

Sprawozdanie specjalne

Plany w ramach wspólnej polityki rolnej

Bardziej ekologiczne, ale nieodpowiadające ambicjom UE w dziedzinie klimatu i środowiska



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-VII
Wprowadzenie	01-19
Rolnictwo a Europejski Zielony Ład	01-07
Zazielenianie w ramach WPR	08-14
Główne obowiązki	15-16
Finansowanie z WPR na rzecz klimatu i środowiska	17-19
Zakres kontroli i podejście kontrolne	20-21
Uwagi	22-82
Przepisy dotyczące WPR są bardziej ekologiczne, lecz plany nie wykorzystują tego potencjału w wystarczającym stopniu	22-47
Zielona architektura rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR umożliwia podniesienie poziomu ambicji w dziedzinie środowiska i klimatu	23-27
Komisja przeprowadziła szeroko zakrojony przegląd projektów planów, ale nie zastosowała wymiernych kryteriów oceny ambicji ekologicznych	28-31
Państwa członkowskie odpowiedziały na wszystkie uwagi Komisji, często jednak nie zmieniając planów	32-35
Ogólnie rzecz biorąc, zatwierdzone plany są bardziej ekologiczne, ale nie jest to istotna zmiana	36-45
W odpowiedzi na żądania rolników UE złagodziła wymogi dotyczące warunkowości	46-47
Plany nie są odpowiednio dostosowane do celów Zielonego Ładu	48-72
Cele Europejskiego Zielonego Ładu nie zostały włączone do przepisów dotyczących WPR	49-51
Ze względu na brak szacunków ilościowych Komisja nie była w stanie zmierzyć wkładu planów w osiągnięcie celów Europejskiego Zielonego Ładu	52-56
Osiągnięcie celów Zielonego Ładu w dużej mierze zależy od działań poza WPR	57-64
Niektóre praktyki rolnicze mające istotne znaczenie dla realizacji celów Zielonego Ładu nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w czterech planach wybranych do analizy	65-72

Udoskonalono ramy monitorowania, ale brakuje w nich elementów kluczowych dla oceny efektywności ekologicznej WPR 73-82

Uproszczone ramy monitorowania, jednak celom brakuje jasności, a wskaźniki dotyczą produktów, a nie rezultatów 74-77

W niektórych planach nie ujęto istotnych wskaźników rezultatu, a sposoby powiązania wskaźników z celami szczegółowymi istotnie się różnią 78-82

Wnioski i zalecenia 83-92

Załączniki

Załącznik I – Normy GAEC i wymogi SMR – zestawienie dwóch okresów WPR

Załącznik II – Główne zmiany w wymogach GAEC w przypadku czterech planów objętych próbą

Załącznik III – Przegląd wcześniejszych prac kontrolnych Trybunału

Załącznik IV – Uwzględnienie w planach wartości krajowych w odniesieniu do celów Zielonego Ładu oraz szacowany wkład planów w realizację tych celów

Załącznik V – Cele Zielonego Ładu i powiązane wskaźniki rezultatu

Załącznik VI – Wskaźniki rezultatów wykorzystywane w sprawozdawczości

Wykaz akronimów

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

Streszczenie

I Na wspólną politykę rolną (WPR), jeden z kluczowych obszarów polityki Unii Europejskiej, przypada 31% (378,5 mld euro) budżetu UE na lata 2021–2027. WPR nie tylko zapewnia sprawiedliwe wsparcie dochodów rolników, bezpieczeństwo żywnościowe i źródła utrzymania na obszarach wiejskich, ale również ma na celu wspieranie i wzmacnianie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu. Celem nowych przepisów dotyczących WPR jest podniesienie poziomu ambicji w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu.

II Trybunał ocenił, czy plany strategiczne WPR na lata 2023–2027 stanowią solidną podstawę dla osiągnięcia celu polityki, jakim jest bardziej ekologiczna wspólna polityka rolna. W zamierzeniu Trybunału niniejsze sprawozdanie ma zapewnić przydatne informacje na potrzeby ewentualnych przyszłych zmian w planach lub w przepisach dotyczących WPR, tak aby zagwarantować lepszą ochronę klimatu i środowiska.

III Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, plany na lata 2023–2027 są bardziej ekologiczne niż rozwiązania w poprzednim okresie WPR, ale nie odpowiadają ambicjom UE w dziedzinie klimatu i środowiska, a ponadto brakuje w nich elementów kluczowych dla oceny efektywności ekologicznej.

IV Zielona architektura rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR na lata 2023–2027 umożliwia podniesienie poziomu ambicji WPR w zakresie ochrony środowiska i klimatu. Trybunał ocenił, w jaki sposób potencjał ten został wykorzystany w planach. Komisja przeprowadziła szeroko zakrojony przegląd wstępnych wersji planów, ale nie zastosowała wymiernych kryteriów oceny ambicji ekologicznych. Cztery państwa członkowskie, które objęto kontrolą Trybunału, odpowiedziały na wszystkie uwagi zgłoszone przez Komisję, ale często stosowały się do sugestii Komisji jedynie częściowo lub wyjaśniały, dlaczego zasadniczo podtrzymały swoje pierwotne propozycje. Ogólnie rzecz biorąc, ostateczne wersje planów nie wykazują znacznego wzrostu ambicji ekologicznych w porównaniu z poprzednim okresem. Ponadto na faktyczne oddziaływanie planów na klimat i środowisko niekorzystnie wpływają rozwiązania wprowadzone niedawno przez Komisję w odpowiedzi na żądania rolników. Oddziaływanie to zależy również od stopnia wykorzystania dobrowolnych systemów przez rolników.

V Trybunał stwierdził również, że plany nie są dobrze dostosowane do celów i zadań Europejskiego Zielonego Ładu. Po pierwsze, cele Zielonego Ładu nie zostały włączone do przepisów dotyczących WPR. Po drugie, wobec braku ilościowych szacunków ze strony państw członkowskich Komisja nie była w stanie zmierzyć – z wyjątkiem wzrostu powierzchni gruntów objętych uprawami ekologicznymi – wkładu planów w realizację celów Zielonego Ładu. Po trzecie, z analizy Trybunału wynika, że osiągnięcie celów Zielonego Ładu w dużej mierze zależy od działań zaplanowanych poza WPR. Po czwarte, wprowadzie plany obejmują pewne kluczowe praktyki rolnicze mające na celu sprostanie długoterminowym wyzwaniom klimatycznym i środowiskowym, lecz niektóre inne kluczowe praktyki nie zostały ujęte w wybranych planach w wystarczającym stopniu.

VI Choć nowe ramy monitorowania zostały uproszczone, celów WPR nie sformułowano w sposób jasny, a wskaźniki dotyczą raczej produktów, a nie rezultatów. W niektórych planach brakuje istotnych wskaźników rezultatu, a poszczególne państwa członkowskie w zróżnicowany sposób powiązały wskaźniki rezultatu z celami. Te problemy utrudniają wykazanie osiągnięć WPR na lata 2023–2027.

VII Trybunał zaleca, aby Komisja:

- promowała dzielenie się dobrymi praktykami ekologicznymi w ramach planów;
- oszacowała wkład WPR w realizację celów Zielonego Ładu;
- wzmocniła przyszłe ramy monitorowania WPR w dziedzinie klimatu i środowiska.

Wprowadzenie

Rolnictwo a Europejski Zielony Ład

01 Rolnictwo jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i ma kluczowe znaczenie dla gospodarki obszarów wiejskich. Niemniej działalność rolnicza, choć przynosi nieodczuwane korzyści, w znacznym stopniu oddziałuje na klimat i środowisko. Ponadto zmieniający się klimat i coraz bardziej ekstremalne warunki pogodowe wymagają od rolników dostosowania praktyk do nowych realiów.

02 Sektor rolnictwa odpowiada za 13,1% całkowitej emisji gazów cieplarnianych w UE-27. Ponad połowę tych emisji stanowi metan z sektora produkcji zwierzęcej, 31% pochodzi z nawozów i obornika, a 11% jest wynikiem zmian sposobu użytkowania gruntów (zob. *rys. 1*).

Rys. 1 – Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa netto w UE-27 w 2021 r.



Głównie metan (CH_4)

- z trawienia paszy przez bydło i owce
- z przechowywania obornika bydlęcego i świńskiego

Głównie podtlenek azotu (N_2O)

- ze stosowania nawozów chemicznych
- ze stosowania nawozu naturalnego przez rolników lub z odchodów wypasane go bydła

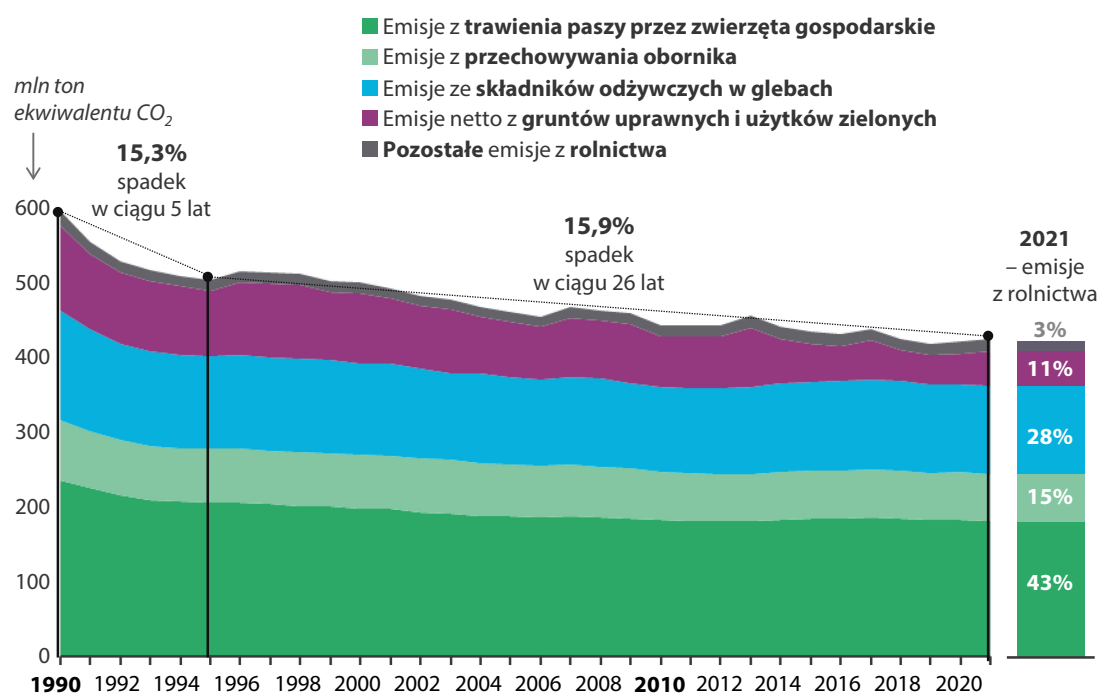
Głównie dwutlenek węgla (CO_2)

- z uprawy osuszonych gleb organicznych (torfowisk)
- z sekwestracji dwutlenku węgla na użytkach zielonych i gruntach uprawnych

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wykazów gazów cieplarnianych w UE-27 z 2021 r. ([przeglądarka danych EEA dotyczących emisji gazów cieplarnianych](#), Europejska Agencja Środowiska (EEA)).

03 Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa wykazują powolną, długoterminową tendencję spadkową, głównie ze względu na malejące wykorzystanie nawozów i pogłowie zwierząt gospodarskich. Po gwałtownym spadku o 15,3% w latach 1990–1995, w ciągu następnyc h 26 lat emisje spadły jednak tylko o 15,9% (zob. *rys. 2*).

Rys. 2 – Emisje gazów cieplarnianych z rolnictwa netto w UE-27 w latach 1990–2021



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wykazów gazów cieplarnianych w UE-27 z lat 1990–2021 (przeglądarka danych EEA dotyczących emisji gazów cieplarnianych).

04 Zmiana klimatu będzie oddziaływać bezpośrednio na produkcję rolną.

Ekstremalne warunki pogodowe, takie jak susza, będą miały wpływ na plony. W 2018 r. Wspólne Centrum Badawcze (JRC) oszacowało, że ogólne oddziaływanie zmiany klimatu może zmniejszyć całkowity dochód z rolnictwa o 16%, przy czym występują w tym względzie duże różnice między poszczególnymi regionami.

05 W swoim najnowszym sprawozdaniu o stanie środowiska Europejska Agencja Środowiska (EEA) stwierdziła, że intensyfikacja rolnictwa pozostaje jedną z głównych przyczyn utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów w Europie, obok intensywnej gospodarki leśnej, porzucania gruntów i niekontrolowanego rozrastania się miast. W sprawozdaniu specjalnym 13/2020 Trybunał odnotował, że na wielu obszarach Europy intensyfikacja doprowadziła do przekształcenia uprzednio urozmaiconych krajobrazów, na które składały się liczne niewielkie pola i siedliska, w jednolite, nieprzerwane tereny uprawne, na których gospodarkę prowadzi się za pomocą dużych maszyn przy bardzo ograniczonym nakładzie siły roboczej (zob. rys. 3).

Rys 3. – Zmniejszanie się różnorodności biologicznej na użytkach rolnych w związku z intensyfikacją użytkowania gruntów



Źródło: sprawozdanie specjalne 13/2020.

06 W grudniu 2019 r. Komisja przyjęła [komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu](#), unijną strategię wzrostu zakładającą osiągnięcie neutralności klimatycznej UE do 2050 r. oraz walkę z utratą różnorodności biologicznej i zanieczyszczeniem środowiska w sposób sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu. W maju 2020 r. Komisja przyjęła dwie powiązane strategie: [unijną strategię na rzecz bioróżnorodności](#), która ma zapewnić, aby „do 2030 r. europejska różnorodność biologiczna weszła na ścieżkę regeneracji”, oraz [strategię „Od pola do stołu”](#), która ma służyć promowaniu zrównoważonego systemu żywnościowego.

07 W obu powyższych strategiach określono cele Zielonego Ładu, które mają zostać osiągnięte do 2030 r., w tym kilka celów środowiskowych istotnych dla rolnictwa: zwiększenie powierzchni gruntów objętych uprawami ekologicznymi, ograniczenie utraty składników odżywczych zanieczyszczających wodę oraz stosowania pestycydów i ryzyka związanego z ich stosowaniem, a także ochronę elementów krajobrazu o wysokiej różnorodności. W [prawie o klimacie](#) z lipca 2021 r. zdefiniowano drogę do osiągnięcia neutralności klimatycznej, wyznaczając cel Zielonego Ładu dotyczący klimatu zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. (zob. [rys. 4](#)). W czerwcu 2022 r. Komisja [przedstawiła wniosek](#) dotyczący zapisania w prawodawstwie celu Zielonego Ładu polegającego na ograniczeniu stosowania pestycydów, ale w marcu 2024 r. wniosek wycofała w związku ze spodziewanym odrzuceniem projektu w procesie legislacyjnym.

Rys. 4 – Cele Zielonego Ładu w dziedzinie klimatu i środowiska istotne dla sektora rolnictwa



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie strategii „Od pola do stołu”, unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 oraz Europejskiego prawa o klimacie.

Zazielenianie w ramach WPR

08 Na wspólną politykę rolną (WPR), jeden z kluczowych obszarów polityki Unii Europejskiej, przypada 31% (378,5 mld euro) budżetu UE na lata 2021–2027. W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci WPR przeszła szereg reform, które miały pomóc rolnictwu w UE sprostać nowym wyzwaniom, takim jak zmiana klimatu, zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i rozwój obszarów wiejskich.

