

Ochrona środowiska naturalnego analizowana przez ocenę dyrektyw Unii Europejskiej

Natural environment protection analyzed by estimation of European Union directives

Bartosz Mickiewicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie,
Wydział Ekonomiczny

Streszczenie. W opracowaniu przedstawiono wskaźniki rolnośrodowiskowe dla dwóch grup państw członkowskich, UE-15 oraz NUE-12. Analizie poddano wybrane aspekty środowiskowe, związane zwłaszcza z obszarami Natura 2000, z terenami szczególnie narażonymi na azotany, z zanieczyszczeniem powietrza oraz z powierzchniami przeznaczonymi pod rolnictwo ekologiczne. Ze względu na intensywną produkcję rolniczą w dawnych państwach członkowskich (UE-15) przyjęto, że ich terytoria niemal w całości są narażone na azotany. W nowych krajach Unii czynniki środowiskowe spowodowały, że więcej obszarów objęto siecią Natura 2000. Ponadto państwa te podjęły zintegrowane działania rolnośrodowiskowe w późniejszym terminie niż państwa piętnastki i na mniejszą początkowo skalę. Badania porównawcze wskazują na proces wyrównywania się poziomów ochrony środowiska naturalnego w obu grupach państw. Kraje opierające w przeszłości swój rozwój na absorpcji środków produkcji na dużą skalę obecnie zwracają się w kierunku rozwoju zrównoważonego. Zatem nowe państwa członkowskie mają większe możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego i zachowania tradycyjnego krajobrazu.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska • Natura 2000 • obszary narażone na azotany • powietrze • ekologia

Abstract. The paper presents agri-environmental indicators in consideration two groups of Member States of the EU-15 and EU-12. There were analyzed selected environmental aspects, especially related to Nature 2000 areas particularly, vulnerable to nitrates pollution, air pollution and land under organic farming. In the old Member States (EU-15) as a result of intensive agricultural production, it was assumed that almost the entire territory of the country was considered vulnerable to nitrates. In the new EU-12 environmental factors have caused that more areas are covered by Nature 2000. In addition, those

countries undertook an integrated agri-environmental measures later and in a smaller scale. The course of comparative studies indicates a leveling process of environmental protection. Those countries which based their development in the past on a high level of absorption of production, are moving towards sustainable development now. The new Member States expect of greater possibility of development of organic farming and preservation of the traditional landscape.

Keywords: environment protection • Nature 2000 • areas vulnerable to nitrates • air • ecology

Wstęp

Programy rolnośrodowiskowe zostały po raz pierwszy wprowadzone do polityki rolnej UE pod koniec 1980 r. jako opcja do stosowania przez państwa członkowskie, a od 1992 r. stały się obowiązkowe dla państw członkowskich. Wsparcia udzielano głównie w ramach planów rozwoju obszarów wiejskich. Przez normy i wymogi wzajemnej zgodności programy te stały się obowiązkowe dla rolników. Włączenie kwestii środowiskowych do wspólnej polityki rolnej (WPR) miało zapobiec degradacji środowiska, a także promować zrównoważony ekosystem rolniczy. W WPR przyjęto trzy priorytetowe obszary działań w celu ochrony i wspierania dziedzictwa obszarów wiejskich. Działania te dotyczyły przede wszystkim utrzymania różnorodności biologicznej oraz zachowania i rozwoju naturalnych systemów rolnictwa, a także tradycyjnych krajobrazów rolniczych. Ważne było utrzymanie właściwej gospodarki wodnej i jej racjonalne wykorzystanie oraz radzenie sobie ze zmianami klimatu (Briggeman, Gunderson, Gloy, 2009; *Agricultural support...*, 2008).

W wyniku analizy zachodzących zjawisk przyrodniczych przyjęto strategię włączenia wymiaru środowiskowego do WPR. Strategia ta określa cele dotyczące wykorzystania wody, użytkowania gruntów, jakości gleby, zmian klimatycznych i jakości powietrza, a także krajobrazu i różnorodności biologicznej, istotnym założeniem strategii jest przekonanie, że ochrona zasobów naturalnych stanowi kluczowy element zrównoważonego rozwoju rolnictwa w perspektywie długoterminowej (Indicator Reporting..., 2002).

Problematyka, cele i zakres badań

W Unii Europejskiej funkcjonują różnej rangi akty prawne, które zobowiązują kraje do implementacji przepisów i postępowania zgodnie z oczekiwaniami krajów wspólnotowych. Rozporządzenia UE i Rady oraz Komisji Europejskiej swoim charakterem zbliżone są do polskich ustaw sejmowych, ponieważ mają charakter wiążący. Dyrektywy również mają charakter wiążący, jednak państwa członkowskie mają swobodę wyboru formy i środków implementacji danej dyrektywy. Na ogół przewidziany jest trzyletni okres transpozycji (przystosowania), w którym państwa zobowiązane są do dostosowania prawa krajowego do założeń i postanowień dyrektywy.

