRROW (zob. [rys. 13](#)). Trybunał ustalił, że we wszystkich czterech skontrolowanych państwach członkowskich wprowadzono przepisy dotyczące rolników ekologicznych lub sektora ekologicznego w ramach działań WPR innych niż wsparcie na rzecz rolnictwa ekologicznego. Państwa te nie były jednak w stanie stwierdzić, czy przepisy te dały podmiotom ekologicznym przewagę w dostępie do wsparcia finansowego. Nie monitorowały one ani nie przeprowadziły oceny wpływu, jaki miało dofinansowanie na rzecz sektora ekologicznego zapewnione w ramach tych dodatkowych działań.

Rys. 13 – W ramach innych działań w zakresie rozwoju obszarów wiejskich udostępniono możliwości wsparcia sektora ekologicznego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji Komisji.

55 Wszystkie cztery państwa członkowskie poinformowały, że istnieje potrzeba pomocy rolnikom ekologicznym w zdobywaniu wiedzy i wykorzystania do tego specjalistycznych szkoleń, usług doradczych lub gospodarstw demonstracyjnych. W PROW w Rumunii i w Polsce zaplanowano specjalne nabory wniosków dotyczące tych działań na potrzeby rolników ekologicznych. Ani jeden rolnik ekologiczny w Rumunii nie skorzystał jednak z takich specjalistycznych usług szkoleniowych czy doradczych, ponieważ żaden doradca nie złożył wniosku w odpowiedzi na opublikowane zaproszenie. W Polsce oba działania zaczęły być realizowane dopiero w 2022 r.

56 W 2014 r. ukazało się [sprawozdanie z oceny](#) unijnego prawodawstwa dotyczącego rolnictwa ekologicznego, w którym podkreślono, że istnieje „wyraźny potencjał uzyskania korzyści społeczno-gospodarczych, jeśli rozwój ekologiczny uda się ukierunkować na małe gospodarstwa rolne na obszarach wiejskich będących w niekorzystnej sytuacji”. Małe gospodarstwa mają jednak trudności z przechodzeniem na produkcję ekologiczną ze względu na takie przeszkody jak obciążenie finansowe związane z kosztami certyfikacji i kontroli oraz obciążenie administracyjne związane z koniecznością prowadzenia szczegółowej dokumentacji zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej³⁰. Średnia powierzchnia gospodarstw ekologicznych w UE (41 ha) jest 2,5 razy większa niż średnia powierzchnia gospodarstw konwencjonalnych (16 ha)³¹.

57 Aby pomóc małym gospodarstwom w pokonaniu tych przeszkód, Austria, Włochy i Polska postanowiły pokrywać koszty kontroli i certyfikacji przez pierwsze pięć lat prowadzenia przez rolników upraw ekologicznych, wspierając przystępowanie do systemów jakości. W Rumunii koszty te uznano za koszty transakcyjne i objęto je wsparciem w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego. Aby zachęcić mniejsze gospodarstwa do wprowadzenia praktyk ekologicznych, Polska obniżyła ponadto o maksymalnie 60% poziom wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego w przypadku gospodarstw o powierzchni powyżej 50 hektarów. Obniżenie płatności na rzecz większych gospodarstw nie miało jednak oczekiwanego pozytywnego wpływu na mniejsze gospodarstwa.

³⁰ Opracowana przez Komisję ocena skutków towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, [SWD\(2014\) 65](#), 2014.

³¹ Komisja, nota informacyjna dotycząca rynku rolnego pt. „[Organic Farming in the EU](#)”, 2023.

58 Od 2022 r. w rozporządzeniu w sprawie produkcji ekologicznej³² dopuszcza się możliwość, by małe gospodarstwa uzyskiwały certyfikację w ramach grupy w celu zmniejszenia kosztów. Pomimo dużej liczby małych gospodarstw rolnych, szczególnie w Polsce i Rumunii, w żadnym ze skontrolowanych państw członkowskich nie skorzystano z tej możliwości. Rolnicy nie starają się o certyfikację w ramach grupy głównie ze względu na niejasny status prawny tego rozwiązania i nieprzejrzyste definicje³³.

59 Państwa członkowskie mogłyby zapewnić rolnikom ekologicznym dodatkowe wsparcie, udzielając im pomocy finansowej w ramach WPR na modernizację gospodarstw, budowę obiektów magazynowych lub zakup maszyn dostosowanych do wymogów rolnictwa ekologicznego. Żadne ze skontrolowanych państw członkowskich nie ogłosiło w ramach działania dotyczącego inwestycji specjalnych zaproszeń do składania wniosków, które byłyby skierowane do podmiotów prowadzących działalność ekologiczną. We wszystkich tych państwach zapewniono jednak rolnikom ekologicznym preferencyjny dostęp do finansowania, co przyniosło zróżnicowane rezultaty przedstawione w ramce 5. W państwach członkowskich objętych kontrolą przyznawano także dodatkowe punkty projektom, których celem było zacieśnianie współpracy między rolnikami ekologicznymi, rozwój przetwórstwa produktów ekologicznych lub tworzenie krótkich ekologicznych łańcuchów dostaw.

³² Art. 36 rozporządzenia (UE) 2018/848.

³³ Najczęściej zadawane pytania dotyczące rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej.

