



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 29 marca 2017 r.  
(OR. en)

7766/17

**AGRI 171**  
**AGRIORG 35**  
**AGRILEG 69**  
**AGRIFIN 34**  
**AGRISTR 31**

**PISMO PRZEWODNIE**

---

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,  
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 29 marca 2017 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii  
Europejskiej

---

Nr dok. Kom.: COM(2017) 152 final

---

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO  
I RADY w sprawie wdrażania obowiązku w zakresie obszarów  
proekologicznych w ramach systemu płatności bezpośrednich z tytułu  
zazieleniania

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2017) 152 final.

---

Zał.: COM(2017) 152 final



Bruksela, dnia 29.3.2017 r.  
COM(2017) 152 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie wdrażania obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych w ramach systemu płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania**

{SWD(2017) 121 final}

## 1. Wprowadzenie

W ramach reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) z 2013 r. wprowadzono system płatności bezpośrednich z tytułu zazieleniania<sup>1</sup> („zazielenianie”). Celem była dalsza poprawa zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi powiązanych z rolnictwem dzięki płatnościom z tytułu praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Oprócz dywersyfikacji upraw i utrzymywania trwałych użytków zielonych w ramach zazieleniania wymaga się od rolników przeznaczenia 5 % ich gruntów ornych na obszary proekologiczne.

Koncentrując się na latach 2015 i 2016, niniejsze sprawozdanie spełnia nałożony na Komisję wymóg prawny<sup>2</sup> dotyczący zbadania postępów pod względem wypełniania obowiązków w zakresie obszarów proekologicznych. Chociaż zawiera ono także wstępne uwagi dotyczące potencjalnego wpływu obszarów proekologicznych na środowisko, sformułowane na podstawie wyborów dokonywanych przez państwa członkowskie i rolników, należy podkreślić, że nie jest to miara faktycznego wpływu na środowisko.

W sprawozdaniu zaktualizowano i omówiono szerzej niektóre aspekty przeglądu zazieleniania z 2016 r. po roku stosowania<sup>3</sup>, przeprowadzonego w ramach komisyjnego programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)<sup>4</sup>. W ramach przeglądu z 2016 r. zbadano wpływ zazieleniania na potencjał produkcyjny, równe warunki działania i rozważono różne aspekty uproszczenia. W jego następstwie Komisja przedstawiła kilka zmian prawa wtórnego dotyczącego zazieleniania<sup>5</sup>, koncentrujących się głównie na obszarach proekologicznych<sup>6</sup>. Ich celem było usprawnienie i wyjaśnienie stosownych zasad oraz jednocześnie zwiększenie ich wpływu na środowisko. Powinny one zacząć obowiązywać najpóźniej w 2018 r.<sup>7</sup> (w marcu 2017 r.<sup>8</sup> zmiany jeszcze nie obowiązują).

Niniejsze sprawozdanie przyczyni się do szerszej oceny zazieleniania, w tym korzyści dla środowiska wynikających z obszarów proekologicznych, która ma zakończyć się do końca 2017 r. lub na początku 2018 r.<sup>9</sup>. Zostanie ono także uwzględnione w sprawozdaniu z monitorowania i oceny WPR, które ma zostać przygotowane w 2018 r.<sup>10</sup>. Uwagi w rozdziale 3 niniejszego sprawozdania nie wpływają na ocenę zazieleniania, która obejmie kompleksowo wszystkie jego aspekty, w tym obszary proekologiczne.

### 1.1. Obowiązek w zakresie obszarów proekologicznych

Wiele wartościowych siedlisk i różnorodność biologiczna, do której się przyczyniają, opiera się na systemach rolniczych. Działania na rzecz ochrony tej różnorodności biologicznej nie są jednak uznawane przez rynki, a zatem nie znajdują odzwierciedlenia w cenach, które rolnicy uzyskują za swoje produkty. Chociaż zachowanie różnorodności biologicznej zależy od

<sup>1</sup> Art. 43–47 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

<sup>2</sup> *Idem*, art. 46 ust. 1 akapit trzeci.

<sup>3</sup> SWD(2016) 218 final.

<sup>4</sup> Program sprawności i wydajności regulacyjnej.

<sup>5</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014.

<sup>6</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji z dnia 15.2.2017, C(2017) 735.

<sup>7</sup> Państwa członkowskie mają możliwość wdrożenia ich w 2017 r.

<sup>8</sup> Stała kontrola Parlamentu Europejskiego i Rady nad zmianami ustawodawczymi.

<sup>9</sup> Zob. plan zarządzania na 2017 r. — Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich;

[https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/management-plan-2017-agriculture-and-rural-development_en).

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 110 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

stosowania odpowiednich praktyk zarządzania, praktyki te – na skutek presji konkurencyjnej – uległy zmianie, prowadząc na niektórych obszarach do zwiększenia specjalizacji i zintensyfikowania produkcji, na innych zaś do porzucania gruntów rolnych. Powoduje to większą presję na różnorodność biologiczną, ma niekorzystny wpływ na glebę, wodę i klimat, ale także naraża na ryzyko długoterminowy potencjał produkcyjny sektora rolnego.

Wymóg dotyczący obszarów proekologicznych ma na celu „w szczególności ochronić i zwiększyć różnorodność biologiczną w gospodarstwach”<sup>11</sup>. Wraz z pozostałymi obowiązkami zazieleniania stanowi on część dotychczasowej WPR i innych obszarów polityki UE poświęconych zrównoważonemu zarządzaniu zasobami naturalnymi, w tym różnorodności biologicznej<sup>12</sup>. Będąc częścią pierwszego filara WPR, zazielenianie ma na celu zagwarantować, że wszyscy rolnicy w UE otrzymujący wsparcie dochodowe będą zapewniać w ramach swojej działalności rolniczej korzyści dla środowiska i klimatu. Praktyki wymagane w ramach obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych powinny, podobnie jak pozostałe praktyki w zakresie zazieleniania, polegać na prostych, ogólnych, pozaumownych i corocznych działaniach. Rolników nagradza się za podejmowanie praktyk przyjaznych dla różnorodności biologicznej, co nie musi pociągać za sobą zmiany w każdym gospodarstwie. W przypadku gdy praktyki te są już stosowane, obowiązek w zakresie obszarów proekologicznych gwarantuje ich utrzymanie wbrew presji konkurencyjnej, z którą rolnicy mają do czynienia. Jeżeli nie mają one miejsca, należy je wprowadzić.

