

WDRAŻANIE ZASADY WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI (CROSS-COMPLIANCE): UWAGI DO ŚRODOWISKOWEGO PAKIETU

Stefan PIETRZAK

Instytut Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach, Zakład Ochrony Jakości Wody

Słowa kluczowe: gospodarstwo rolne, ochrona środowiska, zasada wzajemnej zgodności

Streszczenie

W pracy dokonano analizy i oceny wymagań, wchodzących w skład zasady wzajemnej zgodności (ZWZ) (ang. „cross-compliance”) w zakresie ochrony środowiska, które gospodarstwa rolne w Polsce są zobowiązane wdrażać od początku 2009 r. Stwierdzono, że w niektórych przypadkach wymagania ZWZ nie są dostatecznie precyzyjne i nie w pełni odpowiadają potrzebom rozwoju rolnictwa zrównoważonego. Na podstawie wyników prac badawczych prowadzonych w IMUZ podano propozycje ich skorygowania bądź uzupełnienia. W tym zakresie podano założenia wymagań, obejmujące: budowę gnojowni w gospodarstwach, w których pogłowie zwierząt przekracza 15 DJP, bilansowanie azotu metodą „u wrót gospodarstwa”, wyposażenie gospodarstw w stanowiska do napełnienia opryskiwaczy z biologicznym podłożem oraz utrzymywanie głębokości położenia zwierciadła wody gruntowej ze względu na potrzeby wodne roślin i zahamowanie ubytków masy organicznej.

WSTĘP

26 czerwca 2003 r. w Luksemburgu uzgodniona została przez ministrów rolnictwa państw należących do Unii Europejskiej reforma wspólnej polityki rolnej (WPR), która zasadniczo zmieniła sposób wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. płatność jednolitą (ang. „Single Payment Scheme” – SPS), która zastąpiła większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych

dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej. Otrzymanie tej płatności jest uzależnione od spełnienia przez rolników wymagań, dotyczących:

- podstawowych wymogów z zakresu zarządzania (ang. „Statutory Management Requirements” – SMR);
- utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej, zgodnie z zasadami ochrony środowiska (ang. „Good Agricultural and Environmental Conditions” – GAEC).

Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania oraz zasady dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska składają się na jeden system, noszący wspólną nazwę zasady wzajemnej zgodności ZWZ (ang. „cross-compliance”). Zasada ta oznacza powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez rolników określonych wymogów.

Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania (SMR) wynikają z 18 dyrektyw i rozporządzeń UE, natomiast zasady dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska (GAEC) państwa członkowskie definiują samodzielnie na podstawie unijnych ram prawnych. Podstawowe wymogi w zakresie zarządzania dotyczą: ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, przepisów fitosanitarnych i weterynaryjnych oraz dobrostanu zwierząt. Zasady dobrej kultury rolnej i ochrony środowiska obejmują przestrzeganie przez rolników zbioru norm, dotyczących: erozji gleby, substancji organicznej w glebie, struktury gleby, minimalnego poziomu utrzymania oraz utrzymania proporcji obszarów rolniczych wykorzystywanych jako trwałe użytki zielone.

Celem wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności jest [BERLING, 2007]:

- wsparcie rozwoju rolnictwa zrównoważonego (realizuje się go dzięki przestrzeganiu przez rolników zasad odnoszących się do istotnych aspektów współzależności);
- dostosowanie WPR w większym stopniu do oczekiwań społeczeństwa (coraz powszechniejsze jest przekonanie, że dopłat rolniczych nie powinno się już przyznawać rolnikom nieprzestrzegającym podstawowych zasad w niektórych ważnych obszarach polityki publicznej).

W krajach EU-15 wdrażanie zasady wzajemnej zgodności rozpoczęto w styczniu 2005 r. W Polsce (zgodnie z porozumieniem zawartym 21 stycznia 2008 r. w Brukseli przez ministrów rolnictwa EU-27) i w innych nowych krajach członkowskich pełne wejście norm ZWZ nastąpi w 2013 r. Jednak już od 2009 r. Polska i siedem innych krajów (poza Maltą i Słowenią), przyjętych do UE w 2004 r., mają obowiązek wprowadzić system ZWZ w zakresie norm środowiskowych oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt.

