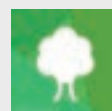


Sprawozdanie specjalne

Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-872-0040-2
doi:10.2865/16492

© Unia Europejska, 2014
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Punkt

Glosariusz i wykaz skrótów

I–XI Streszczenie

1–14 Wstęp

1–6 Powiązania pomiędzy polityką wodną UE a wspólną polityką rolną (WPR)

7–11 Instrumenty WPR potencjalnie pomocne we włączaniu celów polityki wodnej UE do WPR

12–14 Fundusze WPR o potencjalnym wpływie na zasoby wodne

15–20 Kontrola

15–17 Zakres kontroli i podejście kontrolne

18–20 Poprzednie kontrole

21–79 Uwagi

21–32 Niedociągnięcia we wdrażaniu polityki wodnej UE utrudniają jej włączenie do WPR

33–48 Wpływ zasady wzajemnej zgodności na problemy związane z wodą jest jak dotąd ograniczony

34–39 Mechanizm wzajemnej zgodności ma pewien wpływ, ale nie jest w pełni wykorzystywany

40–48 Niedociągnięcia w stosowaniu zasady wzajemnej zgodności

49–61 Nie wykorzystuje się w pełni potencjału funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, aby rozwiązać problemy związane z wodą

52–55 Plany państw członkowskich dotyczące wydatków na rozwój obszarów wiejskich nie zawsze uwzględniają cele polityki wodnej UE i potrzeby państw członkowskich w zakresie zasobów wodnych

56–61 Środki na rozwój obszarów wiejskich nie zostały dostatecznie wykorzystane na rozwiązanie problemów związanych z wodą

62–65 Zasada „zanieczyszczający płaci” nie została włączona do WPR

66–79 Systemy monitorowania i oceny nie przedstawiają pełnego obrazu sytuacji

80–87

Wnioski i zalecenia

- Załącznik I — Pytania kontrolne i kryteria zastosowane na potrzeby kontroli**
- Załącznik II — Wyniki ankiety: Główne zmiany zgłoszone przez rolnicze podmioty doradcze po wprowadzeniu zasady wzajemnej zgodności**
- Załącznik III — Przykłady zagadnień związanych z wodą, które nie są objęte zasadą wzajemnej zgodności**
- Załącznik IV — Dodatkowe fundusze przyznane i wykorzystane przez państwa członkowskie na gospodarkę wodną na podstawie oceny funkcjonowania reformy WPR i Europejskiego planu naprawy gospodarczej**

Odpowiedzi Komisji

Dorzecze: obszar gruntu, z którego wszystkie spływy powierzchniowe odprowadzane są systemem strumieni, rzek oraz ewentualnie jezior do morza poprzez pojedyncze ujście rzeki, estuarium lub deltę.

Działanie:

1) *działanie w ramach rozwoju obszarów wiejskich:* zestaw operacji, które mogą być finansowane z EFRROW. W każdym działaniu określono szczegółowe zasady, których należy przestrzegać;

2) *działania, o których mowa w ramowej dyrektywie wodnej (plany gospodarowania wodami w dorzeczu i programy działań):* zestaw operacji, w tym inicjatyw prawnych, kontrolnych i administracyjnych, zawartych w planie gospodarowania wodami w dorzeczu i przyczyniających się do wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej. W tym kontekście działania rolne to zestaw działań lub inicjatyw, które mogą być wykorzystane do ograniczenia zagrożeń dla zasobów wodnych spowodowanych działalnością rolniczą.

EFRROW: Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. W niniejszym sprawozdaniu określany również jako „rozwój obszarów wiejskich”.

Eutrofizacja: proces, w trakcie którego jednolita część wód otrzymuje nadmierną ilość substancji biogennych, szczególnie fosforanów i azotanów. Przyczynia się to zwykle do nadmiernego wzrostu alg, usuwania tlenu z wody i tym samym powoduje śmierć innych organizmów, takich jak ryby.

Normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR): obowiązek utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska odnoszący się do szeregu norm związanych z ochroną gleby, utrzymaniem materii organicznej i struktury gleby, unikaniem pogorszenia się stanu siedlisk oraz gospodarką wodną.

Obszar dorzecza: obszar lądu i morza, składający się z jednego lub wielu sąsiadujących dorzeczy wraz z przypisanymi do nich wodami podziemnymi i przybrzeżnymi, który został zdefiniowany w ramowej dyrektywie wodnej jako główna jednostka gospodarowania wodami w dorzeczu.

Ocena funkcjonowania reformy WPR: w 2009 r. różne elementy WPR zostały poddane analizie i dostosowane w celu nakierowania WPR na zrównoważony i przyjazny dla środowiska rozwój. Dostosowanie to jest znane jako „ocena funkcjonowania reformy WPR”.

Płatności bezpośrednie: płatności przyznawane rolnikom bezpośrednio w ramach systemu wsparcia dochodów. Przykładami są system płatności jednolitych oraz system jednolitej płatności obszarowej.

PROW: program rozwoju obszarów wiejskich.

RBMP: plan gospodarowania wodami w dorzeczu.

RDW: ramowa dyrektywa wodna – dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1) – jest nadrzędnym aktem prawnym przyjętym w 2000 r. w celu ujednolicenia różnorodnych istniejących już polityk i prawodawstwa. Określone w niej podejście do gospodarki wodnej oparte jest na dorzeczach jako naturalnych jednostkach środowiska, a nie na granicach administracyjnych lub prawnych. Dyrektywa ta zawiera odniesienia do kilku powiązanych dyrektyw, takich jak dyrektywy dotyczące jakości wody w kąpieliskach, wody pitnej, oczyszczania ścieków komunalnych, azotanów, osadów ściekowych. W ramowej dyrektywie wodnej wdrożenie tych innych dyrektyw ujmuje się jako wymóg minimalny. Działania służące do ich wdrożenia muszą zostać ujęte w planach gospodarowania wodami w dorzeczu. Należy zaznaczyć, iż na podstawie ramowej dyrektywy wodnej nie udostępniono żadnych środków przeznaczonych specjalnie na wdrożenie polityki wodnej UE.

SMR: wymogi podstawowe w zakresie zarządzania. Osiemnaście norm prawnych UE w dziedzinie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt.

Środki ochrony roślin: środki używane do ochrony roślin lub upraw przed szkodliwym wpływem chwastów, chorób lub owadów.

Władze odpowiedzialne za gospodarkę wodną: władze odpowiedzialne za politykę wodną poszczególnych państw członkowskich oraz innych państw uczestniczących.

WPR: wspólna polityka rolna.

Zasada wzajemnej zgodności: mechanizm, który łączy płatności bezpośrednie dla rolników oraz wiele płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z przestrzeganiem szeregu zasad odnoszących się do środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz z utrzymaniem gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Zasada wzajemnej zgodności odnosi się do 18 wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz 15 norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Nieprzestrzeganie tych norm i wymogów może doprowadzić do ograniczenia rolnikom płatności z tytułu WPR.

I

Ochrona jakości zasobów wodnych Europy stanowi wysoki priorytet dla UE, odkąd pod koniec lat 70. XX w. zaczęto przyjmować szczegółowe instrumenty prawne w obszarze ochrony wód. Ramowa dyrektywa wodna (RDW) została przyjęta w 2000 r. w celu ustanowienia ram prawnych dotyczących ochrony i odnowienia jednolitych części wód w Europie oraz zapewnienia długofalowego zrównoważonego wykorzystania wody. Plany gospodarcze wodami w dorzeczu (RBMP) i programy działań są głównymi instrumentami wykorzystywanymi przez państwa członkowskie we wdrażaniu polityki wodnej UE. Państwa członkowskie mogą wdrażać politykę wodną, częściowo wykorzystując środki z innych obszarów polityki.

II

Rolnictwo jest istotnym źródłem presji środowiskowych. W Europie rolnictwo odpowiada za około 33% całkowitego zużycia wody i stanowi główne źródło zanieczyszczeń biogennej wody.

III

Wspólna polityka rolna (WPR) stanowi niemal 40% budżetu UE. Poprzez WPR Unia Europejska stara się wpływać na praktyki rolnicze mające wpływ na zasoby wodne. Obecnie istnieją dwa instrumenty służące do włączenia celów polityki wodnej UE do WPR. Są to: zasada wzajemnej zgodności, czyli mechanizm wiążący niektóre płatności w ramach WPR z określonymi wymaganiami środowiskowymi, oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW, określany w niniejszym sprawozdaniu także jako „rozwój obszarów wiejskich”), który zapewnia zachęty finansowe na działania wykraczające poza obowiązkowe prawodawstwo.

IV

Komisja Europejska i Rada wielokrotnie podkreślały potrzebę lepszej integracji polityki wodnej z innymi politykami, takimi jak polityka rolna. Cele polityki wodnej UE wymagają działań w różnych obszarach polityki, a tym samym interwencji szeregu organów, które mogą mieć różne i potencjalnie sprzeczne interesy. W związku z tym celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: czy cele polityki wodnej UE zostały z powodzeniem włączone do WPR? Trybunał starał się uzyskać odpowiedź na to pytanie, badając stopień, w jakim wdrożenie polityki wodnej UE umożliwiło jej uwzględnienie w ramach WPR, oraz analizując zasadę wzajemnej zgodności i rozwój obszarów wiejskich.

V

Kontrola, w ramach której sprawdzano, czy cele polityki wodnej UE zostały z powodzeniem włączone do WPR, wykazała, iż do tej pory osiągnięto jedynie częściowy sukces. Wynika to z niedopasowania ambitnych celów polityki do instrumentów wykorzystanych do dokonania zmiany. Kontrola wykazała niedociągnięcia w dwóch instrumentach (mianowicie zasadzie wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich) stosowanych obecnie przez Komisję do włączenia zagadnień związanych z wodą do WPR i opóźnienia oraz niedociągnięcia we wdrożeniu RDW.

VI

Trybunał stwierdza, że zasada wzajemnej zgodności i finansowanie w ramach rozwoju obszarów wiejskich jak dotąd pozytywnie wpływały na wspieranie celów polityki w zakresie poprawy ilości i jakości wody, lecz instrumenty te są ograniczone wobec ambicji politycznych określonych dla WPR oraz jeszcze ambitniejszych celów wyznaczonych w rozporządzeniach dotyczących WPR na lata 2014–2020.

VII

Ponadto stwierdza on, że opóźnienia we wdrażaniu RDW utrudniły integrację celów polityki wodnej z WPR.

VIII

Trybunał ustalił również, że systemy monitorowania i oceny, zarówno te bezpośrednio odnoszące się do WPR, jak i te zapewniające bardziej ogólne dane, nie dostarczyły pełnych, niezbędnych decydom informacji na temat zagrożeń dla zasobów wodnych spowodowanych działalnością rolniczą, chociaż odnotował także kilka użytecznych inicjatyw.

IX

Trybunał zaleca, aby Komisja zaproponowała niezbędne zmiany obecnych instrumentów (zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich) lub w stosownych przypadkach nowe instrumenty mogące zapewnić osiągnięcie ambitniejszych celów w odniesieniu do włączenia celów polityki wodnej do WPR. Państwa członkowskie powinny wyeliminować niedociągnięcia ujawnione w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności oraz poprawić wykorzystanie środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich, tak aby lepiej spełniać cele polityki wodnej.

X

Ponadto Trybunał zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie nadrobiły opóźnienia we wdrażaniu RDW oraz poprawiły jakość swoich planów gospodarowania wodami w dorzeczu poprzez określenie indywidualnych działań w sposób wystarczająco jasny i konkretny na poziomie operacyjnym.

XI

W zakresie monitorowania i oceny Komisja powinna upewnić się, że posiada informacje umożliwiające jej mierzenie zmian w zakresie zagrożeń dla zasobów wodnych spowodowanych praktykami rolniczymi oraz dopilnować, aby same państwa członkowskie dostarczały dane na temat zasobów wodnych w bardziej terminowy, rzetelny i spójny sposób.

Powiązania pomiędzy polityką wodną UE a wspólną polityką rolną (WPR)

01

Ochrona wód (zarówno pod względem jakości, jak i ilości) stanowi priorytetowy temat w większości programów publicznych, nie tylko w UE, lecz także na szczeblu światowym, krajowym, regionalnym oraz lokalnym. Głównym ogólnym celem polityki wodnej UE jest zapewnienie dostępu do dobrej jakościowo wody w wystarczającej ilości dla wszystkich Europejczyków oraz zapewnienie dobrego stanu wszystkich jednolitych części wód w całej Europie¹. Głównymi instrumentami prawnymi stosowanymi przez UE do osiągnięcia powyższego celu są dyrektywy dotyczące wody przyjęte przez Parlament Europejski i Radę. Dyrektywa to akt prawny Unii Europejskiej, w którym zobowiązuje się państwa członkowskie do osiągnięcia określonych rezultatów, jednakże bez narzucania im sposobu, w jaki mają tego dokonać.

02

Dyrektywa azotanowa, przyjęta w 1991 r., miała na celu zredukowanie w wodach europejskich zanieczyszczeń azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych². Następnie w 2000 r. przyjęto bardziej kompleksową ramową dyrektywę wodną (RDW). W RDW zobowiązano państwa członkowskie do osiągnięcia „dobrego stanu wód powierzchniowych i podziemnych” do 2015 r.³. Państwa członkowskie muszą sporządzić plany gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP) oraz odnoszące się do nich programy działań, które stanowią główne instrumenty wykorzystywane do wdrożenia tej dyrektywy – a w konsekwencji do wdrożenia polityki wodnej UE. Państwa członkowskie mogą wdrażać politykę wodną, częściowo wykorzystując fundusze z innych obszarów polityki. Przykładowo działania w ramach planów gospodarowania wodami w dorzeczu mogą w niektórych przypadkach być finansowane z WPR.

03

Zgodnie ze sprawozdaniem Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) w sprawie stanu wód⁴ jest mało prawdopodobne, by wody w Europie spełniły cel określony w RDW w 2015 r. zarówno pod względem jakości, jak i ilości, pomimo poprawy, jaką odnotowano w minionych dziesięcioleciach.

04

Obszary rolnicze mają największy udział w gruntach użytkowanych w Europie (około 50% całkowitej powierzchni gruntów). Rolnictwo ukształtowało krajobraz Europy, a wykorzystanie czynników zewnętrznych (nawozów, pestycydów i wody) w rolnictwie znacząco zwiększyło się w ciągu ostatnich 50 lat. Z tego powodu sektor ten stanowi istotne źródło presji środowiskowych⁵. Rolnictwo w Europie odpowiada za około 33% całkowitego zużycia wody oraz stanowi największe źródło zanieczyszczeń biogennych wody⁶. Dlatego rolnictwo jako sektor, w którym zużywa się najwięcej wody, odgrywa ważną rolę w zakresie zrównoważonego zarządzania ilością i jakością wody.

- 1 http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm i art. 4 RDW.
- 2 Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1). Dyrektywa azotanowa wymaga od państw członkowskich monitorowania wód powierzchniowych i podziemnych oraz wyznaczenia stref zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami. Państwa członkowskie muszą ustanowić zbiór zasad dobrej praktyki rolniczej, które będą stosowane dobrowolnie na całym terytorium kraju. Ponadto państwa członkowskie muszą przyjąć obowiązkowe programy działania w odniesieniu do wyznaczonych stref zagrożenia.
- 3 Art. 4 RDW.
- 4 Sprawozdanie EEA nr 9/2012 *European waters – current status and future challenges* [Wody w Europie – stan bieżący i przyszłe wyzwania].
- 5 *A Green CAP? Reform options from an environmental angle* [Ekologiczna WPR? Warianty reformy pod kątem ochrony środowiska]. Projekt EEA dotyczący ekologicznej WPR, wstępne sprawozdanie z pierwszego etapu, 23 czerwca 2011 r.
- 6 Sprawozdanie EEA nr 1/2012 *Towards efficient use of water resources in Europe* [W kierunku efektywnego wykorzystania zasobów wodnych w Europie].

05

Rada Unii Europejskiej kilkakrotnie podkreśliła konieczność ochrony wód w ramach WPR⁷:

- w 2007 r. zaznaczyła, że „uwzględnianie problematyki zrównoważonego wykorzystywania wody w innych politykach sektorowych (np. rolnictwo)” stanowi wymóg dla „osiągnięcia celów polityki wodnej” i podkreśliła potrzebę „zwracania szczególnej uwagi na dalszy rozwój obecnych polityk rolnych oraz na ich dostosowanie, jeśli zaistnieje taka konieczność, w celu przyczyniania się do zrównoważonej gospodarki wodnej”;
- w 2009 r. określiła gospodarkę wodną jako nowe kluczowe wyzwanie dla rolnictwa, stwierdzając, że „kwestią gospodarki wodnej, w tym jakością wody, należy się lepiej zająć w ramach właściwych instrumentów wspólnej polityki rolnej”;
- w 2010 r. Rada uznała potrzebę „oszczędniejszego i bardziej zrównoważonego zużycia wody w rolnictwie”.

06

Potrzeba dalszego uwzględnienia kwestii gospodarki wodnej w innych obszarach polityki, takich jak rolnictwo, została jasno wyrażona przez Komisję Europejską, EEA, Radę Unii Europejskiej oraz władz odpowiedzialnych za gospodarkę wodną⁸. Włączenie założeń polityki wodnej UE do WPR jest ważnym celem nie tylko w związku z art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”.

- 7 Konkluzje Rady w sprawie niedoboru wody i suszy z dnia 30 października 2007 r. Konkluzje Rady w sprawie niedoboru wody, suszy i dostosowywania się do zmiany klimatu z dnia 11 czerwca 2010 r. Motywy 1 i 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 74/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 100) w związku z oceną funkcjonowania reformy WPR.
- 8 • COM(2012) 673 z dnia 14 listopada 2012 r. „Plan ochrony zasobów wodnych Europy”: „istnieje [...] potrzeba lepszego wdrażania oraz większej integracji celów polityki wodnej z innymi obszarami polityki, takimi jak wspólna polityka rolna”.
• Motyw 16 RDW: „Konieczne jest dalsze integrowanie ochrony i zrównoważonego gospodarowania wodą z innymi dziedzinami polityk wspólnotowych, takimi jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, polityka regionalna i turystyka”.
• Motyw 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1): „Działalność Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [...] oraz operacje, do których Fundusz się przyczynia, muszą być spójne i zgodne z innymi politykami wspólnotowymi oraz zgodne z całym prawodawstwem wspólnotowym”.
• Sprawozdanie EEA nr 9/2012: Konieczne są znacznie większe wysiłki, aby zintegrować kwestie gospodarki wodnej z różnymi politykami sektorowymi, takimi jak rolnictwo i transport.
• Oświadczenie władz odpowiedzialnych za gospodarkę wodną w sprawie RDW i rolnictwa z dnia 30 listopada 2006 r.: „[...] znaczenie zasobów wodnych w rozumieniu społecznym, gospodarczym i środowiskowym musi być potwierdzone i włączone do wszystkich polityk sektorowych”.

Instrumenty WPR potencjalnie pomocne we włączaniu celów polityki wodnej UE do WPR

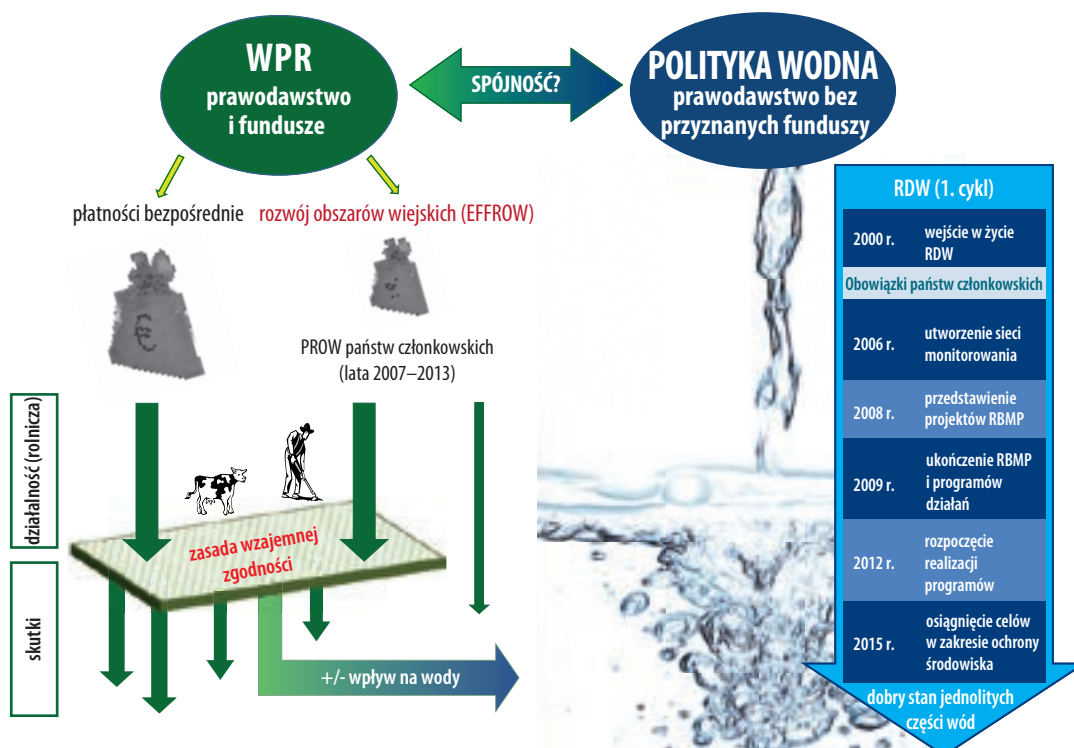
07

Obecnie istnieją dwa instrumenty WPR stosowane do włączenia celów polityki wodnej UE do WPR: zasada wzajemnej zgodności oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (zob. *rysunek 1*). Instrumenty te mogą

przyczynić się do zrównoważonego rolnictwa poprzez wspieranie dobrych praktyk rolniczych, promowanie zgodności działalności rolniczej z prawodawstwem dotyczącym ochrony środowiska, takim jak dyrektywa azotanowa, oraz stworzenie zachęt do korzystnych dla środowiska dóbr i usług publicznych.

Rysunek 1

Współzależność pomiędzy WPR a polityką wodną UE



Uwaga: Na rysunku tym po jednej stronie pokazano, w jaki sposób fundusze WPR mogą być wydatkowane poprzez płatności bezpośrednie i fundusze rozwoju obszarów wiejskich. Dla rolników otrzymujących płatności bezpośrednie lub określone środki w ramach rozwoju obszarów wiejskich zasada wzajemnej zgodności łączy te płatności z przestrzeganiem pewnych obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Działania finansowane w ramach WPR mogą mieć pozytywny bądź negatywny wpływ na zasoby wodne. Po drugiej stronie rysunku pokazano główne etapy określone w RDW, głównym instrumencie wdrażania polityki wodnej na szczeblu UE.

08

Zasada wzajemnej zgodności to mechanizm, który łączy płatności bezpośrednie dla rolników (oraz wiele płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich⁹) z przestrzeganiem szeregu zasad odnoszących się do środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz z utrzymaniem gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (normy DKR)¹⁰. Zasady te określono w 18 wymogach podstawowych w zakresie zarządzania (SMR) oraz 15 normach DKR. Nieprzestrzeganie tych norm i wymogów może doprowadzić do ograniczenia płatności z tytułu WPR dla rolników.