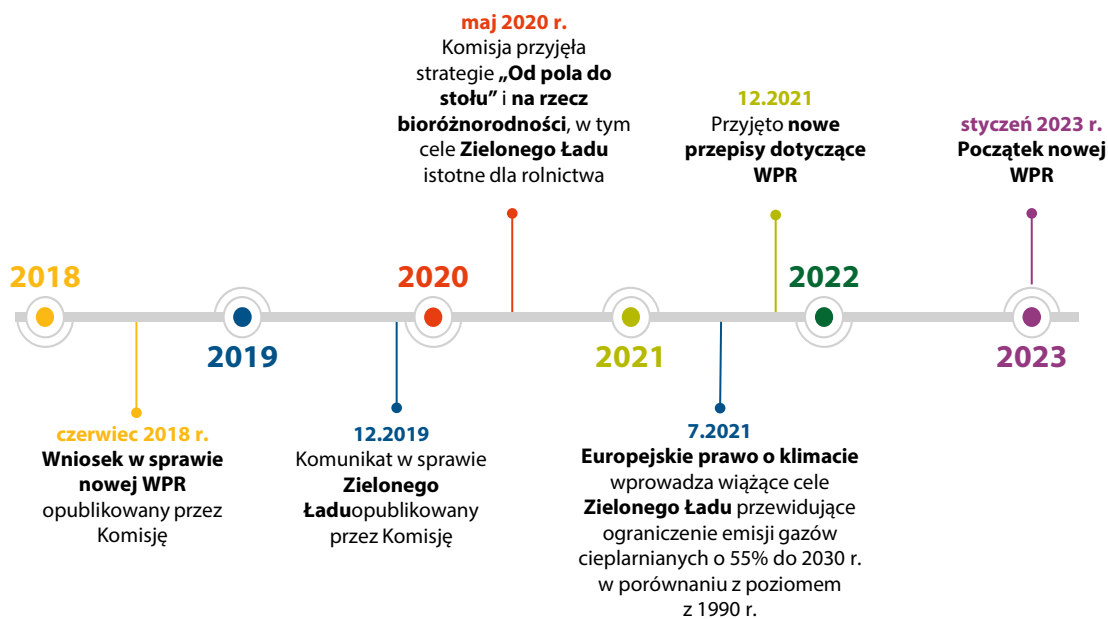
09 Najnowsza reforma WPR została przyjęta 2 grudnia 2021 r. (zob. [rys. 5](#)) wraz z [rozporządzeniem](#) w sprawie planów strategicznych WPR¹, [rozporządzeniem](#) w sprawie zarządzania WPR² oraz [rozporządzeniem](#) ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych³ (wszystkie łącznie zwane „rozporządzeniami dotyczącymi WPR”). Reforma ta miała na celu utworzenie drogi bardziej ekologicznej WPR.

¹ Rozporządzenie (UE) 2021/2115.

² Rozporządzenie (UE) 2021/2116.

³ Rozporządzenie (UE) 2021/2117.

Rys. 5 – Proces opracowywania nowych przepisów dotyczących WPR i ram Zielonego Ładu



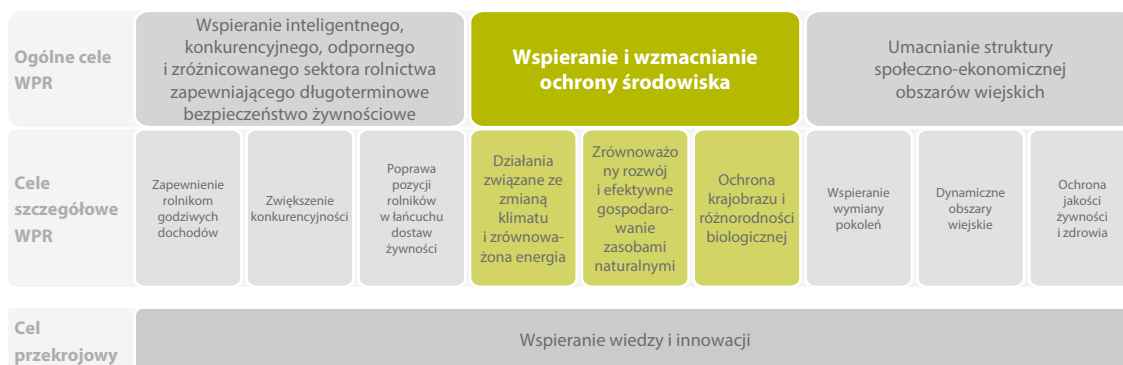
Źródło: strona internetowa DG AGRI, Europejski Trybunał Obrachunkowy.

10 Na WPR składają się dwa fundusze: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG) oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Większość wydatków w ramach EFRG to tzw. płatności bezpośrednie, czyli płatności dla rolników mające na celu wsparcie ich dochodów, przyznawane na hektar gruntów rolnych.

11 Poza tym, że zapewnia sprawiedliwe wsparcie dochodów dla rolników, bezpieczeństwo żywnościowe i źródła utrzymania na obszarach wiejskich, WPR ma na celu „wspieranie i wzmocnienie ochrony środowiska, w tym różnorodności biologicznej, oraz działań w dziedzinie klimatu”⁴. Na *rys. 6* kolorem zielonym zaznaczono ogólne i szczegółowe cele WPR dotyczące klimatu i środowiska.

⁴ Art. 5 lit. b) rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR.

Rys. 6 – Cele ogólne, szczegółowe i przekrojowe WPR



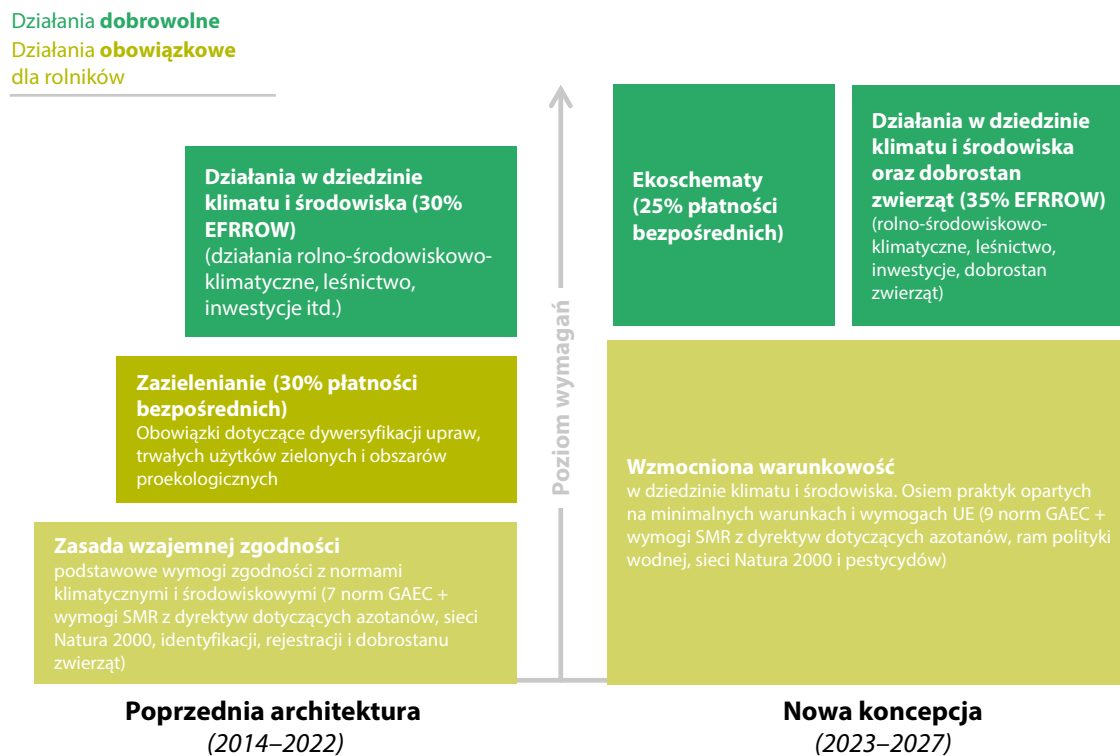
Uwaga: cele nieistotne w kontekście niniejszej kontroli są oznaczone kolorem szarym.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR.

12 Aby wesprzeć realizację tych celów, w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR ustanowiono nową „zieloną architekturę” (zob. [rys. 7](#)), na którą składają się zasadniczo:

- o nowy system wzmocnionej warunkowości, który opiera się na dawnym systemie wzajemnej zgodności i zobowiązaniach w zakresie zazieleniania wynikających z poprzedniej WPR;
- o wprowadzenie ekoschematów w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji, wspierających praktyki rolnicze korzystne dla klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt. Powinno na nie zasadniczo przypadać co najmniej 25% płatności bezpośrednich w każdym planie, przy czym ich wykorzystanie jest dla rolników dobrowolne;
- o zarezerwowanie w każdym planie co najmniej 35% środków EFRROW na interwencje dotyczące środowiska, klimatu i dobrostanu zwierząt, które również są dobrowolne dla rolników.

Rys. 7 – Zielona architektura WPR



Źródło: na podstawie dokumentu Komisji Europejskiej pt. „Approved 28 CAP Strategic Plans (2023–2027)”, czerwiec 2023 r.

13 Zieloną architekturę wspiera system wiedzy i informacji w rolnictwie (AKIS), na który składają się usługi doradcze dla rolników, transfer wiedzy, innowacje i współpraca.

14 W rozporządzeniach dotyczących WPR wprowadzono ramy monitorowania umożliwiające pomiar wyników. Monitorowanie i ocena wyników oraz odnośna sprawozdawczość opierają się na zestawie wspólnych wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania.

Główne obowiązki

15 Komisja i współprawodawcy określili unijną WPR na lata 2023–2027, proponując i przyjmując odpowiednie przepisy. Aby wesprzeć realizację WPR, państwa członkowskie przekazały Komisji plany strategiczne WPR na lata 2023–2027 (w niniejszym sprawozdaniu zwane „planami”). Komisja zgłosiła następnie uwagi, które stały się dla państw członkowskich podstawą do wprowadzenia zmian w pierwotnych wersjach planów. Procesem tym kierowała Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) przy wsparciu innych dyrekcji generalnych, takich jak Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) i Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (DG ENV). Następnie, w okresie od sierpnia do grudnia 2022 r., Komisja zatwierdziła zmienione plany. Możliwość zmiany planów przez państwa członkowskie przewidziano w [rozporządzeniu](#).

16 Komisja i państwa członkowskie muszą regularnie monitorować realizację planów i składać odpowiednie sprawozdania. W szczególności państwa członkowskie muszą co roku informować o produktach i rezultatach w swoich „rocznych sprawozdaniach z realizacji celów”. Płatności Komisji na rzecz państw członkowskich podlegają corocznemu „rozliczeniu z realizacji celów”, opartemu na zadeklarowanych wydatkach i odpowiadających im (uzyskanych) produktach, a także „przeglądom realizacji celów”, które przeprowadza się w oparciu o wskaźniki rezultatu. Komisja będzie również przeprowadzać oceny.

Finansowanie z WPR na rzecz klimatu i środowiska

17 Komisja co roku przedstawia sprawozdanie na temat ogólnych wydatków związanych z klimatem. Oczekuje się, że w ramach WPR na lata 2023–2027 na cele związane z klimatem przeznaczonych zostanie 40% wydatków przewidzianych w planach⁵. Stosując wagi określone w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR, Komisja obliczyła, że dla okresu 2023–2027 związane z klimatem jest 47% finansowania w ramach WPR przewidzianego w planach, czyli 123 mld euro.

18 W swoim [sprawozdaniu specjalnym 09/2022](#) Trybunał informował, że Komisja prawdopodobnie przeszacowała wkład polityki rolnej na rzecz klimatu w latach 2014–2020 o prawie 60 mld euro oraz że pomimo pewnych ulepszeń niektóre współczynniki ważenia, które mają być stosowane w nowym okresie – określone w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR – pozostają problematyczne.

⁵ Motyw 94 rozporządzenia w sprawie planów strategicznych.

19 UE wyznaczyła sobie także poziomy docelowe w zakresie wydatków przyczyniających się do odwrócenia utraty różnorodności biologicznej: zakłada się przeznaczenie na cele związane z różnorodnością biologiczną 7,5% całkowitego budżetu UE na 2024 r., a w latach 2026 i 2027 poziom tych wydatków ma wzrosnąć do 10%⁶. Nie ustanowiono konkretnego poziomu docelowego wydatków w ramach WPR na różnorodność biologiczną, ale Komisja oszacowała, że w 2024 r. przeznaczonych zostanie na nią prawie 9 mld euro, czyli 17% tych wydatków⁷.

⁶ Porozumienie międzyinstytucjonalne z 16 grudnia 2020 r., art. 16 lit. e).

⁷ Komisja Europejska, [preliminarz na 2024 r.](#)

Zakres kontroli i podejście kontrolne

20 Trybunał ocenił, czy plany na lata 2023–2027 stanowią solidną podstawę dla osiągnięcia celu polityki, jakim jest bardziej ekologiczna WPR. Trybunał zbadał, czy:

- o plany wykazują wyższy poziom ambicji w zakresie ochrony środowiska i klimatu niż WPR w poprzednim okresie;
- o plany są zgodne z celami i zadaniami Zielonego Ładu;
- o istnieją odpowiednie ramy monitorowania planów w celu śledzenia osiągnięć w dziedzinie środowiska i klimatu.

21 Przeprowadzona przez Trybunał kontrola objęła okres od czerwca 2018 r. do kwietnia 2024 r. Na [rys. 8](#) przedstawiono, w jaki sposób Trybunał pozyskał dowody umożliwiające sformułowanie uwag. Trybunał oparł się również na wynikach swoich wcześniejszych prac dotyczących WPR (zob. [załącznik III](#)). W zamierzeniu Trybunału niniejsze sprawozdanie ma zapewnić przydatne informacje na potrzeby ewentualnych przyszłych zmian w planach lub w przepisach dotyczących WPR, tak aby zagwarantować lepszą ochronę klimatu i środowiska.

Rys. 8 – Podejście kontrolne Trybunału – przeprowadzone prace



Przegląd prac Komisji, w szczególności wstępnych wytycznych dla państw członkowskich, oceny projektów planów, wynikających z nich uwag, dostępnych informacji na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie odniosły się do uwag oraz sprawozdań Komisji dotyczących planów i WPR



Dogłębny **przegląd planów czterech państw członkowskich** – Irlandii, Hiszpanii, Francji i Polski. Wyboru dokonano na podstawie: istotności budżetu, równowagi pomiędzy planami zarządzanymi na poziomie krajowym i regionalnym oraz wagi kluczowych wyzwań klimatycznych i środowiskowych w tych krajach. Ponadto wybór opierał się na ocenie konkretnych zagadnień na poziomie UE (np. warunkowości)



Przegląd ocen i badań od kilku zainteresowanych stron: organizacji rolniczych, badaczy i pozarządowych organizacji zajmujących się ochroną środowiska



Wywiady z 66 rolnikami na temat tego, jak sposób nowa WPR zmieni ich praktyki, przeprowadzone podczas wizyt w 14 państwach członkowskich w ramach kontroli Trybunału na potrzeby poświadczenia wiarygodności za 2023 r.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Uwagi

Przepisy dotyczące WPR są bardziej ekologiczne, lecz plany nie wykorzystują tego potencjału w wystarczającym stopniu

22 Celem WPR na lata 2023–2027 jest podniesienie poziomu ambicji w odniesieniu do celów związanych ze środowiskiem i klimatem w porównaniu z poprzednim okresem⁸. Trybunał zweryfikował, czy i w jaki sposób zostało to odzwierciedlone:

- o w zielonej architekturze określonej w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR;
- o w przeprowadzonej przez Komisję ocenie wersji wstępnych planów;
- o podczas późniejszych negocjacji z Komisją oraz przy zmianach planów dokonywanych przez państwa członkowskie;
- o w zatwierdzonych planach;
- o w niedawnych działaniach UE podjętych w okresie do kwietnia 2024 r. w reakcji na żądania rolników.

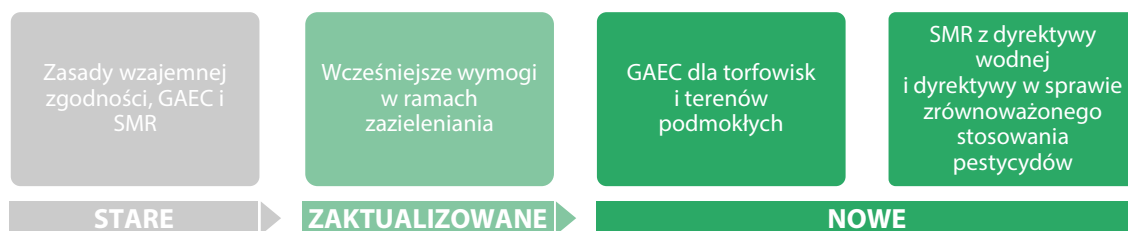
Zielona architektura rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR umożliwi podniesienie poziomu ambicji w dziedzinie środowiska i klimatu

23 Trybunał ocenił, czy nowa zielona architektura pozwoli na osiągnięcie wyższego niż w poprzednim okresie poziomu ambicji w dziedzinie środowiska i klimatu.

24 W ramach **systemu warunkowości** rozszerzono i wzmocniono systemy wzajemnej zgodności i zazieleniania obowiązujące w poprzedniej WPR. Na podstawie zasady wzajemnej zgodności rolnicy otrzymujący płatności w ramach WPR musieli spełniać określone normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC) oraz wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) dotyczące zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz środowiska. W systemie wzmocnionej warunkowości wprowadzono jedną nową normę GAEC i dwa nowe wymogi SMR, a także zaktualizowano cztery poprzednie wymogi dotyczące zazieleniania (zob. [rys. 9](#) i [załącznik I](#)).

⁸ Motyw 123 i art. 105 [rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR](#).