Ramka 5

Preferencyjny dostęp rolników ekologicznych do wsparcia inwestycyjnego przyniósł zróżnicowane rezultaty

W Austrii i Rumunii rolnikom ekologicznym przyznano wyższą stopę dofinansowania – odpowiednio na poziomie 5% i 20% – na rzecz inwestycji w gospodarstwach. Władze nie były w stanie określić, jaki wpływ na sytuację rolników ekologicznych miał wyższy poziom dofinansowania. W Rumunii z wyższego poziomu dofinansowania mogli skorzystać również inni rolnicy, co osłabiło zachętę do przechodzenia w większym stopniu na rolnictwo ekologiczne.

W Polsce wsparcie na modernizację gospodarstw obejmowało inwestycje w zakresie hodowli drobiu wyłącznie wówczas, gdy produkcja była już ekologiczna lub miała zostać przekształcona w ekologiczną. W latach 2014–2022 pogłowie drobiu z chowu ekologicznego wzrosło ponad trzykrotnie.

We Włoszech (na Sycylii) rolnicy ekologiczni otrzymywali dodatkowe punkty na etapie wyboru projektów, które uzyskają wsparcie unijne na rzecz inwestycji w gospodarstwie. Niemniej ze względu na dostępne środki finansowe dofinansowanie przyznano wszystkim wnioskoms spełniającym kryteria kwalifikacji, a zatem rolnicy ekologiczni nie uzyskali żadnych dodatkowych korzyści.

Ograniczenia w zakresie danych utrudniają kształtowanie odpowiedniej polityki w sektorze ekologicznym

60 Komisja i państwa członkowskie powinny ustanowić adekwatny i wiarygodny system monitorowania i oceny wydatków na rolnictwo ekologiczne w ramach WPR³⁴ oraz zagwarantować dostępność odpowiednich danych na temat sektora ekologicznego na potrzeby kształtowania polityki w tym obszarze³⁵. Trybunał spodziewał się następujących wniosków z przeprowadzonej analizy:

- o za pomocą wprowadzonych ram monitorowania i oceny zapewniono adekwatne informacje na temat rezultatów wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego i wpływu tego wsparcia na osiągnięcie celów WPR;
- o Komisja wykorzystała inne dostępne źródła danych, by uzupełnić ramy monitorowania i oceny;
- o Komisja zagwarantowała dostępność odpowiednich danych na temat sektora ekologicznego na potrzeby kształtowania polityki w tym obszarze.

Nie da się ocenić wpływu wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego

61 Finansowe wsparcie na rzecz rolnictwa ekologicznego miało przyczynić się³⁶ do osiągnięcia ogólnego celu WPR, jakim jest zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi UE i zarządzanie działaniami w zakresie klimatu, poprzez:

- o przyniesienie korzyści dla środowiska;
- o pośrednie przyczynienie się do wzrostu dochodów rolników, spełnienia oczekiwań konsumentów i utrzymania różnorodności w rolnictwie.




³⁴ Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 i 808/2014.

³⁵ Motyw 36 rozporządzenia (WE) nr 834/2007.

³⁶ Podręcznik DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich pt. „Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014-2020”, 2017, s. 14.

62 W celu oceny, czy wsparcie na rzecz rolnictwa ekologicznego pozwala osiągnąć powyższe cele, Komisja stosowała wspólne ramy monitorowania i oceny WPR³⁷ (CMEF). Wskaźniki ujęte w CMEF i odnoszące się do rolnictwa ekologicznego przedstawiono na *rys. 14*.

Rys. 14 – Wskaźniki dotyczące rolnictwa ekologicznego w ramach WPR na lata 2014–2022

Wskaźniki produktu	Wskaźniki rezultatu	Kontekst
 <p>Wydatki ze środków publicznych ogółem</p>	 <p>Brak wskaźników rezultatu</p>	 <p>Ekologiczne użytki rolne ogółem</p>
 <p>Liczba gospodarstw rolnych/rolników otrzymujących wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego</p>		
 <p>Udział użytków rolnych objętych wsparciem w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego ogółem</p>		

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 834/2014 i rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 808/2014.

63 W CMEF nie ujęto żadnego wskaźnika rezultatu, który odnosiłby się do wsparcia na rzecz rolnictwa ekologicznego. Trzy wskaźniki produktu zapewniają informacje na temat sposobu wykorzystania wsparcia finansowego (tj. na temat kwoty wydatkowanych środków, liczby rolników ekologicznych otrzymujących dofinansowanie i liczby hektarów objętych wsparciem), ale nie na temat wpływu wsparcia lub jego wkładu w osiągnięcie celów WPR.