Wymogi ZWZ, dotyczące zarządzania gospodarstwem, nie są nowymi przepisami uchwalonymi na potrzeby reformy WPR, gdyż zostały one już wcześniej wdrożone w krajowym prawodawstwie. Stosowanie się do tych przepisów jest obligatoryjne dla wszystkich gospodarstw ubiegających się o płatności bezpośrednie oraz niektóre płatności realizowane w ramach programu rozwoju obszarów wiej-

skich (PROW) 2007–2013. W Polsce, według informacji podawanych przez ARiMR, może to dotyczyć prawie 1,5 mln gospodarstw. Spełnianie przez rolników wymogów wzajemnej zgodności będzie kontrolowane. Obowiązkiem kontroli będzie objętych każdego roku przynajmniej 1% losowo wybranych gospodarstw rolnych (ok. 15 tys.)¹⁾. Inspekcje będzie prowadzić Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa – w zakresie spełniania zasad dobrej kultury rolnej oraz ochrony środowiska oraz Inspekcja Weterynaryjna – w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt.

Pod koniec 2008 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rozpoczęła wysyłać do rolników broszurę pt. „Wymogi wzajemnej zgodności (cross-compliance)”, zawierającą listę szczegółowych wymogów wzajemnej zgodności, które powinni oni wprowadzać we własnych gospodarstwach od 2009 r.

Celem niniejszej pracy jest dokonanie oceny niektórych wymogów wzajemnej zgodności, ustanowionych do wdrażania przez gospodarstwa rolne, w aspekcie potrzeb ograniczenia negatywnego wpływu działalności rolniczej na środowisko.

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Jako metodę badań zastosowano systemową analizę informacji na temat norm ZWZ. W szczególności podjętą w pracy problematykę rozwiązywano metodą studialną, polegającą na analizie odpowiednio wyselekcjonowanych opracowań, obejmujących:

- dyrektywy i rozporządzenia UE, stanowiące podstawę do określenia wymogów wzajemnej zgodności w zakresie dotyczącym ochrony środowiska;
- unormowania przyjęte w zakresie ZWZ w poszczególnych państwach UE-15;
- krajowe przepisy prawne oraz rozwiązania związane z ZWZ.

Bezpośrednim przedmiotem analizy były wymogi wzajemnej zgodności podane w trzech blokach tematycznych (z pakietu „środowiskowego”), wchodzących w skład opracowania pt. „Wymogi wzajemnej zgodności (cross-compliance)”, takich jak:

- ochrona wód gruntowych przed zanieczyszczeniem, spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne;
- ochrona wód przed zanieczyszczeniami, powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego;
- utrzymanie gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska.

¹⁾ Nieprzestrzeganie zasady wzajemnej zgodności skutkować będzie zmniejszeniem płatności dla rolnika maksymalnie o 5%, a w przypadku powtarzającego się zaniedbania – o 15%. W razie celowego nieprzestrzeganie wymogów rolnikowi grozi 20-procentowe zmniejszenie płatności, a w skrajnej sytuacji – wykluczenie z systemu płatności.

W odniesieniu do wymienionych bloków przedstawiono uwagi i zastrzeżenia związane z zawartymi w nich wymaganiami. Wraz z nimi podano, oparte na wynikach prac badawczych prowadzonych w IMUZ, propozycje rozwiązań, ukierunkowanych na nadanie „środowiskowym” wymogom wzajemnej zgodności bardziej przejrzystego i pogłębionego wymiaru. W propozycjach tych zawarto, czerpiąc ze wzorca francuskiego, wymogi wzajemnej zgodności do dobrowolnego stosowania [FARMER, SWALES, 2004]. Pewna część rolników, niewątpliwie, wprowadziłaby tego rodzaju wymogi bez nakazu, kierując się troską o środowisko w swoim otoczeniu. Poza tym takie działania spełniałyby ważne zadanie edukacyjne.

WYNIKI I DYSKUSJA

Jednym z podstawowych celów wprowadzenia zasady wzajemnej zgodności jest wsparcie rozwoju rolnictwa zrównoważonego. Rolnictwo takie polega na stosowaniu metod, umożliwiających racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody i ograniczenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko przez wykorzystanie wiedzy doradczej oraz rozwiązań agrotechnicznych i organizacyjnych. Analiza wymagań zawartych w pakiecie „środowiskowym” wymogów wzajemnej zgodności, które powinni spełniać polscy rolnicy, wskazuje, że w niektórych przypadkach wymogi te nie są adekwatne do potrzeb rozwoju rolnictwa zrównoważonego bądź też ze względu na ogólnikowość są trudne do interpretacji, a tym samym do praktycznego zastosowania. Poniżej przedstawiono uwagi do tego pakietu.