Rys. 9 – Nowy system warunkowości



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

25 Opierając się na systemie wzmocnionej warunkowości, w nowej zielonej architekturze dodano **ekoschematy** i ponownie zatwierdzono środki **rozwoju obszarów wiejskich**, przy czym jednym i drugim towarzyszyły wymogi dotyczące przeznaczenia minimalnego odsetka funduszy na działania na rzecz środowiska i klimatu (zob. pkt 12). Wszystkie państwa członkowskie zastosowały się do tych wymogów. Ekoschematy – w ramach których wynagradza się praktyki korzystne dla klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt ze środków EFRG – to jedna z głównych innowacji WPR na lata 2023–2027. Przydział środków budżetowych na cele w zakresie klimatu i środowiska (z wyłączeniem interwencji dotyczących konkretnie dobrostanu zwierząt⁹) w ramach EFRROW w porównaniu z poprzednim okresem wzrósł nieznacznie (z 42,5% do 44,5%).

26 Nowa zielona architektura wymaga dodatkowych wysiłków ze strony rolników. W ocenie skutków dotyczącej wniosku w sprawie nowych przepisów odnoszących się do WPR Komisja **oszacowała, że w poszczególnych scenariuszach dochody rolników zmaleją o 5–10%** ze względu na łączny efekt cięć budżetowych i dodatkowych wymogów ekologicznych. W innym badaniu¹⁰ przeanalizowano w szczególności ogólne oddziaływanie nowej zielonej architektury na dochody rolników. Oszacowano, że wzmocniona warunkowość i ekoschematy spowodują spadek dochodów rolników o 2,1–3,5% w porównaniu z poprzednią WPR, głównie z powodu dodatkowych ograniczeń w produkcji rolnej i zwiększonych kosztów przestrzegania przepisów. Komisja nie oceniła przy tym kosztów dla rolników ani korzyści dla klimatu i środowiska wynikających z nowej zielonej architektury na bardziej szczegółowym poziomie, na przykład w odniesieniu do poszczególnych norm GAEC i poszczególnych wymogów SMR. Taka analiza pomogłaby w ocenie bilansu korzyści i kosztów poszczególnych komponentów WPR na lata 2023–2027.

⁹ Art. 70 rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR.

¹⁰ Petsakos A. i in., „Farm-level impacts of the CAP post-2020 reform: A scenario-based analysis”, *Applied Economic Perspectives and Policy* 45(2), 2023 r., s. 1178.

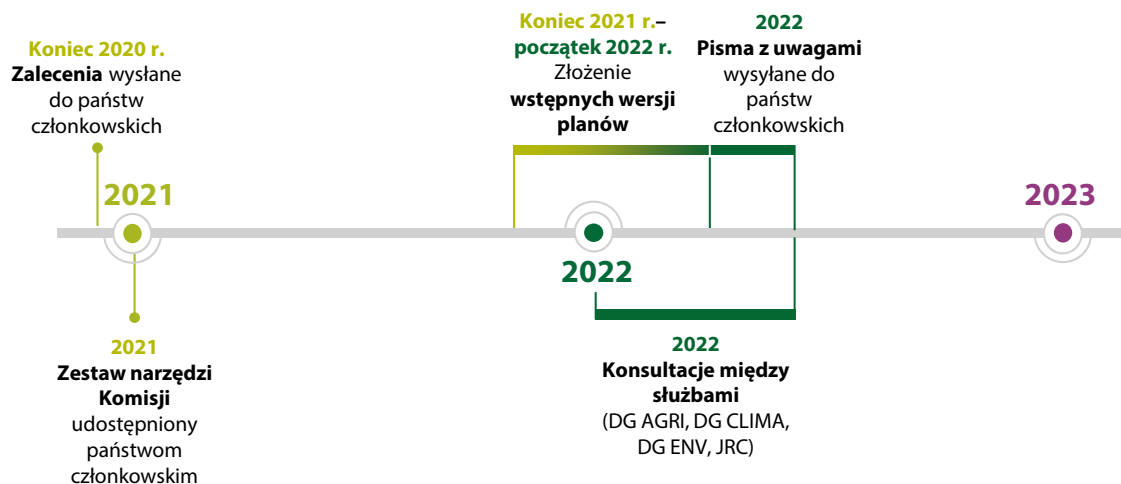
27 Z oceny przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że nowa zielona architektura umożliwi osiągnięcie wyższego poziomu ambicji. Osiągnięte rezultaty będą jednak zależą od tego, w jaki sposób państwa członkowskie przełożą zieloną architekturę na swoje plany oraz od wykorzystania tych dobrowolnych systemów przez rolników.

Komisja przeprowadziła szeroko zakrojony przegląd projektów planów, ale nie zastosowała wymiernych kryteriów oceny ambicji ekologicznych

28 Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja – poprzez ocenę planów – dążyła do zapewnienia wyższego poziomu ambicji, możliwego dzięki zielonej architekturze.

29 W samym rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR nie określono kryteriów pomiaru ambicji ekologicznych. Oprócz rozporządzenia Komisja opracowała jednak kompleksowy zestaw narzędzi do oceny planów, który w 2021 r. w celach informacyjnych udostępniła państwom członkowskim (zob. [rys. 10](#)). Komisja stwierdziła, że „duch” WPR na lata 2023–2027 powinien być taki, aby poziom ambicji „znacznie wzrósł”.

Rys. 10 – Proces oceny planów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów Komisji.

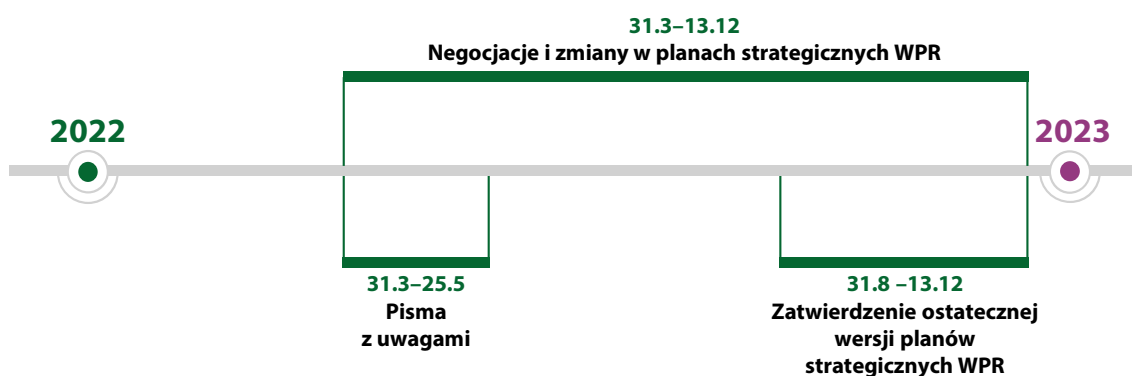
30 Komisja wydała najpierw zalecenia dla każdego państwa członkowskiego, podkreślając najważniejsze priorytety, które należało uwzględnić. Następnie przeprowadziła ocenę planów przedstawionych przez państwa członkowskie w 2022 r. Trybunał ustalił, że Komisja przeprowadziła szeroko zakrojoną ocenę czterech planów przeanalizowanych przez kontrolerów Trybunału. Była jednak w stanie zastosować kryteria określone w zestawie narzędzi jedynie częściowo, głównie ze względu na trudności w porównywaniu informacji pochodzących z różnych okresów WPR. Zamiast tego dokonała przeglądu każdej części planów głównie pod kątem jakościowym i przyjęła podejście „całościowe” jako podstawę do zatwierdzania planów. W rezultacie Komisja nie była w stanie ustalić, w jakim stopniu w planach wzrósł poziom ambicji w dziedzinie środowiska i klimatu. Po raz pierwszy Trybunał zwrócił uwagę na to ryzyko w [opinii 07/2018](#).

31 Po dokonaniu przeglądu projektów planów Komisja [wysłała do państw członkowskich pisma z uwagami](#), wyrażając zaniepokojenie faktem, że 25 z 28 planów (Belgia przedłożyła jeden plan dla Walonii i jeden dla Flandrii) odbiegało od celów UE w dziedzinie środowiska i klimatu. Również [badanie](#) zleczone przez Parlament Europejski wykazało, że wersje wstępne planów były w niewielkim stopniu adekwatne pod względem ekologicznym.

Państwa członkowskie odpowiedziały na wszystkie uwagi Komisji, często jednak nie zmieniając planów

32 Trybunał ocenił, w jaki sposób w toku procesu zatwierdzania (zob. [rys. 11](#)) cztery członkowskie wybrane przez Trybunał do kontroli ustosunkowały się do uwag Komisji mających na celu utrzymanie znacznego wzrostu ambicji ekologicznych.

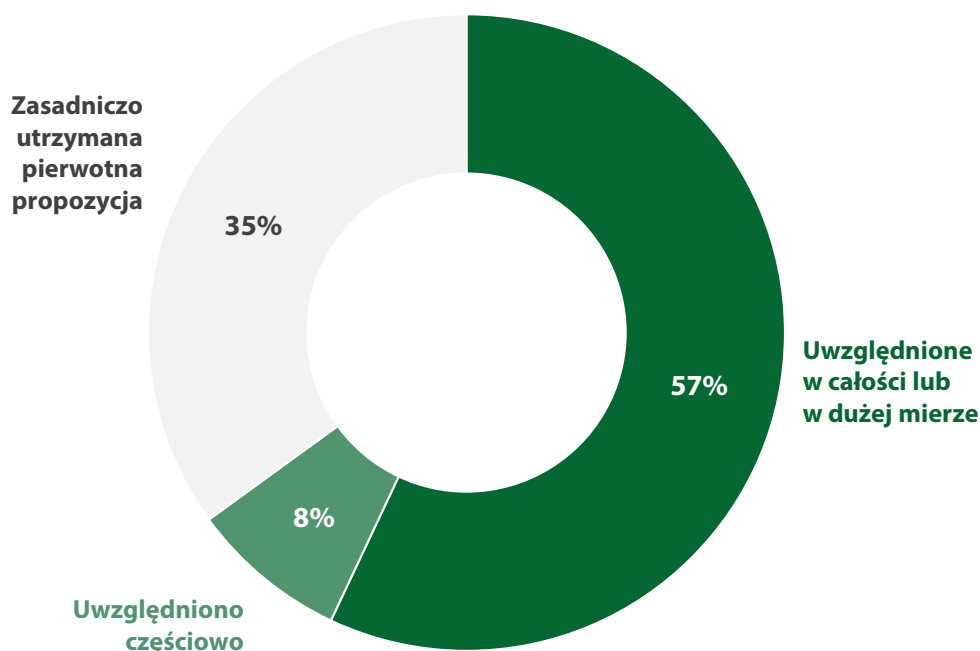
Rys. 11 – Proces zatwierdzania planów



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

33 Państwa członkowskie odpowiedziały na wszystkie uwagi Komisji. Poprawki wprowadzono w odpowiedzi na 79 uwag dotyczących niezgodności z rozporządzeniem w sprawie planów strategicznych WPR. Pozostałe uwagi Komisji (blisko 200) wykraczały poza konkretne wymogi prawne. Państwa członkowskie zastosowały się w całości lub w dużym stopniu do 57% spośród tych uwag, dokonując zmian w planach lub udzielając wyjaśnień, o które prosiła Komisja. W przypadku pozostałych 43% częściowo zastosowały się do sugestii Komisji (8%) lub wyjaśniły, dlaczego zasadniczo podtrzymały swoją pierwotną propozycję (35%) (zob. *rys. 12*).

Rys. 12 – Reakcje państw członkowskich na sugestie Komisji dotyczące podwyższenia poziomu ambicji ekologicznych ponad wymóg zgodności z przepisami



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentów Komisji.

34 W *ramce 1* przedstawiono przykłady sytuacji, w których państwa członkowskie:

- o zastosowały się do sugestii Komisji w całości lub w dużym stopniu;
- o zastosowały się do sugestii Komisji częściowo, co doprowadziło do działań mniej ambitnych, niż zalecała Komisja;
- o zasadniczo podtrzymały swoją pierwotną propozycję pomimo sugestii Komisji, przedstawiając uzasadnienia swoich decyzji lub powołując się na uzupełniające polityki krajowe, za które wyłączną odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie. W tym drugim przypadku Komisja nie ma żadnej kontroli nad realizowanymi działaniami.

Ramka 1

Odpowiedzi na uwagi Komisji dotyczące planów strategicznych

Państwa członkowskie zastosowały się do sugestii Komisji

- Francja:** Komisja zwróciła się do władz francuskich o zwiększenie dopłat do upraw ekologicznych w ramach ekoschematu, aby zwiększyć atrakcyjność ekoschematu oraz premiować działania przynoszące większe korzyści pod względem ochrony środowiska. Władze francuskie wprowadziły w ekoschemacie odpowiednie zmiany.
- Hiszpania:** Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o zwiększenie udziału obszaru, który powinien podlegać rocznemu zmianowaniu upraw w ramach ekoschematów. Władze hiszpańskie zwiększyły minimalny udział z 40% do 50%.

Państwa członkowskie częściowo zastosowały się do sugestii Komisji

- Irlandia:** Komisja zwróciła uwagę na niewielką wartość ekologiczną niektórych praktyk przewidzianych w jedynym ekoschemacie zaproponowanym przez Irlandię. Wprawdzie władze irlandzkie zastryżły wymogi dotyczące niektórych praktyk, lecz w większej części zachowały ekoschemat w pierwotnej formie, ponieważ ich strategia skupiała się na maksymalizacji udziału rolników.
- Hiszpania:** Komisja zwróciła się do Hiszpanii o zwiększenie minimalnego odsetka oszczędności wody, jaki ma być osiągnięty dzięki ulepszeniu istniejących systemów nawadniania poza gospodarstwami, z 5% do 10%. Ostatecznie odsetek ten ustalono w planie na poziomie 7%.

Państwa członkowskie zasadniczo podtrzymały swoje pierwotne propozycje

- Hiszpania:** Komisja zaleciła włączenie większej liczby regionów do działań na rzecz rozwiązań alternatywnych dla chemicznego zwalczania agrofagów. Władze hiszpańskie nie zmieniły planu, ponieważ ich zdaniem rolnictwo ekologiczne – przewidziane dla wszystkich regionów – już przyczyniło się do osiągnięcia tego celu.
- Francja:** Komisja stanowczo zachęcała Francję do zwiększenia finansowania z EFRROW przeznaczonego na rzecz środowiska i klimatu powyżej minimalnego poziomu wymaganego na mocy rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR. Wprowadzona w następstwie uwagi zmiana była znikoma, a władze francuskie stwierdziły, że spełniły obowiązujące wymogi prawne.

Odwołania do polityk krajowych poza planami

Irlandia: Komisja stwierdziła, że działania przewidziane w planie w celu uporania się z presją sektora mleczarskiego na środowisko i klimat mogą być niewystarczające. W odpowiedzi Irlandia odwołała się do szeregu uzupełniających inicjatyw krajowych mających na celu rozwiązanie tych problemów, takich jak irlandzki plan działania na rzecz klimatu. Komisja nie sprawuje kontroli nad takimi działaniami.

35 Również w [sprawozdaniu sporządzonym na zlecenie Parlamentu Europejskiego](#), obejmującym wszystkie cele WPR, w tym klimat i środowisko, stwierdzono, że „odpowiedzi państw członkowskich na pisma z uwagami świadczą o stosunkowo małej chęci wdrożenia bardziej znaczących i aktualnych uwag zgłoszonych przez Komisję Europejską”. W sprawozdaniu zauważono, że państwa członkowskie podały różne przyczyny takiego stanu rzeczy, m.in. zwiększoną pomocniczość obowiązującą w obecnym okresie WPR, ograniczenia wynikające z obowiązujących ram prawnych czy konieczność jak najszybszego zatwierdzenia planów. Odnosi się to również do przejścia od wykorzystania interwencji WPR w celu zaspokajania potrzeb do stosowania instrumentów polityki spoza WPR, takich jak polityki krajowe. Komisja potwierdziła, że w związku z uwagami nie wprowadzono do planów żadnych radykalnych bądź strukturalnych zmian. Odniosła się także do faktu, że państwa członkowskie dążą do osiągnięcia swoich celów przez uruchomienie zasobów nieujętych w planach lub za pośrednictwem polityk i instrumentów krajowych¹¹.

Ogólnie rzecz biorąc, zatwierdzone plany są bardziej ekologiczne, ale nie jest to istotna zmiana

36 Nowa zielona architektura przyczynia się do wzmocnienia ekologicznego charakteru planów (zob. pkt 27). Trybunał sprawdził, czy wykorzystano ten potencjał, i stwierdził „znacznie” podniesiony poziom ambicji w zakresie trzech głównych elementów zielonej architektury w porównaniu z poprzednim okresem.