Aby spełnić wymóg dotyczący obszarów proekologicznych, rolnicy posiadający grunty orne o powierzchni przekraczającej 15 ha muszą zapewnić, aby co najmniej 5 % było „obszarem proekologicznym” przeznaczonym na elementy mające korzystny wpływ na środowisko wybrane z zestawu „rodzaje obszarów proekologicznych” przygotowanego przez ich organy krajowe na podstawie wspólnego wykazu UE. Ten wykaz UE obejmuje szeroki zakres elementów lub obszarów ukierunkowanych bezpośrednio na różnorodność biologiczną, takich jak grunty ugorowane lub elementy krajobrazu, lub pośrednio dzięki zmniejszeniu wykorzystania środków lub poprawie ochrony gleb, takich jak międzyplony lub uprawy wiążące azot<sup>13</sup>. Obszary proekologiczne oblicza się korzystając ze współczynników ważenia, które odzwierciedlają każdą cechę obszaru proekologicznego i jej znaczenie dla różnorodności biologicznej. Współczynniki ważenia wynoszą od 0,3 (np. w przypadku międzyplonów) i 0,7 (uprawy wiążące azot) do 2 (żywoploty).

Państwa członkowskie dysponują szeregiem wariantów umożliwiających dostosowania rodzajów obszarów proekologicznych: na przykład tworząc swój wykaz krajowy, mogą opierać się na praktykach stosowanych już przez rolników lub uzupełnić wymogi (np. metody produkcji) dotyczące niektórych obszarów proekologicznych w celu zapewnienia lub poprawienia ich skuteczności. Pod pewnymi warunkami mogą także proponować swoim rolnikom kilka alternatywnych obszarów proekologicznych na podstawie „równoważności”. Niektórzy rolnicy zostają zwolnieni z tego wymogu, np. na podstawie lokalizacji gospodarstwa („zwolnienie leśne”), jego wielkości lub użytkowania gruntów w gospodarstwie.

---

<sup>11</sup> Motyw 44 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

<sup>12</sup> Między innymi przegląd śródkresowy unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., COM(2015) 478 final.

<sup>13</sup> Rodzaje obszarów proekologicznych wymieniono w art. 46 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 i określono dokładniej w art. 45 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 639/2014.

Wykraczając poza zasadę wzajemnej zgodności, praktyki dotyczące obszarów proekologicznych można uzupełniać dobrowolnymi działaniami w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (PROW) zapewniającymi finansowanie bardziej wymagających działań ukierunkowanych na określone potrzeby środowiskowe i związane z klimatem.

## 1.2. Metodyka, źródła danych i ograniczenia w zakresie danych

Niniejsze sprawozdanie opracowano na podstawie dostępnych danych dotyczących obecnego wdrażania obszaru proekologicznego. Chociaż zawiera ono wstępne uwagi dotyczące potencjalnego wpływu na środowisko, nie stanowi oceny jako takiej, określonej w wytycznych Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa<sup>14</sup>.

Aby ocenić aktualną sytuację w zakresie wdrażania, w sprawozdaniu wykorzystuje się podejmowane co roku decyzje dotyczące wyboru rodzajów obszarów proekologicznych przekazywane Komisji przez organy państw członkowskich<sup>15</sup>. Decyzje te są dostępne w odniesieniu do lat 2015, 2016 i 2017. W sprawozdaniu wykorzystuje się także dane dotyczące obszarów proekologicznych faktycznie wybieranych przez rolników („dane dotyczące wyboru”) oparte na deklaracjach rolników („zgłoszone obszary”) za lata 2015 i 2016 i zgłoszone przez państwa członkowskie w podziale na regiony<sup>16</sup>.

Jakość analizy przeprowadzanej przez Komisję zależy od terminowości i kompletności sprawozdawczości. Jest ona ograniczona, ponieważ niektóre powiadomienia są niepełne lub nadal ich brakuje. Dane dotyczące wyboru obszarów proekologicznych za 2015 r. dostępne są w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Francji; dane za 2016 r. przekazało jedynie 19 państw członkowskich<sup>17</sup>.

Uwagi dotyczące potencjalnego wpływu na środowisko nie mają na celu zmierzenia rzeczywistych skutków, a raczej przedstawienie symulacji, na potrzeby których zastosowano ustalone wcześniej wartości przypisane dostępnym wyborom, wykorzystując:

- badanie Wspólnego Centrum Badawczego Komisji<sup>18</sup> (JRC), w którym wykorzystano „kalkulator obszarów proekologicznych”, narzędzie modelowania oparte na literaturze naukowej;
- przegląd wybranej literatury<sup>19</sup>.

Za pomocą kalkulatora obszarów proekologicznych potencjalny wpływ obszarów proekologicznych na środowisko rozpatruje się przy użyciu systemu punktów, który odzwierciedla cechy rodzajów obszarów proekologicznych i ich kontekst agronomiczny, ale

<sup>14</sup> Zob. COM(2015) 215 final oraz SWD(2015) 111 final.

<sup>15</sup> Wybory dokonane przez władze centralne we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Belgii i Zjednoczonego Królestwa, w których dokonały ich władze regionalne.

<sup>16</sup> Na podstawie unijnej klasyfikacji regionów NUTS 3.

<sup>17</sup> Dane dotyczące wyboru za 2016 r. otrzymano z 18 państw członkowskich (Belgii, Bułgarii, Republiki Czeskiej, Danii, Estonii, Hiszpanii, Chorwacji, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Węgier, Malty, Austrii, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Finlandii) i dwóch krajów Zjednoczonego Królestwa (Walii i Irlandii Północnej).

<sup>18</sup> Narzędzie opracowane przez Uniwersytet w Hertfordshire we współpracy z JRC.

<sup>19</sup> Najistotniejsze dostępne badania: *Ecological Focus Area choices and their potential impacts on biodiversity*, Evelyn Underwood i Graham Tucker, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, listopad 2016 r. *Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers*, Guy Pe'er i in., Conservation letters, Journal of the Society for Conservation Biology, grudzień 2016 r. Wykaz wszystkich źródeł można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

nie określa ilościowo rzeczywistych skutków. Kalkulator obszarów proekologicznych, przeznaczony początkowo do stosowania na poziomie gospodarstwa, umożliwia ekstrapolację i agregowanie wyników na poziomie gospodarstwa do poziomu regionalnego na podstawie rzeczywistych danych dotyczących wyboru przedstawionych przez państwa członkowskie za 2015 r. Ogranicza to w pewnym stopniu dokładność wyników.

Dalszym kluczowym spostrzeżeniem jest fakt, że te potencjalne skutki rozpatruje się tylko w świetle głównych cech obszarów proekologicznych, nie badając dalszych kryteriów jakościowych, takich jak praktyki zarządzania i okres zatrzymywania. Skutki szacuje się w kategoriach względnych dla poszczególnych rodzajów obszarów proekologicznych, nie uwzględniając poziomu bazowego (scenariusza odniesienia). W analizie przeanalizowano dziewięć kategorii struktur obszarów proekologicznych zagregowanych na poziomie regionów NUTS 3<sup>20</sup>, jak pokazano na wykresie 4. Uwzględniono także aspekty, takie jak kontekst regionalny i struktura gatunkowa.