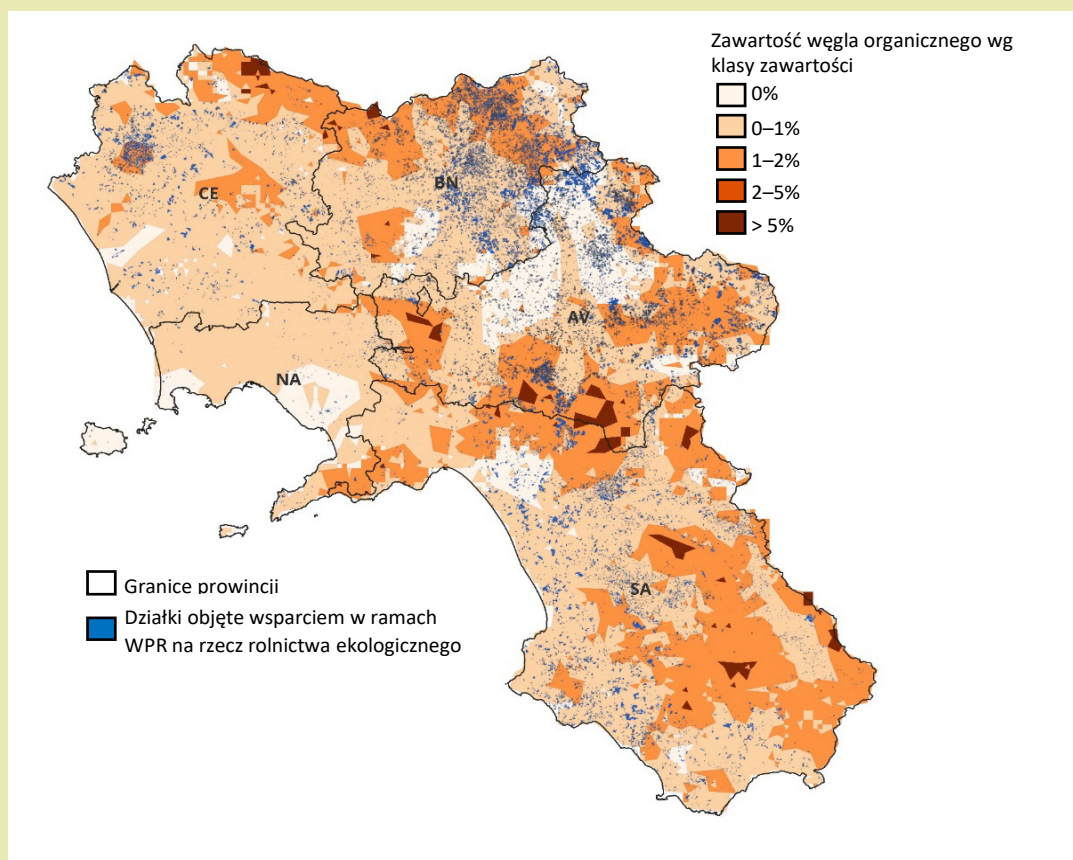
64 Państwa członkowskie mogą opracować dodatkowe wskaźniki, które służyłyby do pomiaru skutków krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich. Trybunał ustalił, że żaden z przyjętych dodatkowych wskaźników nie był powiązany z rolnictwem ekologicznym. W dwóch włoskich regionach, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, gromadzono jednak dodatkowe informacje na temat rolnictwa ekologicznego, aby ocenić, jaki ma ono wpływ na środowisko i klimat (zob. *ramka 6*).

³⁷ Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) nr 834/2014 i nr 808/2014.

Ramka 6

W regionach Włoch gromadzone są informacje na potrzeby monitorowania wpływu, jaki wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego wywiera na środowisko i klimat

W Kampanii wprowadzono odrębne ramy monitorowania wsparcia udzielanego w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego, które obejmują coroczną sprawozdawczość na temat ilości węgla i azotanów w glebie, emisji gazów cieplarnianych oraz ryzyka erozji gleby.



Na Sycylii rolnicy ekologiczni otrzymujący wsparcie w ramach tego działania mają obowiązek przedłożyć:

- o sprawozdanie techniczne poświadczane przez agronoma zawierające szczegółowe informacje o gospodarstwie, w tym o elementach krajobrazu, zasobach wodnych i obszarach chronionych na jego terenie;
- o analizę próchnicy zawierającą informacje na temat stanu zdrowia i żyzności gleby. Analizę tę należy przeprowadzić i złożyć ponownie na koniec okresu objętego zobowiązaniem w celu oceny skuteczności wpływu praktyk rolnictwa ekologicznego na glebę.

Trybunał ustalił jednak, że władze regionalne nie wykorzystywały gromadzonych przez siebie informacji.

65 W latach 2023–2027 ramy monitorowania i oceny (CMEF) zastąpiono ramami realizacji celów, monitorowania i ewaluacji (PMEF). Zachowano w nich te same wskaźniki produktu, a Komisja dodała jeden wskaźnik rezultatu: odsetek powierzchni ekologicznych użytków rolnych objęty wsparciem finansowym w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego. Jak zauważył Trybunał w [opinii 7/2018](#), ten wskaźnik rezultatu reprezentuje w rzeczywistości uzyskane produkty, nie umożliwia natomiast pomiaru, jakie są skutki wsparcia na rzecz rolnictwa ekologicznego. W PMEF wprowadzono udoskonalenie polegające na możliwości zidentyfikowania środków finansowych wypłacanych rolnikom ekologicznym w ramach WPR ogółem³⁸.