1. Przyjęty wymóg ochrony wód gruntowych przed zanieczyszczeniem, spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne, nosi brzmienie: „zabrania się zrzutów substancji niebezpiecznych dla środowiska (np. środków ochrony roślin, olejów, paliw) lub pośredniego wprowadzania tych substancji do gleby lub wód gruntowych”. Wymóg ten sformułowany jest w sposób mało przejrzysty i nie określa, jakie działania rolnik powinien realizować. Powinien on być zatem doprecyzowany. W jego skład mogłoby na przykład wejść (w pierwszym okresie do dobrowolnego stosowania, a następnie obowiązkowego w gospodarstwach, stosujących duże ilości środków ochrony roślin) następujące wymaganie: „opryskiwacze należy napełniać na stanowisku z biologicznym podłożem, zabezpieczającym przed bezpośrednim lub pośrednim wprowadzaniem substancji czynnej do wody gruntowej”. Wdrożenie tego wymagania jest szczególnie ważne w gospodarstwach zajmujących się uprawą warzyw i sadownictwem. Badania monitoringowe wykazują, że w takich gospodarstwach w Polsce stosuje się duże ilości środków ochrony roślin – średnio $9,3 \text{ kg s.a.}\cdot\text{ha}^{-1}$ w uprawach jabłoni, oraz $8,7 \text{ kg s.a.}\cdot\text{ha}^{-1}$ w uprawie pomidorów gruntowych [SURAWSKA, 2006].
2. Wymagania w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami, powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, dotyczą rolników, których działki są

położone na obszarach szczególnie narażonych (OSN) na zanieczyszczenie tym składnikiem. Wymaganie to obejmuje zatem bardzo mały obszar – 4623,14 km², co stanowi 1,49% powierzchni Polski [RYNKIEWICZ, 2008]. Działania podejmowane na tym obszarze nie będą miały większego znaczenia dla ochrony jakości wód w Polsce przed azotanami, ponieważ źródła tych zanieczyszczeń występują na całym obszarze kraju [Assessment..., 2007]. Poza tym wprowadzenie wymogów wzajemnej zgodności, wynikających z dyrektywy azotanowej spowoduje pogorszenie warunków konkurencyjności gospodarstw położonych na OSN. Będą one bowiem zobowiązane m.in. do posiadania gnojowni i w związku z tym będą ponosić znaczne koszty na ich budowę, natomiast inne gospodarstwa nie. Ze względu na to oraz mając na uwadze, że źródła punktowe (w tym zwłaszcza obornik przechowywany bezpośrednio na gruncie) stanowią poważne zagrożenie jakości wód, proponuje się rozszerzyć wymóg dotyczący budowy gnojowni na znacznie większą grupę gospodarstw. Wydaje się, że powinien on dotyczyć gospodarstw posiadających 15 lub więcej dużych jednostek przeliczeniowych zwierząt [Assessment..., 2007]. Ponadto w ramach wymogów ZWZ, związanych z dyrektywą azotanową, postuluje się sporządzanie bilansów azotu metodą „u wrót gospodarstwa”, a nie na „powierzchni pola”, gdyż wyniki uzyskane tą pierwszą metodą dają pełniejszy obraz nadwyżek i wykorzystania azotu w gospodarstwie. Podane propozycje wymagałyby wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych.

3. Wymagania przedstawione w ramach bloku „utrzymanie gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej zgodnie z ochroną środowiska” mają minimalistyczny charakter. Nie są one wystarczające, m.in. ze względu na potrzebę zachowania glebowej substancji organicznej. Brak jest m.in. wymagań, które służyłyby zapobieganiu intensywnej mineralizacji i stratom materii organicznej z użytkowanych rolniczo gleb hydrogenicznych. Istotne w tym zakresie byłoby wprowadzenie wymagania – w pierwszej fazie do dobrowolnego stosowania – utrzymywania w nich odpowiednio dostosowanego do rodzaju siedliska poziomu wody gruntowej (za pomocą urządzeń melioracji wodnych). Poziom ten powinien mieścić się w przedziale wartości optymalnych ze względów produkcyjnych i ze względu na potrzebę ochrony gleb (tab. 1).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że system ZWZ, którego wdrażanie rozpoczęto w polskim rolnictwie, zawiera elementy budzące wątpliwości, a co najmniej dyskusyjne. Stwierdzenie to nabiera szczególnego charakteru w zestawieniu z zastrzeżeniami do zasady wzajemnej zgodności wyrażanymi na forum europejskim. W tym zakresie np. Europejski Trybunał Obrachunkowy²⁾ – ETO (ang. „European Court of Auditors”) stwierdził m.in., że [Is cross compliance..., 2008]:

²⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją Unii Europejskiej, której głównym zadaniem jest sprawdzanie, czy fundusze UE, pochodzące od podatników, są właściwie pozyskiwane i wydawane zgodnie z prawem, w sposób gospodarny i na zamierzone cele. Trybunał jest uprawniony do kontroli każdej osoby lub organizacji, dysponującej środkami unijnymi.

Tabela 1. Zalecana głębokość położenia zwierciadła wody gruntowej (zwg) ze względu na potrzeby wodne roślin i zahamowanie ubytków masy organicznej w glebach torfowo-murszowych [JURCZUK, 2004]

Table 1. Recommended ground water table (gwt) depth for water demands of plants and for limiting organic matter losses from peat-muck soils [JURCZUK, 2004]

Kompleks wilgotnościowo-glebowy Soil-moisture complex	Zalecana głębokość zwg (cm) ze względu na: Recommended gwt depth (cm) due to:	
	potrzeby wodne roślin water demands of plants	zahamowanie ubytków masy organicznej limitation of organic matter losses
Wilgotny – B Moist – B	55	25
Okresowo posuszny – BC Periodically drying – BC	50	30
Posuszny – C Drying – C	30–35	30–40

Objaśnienia: kompleks B – obejmuje gleby słabo i średnio zmruszone na głębokich torfach słabo i średnio rozłożonych; BC – obejmuje gleby średnio i słabo zmruszone na nieco płytszych torfach średnio rozłożonych; C – obejmuje gleby torfowo-murszowe płytkie i średnio głębokie oraz gleby mineralno-murszowe, murszowate i czarne ziemie.

Explanations: complex B – includes poorly and moderately mineralised soils on deep poorly or moderately decomposed peat; BC – includes moderately and poorly mineralised soils on slightly shallower, moderately decomposed peat; C – includes peat-muck soils shallow and moderately deep and mineral-muck and mucky soils and black earths.

- zakres i cele zasady wzajemnej zgodności nie są wystarczająco dobrze zdefiniowane, a niektóre zagadnienia, takie jak nawadnianie i zanieczyszczenie powietrza, zostały wyłączone z zakresu GAEC bez uzasadnienia;
- ramy prawne dotyczące ZWZ są zbyt złożone i powinny zostać uproszczone (z zachowaniem wysokich standardów wymagań); szczególnie w odniesieniu do kilku podstawowych wymagań z zakresu zarządzania (SMR) potrzebne jest takie przygotowanie wymagań, żeby były one sprawdzalne i miały istotne znaczenie ze względu na działalność gospodarstwa;
- nie zawsze jest jasne rozróżnienie między wymogami ZWZ a agro-środowiskowymi zaleceniami;
- system kontroli i sankcji jest przygotowany przez państwa członkowskie na niskim poziomie, w następstwie czego trudno jest ocenić stopień spełniania wymagań na poziomie gospodarstwa w przypadku ich naruszenia;
- dane z kontroli i sprawozdawczości są przygotowywane przez państwa członkowskie niesolidnie.

Powyższe krytyczne uwagi ETO zawarł na podstawie audytów, dotyczących wdrażania wymogów wzajemnej zgodności w siedmiu państwach członkowskich: Finlandii, Francji, Grecji, Holandii, Polsce, Portugalii i Słowenii.

Wydaje się, że zasada wzajemnej zgodności, wprowadzana do praktyki rolnej w obecnej postaci, nie będzie stanowiła dostatecznie efektywnego instrumentu polityki rolnej UE, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i na szczeblu wspólnotowym. W związku z tym wymagała ona będzie w najbliższym czasie

zmian, które lepiej ją dostosują do potrzeb związanych z rozwojem rolnictwa zrównoważonego oraz uwarunkowań praktycznych, w ramach których jest realizowana. Między innymi celowe byłoby, żeby wymogi ZWZ były opracowane i wdrożone na poziomie regionalnym z uwzględnieniem specyficznych dla poszczególnych regionów warunków gospodarowania.