¹¹ Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Centrum Multimedialne Parlamentu Europejskiego (europa.eu), 29.6.2023, od 9:25.

Wzmocniona warunkowość

37 Cztery państwa członkowskie objęte kontrolą Trybunału wprowadziły bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie norm GAEC i wymogów SMR niż te, które obowiązywały w ramach zasady wzajemnej zgodności w poprzedniej WPR (zob. [rys. 9](#)). W [ramce 2](#) przedstawiono kilka przykładów. W [załączniku II](#) porównano oba okresy WPR.

Ramka 2

Przykłady bardziej rygorystycznych wymogów w planach

W Hiszpanii i Francji strefy buforowe wzdłuż cieków wodnych muszą być obecnie pokryte trawą. Pomaga to zatrzymać wodę i chronić glebę przed przesączaniem pestycydów.

W Irlandii, Hiszpanii i Polsce zwiększono szerokość stref buforowych.

We wszystkich czterech państwach objętych przeglądem powiększono obszar, na którym obowiązują wymogi ograniczające erozję gleby.

38 W nowej normie GAEC i czterech zaktualizowanych wymogach dotyczących zazieleniania (zob. pkt [24](#)) wprowadzono potencjalnie pozytywne zmiany, takie jak obowiązkowe zmianowanie upraw, jednak potencjalnych korzyści w zakresie środowiska i klimatu nie wykorzystano w pełni w planach 27 państw członkowskich pod dwoma względami.

39 Po pierwsze, państwa członkowskie wykorzystywały przepisy rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR, aby ograniczyć stosowanie niektórych wymogów lub opóźnić ich wprowadzenie. Na przykład wszystkie państwa członkowskie zwolniły niektórych beneficjentów z wymogu zmianowania upraw (GAEC 7), a 24 uczyniły to w odniesieniu do minimalnego udziału obszarów lub elementów nieprodukcyjnych (GAEC 8). 16 państw członkowskich odroczyło wymóg ochrony torfowisk i terenów podmokłych (GAEC 2) do 2024 lub 2025 r., ponieważ obszary te nie zostały w pełni zmapowane. Należą do nich Irlandia i Polska, które emitują znaczne ilości gazów cieplarnianych z rolnictwa na torfowiskach¹².

¹² Greifswald Mire Centre, „Briefing paper on the role of peatlands in the new European Common Agricultural Policy (CAP)”, listopad 2019 r.

40 Po drugie, państwa członkowskie mają swobodę definiowania norm GAEC. Nie zawsze robiły to w sposób, który maksymalizował potencjał tych norm w zakresie środowiska i klimatu (zob. przykłady w [ramce 3](#)). W obu przypadkach państwa członkowskie powołały się na względy takie jak potrzeba zachowania rentowności niektórych gospodarstw oraz brak rynku dla upraw alternatywnych.

Ramka 3

Państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni potencjału niektórych norm GAEC

Norma GAEC 7 ujęta w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR przewiduje zmianowanie upraw, praktykę korzystną dla jakości gleby. W swoich planach większość państw członkowskich – w tym cztery wybrane do kontroli – wymaga od beneficjentów zmiany uprawy głównej dopiero po trzech latach lub zmiany uprawy głównej co roku tylko na części gruntów rolnych.

22 państwa członkowskie, w tym Irlandia i Polska, ustaliły w swoich planach, że należy przestrzegać wymogu utrzymywania trwałych użytków zielonych w oparciu o proporcję trwałych użytków zielonych do użytków rolnych na poziomie krajowym (GAEC 1). Uważa się, że korzystniejszy byłby wybór poziomu regionalnego – jak w Hiszpanii i Francji – lub poziomu gospodarstwa, ponieważ ogranicza to zmiany sposobu użytkowania gruntów¹³.

Ekoschematy

41 W trakcie przeglądu czterech wybranych planów Trybunał stwierdził, że w Irlandii i Francji ekoschematy stanowiły w większości kontynuację dotychczasowych ekologicznych praktyk rolniczych. W Hiszpanii i Polsce Trybunał znalazł przykłady, które umożliwiły upowszechnienie ekologicznych praktyk, jednak brak było danych pozwalających na ocenę ogólnej zmiany spowodowanej przez ekoschematy (zob. [ramka 4](#)).

¹³ Komisja Europejska, „Impact of the CAP on biodiversity, soil and water (natural resources)”, SWD(2021) 425 final, grudzień 2021 r., s. 34; Ministerstwo ds. Transformacji Ekologicznej i Wyzwań Demograficznych, [uchwała z dnia 7 grudnia 2022 r.](#), s. 188171; Komisja Europejska, „Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023-2027”, listopad 2023 r., s. 538.

Ramka 4

Zróznicowany potencjał zmian w ekoschematach

Przykłady upowszechniania praktyk ekologicznych

- W ramach szeregu hiszpańskich ekoschematów przewidziano wsparcie na rzecz okrywania pewnych rodzajów gruntów rolnych, takich jak gaje oliwne, winnice i sady, odpadami roślinnymi lub odpadami z przycinania, co poprawia jakość gleby i ogranicza erozję. Wspomniane ekoschematy umożliwiły zwiększenie obszaru objętego tą praktyką z dotychczasowych 1,3 mln hektarów do 2,4 mln hektarów.

Kontynuacja dotychczasowych praktyk rolniczych

- Jak wykazano w niedawno opublikowanym badaniu¹⁴, prawie wszyscy rolnicy (99,9%) we Francji mogą otrzymać płatność bez konieczności zmiany praktyk.
- W Irlandii nowa stawka wsparcia to jednolita stała stawka przyznawana rolnikom, którzy wdrażają dwie praktyki standardowe lub jedną praktykę udoskonaloną, które wybierane są z listy ośmiu praktyk. Władze irlandzkie wyjaśniły Trybunałowi, że 91% rolników stosowało praktyki udoskonalone jeszcze przed rozpoczęciem nowego okresu WPR.
- Potwierdziły to informacje zwrotne, które Trybunał uzyskał na miejscu od rolników z Francji i Irlandii. 12 rolników, u których przeprowadzono wizyty, a którzy złożyli wnioski o skorzystanie z ekoschematów, poinformowało Trybunał, że ekoschematy te stanowią kontynuację praktyk, które stosowali już dotychczas.

42 Ekoschematy są dobrowolne, a ich oddziaływanie będzie zależeć od stopnia wykorzystania przez rolników. Osiągnięcie zarówno wysokiego wskaźnika wykorzystania i jednocześnie wyższego poziomu ambicji może okazać się trudne. Na przykład w Niemczech wskaźnik wykorzystania jest szczególnie niski. Według szacunków Trybunału ekoschematami objęto nie więcej niż 66% planowanej powierzchni. Władze zmieniły plan 30 listopada 2023 r., łagodząc niektóre wymogi środowiskowe i podnosząc stawkę płatności, aby skłonić do szerszego wykorzystania proponowanych działań.

¹⁴ Lassalas M. i in., „The declination of the new Common Agricultural Policy in France will not be environmentally ambitious”. Odczyt na XVII kongresie EAAE w Rennes, Francja, 29 sierpnia–1 września 2023 r.

Wkład EFRROW w działania na rzecz środowiska i klimatu

43 Trybunał przeanalizował w czterech skontrolowanych planach koncepcję głównych interwencji EFRROW: „zobowiązań związanych ze środowiskiem, klimatem i innych zobowiązań w dziedzinie zarządzania”, „wsparcia dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi” oraz „wsparcia dla obszarów ze szczególnymi niedogodnościami”. Kontrolerzy chcieli ocenić potencjał tych interwencji w zakresie zapewniania korzyści dla środowiska i klimatu. Na interwencje te przypada ponad 80% budżetu EFRROW przeznaczanego w planach na klimat i środowisko, pozostałe 20% zaś przypada na działania inwestycyjne, które mogą wnieść wkład w poprawę stanu klimatu i środowiska, ale często są definiowane bardzo szeroko, co utrudnia ocenę tego wkładu i porównanie okresów.

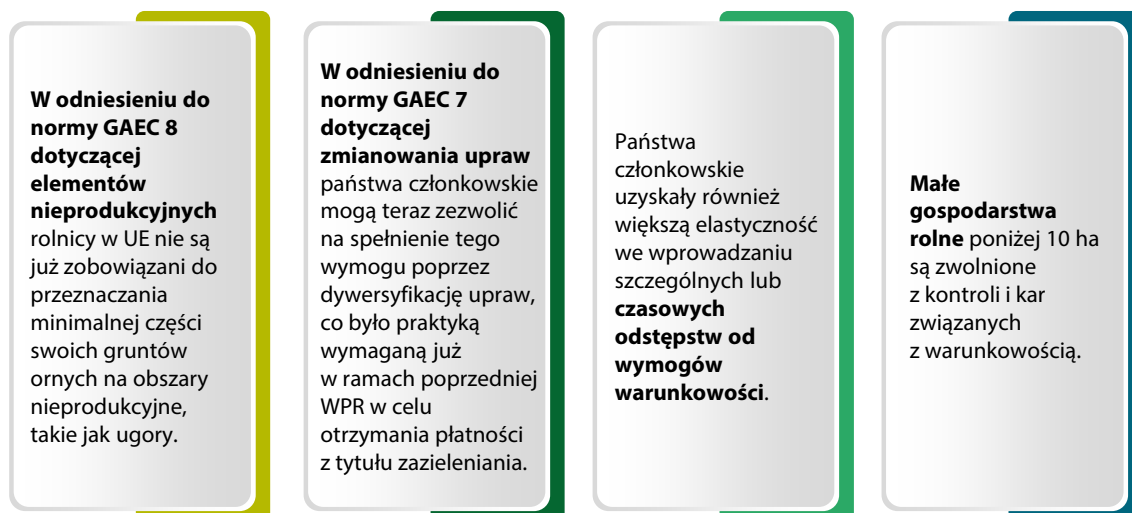
44 Z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że obszar rolnictwa ekologicznego objęty wsparciem zwiększył się oraz że w planach uwzględniono pewne nowe, korzystne interwencje proekologiczne w ramach EFRROW, takie jak interwencja mająca na celu wynagrodzenie za stan siedlisk (oparta na rezultatach) w Irlandii i nowa interwencja mająca na celu zwiększenie różnorodności biologicznej na gruntach ornych w Polsce. Mimo to wiele interwencji EFRROW jest podobnych do tych z poprzedniego okresu.

45 Wskaźniki wykonania zmieniły się w istotny sposób między dwoma okresami WPR, co po części wynika z nowej zielonej architektury WPR. Sprawia to, że nie sposób wykorzystać tych wskaźników do dokonania rzetelnego porównania ambicji ekologicznych między dwoma okresami w przypadku interwencji na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

W odpowiedzi na żądania rolników UE złagodziła wymogi dotyczące warunkowości

46 W pierwszym kwartale 2024 r. rolnicy w całej UE zorganizowali protesty dotyczące szeregu zróżnicowanych kwestii, w tym przeciwko koncepcji WPR na lata 2023–2027. W odpowiedzi na żądania rolników Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia UE łagodzącego niektóre wymogi dotyczące warunkowości. Zostało ono przyjęte przez Parlament Europejski i Radę w maju 2024 r. (zob. [rys. 13](#)).

Rys. 13 – Rozwiązania ograniczające warunkowość wprowadzone w 2024 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1468.

47 Choć zmiany te ułatwiają rolnikom spełnienie wymogów dotyczących warunkowości, zarazem zapewniają mniejsze korzyści dla środowiska i klimatu. Na przykład zmianowanie upraw (GAEC 7), które miało przynieść dodatkowe korzyści pod względem jakości gleby, stało się obecnie opcjonalne. Celem normy GAEC 8 była poprawa różnorodności biologicznej przez wprowadzenie wymogu przeznaczania minimalnego udziału gruntów na elementy nieprodukcyjne, ale nie jest to już wymagane. Państwa członkowskie muszą zamiast tego zaoferować wsparcie na rzecz obszarów nieprodukcyjnych i nowych elementów krajobrazu w ramach ekoschematów. Stosowanie ekoschematów pozostaje jednak dla rolników dobrowolne, w związku z czym odbędzie się to prawdopodobnie kosztem innych działań ekologicznych. Ponadto usunięto wymóg minimalnego udziału obszarów nieprodukcyjnych.

Plany nie są odpowiednio dostosowane do celów Zielonego Ładu

48 W Europejskim Zielonym Ładzie uznano WPR na lata 2023–2027 za kluczowe narzędzie wspierania wysiłków na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej. Trybunał zweryfikował, czy:

- o cele Zielonego Ładu (zob. pkt **06** i **07**) znalazły odzwierciedlenie w przepisach dotyczących WPR;
- o dokonana przez Komisję ocena planów zapewniła zgodność z celami Zielonego Ładu;

- o plany wnoszą znaczny wkład w osiągnięcie celów Zielonego Ładu;
- o plany obejmowały kluczowe praktyki rolnicze przyczyniające się do osiągnięcia szerszych celów Zielonego Ładu.

Cele Europejskiego Zielonego Ładu nie zostały włączone do przepisów dotyczących WPR

49 Pięć celów Zielonego Ładu istotnych dla rolnictwa odnosi się do klimatu i środowiska, jak pokazano na [rys. 4](#). Trybunał ocenił, w jaki sposób cele te zostały uwzględnione w przepisach dotyczących WPR.

50 Przepisy dotyczące WPR powstawały w czasie, gdy opracowywano Zielony Ład (zob. [rys. 5](#)). Komisja przedstawiła wnioski w sprawie przepisów dotyczących WPR w czerwcu 2018 r., a przyjęto je w grudniu 2021 r., [komunikat w sprawie Zielonego Ładu](#) wydano natomiast w grudniu 2019 r. Cztery niewiążące cele ilościowe dotyczące środowiska w ramach Zielonego Ładu określono w maju 2020 r. w strategii „Od pola do stołu” oraz w unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności. W lipcu 2021 r. weszło w życie [Europejskie prawo o klimacie](#), wprowadzając wiążący cel Zielonego Ładu, zgodnie z którym do 2030 r. emisja gazów cieplarnianych ma zostać zredukowana o 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r.

51 W rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR wspomniano, że plany powinny przyczyniać się do osiągnięcia celów Zielonego Ładu¹⁵, ale nie wprowadzono żadnych szczególnych wymagań w tym względzie. Jak wynika z szeregu opublikowanych badań¹⁶, znaczenie celów Zielonego Ładu nie znajduje odzwierciedlenia w nowych przepisach dotyczących WPR.

¹⁵ Motywy 122 i 123 oraz art. 109 ust. 2 lit. a) ppkt (v) [rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR](#).

¹⁶ Cuadros-Casanova I. i in., „Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal”, styczeń 2023 r.; Guyomard H. i in., „Research for AGRI Committee – The Green Deal and the CAP: policy implications to adapt farming practices and to preserve the EU’s natural resources”, Parlament Europejski, 2020 r.

Ze względu na brak szacunków ilościowych Komisja nie była w stanie zmierzyć wkładu planów w osiągnięcie celów Europejskiego Zielonego Ładu

52 Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja oceniła, czy plany są dostosowane pod względem spójności do celów Zielonego Ładu na rok 2030.

53 W rozporządzeniu nie nałożono na państwa członkowskie wymogu uwzględniania w planach celów ani szacunkowych wkładów WPR w odniesieniu do realizacji Zielonego Ładu, a Komisja nie wnioskowała, by takie cele lub szacunkowe wkłady ujęto. W przypadku rolnictwa ekologicznego przepisy wymagały jednak od państw członkowskich stosowania wskaźnika rezultatu, który umożliwiłby ocenę wkładu planów w osiągnięciu celu Zielonego Ładu. Poza rolnictwem ekologicznym i kilkoma wyjątkami (zob. przykład w [ramce 5](#)) państwa członkowskie nie przedstawiły szacunkowego wkładu, jaki same plany miały wnieść w osiągnięciu celów Zielonego Ładu (zob. [załącznik IV](#)). Cztery państwa członkowskie objęte próbą wskazały na problemy w tym względzie, takie jak brak wspólnych definicji i metod dokonywania takich szacunków.

Ramka 5

Wkład planów w osiągnięciu celów Zielonego Ładu

W planie francuskim stwierdzono, że według szacunków stowarzyszenia badawczego CITEPA działania podjęte w ramach planów umożliwią ograniczenie emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa w 2030 r. o 9–11% w porównaniu z poziomem z 2015 r. Nastąpi to przez:

- ograniczenie emisji podtlenku azotu o 10–12%;
- ograniczenie emisji metanu o 9–12%.