Wprowadzone normy i zasady wzajemnej zgodności opierają się w sposób szczególny na dyrektywach UE powstałych w czasach, gdy wiele krajów nie należało jeszcze

do wspólnoty. Dotyczy to przede wszystkim nowych państw członkowskich. W obszarze analizowanej problematyki do takich dyrektyw należą: tzw. ptasia, wodna, siedliskowa, azotanowa, Natura 2000 itp. Wszystkie one miały zapobiegać niszczeniu ekosystemów i uczynić gospodarki państw członkowskich bardziej sprzyjającymi środowisku..

W badaniach za cel przyjęto porównanie niektórych wskaźników charakteryzujących normy wzajemnej zgodności dla krajów UE-15 i NUE-12. Przy badaniu porównawczym należy brać pod uwagę, że ogół norm prawnych określonych wymogami wzajemnej zgodności wprowadzono najpierw w UE-15, a dopiero później w nowych państwach członkowskich NUE-12 (2009). Zanalizowano niektóre aspekty środowiskowe, związane zwłaszcza z obszarami Natura 2000, terenami szczególnie narażonymi na azotany, zanieczyszczeniem powietrza oraz powierzchniami przeznaczonymi pod rolnictwo ekologiczne.

Dane statystyczne celowo zamieszczono w dwóch odrębnych tabelach, tak aby wyraźnie uwypuklić występujące różnice. Opierano się głównie na dokumentach Unii Europejskiej i jej agend.

Ogólna charakterystyka ochrony środowiska w świetle dyrektyw Unii Europejskiej

Myślą przewodnią polityki wspólnotowej w dziedzinie środowiska byłoprzyczynianiesiędo zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego oraz racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Wymogi ochrony środowiska miały być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityki, a zwłaszcza działań w zakresie WPR. W ramach monitoringu Komisja Europejska zobowiązała państwa członkowskie do przeprowadzania okresowych ocen wpływu zjawisk gospodarczych na środowisko. Tak uzyskane dane uznano za ważne narzędzie pozwalające uwzględnić aspekty środowiskowe w procesie przygotowania i przyjmowania niektórych planów i programów, potencjalnie mogących mieć znaczący wpływ na środowisko.

Ochrona zasobów naturalnych, w tym zwłaszcza chronionych gatunków i siedlisk, wód i gruntów, jest powszechnie uznawana za istotny czynnik w funkcjonowaniu rolnictwa i obszarów wiejskich. Wywieranie presji na środowisko pociąga za sobą negatywne zjawiska, takie jak utrataw znacznym stopniu różnorodności biologicznej. Z tego powodu priorytetem stało się stworzenie przepisów zabezpieczających środowisko, a także zachęcających do jego ochrony, w celu uniknięcia szkód dla środowiska związanych z działalnością człowieka. Systemy odpowiedzialności za środowisko w poszczególnych państwach członkowskich UE różniły się pod względem zakresu, w jakim obejmowały szkody dla środowiska, oraz wymogów dotyczących środków naprawczych. Dyrektywy służyły wzmocnieniu prawodawstwa unijnego opracowanego w celu utrzymania zasobów naturalnych w jak najlepszym stanie. Dyrektywy są ze sobą powiązane, tworząc zwarty system, który ma zapobiegać niszczeniu różnorodności biologicznej.

Reforma WPR z 2003 r. podjęła w nowy sposób kwestię włączenia problematyki środowiskowej do WPR. Priorytetem stało się wzmocnienie wsparcia finansowego

zarówno w pierwszym filarze (dopłaty bezpośrednie), jak i w filarze drugim (rozwoju obszarów wiejskich), by zachęcić rolników do użytkowania gruntów w sposób spełniający wymogi ochrony zasobów środowiska przyrodniczego. Środki podejmowane w ramach pierwszego filaru przeznaczone przede wszystkim na oddzielenie płatności od produkcji, realizowanie wymogów wzajemnej zgodności oraz modulację. Zasada wzajemnej zgodności oznacza, że przyznanie pełnej kwoty płatności bezpośrednich zależy od przestrzegania licznych ustawowych wymogów dotyczących zarządzania w całym gospodarstwie rolnym, w tym norm środowiskowych. Na beneficjentach spoczywa obowiązek utrzymania całego obszaru rolniczego w dobrym stanie rolniczym i ekologicznym. Modulacja umożliwia przeniesienie wsparcia z pierwszego do drugiego filaru, co pozwala na zwiększenie budżetu dostępnego na realizację działań rolnośrodowiskowych. Drugi filar obejmuje wiele środków zachęcających do ochrony środowiska rolniczego. Jak już wspomniano, strategiczne wytyczne Wspólnoty określały trzy priorytetowe obszary działań zmierzających do poprawy stanu środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, a więc zachowanie różnorodności biologicznej, ochronę i rozwój systemów rolnictwa oraz zachowanie tradycyjnych krajobrazów.