09

Sześć wymogów wzajemnej zgodności przekłada się bezpośrednio na jakość i ilość wody. Zostały one wymienione w **tabeli 1**. Kilka innych wymogów wzajemnej zgodności ma pośredni wpływ na ochronę wód (na przykład wymogi SMR w zakresie ochrony dzikiego ptactwa oraz siedlisk przyrodniczych, jak również normy DKR dotyczące minimalnego pokrycia gleby lub ochrony cech krajobrazu).

- 9 Zasada wzajemnej zgodności ma zastosowanie do siedmiu działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich, na które przypada około 40% planowanych wydatków EFRROW w latach 2007–2013.
- 10 Zasada wzajemnej zgodności została wprowadzona w życie w 2003 r. rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1). Od 2005 r. wszyscy rolnicy otrzymujący płatności bezpośrednie podlegają obowiązkowym przepisom dotyczącym zasady wzajemnej zgodności. W okresie programowania 2007–2013 zasada wzajemnej zgodności odnosi się także do wielu płatności EFRROW (w przypadku działań 211, 212, 213, 214, 221, 224 oraz 225), a od 2008 r. ma zastosowanie do niektórych płatności dotyczących wina.

Tabela 1

Przegląd wymogów wzajemnej zgodności związanych z wodą

Norma	Przedmiot
SMR2	Ochrona wód podziemnych przed zanieczyszczeniem ¹
SMR3	Wykorzystanie osadów ściekowych w rolnictwie ²
SMR4	Ochrona wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego ³
SMR9	Wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin ⁴
Norma DKR dotycząca procedur udzielania zezwoleń na nawadnianie	Przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń w przypadku, gdy wykorzystanie wody w celu nawadniania wymaga zezwolenia
Norma DKR dotycząca stref buforowych	Ustalenie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych

¹ Art. 4 i 5 dyrektywy Rady 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz.U. L 20 z 26.1.1980, s. 43).

² Art. 3 dyrektywy Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku wykorzystania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz.U. L 181 z 4.7.1986, s. 6).

³ Art. 4 i 5 dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. L 375 z 31.12.1991, s. 1).

⁴ Art. 3 dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230 z 19.8.1991, s. 1).

10

Poprzez finansowanie rozwoju obszarów wiejskich UE przyczynia się do inwestycji państw członkowskich w celu poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, ochrony środowiska naturalnego i terenów wiejskich, poprawy jakości życia oraz zróżnicowania gospodarki wiejskiej i promowania lokalnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich. UE wspiera programy rozwoju obszarów wiejskich (PROW) państw członkowskich. W najważniejszych tekstach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich, takich jak strategiczne wytyczne Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich¹¹ oraz rozporządzenie (WE) nr 1698/2005¹², ochrona wód i zrównoważona gospodarka wodna traktowane są jako jedne z najważniejszych kwestii środowiskowych, którymi należy się zająć.

11

Poprzez działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich rolnicy mogą dobrowolnie angażować się w przedsięwzięcia wykraczające poza obowiązkowe prawodawstwo w zamian za zachęty finansowe lub rekompensaty (zob. **ramka 1**).

Fundusze WPR o potencjalnym wpływie na zasoby wodne

12

Poziom wydatków UE na działania rolnicze w ramach WPR jest znaczący (58,1 mld euro w 2012 r. lub nieco poniżej 40% budżetu UE). Rolnictwo oraz inne działania finansowane w ramach WPR mogą mieć pozytywny bądź negatywny wpływ na zasoby wodne (zob. **rysunek 1**).

13

W niektórych przypadkach fundusze WPR są wyraźnie ukierunkowane na działania mające pozytywne skutki dla zasobów wodnych; dotyczy to finansowania działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich, które w szczególności przewidują ochronę wód. Szczegółowa ocena PROW z punktu widzenia gospodarki wodnej pokazuje, że państwa członkowskie przeznaczyły 51% swoich budżetów PROW¹³ na działania w mniejszym lub większym stopniu związane z wodą (75 mld euro w latach 2007–2013)¹⁴. Ponadto 27% dodatkowych funduszy uzgodnionych po ocenie funkcjonowania reformy WPR (zatwierdzonej w 2009 r. i zapewniającej dodatkowe 4,8 mld euro) przeznaczono na priorytetowy obszar „gospodarki wodnej” (1,3 mld euro)¹⁵.

14

W rozporządzeniach dotyczących WPR na lata 2014–2020 większe znaczenie nadano jakości wody jako celowi WPR. W przepisach mających na celu uwzględnienie w płatnościach bezpośrednich w ramach WPR w większym stopniu aspektów ekologicznych określono praktyki, których część potencjalnie może mieć korzystny wpływ na jakość wody. Deklaracja Rady i Parlamentu Europejskiego stanowi także, że pewne obowiązki wynikające z RDW zostaną włączone do wymogów wzajemnej zgodności. Wydajniejsze wykorzystanie wody w rolnictwie to istotny element (zagadnienie kluczowe) jednego z priorytetów rozwoju obszarów wiejskich określonych w zreformowanej WPR. Ponadto od 2014 r. w ramach systemu doradztwa rolniczego państwa członkowskie zapewniają beneficjentom doradztwo w odniesieniu do wymogów RDW.

- 11 Sekcje 2.5 i 3.2 decyzji Rady 2006/144/WE z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) (Dz.U. L 55 z 25.2.2006, s. 20).
- 12 Motyw 31 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.
- 13 Całkowite wydatki publiczne, które obejmują w związku z tym finansowanie ze środków krajowych.
- 14 Sprawozdanie podsumowujące w sprawie gruntownej oceny PROW w latach 2007–2013 w odniesieniu do gospodarki wodnej, Ecologic Institute and Vito, kwiecień 2009 r. (http://www.ecologic.eu/download/projekte/1900-1949/1937/final_report.pdf).
- 15 Według komunikatów prasowych Komisji IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 i IP/10/102.

Przykłady działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich

Wsparcie dla rolników, którzy zobowiązali się, na okres minimum pięciu lat, do stosowania przyjaznych dla środowiska technik rolniczych wykraczających poza dobre praktyki gospodarki rolnej (**działania rolnośrodowiskowe**), takie jak ekstensywne gospodarowanie użytkami zielonymi (ekstensywne wypasanie, niestosowanie nawozów lub osadów ściekowych, ściśle ograniczenia w stosowaniu pestycydów itd.).



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Wsparcie dla „**nieproduktywnych**” **inwestycji**, takich jak tworzenie i odbudowa terenów podmokłych. Tereny podmokłe chronią jakość wody przez usuwanie azotu, fosforu i pestycydów ze spływów rolniczych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wsparcie dla **inwestycji w gospodarstwa rolne**, takich jak sprzęt do nawadniania kropłowego. Nawadnianie kropłowe, w odróżnieniu od nawadniania przy użyciu deszczownicy, może pomóc w ograniczeniu ilości wody pobieranej do nawadniania.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wsparcie dla **infrastruktury** związanej z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa, np. wymiana starych i zniszczonych kanałów nawadniających.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Wsparcie dla „**nieproduktywnych**” inwestycji, takich jak remont wałów. Mniej stromy i pokryty roślinnością wał służy jako wolna od nawozów naturalnych i pestycydów strefa buforowa oraz odgrywa pozytywną rolę w zapobieganiu powodziom.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

15

Celem kontroli było zbadanie powiązań pomiędzy WPR a polityką wodną UE. Ogólne pytanie kontrolne brzmiało:

Czy cele polityki wodnej UE zostały z powodzeniem włączone do WPR?

16

W ramach kontroli sprawdzono, czy cele polityki wodnej UE zostały właściwie i skutecznie odzwierciedlone w WPR, zarówno na poziomie strategii, jak i na poziomie wdrożenia (zob. **załącznik I**). W tym celu dokonano analizy dwóch instrumentów stosowanych do włączenia celów polityki wodnej UE do WPR: zasady wzajemnej zgodności oraz funduszu rozwoju obszarów wiejskich (zob. pkt 7–11). W przypadku wszystkich kwestii związanych z zasadą wzajemnej zgodności kontrola dotyczyła okresu od 2005 r., gdy mechanizm ten został przyjęty (lub okresu od 2009/2012 dla państw członkowskich, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007). W przypadku wszystkich kwestii związanych z rozwojem obszarów wiejskich kontrola dotyczyła okresu programowania 2007–2013. Podczas kontroli wzięto pod uwagę sześć wymogów wzajemnej zgodności o bezpośrednim wpływie na jakość i ilość wód (zob. **tabela 1**).

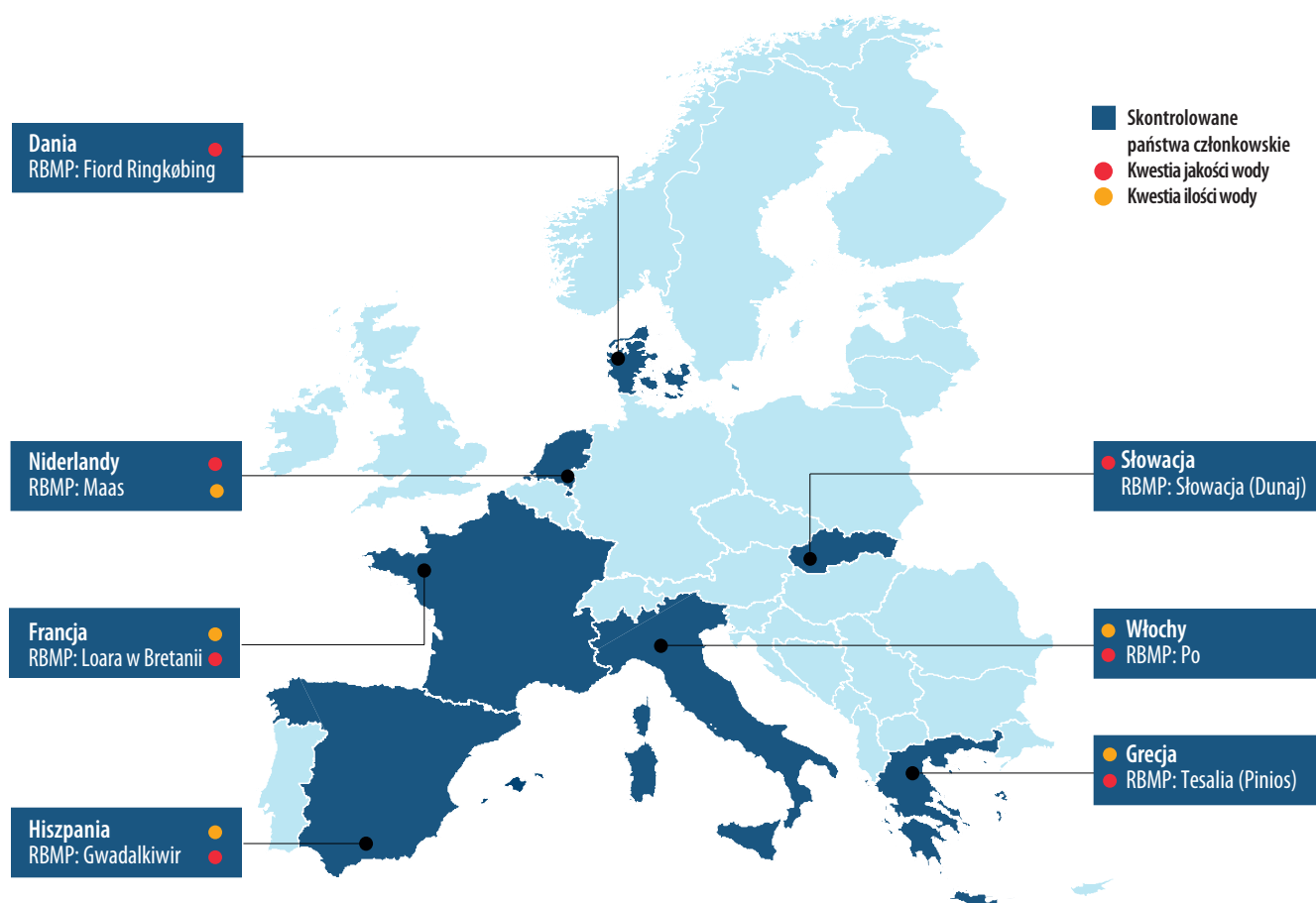
17

Kontrola była prowadzona od października 2012 r. do lipca 2013 r. Dowody kontroli zostały zebrane w drodze:

- przeglądów dokumentacji i wywiadów ze służbami Komisji, jak również z Europejską Agencją Środowiska (EEA);
- wizyt kontrolnych w siedmiu państwach członkowskich: w Danii, Grecji, Hiszpanii (Andaluzja), Francji, we Włoszech (Lombardia), w Niderlandach i na Słowacji. Powyższe państwa członkowskie borykały się z poważnymi problemami dotyczącymi jakości wód (np. wysokie stężenie substancji biogennej, takich jak azotany) i/lub ilości wody (np. wysoki deficyt wody lub intensywność nawadniania). Dla każdego skontrolowanego państwa członkowskiego wybrano obszar dorzecza w celu skoncentrowania kontroli na obszarze objętym planem gospodarowania wodami w dorzeczu (zob. **rysunek 2**);
- ankiety elektronicznej rozesełanej do 140 rolniczych podmiotów doradczych w tych samych siedmiu państwach członkowskich oraz spotkań konsultacyjnych z rolniczymi organizacjami patronackimi na szczeblu UE.

Rysunek 2

Państwa członkowskie wybrane do wizyt kontrolnych



Poprzednie kontrole

18

W czasie ostatnich 20 lat Trybunał opublikował sprawozdania, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczyły polityki wodnej i które także odnosiły się do WPR, jednakże żadne z nich nie skupiało się wyłącznie na powiązaniach polityki wodnej UE i WPR.

19

W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/2008 w sprawie zasady wzajemnej zgodności Trybunał poruszył złożony problem współistnienia obowiązkowych wymogów (wzajemnej zgodności) i zachęt gospodarczych (płatności rolnośrodowiskowych) w odniesieniu na przykład do stref buforowych oraz skrytykował ograniczony zasięg zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do wody. W sprawozdaniu tym wskazano także niedociągnięcia w zdefiniowaniu wymogów i norm przez państwa członkowskie. W sprawozdaniu specjalnym nr 7/2011 w sprawie wsparcia rolnośrodowiskowego stwierdzono, że cele tego systemu są zbyt ogólne, występują problemy w ustaleniu kwot pomocy, a ukierunkowanie jest niewystarczające. W sprawozdaniu specjalnym nr 5/2011 w sprawie systemu płatności jednolitych (SPS) odnotowano, że nie ma bezpośredniego powiązania pomiędzy pomocą w ramach SPS a kosztami poniesionymi przez rolników w związku z przestrzeganiem ich obowiązków, nie jest możliwe ustanowienie bezpośredniego powiązania pomiędzy pomocą w ramach SPS a pozytywnymi efektami zewnętrznymi wynikającymi z działań rolniczych oraz że redukcje płatności w następstwie nieprzestrzegania wymogów wzajemnej zgodności nie są wystarczająco dotkliwe.

20

W kontekście swojego rocznego poświadczenia wiarygodności (DAS) Trybunał kontroluje, na podstawie próby transakcji, czy zostały spełnione wymogi wzajemnej zgodności i czy są przestrzegane określone zasady dotyczące płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Uwagi wynikające z tych kontroli uwzględniono w niniejszym sprawozdaniu.

Niedociągnięcia we wdrażaniu polityki wodnej UE utrudniają jej włączenie do WPR

21

RDW stanowi kluczowy element polityki wodnej UE, ponieważ wraz z dyrektywami pochodnymi¹⁶ odnosi się do głównych zagrożeń dla wód śródlądowych zasobów, w tym zanieczyszczeń, hydro-morfologii i kwestii ilości wody. Ważnym elementem włączenia celów polityki wodnej do WPR jest opracowanie przez państwa członkowskie planów gospodarowania wodami w dorzeczu i powiązanych z nimi programów działań we właściwym czasie (zob. **rysunek 1**) oraz zapewnienie, by w tych dokumentach programowych jasno przedstawiano, jakie działania zostaną podjęte w celu wyeliminowania istotnych zagrożeń, tak by umożliwić osiągnięcie celów RDW. Jednak dotychczas wdrażanie samej RDW charakteryzowało się poważnymi opóźnieniami. Trybunał ustalił, że jakość dokumentów programowych opracowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do polityki wodnej UE jest niska i że w świetle prawa Komisja ma ograniczony wpływ na jakość tych dokumentów programowych.

Opóźnione wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej

22

RDW wymaga, aby państwa członkowskie opracowały plany gospodarowania wodami w dorzeczu w celu określenia – oprócz innych szczegółowych informacji i dla każdego odnośnego obszaru dorzecza – znaczących zagrożeń, celów i konkretnych działań, które należy podjąć¹⁷ w odniesieniu do zasobów wodnych, jak również szczegółów dotyczących finansowania tych działań. Należy jasno określić, czy finansowanie to obejmuje środki w ramach WPR.

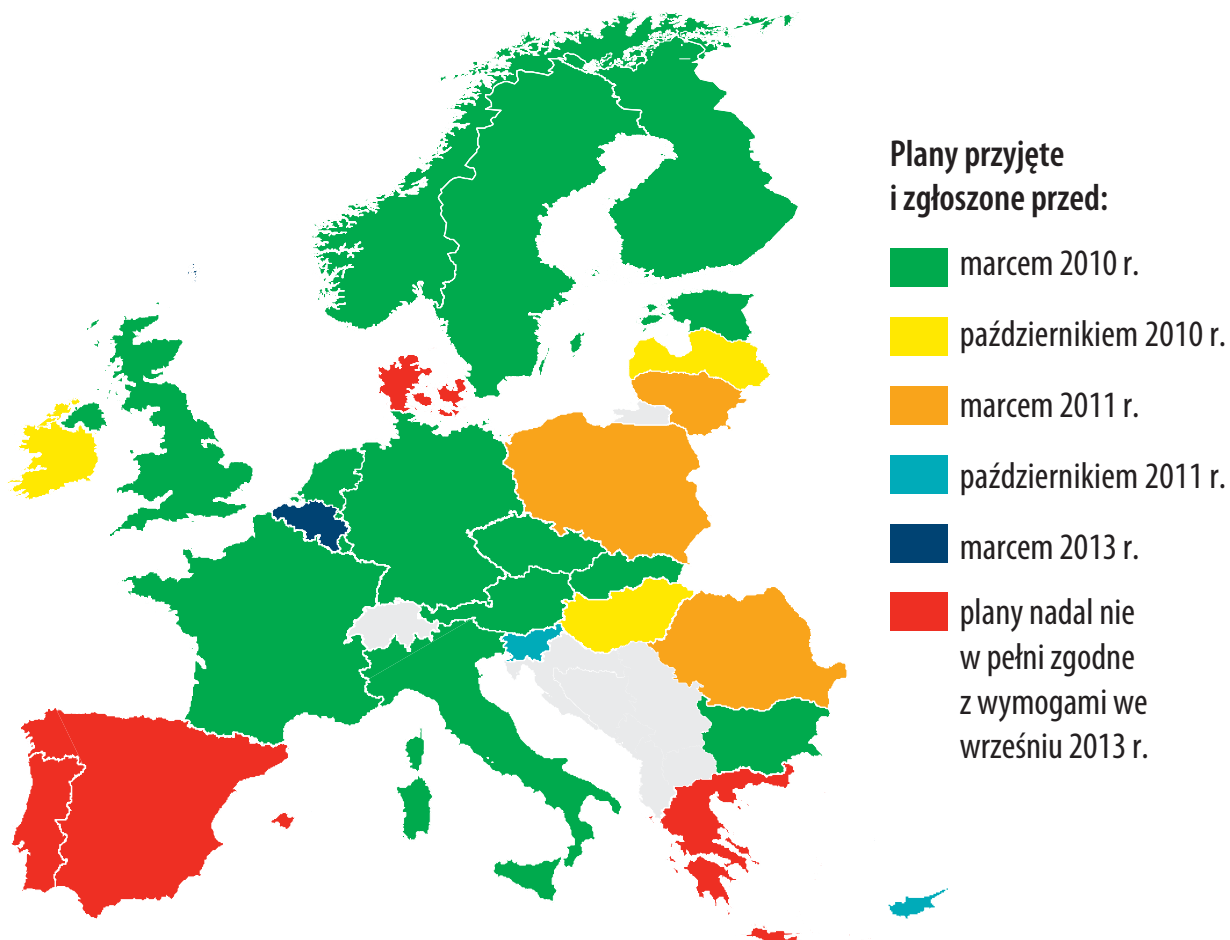
23

Plany gospodarowania wodami w dorzeczu miały zostać opublikowane nie później niż dnia 22 grudnia 2009 r. i przekazane Komisji nie później niż dnia 22 marca 2010 r.¹⁸. Jednakże tylko niespełna połowa państw członkowskich była w stanie tego dokonać w ustalonym terminie¹⁹. Do września 2013 r. cztery kraje (Dania, Grecja, Portugalia i Hiszpania) wciąż nie przyjęły niektórych planów gospodarowania wodami w dorzeczu, za które są odpowiedzialne. Na **rysunku 3** przedstawiono terminy przyjęcia planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

- 16 Dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach (76/160/EWG); dyrektywa ptasia (79/409/EWG); dyrektywa w sprawie wody pitnej (80/778/EWG); zmieniona dyrektywą (98/83/WE); dyrektywa w sprawie poważnych awarii (Seveso) (96/82/WE); dyrektywa w sprawie oceny wpływu na środowisko naturalne (85/337/EWG); dyrektywa w sprawie osadów ściekowych (86/278/EWG); dyrektywa dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG); dyrektywa dotycząca środków ochrony roślin (91/414/EWG); dyrektywa azotanowa (91/676/EWG); dyrektywa siedliskowa (92/43/EWG); dyrektywa dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (96/61/WE).
- 17 Szczegóły dotyczące obowiązkowej zawartości planów gospodarowania wodami w dorzeczu podano w załączniku VII do RDW.
- 18 Art. 13 ust. 6 i art. 15 ust. 1 RDW.
- 19 Komisja poinformowała, że do listopada 2012 r. 25 państw członkowskich oraz Norwegia przyjęły i zgłosiły 121 planów gospodarowania wodami w dorzeczu dla swoich krajowych części obszarów dorzecza z całkowitej liczby 174. Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 379 final 1/30, Bruksela, 14.11.2012: Przegląd europejski (1/2) dołączony do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE). Plany gospodarowania wodami w dorzeczu. Norwegia przyjęła 11 pilotażowych planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Norwegia wdraża ramową dyrektywę wodną jako część Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wraz z uzgodnionym w nim harmonogramem.

Rysunek 3

Mapa poglądowa terminów przyjęcia planów gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP), stan na wrzesień 2013 r.



Uwaga: Dania – wszystkie plany RBMP przyjęte w grudniu 2011 r. zostały wycofane, a nowe plany są przedmiotem konsultacji; Grecja – przyjęto 8 planów RBMP (z 14); Hiszpania – przyjęto 10 planów RBMP (z 25); Portugalia – przyjęto 8 planów RBMP (z 9).