54 Komisja zwróciła się do państw członkowskich o uwzględnienie w ich planach „precyzyjnych wartości krajowych” w odniesieniu do celów środowiskowych Zielonego Ładu. Te wartości krajowe miały obejmować wszystkie działania państw członkowskich, a nie tylko WPR. Jak podkreślono również w badaniu zleconym przez Parlament¹⁷, pomimo apelu Komisji większość państw członkowskich nie podała w swoich planach wartości krajowych, z wyjątkiem tych odnoszących się do rolnictwa ekologicznego (zob. [załącznik IV](#)).

¹⁷ Münch A. i in., 2023, s. 65.

55 Państwa członkowskie przedstawiły jakościowe wyjaśnienia na temat tego, w jaki sposób sporządzone przez nie plany są dostosowane do celów Zielonego Ładu, przy czym miały one różny stopień szczegółowości. Ponadto Komisja uznała, że cztery wskaźniki rezultatu są powiązane z celami środowiskowymi Zielonego Ładu¹⁸ (zob. [załącznik V](#)).

56 Przeprowadzona przez Trybunał analiza dokonanej przez Komisję oceny zgodności planów z celami Zielonego Ładu na 2030 r. pokazuje, że Komisja nie może – z wyjątkiem rolnictwa ekologicznego – zmierzyć wkładu planów w osiągnięcie celów, a zatem nie może zweryfikować, czy są one zgodne z celami.

Osiągnięcie celów Zielonego Ładu w dużej mierze zależy od działań poza WPR

57 Aby ocenić wkład planów w osiągnięcie celów Zielonego Ładu, Trybunał zbadał cele na lata 2023–2027 wyznaczone w odniesieniu do powiązanych wskaźników rezultatu WPR (zob. [tabela 1](#)) i wymogi warunkowości. Są to wskaźniki rezultatu uznane przez Komisję za powiązane z celami Zielonego Ładu (zob. pkt [55](#)) oraz dwa dodatkowe wskaźniki rezultatu, które zdaniem Trybunału można w całości powiązać z redukcją emisji gazów cieplarnianych.

¹⁸ Komisja Europejska, „Analysis of links between CAP Reform and Green Deal”, maj 2020 r.

Tabela 1 – Wskaźniki rezultatu odnoszące się do celów Zielonego Ładu w wybranych państwach członkowskich

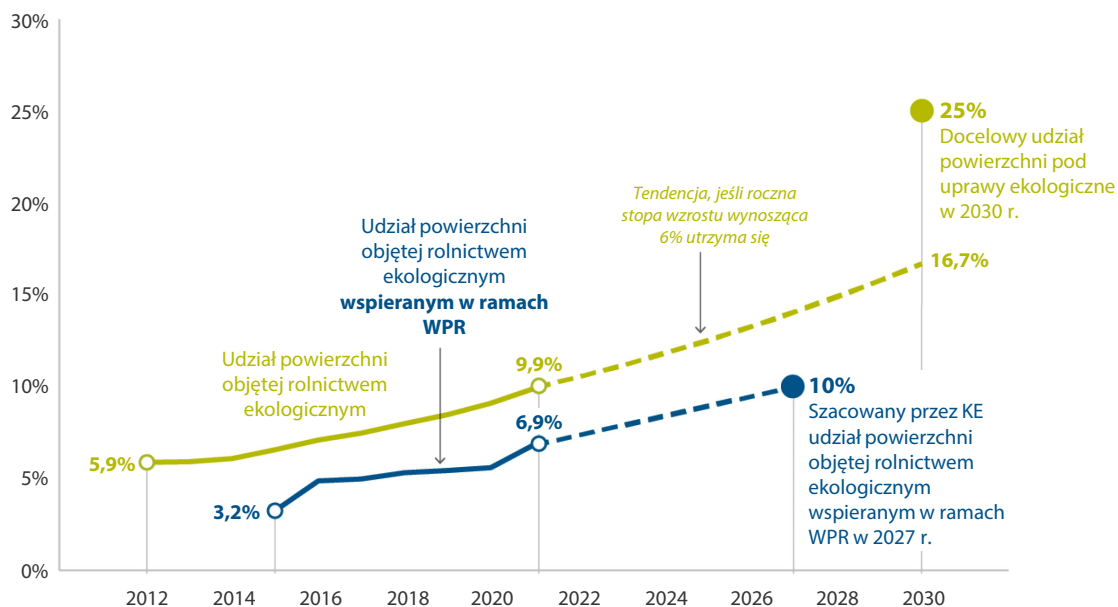
Cele na okres WPR 2023–2027	R.29 – Rozwój rolnictwa ekologicznego (odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)	R.22 – Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi (odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)	R.24 – Zrównoważone i ograniczone stosowanie pestycydów (odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)	R.34 – Zachowanie elementów krajobrazu (odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)	R.13 – Ograniczenie emisji w sektorze zwierząt gospodarskich (odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza)	R.14 – Składowanie węgla w glebie i biomasie (odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych)
Irlandia	7,5%	42,4%	7,5%	4,7%	–	8,9%
Hiszpania	5,1%	5,6%	4,6%	0,3%	0,1%	32,1%
Francja	11,7%	1,1%	61,1%	0,3%	–	26,2%
Polska	4,5%	27,0%	9,4%	0,2%	–	38,0%
UE razem	10%	15,2%	26,8%	1,8%	2,4%	35,1%

Uwaga: przedstawione cele pochodzą z pierwszych zatwierdzonych planów i zależą od działań wybranych przez poszczególne państwa członkowskie. Cele te stanowią najważniejszy kamień milowy przewidziany na okres WPR 2023–2027.

Źródło: plany strategiczne WPR.

58 W przypadku rolnictwa ekologicznego Komisja przyjęła za punkt wyjścia podane w planach wartości docelowe dla wskaźnika rezultatu **R.29** i oszacowała, że do 2027 r. dzięki wsparciu w ramach WPR uprawy ekologiczne będą zajmować w całej UE 10% powierzchni użytków rolnych. Mimo że planowane jest znaczne zwiększenie obszaru objętego wsparciem w ramach WPR na lata 2023–2027, cel Zielonego Ładu zakładający, że do 2030 r. uprawy ekologiczne będą zajmować 25% gruntów wydaje się bardzo trudny do osiągnięcia (zob. [rys. 14](#)). W niedawno opublikowanym [sprawozdaniu specjalnym 19/2024](#) na temat rolnictwa ekologicznego w UE Trybunał wykazał, że osiągnięcie tego celu wymagałoby podwojenia tempa upowszechniania praktyk rolnictwa ekologicznego. [EEA](#) zauważa, że osiągnięcie celu 25% do 2030 r. jest „bardzo mało prawdopodobne”.

Rys. 14 – Udział użytków rolnych w UE objętych rolnictwem ekologicznym, 2012–2021 i cele (do 2027 r. i 2030 r.)

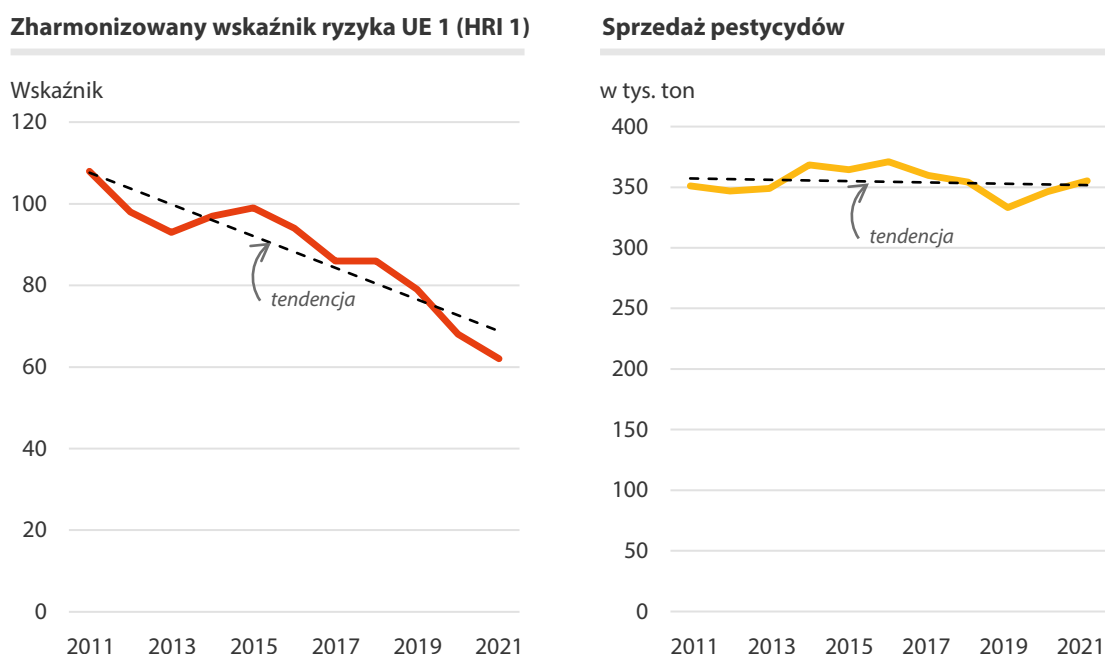


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji i danych Eurostatu oraz planów.

59 Zgodnie z planami do 2027 r. 15,2% użytków rolnych w UE powinno być objętych zrównoważoną gospodarką składnikami odżywczymi (wskaźnik rezultatu **R.22**). Wiąże się to z celem Zielonego Ładu, jakim jest ograniczenie utraty składników odżywczych o 50% do 2030 r. Warunkowość, a w szczególności wymóg SMR dotyczący wdrożenia dyrektywy azotanowej, jest również istotna dla osiągnięcia celu Zielonego Ładu, ale w niedawno opublikowanym [sprawozdaniu specjalnym 19/2023](#) Trybunał stwierdził, że w WPR na lata 2023–2027 nie wprowadzono wystarczających zmian w zasadach warunkowości dotyczących ochrony gleby. Ponadto w [niedawno opublikowanym badaniu EEA](#) stwierdzono, że od 2000 r. poczyniono niewielkie postępy w zakresie stężenia azotu w wodach podziemnych oraz że „zmniejszenie do 2030 r. utraty składników odżywczych do wód gruntowych o 50% w całej UE pozostaje mało prawdopodobne i niepewne”.

60 Warunkowość – w szczególności wymogi SMR dotyczące stosowania środków ochrony roślin i obowiązkowego zmianowania upraw – ma znaczenie dla celu Zielonego Ładu, jakim jest ograniczenie stosowania pestycydów i całkowitego związanego z nimi ryzyka o 50% do 2030 r. Państwa członkowskie zamierzają również objąć 26,8% użytków rolnych UE zrównoważonym i ograniczonym stosowaniem pestycydów (wskaźnik rezultatu **R.24**). Komisja poinformowała, że podczas przeglądu planów nie zidentyfikowała żadnych ekoschematów, których wdrożenie byłoby traktowane priorytetowo na obszarach o wysokim poziomie stosowania pestycydów i związanego z nimi ryzyka¹⁹. Co więcej, chociaż „zharmonizowany wskaźnik ryzyka UE” monitorowany przez Eurostat wskazuje na ciągłe postępy (zob. [rys. 15](#)), Trybunał stwierdził w [sprawozdaniu specjalnym 05/2020](#), że wykorzystywane metody skutkują przeszacowaniem zmniejszenia zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów. W rzeczywistości sprzedaż pestycydów (w tonach) utrzymuje się od 2011 r. na stosunkowo stałym poziomie (zob. [rys. 15](#)). Zapowiedź, że wniosek dotyczący [rozporządzenia w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów](#) zostanie wycofany (zob. pkt [07](#)) stanowi kolejne wyzwanie dla osiągnięcia przedmiotowego celu Zielonego Ładu.

Rys. 15 – Wskaźnik stosowania pestycydów i ryzyka związanego z nimi oraz sprzedaż pestycydów w UE-27 (2011–2021)



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Eurostatu oraz [dane Eurostatu](#).

¹⁹ Badanie Komisji Europejskiej pt. „Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023–2027”, listopad 2023 r., s. 561.

61 Osiągnięcie celu Zielonego Ładu, jakim jest przeznaczenie 10% obszaru na ochronę elementów krajobrazu o dużej różnorodności (w tym niektórych gruntów ugorowanych) będzie w dużej mierze zależęć od znacznego przekroczenia minimalnego obszaru wymaganego na mocy normy GAEC 8 (4%), której wymogi zostały obecnie rozluźnione (zob. pkt 46). Przewidziane w planach ekoschematy i środki rozwoju obszarów wiejskich mają na celu zachowanie elementów krajobrazu na 1,8% użytków rolnych UE (wskaźnik rezultatu R.34). W swoich pismach z uwagami skierowanych do [Hiszpanii](#), [Francji](#) i [Polski](#) Komisja zauważyła, że docelowe wartości tego wskaźnika są zbyt niskie. Mimo to w ostatecznych wersjach planów są one jeszcze niższe ze względu na czynniki takie jak początkowe przeszacowania. Komisja przyznaje, że w niektórych przypadkach poziomy docelowe określone w planach wydają się ograniczone²⁰, jeśli chodzi o ochronę różnorodności biologicznej, i dostrzega, że „na takie działania należy położyć większy nacisk”²¹, aby zwiększyć obecność elementów krajobrazu o dużej różnorodności.

62 Jeśli chodzi o łagodzenie zmiany klimatu, plany obejmują środki mające na celu zwalczanie emisji gazów cieplarnianych, zarówno przez redukcję emisji u źródła (**R.13**), jak i przez zwiększenie pochłaniaczy dwutlenku węgla (**R.14**). Jak wynika ze zagregowanego unijnego poziomu docelowego dla wskaźnika **R.13**, działania mające na celu ograniczenie emisji w sektorze produkcji zwierzęcej będą mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do 2,4% tych zwierząt w UE, przy czym sam ten sektor odpowiada za 58% emisji z rolnictwa. Państwa członkowskie podawały powody tego stanu rzeczy takie jak trudność w opracowaniu koncepcji interwencji w powiązaniu z liczbą zwierząt gospodarskich lub obliczaniem i zgłaszaniem osiągnięć. [Według EEA](#) „sektor rolny wymaga znacznych dodatkowych wysiłków, biorąc pod uwagę ograniczony postęp, jakiego dokonano w ostatnich latach”.

²⁰ Komisja Europejska, „Assessment of joint efforts for 2023-2027: executive summary”, listopad 2023 r., s. 5.

²¹ Komisja Europejska, [sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Podsumowanie planów strategicznych WPR na lata 2023–2027: wspólne wysiłki i zbiorcze ambicje”](#), listopad 2023 r., s. 8.

63 W zakresie składowania dwutlenku węgla zagregowany unijny poziom docelowy dla wskaźnika R.14 wynosi 35% (odsetek dostępnych gruntów, na których będą realizowane działania). Jeśli chodzi o państwa członkowskie wybrane do kontroli, Komisja oceniła cel Irlandii (8,9%) jako mało ambitny, lecz Irlandia go nie zmieniła. Nowe wymogi warunkowości, w szczególności norma GAEC 2 dotycząca ochrony torfowisk, również wniosą – po dozwolonym odroczeniu wdrożenia (zob. pkt 39) – wkład w działania na rzecz składowania dwutlenku węgla. EEA stwierdza, że „prognozy dotyczące gazów cieplarnianych przedłożone przez państwa członkowskie w marcu 2023 r. przewidują dalsze zwiększenie pochłaniaczy dwutlenku węgla, ale nie w takim tempie, które pozwoliłoby na osiągnięcie poziomu docelowego do 2030 r.”.

64 W sprawozdaniu dotyczącym wspólnych wysiłków z 2023 r. Komisja stwierdziła, że w przypadku rolnictwa ekologicznego plany w znacznym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów Zielonego Ładu, a w przypadku pozostałych celów cechują się „dużym potencjałem”²². Z kolei z badań²³ wynika, że obecny kształt WPR może nie być wystarczający dla osiągnięcia celów, co znajduje potwierdzenie w przeprowadzonej przez Trybunał analizie planów. Z ogólnej oceny, której dokonał Trybunał, wynika bowiem, że chociaż plany w pewnym stopniu wnoszą wkład w cele Zielonego Ładu, ich osiągnięcie w dużej mierze zależy od działań poza WPR.

Niektóre praktyki rolnicze mające istotne znaczenie dla realizacji celów Zielonego Ładu nie zostały w wystarczającym stopniu uwzględnione w czterech planach wybranych do analizy

65 Chociaż w planach określono koncepcję polityki na lata 2023–2027, wyzwania klimatyczne i środowiskowe związane z rolnictwem mają charakter długoterminowy. Zielony Ład stanowi, że plany „powinny prowadzić do stosowania zrównoważonych praktyk”. Komisja i eksperci zidentyfikowali różne kluczowe praktyki, a Komisja odnosiła się do wielu z tych praktyk w toku opracowywania planów. Trybunał zbadał, czy w czterech planach objętych próbą promowano takie praktyki.