W 2004 r. Unia Europejska podjęła dalsze działania w celu stworzenia bardziej jednolitego systemu na rzecz zapobiegania szkodom dla środowiska i naprawiania już istniejących, przyjmując Dyrektywę 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zarządzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dyrektywa..., 2004). Dzięki tym przepisom po raz pierwszy ustanowiono w UE kompleksowy system odpowiedzialności za szkody dla środowiska. Przepisy te podlegały kolejnym nowelizacjom. W 2009 r. przyjęto dyrektywę w sprawie dzikiego ptactwa, która miała na celu długoterminową ochronę zasobów naturalnych, będących integralną częścią dziedzictwa narodów Europy (Dyrektywa..., 2009). Umożliwiło to kontrolowanie zasobów naturalnych i regulowanie ich. Ochrona, zachowanie lub odtworzenie obszaru naturalnych siedlisk i ich różnorodności ma istotne znaczenie dla ochrony wszystkich gatunków ptactwa. Niektóre z nich powinny podlegać szczególnym środkom ochrony dotyczącym ich naturalnych siedlisk, aby zapewnić tym gatunkom przetrwanie i umożliwić reprodukcję na naturalnym obszarze ich występowania. Środki wsparcia powinny uwzględniać również gatunki wędrowne, a ich udzielanie powinno być skoordynowane, by zapewnić spójność systemu.

Celem wsparcia polityki ochrony środowiska było wypracowanie wspólnych wskaźników rolnośrodowiskowych, pozwalających na ich porównywanie oraz monitorowanie za pomocą obiektywnych metod. Wskaźniki dostarczały informacji na temat sposobu wprowadzanych zmian w środowisku rolniczym oraz informacji na temat stanu rolnictwa i ekologii. Wypracowany system wskaźników rolnośrodowiskowych uwzględniał pozytywne i negatywne czynniki wpływu rolnictwa na środowisko oraz odzwierciedlał różnice regionalne w strukturach gospodarczych i warunkach naturalnych.

Regulacje dotyczące tworzenia sieci Natura 2000

Na terenie Unii Europejskiej sieć Natura 2000 stała się narzędziem osiągnięcia celów ochrony przyrody. Obszary sieci Natura 2000 powoływane są na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zwanej dalej dyrektywą siedliskową, oraz dyrektywy Rady 79/409/EWG z 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, zwanej dalej dyrektywą ptasią. Sieć Natura 2000 oznacza system ochrony zagrożonych składników różnorodności biologicznej kontynentu europejskiego. W 1998 r. Rada Europejska na spotkaniu w Cardiff zatwierdziła zasadę włączenia wymiaru środowiskowego do wszystkich polityk wspólnotowych, zwłaszcza WPR (Dyrektywa..., 1979).

W nowych państwach członkowskich obszary Natura 2000 są nową formą ochrony przyrody. Ważnym postanowieniem obu dyrektyw był obowiązek powołania Sieci Obszarów Chronionych NATURA 2000. W skład tej sieci weszły przede wszystkim obszary już wcześniej podlegające ochronie. Konieczny okazał się przegląd istniejących i projektowanie nowych obszarów mających wejść w skład sieci NATURA 2000, co spowodowało, że do sieci zostały przyłączone tereny wcześniej nieobjęte ochroną.

Obszary wchodzące w skład sieci są bardzo zróżnicowane terytorialnie. Idea sieci opiera się na tradycyjnych metodach ochrony (ochrona obszarowa i gatunkowa) i ujednoczeniu działań administracyjno-prawnych. Program Natura 2000 zmierza do ujednoczenia współdziałania wielu instytucji wspierających ochronę danych obszarów, uzupełnienia niedostatku wiedzy o krajowych zasobach różnorodności przyrodniczej, mobilizacji znacznych środków finansowych oraz uzyskania powszechnej społecznej akceptacji obszarów proponowanych do ochrony. Poszczególne kraje członkowskie są odpowiedzialne za zachowanie na obszarach wchodzących w skład sieci NATURA 2000 chronionych walorów w stanie nie pogorszonym, co nie wyklucza jednak ich gospodarczego wykorzystania.