66 Aby ocenić wkład działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w osiągnięcie celów WPR, państwa członkowskie i Komisja przeprowadzają odrębne oceny. W 2019 r. państwa członkowskie przeprowadziły śródkresową ocenę swoich PROW. Żadne z czterech skontrolowanych państw członkowskich nie zawarło w tej ocenie informacji na temat wkładu wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego w osiągnięcie celów określonych w PROW. W 2021 r. Komisja przeprowadziła ponadto dwie oceny wpływu WPR na [zmianę klimatu](#) i [zasoby naturalne](#). W wyniku obydwu ocen stwierdzono, że nie da się ocenić bezpośredniego wkładu konkretnych działań w osiągnięcie celów WPR.

Obecne narzędzia UE nie pozwalają na analizę wpływu rolnictwa ekologicznego

67 Do analizy wpływu, jaki ma unijne wsparcie finansowe na rzecz rolnictwa ekologicznego na osiągnięcie celów wyznaczonych na szczeblu unijnym, Komisja wykorzystuje głównie dane ekonomiczne dotyczące gospodarstw ekologicznych udostępnione w ramach sieci danych rachunkowych gospodarstw rolnych (FADN)³⁹. FADN dostarcza dane o dochodach w podziale na gospodarstwa rolne i pracowników, dane dotyczące pracochłonności oraz kosztów nawozów, pestycydów i produktów weterynaryjnych.

³⁸ Pkt 4 lit. i) załącznika IV do [rozporządzenia wykonawczego Komisji \(UE\) 2022/1475](#).

³⁹ Wspólne Centrum Badań, „Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP”, 2023.

68 Spośród 80 000 gospodarstw znajdujących się w bazie danych 10% stanowią gospodarstwa ekologiczne. Gospodarstwa te nie są równomiernie rozmieszczone we wszystkich państwach członkowskich ani reprezentatywne⁴⁰, co stanowi jeden z czynników ograniczających możliwość zastosowania FADN do analizy wpływu rolnictwa ekologicznego. W listopadzie 2023 r. FADN zastąpiono siecią danych dotyczących poziomu zrównoważenia gospodarstw rolnych (FSDN)⁴¹, która jeszcze nie jest w pełni operacyjna.

69 W unijnym planie działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej z 2021 r. przewidziano działanie obejmujące stałe gromadzenie danych na temat środowiskowych, ekonomicznych i społecznych korzyści wynikających z rolnictwa ekologicznego począwszy od 2022 r. Oprócz zbieranych już danych ekonomicznych FSDN będzie gromadzić dane środowiskowe i społeczne dotyczące gospodarstw w UE. Komisja nie wyeliminowała jednak jeszcze – ani w FADN, ani w FSDN – ograniczeń dotyczących gospodarstw ekologicznych.

70 Według Komisji dane środowiskowe w FSDN można uzupełnić, wykorzystując moduł gleby w badaniu terenowym użytkowania gruntów i pokrycia terenu (LUCAS Soil). Moduł ten dostarcza informacji na temat degradacji gleby, erozji gleby, kompaktacji gleby, zanieczyszczenia gleby, zmian w zawartości węgla organicznego w glebie i różnorodności biologicznej. Narzędzie to nie pozwala jednak określić, które próbki pochodzą z gleby uprawianej metodami ekologicznymi.

71 Informacje te są dostępne w państwach członkowskich, w systemach informatycznych służących do lokalizacji działek rolnych i przetwarzania płatności w ramach WPR dla rolników. W 2023 r. częściowy dostęp do tych danych zapewniła Komisji jedynie połowa państw członkowskich (uzasadnienie stanowiła głównie konieczność zachowania poufności).

⁴⁰ Komisja, nota informacyjna dotycząca rynku rolnego pt. „[Organic farming in the EU – a decade of growth](#)”, styczeń 2023 r., s. 9.

⁴¹ Rozporządzenie (UE) 2023/2674.

Gromadzonych jest mniej zmiennych statystycznych dotyczących sektora ekologicznego

72 Dane statystyczne na temat sektora ekologicznego są niezbędne do oceny polityki UE w zakresie rolnictwa ekologicznego oraz do monitorowania postępów w realizacji unijnych planów działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej⁴². Od 2008 r. wszystkie państwa członkowskie były zobowiązane⁴³ do corocznego przekazywania Komisji szczegółowych danych na temat powierzchni gruntów uprawianych metodami ekologicznymi, ekologicznej produkcji roślinnej i zwierzęcej, ekologicznego chowu zwierząt gospodarskich oraz liczby podmiotów prowadzących działalność ekologiczną.

73 W 2022 r., kiedy weszło w życie obowiązujące obecnie rozporządzenie w sprawie produkcji ekologicznej, obowiązek ten został zniesiony i państwa członkowskie mogą gromadzić dane statystyczne dla sektora ekologicznego na zasadzie dobrowolności. Dotychczas tylko osiem państw członkowskich⁴⁴ oficjalnie zgodziło się nadal przysyłać Komisji dane na temat rolnictwa ekologicznego⁴⁵. W związku z tym ze względu na brak danych z państw członkowskich nie zagregowano już wielu danych unijnych za lata 2021 i 2022, w tym danych dotyczących powierzchni upraw ekologicznych.