Pod względem potencjalnych skutków nacisk kładzie się na **różnorodność biologiczną**, która jest podstawowym celem środowiskowym obszaru proekologicznego; w symulacji skoncentrowano się na różnorodności i populacjach gatunków, stosując klasyfikację grup gatunków EUNIS<sup>21</sup>: płazy, ptaki, bezkręgowce, ssaki, gady i rośliny łądowe.

Ponadto biorąc pod uwagę szerszy cel środowiskowy obszaru proekologicznego, uwzględnia się także potencjalny wpływ na **usługi ekosystemowe** (korzyści płynące z ekosystemów<sup>22</sup>) i **klimat** w celu zidentyfikowania potencjalnych dodatkowych korzyści i kompromisów wynikających z wdrożenia obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych.

Do symulacji usług ekosystemowych, która obejmuje zapylenie i rozsiewanie nasion, zwalczanie szkodników i chorób, stan chemiczny wody słodkiej, stabilizację masy i kontrolę wskaźników erozji, wykorzystuje się *Common International Classification of Ecosystem Services* (zestandaryzowaną międzynarodową klasyfikację usług ekosystemowych).

W stosownych przypadkach w sprawozdaniu uwzględnia się także wkład zainteresowanych stron, w tym w formie grup ekspertów i grup dialogu obywatelskiego, i odpowiedzi na konsultacje społeczne Komisji dotyczące zazieleniania przeprowadzone od grudnia 2015 r. do marca 2016 r.<sup>23</sup>. W sprawozdaniu uwzględnia się także badanie dotyczące wyborów państw członkowskich w zakresie WPR<sup>24</sup>, natomiast badanie struktury gospodarstw rolnych i roczne dane statystyczne Eurostatu wykorzystuje się jako kontekst.

Wybory państw członkowskich, dane dotyczące wyborów dokonanych przez rolników, metodykę i bibliografię przedstawiono bardziej szczegółowo w towarzyszącym dokumencie roboczym służb.

---

<sup>20</sup> Zob. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.

<sup>21</sup> Europejski system informacji o przyrodzie.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015\\_en](http://ec.europa.eu/agriculture/consultations/greening/2015_en)

<sup>24</sup> Sporządzanie map i analiza wdrażania WPR: [https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap\\_en](https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/mapping-analysis-implementation-cap_en).

## **2. Wdrażanie — aktualna sytuacja**

### **2.1. Wybory państw członkowskich dotyczące obszarów proekologicznych**

*W 2015 r. zakres rodzajów obszarów proekologicznych różnił się znacząco wśród państw członkowskich*

Na podstawie decyzji państw członkowskich podjętych w odniesieniu do 2015 r. pojawiają się następujące klastry państw członkowskich, jak pokazano na rysunku 1:

- 14 państw członkowskich przedstawiło obszerny wykaz rodzajów obszarów proekologicznych (10–19). Wszystkie wybrały grunt ugorowany, zagajniki o krótkiej rotacji, uprawy wiążące azot, strefy buforowe (z wyjątkiem Republiki Czeskiej), międzyplony/okrywa zielona (z wyjątkiem Włoch) i co najmniej cztery różne rodzaje elementów krajobrazu z dziewięciu (głównie zadrzewienia grupowe i zadrzewienia liniowe).
- Kolejne dziewięć państw członkowskich wybrało wykaz pośredni. Wszystkie z nich wybrały grunt ugorowany, obszary objęte uprawami wiążącymi azot (z wyjątkiem Danii) i mniej niż pięć różnych rodzajów elementów krajobrazu.
- Pięć państw członkowskich zaproponowało ograniczony wybór rodzajów obszarów proekologicznych (maksymalnie cztery). Wszystkie z nich wybrały uprawy wiążące azot, grunt ugorowany (z wyjątkiem Niderlandów) i jeden element krajobrazu lub nie wybrały żadnego.

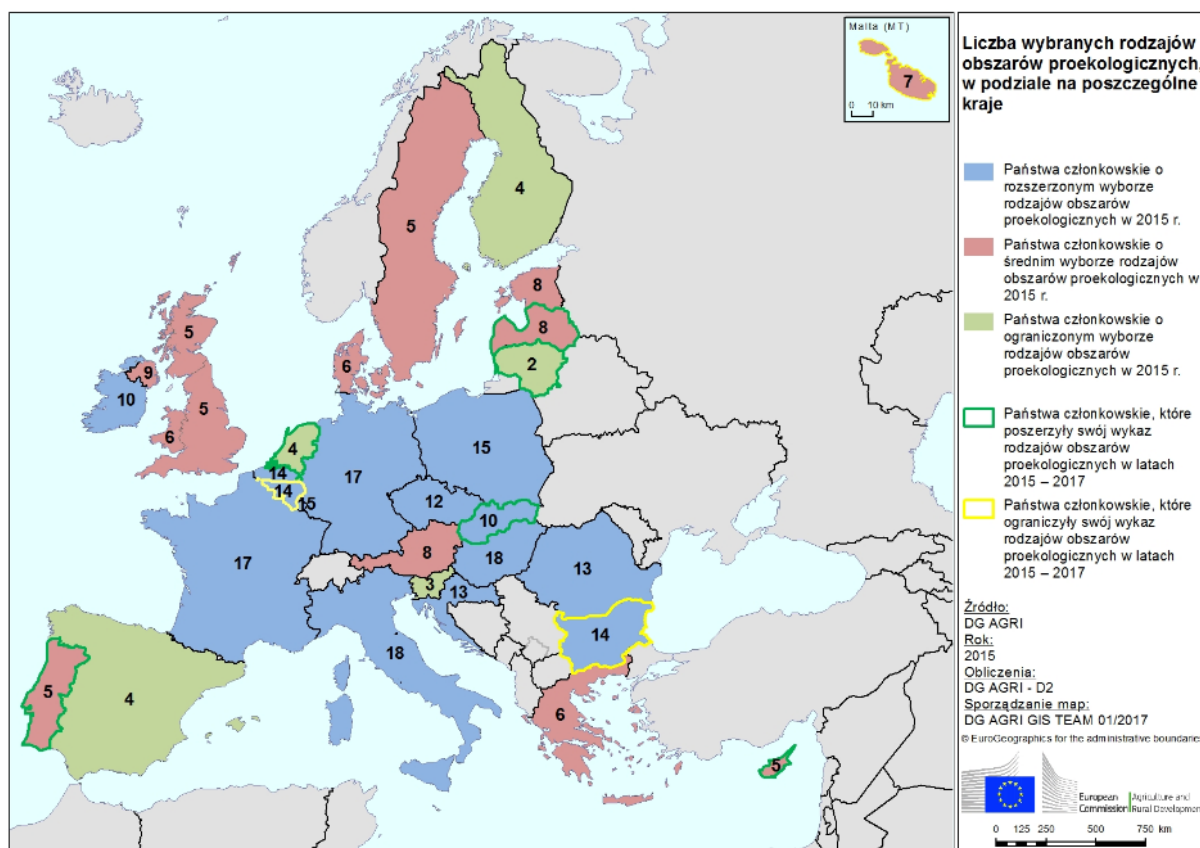
Dane pokazują, że państwa członkowskie chętniej wybierały obszary objęte uprawami wiążącymi azot, grunt ugorowany i elementy krajobrazu niż hektary systemu rolno-leśnego, pasy kwalifikujących się hektarów wzdłuż obrzeży lasu i uprawy tarasowe.