Wśród państw członkowskiej dawnej UE (UE-15), które utrzymały procentowo duży udział obszarów Natura 2000 w ramach referencyjnej powierzchni gruntów wykorzystanych rolniczo, można wymienić Grecję (18,9%), Portugalię (18,4%) oraz Hiszpanię (15,8%). Z kolei do krajów, które sklasyfikowano jako ubogie w obszary Natura 2000, można zaliczyć głównie Finlandię (0,7%), Wielką Brytanię (3,0%) oraz Irlandię (4,1%), przy średniej dla całej UE-15 na poziomie 10,0%.

Do nowych krajów członkowskich, które dysponują dużymi obszarami Natura 2000 na gruntach sklasyfikowanych jako rolnicze, można zaliczyć Bułgarię (22,2%), Słowenię (21,3%) oraz Słowację (16,0%). Najmniejsze obszary z tego zakresu wyodrębniono na Litwie (4,6%), w Estonii (5,4%) oraz na Cyprze (6,0%). Ogólnie biorąc, wśród krajów nowej Unii Europejskiej referencyjne powierzchnie gruntów wykorzystanych rolniczo, sklasyfikowanych jako obszary Natura 2000 zajmują ogółem 12,2% powierzchni, przy średniej dla całej Wspólnoty na poziomie 10,6%. Oznacza to, że NUE-12 osiągnęło lepsze rezultaty niż dawne państwa członkowskie UE-15.

Celem sieci Natura 2000 jest ochrona zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych kontynentu europejskiego. Ustawodawstwo unijne orzeka, że obszary Natura 2000 nie są zamknięte dla działalności inwestycyjnej lub gospodarczej. Działalność

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki rolnośrodowiskowe dla krajów UE-15 w 2013 r. (%)
Table 1. Basic agri-environmental indicators for EU-15 Members States in 2013 (%)

Kraj State	Referencyjna powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo, sklasyfikowanych jako obszary Natura 2000 Reference area of land used for agriculture, classified as Natura 2000 areas	Obszar sklasyfikowany jako szczególnie narażony na azotany Area classified as particularly exposed to nitrates	Referencyjna powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo, przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne Reference area of land used for agriculture, intended for organic farming	Emisja gazów cieplarnianych z działalności rolniczej (w 1000 t CO ₂ – równoważnik) Greenhouse gas emissions from agricultural activities (in 1000 t CO ₂ – equivalent)
Belgia / Belgium	7,2	76,2	4,1	9366
Dania / Denmark	4,6	100,0	6,1	9672
Niemcy / Germany	10,7	100,0	5,9	70360
Irlandia / Ireland	4,1	100,0	4,6	17691
Grecja / Greece	18,9	24,3	5,8	8966
Hiszpania / Spain	15,8	16,2	7,5	37279
Francja / France	8,1	45,5	3,3	91151
Włochy / Italy	10,7	12,6	8,5	33530
Luksemburg / Luxembourg	11,3	100,0	2,8	664
Holandia / The Netherlands	4,4	100,0	2,5	16028
Austria / Austria	11,4	100,0	19,6	7577
Portugalia / Portugal	18,4	3,7	6,1	7505
Finlandia / Finland	0,7	100,0	8,2	5867
Szwecja / Sweden	4,0	19,8	15,7	7772
W. Brytania / Great Britain	3,0	43,6	3,7	46357
UE-15	10,0	48,6	6,0	369785
UE-27	10,6	45,3	5,5	461013

Źródło: Sprawozdanie Komisji Europejskiej za 2014 r.

Source: European Commission Report for 2014.

Tabela 2. Podstawowe wskaźniki rolnośrodowiskowe dla krajów NUE-12 w 2013 r. (%)
Table 2. Basic agri-environmental indicators for EU-12 New Members States in 2013 (%)

Kraj State	Referencyjna powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo, sklasyfikowanych jako obszary Natura 2000 Reference area of land used for agriculture, classified as Natura 2000 areas	Obszar sklasyfikowany jako szczególnie narażony na azotany Area classified as particularly exposed to nitrates	Referencyjna powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo, przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne Reference area of land used for agriculture, intended for organic farming	Emisja gazów cieplarnianych z działalności rolniczej (w 1000 t CO ₂ – równoważnik) Greenhouse gas emissions from agricultural activities (in 1000 t CO ₂ – equivalent)
Bułgaria / Bulgaria	22,2	34,6	0,5	6149
Czechy / Czech Republic	6,6	41,6	13,1	8066
Estonia / Estonia	5,4	7,2	14,1	1271
Cypr / Cyprus	6	5,3	2,9	730
Łotwa / Latvia	6,7	12,8	10,1	2316
Litwa / Lithuania	4,6	100	5,4	4960
Węgry / Hungary	14,6	56,2	2,3	8759
Malta / Malta	7,7	100,0	0,3	71
Polska / Poland	11,7	4,5	4,1	34930
Rumunia / Romania	12,6	57,8	1,6	18941
Słowenia / Slovenia	21,3	100	7,0	1901
Słowacja / Slovakia	16	29,8	8,6	3118
NUE-12	12,2	35,7	4,2	91228
UE-27	10,6	45,3	5,5	461013