74 Od 2026 r. wszystkie państwa członkowskie ponownie będą miały obowiązek przysyłania statystyk dotyczących rolnictwa ekologicznego. Dane te będą gromadzone wraz z innymi statystykami dotyczącymi rolnictwa na podstawie [rozporządzenia w sprawie statystyk dotyczących nakładów i produkcji w rolnictwie](#). Według Komisji rozwiązanie to zagwarantuje lepszą jakość danych, ponieważ wszystkie państwa członkowskie będą musiały systematycznie zapewniać spójność i zgodność między danymi dotyczącymi rolnictwa ekologicznego a innymi danymi z sektora rolnictwa.

⁴² Motyw 20 [rozporządzenia \(UE\) 2022/2379](#).

⁴³ Art. 36 [rozporządzenia \(WE\) nr 834/2007](#) i art. 93 [rozporządzenia Komisji \(WE\) nr 889/2008](#).

⁴⁴ Hiszpania, Finlandia, Włochy, Litwa, Łotwa, Malta, Szwecja i Słowacja.

⁴⁵ [Porozumienie ESS w sprawie statystyk dotyczących produkcji ekologicznej](#), 12 lutego 2020 r.

75 Krokiem w dobrym kierunku jest wprowadzenie we wspomnianym rozporządzeniu w sprawie statystyk wymogu gromadzenia nowych danych, a mianowicie informacji na temat powierzchni upraw ekologicznych, na których stosuje się pestycydy, oraz ilości stosowanych pestycydów. Jeśli porównać to rozporządzenie z rozporządzeniem w sprawie produkcji ekologicznej, wymaga się w nim jednak gromadzenia mniejszej liczby zmiennych statystycznych dotyczących rolnictwa ekologicznego (zob. [rys. 15](#)). W konsekwencji Komisja już w 2022 r. zmniejszyła ilość zbieranych danych dotyczących sektora ekologicznego.

Rys. 15 – Od 2022 r. zbieranych jest mniej danych dotyczących rolnictwa ekologicznego i produkcji ekologicznej

■ = liczba zmiennych statystycznych, dla których gromadzone są dane

Gromadzone dane	2009–2021: na podstawie rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej	2022–2025: na podstawie dobrowolnych porozumień	Począwszy od 2026 r.: na podstawie rozporządzenia w sprawie statystyk dot. nakładów i produkcji w rolnictwie	Dane, które począwszy od 2026 r. nie będą już gromadzone na podstawie rozporządzenia w sprawie statystyk dot. nakładów i produkcji w rolnictwie
Podmioty prowadzące działalność w sektorze ekologicznym	17 	17 		np. dane dotyczące producentów ekologicznych, przetwórców (według branży), importerów i eksporterów
Powierzchnia upraw w trakcie przekształcania na rolnictwo ekologiczne	+70 	3 	4 	żadne dane nie będą gromadzone, z wyjątkiem całkowitej powierzchni użytków rolnych, gruntów ornych, upraw trwałych i trwałych użytków zielonych
Powierzchnia upraw w pełni przekształconych na rolnictwo ekologiczne	+70 	70 	55 	np. dane dotyczące upraw szklarniowych i ugorów
Ekologiczna produkcja roślinna	60 	60 	50 	np. dane dotyczące pszenicy i orkiszu, roślin suchych i białkowych, roślin okopowych, nasion oleistych, roślin włókniстых, tytoniu i chmielu
Ekologiczny chów zwierząt	20 	7 	7 	np. dane dotyczące koni, królików, drobiu innego niż kury nioski i uli
Ekologiczna produkcja zwierzęca	20 	20 	15 	np. dane dotyczące drobiu innego niż kurczęta, mleka bawolego i miodu

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie kwestionariuszy Eurostatu oraz aktów wykonawczych do rozporządzenia w sprawie statystyk dotyczących nakładów i produkcji w rolnictwie.

76 Już od dawna istniała potrzeba, by rozbudować informacje rynkowe na temat ekologicznych produktów spożywczych w unijnym sektorze ekologicznym w UE⁴⁶. Gromadzenie większej ilości danych wiąże się jednak z dodatkowymi kosztami, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla Komisji. W 2021 r. Komisja zaczęła publikować comiesięczne zestawienia danych dotyczących [ekologicznych produktów spożywczych](#) w celu uzupełnienia tworzonych już wcześniej statystyk⁴⁷. Jest to wprawdzie działanie we właściwym kierunku, jednak odnotowano poważne problemy związane z jakością tych danych (tj. dane nie są porównywalne między państwami członkowskimi, informacje na temat cen są gromadzone na różnych etapach łańcucha żywnościowego, a dużej ilości danych brakuje).

77 Państwa członkowskie mogą również gromadzić dodatkowe dane dotyczące krajowego rynku produktów ekologicznych. Podczas wizyt kontrolnych w państwach członkowskich Trybunał ustalił, że w planach działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej we Włoszech i w Rumunii podkreślono potrzebę poprawy przejrzystości rynku przez zapewnienie lepszej jakości danych na temat krajowej konsumpcji i przepływu towarów ekologicznych w UE. Nie podjęto jednak dotychczas działań w tym kierunku. W Austrii władze nabywają szczegółowe dane dotyczące rynku krajowego od prywatnych dostawców danych. W Danii szczegółowe dane rynkowe zbierane są przez krajowy urząd statystyczny (zob. [ramka 7](#)).

⁴⁶ Unijne plany działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej.