W przypadku zagajników o krótkiej rotacji, międzyplonów lub okrywy zielonej i upraw wiążących azot od państw członkowskich wymagano podania gatunków drzew lub upraw, aby zoptymalizować wkład tych obszarów proekologicznych w różnorodność biologiczną. Wybierano bardzo różnorodne gatunki.

*W latach 2015–2017 kilka państw członkowskich dostosowało swoje wybory, głównie na potrzeby wykazu obszarów proekologicznych i w ograniczonym zakresie*

Od 2015 r. dziewięć państw członkowskich zmieniło swoje decyzje, głównie w zakresie wyboru rodzajów obszarów proekologicznych (rysunek 1). Sześć spośród nich rozszerzyło wybory rolników na inne rodzaje obszarów proekologicznych, co, jak się wydaje, nastąpiło po utworzeniu koniecznego systemu administracyjnego mającego na celu monitorowanie ich stosowania. Pozostałe trzy wycofały niektóre rodzaje obszarów proekologicznych ze względu na wybór dokonany przez bardzo małą liczbę rolników.

**Rysunek 1 — Liczba wybranych rodzajów obszarów proekologicznych w 2015 r. w podziale na poszczególne państwa członkowskie/regiony i zmiany w kolejnych latach**



***Większość państw członkowskich korzysta z możliwości, których celem jest uznanie wkładu innych mechanizmów WPR w różnorodność biologiczną***

22 państwa członkowskie wskazały jako obszary proekologiczne co najmniej jeden element wymagany lub chroniony zgodnie z zasadami wzajemnej zgodności, mianowicie strefy buforowe lub co najmniej jeden element krajobrazu chroniony zgodnie z tymi zasadami. Sześć państw postanowiło nie uwzględniać żadnego takiego elementu. Podobnie cztery spośród pięciu państw członkowskich, które miały taką możliwość, zaoferowały rolnikom skorzystanie ze zwolnienia leśnego dla obszarów proekologicznych. W 2016 r. tylko trzy państwa członkowskie zaczęły stosować praktyki równoważne do obszarów proekologicznych (Włochy, Niemcy i Austria).

***Warianty mające na celu zwiększenie skuteczności rodzajów obszarów proekologicznych są rzadko wybierane***

Chociaż państwa członkowskie dysponują szeregiem sposobów zwiększania skuteczności obszarów proekologicznych, rzadko je stosują. Na przykład żadne z 13 państw członkowskich/regionów, które wybrały stawy (oczka wodne) jako rodzaj obszaru proekologicznego, nie określiło kryteriów zapewniających ich wartość naturalną. Podobnie spośród 31 państw członkowskich/regionów tylko Belgia (Walonia) wprowadziła ograniczenia dotyczące środków na obszarach objętych uprawami wiążącymi azot, zaś tylko 4 z 21 państw (Belgia (Flandria), Belgia (Walonia), Niemcy i Niemcy) uczyniły to w przypadku międzyplonów. Tylko dwa państwa członkowskie (Niemcy i Polska) zezwoliły

rolnikom na łączenie działań w celu stworzenia przyległych obszarów proekologicznych, które byłyby lepsze dla środowiska (wspólne podejście).

***Wydaje się, że o wyborach państw członkowskich decyduje potrzeba znalezienia równowagi między zmaksymalizowaniem elastyczności rolników i zminimalizowaniem złożoności struktury administracyjnej***

Na podstawie zebranych dotychczas dowodów<sup>25</sup> wydaje się, że o wyborach państw członkowskich dotyczących wdrażania decydują między innymi następujące czynniki:

- chęć zaoferowania rolnikom jak największej liczby wariantów, umożliwiających im stosowanie standardowych praktyk;
- koszt spełnienia określonych wymogów dotyczących kontroli i sporządzania map stałych elementów obszarów proekologicznych w wyodrębnionej warstwie systemu identyfikacji działek rolnych;
- decyzje podejmowane w ramach innych instrumentów WPR (np. działania rolno-leśne wspierane w ramach PROW) lub wynikające z przepisów UE dotyczących środowiska (np. obowiązkowe ustanowienie międzyplonów w ramach programów działań w zakresie azotanów<sup>26</sup>);
- okoliczności lokalne i warunki środowiskowe (np. obecność upraw tarasowych lub występowanie w dużych ilościach roślinności półnaturalnej).

Na tym etapie nie można ustalić, czy któryś z tych elementów odegrał decydującą rolę.

## **2.2. Wybór rodzajów obszarów proekologicznych przez rolników**

***Obowiązek w zakresie obszarów proekologicznych dotyczy zdecydowanej większości gruntów ornych w UE. W latach 2015–2016 zakres objętych nim gruntów wydawał się stabilny***

W 2015 r. 70 % łącznej powierzchni gruntów ornych w UE<sup>27</sup> było objętych obowiązkiem w zakresie obszarów proekologicznych. W 2016 r. odsetek ten wynosił 69 %. Pozostała część gruntów ornych:

- nie jest objęta systemem płatności bezpośrednich (np. rolnik nie wystąpił o pomoc);
- jest zwolniona ze względu na wielkość gospodarstwa (mniej niż 15 ha gruntów ornych);
- należy do gospodarstw ekologicznych lub gospodarstw objętych systemem dla małych gospodarstw;
- ma duży udział użytków zielonych; lub
- znajduje się w krajach, które stosują zwolnienie leśne.

---

<sup>25</sup> Zob. przypis 24.

<sup>26</sup> Zgodnie z dyrektywą Rady 91/676/EWG („dyrektywa azotanowa”).

<sup>27</sup> W odniesieniu do dostępności danych, zob. rozdział 1.2.