Źródło: Sprawozdanie Komisji Europejskiej za 2014 r.
 Source: European Commission Report for 2014.

gospodarcza musi być prowadzona z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju, z jednoczesnym rekompensowaniem ponoszonych strat w środowisku. W przeciwieństwie do rezerwatów czy parków narodowych, duża część obszarów Natura 2000 nie wymaga ostrych reżimów ochronnych, a podstawowym wymogiem jest niezmiennianie dotychczasowych funkcji obszaru i niepogarszanie obecnego stanu siedlisk. Oznacza to, że znalezienie się w granicach w obszarze Natura 2000 nie jest dla danego regionu równoznaczne z zahamowaniem rozwoju różnych gałęzi gospodarki. Wprost przeciwnie, gospodarowanie obszarami Natura 2000 w sposób uwzględniający potrzeby ochrony przyrody może stać się szansą na rozwój regionu. W ramach działań i programów UE włączenie obszaru do sieci Natura 2000 umożliwi rolnikom korzystanie z programów rolnośrodowiskowych, które mają stanowić rekompensatę za spadek wartości gruntów rolnych i za utratę dochodów wynikającą z ekstensywnego użytkowania gruntów. Programy rolnośrodowiskowe mają też zachęcać do właściwego gospodarowania tymi obszarami, przez podejmowanie ściśle określonych działań na rzecz ochrony przyrody i walorów krajobrazu wiejskiego.

Obszary szczególnie narażone na azotany (OSN)

Dyrektywa Rady 91/676/EWG, zwana też dyrektywą azotanową, dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, wskazywała, że chociaż stosowanie nawozów zawierających azot i oborników jest niezbędne dla rolnictwa, nadmierne nawożenie stanowi poważne ryzyko dla środowiska. W związku z tym potrzebne było wspólne działanie mające na celu kontrolowanie problemu wynikającego z intensywnej produkcji zwierzęcej, które w większym stopniu uwzględniałoby podstawowe cele ochrony środowiska. Główną przyczynę zanieczyszczenia ze źródeł rozproszonych wpływających na jakość wody stanowiły azotany pochodzące ze źródeł rolniczych. Niezbędna była ochrona zdrowia ludzi i zasobów żywych oraz ekosystemów wodnych i zmniejszenie zanieczyszczenia wód spowodowanego lub wywołanego przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych, a także zapobieganie dalszemu takiemu zanieczyszczeniu. W tym celu ważne było podjęcie środków zaradczych dotyczących składowania i rolniczego wykorzystania wszelkich związków azotu oraz związanych z tym praktyk zagospodarowania gruntów. Za niezbędne uznano, aby państwa członkowskie określiły strefy zagrożenia oraz ustanowiły i wprowadziły w życie programy działania zmierzające do zmniejszenia zanieczyszczenia wody związkami azotu w tych strefach. Ponadto uznano, że konieczne jest monitorowanie wód i stosowanie referencyjnych metod pomiarów w odniesieniu do związków azotu, aby mieć pewność, że stosowane środki są skuteczne (Dyrektywa Rady..., 1991).

Zgodnie z dyrektywą azotanową za wody zanieczyszczone uznaje się śródlądowe wody powierzchniowe, a w szczególności wody, które pobiera się lub zamierza się pobierać na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, oraz wody podziemne, w których zawartość azotanów wynosi powyżej 50 mg NO₃/l. Zaliczono tu ponadto śródlądowe wody powierzchniowe, wody w estuariach oraz morskie wody wewnętrzne i morza terytorialnego, wykazujące eutrofizację, którą skutecznie można

zwalczać przez zmniejszenie dawek dostarczanego azotu. W każdym gospodarstwie rolnym dopuszczalna ilość odchodów zwierzęcych i nawozów sztucznych to taka, która nie zawiera więcej niż 170 kg N/ha (Dyrektywa Rady..., 1991).

Zgodnie z dyrektywą zapobieganie takiemu zanieczyszczeniu powinno odbywać się poprzez szereg specyficznych działań, takich jak: 1) monitorowanie wszystkich typów jednolitych części wód (pod kątem stężenia azotanów i stanu troficznego); 2) wskazanie wód zanieczyszczonych lub zagrożonych zanieczyszczeniem na podstawie określonych kryteriów; 3) wyznaczenie stref zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami, tj. obszarów, z których następują spływy do wyżej określonych wód i które przyczyniają się do zanieczyszczenia; 4) ustanowienie zbiorów zasad dobrej praktyki rolniczej, wdrażanych dobrowolnie na terytorium państw członkowskich; 5) ustanowienie programów działania, które określać będą zbiór środków mających na celu zapobieganie zanieczyszczeniu azotanami i zmniejszanie tego zanieczyszczenia i będą obowiązkowo realizowane w wyznaczonych strefach zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami lub na całym terytorium; 6) dokonywanie co najmniej co cztery lata przeglądu wyznaczonych stref zagrożenia zanieczyszczeniem azotanami oraz programów działania i wprowadzanie ewentualnych zmian (Dyrektywa Rady..., 1991).

Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi podczas negocjacji akcesyjnych, nowe państwa członkowskie miały obowiązek zapewnić transpozycję prawa, a następnie stworzyć system monitorowania zasobów wodnych i wyznaczać strefy zagrożone zanieczyszczeniem azotanami. Nowe państwa członkowskie po przystąpieniu w 2004 r. do UE implementowały unijne regulacje prawne w zakresie WPR, w tym w zakresie zasad obowiązujących na obszarach szczególnie narażonych. Strefy wrażliwe na zanieczyszczenie związkami azotu należało wyznaczać na podstawie wyników monitoringu wskazujących, że wody podziemne i powierzchniowe w tych strefach są lub mogą zostać zanieczyszczone związkami azotu pochodzenia rolniczego.

Dyrektywa azotanowa nakładała na państwa członkowskie wymóg przedkładania Komisji sprawozdania co cztery lata, począwszy od notyfikacji dyrektywy. Sprawozdania te powinny zawierać informacje na temat zasad dobrej praktyki rolniczej, wyznaczonych stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami, wyników monitorowania zasobów wodnych, jak również podsumowanie istotnych aspektów programów działań opracowanych w związku ze strefami zagrożonymi zanieczyszczeniem azotanami. Zgodnie z dyrektywą azotanową państwa członkowskie zobowiązane były do dokonywania przeglądu, listy stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami, a jeśli trzeba, także do wprowadzania na niej zmian.

Występują odmienne kryteria w państwach Unii Europejskiej w zakresie wyznaczenia obszarów szczególnie narażonych na azotany. W krajach UE-15 w przypadku aż siedmiu państw (Danii, Niemiec, Luksemburga, Holandii, Austrii i Finlandii) uznano, że całe ich terytoria (w 100%) narażone są na zanieczyszczenie azotanami pochodzenia rolniczego. Niebezpiecznie wysoki poziom wykazuje Belgia (76,2%). Z kolei w nowych państwach członkowskich (NUE-12) najwyższy poziom OSN w ostatnich 5 latach miała Litwa i Słowenia (100%). Wysokimi wskaźnikami charakteryzowały się Węgry (56,2%), Czechy (41,6%) oraz Bułgaria (34,6). Porównanie analizowanych grupy państw członkowskich wskazuje, że na skutek stosowanych w przeszłości zbyt intensywnych metod produkcji bardziej narażone na występowanie zjawiska OSN były kraje

UE-15 (48,6%). W przypadku NUE-12 zagrożenie OSN dotyczyło 35,7% powierzchni, przy średniej dla całej wspólnoty na poziomie 45,3%.

W obu analizowanych grupach krajów przyjęto odmienne strategie wyznaczania stref OSN. Strategia uznawania większych obszarów za szczególnie narażone na azotany stwarzała większe możliwości korzystania z działań przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie kraje z tak wyznaczonymi strefami OSN występują do KE o możliwość skorzystania z odstępstwa od przepisu stanowiącego, że maksymalna dopuszczalna ilość azotu na hektar rocznie dla nawozów z obornika wynosi 170 kg, co pozwala im intensyfikować procesy produkcyjne. Warunkiem udzielenia zgody na odstępstwo jest odpowiednie wyznaczenie stref zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami, a także pełna zgodność programów działań z dyrektywą azotanową. Odstępstwa co prawda mają zastosowanie jedynie na czas trwania programu działań, jednak stosowanie wyższych norm od zaleconych stanowi zagrożenie dla środowiska naturalnego.

WNUE-12 stosowano bardziej konserwatywne podejście do wyznaczania obszarów OSN, co nie spełniało jednak oczekiwań Komisji Europejskiej, która wielokrotnie stawiała zarzut, że wyznaczone powierzchnie OSN są zbyt małe.

Ochrona powietrza w sektorze rolnym

Jakość powietrza w UE określa dyrektywa Rady 96/62/WE. Wytycza ona cele dotyczące jakości powietrza, aby uniknąć szkodliwych skutków jego zanieczyszczenia dla zdrowia ludzi oraz środowiska lub je ograniczyć. Dyrektywa wprowadza również metody i kryteria oceny jakości powietrza wspólne dla wszystkich krajów członkowskich. Zawiera ona wiele innych, szczegółowych dyrektyw, określających graniczne wartości emisji substancji zanieczyszczających ze źródeł ruchomych i stacjonarnych oraz określających zasady produkcji niektórych wyrobów mogących wpływać na środowisko. Celem przyjętych regulacji było ustanowienie środków, które pozwalały na zdefiniowanie i określenie celów dotyczących jakości powietrza oraz ocenę tej jakości. Ponadto regulacje zmierzały do uzyskiwania informacji na temat jakości powietrza i ich udostępnienia społeczeństwu. Państwa członkowskie UE wyznaczyły właściwe organy i podmioty odpowiedzialne za ocenę jakości powietrza, akceptacje systemów pomiarowych, zapewnienie właściwych pomiarów, analizę metod oceny, koordynację – na swoim terytorium – unijnych programów zapewnienia jakości powietrza oraz współpracę z innymi państwami. Państwa członkowskie wyznaczają strefy i aglomeracje na całym swoim terytorium, na których prowadzą ocenę jakości i zarządzają jakością powietrza (Dyrektywa Rady..., 1996).

Rolnictwo jest drugim po sektorze energetycznym źródłem emisji gazów cieplarnianych. W krajach UE-27 wielkość emisji z tego sektora wyrażona w ekwiwalencie CO₂ najwyższa była we Francji (91 151 ton), Niemczech (70360) oraz Wielkiej Brytanii (46357). Całkowita emisja tych gazów w UE-15 wynosiła 369785 ton CO₂. W grupie państw NUE-12 najwyższy poziom emisji gazów cieplarnianych odnotowano w Polsce (34930) oraz Rumunii (18941). Łącznie kraje NUE-12 wyemitowały 91228 ton CO₂.

W ciągu ostatnich dziesięcioleci Europa poczyniła duże postępy pod względem redukcji emisji, ograniczając wykorzystanie nawozów, zmniejszając pogłowie przeżuwaczy, ulepsząc gospodarowanie gruntami i technikę rolniczą.

Powierzchnie przeznaczone na rolnictwo ekologiczne

W 1991 r. w rozporządzeniu Rady (EWG) opracowano ramowe przepisy wspólnotowe dotyczących produkcji, etykietowania i kontroli, umożliwiające ochronę produkcji ekologicznej przez zapewnienie uczciwej konkurencji między producentami tej żywności. Dążono do zapewnienia przejrzystości na każdym etapie produkcji i przetwarzania, co miało doprowadzić do podniesienia wiarygodności takiej produkcji w oczach konsumentów. Wskazano, że produkcja ekologiczna pociąga za sobą znaczne ograniczenia w stosowaniu nawozów i pestycydów, mogących niekorzystnie oddziaływać na środowisko (Rozporządzenie Rady..., 1991).

W rozwoju rolnictwa ekologicznego w ramach UE zwraca uwagę to, że rozwijało się ono intensywniej najpierw w Europie Zachodniej, a dopiero potem zostało zaakceptowane przez rolników wywodzących się z Europy Środkowo-Wschodniej. Wśród przyczyn tej sytuacji można wymienić stosowanie zbyt wysokich dawek środków agrochemicznych w rolnictwie starej Unii. Stymulowały one co prawda wzrost poziomu produkcji rolniczej, ale jednak powodowały poważną degradację środowiska, a w skrajnych przypadkach doprowadziły do deformacji, np. choroby szalonych krów (BSE). Inaczej sytuacja wyglądała w nowych krajach członkowskich, które miały mniejszy dostęp do nowoczesnych środków agrochemicznych, więc poziom ich użycia był bardzo niski, produkcja przebiegała niemal w naturalnych warunkach. Z tego względu nie było popytu na wytwory ekologiczne – żywność nie była w takim stopniu nasycona chemią jak w krajach zachodnich.

Liczba gospodarstw ekologicznych w UE wzrosła z 124,8 tys. w 2004 r. do 186,2 tys. w 2010 r. (o 49,2%), a powierzchnia zajmowana przez uprawy ekologiczne odpowiednio z 5,9 mln ha do 9,2 mln ha (55,9%). W omawianym okresie największy przyrost rolnictwa ekologicznego zanotowano w Czechach (o 40,2%), w Szwecji (o 29,4%) i na Słowacji (o 25,0%). Gospodarstwa ekologiczne reprezentują zaledwie 1,6% ogółu gospodarstw w UE. Do grupy państw UE-15, które przeznaczają dużo gruntów rolnych na uprawy ekologiczne, można zaliczyć Austrię (19,6%) oraz Szwecję (15,7%), przy średniej wynoszącej 6,0%. Z kolei wśród nowych państw członkowskich (NUE-12) wśród krajów zainteresowanych produkcją ekologiczną można wymienić Estonię (14,1%), Czechy (13,1%) oraz Łotwę (10,1%), przy średniej na poziomie 4,2%, wobec średniej dla całej UE wynoszącej 5,5%.