²² Komisja Europejska, [sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Podsumowanie planów strategicznych WPR na lata 2023–2027: wspólne wysiłki i zbiorcze ambicje”](#), listopad 2023 r., s. 6–9.

²³ OECD, [„Policies for the Future of Farming and Food in the European Union, OECD Agriculture and Food Policy Reviews”](#), październik 2023 r., s. 11; Pe’er i in., [„How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts”](#), czerwiec 2022 r.; Cuadros-Casanova I i in., [„Opportunities and challenges for Common Agricultural Policy reform to support the European Green Deal”](#), styczeń 2023 r.

66 Kontrolerzy Trybunału ustalili, że plany rzeczywiście zawierają pewne kluczowe praktyki związane na przykład z ekstensywnym wypasem, gospodarowaniem obornikiem, rolnictwem precyzyjnym, uprawami okrywowymi, uprawą uproszczoną i działaniami na rzecz zachowania różnorodności biologicznej. Niemniej w czterech planach zbadanych przez Trybunał niektóre inne kluczowe praktyki uwzględniono w jedynie bardzo niewielkim zakresie (jak pokazano poniżej).

67 Emisje metanu pochodzące z fermentacji jelitowej odpowiadają za prawie połowę całkowitych emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa²⁴. W czterech badanych planach tego obszaru dotyczy jednak bardzo niewiele interwencji (zob. pkt **62**). Jak stwierdził Trybunał w [sprawozdaniu specjalnym 16/2021](#), również odtwarzanie torfowisk jest uznawane za skuteczny sposób ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Irlandia i Polska posiadają duże obszary torfowisk, ale w ich planach prawie nie uwzględnia się odtwarzania torfowisk.

68 W [badaniu JRC z 2020 r.](#) mowa jest o innych rozwiązaniach przeciwdziałających zmianie klimatu, takich jak wykorzystanie beztlenowych komór fermentacyjnych do produkcji biogazu z obornika lub inhibitorów nityfikacji, które zmniejszają emisję gazów cieplarnianych i straty azotanów. Dwa z czterech państw członkowskich objętych próbą uwzględniły w swoich planach jasno określone działania (Polska) lub opcje (Hiszpania) dotyczące beztlenowych komór fermentacyjnych. W żadnym z planów nie wspomina się jednak wprost o działaniach dotyczących inhibitorów nityfikacji.

²⁴ Europejska Agencja Środowiska, październik 2023 r.

69 W strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu zauważono, że „narasta częstotliwość i dotkliwość ekstremalnych zdarzeń pogodowych i warunków klimatycznych” oraz że kluczową stosowną praktyką jest przestawienie się na uprawy lepiej przystosowane do suszy. Hiszpania zaplanowała jedną interwencję obejmującą uprawy odporne na suszę, ale jedynie jako opcję, podczas gdy w pozostałych trzech planach objętych próbą Trybunał nie znalazł żadnych odrębnych działań wspierających tę praktykę. W niektórych przypadkach plany opierają się na inwestycjach w infrastrukturę nawadniania, której skuteczność w ograniczaniu całkowitego zużycia wody nie jest jasna²⁵. W sprawozdaniu dotyczącym wspólnych wysiłków przyznano, że można było w większym stopniu promować przejście na struktury upraw bardziej odporne na suszę²⁶.

70 Powiązanie płatności z kombinacją praktyk przystosowawczych również uznaje się za bardziej odpowiednie na potrzeby radzenia sobie z ekstremalnymi zjawiskami klimatycznymi, ale w większości z 28 planów²⁷ – w tym w trzech z czterech państw członkowskich objętych próbą Trybunału – zastosowano prostsze podejście do ekoschematów. Z kolei Polska wprowadziła ekoschemat, w ramach którego rolnicy otrzymują premie za łączenie praktyk.

71 Tworzenie systemów rolno-leśnych jest korzystne dla różnorodności biologicznej, a także dla przystosowania się do zmiany klimatu²⁸. W trzech z czterech planów uwzględniono interwencje odnoszące się konkretnie do systemów rolno-leśnych, ale objęty nimi obszar jest albo nieznan (Francja), albo nieistotny (Polska i Hiszpania) (na przykład w Polsce stanowi jedynie 0,03% gruntów rolnych).

²⁵ Sprawozdanie specjalne Trybunału 20/2021, pkt 77–78; OECD, „Policies for the Future of Farming and Food in Spain, OECD Agriculture and Food Policy Reviews”, czerwiec 2023 r.

²⁶ Badanie Komisji Europejskiej pt. „Mapping and analysis of the CAP Strategic Plans: Assessment of joint efforts for 2023–2027”, listopad 2023 r., s. 553.

²⁷ Devot A. i in., badanie dla Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi pt. „The impact of extreme climate events on agriculture production in the EU”, Parlament Europejski, kwiecień 2023 r., s. 64.

²⁸ EPRS, „Agroforestry in the European Union”, czerwiec 2020 r.

72 Plany obejmują korzystne działania na rzecz różnorodności biologicznej na poziomie gospodarstwa. Niemniej koordynację przestrzenną działań rolników uważa się za bardziej efektywny sposób osiągnięcia większego oddziaływania na środowisko niż nieskoordynowane praktyki wdrażane indywidualnie na poziomie gospodarstwa²⁹. W ujęciu ogólnym współpraca w ramach planów jest nadal słabo rozwinięta, jak stwierdziła Komisja w [sprawozdaniu dotyczącym wspólnych wysiłków w związku z planami](#).

Udoskonalono ramy monitorowania, ale brakuje w nich elementów kluczowych dla oceny efektywności ekologicznej WPR

73 Niniejsza sekcja dotyczy ram monitorowania WPR na lata 2023–2027 mających zastosowanie do klimatu i środowiska. Trybunał zweryfikował, czy:

- o ramy określone w rozporządzeniu obejmują jasne cele WPR i odpowiednie wskaźniki;
- o plany odzwierciedlają te ramy w spójny sposób, a między wskaźnikami i celami stworzono spójne powiązania.

Uproszczone ramy monitorowania, jednak celom brakuje jasności, a wskaźniki dotyczą produktów, a nie rezultatów

74 Trybunał przeanalizował cele ogólne i szczegółowe, a także wskaźniki określone w przepisach dotyczących WPR, aby ocenić, czy umożliwią one odpowiednią sprawozdawczość na temat efektywności ekologicznej WPR. W WPR na lata 2023–2027 zharmonizowano zarówno cele szczegółowe, jak i wskaźniki w ramach dwóch filarów, co oznacza uproszczenie struktury w porównaniu z poprzednim okresem.

75 Jak jednak odnotował Trybunał w [opinii 07/2018](#), same cele szczegółowe, w tym dotyczące klimatu i środowiska, nie są ani jasno określone (np. „Przyczynianie się do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, a także do zrównoważonej energii”), ani powiązane z określonymi ilościowo poziomami docelowymi. Problemy te utrudniają monitorowanie osiągnięcia celów szczegółowych.

²⁹ Pe'er i in., „How can the European Common Agricultural Policy help halt biodiversity loss? Recommendations by over 300 experts”, czerwiec 2022 r.

76 Już w swojej [opinii 07/2018](#) Trybunał stwierdził, że niedostatecznie ukierunkowane cele ogólne mogą utrudnić osiągnięcie sukcesu operacyjnego oraz że jasne i konkretne cele powinny stanowić punkt wyjścia dla ustanowienia skutecznego systemu opartego na wynikach. Z niedawnych badań zleconych przez Komisję AGRI Parlamentu Europejskiego również wynika, że szczegółowe cele WPR nie zostały określone ilościowo na poziomie UE³⁰.

77 Ponadto, jak odnotowano w [opinii Trybunału](#), najczęściej stosowane wskaźniki rezultatu w rzeczywistości mierzą produkty, taki jak udział obszaru, liczba zwierząt lub gospodarstw objętych interwencjami, ale nie mierzą efektów samych interwencji. Przykładowo wskaźnik R.14 mierzy odsetek powierzchni użytków rolnych objętej wspieranymi zobowiązaniami do redukcji emisji lub do utrzymania lub zwiększenia składowania węgla. Nie mówi to jednak nic o efektywności realizowanych działań.

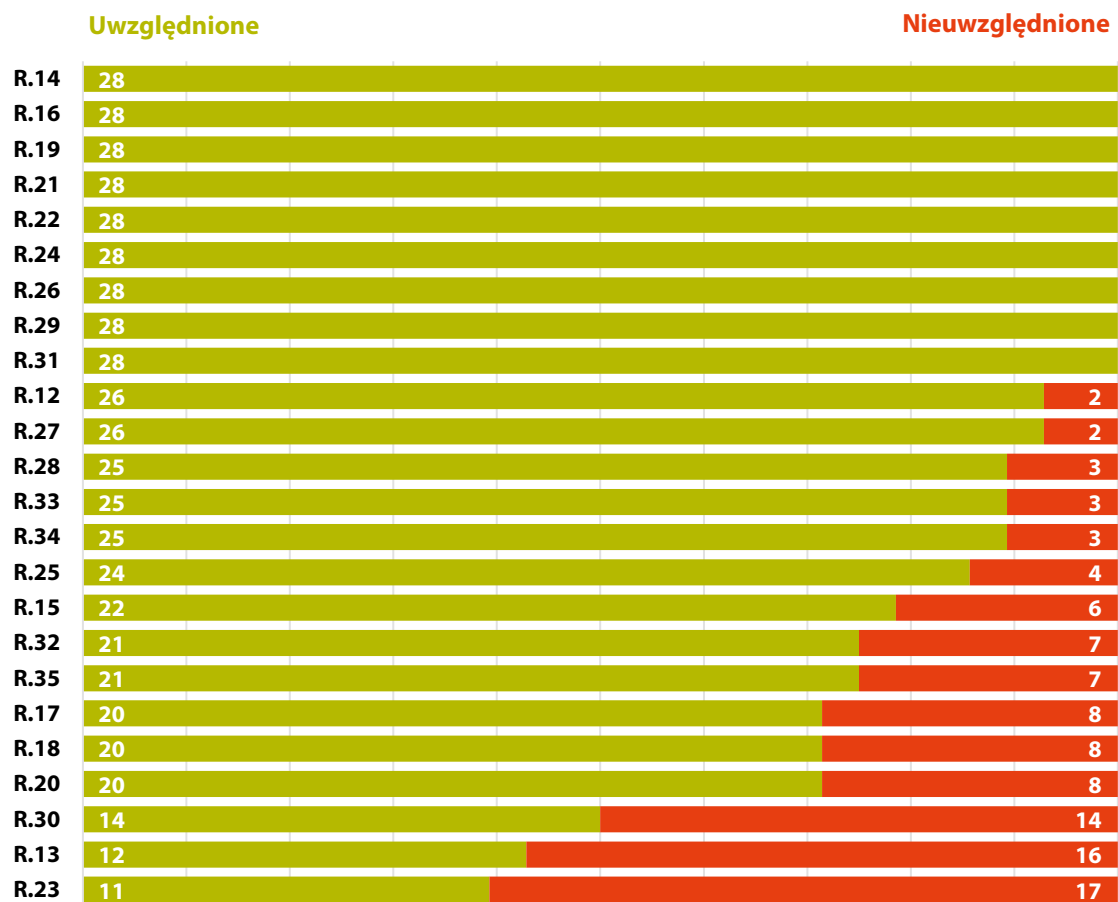
W niektórych planach nie ujęto istotnych wskaźników rezultatu, a sposoby powiązania wskaźników z celami szczegółowymi istotnie się różnią

78 Państwa członkowskie uzyskały pewną elastyczność pod względem stosowania ram monitorowania w swoich planach. Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja sprawdzała, czy wskaźniki klimatyczne i środowiskowe są spójne z oceną potrzeb państw członkowskich, celami szczegółowymi i powiązanymi interwencjami.

79 Trybunał stwierdził, że wskaźniki ujęte w planach znacznie różniły się w poszczególnych państwach członkowskich (zob. [rys. 16](#)). W sumie wszystkie państwa członkowskie wybrały dziewięć z 24 wskaźników klimatycznych i środowiskowych.

³⁰ Münch A. i in., 2023 r.

Rys. 16 – Wskaźniki rezultatu dotyczące klimatu i środowiska ujęte w planach



Uwaga: Belgia przedstawiła jeden plan dla Walonii i jeden dla Flandrii.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

80 Każde z czterech wybranych państw członkowskich określiło kluczowe priorytety dotyczące swoich konkretnych potrzeb, opierając się przy tym na celach szczegółowych. Nie uwzględniły jednak w swoich ostatecznych wersjach planów wszystkich wskaźników istotnych dla tych priorytetów, ponieważ nie przewidziały interwencji mających związek z odpowiednimi wskaźnikami. Na przykład, pomimo uznania redukcji emisji gazów cieplarnianych za priorytet Irlandia, Francja i Polska nie uwzględniły wskaźnika R.13 (ograniczenie emisji w sektorze zwierząt gospodarskich), ponieważ dotyczy on wyłącznie interwencji związanych z liczbą zwierząt gospodarskich, a takie interwencje okazały się dla tych państw członkowskich trudne do opracowania (zob. pkt 62). Hiszpania uznaje za priorytet wystarczającą ilość i dobrą jakość wody, ale nie uwzględniła wskaźnika R.23 (zrównoważone użytkowanie wody). Wskaźnik ten dotyczy wyłącznie interwencji obszarowych, natomiast przewidziane w planie hiszpańskim działania na rzecz zrównoważonej gospodarki wodnej w dużej mierze obejmują inwestycje, dla których nie przewidziano specjalnego wskaźnika dotyczącego zużycia wody.

81 Spośród 24 wskaźników rezultatu związanych ze środowiskiem i klimatem jedynie 13 ma charakter obowiązkowy w kontekście przeglądu realizacji celów przeprowadzanego przez Komisję, na podstawie którego Komisja monitoruje postępy, zwraca się o podjęcie działań naprawczych lub ostatecznie ogranicza bądź zawiesza płatności (zob. [załącznik VI](#)). Komisja początkowo planowała wykorzystać w przeglądzie realizacji celów wszystkie 24 wskaźniki, ale w procesie legislacyjnym liczbę tę ograniczono do 13. Spośród tych 13 tylko siedem zostało wybranych przez wszystkie państwa członkowskie. Zmniejszenie liczby wskaźników będzie utrudnieniem dla miarodajnego przeglądu realizacji celów i może prowadzić do niespójnego traktowania państw członkowskich.

82 Trybunał sprawdził także, w jaki sposób państwa członkowskie powiązały 24 wskaźniki rezultatu z celami szczegółowymi. Powiązania mają na celu umożliwienie prześledzenia zależności przyczynowo-skutkowych. Trybunał stwierdził duże zróżnicowanie powiązań ustanowionych przez państwa członkowskie. Może to utrudnić monitorowanie wkładu planów w realizację celów szczegółowych na poziomie UE.

Wnioski i zalecenia

83 Trybunał stwierdził, że plany na lata 2023–2027 są bardziej ekologiczne niż rozwiązania w poprzednim okresie WPR, ale nie odpowiadają ambicjom UE w dziedzinie klimatu i środowiska, a ponadto brakuje w nich elementów kluczowych dla oceny efektywności ekologicznej.

84 Zielona architektura rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR umożliwia podniesienie poziomu ambicji w zakresie ochrony środowiska i klimatu w ramach WPR, a nowy system warunkowości rozszerza i wzmacnia system wzajemnej zgodności i zazieleniania obowiązujący w poprzedniej WPR. Na tych wzmocnionych wymogach opierają się ekoschematy i interwencje w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, za pomocą których wynagradza się praktyki korzystne dla klimatu i środowiska (pkt [23–27](#)).

85 W WPR na lata 2023–2027 zapewniono państwom członkowskim dużą elastyczność w zakresie uwzględniania zielonej architektury w ich planach. Rolą Komisji było dopilnowanie, aby plany wykazywały „wyższy poziom ambicji”, a jej celem było osiągnięcie znacznego wzrostu tych ambicji. Komisja przedstawiła uwagi do projektów planów. Cztery państwa członkowskie dobrane do próby Trybunału odpowiedziały na wszystkie uwagi zgłoszone przez Komisję, choć często stosowały się sugestii Komisji jedynie częściowo lub wyjaśniały, dlaczego zasadniczo podtrzymały swoje pierwotne propozycje. W wielu przypadkach powoływały się one na uzupełniające polityki krajowe, nad którymi Komisja nie sprawuje kontroli (pkt [28–35](#)).