***Na poziomie UE odsetek obszarów proekologicznych zgłoszonych przez rolników prawie dwukrotnie przewyższa 5 % wymagane na poziomie gospodarstwa. Trzy główne obszary proekologiczne są związane z produktywnymi lub potencjalnie produktywnymi obszarami.***

W 2015 r. 8 mln ha gruntów zgłoszono jako obszar proekologiczny, co stanowiło 13 % gruntów ornych objętych obowiązkiem i 10 % po zastosowaniu współczynników ważenia (wartości procentowe mogą się różnić na poziomie gospodarstwa). Wartość ta znacznie przewyższa wymóg regulacyjny wynoszący 5 % na poziomie gospodarstwa. W 2016 r. wartości te wyniosły odpowiednio 15 % i 10 %, co stanowi nieznaczny wzrost o 130 000 ha.

W 2015 r. najczęściej zgłaszanymi rodzajami obszarów proekologicznych były rodzaje związane z produktywnymi lub potencjalnie produktywnymi użytkami rolnymi (rysunek 2):

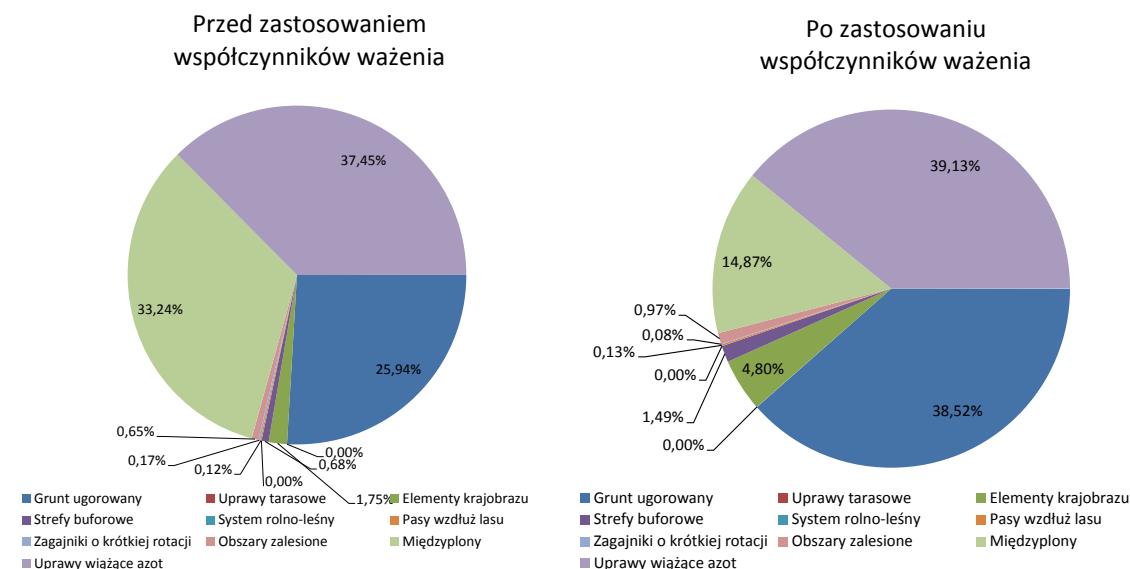
- uprawy wiążące azot (37,4 % fizycznych obszarów proekologicznych na lądzie);
- międzyplony (33,2 %);
- grunt ugorowany (25,9 %).

Po zastosowaniu współczynników ważenia uprawy wiążące azot i międzyplony osiągnęły 54 % łącznych ważonych obszarów proekologicznych (odpowiednio 39 % i 15 %). Odpowiadało to 5,4 % gruntów ornych objętych obowiązkiem i wydaje się, że przyczyniło się do przekroczenia wymaganych 5 % na poziomie gospodarstwa. Inne obszary, jak elementy krajobrazu i strefy buforowe, osiągnęły odpowiednio poziomy 1,7 % i 0,7 %.

Powyższy odsetek obszarów proekologicznych na poziomie UE pozostał w 2016 r. dość stabilny, chociaż między państwami członkowskimi występowały różnice: zmniejszyły się obszary zajęte przez grunt ugorowany, elementy krajobrazu i strefy buforowe, natomiast zwiększyły obszary zajęte przez międzyplony i uprawy wiążące azot.

- Ponadto dane dotyczące rodzajów obszarów proekologicznych w 2015 r. pokazują, że grunt ugorowany zgłaszany jako obszar proekologiczny stanowił 34 % łącznej powierzchni gruntu ugorowanego według statystyk Eurostatu dotyczących odnośnych państw członkowskich. Łączna powierzchnia tych obszarów zmniejszyła się o 24 % w latach 2000–2014, jednak wzrosła nieznacznie w 2015 r.
- Obszary upraw roślin strączkowych w UE według Eurostatu wzrosły od 2013 r. o 20 %. Uprawy wiążące azot zgłoszone jako obszary proekologiczne, które zostały wybrane przez wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii, zajmowały w 2015 r. 49 % takich obszarów. Szczególna rola obszarów proekologicznych w odniesieniu do różnych czynników, które wpływają na tendencje na obszarach upraw roślin strączkowych, wymagałaby dalszej oceny.

**Rysunek 2 — Podział zgłoszonych obszarów proekologicznych na główne rodzaje obszaru proekologicznego na poziomie UE przed zastosowaniem i po zastosowaniu współczynników ważenia**



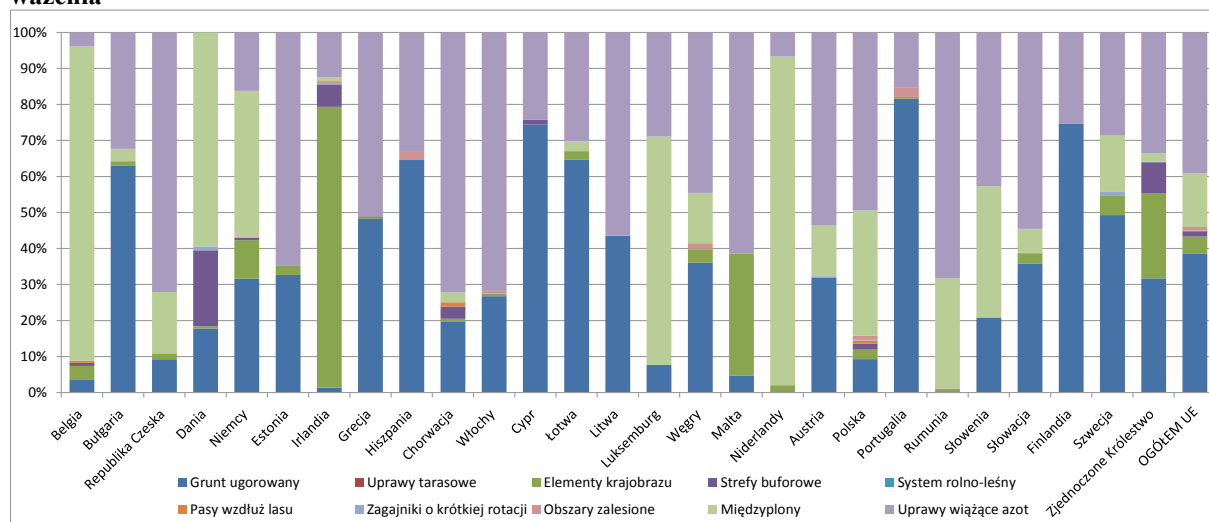
Źródło: Dane dotyczące wyborów dokonanych przez państwa członkowskie, 2015 r. (UE-27, dane dotyczące Francji nie są dostępne)

**Rozkład rodzajów obszarów proekologicznych na poziomie państw członkowskich i regionów pokazuje wyraźne wzorce geograficzne**

Analiza struktury obszarów proekologicznych na poziomie państw członkowskich (rysunek 3) i regionów NUTS 3 (rysunek 4) ujawnia kilka wzorców:

- Znaczna część elementów krajobrazu i stref buforowych występuje tylko w Irlandii, Zjednoczonym Królestwie i na Malcie.
- Grunt ugorowany występuje częściej w krajach śródziemnomorskich, jak Hiszpania, Portugalia i Cypr, oraz w państwach członkowskich znajdujących się w borealnym regionie biogeograficznym, jak Finlandia i Łotwa.
- Uprawy wiążące azot przeważają w Chorwacji, Republice Czeskiej, we Włoszech, w Polsce i Rumunii.
- Międzyplony są bardziej rozpowszechnione w Belgii, Danii, Niemczech, Luksemburgu i Niderlandach.

**Rysunek 3 — Rozkład głównych rodzajów obszarów proekologicznych, po zastosowaniu współczynników ważenia**



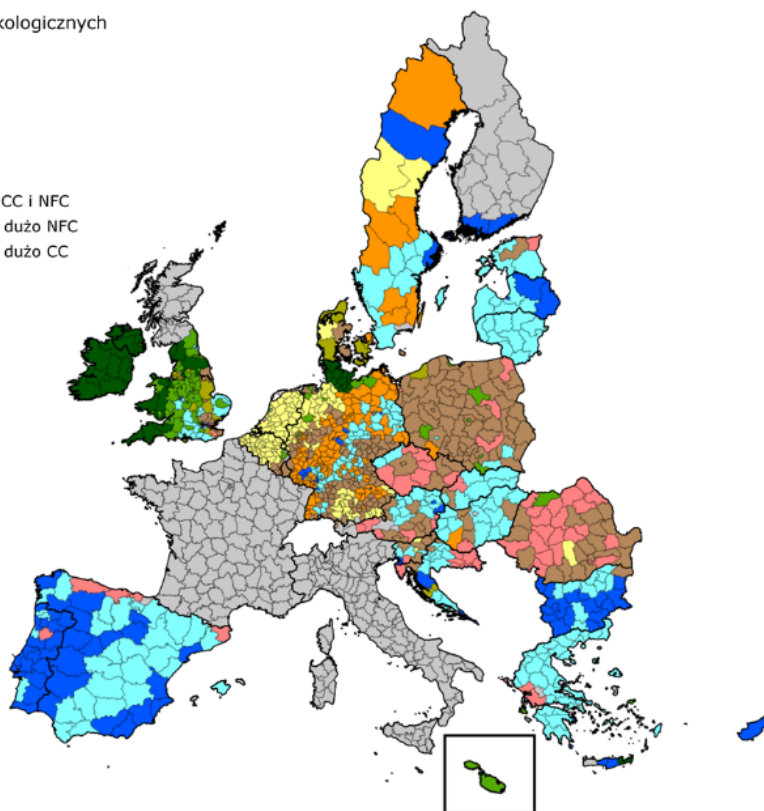
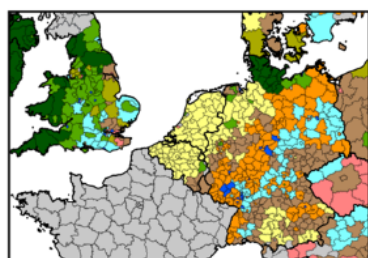
Źródło: Dane dotyczące wyborów dokonanych przez państwa członkowskie, 2015 r. (UE-27, dane dotyczące Francji nie są dostępne)

**Rysunek 4 — Rozkład przestrzenny głównych kategorii rodzajów obszarów proekologicznych dla każdego regionu NUTS 3**

Legenda

Kategorie zgłoszonych rodzajów obszarów proekologicznych

1.	LLF+CC+NFC < 80 %	LF stanowią ponad 50% stosunkowo dużo LF stosunkowo dużo BS
2.		
3.		
4.	LLF+CC+NFC > 80 %	przeważają LLF
5.		przeważają CC
6.		przeważają NFC
7.		niewielka ilość LLF, mieszane CC i NFC
8.		średnia ilość LLF, stosunkowo dużo NFC
9.		średnia ilość LLF, stosunkowo dużo CC
Brak danych		



BS - strefy buforowe  
CC - międzyplony  
LF - elementy krajobrazu  
LLF - grunty ugorowane  
NFC - uprawy wiążące azot

Źródło: Dane dotyczące wyborów dokonanych przez państwa członkowskie, 2015 r. Dane dotyczące Francji i Szkocji nie są dostępne. Dane dotyczące Włoch są nadal weryfikowane. Regiony niesklasyfikowane w Finlandii podlegają zwolnieniu leśnemu.

***Praktyki równoważne obszarom proekologicznym zastosowano w trzech państwach członkowskich***

Wprowadzenie praktyk równoważnych obszarom proekologicznym w trzech państwach członkowskich skutkowało w 2015 r. uzyskaniem 41 000 ha równoważnych obszarów proekologicznych, głównie w Austrii (prawie 39 000 ha w ramach działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, co stanowi 65 % obszarów proekologicznych tego państwa). W Niderlandach systemami certyfikacji objęto w szczególności miedze śródpolne o powierzchni 2 700 ha (5 % łącznej powierzchni obszarów proekologicznych tego państwa) w 2015 r. Włochy stosują równoważność od 2016 r. i dane dotyczące wyborów nie są jeszcze dostępne.

***Kluczowe czynniki powszechnie stosowane w celu wyjaśnienia decyzji rolników najwyraźniej mają także zastosowanie do wykorzystania przez nich obszarów proekologicznych***

Zarówno literatura naukowa, jak i wyniki konsultacji społecznych sugerują, że czynniki mające wpływ na decyzje rolników dotyczące rodzaju obszaru proekologicznego, który należy wybrać, dzielą się mniej więcej na trzy kategorie:

- czynniki ekonomiczne skłaniające ich do wyboru najmniej kosztownego i najbardziej produktywnego rodzaju obszaru proekologicznego;
- czynniki polityczne i administracyjne, takie jak:
  - ograniczony wykaz rodzajów obszarów proekologicznych udostępniony przez organy krajowe (np. w krajach, które wybrały tylko trzy lub cztery rodzaje obszarów proekologicznych);
  - poziom ryzyka, że zostaną poddani kontroli i zostanie ustalone, że nie spełniają wymogów (np. jeżeli miedza śródpolna przekracza maksymalną szerokość);
  - poziom obciążenia administracyjnego (np. można je zmniejszyć, korzystając ze wstępnie uzupełnionego formularza jednolitego wniosku zawierającego wszystkie elementy krajobrazu kwalifikujące się jako obszary proekologiczne);
- postrzeganie obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych przez rolników i wiedza na jego temat.

Na tym etapie nie można ustalić, czy któryś z tych elementów odegrał decydującą rolę.

### **3. Uwagi dotyczące potencjalnego wpływu obszarów proekologicznych na środowisko i klimat**

W niniejszym rozdziale omówiono szczegółowo możliwy wpływ działań w zakresie obszarów proekologicznych na **środowisko**, określony za pomocą kalkulatora obszarów proekologicznych przedstawionego w sekcji 1.2 oraz przeglądu wybranej literatury. W symulacjach kalkulatora obszarów proekologicznych potencjalne skutki struktury obszarów proekologicznych na poziomie regionów NUTS 3 rozpatruje się za pomocą zagregowanych wyników, których nie należy postrzegać jako wartości bezwzględnych. Wyniki odzwierciedlają cechy i kontekst rodzajów obszarów proekologicznych, ale nie określają ilościowo rzeczywistych skutków, które zależą także od praktyk zarządzania na poziomie gospodarstwa nieobjętych symulacjami.

W związku z faktem, że kalkulator obszarów proekologicznych tylko w niewielkim stopniu obejmuje ewentualny **wpływ na łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej**, w odniesieniu do tego aspektu przeprowadzono także ocenę jakościową.

#### **3.1. Potencjalny wpływ na różnorodność biologiczną**

*Okazuje się, że elementy krajobrazu i grunt ugorowany stanowią najkorzystniejsze rodzaje obszarów proekologicznych dla różnorodności biologicznej*

Według kalkulatora obszarów proekologicznych wszystkie struktury typu obszarów proekologicznych zaobserwowane na poziomie regionów NUTS 3 mogą mieć pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną, chociaż w różnym stopniu. Najniższe wyniki uzyskały regiony, w których międzyplony zajmowały ponad 70 %. Największy potencjalny pozytywny wpływ wiązał się ze strukturami obszarów proekologicznych, w których przeważały elementy krajobrazu (ponad 50 % łącznych obszarów proekologicznych w regionie), a następnie ze strukturą, w której przeważał grunt ugorowany (ponad 70 %).

W przypadku grup gatunków analiza wskazuje na pozytywny wpływ elementów krajobrazu na bezkręgowce, ptaki i rośliny lądowe, natomiast w przypadku gadów i płazów lepsze

wyniki pod względem pozytywnego wpływu daje obecność stref buforowych i gruntu ugorowanego.

Ustalenia dokonane w innej literaturze naukowej także potwierdzają te spostrzeżenia. Ponadto wynika z nich, że wśród elementów krajobrazu najbardziej pozytywny potencjalny wpływ na różnorodność biologiczną wiąże się z żywopłotami, miedzami śródpolnymi i tradycyjnymi murkami kamiennymi, ponieważ zapewniają one siedliska dla owadów i stawonogów, ptaków i roślin.

### ***Obszary proekologiczne mogą być korzystniejsze dla różnorodności biologicznej, o ile istnieją odpowiednie praktyki zarządzania***

Spostrzeżenia te wskazują, jak ważne są praktyki zarządzania pod względem zwiększenia wpływu obszarów proekologicznych na środowisko.

Wyniki kalkulatora obszarów proekologicznych wskazują, że pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną może się zmieniać w zależności od różnych wymogów w zakresie zarządzania każdym rodzajem obszaru proekologicznego. Przykładowo w przypadku gruntu ugorowanego zależy on od okrywy roślinnej i wysiewanych gatunków. Jeżeli chodzi o różnorodność biologiczną, a w szczególności owady zapylające, najlepszy wpływ ma wysiewanie dzikiej roślinności, natomiast najgorszy gleba bez okrywy roślinnej. Naturalne odtwarzanie jest także dobrym sposobem ochrony różnorodności biologicznej i zapylania.

Oprócz rodzaju okrywy roślinnej w literaturze wskazuje się także na znaczenie nieintensywnych sposobów gospodarowania nieprodukcyjnymi obszarami proekologicznymi, takich jak ugorowanie gruntu przez długi okres lub niestosowanie pestycydów, ponieważ ograniczają one zakłócenia w odnośnych siedliskach, w szczególności w okresie lęgowym ptaków.

Wydaje się, że wysiewanie mieszanek gatunków w międzyplonach/okrywie zielonej ma pozytywny wpływ na różnorodność biologiczną. Zgodnie z literaturą pozytywny wpływ można nawet zwiększyć, jeżeli mieszanki zawierają kombinacje roślin przeznaczonych dla owadów zapylających i ptaków i gdy pozwala im się zakwitnąć i rozsiać.

Ustalenia dotyczące wyboru gatunków mają zastosowanie także do upraw wiążących azot, chociaż symulacje pokazały także, że *Vicia faba* umożliwia uzyskanie nieco lepszych wyników niż inne gatunki. Jeżeli chodzi o inne rodzaje obszarów proekologicznych, potencjalny pozytywny wpływ upraw wiążących azot zależy także od rodzaju zarządzania, np. częstotliwości uprawy i ekstensywnego zarządzania.

## **3.2. Inny potencjalny wpływ**

### **3.2.1 Potencjalny wpływ na usługi ekosystemowe**

#### ***Elementy krajobrazu zapewniają najlepsze wyniki pod względem potencjalnego pozytywnego wpływu na usługi ekosystemowe***

Wyniki kalkulatora obszarów proekologicznych sugerują, że spośród różnych struktur rodzajów obszarów proekologicznych na poziomie regionów NUTS 3, występowanie w przeważającej mierze elementów krajobrazu na ponad 50 % łącznej powierzchni obszarów

proekologicznych w regionie wykazuje najbardziej pozytywny potencjalny wpływ na usługi ekosystemowe jako całości.

Dalsza analiza literatury naukowej wskazuje, że pozytywny wpływ elementów krajobrazu na usługi ekosystemowe można zwiększyć dzięki różnorodności roślinnej, strukturze roślinnej i zarządzaniu. W przypadku stref buforowych kluczowe znaczenie ma ich położenie i rozmiary.

***Inne rodzaje obszarów proekologicznych mogą wywierać pozytywny wpływ na niektóre usługi ekosystemowe, w szczególności, jeżeli wprowadzi się pewne przepisy dotyczące zarządzania i jeżeli wybór wysiewanych gatunków spełnia określone wymogi***

Międzyplony wywierają pozytywny wpływ na skład chemiczny wody słodkiej. Symulacje wykonane za pomocą kalkulatora obszarów proekologicznych pokazują na przykład, że ich wpływ można zwiększyć, stosując mieszanki różnych gatunków. Pokazują także, że gatunki zgłaszane najczęściej przez rolników w zakresie międzyplonów (np. *Lolium perenne*, *Lolium multiflorum*, *Sinapis alba* i *Raphanus sativus*) dają lepsze wyniki, jeżeli nie są wysiewane oddzielnie, ale w postaci mieszanki. Ponadto gatunki charakteryzujące się różnymi wymaganiami odżywczymi i systemami ukorzeniania mogą skuteczniej zmniejszać ryzyko wymywania azotu.

Okazuje się, że pozytywny wpływ gruntu ugorowanego na usługi ekosystemowe zależy także od wyboru wysiewanych gatunków: mieszanki roślin dziko rosnących i gołe ugorowane grunty z pozostawionymi na zimę ścierniskami oraz odtwarzana naturalnie roślinność przynoszą lepszy efekt niż trawa. Każda okrywa na gruncie ugorowanym jest jednak wskazana, ponieważ gleba bez okrywy najmniej służy usługom ekosystemowym i może mieć negatywny wpływ ze względu na wyższe ryzyko erozji gleby. Grunt ugorowany także daje lepsze wyniki, jeżeli nie zagospodarowuje się go przez długi okres.

Wpływ upraw wiążących azot może także zależeć od wyboru gatunków i zarządzania: zmniejszenie częstotliwości upraw przyczynia się do ograniczenia wymywania azotu, spływu fosforanów i ryzyka erozji gleby.

### **3.2.2 Potencjalny wpływ na klimat**

Z perspektywy przystosowania się do zmiany klimatu wprowadzenie obszarów proekologicznych może zwiększyć odporność gospodarstw na zmiany klimatu, przykładowo dzięki wprowadzeniu większej liczby elementów krajobrazu. Łagodzenie zmiany klimatu można poprawić dzięki większemu wykorzystaniu upraw roślin strączkowych i wynikającemu stąd przemieszczeniu nawozu azotowego, co łączy się z wiązaniem azotu. Ponadto korzyści dotyczące zasobów węgla w glebie wynikające z systemu rolno-leśnego i zalesiania mogą po ich wdrożeniu poprawić sekwestrację dwutlenku węgla z użytkowania gruntów UE.

Sekwestracja dwutlenku węgla w glebie zależy bezpośrednio od różnorodności biologicznej gleby. Uwidacznia to wyraźnie związki i ewentualne synergie między zwiększaniem różnorodności biologicznej w gospodarstwach i łagodzeniem zmiany klimatu.

## **4. Wnioski**

Rok 2016 był drugim rokiem stosowania obowiązku w zakresie obszarów proekologicznych. Na podstawie danych zebranych dotychczas z 19 państw członkowskich można stwierdzić, że

w drugim roku nastąpiły niewielkie zmiany, zarówno w sposobie realizacji systemu przez organy krajowe, jak i po stronie rolników, którzy zazwyczaj spełniają obowiązek w ten sam sposób jak w pierwszym roku. W rezultacie nie zaszły prawie żadne zmiany, jeżeli chodzi o odsetek gruntu objętego obszarem proekologicznym, łączny obszar, który rolnicy zgłaszali jako obszary proekologiczne, oraz udział różnych rodzajów obszarów proekologicznych w tych obszarach.

Łączny odsetek zgłoszonych obszarów proekologicznych na gruntach ornych jest prawie dwukrotnie wyższy niż wymagane 5 % na poziomie gospodarstwa. Osiągnięto to, opierając się głównie na produktywnych i potencjalnie produktywnych obszarach proekologicznych: uprawach wiążących azot, międzyplonach i gruncie ugorowanym. Inne obszary proekologiczne, w tym elementy krajobrazu, miały tylko nieznaczny udział w łącznych zgłoszonych obszarach proekologicznych.

Z analizy wynika, że korzyści środowiskowe, jakie przynoszą rodzaje obszarów proekologicznych, zależą nie tylko od ich ilości, ale także od ich jakości, a także są związane z określonymi warunkami i wymogami w zakresie zarządzania, takimi jak:

- rodzaj pokrywy glebowej gruntu ugorowanego, różne mieszanki upraw w przypadku międzyplonów i grup upraw w przypadku upraw wiążących azot;
- systemy koszenia, okresy retencji i stosowanie substancji chemicznych;
- zróżnicowanie struktury roślinności w przypadku elementów krajobrazu, położenie i rozmiary stref buforowych.

Zmiany prawa wtórnego dotyczącego zazieleniania prowadzone obecnie przez Komisję stanowią istotny krok w kierunku lepszych praktyk zarządzania, wraz z: (i) zakazem stosowania środków ochrony roślin na (potencjalnie) produktywnych obszarach proekologicznych; (ii) wyjaśnieniem i ustaleniem okresów retencji w przypadku niektórych rodzajów obszarów proekologicznych; oraz (iii) uproszczeniem wymogów, które mogły utrudniać rolnikom wykorzystywanie najkorzystniejszych dla środowiska obszarów proekologicznych, a mianowicie elementów krajobrazu i stref buforowych.

Komisja będzie kontynuowała refleksje na ten temat, w tym w ramach zbliżającej się oceny zazieleniania. Niniejsze sprawozdanie będzie stanowiło przydatny wkład w tę ocenę, która obejmie wszystkie aspekty zazieleniania, w tym obszary proekologiczne. Ocena zostanie następnie uwzględniona na kolejnym etapie modernizacji i uproszczenia WPR, aby zmaksymalizować jej wkład w realizację 10 priorytetów Komisji i celów zrównoważonego rozwoju.

Na podstawie powyższych ustaleń Komisja nie proponuje zmiany rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 poprzez zwiększenie odsetka obszarów proekologicznych.