Wśród celów polityki ekologicznej, które zostały wpisane do WPR, można wymienić zagwarantowanie rolnikom odpowiedniej zapłaty za poszanowanie reguł produkcji ekologicznej. Ponadto produkcja ekologiczna tworzy system, który wpływa na włączenie wymogów ochrony środowiska w ramy WPR oraz przyczynia się do zrównoważonej produkcji rolniczej. Dodatkowo produkcja ekologiczna pomaga osiągnąć cele polityki ochrony środowiska, w tym zwłaszcza w sprawie zazielenienia, ochrony gleb, dyrektywy ptasiej, wodnej, azotanowej, dotyczącej poziomu emisji itp.

Uwagi końcowe

Działania rolnośrodowiskowe okazały się sposobem integracji problematyki ochrony środowiska ze wspólną polityką rolną. Przestrzeganie wymogów wzajemnej zgodności dzięki środkom UE miało zachęcić rolników do ochrony i poprawy stanu środowiska. Beneficjenci zostali zobowiązani do stosowania przyjaznych dla środowiska technik rolniczych. W rezultacie tych działań otrzymano zróżnicowane systemy gospodarowania, nowe techniki rolnicze, zachowano mozaikę krajobrazów oraz wpływ na klimat.

Z przeglądu wskaźników związanych z ochroną środowiska wynika wniosek o różnym podejściu do tego zagadnienia w dawnych i nowych krajach Unii. Zmiany w sposobie użytkowania gruntów i w praktykach rolniczych, jakie zaszły w UE-15, związane były ze specjalizacją i przejściem na rolnictwo intensywne. Miały one negatywny wpływ na zasoby wodne, glebę, powietrze, różnorodność biologiczną i siedliska. Jednocześnie zaniechano działalności rolniczej na terenach marginalnych, co spowodowane było czynnikami społecznymi i gospodarczymi. Takie postępowanie stanowiło poważne zagrożenie dla środowiska rolniczego i krajobrazów wiejskich.

Nowe państwa członkowskie (NUE-12) podjęły zintegrowane działania rolnośrodowiskowe w późniejszym terminie i na mniejszą początkowo skalę. Ich rolnictwo było mniej intensywne, stąd straty z nim związane występowały w mniejszej skali. Różnice między rolnictwem państw nowej i starej Unii ujawniały się w przypadku obszarów sklasyfikowanych jako szczególnie narażone na azotany. Na zbliżonym poziomie pozostają referencyjne powierzchnie gruntów wykorzystywanych rolniczo i przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne. Z kolei emisja gazów cieplarnianych z działalności rolniczej osiągnęła większe wartości w UE-15 z uwagi na wyższy stopień rozwoju produkcji zwierzęcej. Rolnictwo ekologiczne skupia w sobie jak w soczewce wszystkie problemy ochrony środowiska ze względu na konieczność aplikacji wszystkich dyrektyw.

Z badań porównawczych wynika, że poziom ochrony środowiska naturalnego w obu grupach państw wyrównuje się. Kraje, które wcześniej rozwijały się dzięki dużej absorpcji środków produkcji, teraz przestawiają się na rozwój zrównoważony. Nowe państwa Unii mają większe możliwości rozwoju rolnictwa ekologicznego.

Bibliografia

- Agricultural support, farmland values and sectoral adjustment: The implications for policy reform* (2008). Paris: OECD. doi: 10.1787/9789264031739-en.
- Briggeman, B.C., Gunderson, M.A., Gloy, B.A. (2009), The financial health of agricultural lenders. *American Journal of Agricultural Economics*, 91(5), 1406–1413.
- Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu. Dz. Urz. UE L 143, 30/04/2004 P.0065–0075.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.
- Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego. Dz. Urz. UE L z dnia 31 grudnia 1991 r.

Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

Dyrektywa Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza.

Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG). Dz. Urz. UE L 103 z. 25.4.1979, str. 1.

Indicator Reporting on the Integration of Environmental Concerns into Agriculture Policy(2002). Brussels.

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2092/91 z dnia 24 czerwca 1991 r. w sprawie produkcji ekologicznej produktów rolnych oraz znakowania produktów rolnych i środków spożywczych.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 21.11.2017

Do cytowania – For citation:

Mickiewicz, B. (2017). Ochrona środowiska naturalnego analizowana przez ocenę dyrektyw Unii Europejskiej [Natural environment protection analyzed by estimation of European Union directives]. *Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych – Problems of Small Agricultural Holdings*, 3, 29–41. doi: <http://dx.doi.org/10.15576/PDGR/2017.3.29>