86 Sposób, w jaki zieloną architekturę przełożono na plany, decyduje o poziomie ambicji planów. W przypadku nowego systemu warunkowości wszystkie państwa członkowskie skorzystały z wyjątków od stosowania norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, a 16 państw członkowskich odroczyło wdrożenie wymogu ochrony torfowisk i terenów podmokłych, korzystając z możliwości przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie planów strategicznych WPR. Ponadto państwa członkowskie niekiedy nie wykorzystywały pełnego potencjału norm dobrej kultury rolnej. W wielu przypadkach dobrowolne ekoschematy i działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich nie skutkują zmianą dotychczasowych praktyk. Ogólnie rzecz biorąc, z analizy przeprowadzonej przez Trybunał wynika, że ostateczne wersje planów nie wykazują znacznego wzrostu ambicji ekologicznych w porównaniu z poprzednim okresem (pkt [36–45](#)).

87 Chociaż plany obejmują pewne kluczowe praktyki mające na celu sprostanie długoterminowym wyzwaniom klimatycznym i środowiskowym, niektóre inne kluczowe praktyki nie zostały uwzględnione w czterech planach objętych próbą w wystarczającym stopniu (pkt 65–72).

88 Na rzeczywiste oddziaływanie planów na klimat i środowisko niekorzystnie wpływają rozwiązania wprowadzone niedawno przez Komisję w odpowiedzi na żądania rolników. Ponadto oddziaływanie to zależy od stopnia wykorzystania dobrowolnych systemów przez rolników (pkt 42–47).

Zalecenie 1 – Promowanie wymiany dobrych praktyk ekologicznych w ramach planów

Aby zapewnić szersze wykorzystanie dobrych praktyk ekologicznych w planach, Komisja powinna promować wymianę takich praktyk dotyczących ekoschematów, a także kluczowych praktyk i rozwiązań umożliwiających lepsze radzenie sobie z długoterminowymi wyzwaniami klimatycznymi i środowiskowymi.

Termin realizacji: 2025 r.

89 Trybunał stwierdził, że pomimo znaczenia Zielonego Ładu dla Komisji plany nie są dobrze dostosowane do celów i zadań Zielonego Ładu. Zainteresowane strony wyraziły podobny pogląd, wskazując na niewystarczające dostosowanie. Rozporządzenie w sprawie planów strategicznych WPR zawiera odniesienia do niektórych celów Zielonego Ładu, ale nie obejmuje konkretnych wartości docelowych, które należy osiągnąć w ramach WPR (pkt 49–51).

90 Ponadto w rozporządzeniu nie zobowiązano państw członkowskich, by uwzględniły w swoich planach cele Zielonego Ładu ani szacunkowe wkłady WPR w realizację tych celów. Z kilkoma wyjątkami państwa członkowskie nie przedstawiły celów ani szacunków na poziomie planów, częściowo ze względu na brak wspólnych definicji i metod (pkt 52–53). W związku z tym Komisja nie była w stanie zmierzyć – z wyjątkiem wzrostu powierzchni gruntów objętych uprawami ekologicznymi – wkładu planów w osiąganie celów Zielonego Ładu. Z analizy Trybunału wynika, że osiągnięcie celów Zielonego Ładu w dużej mierze zależy od działań leżących poza zakresem WPR (pkt 54–64).

Zalecenie 2 – Oszacowanie wkładu WPR w osiągnięciu celów środowiskowych i klimatycznych Zielonego Ładu

W sprawozdaniu dotyczącym wkładu planów w realizację zobowiązań Unii związanych ze środowiskiem i klimatem, które Komisja ma przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do 31 grudnia 2025 r., powinna ona zawrzeć ilościowe szacunki dotyczące wkładu planów w osiągnięciu celów Zielonego Ładu.

Termin realizacji: 2025 r.

91 Wobec braku definicji „wyższego poziomu ambicji” oraz niezastosowania przejrzystego i wymiernego zestawu kryteriów Komisja nie była w stanie wykazać poziomu ambicji planów w zakresie ochrony środowiska i klimatu, pomimo przeprowadzenia kompleksowej oceny jakościowej przed zatwierdzeniem planów (pkt [28–30](#)).

92 W odniesieniu do oceny realizacji celów Trybunał stwierdził, że nowe ramy monitorowania celów klimatycznych i środowiskowych oznaczają poprawę, jeśli chodzi o spójność, lecz brakuje w nich elementów niezbędnych do skutecznego monitorowania wyników. Cele szczegółowe nie zostały określone jasno, a najczęściej stosowane wskaźniki rezultatu w rzeczywistości dotyczą produktów. W niektórych planach brakuje istotnych wskaźników rezultatu odzwierciedlających najważniejsze priorytety państw członkowskich lub potrzebnych do przeglądu realizacji celów, a sposoby powiązania wskaźników z celami szczegółowymi są bardzo zróżnicowane. Te problemy z monitorowaniem realizacji celów utrudniają wykazanie osiągnięć WPR na lata 2023–2027 (pkt [73–82](#)).

Zalecenie 3 – Wzmocnienie przyszłych ram monitorowania WPR w dziedzinie klimatu i środowiska

Przygotowując wniosek dotyczący WPR na okres po 2027 r., Komisja powinna uwzględnić wskazaną w sprawozdaniu potrzebę:

- o potrzebę oceny, które cele UE w dziedzinie klimatu i środowiska można uwzględnić w określonych ilościowo poziomach docelowych obowiązujących w WPR i w jaki sposób;
- o potrzebę wyjaśnienia, w jaki sposób te poziomy docelowe będą wykorzystywane jako kryteria oceny dokumentów programowych państw członkowskich dotyczących WPR;
- o potrzebę określenia wskaźników rezultatu służących do monitorowania postępów w osiągnięciu tych poziomów docelowych.

Termin realizacji: 2027 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

Załączniki

Załącznik I – Normy GAEC i wymogi SMR – zestawienie dwóch okresów WPR

	2014–2020	2023–2027
Wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR)		
	Wymogi SMR	Te same wymogi SMR + nowy SMR 1 dotyczący dyrektywy wodnej i SMR 8 dotyczący stosowania pestycydów – wymogi SMR dotyczące identyfikacji zwierząt i dobrostanu zwierząt
Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC)		
Zmiana klimatu	Zazielenianie. Udział trwałych użytków zielonych w całkowitej powierzchni użytków rolnych zadeklarowanych przez rolników nie zmniejsza się o więcej niż 5% w porównaniu ze wskaźnikiem referencyjnym z 2015 r.	GAEC 1. Udział trwałych użytków zielonych w całkowitej powierzchni użytków rolnych na poziomie krajowym, regionalnym, subregionalnym, na poziomie grupy gospodarstw lub na poziomie gospodarstwa nie zmniejsza się o więcej niż 5% w porównaniu ze wskaźnikiem z 2018 r.
		GAEC 2. Ochrona terenów podmokłych i torfowisk
	GAEC 6. Utrzymywanie materii organicznej gleby, w tym zakaz wypalania ściernisk	GAEC 3. Zakaz wypalania ściernisk
Woda i gleba	GAEC 1. Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych	GAEC 4. Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych
	GAEC 2. Procesy wydawania zezwoleń na wykorzystanie wody do nawadniania.	Włączona do nowego SMR 1
	GAEC 3. Ochrona wód podziemnych przed zanieczyszczeniem	Włączona do nowego SMR 1
	GAEC 4. Pokrywa glebowa	GAEC 6. Minimalna pokrywa glebowa, w celu uniknięcia niepokrycia gleby roślinnością w najwrażliwszych okresach
	GAEC 5. Gospodarowanie gruntami w celu ograniczenia erozji	GAEC 5. Zarządzanie orką, przyczyniające się do zmniejszenia ryzyka degradacji i erozji gleby, w tym uwzględnianie nachylenia terenu
	Zazielenianie. Dywersyfikacja upraw (powyżej 10 ha i tam, gdzie mniej niż 75% pokrywa trawa)	GAEC 7. Zmianowanie upraw na gruntach ornych

Różnorodność biologiczna	Zazielenianie. 5% obszarów proekologicznych na gruntach ornych (powyżej 15 ha i tam, gdzie mniej niż 75% pokrywa trawa)	GAEC 8.1. 4% obszarów przeznaczonych na elementy nieprodukcyjne (powyżej 10 ha i tam, gdzie mniej niż 75% pokrywa trawa). Możliwość wyboru 3% przez włączenie obszarów produkcyjnych łącznie do 7%
	GAEC 7. Zachowanie elementów krajobrazu, zakaz ścinania żywopłotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków oraz okresu wychowu młodych, środki przeciwdziałające rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków roślin (fakultatywnie)	GAEC 8.2. Zachowanie elementów krajobrazu, zakaz ścinania żywopłotów i drzew podczas okresu lęgowego ptaków oraz okresu wychowu młodych, środki przeciwdziałające rozprzestrzenianiu się inwazyjnych gatunków roślin (fakultatywnie)
	Zazielenianie. Zakaz przekształcania lub orania trwałych użytków zielonych na obszarach wyznaczonych przez państwa członkowskie jako trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach należących do sieci Natura 2000 oraz, w stosownych przypadkach, na obszarach położonych poza siecią Natura 2000	GAEC 9. Zakaz przekształcania lub orania trwałych użytków zielonych wyznaczonych jako trwałe użytki zielone wrażliwe pod względem środowiskowym na obszarach należących do sieci Natura 2000

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy. Prezentacja na podstawie: Guyomard H. i in., „How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener”, 2023 r.

Załącznik II – Główne zmiany w wymogach GAEC w przypadku czterech planów objętych próbą

Norma GAEC	Irlandia	Hiszpania	Francja	Polska
GAEC 1. Wskaźnik trwałych użytków zielonych	Ma zastosowanie także do rolników ekologicznych i małych gospodarstw rolnych. Zaostrzone przepisy dotyczące uprzedniego zezwolenia i sankcji	Wskaźnik ustalany na poziomie regionalnym (wcześniej krajowym). Zezwolenie w przypadku ograniczenia wynoszącego od 4% do 5% (poprzednio od 4,5% do 5%). Ma zastosowanie także do rolników ekologicznych i małych gospodarstw rolnych	Konieczność uzyskania zezwolenia w przypadku ograniczenia wynoszącego od 2% do 5% (poprzednio od 2,5% do 5%). Ma zastosowanie także do rolników ekologicznych i małych gospodarstw rolnych	Ma zastosowanie także do rolników ekologicznych i małych gospodarstw rolnych
GAEC 2. Ochrona torfowisk i terenów podmokłych	Rozpoczęcie w 2025 r. Warunki do ustalenia	Rozpoczęcie w 2024 r. Zakaz odwadniania, przekształcania w grunty orne i orania trwałych pastwisk. Na gruntach ornych dozwolona jest tylko orka powierzchniowa	Rozpoczęcie w 2025 r. Warunki do ustalenia	Rozpoczęcie w 2025 r. Warunki do ustalenia
GAEC 3. Zakaz wypalania ściernisk	Brak większych zmian	Brak większych zmian	Brak większych zmian	Brak większych zmian
GAEC 4. Strefy buforowe wzdłuż cieków wodnych	Zwiększenie szerokości z 2 do 3, 4 lub 6 m	W niektórych regionach zostanie zwiększona szerokość stref (minimum 5 m) i mają one być pokryte trawą. Wymóg obejmuje niektóre niezakryte kanały nawadniające	Szerokość zachowana (minimum 5 m), ale mają być pokryte trawą. Wymóg obejmuje niektóre kanały nawadniające	Strefa buforowa wynosi 3 m i dotyczy obecnie wszystkich nawozów oraz środków ochrony roślin
GAEC 5. Zarządzanie orką	Dodano działki użytków zielonych ze stokami o nachyleniu powyżej 20%. Norma GAEC jest bardziej powiązana z konkretnym okresem	Normą objęto większą powierzchnię (stoki o nachyleniu $\geq 10\%$, a nie $\geq 15\%$)	Bez zmian	Normą objęto większą powierzchnię (stoki o nachyleniu $\geq 14\%$, a nie $\geq 36\%$)

Norma GAEC	Irlandia	Hiszpania	Francja	Polska
GAEC 6. Pokrywa glebowa	Norma GAEC jest bardziej powiązana z konkretnym okresem i uwzględniono w niej przepisy, które w okresie programowania 2014–2020 były objęte inną normą GAEC (dotyczące minimalnego gospodarowania gruntami)	Niedozwolona jest orka pionowa, a okres niepokrycia gleby roślinnością jest ograniczony	Obowiązek ma obecnie również zastosowanie do obszarów znajdujących się poza strefami zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami	Minimalna powierzchnia gleby objętej normą ma wynosić 80% (poprzednio 30%). Obecnie norma obejmuje swoim zasięgiem cały kraj
GAEC 7. Zmianowanie upraw	Zmianowanie upraw głównych na poziomie działki co cztery lata połączone z dywersyfikacją upraw	Zmianowanie na poziomie działki co najmniej co cztery lata lub uprawa wtórna co roku. Uzupełniono o bardziej rygorystyczną dywersyfikację	Na poziomie gospodarstwa: 35% rocznego zmianowania upraw lub upraw wtórnych każdego roku; na poziomie działki, zmianowanie upraw głównych co cztery lata lub upraw wtórnych co roku	Co najmniej 40% gruntów ornych w gospodarstwie podlega corocznemu zmianowaniu upraw. Ta sama uprawa główna nie może być uprawiana na działce dłużej niż trzy lata. Dywersyfikacja uzupełnia zmianowanie i jest bardziej rygorystyczna
GAEC 8. Obszary różnorodności biologicznej	Normę rozszerzono na rolników ekologicznych. Przewiduje możliwość uwzględnienia tylko elementów nieprodukcyjnych. Dotyczy również trwałych użytków zielonych	Normę rozszerzono na rolników ekologicznych. Przewiduje możliwość uwzględnienia tylko elementów nieprodukcyjnych lub połączenia elementów nieprodukcyjnych z produkcyjnymi	Normę rozszerzono na rolników ekologicznych. Przewidziano możliwość uwzględnienia elementów nieprodukcyjnych lub połączenia elementów produkcyjnych z nieprodukcyjnymi.	Normę rozszerzono na rolników ekologicznych. Przewidziano możliwość uwzględnienia elementów nieprodukcyjnych lub połączenia elementów produkcyjnych z nieprodukcyjnymi.
GAEC 9. Wrażliwe trwałe użytki zielone	Brak większych zmian	Brak większych zmian	Zwiększono obszar chroniony	Zwiększono obszar chroniony

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Załącznik III – Przegląd wcześniejszych prac kontrolnych Trybunału

Sprawozdanie roczne za 2014 r., rozdział 3 pt. „Budżet UE a uzyskiwane rezultaty”

Sprawozdanie specjalne 21/2017 dotyczące zazieleniania

Sprawozdanie specjalne 33/2018 dotyczące zwalczania pustynnienia w UE

Opinia 07/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.

Sprawozdanie dotyczące wyników wykonania budżetu UE – stan na koniec 2019 r., rozdział 4

Sprawozdanie specjalne 18/2019 dotyczące emisji gazów cieplarnianych w UE

Przegląd 01/2020 dotyczący wydatków na rzecz klimatu

Sprawozdanie specjalne 05/2020 dotyczące zrównoważonego stosowania środków ochrony roślin

Sprawozdanie specjalne 13/2020 dotyczące różnorodności biologicznej na użytkach rolnych

Sprawozdanie specjalne 16/2021 dotyczące zmiany klimatu i rolnictwa

Sprawozdanie specjalne 20/2021 dotyczące zrównoważonego wykorzystania wody w rolnictwie

Sprawozdanie specjalne 09/2022 dotyczące uwzględniania kwestii klimatu

Sprawozdanie specjalne 18/2023 dotyczące celów UE w dziedzinie klimatu i energii

Sprawozdanie specjalne 19/2023 dotyczące działań UE na rzecz zrównoważonego gospodarowania glebami

Sprawozdanie specjalne 19/2024 dotyczące rolnictwa ekologicznego w UE

Załącznik IV – Uwzględnienie w planach wartości krajowych w odniesieniu do celów Zielonego Ładu oraz szacowany wkład planów w realizację tych celów

	Rolnictwo ekologiczne	Utrata składników odżywczych	Pestycydy	Elementy krajobrazu o dużej różnorodności	Emisja gazów cieplarnianych (rolnictwo)
Belgia (Flandria)	P	–	–	–	–
Belgia (Walonia)	WK & P	–	–	–	WK
Bułgaria	WK & P	–	–	–	–
Czechy	P	–	–	–	–
Dania	WK & P	–	–	–	WK
Niemcy	WK & P	–	–	–	WK
Estonia	P	–	–	–	–
Irlandia	WK & P	WK	–	WK	WK & P
Grecja	P	–	–	–	–
Hiszpania	WK & P	–	–	–	WK
Francja	WK & P	P	WK	–	P
Chorwacja	WK & P	–	–	–	–
Włochy	WK & P	–	–	–	–
Cypr	WK & P	–	–	–	–
Łotwa	WK & P	–	P	–	–
Litwa	WK & P	–	–	WK	–
Luksemburg	WK & P	–	WK	–	WK
Węgry	WK & P	–	–	–	–
Malta	WK & P	WK	WK	WK	–
Niderlandy	P	–	–	–	–
Austria	WK & P	–	–	WK	–
Polska	WK & P	–	WK	WK	–
Portugalia	P	–	–	–	–
Rumunia	P	–	–	–	–
Słowenia	WK & P	–	–	–	WK
Słowacja	WK & P	–	WK	WK	–
Finlandia	WK & P	–	–	–	–
Szwecja	WK & P	–	–	–	–

Uwaga: „WK” oznacza, że w planie WPR uwzględniono wartość krajową odnoszącą się do celu Zielonego Ładu. „P” oznacza, że plan WPR obejmuje szacunkowy wkład, jaki wniosłby w osiągnięcie celu Zielonego Ładu. „–” oznacza, że w planie WPR nie uwzględniono wartości krajowej ani szacunkowego wkładu planu w osiągnięcie celu Zielonego Ładu.

Źródło: krajowe plany strategiczne WPR.

Załącznik V – Cele Zielonego Ładu i powiązane wskaźniki rezultatu

Cele Zielonego Ładu związane z sektorem rolnym	Wskaźniki rezultatu	Powiązanie z celem Zielonego Ładu
Objęcie rolnictwem ekologicznym 25% powierzchni użytków rolnych do 2030 r.	R.29 – Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek powierzchni objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego	Bezpośrednie powiązanie, według Komisji
Ograniczenie utraty składników odżywczych o co najmniej 50% do 2030 r.	R.22 – Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi: odsetek obszaru objętego zobowiązaniami	Powiązanie, według Komisji
Ograniczenie o 50% stosowania pestycydów chemicznych i ryzyka związanego z nimi do 2030 r. Ograniczenie o 50% stosowania pestycydów wysokiego ryzyka	R.24 – Zrównoważone i ograniczone stosowanie pestycydów: odsetek obszaru objętego zobowiązaniami	Powiązanie, według Komisji
Zwiększanie powierzchni gruntów na cele różnorodności biologicznej, w tym użytków rolnych z elementami krajobrazu o wysokiej różnorodności	R.34 – Zachowanie elementów krajobrazu: odsetek obszaru objętego zobowiązaniami	Powiązanie, według Komisji
Wkład w ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55%	R.13 – Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze zwierząt gospodarskich: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza objętych zobowiązaniami R.14 – Składowanie węgla w glebie i biomasie: odsetek obszaru objętego zobowiązaniami	Możliwe powiązanie, zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie dokumentu roboczego Komisji pt. „Analysis of links between CAP Reform and Green Deal” i wyników dalszych analiz własnych.

Załącznik VI – Wskaźniki rezultatów wykorzystywane w sprawozdawczości

Nr ref. WR	Opis WR	Istotny dla przeglądu realizacji celów	Główny wskaźnik realizacji UE
R.12	Przystosowanie się do zmiany klimatu: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz lepszego przystosowania się do zmiany klimatu	Nie	Nie
R.13	Ograniczenie emisji w sektorze zwierząt gospodarskich: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza otrzymujących wsparcie zobowiązaniami z tytułu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych lub amoniaku, w tym gospodarowania obornikiem	Tak	Nie
R.14	Składowanie węgla w glebie i biomase: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej zobowiązaniami do redukcji emisji lub do utrzymania lub zwiększenia składowania węgla (w tym trwałe użytki zielone, uprawy trwałe z trwałą okrywą zieloną, grunty rolne na terenach podmokłych i torfowiskach)	Tak	Tak
R.15	Odnawialna energia pochodząca z rolnictwa i leśnictwa oraz innych źródeł odnawialnych: objęte wsparciem inwestycje w zdolności w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, w tym z biomasy (w MW)	Nie	Nie
R.16	Inwestycje związane z klimatem: odsetek gospodarstw korzystających w ramach WPR ze wsparcia inwestycji na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej oraz na rzecz wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych lub biomasy	Nie	Nie
R.17	Grunty zalesione: obszar objęty wsparciem z tytułu zalesiania, systemów rolno-leśnych i odtwarzania, w tym z podziałem na poszczególne kategorie	Tak	Tak
R.18	Wsparcie z tytułu inwestycji w sektorze leśnym: całkowite inwestycje na rzecz poprawy realizacji celów przez sektor leśny	Nie	Nie
R.19	Poprawa stanu i ochrona gleby: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami korzystnymi dla gospodarowania glebami w celu poprawy jakości gleby i stanu fauny i flory w glebie (np. uprawa uproszczona, pokrycie gleby uprawami, zmianowanie upraw, w tym z udziałem roślin strączkowych)	Tak	Tak
R.20	Poprawa jakości powietrza: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami do ograniczenia emisji amoniaku	Tak	Tak
R.21	Ochrona jakości wody: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz jakości jednolitych części wód	Tak	Tak
R.22	Zrównoważona gospodarka składnikami odżywczymi: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami do poprawy gospodarki składnikami odżywczymi	Tak	Tak
R.23	Zrównoważone użytkowanie wody: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami na rzecz poprawy bilansu wodnego	Tak	Nie

Nr ref. WR	Opis WR	Istotny dla przeglądu realizacji celów	Główny wskaźnik realizacji UE
R.24	Zrównoważone i ograniczone stosowanie pestycydów: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie szczególnymi zobowiązaniami, które prowadzą do zrównoważonego stosowania pestycydów w celu zmniejszenia ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów, takiego jak wyciek pestycydów, i skutków stosowania pestycydów	Tak	Tak
R.25	Realizacja celów środowiskowych w sektorze produkcji zwierzęcej: odsetek dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza, do których mają zastosowanie otrzymujące wsparcie zobowiązania na rzecz poprawy zrównoważenia środowiskowego	Nie	Nie
R.26	Inwestycje związane z zasobami naturalnymi: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach WPR z tytułu inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych związanych z dbaniem o zasoby naturalne	Nie	Nie
R.27	Realizacja celów środowiskowych lub klimatycznych poprzez inwestycje na obszarach wiejskich: liczba operacji przyczyniających się do realizacji na obszarach wiejskich celów w zakresie zrównoważenia środowiskowego oraz osiągnięcia celów w dziedzinie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania do niej	Nie	Nie
R.28	Realizacja celów środowiskowych lub klimatycznych poprzez wiedzę i innowacje: liczba osób korzystających z doradztwa, szkoleń, wymiany wiedzy lub biorących udział w grupach operacyjnych europejskiego partnerstwa innowacyjnego (EPI) wspieranych w ramach WPR, by zwiększyć efektywność środowiskową i klimatyczną	Nie	Nie
R.29	Rozwój rolnictwa ekologicznego: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej wsparciem w ramach WPR z tytułu rolnictwa ekologicznego, w podziale na utrzymywanie i konwersję	Tak	Tak
R.30	Wspieranie zrównoważonej gospodarki leśnej: odsetek gruntów leśnych objętych zobowiązaniami w dziedzinie wspierania ochrony lasów i gospodarowania usługami ekosystemowymi	Tak	Nie
R.31	Ochrona siedlisk i gatunków: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami służącymi ochronie lub przywracaniu różnorodności biologicznej, w tym praktykami rolniczymi o dużej wartości przyrodniczej	Tak	Nie
R.32	Inwestycje związane z różnorodnością biologiczną: odsetek gospodarstw korzystających ze wsparcia w ramach WPR z tytułu inwestycji na rzecz różnorodności biologicznej	Nie	Nie
R.33	Poprawa zarządzania siecią Natura 2000: odsetek łącznego obszaru Natura 2000 objętego otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami	Nie	Nie
R.34	Zachowanie elementów krajobrazu: odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych objętej otrzymującymi wsparcie zobowiązaniami w zakresie gospodarowania elementami krajobrazu, w tym żywopłotami i drzewami	Tak	Tak
R.35	Ochrona uli: odsetek uli otrzymujących wsparcie w ramach WPR	Nie	Nie

Źródło: załączniki I i XIV do rozporządzenia (UE) 2021/2115.

Wykaz akronimów

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

DG CLIMA – Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu

DG ENV – Dyrekcja Generalna ds. Środowiska

EEA – Europejska Agencja Środowiska

EFRG – Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

EFROW – Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

GAEC – norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska

SMR – wymóg podstawowy w zakresie zarządzania

WPR – Wspólna polityka rolna

Glosariusz

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

Ekoschemat – system płatności bezpośrednich wprowadzony we wnioskach dotyczących wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r. Ma zapewnić finansowanie na rzecz rolników, którzy zobowiązali się do stosowania praktyk rolniczych przyjaznych dla środowiska i klimatu.

Ekwiwalent dwutlenku węgla – porównywalna miara wpływu emisji różnych gazów cieplarnianych na klimat. Wpływ ten wyraża się jako ilość dwutlenku węgla, która miałaby taki sam wpływ jak mierzone emisje.

Element krajobrazu – naturalna lub półnaturalna roślinność na gruntach rolnych, która zapewnia usługi ekosystemowe i przyczynia się do różnorodności biologicznej.

Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji – fundusz unijny służący do finansowania płatności bezpośrednich dla rolników oraz działań mających na celu regulację lub wspieranie rynków rolnych.

Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – fundusz unijny służący do finansowania wkładu UE w programy rozwoju obszarów wiejskich.

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

Inhibitor nitryfikacji – substancja chemiczna zmniejszająca emisje podtlenku azotu.

Łagodzenie zmiany klimatu – zmniejszanie lub ograniczanie emisji gazów cieplarnianych ze względu na ich wpływ na klimat.

Międzyplon – roślina hodowana jako uprawa wtórna, charakteryzująca się szybkim wzrostem, uprawiana w okresach między kolejnymi plonami głównych upraw.

Natura 2000 – sieć obszarów ochrony, na których występują gatunki rzadkie i zagrożone oraz niektóre rzadkie typy siedlisk przyrodniczych objęte ochroną na podstawie prawa UE.

Norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska – stan, w którym rolnicy są zobowiązani utrzymywać wszystkie grunty rolne, w szczególności grunty niewykorzystywane w danym momencie do działalności produkcyjnej, aby móc otrzymać określone płatności w ramach WPR. Pojęcie to obejmuje kwestie takie jak gospodarowanie zasobami wodnymi i glebą.

Obszar proekologiczny – grunty orne zarezerwowane dla praktyk rolniczych i elementów zwiększających różnorodność biologiczną w gospodarstwach rolnych, których utrzymanie stanowi warunek kwalifikowalności do płatności z tytułu zazieleniania.

Plan strategiczny WPR – dokument sporządzony przez państwo członkowskie UE w ramach wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r., w którym państwo to określa, w jaki sposób zamierza osiągnąć swoje cele w ramach ogólnych celów polityki.

Pochłaniacz dwutlenku węgla – las, ocean lub inne środowisko naturalne, które pochłania z atmosfery i zatrzymuje dwutlenek węgla.

Przydzielone wydatki – wydatki unijne przydzielone poszczególnym państwom członkowskim w ramach procesu budżetowego.

Przystosowanie się do zmiany klimatu – zmniejszenie podatności państw i społeczności na skutki zmiany klimatu przez zwiększenie ich zdolności do sprostania skutkom tych zmian.

Ramy wykonania – cele pośrednie i wartości docelowe zdefiniowane dla zestawu wskaźników w odniesieniu do każdej osi priorytetowej w ramach danego programu operacyjnego (z wyjątkiem pomocy technicznej).

Rolnictwo ekologiczne – podejście w rolnictwie oparte na wykorzystaniu naturalnych substancji i procesów do produkcji żywności i pasz.

Rozkład beztlenowy – proces, w ramach którego mikroorganizmy rozkładają odpady pochodzenia zwierzęcego lub odpady żywnościowe w warunkach beztlenowych, w wyniku czego powstają biogaz i nawóz organiczny.

Różnorodność biologiczna – zróżnicowanie żywych organizmów – w ramach tego samego gatunku, różnych gatunków i ekosystemów – występujących w danym środowisku.

Strefa buforowa – pas gruntu rolnego, na którym utrzymuje się stałe pokrycie szatą roślinną. Tworzenie takich stref pozwala zaradzić problemom środowiskowym dotyczącym między innymi gleby lub jakości wód.

System rolno-leśny – praktyka polegająca na łączeniu upraw, drzew lub hodowli zwierząt gospodarskich na tym samym obszarze.

Teren podmokły – teren zalany wodą przez cały rok lub przez jego część.

Torfowiska – rodzaj terenu podmokłego pokrytego grubą warstwą gleby organicznej, szczególnie bogatej w materię organiczną.

Trwałe użytki zielone – grunty rolne zajęte pod uprawę traw lub innych pastewnych roślin zielnych przez okres co najmniej pięciu kolejnych lat.

Warunkowość – system zastępujący zasadę wzajemnej zgodności i zazielenianie w ramach WPR w okresie programowania po 2020 r. Promuje on stosowanie praktyk rolnych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz sprzyja dobrostanowi zwierząt i bezpieczeństwu żywności.

Wiązanie azotu – proces, dzięki któremu roślina przekształca azot w powietrzu w amoniak lub powiązane związki azotu w glebie.

Wskaźnik liczebności ptaków krajobrazu rolniczego – wskaźnik odzwierciedlający zmiany w czasie w liczebności populacji i liczebności gatunków ptaków występujących w krajobrazie rolniczym.

Wskaźnik rezultatu – wymierna zmienna zapewniająca informacje, które umożliwiają ocenę natychmiastowych skutków projektów objętych wsparciem dla docelowej populacji.

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 przyczynić się do ochrony środowiska.

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

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

Wzmocniona warunkowość – system, w ramach którego płatności dla rolników są uzależnione od stosowania przez nich praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska oraz sprzyjających dobrostanowi zwierząt i bezpieczeństwu żywności. Od 2023 r. zastępuje zazielenianie i zasadę wzajemnej zgodności we wspólnej polityce rolnej.

Zasada wzajemnej zgodności – mechanizm, w ramach którego płatności dla rolników są uzależnione od spełnienia przez nich wymogów w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także zagospodarowania terenu.

Zazielenianie – przyjęcie praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Termin używany często w odniesieniu do powiązanego unijnego programu wsparcia.

Odpowiedzi Komisji

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2024-20>

Kalendarium

<https://www.eca.europa.eu/pl/publications/SR-2024-20>

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów 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 kierował Nikolaos Milionis, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Kristian Sniter, szef gabinetu; Matteo Tartaggia, attaché; Florence Fornaroli, kierowniczka; Xavier Ignasi Farrero, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Rogelio Abarquero Grossi, Zuzana Gullová, Lenka Hill, Anna Zalega oraz Daniela Jinaru. W pracach wziął udział też Austin Maloney, stażysta. Wsparcie językowe zapewnili Laura McMillan, Jennifer Schofield, Barbara Knapiak i Tomasz Surdykowski, a wsparcie przy opracowywaniu materiałów graficznych – Alexandra-Elena Mazilu.



Od lewej: Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Florence Fornaroli, Laura McMillan, Xavier Ignasi Farrero, Anna Zalega, Zuzana Gullová, Tomasz Surdykowski, Barbara Knapiak.

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 przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania.

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

Rys. 8 – ikony: rysunek opracowano z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

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 978-92-849-2980-1	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/18734	QJ-AB-24-020-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2966-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/457909	QJ-AB-24-020-PL-N

Wspólna polityka rolna (WPR) stanowi jeden z kluczowych obszarów polityki Unii Europejskiej, na który przypada 31% budżetu UE. Celem nowej WPR na lata 2023–2027 jest podniesienie poziomu ambicji w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu. Nowa WPR opiera się na planach sporządzanych przez poszczególne państwa członkowskie.

Trybunał stwierdził, że plany te są bardziej ekologiczne niż rozwiązania w poprzednim okresie WPR, ale nie odpowiadają ambicjom UE w dziedzinie klimatu i środowiska, a ponadto brakuje w nich elementów kluczowych dla oceny efektywności ekologicznej.

Opierając się na swoich ustaleniach, Trybunał zaleca Komisji, by promowała dzielenie się dobrymi praktykami ekologicznymi w ramach planów, oszacowała wkład WPR w realizację celów Zielonego Ładu, a także wzmocniła przyszłe ramy monitorowania WPR w dziedzinie klimatu i środowiska.

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