⁴⁷ Od 2021 r. państwa członkowskie miały obowiązek przekazywać Komisji comiesięczne informacje dotyczące cen określonych produktów ekologicznych ([rozporządzenie UE 2019/1746](#) zmieniające rozporządzenie 2017/1185 – załącznik II).

Ramka 7

W Danii gromadzone są szczegółowe dane rynkowe dotyczące sektora ekologicznego

W Danii coroczne dane rynkowe dotyczące sektora ekologicznego są gromadzone i publikowane przez krajowy urząd statystyczny. Sprzedawcy detaliczni w tym kraju mają prawny obowiązek zapewnienia szczegółowych informacji na temat:

- sprzedaży produktów ekologicznych na rynku krajowym i za granicą oraz wykorzystywanych kanałów sprzedaży;
- produktów ekologicznych nabywanych z innych państw członkowskich UE lub spoza UE;
- obrotu i udziału w rynku w podziale na grupy produktów.

Wnioski i zalecenia

78 Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał doszedł do wniosku, że w polityce unijnej i politykach krajowych dotyczących sektora ekologicznego występują braki. Finansowanie w ramach WPR zostało wykorzystane do zwiększenia powierzchni użytków rolnych przeznaczonych na uprawy ekologiczne, jednak przy wydatkowaniu środków finansowych nie uwzględniono w wystarczającym stopniu celów środowiskowych i rynkowych rolnictwa ekologicznego, które określono w polityce unijnej. Ponadto nie da się ocenić wpływu polityki w tym obszarze ze względu na ograniczenia w zakresie danych.

79 Trybunał ustalił, że skuteczność polityki unijnej w sektorze ekologicznym osłabiają braki w ramach strategicznych. Komisja wykorzystuje plany działania do określenia kierunku rozwoju tego sektora. Plan działania na lata 2021–2027 został wprowadzie opracowany lepiej niż poprzedni, jednak do ujętych w nim trzech głównych celów w dalszym ciągu nie przypisano wymiernych wartości docelowych ani nie określono sposobu pomiaru osiągniętych postępów. Cel unijny, zgodnie z którym do 2030 r. 25% gruntów rolnych ma być uprawianych metodami ekologicznymi, nie został uzupełniony celami dotyczącymi innych elementów sektora ekologicznego. Nie przyjęto strategii unijnej ani nie określono wartości docelowych dla sektora ekologicznego po roku 2030 (pkt [19–24](#)).

80 Działania na szczeblu krajowym stanowią istotne wsparcie w realizacji polityki unijnej. Trybunał ustalił, że państwa członkowskie w różnym czasie opracowały krajowe strategie polityczne w sektorze ekologicznym, a jakość tych dokumentów jest zróżnicowana. Przy programowaniu wsparcia finansowego w ramach WPR państwa członkowskie jedynie częściowo uwzględniły szczególne potrzeby krajowych sektorów ekologicznych (pkt [25–35](#)).

Zalecenie 1 – Wzmocnienie unijnych ram strategicznych regulujących sektor ekologiczny i ich skuteczniejsze powiązanie ze wsparciem w ramach WPR

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) udoskonalila strategiczne podejście UE do rozwoju sektora ekologicznego i w tym celu:
 - (i) przedstawiła długoterminową wizję rozwoju tego sektora wykraczającą poza rok 2030;
 - (ii) określiła wymierne cele i wskaźniki wyjściowe umożliwiające ocenę osiągniętych postępów;
 - (iii) rozważyła przyjęcie dodatkowych celów, które uzupełniałyby cel polegający na przeznaczaniu 25% powierzchni użytków rolnych na uprawy ekologiczne, tak aby zapewnić ogólny rozwój sektora (np. zwiększyć poziom produkcji ekologicznej i konsumpcji produktów ekologicznych);
- b) skłoniła państwa członkowskie – w ramach WPR po 2027 r. – do ściślejszego powiązania wsparcia udzielanego w ramach WPR z potrzebami w sektorze ekologicznym zidentyfikowanymi przez te państwa.

Termin realizacji: lit. a) do końca 2026 r.; lit. b) do końca 2027 r.

81 Trybunał stwierdził, że państwa członkowskie nie zapewniły spójnego wdrażania przepisów dotyczących produkcji ekologicznej i w niewielu przypadkach wprowadziły konieczność przestrzegania zasad rolnictwa ekologicznego wykraczających poza wymogi prawne w przypadku korzystania ze wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego (pkt [37–43](#)). Powszechne stosowanie odstępstw zezwalających na siew nasion nieekologicznych nie motywuje rolników do produkcji nasion ekologicznych i rozwijania tego rynku (pkt [44–51](#)). Państwa członkowskie działały wprawdzie na rzecz upowszechnienia rolnictwa ekologicznego, nie ukierunkowały jednak środków finansowych w ramach WPR na tyle skutecznie, by wzmocnić pozycję rolników w łańcuchu wartości i zagwarantować dalszy rozwój sektora ekologicznego (pkt [52–59](#)).