WNIOSKI

1. Oprócz listy wymogów wzajemnej zgodności o charakterze podstawowym (tzw. „wymagań minimalnych”) do obligatoryjnego stosowania przez rolników, celowe jest opracowanie wymogów o rozszerzonym charakterze do dobrowolnego ich stosowania (spełniłyby one rolę edukacyjną, a poza tym, gdyby rolnik przekonał się o ich słuszności, mógłby je wprowadzić z własnej woli – takie rozwiązanie przyjęto we Francji).

2. Wyniki prac badawczych IMUZ mogą stanowić podstawę do korekty i uzupełnienia formalnie wprowadzonych wymogów wzajemnej zgodności. W szczególności mogą one posłużyć do zmiany lub wprowadzenia nowych unormowań, dotyczących: budowy gnojowni w gospodarstwach, w których pogłowie zwierząt wynosi co najmniej 15 DJP, bilansowania składników nawozowych metodą „u wrót gospodarstwa”, wyposażenia gospodarstw w stanowiska do napełnienia opryskiwaczy z biologicznym podłożem oraz utrzymywania odpowiedniego położenia zwierciadła wody gruntowej ze względu na potrzeby wodne roślin i zahamowanie ubytków masy organicznej w użytkowanych rolniczo glebach hydrogeicznych.

3. Wprowadzenie wymogów wzajemnej zgodności, wynikających z dyrektywy azotanowej, wprowadzi nierówne warunki konkurencji gospodarstw. Gospodarstwa położone na obszarach szczególnie narażonych będą np. zobowiązane do posiadania gnojowni (co wiąże się z dużymi nakładami finansowymi), inne nie będą musiały tego wymogu spełniać.

4. Wymogi ZWZ, wynikające z dyrektywy azotanowej, nie będą dostatecznie chronić zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze składowisk obornika (z uwagi na uwarunkowania podane we wniosku 3.).

LITERATURA

- Assessment of the designation of Nitrate Vulnerable Zones in Poland, 2007. Wageningen: Alterra ss. 108. Dostępne też: <http://www.kzgw.gov.pl/636.html>
- BERLING A., 2007. Sprawozdanie dla Rady z wdrażania systemu wzajemnej zgodności. Bruksela: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich. Prezentacja na konferencji: Centralny element Wspólnej Polityki Rolnej – Wymagania Cross-Compliance. Warszawa 17–18.04.2008 r.

- FARMER M., SWALES V., 2004. The development and implementation of cross compliance in the EU15: an analysis. London: IEEP ss. 84.
- Is cross compliance an effective policy?, 2008. ECA Special Report no 8/2008 ss. 62. Dostępne też: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1918222.pdf>
- JURCZUK S., 2004. Warunki wodne ograniczające straty masy organicznej na łąkach o glebach torfo-wo-murszowych. Woda Środ. Obsz. Wiej. t. 4 z. 2a (11) s. 379–394.
- RYNKIEWICZ A., 2008. Wszystko, co warto wiedzieć o wdrażaniu dyrektywy azotanowej w Polsce. Falenty: Wydaw. IMUZ ss. 24.
- SURAWSKA M., 2006. Zużycie środków ochrony roślin w Polsce. W: Racjonalna technika ochrony roślin. Mater. 6 Konf. Skierniewice 4–5 października 2006 r. Skierniewice: ISiK s. 17–29.
- Wymogi wzajemnej zgodności (cross-compliance), 2008. Warszawa: ARiMR ss. 32.

Stefan PIETRZAK

**IMPLEMENTATION OF THE CROSS-COMPLIANCE PRINCIPLE:
NOTES TO ENVIRONMENTAL PACKAGE**

Key words: cross-compliance principle, environmental protection, farm

S u m m a r y

An analysis and assessment of requirements of the cross-compliance principle in environmental protection, which Polish farms are obliged to implement since the beginning of 2009, are presented in the paper. In some cases these requirements were found to be not enough precise and not fully corresponding to the needs of sustainable agriculture. Based on studies carried out in the Institute for Land Reclamation and Grassland Farming a proposal was given of their correction or supplementation. The proposal included: construction of manure pits in farms of animal stock ≥ 15 LU, nitrogen balancing with the method “at the farm’s gate”, equipment of farms with stands for filling sprinklers with biological substratum and maintaining ground water table depth appropriate for plants’ water demands and for limiting organic matter losses.

Recenzenci:

mgr Nina Dobrzyńska

prof. dr hab. Wojciech Józwiak

prof. dr hab. Stanisław Łojewski

Praca wpłynęła do Redakcji 31.03.2009 r.