24

Zgodnie z RDW każdy plan gospodarowania wodami w dorzeczu powinien zawierać program działań uwzględniający różne zagrożenia określone lokalnie na poziomie obszarów dorzecza, w tym działania związane z rolnictwem (zob. **ramka 2**). Działania te miały zostać wdrożone nie później niż do dnia

22 grudnia 2012 r.²⁰. Podczas wizyt kontrolnych Trybunału w państwach członkowskich zespoły kontrolne dokonały analizy tego zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem działań związanych z rolnictwem oraz odnotowały, że większość z tych działań nie została jeszcze wprowadzona (zob. **ramka 3**).

20 Art. 11 ust. 7 RDW.

Ramka 2

Rodzaje działań zawartych w planach gospodarowania wodami w dorzeczu

W załączniku VI do RDW wymieniono rodzaje działań, które należy uwzględnić w programach działań, a niektóre z nich mają bezpośrednie powiązanie z rolnictwem. Przykładami są:

- o działania w zakresie zarządzania popytem, między innymi promowanie przyjętej produkcji rolnej, takiej jak uprawa roślin o zmniejszonym zapotrzebowaniu na wodę na terenach narażonych na susze;
- o działania mające na celu kontrolowanie emisji, takie jak wstrzyknięcia gnojowicy do gleby zamiast zastosowania powierzchniowego;
- o działania na rzecz efektywnego i ponownego użycia, w tym wodooszczędne techniki nawadniania lub ponowne wykorzystanie oczyszczonych ścieków do nawadniania.

Ramka 3

Opóźnione wdrożenie działań rolniczych w planach gospodarowania wodami w dorzeczu

We Włoszech (plan gospodarowania wodami w dorzeczu Po) z pięciu działań rolniczych, które mają być wdrożone w najbliższym czasie, tylko trzy działania są realizowane we wszystkich regionach. Czwarte działanie jest realizowane tylko w jednej części obszaru dorzecza, a ostatnie działanie wprowadzono jedynie na niektórych obszarach w związku z niezgodnością z lokalnym ustawodawstwem.

We Francji (plan gospodarowania wodami w dorzeczu Loary w Bretanii) działania są zbyt ogólne, aby mogły funkcjonować, a zatem muszą zostać dopracowane w lokalnych planach gospodarowania wodami (SAGE). Do września 2013 r. mniej niż połowa obszaru dorzecza była objęta SAGE.

W Grecji (plan gospodarowania wodami w dorzeczu dla Tesalii) pięć z sześciu działań badanych podczas wizyty kontrolnej Trybunału nie funkcjonowało na dzień 22 grudnia 2012 r.

25

W przypadku braku planu gospodarowania wodami w dorzeczu określającego cele na poziomie obszaru dorzecza państwa członkowskie nie dysponują ważnym punktem odniesienia, do którego powinny dostosować cele ich własnych PROW, związane z wodą. Uniemożliwia to wydatkowanie funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z uwzględnieniem kryteriów polityki wodnej UE.

Jakość programów działań jest niska

26

Komisja, za pośrednictwem jednej ze swoich grup ekspertów, przedstawiła wytyczne odnoszące się do działań rolniczych ujętych w planach gospodarowania wodami w dorzeczu, które powinny być jasne, przejrzyste i realizowane na poziomie gospodarstw rolnych²¹.

27

Trybunał wykorzystał kryteria określone w wytycznych Komisji do dokonania szczegółowej analizy sześciu działań rolniczych dla każdego z siedmiu planów gospodarowania wodami w dorzeczu wybranymi do kontroli (zob. **tabela 2**). Wyniki tych prac pokazują, że większość analizowanych działań nie została właściwie opracowana pod względem zakresu, celów, ram czasowych, systemów monitorowania i/lub przekazywania wyników.

28

Komisja wyciągnęła także wnioski z przeprowadzonego przez siebie monitoringu RDW pod kątem jakości programów działań. Po przejrzaniu planów gospodarowania wodami w dorzeczu przedstawionych do połowy 2012 r. Komisja stwierdziła, że to, czego zdecydowanie brakuje w wielu planach dotyczących wód w dorzeczach RBMP, to informacja, w jaki sposób działania te zostaną wdrożone pod względem terminu, finansowania, jak również monitorowania²².

- 21 Wytyczne dla administracji dotyczące zwiększania jasności i przejrzystości działań rolniczych ramowej dyrektywy wodnej na poziomie gospodarstw rolnych. Wytyczne te zostały opracowane w ramach wspólnego programu obejmującego partnerów we wspólnej strategii wdrażania RDW i przyjęte przez władze odpowiedzialne za gospodarkę wodną w maju 2011 r.
- 22 Dokument roboczy służb Komisji: Przegląd europejski (2/2) dołączony do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE). Plany gospodarowania wodami w dorzeczu.

Tabela 2

Szczegółowa analiza sześciu działań rolniczych zawartych w programach działań w ramach siedmiu planów gospodarowania wodami w dorzeczu¹

	DK	EL	ES	FR	IT	NL	SK
W działaniach określono poziom realizacji konieczny do osiągnięcia zakładanych celów.							
Działania określono jako podstawowe (tj. obowiązkowe) lub uzupełniające.							
Działania są określone na poziomie poniżej dorzecza lub na poziomie regionalnym/lokalnym. W przeciwnym razie podano przekonujące powody określenia działania dla całego dorzecza.							
Program działań określa jasne cele tych działań.							
Program działań określa jasny system monitorowania postępów w zakresie realizacji tych działań.							

-  Wszystkie sześć analizowanych działań spełniło kryterium
-  Niektóre z analizowanych działań spełniły kryterium
-  Żadne z analizowanych działań nie spełniło kryterium

1 Ocena duńskiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu została przeprowadzona na podstawie planu przyjętego w grudniu 2011 r. Plany gospodarowania wodami w dorzeczu zostały jednak wycofane, a nowe plany zostaną poddane konsultacjom.

W praktyce Komisja ma ograniczony wpływ na jakość dokumentów programowych RDW

29

Plany gospodarowania wodami w dorzeczu powinny zapewnić osiągnięcie dobrego stanu jednolitych części wód do 2015 r. Chociaż Komisja, w swojej roli „strażnika Traktatu”²³, musi tego dopilnować, nie jest ona odpowiedzialna za zatwierdzenie planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Jeśli Komisja ocenia jakość planów gospodarowania wodami w dorzeczu jako niewystarczającą, jest ona ograniczona do działań prawnych.

30

W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS) wydał kilka orzeczeń na podstawie RDW. Jednakże przypadki te dotyczyły przepisów RDW, które można uznać za jednoznaczne (takie jak brak zgłoszenia środków transpozycji, opóźnienia w sprawozdawczości, opóźnienia w przyjęciu programów monitorowania i planów gospodarowania wodami w dorzeczu), a nie bardziej złożonych spraw dotyczących interpretacji kluczowych pojęć, takich jak usługi wodne lub zastosowanie wyłączeń na podstawie art. 4 RDW²⁴. Postępowanie prawne często trwa wiele lat, a orzeczenia wydawane są długo po terminie wypełnienia obowiązku. Chociaż Komisja zorganizowała grupy robocze i seminaria z przedstawicielami państw członkowskich mające na celu poprawę jakości planów gospodarowania wodami w dorzeczu, zdolność Komisji do wywierania wpływu na stopień ambicji państw członkowskich jest ograniczona.

31

Kontrola wykazała, że cele programów działań poszczególnych państw członkowskich są w różnym stopniu ambitne. W art. 4 RDW ustanowiono cel osiągnięcia dobrego stanu wód we wszystkich państwach członkowskich do 2015 r. W tym samym artykule przewidziano wyłączenia, jeśli są one uzasadnione przez państwa członkowskie. Poszczególne państwa członkowskie w bardzo różny sposób oceniają okoliczności wykorzystywane do uzasadnienia wyłączenia. Komisja uznała w swojej ocenie planów gospodarowania wodami w dorzeczu²², że:

- na ogół brak jest odpowiedniego i przejrzystego uzasadnienia kryteriów wykorzystywanych do zastosowania wyłączeń na mocy art. 4 ust. 4–7;
- interpretacja różnych powodów do zastosowania wyłączeń znacząco się różni w poszczególnych państwach członkowskich; oraz
- szerokie zastosowanie wyłączeń może odzwierciedlać niski poziom ambicji w wielu planach w odniesieniu do osiągnięcia celów środowiskowych.

23 Zgodnie z art. 258 Traktatu z Lizbony Komisja ma za zadanie dopilnować stosowania postanowień Traktatu oraz działań podjętych na ich podstawie przez instytucje.

24 Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 379 final 1/30, Bruksela, 14.11.2012: Przegląd europejski (1/2) dołączony do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE). Plany gospodarowania wodami w dorzeczu.

32

Podobnie, przy wdrażaniu dyrektywy azotanowej, która jest integralną częścią RDW dotyczącą uznanego i uporczywego problemu zanieczyszczenia jednolitych części wód (zob. **ramka 4**), państwa członkowskie prezentują programy działania dotyczące azotanów o różnym stopniu ambicji. Programy te nie wymagają zatwierdzenia ze strony Komisji.

W rezultacie istnieją na przykład znaczące różnice pomiędzy kryteriami stosowanymi przez państwa członkowskie przy definiowaniu stref zagrożonych lub działań, które należy podjąć. W przypadkach badanych w odniesieniu do programów działań dotyczących azotanów długość postępowań prawnych wskazuje, że możliwości wpływu Komisji na jakość programów państw członkowskich są ograniczone (zob. **ramka 5**).

Ramka 4

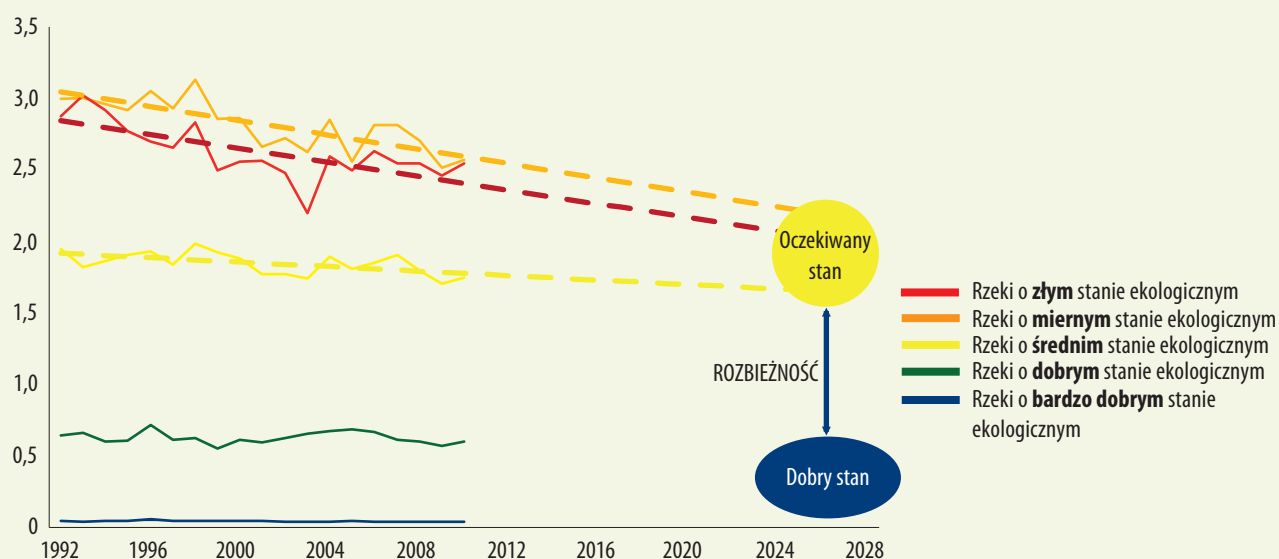
Znaczenie zanieczyszczeń azotanowych

Ostatnie sprawozdania EEA pokazują, że obecna tendencja w poziomie azotanów nie zapewni osiągnięcia dobrego stanu nawet do 2027 r. (zob. **rysunek 4**). W sprawozdaniu EEA nr 8/2012 przyznano, że pozytywna zmiana stężenia azotanów dokonała się częściowo dzięki działaniom na rzecz ograniczenia ilości azotanów pochodzących z rolnictwa na szczeblu europejskim i szczeblu państw członkowskich, lecz konieczne są dodatkowe działania, aby zmniejszyć zanieczyszczenia rozproszone, jeśli w większości jednolitych części wód ma występować poziom azotanów porównywalny z bardzo dobrym lub dobrym stanem ekologicznym w 2027 r.

Rysunek 4

Tendencje w zakresie azotanów pokazują, że do 2027 r. utrzyma się rozbieżność pomiędzy dobrym stanem a stanem oczekiwanym

Średnie ogólne stężenie azotanów w rzekach (mg N/l)



Dane dotyczące rzek o złym i miernym stanie stanowią 29% całości.

Dane dotyczące rzek o średnim stanie stanowią 48% całości.

Źródło: Dostosowano na podstawie sprawozdania EEA nr 9/2012.

Dwadzieścia lat po wejściu w życie dyrektywy azotanowej nadal występują problemy z jej wdrożeniem w niektórych państwach członkowskich

Dyrektywa azotanowa weszła w życie w 1991 r. Jednak w 2013 r. przeciwko ośmiu państwom członkowskim (Bułgarii, Niemcom, Estonii, Grecji, Francji, Litwie, Polsce i Słowacji) nadal toczyły się postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w odniesieniu do jej właściwego i pełnego stosowania oraz adekwatności programów działań dotyczących azotanów.

Przykładowo w dniu 13 czerwca 2013 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł (w sprawie C-193/12), że Francji nie udało się wyznaczyć kilku obszarów jako stref zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami. Na niektórych z tych obszarów stężenie azotanów w wodach podziemnych wynosiło ponad 50 mg/l (co stanowi maksymalne dopuszczalne stężenie w wodzie pitnej), a na innych wody powierzchniowe były zagrożone eutrofizacją w razie braku wdrożenia planów działań.

Wpływ zasady wzajemnej zgodności na problemy związane z wodą jest jak dotąd ograniczony

33

Wyniki ankiety przeprowadzonej przez Trybunał (zob. pkt 17)²⁵ pokazują, że dzięki zasadzie wzajemnej zgodności zwiększył się poziom świadomości wśród rolników oraz dokonano pewnych zmian w praktykach rolniczych związanych z wodą. Jednak wpływ zasady wzajemnej zgodności jest jak dotąd ograniczony, zarówno ze względu na to, iż zasada wzajemnej zgodności nie obejmuje kilku istotnych problemów związanych z wodą, jak i na to, że sankcje stosowane na podstawie zasady wzajemnej zgodności nie są obliczane na podstawie kosztów spowodowanych szkód i dlatego też mogą stanowić tylko część tego kosztu. Ponadto niedociągnięcia stwierdzone w stosowaniu zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich dodatkowo zmniejszają jej potencjalny wpływ. Kwestie te szerzej opisano poniżej.

Mechanizm wzajemnej zgodności ma pewien wpływ, ale nie jest w pełni wykorzystywany

Wyniki ankiety pokazują większą świadomość wśród rolników oraz pewne zmiany w praktykach rolniczych związanych z wodą

34

Z uwagi na to, że na szczeblu UE nie przeprowadzono badań na temat wpływu zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich na świadomość rolników i praktyki rolnicze związane z wodą, Trybunał przeprowadził ankietę wśród 140 rolniczych podmiotów doradczych w siedmiu państwach członkowskich. Wyniki ankiety pokazują, że w wybranych państwach członkowskich / regionach wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności zwiększyło świadomość rolników (zob. **rysunek 5**) i wywołało zmiany w praktykach rolniczych związanych z wodą, zwłaszcza w odniesieniu do azotanów i pestycydów (dodatkowe informacje znajdują się w **załączniku II**).

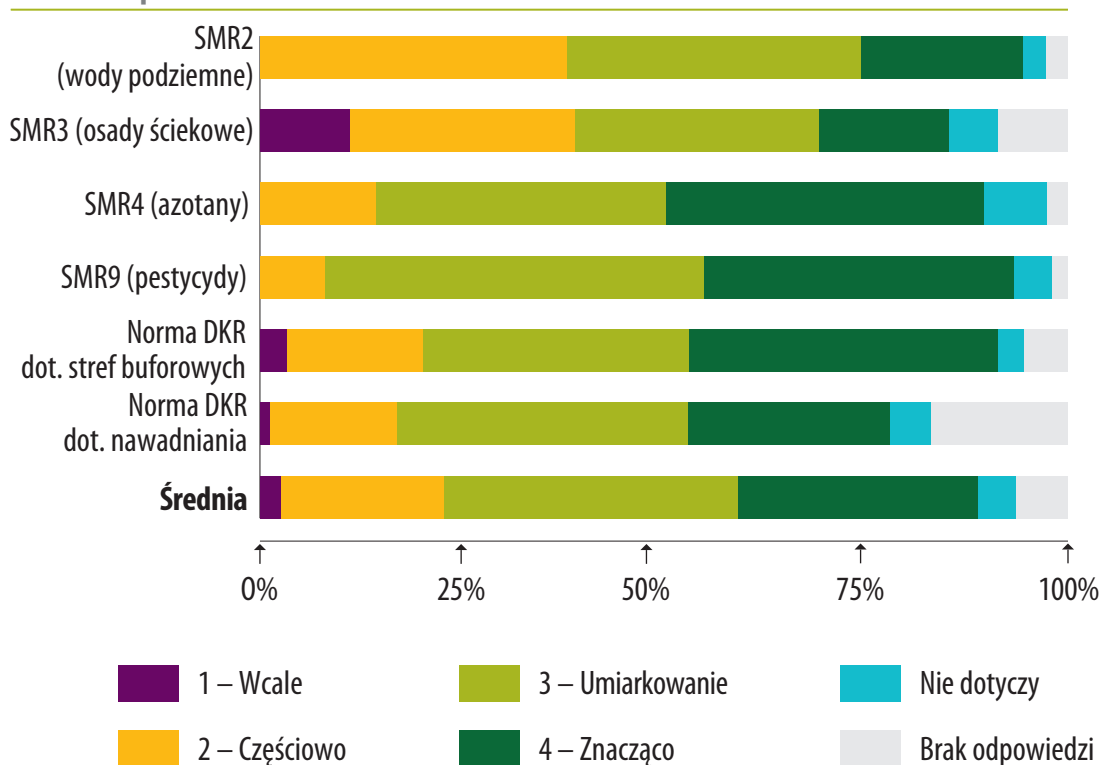
25 Ze szczegółowymi wynikami ankiety można zapoznać się na stronie internetowej Trybunału (www.eca.europa.eu).

Rysunek 5

Zwiększona świadomość rolników po wprowadzeniu zasady wzajemnej zgodności

W skali od 1 (wcale) do 4 (znacząco) w jakim stopniu według Pana/Pani wprowadzenie zasady wzajemnej zgodności zwiększyło wiedzę rolników na temat oddziaływania rolnictwa na stan wód?

Odsetek respondentów



Wpływ wymogów wzajemnej zgodności jest ograniczony, gdyż wiele ważnych kwestii związanych z wodą nie zostało objętych zasadą wzajemnej zgodności

35

Obecnie wymogi ograniczenia przez rolników użycia fosforu na ich gruntach lub stosowania pestycydów²⁶ w bezpośredniej bliskości jednolitych części wód nie są objęte zasadą wzajemnej zgodności²⁷, nawet jeśli istnieje zgoda co do konieczności uwzględnienia tych kwestii. Fosfor zawarty jest w nawozach oraz używany w paszach. Może on powodować problemy z jakością wody, takie jak eutrofizacja. Jeżeli chodzi o pestycydy, mimo że chronią one uprawy przed szkodami spowodowanym przez chwasty, choroby i owady, mogą szkodzić ludziom, dzikiej faunie i florze oraz środowisku. Jedynie mała część stosowanych pestycydów dociera do zwalczanych szkodliwych organizmów, a pozostała ich część oddziałuje na środowisko, np. na jednolite części wód. Niektóre państwa członkowskie mimo wszystko podjęły kroki w celu rozwiązania tych problemów, chociaż nie zostały do tego zobligowane (np. poprzez włączenie ograniczeń stosowania pestycydów do norm DKR dotyczących stref buforowych) (więcej informacji znajduje się w **załączniku III**).

26 Pestycydy mogą być stosowane do ochrony roślin bądź upraw przed szkodami spowodowanymi przez chwasty, choroby i owady. W tym znaczeniu nazywane są także środkami ochrony roślin.

27 Niektóre państwa członkowskie, np. Niderlandy, zawarły wymogi co do poziomu fosforu w programach działań dotyczących azotanów, ale niespełnienie tych wymogów nie jest objęte sankcjami w ramach zasady wzajemnej zgodności. Jeżeli chodzi o pestycydy, jedynie w przypadku niektórych, bardzo niebezpiecznych pestycydów państwa członkowskie mogą, zezwalając na ich użycie, ustanowić wzdłuż cieków wodnych strefy buforowe, w których opryskiwanie jest zabronione.

36

Zrównoważone stosowanie pestycydów, szczególnie w formie zgodnej z zasadami zintegrowanej ochrony przed szkodnikami, miało pierwotnie zostać objęte zasadą wzajemnej zgodności, począwszy od 2014 r. Jednak obecnie, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1306/2013²⁸, ramy czasowe tego włączenia są niepewne (zob. **ramka 6**).

37

Oczekiwane włączenie do zasady wzajemnej zgodności określonych wymogów wynikających z RDW oraz dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów powinno rozwiązać problemy poruszone w pkt 35. Dyskusje na temat wniosku Komisji dotyczącego reformy WPR po

2014 r. doprowadziły do następującego stwierdzenia: Rada i Parlament Europejski zwracają się do Komisji o monitorowanie transpozycji i wdrażania przez państwa członkowskie [...] RDW i dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów i [...] o przedstawienie w stosownych przypadkach – po wdrożeniu tych dyrektyw we wszystkich państwach członkowskich i po określeniu obowiązków bezpośrednio dotyczących rolników – wniosku ustawodawczego zmieniającego to rozporządzenie w celu uwzględnienia stosownych elementów tych dyrektyw w systemie wzajemnej zgodności²⁹. Termin ich uwzględnienia jest zatem uzależniony od postępu dokonanego przez państwa członkowskie we wdrażaniu tych dyrektyw. Oznacza to, że wdrażanie bardzo ważnej decyzji politycznej może następować bardzo powoli.

28 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549).

29 Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasady wzajemnej zgodności dołączone do rozporządzenia (UE) nr 1306/2013.

Zrównoważone stosowanie pestycydów: dwa kroki w przód, jeden w tył

W 2009 r. Parlament Europejski oraz Rada przyjęły rozporządzenie dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin³⁰. Jednym z celów rozporządzenia było objęcie zrównoważonego stosowania pestycydów (w szczególności zintegrowanej ochrony przed szkodnikami) zasadą wzajemnej zgodności (poprzez SMR9), począwszy od 2014 r.

Jednak we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie finansowania WPR w latach 2014–2020³¹ (którego efektem jest rozporządzenie (UE) nr 1306/2013), Komisja wyraźnie wyłączyła zrównoważone stosowanie pestycydów oraz zintegrowaną ochronę przed szkodnikami z zakresu zasady wzajemnej zgodności, pomijając zapis, który bezpośrednio się do tego odnosił³².

W rezultacie, chociaż zrównoważone stosowanie pestycydów miało zostać objęte zasadą wzajemnej zgodności od 2014 r., zgodnie z obecnym rozporządzeniem te ramy czasowe są niepewne.

30 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 1).

31 COM(2011) 628 final/2.

32 Rozporządzenie Art. 55 zdanie trzecie: „Musi być ono również zgodne z przepisami dyrektywy 2009/128/WE, a w szczególności z ogólnymi zasadami zintegrowanej ochrony roślin, o których mowa w art. 14 tej dyrektywy oraz w załączniku III do niej, które będą stosowane najpóźniej dnia 1 stycznia 2014 r.”.

Normy DKR dotyczące wydawania zezwoleń na nawadnianie mają niewielki wpływ, jako że Komisja nie zobowiązuje państw członkowskich do opracowania określonych wymogów

38

W odróżnieniu od SMR normy DKR są stosowane do wspierania dobrych praktyk rolniczych, w odniesieniu do których na szczelbu UE nie istnieją (jeszcze) przepisy dotyczące ochrony środowiska, poprzez wprowadzenie nowych obowiązków dla rolników. Komisja nie zaproponowała zdefiniowania norm DKR dotyczących procedur wydawania zezwoleń na nawadnianie³³ w sposób, który wspierałby dobre praktyki rolnicze. Normy DKR dotyczące nawadniania odnoszą się do obowiązującego ustawodawstwa krajowego lub regionalnego, ale nie wprowadza się w nich nowych obowiązków. W normach tych nie wprowadzono obowiązku ustanowienia elementów procedur wydawania zezwoleń – takich jak zezwolenia na pobór wody, wodomierze oraz zgłaszanie zużycia wody – w przypadkach gdy jeszcze ich nie określono.

39

Zatem w kraju posiadającym bardzo słabą procedurę wydawania zezwoleń lub nieposiadającym takiej procedury ta norma DKR nie będzie miała żadnego wpływu (zob. **ramka 7**), co może mieć szczególne znaczenie na obszarach dotkniętych niedoborem wody (zob. **ramka 8**).

33 „Przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń, w przypadku gdy wykorzystanie wody w celu nawadniania wymaga zezwolenia”.

Przykład słabej procedury wydawania zezwoleń

W Grecji decyzją ministerialną z czerwca 2011 r. zobowiązano rolników do występowania o zezwolenie na wykorzystanie wody do dnia 16 grudnia 2011 r. (nawet tych, którzy już posiadali ważne zezwolenie). Termin wywiązania się z obowiązku wystąpienia o zezwolenie był wielokrotnie przedłużany do dnia 16 czerwca 2012 r., 17 grudnia 2012 r., 15 maja 2013 r. oraz ostatnio do 15 stycznia 2014 r. W dorzeczu rzeki Pinios (Tesalia) całkowita liczba odwiertów przekracza 30 000 i może osiągnąć 33 000, z czego na większość nie wydano zezwolenia³⁴.

Trybunał stwierdził także niedociągnięcia w kontroli tych zezwoleń (zob. **ramka 9**).

34 Plan gospodarowania wodami w dorzeczu dla Tesalii. Ekspertyza przeprowadzona przez wspólne przedsięwzięcie na rzecz planów gospodarowania wodami w dorzeczu w Tesalii, Epirze oraz zachodniej części Grecji Środkowej, s. 103.

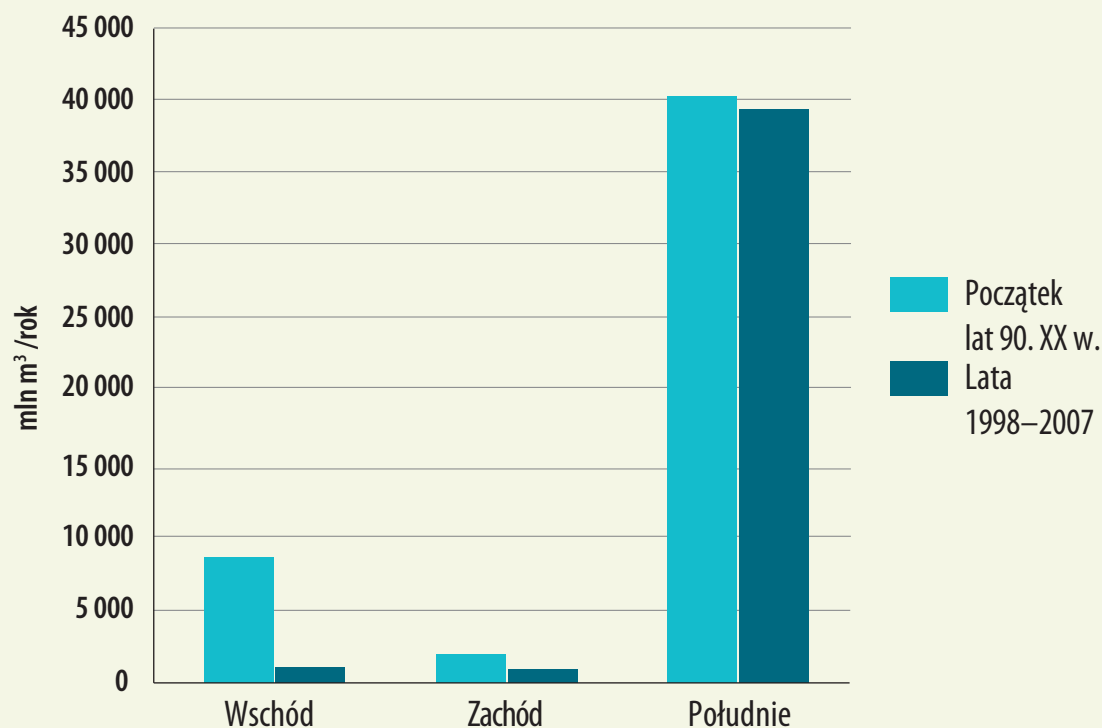
Rolnictwo wykorzystujące systemy nawadniania rozwija się na obszarach z problemami niedoboru wody

Nadmierny pobór wody na potrzeby nawadniania stanowi uznany problem, szczególnie w południowej Europie, gdzie w ostatnich dziesięcioleciach zwiększyła się skala rolnictwa wykorzystującego systemy nawadniania³⁵. Choć pobór wody do nawadniania obniżył się nieznacznie pomiędzy wczesnymi latami 90. XX w. a dekadą od 1998 r. do 2007 r. (zob. **rysunek 6**) i pomimo wzrostu wydajności nawadniania dzięki bardziej rozpowszechnionemu stosowaniu nawadniania kroplowego, zasoby wodne pozostają w znacznym stopniu narażone w niektórych obszarach na zagrożenia, które powodują obniżanie się poziomów warstw wodonośnych, intruzję wód słonych oraz osuszanie terenów podmokłych³⁶.

35 Sprawozdanie EEA nr 2/2009 *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought* [Zasoby wodne w Europie – stawianie czoła problemowi niedoboru wody i suszy].

36 *Water resources: quantity and flows – SOER 2010 thematic assessment* [Zasoby wodne: ilość i przepływy – ocena tematyczna SOER z 2010 r.], sprawozdanie EEA w sprawie stanu środowiska naturalnego z 2010 r., Europejska Agencja Środowiska (<http://www.eea.europa.eu/soer/europe/water-resources-quantity-and-flows>), dane z dnia 5 października 2012 r.

Pobór wody do nawadniania



Uwaga: Wschód: Bułgaria (1990; 2007), Republika Czeska (1990; 2007), Węgry (1992; 2006), Łotwa (1991; 2007), Polska (1990; 2007), Rumunia (1990; 2006), Słowacja (1990; 2007), Słowenia (1990; 2007), Zachód: Austria (1990; 2002), Belgia (1994; 2007), Dania (1990; 2004), Anglia i Walia (1990; 2006), Finlandia (1994; 2005), Niemcy (1995; 2002), Niderlandy (1995; 2006), Norwegia (1995; 2006), Szwecja (1990; 2007), Południe: Francja (1991; 2006), Grecja (1990; 2007), Portugalia (1990; 1998), Hiszpania (1991; 2006).

Źródło: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/water-abstraction-for-irrigation-million-m3-year-in-the-early-1990s-and-1997>

Niedociągnięcia w stosowaniu zasady wzajemnej zgodności

Na poziomie gospodarstw rolnych w państwach członkowskich występują niedociągnięcia we wdrażaniu wymogów wzajemnej zgodności związanych z wodą

40

Podczas kontroli DAS w poszczególnych państwach członkowskich Trybunał często zauważał przypadki naruszenia wymogów wzajemnej zgodności związanych z wodą na poziomie gospodarstw rolnych, przy czym większość z nich stanowiło naruszenie SMR4 (ochrona wód w strefach zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami) przez beneficjentów: nieodpowiednie magazyny lub niewystarczające zdolności składowania nawozu naturalnego, niekompletne lub błędne zapisy dotyczące nawozów, brak badania poziomu azotu, ilość azotanów przekraczająca 170 kg/ha, składowanie nawozu naturalnego na gruntach w okresie, w którym jest to zakazane itd. Inne uwagi odnoszą się do SMR2 (ochrona wód podziemnych), SMR9 (środki ochrony roślin) i normy DKR dotyczącej stref buforowych.

System kontroli stosowania zasady wzajemnej zgodności wykazuje niedociągnięcia na szczeblu państw członkowskich

41

Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wdrożenie zasady wzajemnej zgodności. W przypadku SMR obejmuje to wprowadzenie odpowiednich elementów konkretnych przepisów do zakresu zasady wzajemnej zgodności. W przypadku norm DKR obejmuje to wprowadzenie odpowiednich standardów do przepisów krajowych lub regionalnych oraz określenie praktycznych wymogów, których powinni przestrzegać rolnicy. Państwa członkowskie są również zobowiązane do poinformowania rolników o tych wymogach oraz ustanowienia systemu administracji i kontroli umożliwiającego skontrolowanie próby beneficjentów na miejscu i zastosowanie wobec nich sankcji w razie niespełnienia tych wymogów.

42

Jednym z charakterystycznych ograniczeń systemu kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności jest to, że przestrzeganie niektórych wymogów – ze względu na ich charakter – jest bardzo trudne do sprawdzenia. Na przykład jeden z wymogów dotyczy czasu i metody stosowania pestycydów. Trudność w tym przypadku polega na tym, że kontrole przestrzegania zasady wzajemnej zgodności są zazwyczaj zapowiadane, a zatem inspektor najprawdopodobniej nie zaobserwuje rolnika dokonującego oprysków zakazanym produktem lub w sposób niezgodny z prawem. Inne wymogi można sprawdzić jedynie w ustalonym okresie w roku lub w przypadku braku określonych warunków meteorologicznych (np. silnego wiatru, mrozu), co niekoniecznie może zbiegać się z terminem kontroli na miejscu.

43

W skontrolowanych państwach członkowskich stwierdzono uchybienia w systemie kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności w odniesieniu do zasobów wodnych na poziomie instytucji zarządzających:

- szczegółowe instrukcje postępowania istnieją tylko w przypadku niewielu kontroli, a niektóre instrukcje są tak ogólne, że nie pozwalają zapewnić, by inspektorzy dokładnie wiedzieli, co i jak należy sprawdzić, ani też by różni inspektorzy przeprowadzili kontrole w ten sam sposób;
- obowiązkowe kontrole wprowadzono na późniejszym etapie lub nadal się ich nie przeprowadza;
- kontrole na miejscu są w dużym stopniu skumulowane jesienią. Oprócz tego, że jest to sprzeczne z niektórymi wymogami regulacyjnymi³⁷, oznacza to, że szeregu wymogów dotyczących zasobów wodnych (takich jak zakaz stosowania nawozu naturalnego w strefach buforowych pod uprawą) nie można zweryfikować naocznie na miejscu;
- nie ukończono kontroli związanych z normą DKR dotyczącą nawadniania (zob. **ramka 9**).

Komisja nie zapewnia tego, aby normy DKR były odpowiednie na szczeblu państw członkowskich

44

Celem norm DKR ustanowionych w ramach mechanizmu wzajemnej zgodności jest egzekwowanie stosowania podstawowych dobrych praktyk³⁸. Od państw członkowskich oczekuje się, że określą minimalne wymagania uwzględniające krajowe warunki agromiczne, środowiskowe i klimatyczne.

45

Obecnie Komisja otrzymuje – za pośrednictwem internetowej bazy danych – jedynie ograniczone informacje na temat wdrożenia norm DKR w państwach członkowskich. Na informacje te składają się odniesienia do właściwego ustawodawstwa krajowego oraz podsumowania przekazane przez poszczególne państwa członkowskie. Informacje przekazywane są na poziomie geograficznym, który same państwa członkowskie uważają za stosowny. Na przykład w przypadku skontrolowanych państw członkowskich nie uwzględniono informacji na temat wdrożenia norm DKR na szczeblu regionalnym (np. we Włoszech i Hiszpanii).

37 Art. 53 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316 z 2.12.2009, s. 65) i art. 14 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. L 25 z 28.1.2011, s. 8).

38 Parlament Europejski *Sustainable management of natural resources with a focus on water and agriculture. Study – Final Report*, maj 2013 r. [Zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi z naciskiem na wodę i rolnictwo. Analiza – sprawozdanie końcowe]. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET\(2013\)488826_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/488826/IPOL-JOIN_ET(2013)488826_EN.pdf).

Faktyczna ilość pobranej wody, której nie sprawdzono pod kątem ilości dopuszczalnej

W ramach kontroli stwierdzono niedociągnięcia przy sprawdzaniu wymogów DKR dotyczących nawadniania. Norma ta ma następujące brzmienie: „Przestrzeganie procedur wydawania zezwoleń, w przypadku gdy wykorzystanie wody w celu nawadniania wymaga zezwolenia”. W ramach kontroli stwierdzono kilka przypadków, w których mimo że procedury państwa członkowskiego przewidywały zezwolenia określające maksymalną dopuszczalną ilość pobieranej wody, ilość wody faktycznie pobranej nie została porównana z pułapem podanym w zezwoleniu. Takie uchybienia znacznie ograniczają skuteczność kontroli.

Według list kontrolnych stosowanych przez inspektorów kontrolujących przestrzeganie zasady wzajemnej zgodności w Grecji i Hiszpanii faktyczna ilość pobranej wody nie jest obecnie porównywana z ilością określoną w zezwoleniach. Trybunał ustalił, że na Słowacji ilość pobrana nie jest nawet mierzona. Kontrole mogą zatem wykazać wyłącznie fakt wydania lub niewydania zezwolenia, lecz nie przestrzeganie bądź nieprzestrzeganie przez beneficjenta określonych w zezwoleniu limitów.

46

Komisja ocenia wdrożenie norm DKR z prawnego punktu widzenia za pomocą przeglądu dokumentacji na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie i uzupełnionych kontrolami na miejscu. Komisja nie ocenia, czy wymogi ustanowione przez państwa członkowskie w odniesieniu do dwóch norm DKR dotyczących wody są odpowiednie z perspektywy celów dotyczących ochrony wód. W praktyce wymogi DKR znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Na przykład na podstawie normy DKR dotyczącej stref buforowych³⁹ (zob. **rysunek 7**) minimalna szerokość stref waha się między 25 cm a 10 m (zob. **tabela 3**).

47

W niektórych państwach członkowskich / regionach strefy buforowe mogą być uprawiane, natomiast w innych powinny być pokryte trawą lub pozostawione jako nieużytki. Niektóre państwa członkowskie stosują wyjątki wobec wielu jednolitych części wód, które mogą znajdować się na gruntach rolnych (zob. **ramka 10**)

48

Państwa członkowskie – nawet te, w których występują szczególne zagrożenia dla zasoby wodne – stosują również bardzo różne wymogi w przypadku normy DKR dotyczącej nawadniania. Ta norma DKR odnosi się do istniejących przepisów w państwach członkowskich, ale nie wprowadza nowych wymogów. W niektórych państwach członkowskich / regionach obowiązek posiadania zezwolenia na pobór wody zależy od pobieranej ilości, położenia geograficznego i rodzaju pobieranej wody (powierzchniowa lub podziemna). Niektóre państwa członkowskie zakazują lokalnego nawadniania w okresach suszy. W innych państwach rolnicy muszą co roku przekazywać informacje o ilości wody zużytej do nawadniania. W ramach kontroli stwierdzono przypadki, w których wymogi dotyczące zezwolenia na nawadnianie nie zachęcają rolników do zużywania mniejszej ilości wody. Na przykład w niektórych państwach rolnikom opłaty nalicza się w zależności od powierzchni gospodarstw zamiast faktycznego zużycia wody.

³⁹ W ramach tej normy DKR należy przestrzegać co najmniej wymogów dotyczących warunków rolniczego wykorzystania nawozu w pobliżu cieków wodnych, zgodnie z dyrektywą azotanową.

Rysunek 7

Strefa buforowa



Tabela 3

Znaczne różnice wymogów DKR dotyczących stref buforowych

Państwo	Szerokość strefy buforowej	Obowiązki i ograniczenia
Dania	minimum 2 m	brak upraw, pielęgnacji gleby i sadzenia
Grecja	od 1 m do 6 m w zależności od nachylenia i rodzaju ograniczenia	brak upraw (1 m) i nawozów azotowych (2 lub 6 m)
Hiszpania (Andaluzja)	od 2 m do 10 m	obowiązkowe odłogowanie brak nawozów i pestycydów
Francja	5 m	obowiązkowe pokrycie trawą, krzewami, krzakami lub drzewami brak nawozów mineralnych i organicznych oraz pestycydów
Włochy (Lombardia)	od 5 m do 3 m w zależności od stanu jednolitej części wód	obowiązkowe pokrycie trawą uprawa zerowa, brak nawozów nieorganicznych, naturalnych i gnojowicy
Niderlandy	od 25 cm do 9 m w zależności od upraw i określonych specyfikacji technicznych	brak nawozów
Słowacja	10 m	brak nawozów przemysłowych i organicznych

Ramka 10

Jednolite części wód wyłączone z normy DKR dotyczącej stref buforowych

Państwa członkowskie wyłączyły niektóre kategorie jednolitych części wód z normy DKR dotyczącej stref buforowych. We Włoszech (Lombardia) strefy buforowe nie muszą istnieć wzdłuż cieków wodnych krótszych niż 5 km lub należących do zlewni o powierzchni mniejszej niż 10 km². Hiszpania (Andaluzja) stosuje wyłączenie „stawów, kanałów nawadniających i rowów”, chociaż nie zdefiniowała odpowiednio tych jednolitych części wód i uzasadnia te wyłączenia argumentami innymi niż ochrona środowiska. Stwarza to ryzyko wyłączenia zbyt wielu cieków wodnych z obowiązku przestrzegania wymogu dotyczącego strefy buforowej, co znacznie obniży wpływ normy DKR na jakość wody.

Nie wykorzystuje się w pełni potencjału funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, aby rozwiązać problemy związane z wodą

49

Środki na rozwój obszarów wiejskich wynoszą niemal 100 mld euro na lata 2007–2013. W rozporządzeniu (WE) nr 1698/2005 w sprawie rozwoju obszarów wiejskich określono ochronę wód jako jedną z kluczowych kwestii, którymi trzeba się zająć⁴⁰. W rozporządzeniu podkreślono również, że „działalność Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich [...] oraz operacje, do których Fundusz się przyczynia, muszą być spójne i zgodne z innymi politykami wspólnotowymi”⁴¹, takimi jak polityka wodna. Rozwój obszarów wiejskich ma zatem znaczny potencjał, jeżeli chodzi o przyczynianie się do włączenia celów polityki wodnej UE do WPR, ponieważ w jego ramach udostępniane są fundusze i określone są jasne cele w odniesieniu do wód.

50

Państwa członkowskie uruchamiają środki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich za pomocą swoich programów rozwoju obszarów wiejskich (zob. pkt 10 i 11), na które składa się zbiór działań, w których udział mogą dobrowolnie brać docelowe grupy ludności (np. rolnicy). Beneficjenci działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich zobowiązują się do spełnienia konkretnych warunków określonych przez dane państwo członkowskie.

51

Obecnie nie wykorzystuje się w pełni potencjału rozwoju obszarów wiejskich. Aktualny sposób realizacji PROW ma ograniczony wpływ na wodę, ponieważ zagrożenia dla zasobów wodnych nie zostały kompleksowo określone, PROW i plany gospodarowania wodami w dorzeczu nie zostały jeszcze do siebie dostosowane i nie zawsze można uniknąć negatywnych skutków ubocznych. Ponadto nie wydatkowano znacznych kwot w ramach środków przeznaczonych na zasoby wodne.

40 Motyw 31 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005: „Wsparcie szczegółowych metod gospodarowania gruntami powinno przyczynić się do zrównoważonego rozwoju poprzez zachęcanie rolników i posiadaczy lasów w szczególności do stosowania metod użytkowania gruntów zgodnych z potrzebą zachowania środowiska naturalnego i krajobrazu oraz ochrony i poprawy zasobów naturalnych. Powinno ono sprzyjać wdrożeniu szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego oraz konkluzji Prezydencji dotyczących strategii zrównoważonego rozwoju. Do kluczowych kwestii, którymi należy się zająć, zalicza się różnorodność biologiczną, zarządzanie terenem Natura 2000, ochronę wód i gleb [...]”.

41 Motyw 6 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005.

Plany państw członkowskich dotyczące wydatków na rozwój obszarów wiejskich nie zawsze uwzględniają cele polityki wodnej UE i potrzeby państw członkowskich w zakresie zasobów wodnych

W programach rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich nie określono kompleksowo problemów związanych z wodą i programy te nie są jeszcze dostosowane do planów gospodarowania wodami w dorzeczu

52

W przypadku każdego skontrolowanego państwa członkowskiego / regionu Trybunał zbadał, czy ocena oddziaływania na środowisko⁴² przeprowadzona w kontekście oceny *ex ante* PROW oraz analizy oddziaływania na środowisko przeprowadzone w kontekście planu gospodarowania wodami w dorzeczu były kompletne i spójne. Chociaż Trybunał przyznał, że

obszar geograficzny objęty tymi dwiema ocenami oraz ich termin⁴³, charakter i cel mogą być różne, uważa on, że ocena problemów związanych z wodą powinna być spójna w obu analizach. Trybunał ustalił jednak, że określenie problemów związanych z wodą w analizach oddziaływania na środowisko PROW jest czasami niepełne i nie zawsze spójne z informacjami dostępnymi w kontekście planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Kontrola wykazała przypadki braku określenia problemów związanych z wodą w PROW, których nie uwzględniono w żadnych działaniach w ramach rozwoju obszarów wiejskich (zob. **ramka 11**).

53

Niska jakość programów działań w planach gospodarowania wodami w dorzeczu (zob. pkt 27 i 28) stanowi obecnie przeszkodę w ich dostosowaniu do PROW. Chociaż zbieżność istnieje, przybiera ona formę działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich włączonych do planu gospodarowania wodami w dorzeczu.

42 http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/eval/guidance/note_c_en.pdf (s. 14).

43 Oceny oddziaływania na środowisko w związku z PROW zostały przygotowane w 2006 r., lecz analizy oddziaływania na środowisko przeprowadzone w kontekście planów gospodarowania wodami w dorzeczu [obejmujące „analizę [...] charakterystyk [obszaru dorzecza], przegląd wpływu działalności człowieka na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz analizę ekonomiczną korzystania z wód” (zob. art. 5 RDW)] miały zostać ukończone najpóźniej dnia 22 grudnia 2004 r.

Ramka 11

Brak kompleksowego określenia problemów związanych z wodą

- W Danii kwestia poboru wody nie jest objęta oceną oddziaływania na środowisko w ramach PROW, chociaż według planu gospodarowania wodami w dorzeczu ma ona istotne znaczenie na zachodzie kraju. Problemu poboru wody nie uwzględniono w żadnym działaniu w duńskim PROW.
- W Hiszpanii (Andaluzja) program działań określonych w planie gospodarowania wodami w dorzeczu Gwadalkiwir obejmuje działania mające na celu utworzenie rejestru wody i zwalczanie nielegalnego poboru. W sprawozdaniu w sprawie zrównoważoności środowiskowej PROW i analizie oddziaływania na środowisko przeprowadzonej na potrzeby planu gospodarowania wodami w dorzeczu Gwadalkiwir pominięto jednak problem nielegalnego poboru wód podziemnych. Oprócz działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich podlegających zasadzie wzajemnej zgodności (zob. pkt 8) PROW nie zawiera mechanizmów zachęcających beneficjentów do przestrzegania procedur udzielania zezwoleń na pobór.
- Na Słowacji PROW nie obejmuje działań ukierunkowanych na niedociągnięcia związane z ilością wody lub uwzględniających kwestie zanieczyszczenia pestycydami, zanikania terenów podmokłych lub nadmiernego lokalnego poboru wód podziemnych, które wskazano w planie gospodarowania wodami w dorzeczu, lecz których nie wymieniono w ocenie oddziaływania na środowisko na potrzeby PROW.
- W Grecji w planie gospodarowania wodami w dorzeczu dla Tesalii wymieniono problemy dotyczące zmian hydromorfologicznych i niezarejestrowanych odwiertów, lecz nie poruszono ich w ocenie oddziaływania na środowisko na potrzeby PROW. Grecki PROW nie zawiera działań ukierunkowanych na zagrożenia hydromorfologiczne.

Realizacja PROW czasami wywiera negatywne skutki uboczne na zasoby wodne

54

Cele polityki rolnej i polityki ochrony środowiska mogą być sprzeczne. Fundusze przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich powinny być jednak wykorzystywane w sposób zrównoważony w odniesieniu do gospodarki wodnej, a zatem PROW powinny zawierać klauzule ochronne, aby uniknąć potencjalnych negatywnych skutków ubocznych (zob. **ramka 12**). Przed zatwierdzeniem PROW Komisja przeprowadza kontrole mające na celu określenie potencjalnych negatywnych skutków działań w ramach

rozwoju obszarów wiejskich. Jednak koncepcja niektórych, należycie zatwierdzonych działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich nie zapobiega wywieraniu przez nie znacznych negatywnych skutków ubocznych na wody. Niektóre PROW zatwierdzono, pomimo że nie zawierały odpowiednich klauzul ochronnych (zob. **ramka 12**).

55

W niektórych przypadkach, nawet jeśli PROW zawiera klauzule ochronne w celu uniknięcia negatywnych skutków ubocznych dla wód, w praktyce realizacja działań umożliwia powstanie takich skutków ubocznych (zob. **ramka 13**).

Ramka 12

Przykłady PROW z klauzulami ochronnymi i bez tych klauzul

PROW dla Włoch (Lombardia) zbadany podczas kontroli zawiera klauzule ochronne w odniesieniu do działania ukierunkowanego na inwestycje na modernizację gospodarstw rolnych. PROW umożliwia budowę nowych szklarni ogrodniczych wyłącznie pod warunkiem oszczędności energii i wody. Inwestycje mające na celu rozbudowę istniejącej sieci nawadniającej lub zwiększenie powierzchni nawadnianej uznaje się za niekwalifikowalne.

Koncepcja tego samego działania w PROW dla Hiszpanii (Andaluzja) pozwala jednak na powstanie znacznych negatywnych skutków ubocznych, takich jak rozszerzenie obszaru nawadnianego lub zatwierdzenie projektów oznaczających zwiększenie ogólnego zużycia wody.

Ramka 13

Przykład negatywnych skutków ubocznych ze względu na niedociągnięcia w realizacji działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich

Kontrola DAS przeprowadzona przez Trybunał w Hiszpanii wykazała, że projekt objęty działaniem 125 (infrastruktura związana z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa) został zatwierdzony, pomimo że dopuszczalne zużycie wody przez beneficjenta nie było wystarczające, aby zapewnić ekonomiczną opłacalność projektu, i beneficjent zużywał znacznie więcej wody niż ilość, do której był uprawniony, co oznaczało naruszenie dwóch kryteriów kwalifikowalności w przypadku tego rodzaju projektów. Świadczy to o nieskuteczności kontroli przeprowadzonych w celu zatwierdzenia wniosku projektowego oraz braku zagwarantowania podstawowych wymogów, które co do zasady powinny zapobiec negatywnym skutkom ubocznym (takim jak zwiększenie ilości zużywanej wody).

Środki na rozwój obszarów wiejskich nie zostały dostatecznie wykorzystane na rozwiązanie problemów związanych z wodą

Wskaźnik wykonania działań związanych z wodą nie zawsze jest dostatecznie wysoki

56

Działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich, które mogą wywierać bezpośredni wpływ na ochronę wód, obejmują działania wymagające od rolników zmiany praktyk rolniczych polegającej na ograniczeniu zastosowania pestycydów lub nawozów albo dostosowaniu upraw do lokalnej sytuacji hydrologicznej. Sposób faktycznej realizacji tych działań jest istotnym czynnikiem w ocenie tego, czy w pełni wykorzystano potencjał EFRROW w zakresie ochrony wód. Trybunał zbadał ten aspekt – po pierwsze, przeprowadzając analizę działań podjętych przez państwa członkowskie w ramach ich PROW, i po drugie, przeprowadzając analizę wykorzystania przez państwa członkowskie możliwości, które stwarza art. 38 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do kosztów związanych z wdrażaniem RDW.

57

Trybunał przeprowadził analizę wskaźnika wykonania aktywnych działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich wskazanych przez same państwa członkowskie jako działania wywierające bezpośredni wpływ na ochronę wód. Chociaż analiza ta charakteryzuje się pewnymi ograniczeniami⁴⁴, wyniki pokazują, że w około połowie wszystkich przypadków wskaźniki wykonania mają szansę zostać osiągnięte.

44 Ponieważ działania często podzielone są na poddziałania, które nie uwzględniają kwestii zasobów wodnych, nie wszystkie projekty finansowane w ramach tych działań faktycznie dotyczą ochrony wód.

58

Państwa członkowskie nie wykorzystały jednak możliwości, jakie stwarza art. 38 rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, w którym konkretnie przewidziano, że działanie 213⁴⁵ można wykorzystać „w celu rekompensowania poniesionych kosztów i utraconych dochodów wynikających z niedogodności na danych obszarach związanych z wdrażaniem [RDW]” (zob. **tabela 4**).

59

W czasie wizyt kontrolnych żadne z państw członkowskich oprócz Danii⁴⁶ nie uruchomiło działania 213 w odniesieniu do RDW zgodnie z art. 38. Według Komisji²² jedynie w 4% przedłożonych jej planów gospodarowania wodami w dorzeczu wskazano, że w ich ramach zostanie wykorzystany art. 38 w celu rekompensowania rolnikom kosztów zastosowania wymogów RDW. Ograniczone wykorzystanie działania 213 było spowodowane między innymi opóźnieniami w finalizowaniu przez państwa członkowskie ich planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Innym czynnikiem niesprzającym wykorzystaniu działania 213 był fakt, że przepisy wykonawcze dotyczące płatności związanych z RDW opublikowano dopiero w lutym 2010 r.⁴⁷ – trzy lata i dwa miesiące po rozpoczęciu okresu programowania rozwoju obszarów wiejskich⁴⁸ oraz ponad rok po terminie ukończenia planów gospodarowania wodami w dorzeczu określonym w art. 13 RDW.

45 Działanie 213: „Płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z dyrektywą 2000/60/WE (RDW)”.

46 Dania uruchomiła działanie 213 w celu rekompensowania kosztów związanych z wdrażaniem dziesięciometrowych stref buforowych, lecz ze względu na zawieszenie duńskiego planu gospodarowania wodami w dorzeczu w grudniu 2012 r. realizacja działania została wstrzymana.

47 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 108/2010 z dnia 8 lutego 2010 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1974/2006 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 36 z 9.2.2010, s. 4).

48 EFRROW 2007–2013.

Tabela 4

Wskaźniki wykonania działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich¹ wskazanych przez państwa członkowskie jako działania wywierające bezpośredni wpływ na ochronę wód (w %)

Państwo \ Działanie	115	121	125	213	214	216	226	321
Dania					84,1	24,2		
Francja (obszar lądowy)		69,7	39,8		85,8	16,9		
Grecja		17,0	35,7		71,7			21,5
Włochy (Lombardia)		75,8	42,4		69,0	51,9		
Słowacja		85,8			88,2		91,8	
Niderlandy		51,0	30,4		95,7	9,7		
Hiszpania (Andaluzja)	9,4	70,0	27,6		73,1			



Wskaźniki wykonania na dobrej drodze (> 60%)



Działanie 213 nieuruchomione w żadnym ze skontrolowanych państw członkowskich



Działanie niewskazane przez skontrolowane państwo członkowskie jako działanie wywierające bezpośredni wpływ na ochronę wód

1 Działanie 115: „tworzenie systemu usług z zakresu zarządzania, pomocy i usług doradczych”; działanie 121: „modernizacja gospodarstw rolnych”; działanie 125: „infrastruktura związana z rozwojem i dostosowaniem rolnictwa i leśnictwa”; działanie 214: „płatności rolnośrodowiskowe”; działanie 216: „inwestycje nieprodukcyjne”; działanie 226: „przywrócenie potencjału leśnego oraz wprowadzanie działań zapobiegawczych”; oraz działanie 321: „podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”.

Instrumenty finansowe opracowane specjalnie w celu rozwiązania kwestii zasobów wodnych wykorzystano w niewielkim stopniu

60

W decyzji Rady 2009/61/WE⁴⁹ wskazano potrzebę bardziej zdecydowanej reakcji na szereg „nowych kluczowych wyzwań” określonych w 2013 r.⁵⁰, do których należy „gospodarka wodna”. Zgodnie z decyzją na podstawie oceny funkcjonowania WPR udostępniono dodatkowe fundusze ukierunkowane na te nowe wyzwania. Całkowity dodatkowy budżet wyniósł 3,8 mld euro. Jednocześnie w odpowiedzi na kryzys gospodarczy z 2008 r. Komisja sporządziła nowy Europejski plan naprawy gospodarczej⁵¹. Europejski plan naprawy gospodarczej zapewnił dodatkowy miliard euro przeznaczony na wydatki na sieci szerokopasmowe na obszarach wiejskich i wszelkie nowe wyzwania.

61

W 2010 r. na podstawie pierwszych zmian PROW wynikających z oceny funkcjonowania reformy WPR państwa członkowskie przeznaczyły 26,9% dodatkowych funduszy WPR (1,3 mld euro) na „nowe wyzwanie”, którym była gospodarka wodna⁵² (zob. **rysunek 8**). Średni wskaźnik wykorzystania tych funduszy na koniec 2012 r. wynosił 17,5% dla UE-27, chociaż wartość ta znacznie się różni w przypadku poszczególnych państw członkowskich⁵³ (więcej informacji znajduje się w **załączniku IV**). Chociaż ocena funkcjonowania reformy WPR stworzyła możliwość szerszego włączenia kwestii gospodarki wodnej do PROW, w praktyce większość państw członkowskich w bardzo niewielkim stopniu wykorzystała dodatkowe fundusze.

49 Decyzja Rady 2009/61/WE z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 112).

50 Motyw 3 decyzji 2009/61/WE: „Oceniając realizację reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r., za nowe kluczowe wyzwania dla europejskiego rolnictwa uznano zmiany klimatyczne, odnawialne źródła energii, gospodarkę wodną, różnorodność biologiczną i restrukturyzację sektora mleczarskiego”.

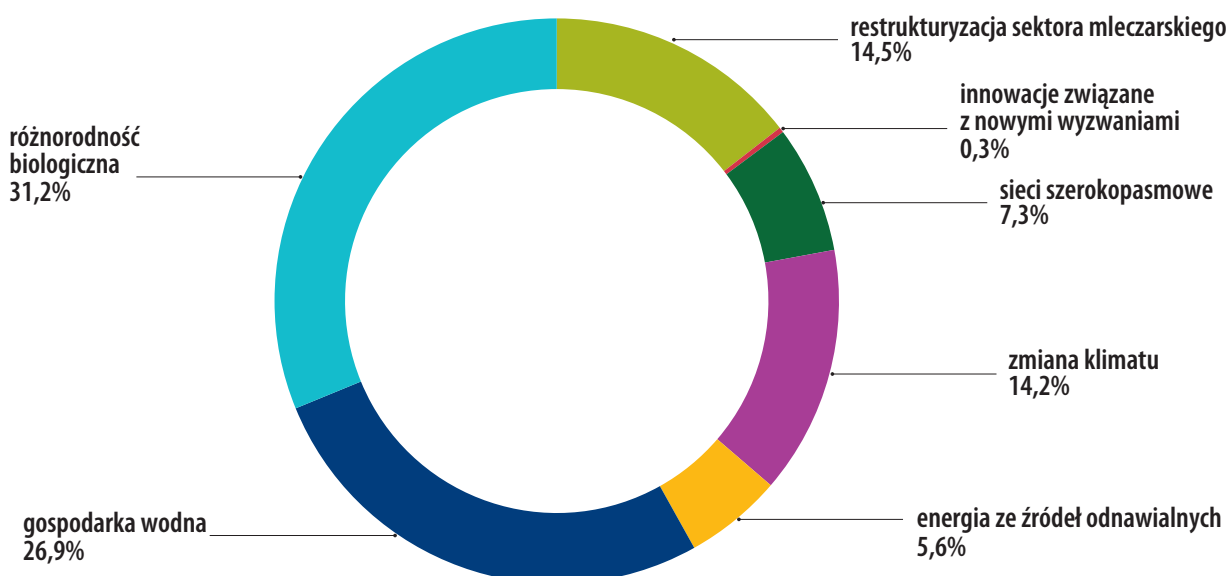
51 COM(2008) 800 final z dnia 26 listopada 2008 r.

52 Trybunał przyznaje, że niektóre fundusze przeznaczone na uwzględnienie „nowego wyzwania” w zakresie różnorodności biologicznej mogą również mieć pozytywny wpływ na stan wód.

53 Komisja nie dysponuje zatwierdzonymi danymi w zakresie tych wskaźników wykorzystania. Jednakże dane przedstawione przez Trybunał zostały oparte na informacjach przekazanych przez Komisję.

Rysunek 8

Planowany podział funduszy przyznanych na podstawie oceny funkcjonowania reformy WPR i Europejskiego planu naprawy gospodarczej między „nowe wyzwania” wg stanu z 2010 r.



Źródło: Komisja Europejska.

Zasada „zanieczyszczający płaci” nie została włączona do WPR

62

Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” zanieczyszczający musi ponieść koszty zapobiegania zanieczyszczeniu, jego kontroli i usuwania⁵⁴. Obecnie zasada ta jest obowiązkiem prawnym potwierdzonym przez UE w Traktacie⁵⁵ i dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko⁵⁶, a ponadto jest o niej wyraźnie mowa w art. 9 RDW.

63

Z praktyk rolniczych wynikają zarówno korzyści, jak i obciążenia dla środowiska. Negatywne skutki rolnictwa dla środowiska obejmują często wprowadzenie niepożądanych związków chemicznych (zanieczyszczeń) do środowiska. Rozproszony charakter zanieczyszczenia z rolnictwa oraz trudność we wskazaniu zanieczyszczającego utrudniają egzekwowanie przepisów dotyczących ochrony środowiska i przypisanie odpowiedzialności za szkody⁵⁴. Zasada »zanieczyszczający płaci« powinna [jednak] mieć zastosowanie, jeżeli działalność rolnicza powoduje w środowisku szkody, które mają wpływ na własność prywatną i publiczną⁵⁴. Mechanizmy służące egzekwowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” (takie jak gryzyny nakładane na szczeblu państw członkowskich) mogą funkcjonować, lecz nie mają wpływu na płatności otrzymywane przez beneficjentów WPR.

64

Kary stosowane obecnie wobec rolników, którzy nie spełniają wymogów wzajemnej zgodności (tj. przekraczają dopuszczalny poziom zanieczyszczeń określony w przepisach), nie są obliczane na podstawie kosztów spowodowanych szkód i dlatego też mogą stanowić tylko część tego kosztu. W wielu przypadkach nie są one proporcjonalne do wagi naruszenia obowiązków wzajemnej zgodności przez rolnika. Trybunał zauważył to już w sprawozdaniu specjalnym nr 8/2008. W związku z tym Trybunał ponownie zwraca uwagę na wymienione w pkt 40–43 niedociągnięcia w zakresie stosowania zasady wzajemnej zgodności. Dlatego też zasada wzajemnej zgodności w aktualnie stosowanej formie może być pożyteczna, lecz zapewnia jedynie częściowe przestrzeganie zasady „zanieczyszczający płaci”.

65

Znaczna liczba płatności w ramach rozwoju obszarów wiejskich nie jest powiązana z zasadą wzajemnej zgodności⁹. W związku z tym rolnik, który powoduje zanieczyszczenie, będzie nadal otrzymywał te płatności w niezmniejszonej kwocie. Obecnie nie istnieje mechanizm, który proporcjonalnie uwzględniłby koszty zapobiegania zanieczyszczeniu spowodowanemu przez rolnika lub jego usuwania i który odpowiednio obniżałby płatności w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

54 Margaret Rosso Grossman, *Agriculture and the Polluter Pays Principle* [Rolnictwo a zasada „zanieczyszczający płaci”], t. 11.3 *Electronic Journal of Comparative Law*, grudzień 2007 r., <http://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>.

55 Art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

56 Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56), zmieniona dyrektywą 2006/21/WE (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 15) i dyrektywą 2009/31/WE (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 114).

Systemy monitorowania i oceny nie przedstawiają pełnego obrazu sytuacji

66

Upłynęło wiele lat od momentu, w którym nastąpiła poprawa skuteczności polityki wodnej UE i wprowadzono instrumenty WPR mogące rozwiązać problemy związane z wodą:

- (i) w 2003 r. wprowadzono zasadę wzajemnej zgodności, która od 2005 r. jest obowiązkowa dla wszystkich rolników otrzymujących płatności bezpośrednie;
- (ii) w 2000 r. rozwój obszarów wiejskich włączono do WPR; a
- (iii) w 2000 r. w życie weszła ramowa dyrektywa wodna wraz z wymogiem wprowadzenia działających programów monitorowania w państwach członkowskich do końca 2006 r.

67

W obecnej formie systemy monitorowania nie pozwalają na uzyskanie całościowego obrazu wpływu rolnictwa na wody. Informacje w tym zakresie są częściowe, fragmentaryczne, a czasami przekazywane z opóźnieniem. Przyczyny tego stanu rzeczy są następujące:

- (i) systemy monitorowania i oceny WPR są w niewielkim stopniu przydatne w odniesieniu do informacji dotyczących wód;
- (ii) zasady monitorowania polityki wodnej określono późno i są one niepełne; oraz
- (iii) żaden inny istniejący system informacyjny nie może dostarczyć danych potrzebnych do powiązania jakości i ilości wody z praktykami rolniczymi.

Systemy monitorowania i oceny WPR mają ograniczoną wartość, jeśli chodzi o pomiar postępów w osiąganiu celów polityki wodnej określonych w rozporządzeniach w sprawie WPR

68

Prawo UE⁵⁷ określa wobec państw członkowskich wymóg przedłożenia Komisji sprawozdania rocznego zawierającego „wyniki kontroli przeprowadzonych pod kątem wzajemnej zgodności”. Wyniki te dotyczą liczby przeprowadzonych kontroli i przypadków naruszenia poszczególnych wymogów wzajemnej zgodności. Nie obejmują one informacji dotyczących wpływu zasady wzajemnej zgodności na jakość lub ilość wody i nigdy nie było to ich celem.

69

Komisja monitoruje i ocenia wszystkie działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007–2013 za pomocą wspólnych ram monitorowania i oceny. W ramach tych wykorzystuje się wskaźniki służące do pomiaru postępów w zakresie osiągnięcia celów rozwoju obszarów wiejskich, a także oceny przeprowadzone przez niezależnych oceniających.

57 Art. 84 ust. 1 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 1122/2009.

70

Jeśli chodzi o wodę, wspólne ramy monitorowania i oceny określają pięć wskaźników bazowych⁵⁸, jeden wskaźnik rezultatu („obszar, na którym skutecznie gospodarowano gruntami, przyczyniając się do poprawy jakości wód”) oraz jeden wskaźnik oddziaływania („poprawa jakości wody”). W ramach kontroli ustalono, że wskaźnik rezultatu nie jest wystarczająco precyzyjny i nie określa znaczenia „skutecznego gospodarowania gruntami”, wskaźnik oddziaływania dotyczący jakości wody odnosi się tylko do azotanów i fosforu i nie ma wskaźnika dotyczącego ilości wody. Ponadto sprawozdawczość państw członkowskich dotycząca wszystkich wskaźników określonych we wspólnych ramach monitorowania i oceny jest często nieaktualna lub niepełna. W wielu przypadkach państwa członkowskie nie określiły celów.

71

W wytycznych dotyczących wspólnych ram monitorowania i oceny⁵⁹ określono pięć pytań oceniających dotyczących wody. W ocenach śródkresowych stwierdzono kilka dobrych przykładów, ponieważ oceniający mogli liczbowo wyrazić oddziaływanie określonych (pod)działań na jakość wody z wykorzystaniem modeli, ankiet przeprowadzanych wśród beneficjentów i badań jakościowych (zob. **ramka 14**). Nie jest to jednak podejście powszechne, a w zakresie systematycznej kwantyfikacji rezultatów i oddziaływania oraz kompletności, wiarygodności i spójności danych występują wyraźne braki. W kilku ocenach śródkresowych zwrócono uwagę na brak celów w PROW, co utrudnia ocenę postępów w zakresie osiągania celów polityki wodnej.

58 Jakość wody (bilans składników pokarmowych brutto), jakość wody (zanieczyszczenie azotanami i pestycydami), jakość wody (odsetek terytorium wyznaczony jako strefa zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami), zużycie wody (odsetek nawadnianych wykorzystywanych użytków rolnych), lasy ochronne chroniące przede wszystkim glebę i wodę.

59 Podręcznik wspólnych ram monitorowania i oceny. Wytyczne, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, wrzesień 2006 r.

Dobry przykład liczbowego wyrażenia oddziaływania w ocenie śródkresowej

Włochy (Lombardia) – w przypadku działania 214 (płatności rolnośrodowiskowe) oceniający zastosował modele do obliczenia – na poziomie działki – nadwyżki azotu i stosunku narażenia do toksyczności mierzonych w wodach podziemnych jako konsekwencji zastosowania pestycydów. Na szczeblu regionalnym ogólna redukcja nadwyżki azotu w wyniku działania 214 wyniosła 2,6 kg/ha, a stosunek narażenia do toksyczności obniżył się o 3,9%. Skutek był wyraźniejszy na obszarach, na których z większym powodzeniem realizowano to działanie.

Zasady monitorowania polityki wodnej są niekompletne

72

Art. 8 RDW określa wymóg utworzenia przez państwa członkowskie „programów monitorowania stanu wód w celu ustalenia spójnego i całościowego przeglądu stanu wód w każdym obszarze dorzecza”. Programy monitorowania

miały zacząć funkcjonować do 2006 r. i miały składać się z programu monitorowania kontrolnego (obejmującego cały obszar) oraz programu monitorowania operacyjnego (częstsze i gęstsze monitorowanie ukierunkowane na określenie obszarów problematycznych). Państwa członkowskie mogą również utworzyć programy monitorowania badawczego (np. pod kątem określonych substancji).

73

Po ocenie programów monitorowania państw członkowskich w 2012 r. EEA stwierdziła, że istnieją przykłady bardzo dobrej sprawozdawczości o bardzo wysokiej jakości. Pojawiają się jednak również przypadki, w których w sprawozdawczości występują braki lub sprzeczności⁶⁰. W innym sprawozdaniu Komisja stwierdza: „Wyraźne braki w monitorowaniu pojawiają się w informacjach zgłoszonych Komisji. [...] W niektórych państwach członkowskich ekologiczny i chemiczny stan wód jest nieznan w przypadku ponad 50% jednolitych części wód”⁶¹. W niektórych państwach członkowskich sieci

monitorowania utworzono późno i/lub występują w nich niedociągnięcia metodologiczne. W ramach kontroli ustalono, że w niektórych państwach członkowskich monitorowanie koncentruje się na gromadzeniu informacji na temat stanu jednolitych części wód z niewielkim naciskiem na monitorowanie zagrożeń dla zasobów wodnych (zob. **ramka 15**). Na szczeblu lokalnym przeprowadzono analizy naukowe lub utworzono sieci eksperymentalne wiążące praktyki rolnicze z jakością wody (zob. **ramka 16**).

60 Sprawozdanie EEA nr 8/2012 *European waters – assessment of status and pressures* [Wody w Europie – ocena stanu i źródeł presji].

61 COM(2012) 670 final. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykonania ramowej dyrektywy wodnej (2000/60/WE). Plany gospodarowania wodami w dorzeczu.

Ramka 15

Przykład niedociągnięcia w sieci monitorowania

Francja – tablica wyników planu gospodarowania wodami w dorzeczu nie zawiera konkretnych wskaźników służących do monitorowania samych zagrożeń ze strony rolnictwa. Jeden z podanych wskaźników dotyczy łącznego oddziaływania gospodarstw domowych oraz działalności przemysłowej i rolniczej na stan wód. To samo dotyczy wskaźnika odnoszącego się do przekraczania celów ilościowych w punktach węzłowych.

Również we Francji wskaźnik odnoszący się do ilości wody pobranej z jednolitych części wód podziemnych i powierzchniowych przez różne sektory działalności wyraża liczbowo wodę zużytą do nawadniania, lecz wskaźnik ten: (i) nie ma wyrażonego liczbowo celu oraz (ii) nie umożliwia porównania pobranych ilości z ilością, którą uznaje się za zrównoważoną w okresie niedoboru wody.

Ramka 16

Dobre przykłady sieci monitorowania

Niderlandy posiadają dwie sieci monitorowania wiążące rolnictwo z wodami. W ramach pierwszej sieci ocenia się stężenie szeregu substancji w gospodarstwach rolnych i łączy się je z bazą danych zawierającą informacje o rodzaju gospodarowania, stosowanych nawozach naturalnych i substancjach itd. W ramach drugiej sieci wykorzystuje się stacje badań na obszarach rolniczych do oceny wpływu rolnictwa na jakość wody (zawartość fosforu i azotu).

Dania posiada program monitorowania mający na celu dokumentowanie skutków krajowych planów dotyczących środowiska wodnego i innych programów dla sektora rolnictwa dotyczących wymywania substancji biogenych do środowiska wodnego. Monitorowanie sześciu reprezentatywnych zlewni polega na bezpośrednich pomiarach, rozmowach z rolnikami na temat ich praktyk rolniczych i modelowaniu zależności między rolnictwem a przedostawaniem się substancji biogenych do środowiska.

74

Monitorowanie na podstawie RDW zwiększyło zatem wiedzę o stanie wód europejskich i zagrożeniach mających na nie wpływ, lecz jest nadal niepełne, a wyniki należy interpretować ostrożnie ze względu na braki w danych i niedociągnięcia metodologiczne. W większości przypadków państwa członkowskie nie monitorują poszczególnych działań w ramach programów gospodarowania wodami w dorzeczu (zob. **tabela 2**).

75

Jeśli chodzi o monitorowanie zawartości azotanów w wodach powierzchniowych i podziemnych, dyrektywa azotanowa⁶² stanowi, że państwa członkowskie „sporządzają i wprowadzają w życie odpowiednie programy monitorowania, w celu dokonania oceny skuteczności programów działania”. Co cztery lata muszą one przedstawić sprawozdanie w sprawie stężenia azotanów w wodach podziemnych i powierzchniowych, eutrofizacji wód powierzchniowych, wpływu programów działania na jakość wody i praktyki rolnicze, zmian stref zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami i programów działania oraz przewidywanych przyszłych tendencji w zakresie jakości wody⁶³. Te sprawozdania państw członkowskich są wykorzystywane jako podstawa sprawozdania zbiorczego Komisji Europejskiej w sprawie wykonania dyrektywy. Nastąpiły jednak opóźnienia w składaniu przez państwa członkowskie sprawozdań na podstawie dyrektywy azotanowej. Sprawozdanie zbiorcze UE za lata 2008–2011 zostało opublikowane dopiero w dniu 4 października 2013 r.⁶⁴

76

Sprawozdania poszczególnych państw członkowskich za lata 2008–2011 wykazują różnice pod względem jakości i sposobu podejścia. W sprawozdaniu zbiorczym Komisja stwierdza, że między państwami członkowskimi wystąpiły znaczne różnice pod względem zarówno formatu, jak i jakości treści sprawozdania, co spowodowało trudności w opracowaniu spójnego sprawozdania podsumowującego na szczeblu UE. Podobnie w wielu przypadkach dane przedstawione w postaci cyfrowej wraz z pisemnymi sprawozdaniami państw członkowskich wykazywały niespójności i były trudne do interpretacji, co wymagało wyjaśnienia ze strony państw członkowskich. Oprócz tego, że dane dotyczące wszystkich państw członkowskich nie zawsze są dostępne, w niektórych przypadkach nie można ich również porównać między państwami członkowskimi.

62 Art. 5 ust. 6 dyrektywy azotanowej (91/676/EWG).

63 <http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/>.

64 Dokument roboczy służb Komisji SWD(2013) 405 final towarzyszący sprawozdaniu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego na podstawie sprawozdań państw członkowskich za okres 2008–2011.

Europejski System Informacji Wodnej, zapewniający „dostęp do informacji o wodach europejskich”, musi zostać dalej udoskonalony

77

Europejski System Informacji Wodnej (WISE) został utworzony w 2003 r. jako zarówno narzędzie sprawozdawcze dla państw członkowskich, jak i portal internetowy umożliwiający dostęp do informacji o wodach na szczeblu UE. Do systemu WISE wpływają różne dane, którymi są zarówno dane obowiązkowe gromadzone przez DG ds. Środowiska Komisji w ramach jej obowiązków wynikających z ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy dotyczącej ścieków komunalnych, dyrektywy dotyczącej jakości wody w kąpieliskach i dyrektywy w sprawie wody pitnej, jak i dobrowolnie dostarczane dane gromadzone co roku przez EEA⁶⁵. System WISE nie zawiera danych zgłaszanych przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy azotanowej⁶⁶ ani danych gromadzonych przez DG ds. Rolnictwa za pomocą wspólnych ram monitorowania i oceny. Od 2003 r. do 2011 r. dane zgromadzone i zestawione w systemie WISE koncentrowały się na jakości wody, a nie na jej ilości lub ryzyku jej niedoboru⁴.

78

Mimo że system WISE stwarza możliwości podawania kompleksowych informacji dotyczących wód w Europie, obecnie występują pod tym względem trudności. Nie wszystkie przepływy danych w WISE są w pełni zintegrowane. Ze względu na kwestie poufności danych i różnice pod względem skali, częstotliwości podawania danych (np. średnie roczne w porównaniu ze średnimi czteroletnimi) i przetwarzania danych przez państwa członkowskie (niektóre państwa przekazują dane zagregowane) nie zawsze możliwe jest zestawienie danych w sposób umożliwiający ich pełne wykorzystanie.

Wysiłki Komisji na rzecz opracowania wskaźników wiążących jakość i ilość wody z praktykami rolniczymi nie są jak dotąd skuteczne

79

Od 2002 r. Komisja opracowuje zbiór wskaźników rolnośrodowiskowych w celu monitorowania włączania problemów środowiskowych do WPR na szczeblu UE, państw członkowskich i na szczeblu regionalnym⁶⁷. W praktyce w przypadku większości tych wskaźników problemem jest dostępność danych (zob. **tabela 5**). Żaden ze wskaźników rolnośrodowiskowych nie odnosi się do poszczególnych praktyk rolniczych.

65 Wskaźnikami EEA odnoszącymi się do rolnictwa i wody są: bilans składników pokarmowych brutto; zużycie zasobów wody słodkiej; substancje pochłaniające tlen w rzekach; substancje biogenne w wodach słodkich; substancje biogenne w wodach przejściowych, przybrzeżnych i morskich; chlorofil w wodach przejściowych, przybrzeżnych i morskich; pestycydy w wodach podziemnych (sprawozdanie EEA dotyczące wskaźników środowiskowych z 2012 r.).

66 Jeśli chodzi o azotany, EEA i DG ds. Środowiska pracowały w ostatnich latach nad uproszczeniem danych pochodzących ze sprawozdań w sprawie stanu środowiska oraz danych gromadzonych na podstawie dyrektywy azotanowej i RDW. Celem jest zmniejszenie obciążeń sprawozdawczych dla państw członkowskich przy jednoczesnym zwiększeniu porównywalności i spójności danych pochodzących z różnych źródeł. Obecnie prace te zostały wstrzymane.

67 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/agri_environmental_indicators/introduction.

Tabela 5

Przegląd wskaźników rolnośrodowiskowych określających główne zagrożenia pod względem jakości i ilości wody

Nazwa wskaźnika rolnośrodowiskowego	Główny wskaźnik / wskaźnik cząstkowy	Organ odpowiedzialny	Napotkane problemy
Bilans azotu netto	Potencjalna nadwyżka azotu na gruntach rolnych (kg/ha/rok)	Eurostat	Metody obliczania bilansu azotu netto nie są spójne we wszystkich krajach, dane z poszczególnych krajów nie są porównywalne.
Ryzyko zanieczyszczenia fosforem	Potencjalna nadwyżka fosforu na gruntach rolnych (kg/ha/rok) Podatność na wymywanie/spływ fosforu	Eurostat DG ds. Środowiska	Metody obliczania bilansu fosforu netto nie są spójne we wszystkich krajach, dane z poszczególnych krajów nie są porównywalne. Wskaźnik jeszcze niestosowany ze względu na ograniczoną dostępność danych i trudności metodologiczne.
Jakość wody – zanieczyszczenie azotanami	Rzeki i wody podziemne o stężeniu azotanów powyżej 50 mg NO ₃ /l Stężenie azotanów powyżej 25 mg NO ₃ /l jest progiem ostrzegawczym	Eurostat	Dostępne dane nie są na tyle szczegółowe, aby ustalić, czy tendencja jest inna na obszarach korzystających z działań w ramach WPR w porównaniu z pozostałymi obszarami. Brak zróżnicowania na podstawie regionu, rodzaju gleby itd., chociaż byłoby to przydatne do ustalenia przyczyn tych tendencji.
Jakość wody – zanieczyszczenie pestycydami		EEA	Niewiele informacji jest dostępnych. Brak wiarygodnych danych dotyczących pestycydów w wodach podziemnych.
Nawadnianie	Powierzchnia nawadniana jako odsetek wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych (oraz tendencja w tym zakresie)	Eurostat	Brak informacji dotyczących pomiaru ilości wody w celu pomiaru wydajności. Nie są podawane informacje na poziomie dorzeczy. Brak związku z zużyciem wody (pobór wody i stan wód na obszarze).
Pobór wody	Roczny pobór wody według źródeł i sektorów Zużycie wody według kategorii dostaw i użytkowników	EEA/Eurostat	Dane są dostępne tylko w przypadku połowy do dwóch trzecich państw członkowskich.
Zagrożenie pestycydami	Wskaźnik ryzyka szkód w wyniku toksyczności pestycydów i narażenia na nie	DG SANCO / Eurostat	Brak danych dla tego wskaźnika. Dane dotyczące sprzedaży pestycydów miały być dostępne od 2013 r., a dane dotyczące wykorzystania pestycydów – w 2015 r.

Uwaga: Kilka wskaźników rolnośrodowiskowych ma pośredni związek z wodą. Obejmują one zużycie nawozów mineralnych w rolnictwie, zużycie pestycydów, systemy uprawy, systemy hodowli zwierząt gospodarskich, pokrycie gleby, gospodarowanie nawozem naturalnym, specjalizację gospodarstw rolnych oraz intensyfikację/ekstensyfikację gospodarstw rolnych.

Wnioski i zalecenia

80

Komisja i państwa członkowskie określiły ambitne cele polityki dotyczące poprawy gospodarki wodnej w UE w perspektywie średnio- i długoterminowej. Istotną rolę w tym zakresie ma do odegrania rolnictwo jako jeden z głównych sektorów wykorzystujących wodę i ją zanieczyszczających. Fakt ten wzięto pod uwagę zarówno podczas przygotowywania ramowej dyrektywy wodnej, jak i w ostatnim porozumieniu politycznym w sprawie przyszłej wspólnej polityki rolnej (WPR).

81

Aby osiągnąć te ambitne cele, WPR musi być realizowana w sposób zachęcający do jak najskuteczniejszego i najwydajniejszego wykorzystania wody w rolnictwie i zniechęcający do marnotrawstwa, zanieczyszczania itd. Większość środków UE i płatności dla gospodarstw rolnych uwarunkowano stosowaniem określonych dobrych praktyk w odniesieniu do wody (w ramach systemu wzajemnej zgodności). Za pomocą działań w ramach rozwoju obszarów wiejskich znaczne fundusze udostępniono również na konkretne projekty związane z wodą.

82

Podczas kontroli zbadano, czy cele polityki wodnej UE zostały z powodzeniem włączone do WPR. Trybunał stwierdza, że pod tym względem Komisja i państwa członkowskie osiągnęły jedynie częściowy sukces. Wynika to z niedopasowania ambitnych celów polityki do możliwości instrumentów wykorzystywanych do dokonania zmiany. Instrumenty stosowane obecnie w ramach WPR w celu rozwiązania problemów z wodą jak dotąd nie pozwoliły na wystarczające postępy w zakresie osiągania ambitnych celów polityki odnoszących się do wody. W ramach kontroli zwrócono uwagę na niedociągnięcia zarówno w koncepcji i stosowaniu zasady wzajemnej zgodności, jak i w wykorzystaniu funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich, a także wskazano opóźnienia i niedociągnięcia we wdrażaniu RDW.

83

Jeśli chodzi o zasadę wzajemnej zgodności, w wyniku kontroli zwrócono uwagę, że szeregu istotnych zagadnień związanych z wodą nie uwzględniono jeszcze w wymogach wzajemnej zgodności (pkt 35–37) oraz że Komisja nie dopilnowała, aby normy DKR (normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska) w odniesieniu do wody były odpowiednie na szczeblu państw członkowskich lub sformułowane w sposób wspierający dobre praktyki rolnicze (pkt 38 i 44–48). Ponadto zasada wzajemnej zgodności w aktualnie stosowanej formie może być pożyteczna, lecz prowadzi do jedynie częściowego przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”, a kary za nieprzestrzeganie tej zasady nie są obliczane na podstawie kosztów spowodowanych szkód i dlatego mogą stanowić tylko część tego kosztu (pkt 62–65).

84

W kontekście reformy WPR na nowy okres (lata 2014–2020) wyznaczono jeszcze ambitniejsze cele w odniesieniu do włączenia celów polityki wodnej do WPR. W tym nowym okresie Komisja dąży do zwiększenia zakresu zasady wzajemnej zgodności. Biorąc pod uwagę wcześniejsze uwagi Trybunału dotyczące funkcjonowania zasady wzajemnej zgodności, Trybunał zaleca:

Zalecenie 1

Na poziomie polityki Komisja powinna zaproponować prawodawcy UE niezbędne zmiany obecnych instrumentów (zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich) lub w stosownych przypadkach nowe instrumenty mogące zapewnić osiągnięcie ambitniejszych celów w odniesieniu do włączenia celów polityki wodnej do WPR.

85

Biorąc pod uwagę, że zasada wzajemnej zgodności i rozwój obszarów wiejskich są głównymi instrumentami służącymi do uwzględnienia problemów związanych z wodą w WPR, Trybunał stwierdza, że na szczeblu państw członkowskich występują niedociągnięcia w stosowaniu zasady wzajemnej zgodności (pkt 40–43) oraz że nie wykorzystano jeszcze w pełni możliwości, które stwarzają programy rozwoju obszarów wiejskich państw członkowskich w zakresie rozwiązania problemów dotyczących wody (pkt 49–61). W związku z tym Trybunał zaleca:

Zalecenie 2

Państwa członkowskie powinny:

- zaradzić wskazanym podczas kontroli niedociągnięciom w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania zasady wzajemnej zgodności;
- nakładać stosowne kary w przypadku naruszenia;
- położyć większy nacisk na określenie problemów związanych z wodą w swoich PROW oraz na dopilnowanie, by były one spójne z planami gospodarowania wodami w dorzeczu;
- opracować i ściśle wdrażać mechanizmy ochronne, aby działania finansowane w ramach rozwoju obszarów wiejskich nie wywierały negatywnych skutków ubocznych na wody;
- bardziej aktywnie uwzględniać i wspierać wykorzystanie funduszy przeznaczonych na kwestie związane z wodą, w sposób zgodny z zasadą należytego zarządzania finansami.

86

Biorąc pod uwagę znaczenie RDW w kontekście polityki wodnej UE oraz uznając potrzebę włączenia problemów związanych z gospodarką wodną do innych obszarów polityki, takich jak rolnictwo, Trybunał stwierdza, że opóźnienia i niedociągnięcia wpływające na wdrażanie RDW utrudniły włączanie celów polityki wodnej do WPR (pkt 21–32 i 72–76). Uznając, że polityka wodna UE jest w praktyce realizowana za pomocą funduszy pochodzących z innych obszarów polityki (takich jak WPR) i dążąc do spójności między polityką wodną UE a politykami rolnymi, Trybunał zaleca:

Zalecenie 3

Komisja powinna zaproponować odpowiednie mechanizmy, które skutecznie wywierałyby pozytywny wpływ na jakość dokumentów programowych państw członkowskich sporządzanych na podstawie RDW oraz zapobiegałyby odstępstwom od harmonogramu określonego w RDW. W tym celu należałoby określić minimalne warunki dotyczące wdrożenia RDW przed rozdysponowaniem funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich.

Państwa członkowskie powinny pilnie przyspieszyć proces wdrażania RDW i w następnym cyklu zarządzania (2015 r.) poprawić jakość swoich planów gospodarowania wodami w dorzeczu dzięki opisowi poszczególnych działań (np. pod względem zakresu, harmonogramu, celów i kosztów) oraz zapewnieniu ich wystarczającej jasności i precyzji na poziomie operacyjnym.

87

Trybunał stwierdza również, że na szczeblu europejskim i w państwach członkowskich wiedza na temat zagrożeń dla zasobów wodnych ze strony działalności rolniczej i zmian tych zagrożeń jest niewystarczająca (pkt 66–79). Trybunał stwierdził następujące niedociągnięcia na szczeblu Komisji i państw członkowskich:

- systemy monitorowania i oceny WPR mają ograniczoną wartość, jeśli chodzi o pomiar postępów w osiąganiu celów polityki wodnej określonych w rozporządzeniach w sprawie WPR;
- Europejski System Informacji Wodnej (WISE) jest niepełny;
- wysiłki Komisji na rzecz opracowania wskaźników wiążących jakość i ilość wody z praktykami rolniczymi nie są jak dotąd skuteczne.

W związku z tym Trybunał zaleca:

Zalecenie 4

Komisja powinna poszerzyć wiedzę na temat związku między jakością/ilością wody a praktykami rolniczymi poprzez ulepszenie istniejących systemów monitorowania i zapewnienie możliwości co najmniej pomiaru zmian zagrożeń dla zasobów wodnych ze strony praktyk rolniczych za pomocą tych systemów, co pomogłoby określić obszary, w których środki w ramach WPR są najbardziej potrzebne.

Biorąc pod uwagę, że jakość informacji o wodach w całej UE zależy od jakości informacji przekazywanych przez państwa członkowskie oraz że dostępność tych informacji jest warunkiem wstępnym podejmowania dobrych decyzji w sprawie polityki, państwa członkowskie powinny zwiększyć terminowość, wiarygodność i spójność danych przekazywanych przez nie Komisji i EEA.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczyła Rasa BUDBERGYTĖ, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 marca 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

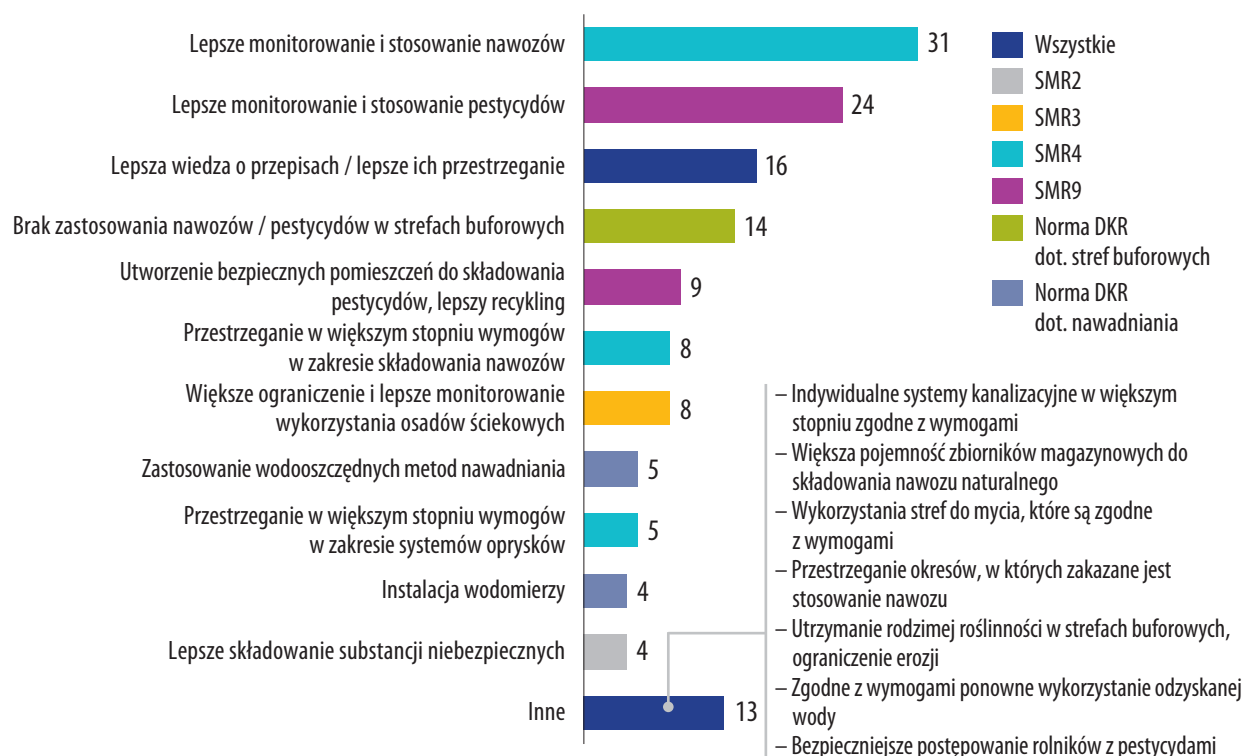
Pytania kontrolne i kryteria zastosowane na potrzeby kontroli



Wyniki ankiety: Główne zmiany zgłoszone przez rolnicze podmioty doradcze po wprowadzeniu zasady wzajemnej zgodności

Proszę podać zauważone przez siebie ewentualne przykłady zmian praktyk gospodarki rolnej od czasu wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności

Liczba odpowiedzi



Przykłady zagadnień związanych z wodą, które nie są objęte zasadą wzajemnej zgodności

	Zużycie fosforu w rolnictwie	Stosowanie pestycydów w bezpośredniej okolicy jednolitych części wód
Zużycie w rolnictwie	Fosfor jest dostarczany na grunty rolne za pośrednictwem nawozów mineralnych i organicznych [np. mieszanek NPK (azotowo-fosforowo-potasowych) lub odchodów zwierzęcych/gnojowicy] i stosowany w paszach.	Pestycydy chronią uprawy przed szkodami spowodowanymi przez chwasty, choroby i owady.
Wpływ na wodę	Fosfor może przedostawać się do wód powierzchniowych i powodować problemy z jakością wody, takie jak eutrofizacja.	Oprysk pestycydami z powietrza może powodować znaczne niekorzystne skutki dla zdrowia człowieka i środowiska, zwłaszcza w przypadku znoszenia cieczy roboczej ¹ . Oszacowano, że jedynie 0,1% zastosowanych pestycydów dociera do zwalczanych szkodliwych organizmów, a pozostała ich część (99,9%) oddziałuje na środowisko ² (np. jednolite części wód).
Stan obecny	EEA szacuje, że wkład rolnictwa w ładunek fosforu w wodach powierzchniowych wynosi od 20% do ponad 50% ³ . Z ostatnich sprawozdań Komisji wynika, że dobry stan pod względem fosforu może nie zostać osiągnięty do 2015 r., lecz dopiero do 2027 r. (dwanaście lat po terminie określonym w RDW).	Według EEA ogółem dostępnych jest niewiele informacji na temat sytuacji w Europie i brakuje wiarygodnych danych dotyczących pestycydów w wodach podziemnych. W sprawozdaniu nr 9/2012 EEA stwierdza, że pestycydy są powszechnymi przyczynami złego stanu chemicznego rzek.
Jakie działania podejmuje się obecnie w celu zaradzenia tej sytuacji?	Wymogi dotyczące azotanów (SMR4) mogą mieć pośredni wpływ na poziom fosforu. Rolnicy w strefach zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami muszą przestrzegać limitów azotu, co oznacza monitorowanie poziomu i terminów stosowania gnojowicy i nawozu naturalnego. Dzięki temu przy okazji ogranicza się stosowanie fosforu. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Niemcy, skorzystały z możliwości uwzględnienia problemu rozproszonego zanieczyszczenia fosforem bezpośrednio w swoich programach działań związanych z azotanami poprzez ustalenie norm stosowania fosforanów przez rolników.	Niektóre państwa członkowskie, takie jak Francja i Hiszpania (Andaluzja), wprowadziły ograniczenia w stosowaniu pestycydów do normy GAEC dotyczącej stref buforowych poprzez zakazanie stosowania tych substancji w ustalonej odległości od jednolitych części wód. W pięciu innych skontrolowanych państwach członkowskich / regionach ograniczenia stref buforowych dotyczą nawozów, ale nie pestycydów (zob. tabela 3).

1 Dyrektywa 2009/128/WE.

2 Horrigan, L., Lawrence, R. S., & Walker, P., *How sustainable agriculture can address the environmental and human health harms of industrial agriculture* [Jak zrównoważone rolnictwo może przeciwdziałać szkodom w środowisku i szkodom dla zdrowia człowieka spowodowanym przez rolnictwo przemysłowe]. W: *Environmental Health Perspectives*, 2002, t. 110, nr 5.
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1240832/pdf/ehp0110-000445.pdf>.

3 *Addressing phosphorus-related problems in farm practice* [Rozwiązywanie problemów związanych z fosforem w praktyce rolniczej], sprawozdanie końcowe dla Komisji Europejskiej. Belgijski Urząd ds. Gleb, listopad 2005 r.
<http://ec.europa.eu/environment/natres/pdf/phosphorus/AgriPhosphorusReport%20final.pdf>.

Dodatkowe fundusze przyznane i wykorzystane przez państwa członkowskie na gospodarkę wodną na podstawie oceny funkcjonowania reformy WPR i Europejskiego planu naprawy gospodarczej

Państwo członkowskie ¹	Fundusze EFRROW w mln EUR		Wskaźnik wykonania (%)
	Fundusze przyznane ² na podstawie oceny funkcjonowania reformy WPR i Europejskiego planu naprawy gospodarczej na „nowe wyzwanie” w zakresie gospodarki wodnej (dane za 2010 r.)	Wydatki ³ (do końca 2012 r.)	
Belgia	21,6	20,1	92,9
Bułgaria	19,0	8,7	45,9
Republika Czeska	7,0	2,4	34,4
Dania	61,0	7,6	12,5
Niemcy	166,0	78,0	47,0
Irlandia	26,0	0,4	1,6
Grecja	70,0	0,0	0,0
Hiszpania	188,6	47,2	25,0
Francja	460,5	3,4	0,7
Włochy	88,5	20,4	23,0
Niderlandy	21,0	1,1	5,2
Polska	34,0	0,0	0,0
Rumunia	22,0	0,0	0,0
Słowenia	1,0	0,2	17,7
Finlandia	31,0	2,3	7,3
Szwecja	-	35,4	-
Zjednoczone Królestwo	104,0	5,7	5,4
UE-27	1 332,0	232,9	17,5

1 Na liście tej nie uwzględniono państw członkowskich, które nie przeznaczyły na gospodarkę wodną żadnych funduszy przyznanych na podstawie oceny funkcjonowania reformy WPR lub Europejskiego planu naprawy gospodarczej.

2 Według komunikatów prasowych Komisji IP 09/1568, IP 09/1813, IP 09/1945 i IP/10/102.

3 Dane przedstawione przez Komisję, pochodzące z danych zbiorczych dotyczących monitorowania dla UE-27 za lata 2010, 2011 i 2012.

Streszczenie

Wspólna odpowiedź do pkt V i VI

Komisja podkreśla, że zasada wzajemnej zgodności przyczyniła się do wzrostu świadomości rolników i do poprawy ich praktyk dotyczących wody. Komisja zauważa jednak, że wdrażanie zasady wzajemnej zgodności przez państwa członkowskie wciąż cechuje się pewnymi niedociągnięciami.

Istotne przepisy UE dotyczące wody, w szczególności w zakresie azotanów i pestycydów, włączono już w zakres stosowania zasady wzajemnej zgodności. Pozostałe kwestie dotyczące wody powinny zostać rozwiązane przez państwa członkowskie w ramach wypełniania ich obowiązków określonych w ramowej dyrektywie wodnej (RDW). Programy działań powinny odnosić się do wszystkich obowiązkowych wymogów określonych w art. 11 ust. 3. Odpowiednie działania na mocy RDW zostaną włączone w stosowanym czasie do zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności, gdy obowiązki na poziomie gospodarstw rolnych będą wystarczająco przejrzyste. Tymczasem ustanowiono normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) w odniesieniu do wody w celu uwzględnienia niektórych podstawowych wymagań już istniejących w przepisach krajowych, tak aby powiązać je z płatnościami w ramach WPR.

Jeżeli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, Komisja uważa, że w okresie 2014–2020 nastąpi poprawa w wyniku:

- wprowadzenia wyraźnie związanych z wodą „celów szczegółowych” (podpriorytetów) w samym nowym rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich wraz z odpowiednimi wskaźnikami, w oparciu o które państwa członkowskie określą cele w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW);
- wprowadzenia w nowym rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich obowiązku wydatkowania co najmniej 30% całkowitego wkładu Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) do każdego PROW na kwestie związane z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej, a także kwestie środowiskowe poprzez określone działania;

- lepszego zapoznania się państw członkowskich z ramami analitycznymi polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz z procesem tworzenia planów gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP) (w ramach RDW);
- określenia w nowym rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich szczególnych warunków dotyczących wsparcia na rzecz inwestycji w nawadnianie.

VII

Komisja uznaje, że we wdrażaniu działań rolniczych określonych w RDW doszło do opóźnień i z zaangażowaniem współpracuje z państwami członkowskimi w celu rozwiązania tej kwestii. W przypadkach, w których nie udało się tego osiągnąć za zgodą zainteresowanych stron, działania zostaną przyspieszone poprzez postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

IX

W kontekście reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) Komisja przedstawiła wniosek, na który współprawodawcy wyrazili zgodę we wspólnym oświadczeniu¹, aby wymagania RDW oraz dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów zostały uwzględnione w ramach zasady wzajemnej zgodności po wdrożeniu tych dyrektyw we wszystkich państwach członkowskich i po określeniu obowiązków bezpośrednio dotyczących rolników.

W oczekiwaniu na włączenie tych wymogów do zasady wzajemnej zgodności współprawodawcy uzgodnili również, że te dwie dyrektywy staną się obowiązkowym elementem wchodzącym w zakres systemu doradztwa rolniczego, tak aby wszyscy zainteresowani rolnicy mieli dostęp do odpowiedniego doradztwa. W związku z tym główne elementy polityki wodnej UE zostaną włączone do WPR w stosownym czasie.

Jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich, konieczne narzędzia i mechanizmy na okres 2014–2020 zapewnia się poprzez nowe rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013, oraz przepisy powiązane.

¹ Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasady wzajemnej zgodności dołączone do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013.

W rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (tj. akcie prawnym, który sam w sobie ma zasadnicze znaczenie), „poprawa gospodarki wodnej” i „poprawa efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie” są wyraźnie określonymi „priorytetami”, na podstawie których państwa członkowskie / regiony muszą programować wydatki w ramach swoich PROW.

Dostępny jest szereg środków, które mają pomóc w realizacji tych priorytetów – wsparcie na szkolenia, korzystanie z doradztwa, inwestycje, praktyki wieloletniego gospodarowania gruntami i eksperymentalne prace rozwojowe (w tym prace w ramach europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjających wydajności i zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa).

Komisja posiada program prac w celu poinformowania państw członkowskich o takich możliwościach w ramach różnych forów, w szczególności w ramach grupy roboczej ds. wspólnej strategii wdrażania RDW w zakresie rolnictwa. Ponadto należy mieć na uwadze, że polityka rozwoju obszarów wiejskich musi odnosić się do szeregu priorytetów, a zasoby finansowe są ograniczone.

X

Komisja dokonała oceny wszystkich zgłoszonych planów gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP) i do jesieni 2014 r. odbędzie spotkania ze wszystkimi państwami członkowskimi w celu omówienia kwestii dotyczących wdrażania w ramach pierwszego cyklu RBMP i uzgodnienia z państwami członkowskimi programu działania w celu wyeliminowania poważnych braków. Braki w skutecznych działaniach w zakresie rolnictwa omówiono ze wszystkimi państwami członkowskimi i wyznaczono im termin na dobrowolne doprowadzenie do zgodności z wymogami w tej kwestii. Po tym terminie Komisja podejmie dalsze działania.

Komisja będzie również kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w ramach grupy roboczej ds. wspólnej strategii wdrażania RDW w zakresie rolnictwa, w ramach której wskazuje się przykłady dobrych praktyk i rozpowszechnia się je wśród państw członkowskich.

XI

Jeżeli chodzi o nowo wprowadzony system monitorowania i oceny WPR, powiązanie jakości i ilości wody z praktykami rolniczymi jest bardzo złożone, biorąc pod uwagę dużą różnorodność praktyk rolniczych i sytuacji agronomicznych na obszarze UE, zagrożenia ze źródeł pozarolniczych, które również mają istotny wpływ na jakość i dostępność wody, oraz trudności w przypisywaniu związków przyczynowych. W związku z tym koszty i obciążenie administracyjne związane z systemami monitorowania i oceny muszą być starannie zbilansowane z korzyściami związanymi z ulepszonym zarządzaniem i kształtowaniem polityki.

Doświadczenia wyniesione ze stosowania wspólnych ram monitorowania i oceny w okresie 2007–2013 wskazują, że bardzo trudno było określić dokładne cele w odniesieniu do wskaźników oddziaływania, takich jak jakość wody, ze względu na występowanie licznych czynników zewnętrznych. Państwa członkowskie otrzymały wskazówki, które miały pomóc im w pomiarach tych wskaźników oddziaływania, których wskazania oczekuje się w ocenach *ex post*.

Jeżeli chodzi o wskaźniki rezultatu, potwierdza się, że wystąpiły pewne trudności w prawidłowym rejestrowaniu danych w odniesieniu do wskaźnika rezultatu dotyczącego „obszaru, na którym skutecznie gospodarowano gruntami”.

Zgodnie z RDW państwa członkowskie muszą określić znaczące zagrożenia i przedstawić je w planach gospodarowania wodami w dorzeczu, a także przekazać je do Europejskiego Systemu Informacji Wodnej. Uznaje się, że poziom przekazywania informacji nie był użyteczny do celów analizy, w związku z czym w ramach wspólnej strategii wdrażania RDW omówiono zmiany do wprowadzenia w zakresie wymogów dotyczących sprawozdawczości, które umożliwią lepsze śledzenie zagrożeń i stopnia skuteczności wdrażanych działań.

Zob. także odpowiedź do pkt VIII.

Kontrola

19

Jeżeli chodzi o sprawozdanie specjalne nr 7/2011, chociaż Komisja przyznała, że możliwe jest wprowadzenie ulepszeń w niektórych kwestiach, podkreśliła ona również mocne strony działań rolnośrodowiskowych wdrażanych w okresie 2007–2013 r.

Uwagi

21

Obowiązkowe elementy włączane do planu gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP) są zdefiniowane w dyrektywie. Komisja przeprowadziła kontrolę jakości planów gospodarowania wodami w dorzeczu. Ustalenia z kontroli opublikowano w sprawozdaniach dotyczących danych państw członkowskich; zorganizowano także spotkania dwustronne w celu omówienia ulepszeń, które należy wprowadzić w przyszłych planach gospodarowania wodami w dorzeczu.

23

W ramach wspólnej strategii wdrażania RDW sporządzono dokumenty zawierające wskazówki, aby pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu dobrej jakości planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

Przestrzeganie tych wskazówek pozostaje priorytetem dla Komisji i państw członkowskich.

24

Komisja jest świadoma braku postępów w realizowaniu działań rolniczych na poziomie gospodarstw rolnych i wykorzysta dowody kontroli przedstawione przez Trybunał wraz ze swoimi własnymi dowodami kontroli (sprawozdawczość z programów działań), aby dalej zająć się tą kwestią w ramach relacji dwustronnych z państwami członkowskimi, tak by ulepszyć działania w tym zakresie w drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

25

Państwa członkowskie opracowują plany gospodarowania wodami w dorzeczu na poziomie obszaru dorzecza, a następnie ustalają cele na poziomie jednolitej części wód. W przypadku ewentualnego braku takich celów Komisja skieruje do państw członkowskich zalecenia, a w stosownych

przypadkach rozpocznie wobec nich postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W sytuacji braku jasnej definicji takich celów zadanie sporządzenia PROW z należyтым uwzględnieniem kryteriów polityki wodnej UE nie będzie jednak zupełnie niemożliwe i nadal będzie musiało zostać wykonane w oparciu o szczegółowe analizy mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń (SWOT) oraz analizy potrzeb, które stanowią część każdego PROW. Brak odpowiednich planów gospodarowania wodami w dorzeczu i celów sprawi jednak faktycznie, że to zadanie będzie znacznie trudniejsze.

33

Komisja podziela wniosek Trybunału, że dzięki zasadzie wzajemnej zgodności zwiększył się poziom świadomości wśród rolników oraz dokonały się pewne zmiany w praktykach rolniczych związanych z wodą.

Komisja chciałaby także podkreślić, że istotne przepisy UE dotyczące ochrony wód UE przed zanieczyszczeniami rolniczymi, takie jak dyrektywa azotanowa lub rozporządzenie w sprawie pestycydów, wchodzą w zakres stosowania zasady wzajemnej zgodności od początku funkcjonowania tego systemu.

Komisja podziela wniosek Trybunału, że w stosowaniu zasady wzajemnej zgodności w państwach członkowskich występują niedociągnięcia, jednak chciałaby podkreślić, że zidentyfikowane niedociągnięcia są przedmiotem czynności podejmowanych w ramach procedury rozliczania rachunków. Procedura ta jest skutecznym bodźcem do poprawy wdrażania zasad wzajemnej zgodności przez państwa członkowskie.

35

Komisja uważa, że zanieczyszczenia spowodowane fosforem i pestycydami są w niektórych państwach członkowskich objęte wymogami podstawowymi w zakresie zarządzania (SMR) w związku z przepisami UE wdrażanymi w obecnej formie. W niektórych państwach członkowskich programy działania w odniesieniu do dyrektywy azotanowej faktycznie uwzględniają także wymogi dotyczące fosforu, a dyrektywa ta stanowi część przepisów dotyczących zasady wzajemnej zgodności. Przepisy rozporządzenia w sprawie pestycydów dotyczące zezwoleń na środki ochrony roślin również wchodzą w zakres stosowania zasady wzajemnej zgodności.

Ponadto niektóre państwa członkowskie uzupełniły te przepisy określonymi normami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR).

37

Terminy wdrażania RDW i dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów, w tym na poziomie gospodarstw rolnych, są określone w tych aktach prawnych. Jeżeli państwa członkowskie nie dochowują tych terminów, może zostać wszczęte przeciw nim postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

38

Norma dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) dotycząca wykorzystania wody w celu nawadniania oparta jest na obowiązujących przepisach krajowych, a jej celem jest powiązanie tych przepisów krajowych z płatnościami w ramach WPR. Upřednie uzyskanie zezwolenia na pobór wody jest wymogiem art. 11 lit. e) RDW, który różni się od zużycia wody, więc nie dodano go do DKR dotyczących zużycia wody. W przypadkach, w których w prawie krajowym nie zawarto wyraźnych przepisów dotyczących wodomierzy i zgłaszania zużycia wody, nie będzie ich także w normach DKR. W przepisach krajowych zasadniczo muszą być uwzględnione krajowe, regionalne i lokalne potrzeby w odniesieniu do zużycia wody. Potrzeby te różnią się bardzo w zależności od miejsca, więc wprowadzanie jednakowych wymogów w całej UE nie byłoby właściwe.

Komisja stwierdza jednak, że w okresie programowania 2014–2020 wsparcie z EFRROW przeznaczone na inwestycje w nawadnianie będzie przyznawane jedynie, jeżeli pomiar ilości wody jest już wprowadzony na poziomie inwestycji lub będzie wprowadzony jako część inwestycji. Należy spełnić także różne inne warunki, przy czym wiele z nich jest powiązanych ze stanem jednolitych części wód, na który mają wpływ projekty w zakresie nawadniania.

39

Instrumentem UE właściwym do celów zaplanowanej i spójnej poprawy gospodarowania wodami w UE jest RDW. W stosownym czasie, gdy zostaną określone obowiązki stosowane bezpośrednio do rolników, zostanie złożony wniosek o włączenie tej dyrektywy do zasad wzajemnej zgodności.

Państwa członkowskie powinny włączyć do swoich planów gospodarowania wodami w dorzeczu przepisy mające na celu kontrolę poboru wody i politykę ustalania cen wody, które umożliwiają zapewnienie zgodności stanu ilościowego z „dobrym” stanem wymaganym na mocy RDW. W sytuacji, gdy nie ma takich kontroli lub gdy uznaje się je za niewystarczające do realizacji celów RDW, Komisja podejmuje w odniesieniu do państw członkowskich działania następcze dotyczące tej kwestii.

42

Trudność w przeprowadzaniu kontroli wypełniania niektórych wymogów nie jest szczególna dla zasady wzajemnej zgodności, lecz ma swoje źródło w samym obowiązku. Chociaż prawdą jest, że roczna kampania kontroli w zakresie zasady wzajemnej zgodności nie może być dostosowana do wszystkich rodzajów wymogów, ustalenia dokonane przy innych okazjach można także uwzględnić w związku z zasadą wzajemnej zgodności.

43

W przypadku wykrycia niedociągnięć w trakcie audytów Komisji może zostać podjęta decyzja o zastosowaniu korekt finansowych do czasu usunięcia odnośnych uchybień.

46

Różnorodność stref buforowych związana jest z określonymi przepisami dyrektywy azotanowej. Strefy buforowe uwzględniają warunki środowiskowe w odpowiednich regionach zainteresowanych państw członkowskich (art. 5 ust. 3 lit. b)). Oznacza to, że strefy buforowe mogą być zróżnicowane, pod warunkiem że koncepcja stref buforowych wraz z innymi środkami programu działania są wystarczające, aby ograniczyć zanieczyszczenie wody spowodowane azotanami (art. 5 ust. 5).

Komisja nie ma formalnej roli w przyjmowaniu programów działań związanych z azotanami, w których zdefiniowane są dane środki, w tym strefy buforowe. Wszczęte postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wskazują jednak na to, że Komisja podważa adekwatność środków z punktu widzenia realizacji celów związanych z jakością wody.

48

Komisja jest świadoma nieprawidłowości występujących w kontroli poboru wody w sektorze rolnym i prowadzi w związku z nimi działania następcze w ramach relacji dwustronnych z państwami członkowskimi zgodnie z oceną planu gospodarowania wodami w dorzeczu, aby zapewnić istnienie skutecznych przepisów.

Zob. także odpowiedź do pkt 39.

49

W motywie 6 nie wymienia się polityki wodnej UE w sposób szczególny, ale polityka ta zawiera się oczywiście w wyrażeniu „inne polityki wspólnotowe”.

51

Komisja zgadza się, że analiza zagrożeń związanych z wodą powinna być gruntowna, że należy zapewnić właściwy poziom spójności między PROW a planami gospodarowania wodami w dorzeczu, że należy unikać negatywnych skutków ubocznych wsparcia związanego z wodą oraz że przewidziane w programie środki finansowe należy albo efektywnie wydatkować, albo właściwie realokować w stosownych przypadkach (z należytych uzasadnieniem).

Wyniki działalności we wspomnianych obszarach mogą w niektórych przypadkach ulec poprawie w okresie 2014–2020. Komisja uważa, że poprawa nastąpi w wyniku:

- wprowadzenia wyraźnie związanych z wodą „celów szczegółowych” (podpriorytetów) w samym nowym rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich wraz z odpowiednimi wskaźnikami, w oparciu o które państwa członkowskie określą cele w swoich PROW;
- wprowadzenia w nowym rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich obowiązku wydatkowania co najmniej 30% całkowitego wkładu z EFRROW do każdego PROW na kwestie związane z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej, a także kwestie środowiskowe poprzez określone działania;
- lepszego zapoznania się państw członkowskich z ramami analitycznymi polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz z procesem tworzenia planów gospodarowania wodami w dorzeczu (RBMP) (w ramach RDW);

- określenia w nowym rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich szczególnych warunków dotyczących wsparcia na rzecz inwestycji w nawadnianie.

Ramka 11

- Chociaż duńska strategiczna ocena oddziaływania na środowisko skupia się na jakości wody, działanie 121 (inwestycje w gospodarstwa) obejmuje również szczególne wsparcie na rzecz ograniczenia zużycia wody w sektorze ogrodnictwa, a tym samym jest bezpośrednio ukierunkowane na pobór wody.

Pobór wody może być również przedmiotem podstawowych działań dotyczących efektywności zużycia wody, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Nie będzie potrzeby finansowania tych działań w ramach PROW.

- PROW zawiera działania w zakresie szkoleń w ramach działania 111 w celu zwiększenia wiedzy rolników na temat przepisów dotyczących ochrony środowiska. Działania doradcze są również wspierane w ramach działania 115 w celu promowania bardziej zrównoważonego zużycia wody.
- Na Słowacji plan gospodarowania wodami w dorzeczu przyjęto i zgłoszono przed marcem 2010 r., tj. długo po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko na potrzeby PROW (słowacki PROW zatwierdzono dnia 4 grudnia 2007 r.). W związku z tym działania określone w planie gospodarowania wodami w dorzeczu nie zostały uwzględnione w analizie środowiskowej PROW. W przyszłości powinna być możliwa większa spójność, jako że pierwsze plany gospodarowania wodami w dorzeczu zostały już zgłoszone.
- W Grecji plany gospodarowania wodami w dorzeczu przyjęto długo po zatwierdzeniu PROW. Negatywne środowiskowe i ekonomiczne skutki odwrotów były jednak określone w ocenie oddziaływania na środowisko na potrzeby PROW. W związku z tym w ramach działania 125 współfinansuje się projekty, które dotyczą gromadzenia i wykorzystania wód spływu powierzchniowego, modernizacji i poprawy warunków nawadniania, odwadniania, dostępu, a także infrastruktury, co pomaga monitorować i rejestrować wpływ zagrożeń hydro morfologicznych na warstwy wodonośne.

53

Komisja zgadza się, że w przypadku wielu państw członkowskich lepiej określone programy działań w odniesieniu do sektora rolnictwa są niezbędne w drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu i prowadzi aktywne działania w tym kierunku we współpracy z państwami członkowskimi.

54

Nowe rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2014–2020 zawiera szczególne środki ochronne w odniesieniu do wsparcia przeznaczonego na inwestycje w nawadnianie, wiążąc to wsparcie z pomiarem ilości wody, z przedłożeniem planu gospodarowania wodami w dorzeczu, wraz ze stosowanymi działaniami dotyczącymi sektora rolnictwa, a także ze stanem jednolitych części wód.

Różne akty ustawodawcze, zwłaszcza dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, wymagają także, aby niektóre inwestycje były poprzedzone oceną oddziaływania na środowisko (punkt ten jest uwzględniony w art. 45 ust. 1 rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich).

Ponadto wdrożenie norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, minimalne wymogi dotyczące nawozów i środków ochrony roślin oraz ustalanie cen wody należą do uwarunkowań *ex ante* w odniesieniu do finansowania w ramach EFRROW (zob. załącznik V rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich).

Ramka 12

Zasadniczo rozszerzenie obszaru nawadnianego lub zwiększenie ogólnego zużycia wody miałyby negatywne skutki uboczne, tylko jeżeli nie jest dostępna wystarczająca ilość wody, aby łatwo uwzględnić te zmiany przy jednoczesnym zapewnieniu utrzymania lub osiągnięcia dobrego stanu wód.

Chociaż w ramach działania 125 w hiszpańskich PROW inwestycje prowadzące do rozszerzenia obszaru nawadnianego lub do zwiększenia ogólnego zużycia wody nie są kwalifikowalne, ryzyko zwiększenia obszaru nawadnianego przez inwestycje w ramach działania 121 jest ograniczone. Dzieje się tak, ponieważ infrastruktura wodna / wodociągi, które znajdują się poza gospodarstwem rolnym i które doprowadzają wodę do gospodarstwa rolnego, nie mogą być kwalifikowalne w ramach działania 125, jeżeli prowadzą do zwiększenia obszaru nawadnianego.

58

Art. 38 zaczęto stosować w 2010 r., natychmiast po upływie terminu przedstawienia planu gospodarowania wodami w dorzeczu. Nowe obowiązki stały się obowiązkowe dla rolników na koniec 2012 r., gdy programy rozwoju obszarów wiejskich były bliskie zamknięcia w 2013 r. W związku z tym działanie to było stosowane jedynie przez kilka państw członkowskich.

Oprócz tego należy wziąć pod uwagę to, że wypłata rekompensaty może pomóc w przyspieszeniu wdrażania. Ponieważ art. 38 dotyczy jednak rekompensowania kosztów, nie dodano w nim żadnych wymogów środowiskowych. W związku z powyższym państwa członkowskie mogą jak najbardziej realizować ambitne wdrażanie bez wykorzystywania możliwości, jakie stwarza art. 38.

59

Chociaż powody wymienione przez Trybunał w odniesieniu do niskiego wykorzystania działania 213 stanowią ważne wyjaśnienie, należy zrozumieć dwa poniższe punkty.

Po pierwsze, niektóre działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich są ogólnie szerzej wykorzystywane niż inne.

Po drugie, działanie 213 jest dość niezwykłym działaniem, ponieważ zapewnia się w nim rekompensatę z tytułu niekorzystnych skutków wypełniania obowiązkowych wymogów na poszczególnych obszarach. Większość działań funkcjonuje na różnych podstawach (np. płatności na dokonane inwestycje / praktyki podjęte dobrowolnie). Ta wyróżniająca cecha działania 213 może wywołać u niektórych państw członkowskich ostrożność w jego wdrażaniu do czasu, gdy okaże się, że inne państwa robią to z powodzeniem.

W każdym razie Komisja spodziewa się większego wykorzystania działania obejmującego płatności związane z RDW w okresie 2014–2020, biorąc pod uwagę, że plany gospodarowania wodami w dorzeczu są już przyjęte.

64

Zob. odpowiedź do pkt 83.

65

Działania w ramach rozwoju obszarów wiejskich wspomniane przez Trybunał, które nie podlegają zasadzie wzajemnej zgodności, są głównie działaniami inwestycyjnymi.

Prawodawstwo dotyczące rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2020 obejmuje przepisy mające na celu zapewnienie przyznawania wsparcia jedynie na inwestycje, które są zrównoważone pod względem środowiskowym. Przepisy dotyczące inwestycji w nawadnianie są pod tym względem bardzo szczegółowe.

Obciążenia administracyjne związane z włączeniem działań inwestycyjnych do zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności byłyby wysokie, ponieważ zarządzanie tymi działaniami ma charakter wieloletni. Ponadto wpływ byłby bardzo ograniczony, ponieważ zasada wzajemnej zgodności już obecnie wpływa na większość rolników, którzy otrzymują wsparcie na inwestycje w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, poprzez systemy płatności bezpośrednich filaru I oraz poprzez działania obszarowe w ramach rozwoju obszarów wiejskich.

67

W odniesieniu do nowego okresu programowania 2014–2020 nowy system monitorowania i oceny WPR jako całości w kontekście jej celów został wprowadzony w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013. System ten obejmuje również informacje dotyczące ilości zużytej wody i jakości wody. Powiązanie jakości i ilości wody z praktykami rolniczymi jest jednak bardzo złożone, biorąc pod uwagę dużą różnorodność praktyk rolniczych i sytuacji agronomicznych na obszarze UE, zagrożenia ze źródeł pozarolniczych, które również mają istotny wpływ na jakość i dostępność wody, oraz trudności w przypisywaniu związków przyczynowych. W związku z tym koszty i obciążenie administracyjne związane z systemami monitorowania i oceny muszą być starannie zbilansowane z korzyściami związanymi z ulepszonym zarządzaniem i kształtowaniem polityki.

W przypadku programów wieloletnich, takich jak programy rozwoju obszarów wiejskich, niektóre rezultaty, takie jak wpływ na jakość wody, można właściwie ocenić jedynie na zaawansowanym etapie okresu programowania i po jego zakończeniu. Takie efekty można zmierzyć jedynie po wystarczającym czasie od zakończenia wdrażania.

68

Kontrole nie mogą dostarczać informacji o skutkach danej polityki. Pomiar skutków wymaga starannie zaprojektowanej oceny, która pozwoli na oddzielenie wpływu danej polityki np. w zakresie wzajemnej zgodności od innych czynników.

69

W kontekście wspólnych ram monitorowania i oceny określono szereg wskaźników, które pomagają w pomiarze postępów w osiąganiu celów. Są to źródła informacji wykorzystywane przez oceniających podczas ich pracy.

70

Od 2014 r. nowe ramy monitorowania i oceny zawierają także informacje dotyczące ilości wody. Ogólnie rzecz biorąc, należy zauważyć, że gromadzenie informacji wiąże się trudnościami praktycznymi i kosztami. Dlatego też wprowadzono ograniczenie dotyczące charakteru gromadzonych informacji oraz częstotliwości gromadzenia danych.

Doświadczenia wyniesione ze stosowania wspólnych ram monitorowania i oceny w okresie 2007–2013 wskazują, że bardzo trudno było określić dokładne cele w odniesieniu do wskaźników oddziaływania, takich jak jakość wody, ze względu na występowanie licznych czynników zewnętrznych. Państwa członkowskie otrzymały wskazówki mające pomóc im w pomiarach tych wskaźników oddziaływania, których wskazania oczekuje się w ocenach *ex post*.

Jeżeli chodzi o wskaźniki rezultatu, potwierdza się, że wystąpiły pewne trudności w prawidłowym rejestrowaniu danych w odniesieniu do wskaźnika rezultatu dotyczącego „obszaru, na którym skutecznie gospodarowano gruntami”.

71

Ogólnie rzecz biorąc, oceny śródkresowe odbyły się w programach za wcześnie, aby można było uzyskać z nich wiarygodne dane dotyczące oddziaływania i rezultatów, ponieważ w większości przypadków był to za wczesny etap programu na faktyczne wystąpienie rezultatów/oddziaływań polityki.

Z tego powodu oceny śródkresowe zostały zniesione w nowym okresie programowania.

W przypadku programów wieloletnich, takich jak programy rozwoju obszarów wiejskich, niektóre rezultaty, takie jak wpływ na jakość wody, można właściwie ocenić jedynie na zaawansowanym etapie okresu programowania i po jego zakończeniu. Takie efekty można zmierzyć jedynie po wystarczającym czasie od zakończenia wdrażania. W przypadku większości interwencji w momencie przeprowadzania oceny śródkresowej (2010 r.) wystarczający czas jeszcze nie upłynął.

74

Grupa robocza ds. sprawozdawczości w ramach wspólnej strategii wdrażania RDW podejmuje starania w celu zmiany sprawozdawczości, tak aby stworzyć wyraźniejsze powiązanie pomiędzy zagrożeniami, działaniami i reakcją. Ponadto Komisja podejmie niezbędne działania w celu zapewnienia, aby wymogi RDW w zakresie monitorowania zostały spełnione.

78

Komisja i Europejska Agencja Środowiska współpracują z państwami członkowskimi nad ulepszeniem Europejskiego Systemu Informacji Wodnej.

79

Wskaźniki rolnośrodowiskowe są ciągle ulepszone i niektóre z nich obejmują praktyki rolnicze, takie jak AEI 15 (bilans składników odżywczych brutto), AEI 12 (intensyfikacja/ekstensyfikacja), AEI 11 (praktyki w zakresie prowadzenia gospodarstw rolnych), AEI 7 (nawadnianie). Potwierdza się, że w przyszłości należy zadbać o lepszą synergię pomiędzy wspólnymi ramami monitorowania i oceny, danymi zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz badaniem struktury gospodarstw rolnych zgodnie z art. 17 dyrektywy ustanawiającej „Inspire”, który dotyczy wspólnego korzystania ze zbiorów danych przestrzennych.

Wnioski i zalecenia

82

Zob. odpowiedź do pkt V.

83

Istotne przepisy UE dotyczące wody włączono już w zakres stosowania zasady wzajemnej zgodności. Ponadto kwestie związane z wodą reguluje ramowa dyrektywa wodna. W stosownym czasie, gdy zostaną określone obowiązki stosowane bezpośrednio do rolników, zostanie złożony wniosek o włączenie jej do zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności. Tymczasem ustanowiono normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) w odniesieniu do wody w celu uwzględnienia niektórych podstawowych wymagań już istniejących w przepisach krajowych, tak aby powiązać je z płatnościami w ramach WPR.

Zasada wzajemnej zgodności przyczynia się do realizacji celów zasady „zanieczyszczający płaci”, ale jej założeniem nie jest rekompensowanie kosztów szkód w środowisku. Redukcje płatności związane z zasadą wzajemnej zgodności oblicza się zgodnie z zasadą, która faktycznie opiera się na odsetku wszystkich płatności z tytułu WPR otrzymanych przez rolnika. Zgodnie z zasadą proporcjonalności waga naruszenia przepisów UE przez rolnika znajduje odzwierciedlenie w odsetku, a nie w kwotach bezwzględnych.

Zalecenie 1

Komisja uważa, że to zalecenie zostało już częściowo wdrożone i zostanie w pełni wdrożone po spełnieniu określonych warunków.

W odniesieniu do WPR po 2014 r. Komisja przedstawiła wniosek, aby wymagania RDW oraz dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów zostały uwzględnione w ramach zasady wzajemnej zgodności po wykonaniu tych dyrektyw we wszystkich państwach członkowskich i po określeniu obowiązków bezpośrednio dotyczących rolników. Parlament Europejski i Rada wyraziły zgodę na takie podejście i złożyły wspólne oświadczenie w tej kwestii przy okazji przyjęcia reformy WPR.

W 2012 r. europejscy dyrektorzy odpowiedzialni za gospodarkę wodną² przyjęli do wiadomości zalecenia przedstawione przez grupę ds. koordynacji strategiczne i Komisję. Dyrektorzy odpowiedzialni za gospodarkę wodną uznali, że jeżeli w rozmowach dotyczących WPR Parlament Europejski i Rada podejmą decyzję o włączeniu przepisów RDW do zakresu stosowania zasady wzajemnej zgodności, należy rozważyć objęcie zasadą wzajemnej zgodności wykazu podstawowych działań będących przedmiotem wniosku.

W oczekiwaniu na włączenie tych wymogów do zasady wzajemnej zgodności współprawodawcy uzgodnili również, że te dwie dyrektywy staną się obowiązkowym elementem wchodzącym w zakres systemu doradztwa rolniczego, tak aby wszyscy zainteresowani rolnicy mieli dostęp do odpowiedniego doradztwa. W związku z tym w stosownym czasie główne elementy polityki wodnej UE mogłyby zostać włączone do WPR.

Jeżeli chodzi o politykę rozwoju obszarów wiejskich, konieczne narzędzia i mechanizmy na okres 2014–2020 zapewnia się poprzez nowe rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013, oraz przepisy powiązane.

W rozporządzeniu w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (tj. akcie prawnym, który sam w sobie ma zasadnicze znaczenie), „poprawa gospodarki wodnej” i „poprawa efektywności korzystania z zasobów wodnych w rolnictwie” są wyraźnie określonymi „priorytetami”, na podstawie których państwa członkowskie / regiony muszą programować wydatki w ramach swoich PROW.

Dostępny jest szereg działań, które mają pomóc w realizacji tych priorytetów – wsparcie na szkolenia, korzystanie z doradztwa, inwestycje, praktyki wieloletniego gospodarowania gruntami i eksperymentalne prace rozwojowe (w tym prace w ramach europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjających wydajności i zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa).

Ponadto należy mieć na uwadze, że polityka rozwoju obszarów wiejskich musi odnosić się do szeregu priorytetów, a zasoby finansowe są ograniczone.

Zalecenie 2

Zalecenie to skierowane jest do państw członkowskich.

86

Polityka wodna UE wdrażana jest częściowo z wykorzystaniem wsparcia „funduszy”, a częściowo bez tego wsparcia (zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”). Niefinansowane wymogi prawne pełnią bardzo istotną rolę w całym pakiecie działań koniecznych do rozwiązania problemu wpływu rolnictwa na wodę.

Zalecenie 3

Odpowiedź do zalecenia 3 akapit pierwszy

Komisja uznaje, że to zalecenie zostało częściowo wdrożone.

Na podstawie „planu ochrony zasobów wodnych” przyjętego w 2012 r. Komisja będzie kontynuowała dobrze postrzeganą wspólną strategię wdrażania RDW, w ramach której sporządzono dotychczas 23 dokumenty zawierające wskazówki, w których opisano szczegółowo, jak należy wdrażać RDW. Zadania grup roboczych ds. wspólnej strategii wdrażania ściśle skupiają się na poprawie jakości planów gospodarowania wodami w dorzeczu i stanu wód w UE poprzez realizację wniosków określonych w planie ochrony zasobów wodnych.

Komisja w ramach relacji dwustronnych z państwami członkowskimi zajmuje się dalej kwestią znacznych luk w działaniach niezbędnych do celów wdrażania RDW, aby rozwiązać problemy we właściwym czasie z myślą o drugim cyklu planów gospodarowania wodami w dorzeczu w 2015 r. W niektórych przypadkach w razie potrzeby wszczęte zostanie postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W 2016 r. państwa członkowskie prześlą Komisji swoje uaktualnione plany gospodarowania wodami w dorzeczu. Komisja oceni je i między innymi na tej podstawie przeprowadzi przegląd RDW, a najpóźniej do 2019 r. przedstawi wnioski dotyczące wszelkich niezbędnych zmian w RDW lub przedstawi inne inicjatywy.

Jeżeli chodzi o PROW, jedno z podstawowych działań – art. 9, polityka ustalania cen wody, stanowi uwarunkowanie *ex ante* w odniesieniu do PROW i w związku z tym państwa członkowskie będą musiały zapewnić spełnienie tego wymogu, aby móc korzystać ze środków finansowych PROW w niektórych wypadkach.

Odpowiedź do zalecenia 3 akapit drugi

Ta część zalecenia skierowana jest do państw członkowskich.

² <https://circabc.europa.eu/w/browse/25d8b24a-c247-4275-9a56-9676a75a90f6>

87 Tired drugie

Komisja i Europejska Agencja Środowiska współpracują z państwami członkowskimi nad ulepszeniem Europejskiego Systemu Informacji Wodnej (WISE).

87 Tired trzecie

Poprawne i skuteczne wdrożenie wskaźników rolnośrodowiskowych jest uzależnione od dostarczania danych i informacji przez państwa członkowskie. Bez tych informacji wskaźniki te nie mogą funkcjonować poprawnie. Wspomniany problem związany z niewystarczającymi informacjami dotyczy głównie wskaźników wodnych.

Zalecenie 4

Odpowiedź do zalecenia 4 akapit pierwszy

Komisja uznaje, że zalecenie to jest obecnie wdrażane.

W odniesieniu do nowego okresu programowania 2014–2020 nowy system monitorowania i oceny WPR jako całości w kontekście jej celów został wprowadzony w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013. System ten obejmuje również informacje dotyczące ilości zużytej wody i jakości wody. Powiązanie jakości i ilości wody z praktykami rolniczymi jest jednak bardzo złożone, biorąc pod uwagę dużą różnorodność praktyk rolniczych i sytuacji agronomicznych na obszarze UE. W związku z tym koszty i obciążenie administracyjne związane z systemami monitorowania i oceny muszą być starannie zbilansowane z korzyściami związanymi z ulepszonym zarządzaniem i kształtowaniem polityki.

W przypadku programów wieloletnich, takich jak programy rozwoju obszarów wiejskich, niektóre rezultaty, takie jak wpływ na jakość wody, można właściwie ocenić jedynie na zaawansowanym etapie okresu programowania i po jego zakończeniu. Takie efekty można zmierzyć jedynie po wystarczającym czasie od zakończenia wdrażania.

Doświadczenia wyniesione ze stosowania wspólnych ram monitorowania i oceny w okresie 2007–2013 wskazują, że bardzo trudno było określić dokładne cele w odniesieniu do wskaźników oddziaływania, takich jak jakość wody, ze względu na występowanie licznych czynników zewnętrznych. Państwa członkowskie otrzymały wskazówki mające pomóc im w pomiarach tych wskaźników oddziaływania, których wskazania oczekuje się w ocenach *ex post*.

Jeżeli chodzi o wskaźniki rezultatu, potwierdza się, że wystąpiły pewne trudności w prawidłowym rejestrowaniu danych w odniesieniu do wskaźnika rezultatu dotyczącego „obszaru, na którym skutecznie gospodarowano gruntami”.

Zgodnie z RDW państwa członkowskie muszą określić znaczące zagrożenia i przedstawić je w planach gospodarowania wodami w dorzeczu, a także przekazać je do Europejskiego Systemu Informacji Wodnej. Komisja uznaje, że poziom przekazywania informacji nie był użyteczny do celów analizy, w związku z czym w ramach wspólnej strategii wdrażania RDW omówiono zmiany do wprowadzenia w zakresie wymogów dotyczących sprawozdawczości, które umożliwią lepsze śledzenie zagrożeń i stopnia skuteczności wdrażanych działań.

Odpowiedź do zalecenia 4 akapit drugi

Ta część zalecenia skierowana jest do państw członkowskich.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE: (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*).

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm).

Od końca lat 70. XX w. ochrona jakości zasobów wodnych Europy stanowi wysoki priorytet dla UE. Rolnictwo, jako jeden z sektorów, w których zużywa się najwięcej wody i które stanowią największe źródło jej zanieczyszczeń, odgrywa ważną rolę w zakresie zrównoważonej gospodarki wodnej.

UE wielokrotnie podkreślała konieczność zintegrowania swoich polityk z różnych dziedzin i z tego względu dostrzega potrzebę wsparcia swoich polityk ochrony środowiska, w tym tych związanych z wodą, przez wspólną politykę rolną. Kontrola, w ramach której sprawdzano, czy cele polityki wodnej UE zostały z powodzeniem włączone do WPR, wykazała, iż do tej pory osiągnięto jedynie częściowy sukces.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