Zalecenie 2 – Skuteczniejsze uwzględnienie w ramach WPR celów środowiskowych i rynkowych w zakresie rolnictwa ekologicznego

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) zapewniła państwom członkowskim wytyczne, dzięki którym przepisy rozporządzenia w sprawie produkcji ekologicznej byłyby stosowane spójnie, a także aby skuteczniej uwzględniła zasady rolnictwa ekologicznego przy udzielaniu wsparcia w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego;
- b) oceniła wpływ finansowania w ramach WPR na ekonomiczną trwałość rolnictwa ekologicznego, tak aby lepiej ukierunkować wsparcie w ramach WPR na rzecz sektora ekologicznego po 2027 r.;
- c) przeanalizowała, jak stosowane są wszystkie zezwolenia i odstępstwa dotyczące rolnictwa ekologicznego oraz w stosownych przypadkach podjęła działania zaradcze.

Termin realizacji: do końca 2026 r.

82 Wsparcie w ramach WPR jest udzielane na rzecz rolnictwa ekologicznego głównie ze względu na spodziewane korzyści dla środowiska i klimatu. Ramy monitorowania i oceny wprowadzone przez Komisję i państwa członkowskie pozwalają jednak jedynie na monitorowanie wydatków unijnych, a nie na ocenę ich wpływu (pkt 61–66). Komisja mogłaby oceniać wpływ wsparcia w ramach WPR za pomocą innych narzędzi, którymi dysponuje UE, ale nie zapewniają one odpowiednich ani reprezentatywnych informacji na temat rolnictwa ekologicznego (pkt 68–71). Proces kształtowania polityki w tym obszarze jest w dalszym ciągu utrudniony ze względu na ograniczoną dostępność danych na temat sektora ekologicznego, w tym danych na temat rynku produktów ekologicznych (pkt 72–77).

Zalecenie 3 – Zapewnienie dostępności odpowiednich danych do oceny rozwoju rolnictwa ekologicznego

Trybunał zaleca, aby Komisja:

- a) w oparciu o zebrane już dane we współpracy z państwami członkowskimi oceniła, na ile wsparcie w ramach WPR na rzecz rolnictwa ekologicznego przyczyniło się do osiągnięcia celów WPR;
- b) gromadziła odpowiednie i reprezentatywne informacje na temat rolnictwa ekologicznego za pośrednictwem FSDN na potrzeby oceny wpływu wsparcia w ramach WPR;
- c) przeanalizowała potrzebę gromadzenia bardziej szczegółowych danych na temat sektora ekologicznego (np. dotyczących podmiotów działających w sektorze ekologicznym lub powierzchni upraw przekształcanych obecnie na ekologiczne), które byłyby pomocne przy podejmowaniu decyzji w tym obszarze polityki.

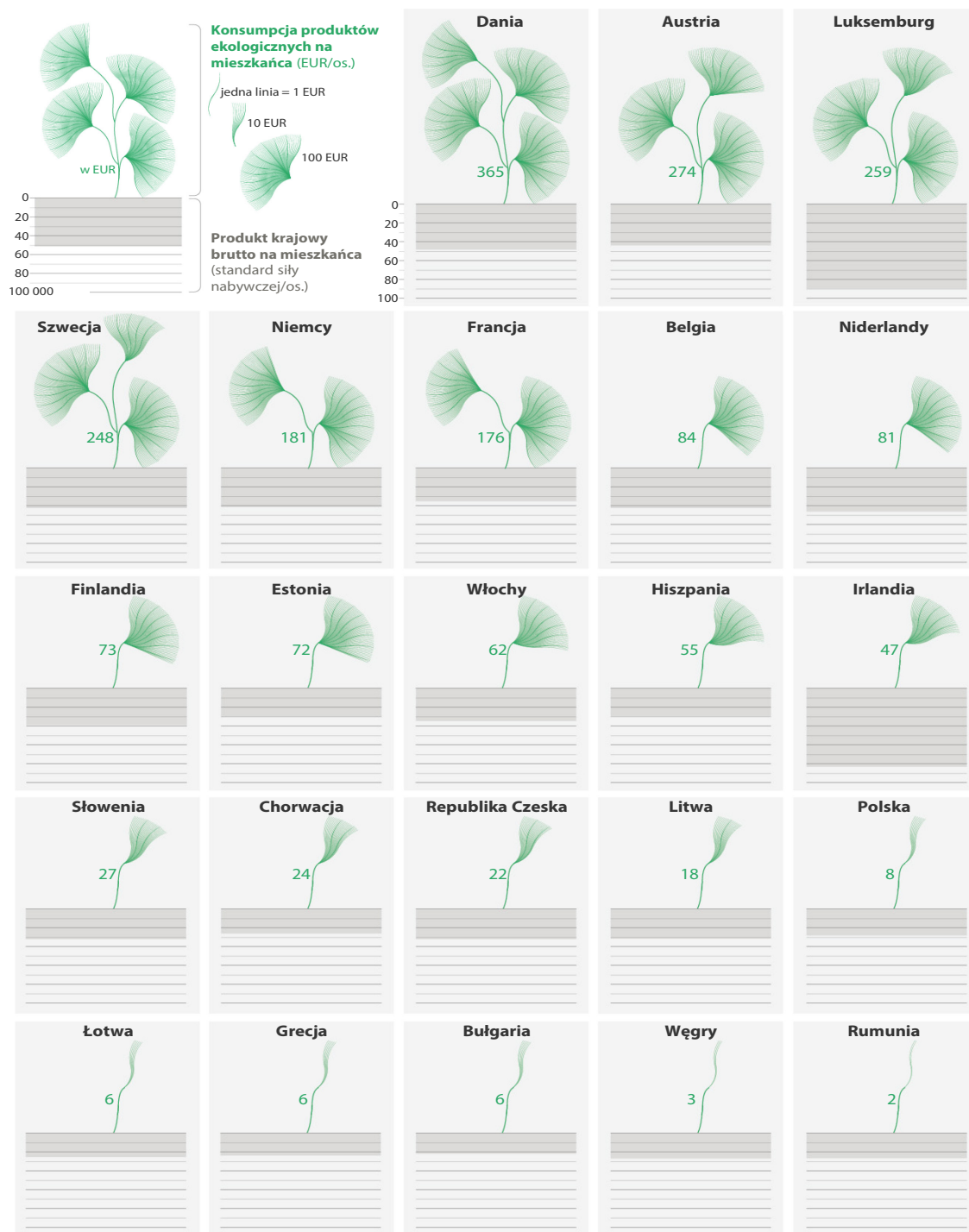
Termin realizacji: lit. a) i b) do końca 2027 r.; lit. c) do końca 2028 r.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 lipca 2024 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Tony Murphy
Prezes

Załącznik – Konsumpcja produktów ekologicznych w państwach członkowskich



Uwaga: dane dotyczące konsumpcji produktów ekologicznych na Cyprze, Malcie, w Portugalii i na Słowacji nie są dostępne.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych FIBL za 2022 r. [dotyczących sprzedaży detalicznej produktów ekologicznych](#) oraz danych Eurostatu dotyczących [produktu krajowego brutto](#) (dane pozyskane 20 kwietnia 2024 r.).

Wykaz akronimów

CMEF – wspólne ramy monitorowania i oceny

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

FADN – sieć danych rachunkowych gospodarstw rolnych

FSDN – sieć danych dotyczących poziomu zrównoważenia gospodarstw rolnych

LUCAS – badanie terenowe użytkowania gruntów i pokrycia terenu

PMEF – ramy realizacji celów, monitorowania i ewaluacji

PROW – program rozwoju obszarów wiejskich

WPR – wspólna polityka rolna

Glosariusz

Europejski Zielony Ład – przyjęta w 2019 r. unijna strategia wzrostu, której celem jest osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r.

Łańcuch dostaw produktów ekologicznych – wszelkie czynności podejmowane w celu dostarczenia produktów ekologicznych do konsumenta końcowego, obejmujące w szczególności: rolnictwo, przetwórstwo, dystrybucję i sprzedaż detaliczną.

Program „Horyzont 2020” – unijny program finansowania w zakresie badań naukowych i innowacji na okres programowania 2014–2020.

Program „Horyzont Europa” – unijny program finansowania w zakresie badań naukowych i innowacji na okres programowania 2021–2027.

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

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

Wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych – całkowita powierzchnia użytków rolnych obejmująca grunty orne, trwałe użytki zielone, uprawy trwałe oraz ogrody przydomowe.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-19>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/sr-2024-19>

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę takie kryteria 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, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierowała członkini Trybunału Keit Pentus-Rosimannus, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Annikky Lamp, szefowa gabinetu; Daria Bochnar, attaché; Ramona Bortnowschi, kierowniczką; Mihaela Vacarasu, koordynatorka zadania, a także kontrolerzy: Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucci, Irina Flat, Anca-Florinela Cristescu i Mateusz Minich. Wsparcie językowe zapewniła Laura Mcmillan, a materiały graficzne opracowała Alexandra Mazilu.



Od lewej: Irina Flat, Vincenza Ferrucci, Ramona Bortnowschi, Annikky Lamp, Keit Pentus-Rosimannus, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașu, Daria Bochnar.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska 2024

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

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

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

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

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

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

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

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

HTML	ISBN 978-92-849-2911-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/576059	QJ-AB-24-019-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2898-9	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/5062	QJ-AB-24-019-PL-N

Rolnictwo ekologiczne polega na stosowaniu metod uprawy, których celem jest produkcja żywności z wykorzystaniem naturalnych substancji i procesów. Komisja zamierza osiągnąć cel przewidujący przeznaczenie 25% gruntów rolnych w UE na ekologiczne użytki rolne do 2030 r., co stanowiłoby znaczny wzrost w porównaniu z 2022 r., gdy odsetek ten wynosił 10,5%. Trybunał ustalił, że w strategii UE na rzecz rolnictwa ekologicznego brakowało istotnych elementów, m.in. nie określono w niej wymiernych celów ani sposobów pomiaru osiągniętych postępów. Unijne finansowanie przeznaczone na rolnictwo ekologiczne – w latach 2014–2022 było to ponad 12 mld euro – przyczyniło się wprawdzie do zwiększenia powierzchni upraw ekologicznych, ale przy wydatkowaniu środków finansowych nie uwzględniono w wystarczającym stopniu celów środowiskowych i rynkowych. Ponadto ze względu na ograniczenia w zakresie danych nie da się ocenić wpływu polityki w tym obszarze. Trybunał zalecił, aby udoskonalić strategię i zwiększyć skuteczność unijnego finansowania na rzecz sektora ekologicznego.

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



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors