KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.10.2021 r.
COM(2021) 1000 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

z wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego na podstawie sprawozdań państw członkowskich za lata 2016–2019

{SWD(2021) 1001 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

z wykonania dyrektywy Rady 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego na podstawie sprawozdań państw członkowskich za lata 2016–2019.

1. OPIS PROBLEMU

Substancje biogenne, takie jak azot (N) i fosfor (P), są składnikami niezbędnymi dla roślin. Często stosuje się je jako nawozy w rolnictwie, aby zagwarantować wyższe plony i jakość produktów. Rosnący popyt na produkcję żywności spowodował jednak wzrost produkcji i stosowania nawozów w związku ze znacznym brakiem efektywności, co doprowadziło do zanieczyszczenia wody, powietrza i gleby i ma wpływ na zdrowie człowieka i środowisko.

Na szczeblu globalnym nadwyżka N i P w środowisku przekracza już bezpieczne granice możliwości planety i stanowi poważne zagrożenie dla przyrody i klimatu[1]. Europa znacząco przyczynia się do tej formy zanieczyszczenia, a Europejska Agencja Środowiska (EEA) szacuje, że w Europie limit strat N został przekroczony 3,3-krotnie, a limit strat P – 2-krotnie[2].

Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030[3] i strategia „Od pola do stołu”[4] wyznaczają wspólny cel polegający na ograniczeniu strat składników pokarmowych o co najmniej 50 % do 2030 r. przy jednoczesnym zachowaniu żyzności gleb. Dyrektywa Rady 91/676/EWG[5] dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego („dyrektywa azotanowa”) jest aktem prawnym o kluczowym znaczeniu dla osiągnięcia tego celu, a także innych celów Europejskiego Zielonego Ładu[6].

Dyrektywa azotanowa stanowi również podstawowy środek na mocy ramowej dyrektywy wodnej[7], w myśl której wszystkie europejskie wody powierzchniowe – jeziora, rzeki, wody przejściowe i przybrzeżne – oraz wody gruntowe powinny osiągnąć „dobry stan” najpóźniej do 2027 r. Wraz z dyrektywą dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych[8] dyrektywa azotanowa odgrywa zasadniczą rolę w poprawie stanu jednolitych części wód w UE, ponieważ zanieczyszczenie

1 Steffen, W., et al., 2015, „Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet” [„Ograniczenia planety: kierowanie rozwojem ludzkości na zmieniającej się planecie”], Science, 347(6223), s. 1259855.

2 Wspólne sprawozdanie EEA/FOEN (2020), „Is Europe living within the limits of our planet?” [„Czy Europa żyje z poszanowaniem ograniczeń naszej planety?”] Ocena śladu środowiskowego Europy w odniesieniu do ograniczeń planety.

3 Komunikat Komisji „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia”, COM(2020) 380 final.

4 Komunikat Komisji „Strategia »od pola do stołu« na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego”, COM(2020) 381 final.

5 Dyrektywa Rady (91/676/EWG) dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

6 Komunikat Komisji „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final.

7 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy dla wspólnotowego działania w zakresie polityki wodnej.

8 Dyrektywa Rady dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG).

związkami biogennymi jest jedną z głównych przyczyn uniemożliwiających osiągnięcie dobrego stanu[9,10]. Ponadto dyrektywa azotanowa jest podstawowym instrumentem zapobiegania zanieczyszczeniu związkami biogennymi wód przybrzeżnych i morskich na mocy dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej[11,12].

W dyrektywie azotanowej zobowiązano państwa członkowskie do:

– określenia wód dotkniętych lub zagrożonych zanieczyszczeniem azotanami oraz wyznaczenia jako strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami obszarów, z których mają miejsce spływy do tych wód, gdzie rolnictwo w znacznym stopniu przyczynia się do zanieczyszczenia;

– opracowania programów działania obejmujących środki zmniejszające zanieczyszczenie azotanami i zapobiegające takiemu zanieczyszczeniu, stosowania takich programów w strefach narażonych na zanieczyszczenia azotanami lub na całym terytorium oraz wzmocnienia tych środków, gdy tylko okażą się one niewystarczające do osiągnięcia celów dyrektywy.

Zobowiązano w niej również Komisję do informowania co cztery lata Parlamentu Europejskiego i Rady o stanie wdrażania dyrektywy na podstawie sprawozdań państw członkowskich.

Niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji **(**SWD(2021) 1001**),** który zawiera mapy i tabele przedstawiające wskaźniki dotyczące obciążenia substancjami biogennymi pochodzenia rolniczego, jakości wód oraz wyznaczonych stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami.

2. ZMIANY POD WZGLĘDEM PRESJI ZE STRONY ROLNICTWA

Użytki rolne i zwierzęta gospodarskie[13]

Użytki rolne w UE zajmują ok. 47 % całkowitego obszaru UE-27 + UK. W latach 2010–2019 produkcja rolna wzrosła o 14,5 %.

Szacuje się, że produkcja zwierząt gospodarskich odpowiada za 81 % napływu azotu z rolnictwa do systemu wodnego i 87 % emisji amoniaku z rolnictwa do atmosfery[14].

Najwyższe zagęszczenie populacji zwierząt gospodarskich, wyrażone w dużych jednostkach przeliczeniowych inwentarza na hektar, stwierdzono w Niderlandach (3,8) z tendencją wzrostową od 2013 r., na Malcie (2,9) z tendencją spadkową od 2010 r., oraz w Belgii (2,8), w której pozostaje ono stabilne od 2005 r.

Bilans składników odżywczych[15]

9 Ocena stanu i presji dotycząca wód europejskich w 2018 r. – Europejska Agencja Środowiska.

10 SWD(2019) 30 final – Europejski przegląd drugich planów gospodarowania wodami w dorzeczu.

11 Dyrektywa 2008/56/WE ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego.

12 Sprawozdanie EEA nr 17/2019, Marine messages II [Komunikaty z akwenów morskich II].

13 Tabele 1–9 oraz mapy 1–5 w dokumencie roboczym służb Komisji.

14 Westhoek H., Lesschen J.P., Leip A., Rood T., Wagner S., De Marco A., Murphy-Bokern D., Pallière C., Howard C.M., Oenema O. & Sutton M.A. (2015) Nitrogen on the Table: The influence of food choices on nitrogen emissions and the European environment. (European Nitrogen Assessment Special Report on Nitrogen and Food.) [Azot na talerzu: Wpływ wyborów żywieniowych na emisje azotu i środowisko Europy (Europejska ocena azotu – sprawozdanie specjalne dotyczące azotu i żywności)] Centre for Ecology & Hydrology, Edynburg, UK.

Bilans składników odżywczych definiuje się jako różnicę między napływem substancji biogennych do systemu rolniczego (głównie w postaci nawozów) a odpływem tych składników z systemu (głównie w postaci upraw i zielonki). Nadwyżka składników biogennych występuje wtedy, gdy rośliny nie pobierają wszystkich składników biogennych, i stanowi ona potencjalną stratę dla środowiska, natomiast ujemny bilans oznacza, że gleba jest eksploatowana, co grozi utratą jej żyzności. Eurostat propagował stosowanie wspólnej metodyki[16] obliczania bilansów składników odżywczych, ale nie wszystkie państwa członkowskie ją stosują, co utrudnia porównanie. Niektóre państwa członkowskie nie zgłaszają również Eurostatowi bilansów składników odżywczych[17].

W przypadku UE-27 + UK między okresami sprawozdawczymi 2008–2011 i 2012–2015 na poziomie UE-28 bilans netto zarówno azotu, jak i fosforanów nieznacznie wzrósł – odpowiednio z 31,8 do 32,5 kg N/ha oraz z 1,8 do 2,0 kg P/ha. W latach 2016–2019 bilans azotu przekracza 100 kg/ha w przypadku Belgii, Cypru, Luksemburga i Niderlandów. Bilans fosforanów przekracza 20 kg/ha w przypadku Cypru, Irlandii i Malty. W przypadku państw członkowskich, w których występuje wysoka nadwyżka składników odżywczych, jedyny spadek od 2008 r. stwierdzono na Malcie w odniesieniu do bilansu fosforanów.

Wprowadzanie azotu z rolnictwa do środowiska[18]

Niestety 13 państw członkowskich nie przedłożyło informacji na temat udziału rolnictwa we wprowadzaniu azotu do środowiska wodnego[19]. Z danych państw, które przedłożyły takie informacje, wynika, że rolnictwo odpowiada za 22–99 % całkowitego obciążenia środowiska azotem – średnio 77 % – a zatem jest to najbardziej istotne źródło. W porównaniu z poprzednim okresem sytuacja nie jest jednolita: w przypadku 14 państw członkowskich, które przekazały dane za ostatnie dwa okresy sprawozdawcze, w sześciu państwach członkowskich część wprowadzanego azotu przypisywana rolnictwu zmniejszyła się, a w ośmiu – zwiększyła się.

3. ZNALEZIENIE ŹRÓDŁA ZANIECZYSZCZEŃ

Flagowe osiągnięcie 1 – Przeglądarka zapewniająca lepszy dostęp do danych sprawozdawczych dotyczących azotanów
Wspólne Centrum Badawcze Komisji opracowało przeglądarkę internetową, która umożliwia dostęp do danych sprawozdawczych zgodnie z dyrektywą azotanową. Jeżeli chodzi o jakość wody, dostępne są dane regionalne, a nawet zapisy z pojedynczych stacji monitorowania; dostępne są również dane rolnicze.

Monitorowanie[20]

W dyrektywie azotanowej zobowiązano państwa członkowskie do sporządzenia i wdrożenia odpowiednich programów monitorowania w celu dokonania oceny skuteczności programów działania. Ustanowiono w niej podstawowe zasady i kryteria monitorowania wód, ale aspekty takie jak monitorowanie gęstości

15 Tabele 10–17 w dokumencie roboczym służb Komisji.
16 Metodyka i podręcznik, Eurostat/OECD „Bilanse składników pokarmowych” (2013)
17 BE, CY, DK, EE, EL, LT, LU i MT.
18 Tabela 18 w dokumencie roboczym służb Komisji.
19 AT, BG, DK, EE, EL, FR, HR, IT, LT, LU, MT i RO.
20 Tabele 19–23 oraz rys. 1–5 w dokumencie roboczym służb Komisji.

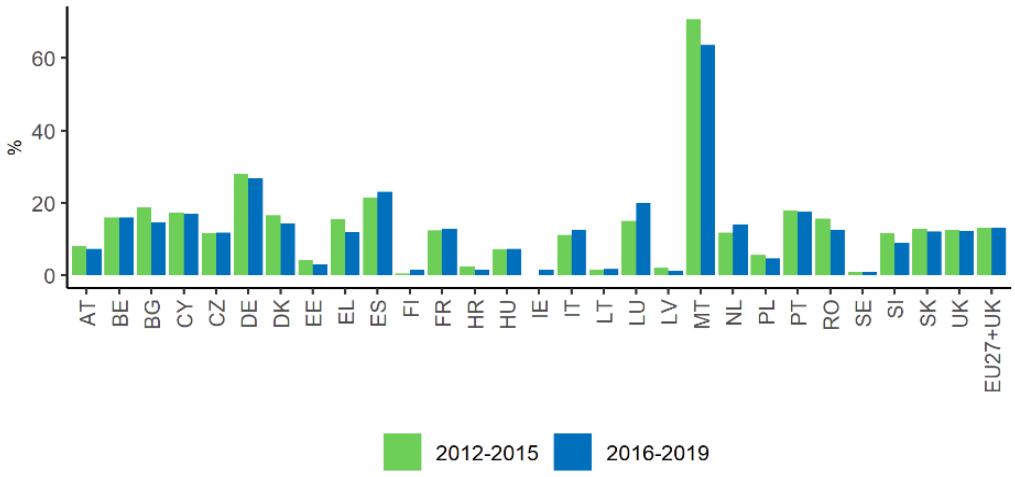
i stabilności sieci oraz częstotliwości pobierania próbek pozostają w gestii państw członkowskich.

Po raz pierwszy państwa członkowskie poproszono o zgłaszanie każdej stacji monitorowania, która została usunięta z ich sieci monitorowania, oraz podanie powodu takiego usunięcia, a także wskazanie alternatywnych stacji wprowadzonych w przypadku utrzymywania się zanieczyszczenia. W dwóch ostatnich okresach sprawozdawczych można było obliczyć tendencje dla 83 % stacji monitorowania wód gruntowych (jednak tylko 20 % w Szwecji) i 75 % stacji monitorowania wód powierzchniowych (jednak mniej niż 50 % w przypadku Grecji, Węgier, Łotwy, Malty, Słowacji i Szwecji).

Jeżeli chodzi o wody słone, zadowolenie budzi fakt, że znaczny spadek o 29 % całkowitej liczby stacji monitorowania odnotowany w latach 2008–2015 został częściowo skorygowany dzięki dodatkowym stacjom. Niestety w niektórych państwach członkowskich liczba stacji monitorowania wód słonych pozostaje jednak stosunkowo niska[21]. Monitorowanie wód słonych jest bardzo ważne dla określenia zanieczyszczeń w wodach morskich i ich wpływu na różnorodność biologiczną mórz.

Wody gruntowe[22]

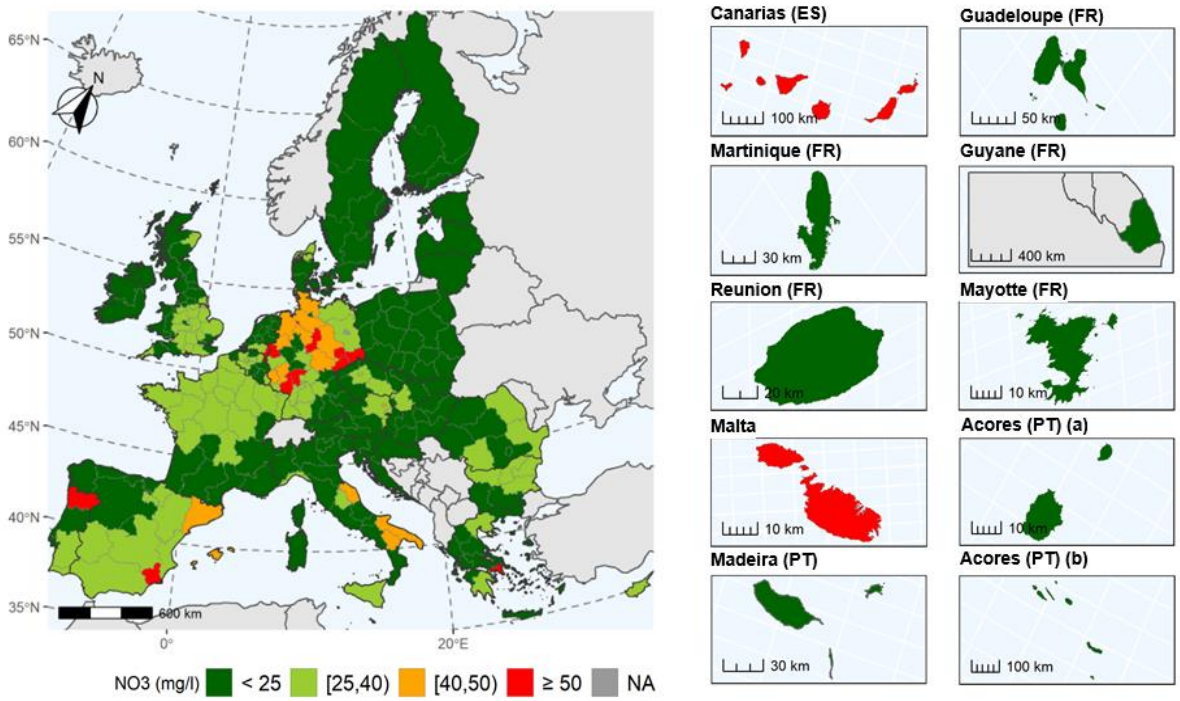
W latach 2016–2019 14,1 % stacji monitorowania wód gruntowych nadal odnotowywało średniorocznie stężenie powyżej 50 mg azotanów na litr i jest to sytuacja porównywalna z poprzednim okresem sprawozdawczym, w którym stężenie powyżej 50 mg/l odnotowało 13,2 % stacji.



Rys. 1: Odsetek stacji monitorowania wód gruntowych, w których odnotowano stężenie powyżej 50 mg azotanów na litr

21 FR i HR.

22 Tabele 24–27, rys. 6–9 oraz mapy 6–17 w dokumencie roboczym służb Komisji.



Rys. 2: Średnioroczne stężenia azotanów w wodach gruntowych na poziomie NUTS 2 w okresie sprawozdawczym 2016–2019

Wody powierzchniowe[23]

Azotany i fosfor w wodach powierzchniowych mogą prowadzić do eutrofizacji, tj. niedoboru tlenu spowodowanego zakwitem glonów, co ma wpływ na ekosystemy wód słodkich i morskich. Eutrofizacja, wywołana zarówno azotanami, jak i fosforem, powoduje, że państwa członkowskie mają obowiązek podjęcia w odniesieniu do tych wód działań zaradczych na mocy dyrektywy[24].

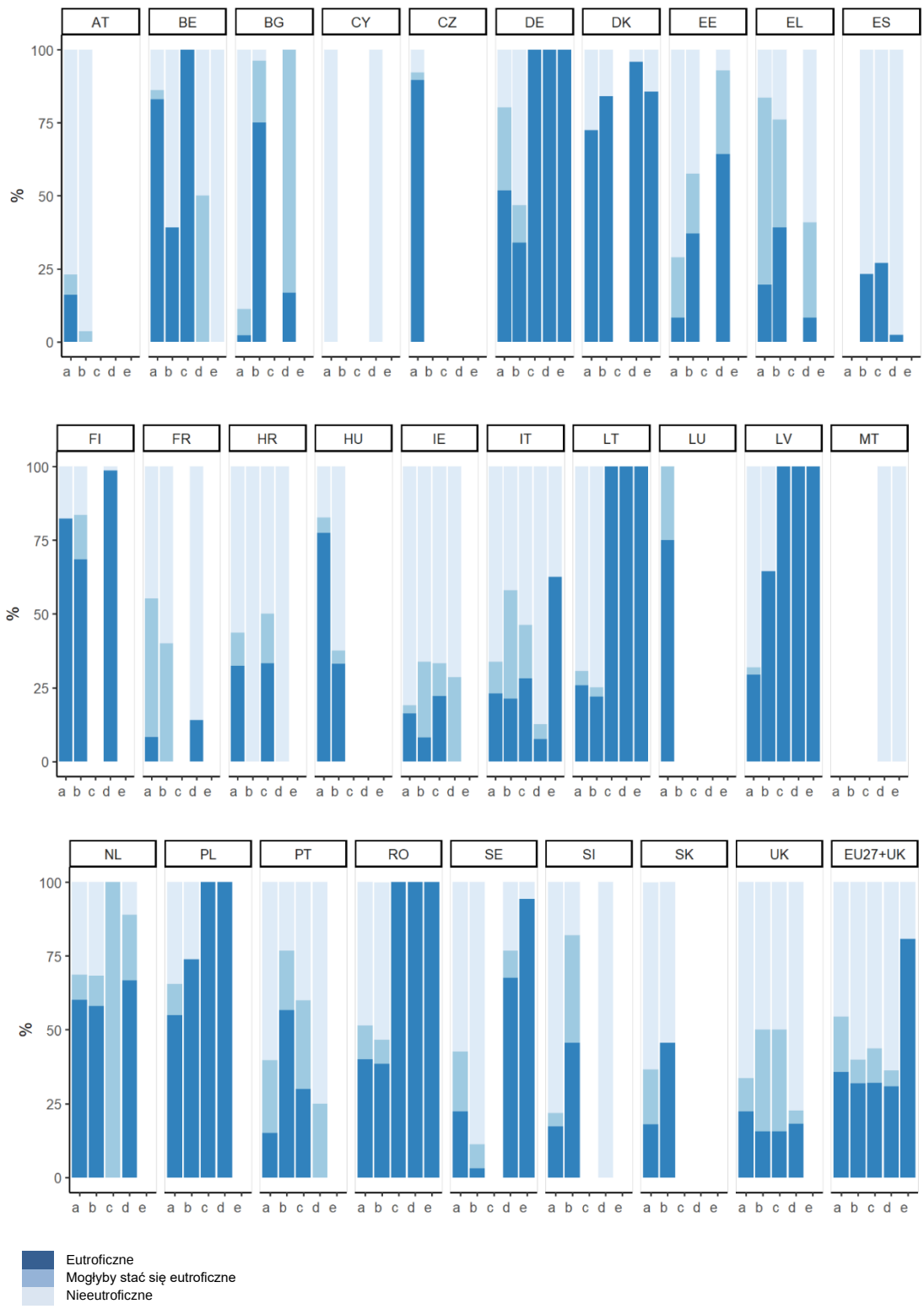
Na potrzeby oceny stanu troficznego Komisja zaleciła stosowanie klasyfikacji przedstawionej w wytycznych dotyczących eutrofizacji wykorzystywanych przy wdrażaniu ramowej dyrektywy wodnej[25], a większość państw członkowskich dostosowała się do tego zalecenia. Parametry stosowane przez poszczególne państwa członkowskie na potrzeby tej oceny były jednak bardzo różne.

Na szczeblu UE 36 % rzek i 32 % jezior, 31 % wód przybrzeżnych i 32 % wód przejściowych oraz 81 % wód morskich zgłoszono jako eutroficzne. Z drugiej strony również w odniesieniu do słodkich wód powierzchniowych na szczeblu UE nie są niestety dostępne żadne tendencje dotyczące stanu troficznego ze względu na brak danych oraz różnice w stosowanej przez państwa członkowskie metodyce określania stanu troficznego.

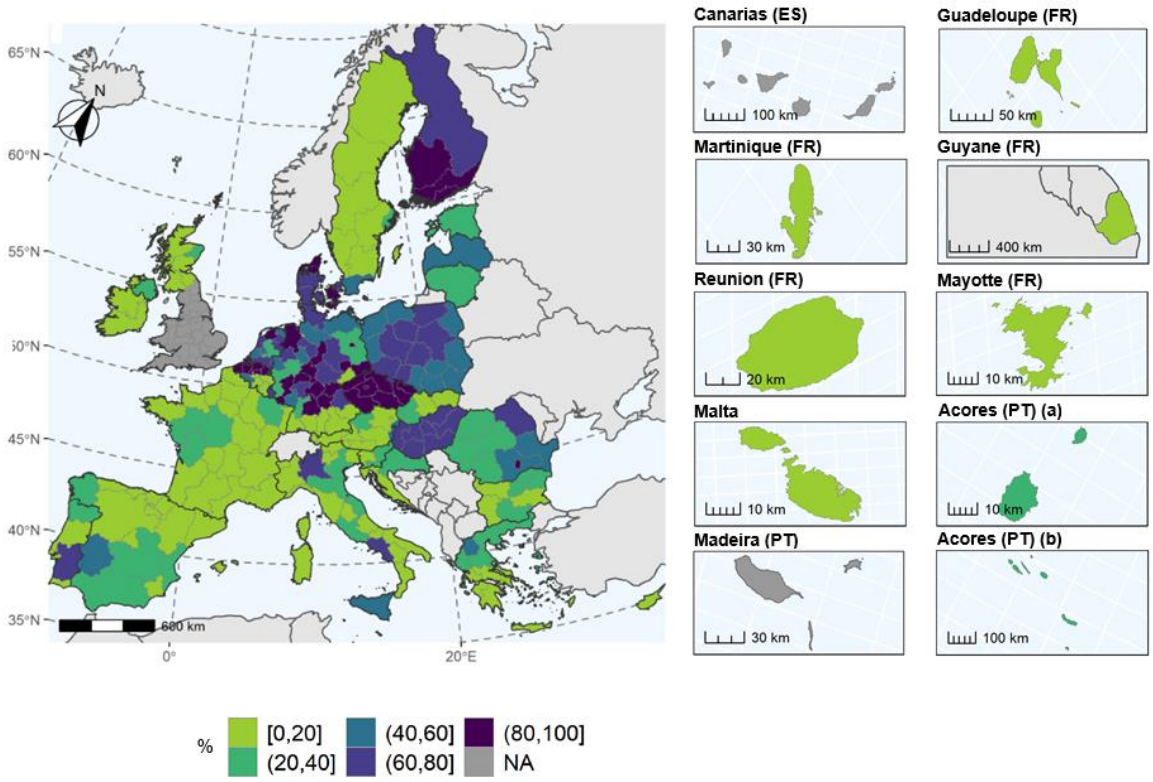
23 Tabele 28–44, rys. 10–20 oraz mapy 18–43 w dokumencie roboczym służb Komisji.

24 Trybunał Sprawiedliwości orzekł (sprawa C-258/00), że wyłączenie niektórych kategorii wód z powodu rzekomo zasadniczej roli fosforu w zanieczyszczeniu tych wód jest niezgodne zarówno z logiką, jak i celem dyrektywy.

25 Guidance document on eutrophication assessment in the context of European water policies. Guidance document No 23 [Wytyczne dotyczące oceny eutrofizacji w kontekście europejskiej polityki wodnej. Wytyczne nr 23].



Rys. 3: Wykres częstości występowania stanu troficznego rzek (a), jezior (b), wód przejściowych (c), wód przybrzeżnych (d) i wód morskich (e) w okresie sprawozdawczym 2016–2019



Rys. 4: Odsetek stacji monitorowania wód powierzchniowych (wszystkie kategorie) w stanie eutroficznym na poziomie NUTS2 w okresie sprawozdawczym 2016–2019

Flagowe osiągnięcie 2: Konferencja „Our Baltic" (Nasz Bałtyk)
Biorąc pod uwagę bardzo poważny problem eutrofizacji, który dotyczy 97 % Morza Bałtyckiego, w dniu 28 września 2020 r., przy okazji zorganizowanej pod auspicjami komisarza Sinkevičiusa konferencji „Our Baltic" (Nasz Bałtyk), ministrowie rolnictwa, rybołówstwa i środowiska państw członkowskich z regionu Morza Bałtyckiego zobowiązali się we wspólnej deklaracji politycznej do zwiększenia starań na rzecz osiągnięcia dobrego stanu środowiska Morza Bałtyckiego poprzez zmniejszenie kluczowych presji, a w szczególności obciążenia składnikami biogennymi.
W deklaracji tej odniesiono się do dyrektywy azotanowej jako najważniejszego narzędzia zapewniającego osiągnięcie tego dobrego stanu środowiska. Wzywa się w niej państwa członkowskie do zmiany, w stosownych przypadkach, wyznaczenia strefy narażonej na zanieczyszczenia azotanami. Wzywa się w niej również do zmiany środków przewidzianych w programach działania.

4. WYZNACZANIE OBSZARÓW ZANIECZYSZCZONYCH[26]

Państwa członkowskie muszą zidentyfikować zanieczyszczone obszary i wyznaczyć je jako strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami, aby zastosować tam obowiązkowe środki. Zamiast wyznaczenia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami mogą zdecydować się na zastosowanie swojego programu działania na całym swoim terytorium. Takie podejście wybrały Austria, Dania, Finlandia, Niemcy, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska, Rumunia, Słowenia i Belgia (tylko Flandria). W Zjednoczonym Królestwie takie podejście wybrała również Irlandia Północna.

[26] Tabele 45 i 46 oraz mapy 44 i 45 w dokumencie roboczym służb Komisji.

Niektóre państwa członkowskie definiują również dodatkowe rodzaje stref (np. „gorące miejsca” lub „obszary czerwone”) objętych wzmocnionymi środkami ze względu na lokalny wyższy poziom zanieczyszczenia lub z powodu bliskości punktów poboru wody do spożycia. Może to dotyczyć zarówno państw członkowskich wyznaczających strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami, jak i tych, które wybrały podejście ukierunkowane na całe terytorium.

W latach 2012–2015 i 2016–2019 całkowita powierzchnia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami (z uwzględnieniem państw członkowskich, które stosują podejście ukierunkowane na całe terytorium) zwiększyła się o 14,4 %.

Z przekazanych przez państwa członkowskie danych na temat jakości wód wynika jednak, że istnieją obszary o zanieczyszczeniu lub potencjalnym zanieczyszczeniu wody, których nie włączono do strefy narażonej na zanieczyszczenia azotanami. W Bułgarii, na Cyprze, w Hiszpanii, Estonii, na Łotwie i w Portugalii istnieje bardzo duża liczba gorących miejsc, których nie włączono do strefy narażonej na zanieczyszczenia azotanami.

W niektórych państwach członkowskich, takich jak Bułgaria, Hiszpania, Węgry, Włochy i Słowacja, strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami są czasami bardzo niewielkimi obszarami, które nie obejmują całej zlewni, przez co wyznaczanie stref jest bardzo fragmentaryczne, a programy działania są mniej skuteczne.

Pomimo tego, co nakazuje prawo, zauważono, że eutrofizacja nie jest w wystarczającym stopniu uwzględniana przy identyfikacji i wyznaczaniu obszarów zanieczyszczonych. Komisja oczekuje, że wszystkie państwa członkowskie pilnie usuną to niedociągnięcie, aby zapewnić odpowiednie i skuteczne wyznaczenie stref narażonych na zanieczyszczenie azotanami.

5. DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W TYM ZAKRESIE

Programy działania mają zastosowanie w obrębie strefy narażonej na zanieczyszczenia azotanami lub do całego terytorium. Muszą być aktualizowane co najmniej raz na cztery lata. Kilka państw członkowskich przyjęło programy działania również na szczeblu regionalnym.

Środki przewidziane w programach działania powinny zapewniać zrównoważone nawożenie, tj. aby nawozy, a w szczególności nawozy azotowe, były stosowane z najwyższą efektywnością, minimalizując straty azotanów w środowisku, a tym samym zmniejszając zanieczyszczenie i zapobiegając mu. Coraz więcej państw członkowskich (17 w omawianym okresie sprawozdawczym) wprowadza również środki związane z nawożeniem fosforem, co jest konieczne, gdy straty fosforu prowadzą do eutrofizacji wód.

Od 2012 r. państwa członkowskie mają dostęp do zaleceń naukowych i technicznych dotyczących ustanawiania programów działania dla wszystkich rodzajów środków[27].

W okresie sprawozdawczym 2016–2019 większość państw członkowskich przyjęła nowe lub zmienione programy działania. Nadal potrzebne są aktualizacje w przypadku Belgii (Walonia), Cypru, Finlandii i Rumunii.

[27] Zalecenia dotyczące ustanawiania programów działania na mocy dyrektywy 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (2012).

Flagowe osiągnięcie 3 – System informacyjny programu działania w zakresie azotanów (Nitrate Action Programme Information system – NAPINFO)
Komisja udostępniła publicznie jedyne w swoim rodzaju zestawienie wszystkich podejść i środków zastosowanych przez wszystkie państwa członkowskie w programach działań na mocy dyrektywy 91/676/EWG[28]. Ta bardzo obszerna baza danych, opracowana we współpracy z państwami członkowskimi, zawiera również analizę potencjału tych środków w kontekście rozwiązania problemu zanieczyszczenia związkami biogennymi[29].

Analiza zawarta w sprawozdaniu na temat NAPINFO wykazała znaczne zróżnicowanie programów działania pod względem wdrożonych środków oraz poziomu ich ambicji. Państwa członkowskie mogą uczyć się od siebie nawzajem, w szczególności w przypadku podobnych warunków regionalnych (klimat, gleba). Wymianę najlepszych praktyk, którą umożliwia ta baza danych, należy wykorzystać do optymalizacji programów działania.

20 państw członkowskich przekazało prognozy dotyczące jakości wód, z czego 9 prognozowało dalsze obniżenie stężeń azotanów w wodach gruntowych i powierzchniowych, 6 – tendencję negatywną, a 5 – *status quo*. Należy zauważyć, że w dyrektywie nałożono na państwa członkowskie wymóg podjęcia działań zapobiegawczych, w przypadku gdy jakość wód nie zmienia się i nie ulega poprawie. Komisja zachęca wszystkie państwa członkowskie do korzystania z prognoz dotyczących jakości wód i ich przedstawiania, aby należycie zapobiegać ryzyku dalszego zanieczyszczenia wód.

Państwa członkowskie często zauważają, że skutki zmiany klimatu utrudniają przewidywanie jakości wód powierzchniowych i gruntowych w przyszłości. Niespodziewane susze w całej Europie w latach 2018 i 2019 doprowadziły do zmniejszenia wydajności upraw, ale również zwiększyły zanieczyszczenie związkami biogennymi. Zmiana klimatu jest również przyczyną występowania okresów charakteryzujących się znacznie wyższymi opadami, które mogą doprowadzić do akumulacji gruntów nasyconych wodą, powodzi oraz wysokiego ryzyka strat składników biogennych.

Obecne programy działania mogą jeszcze nie uwzględniać tego ryzyka i mogą nie być skuteczne w ograniczaniu strat składników pokarmowych podczas suszy lub powodzi oraz po ich zakończeniu. Komisja nalega, aby państwa członkowskie uwzględniły te prognozy i założenia w przeglądzie programów działania, stosując zasadę ostrożności.

6. OGRANICZENIE WYKORZYSTYWANIA OBORNIKA NA OBSZARACH ZANIECZYSZCZONYCH

Jeden z najważniejszych przepisów dyrektyw stanowi, że na obszarach, na których obowiązują programy działania, rolnicy nie mogą rozprowadzać na swoich polach więcej niż 170 kg na hektar azotu pochodzącego z obornika rocznie. Ograniczenie to ma zastosowanie w całej UE, wszędzie tam, gdzie woda jest już zanieczyszczona lub istnieje ryzyko jej zanieczyszczenia, niezależnie od warunków klimatycznych i glebowych oraz uprawianych roślin.

Warunki uprawy w zimniejszych regionach północnych mogą być jednak inne niż w łagodnym zachodnim regionie atlantyckim lub w porównaniu z gorącymi

28 https://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/studies.html
29 https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/wikis/spaces/viewspace.action?key=NAPINFO

i suchymi warunkami w regionie Morza Śródziemnego. Z tego względu w dyrektywie azotanowej przewiduje się możliwość zastosowania wyższej ilości azotu na hektar rocznie. Niezwykle ważne jest podkreślenie, że odstępstwa takie może przyznać wyłącznie pod warunkiem, że ilości, których dotyczy odstępstwo, nie przeszkodzą w osiągnięciu celów dyrektywy w zakresie jakości wód. Aby skorzystać z odstępstwa od pułapu 170 kg/ha, państwo członkowskie musi wystąpić z wnioskiem o przyznanie odstępstwa i wykazać za pomocą dowodów naukowych, że w przypadku określonych upraw stosowanie w warunkach lokalnych wyższych ilości azotu w żaden sposób nie wpłynie negatywnie na jakość wód.

Możliwość stosowania większej ilości obornika przyznaje się w drodze decyzji Komisji, w której określa się rodzaje gospodarstw oraz ustanawia bardziej rygorystyczne warunki rolnośrodowiskowe. Decyzje te przyjmowane są po uzyskaniu pozytywnej opinii państw członkowskich zasiadających w Komitecie ds. Azotanów[30], który pomaga Komisji we wdrażaniu dyrektywy.

W okresie sprawozdawczym przyznano odstępstwa następującym państwom członkowskim: Belgii (w odniesieniu do regionu Flandrii), Danii, Irlandii, Włochom, w odniesieniu do regionów Lombardii i Piemontu (wygasło w grudniu 2019 r. i nie zostało odnowione) oraz Niderlandom. Jeżeli chodzi o Zjednoczone Królestwo, decyzja dotycząca Anglii, Szkocji i Walii straciła moc w grudniu 2016 r. i przyznano nowe odstępstwo w odniesieniu do Irlandii Północnej (ważne przez cały okres sprawozdawczy).

7. DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ KOMISJĘ W CELU ZAPEWNIENIA ZGODNOŚCI

Komisja prowadzi stały dialog z państwami członkowskimi, aby zapewnić pełną zgodność z dyrektywą. Dialog ten koncentruje się na treści programów działania, potrzebie wprowadzenia dodatkowych środków, nowego lub zmienionego sposobu wyznaczania stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami oraz wzmocnionego monitorowania jakości wody. Komisja bierze przy tym pod uwagę również wymogi dotyczące jakości wód zgodnie z ramową dyrektywą wodną oraz dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej, a także zagrożenia związane z emisjami amoniaku z nawozów, regulowane na mocy dyrektywy w sprawie redukcji krajowych emisji[31].

W okresie sprawozdawczym toczyło się 10 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec następujących państw członkowskich:

– Belgii: Walonii – w sprawie programu działania w zakresie azotanów, Flandria – w sprawie warunków odstępstwa;

– Bułgarii (zakończone w 2018 r.);

– Estonii (zakończone w 2017 r.);

– Francji – w sprawie wyznaczenia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami (zakończone w 2019 r.);

– Niemiec – w sprawie programu działania;

30 https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C11400/consult?lang=pl

31 Dyrektywa (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych.

– Grecji – w sprawie wyznaczenia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami oraz programów działania (zakończone w 2020 r.);

– Włoch – w sprawie stabilności sieci monitorowania, wyznaczenia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami oraz programów działania;

– Polski – w sprawie wyznaczenia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami oraz programów działania (zakończone w 2018 r.);

– Słowacji – w sprawie monitorowania jakości wody oraz programu działania w zakresie azotanów (zakończone w 2019 r.) oraz

– Hiszpanii – w sprawie stabilności sieci monitorowania, wyznaczenia stref narażonych na zanieczyszczenia azotanami oraz programów działania w zakresie azotanów.

8. WKŁAD WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Ostatnia reforma wspólnej polityki rolnej przewiduje narzędzia służące ograniczeniu zanieczyszczenia związkami biogennymi.

Nowa zwiększona warunkowość ustanawia obowiązki w zakresie bardziej ambitnych i zrównoważonych zobowiązań w dziedzinie rolnictwa poprzez normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC)[32] oraz wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, przy czym te ostatnie obejmują zgodność z dyrektywą azotanową i ramową dyrektywą wodną.

Ponadto nowe ekoprogramy otrzymają wsparcie finansowe w celu wynagradzania rolników, którzy przyjmują praktyki dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wykraczające poza obowiązkowy poziom warunkowości umożliwiający zrealizowanie ambitnych celów Zielonego Ładu.

W zaleceniach dotyczących planów strategicznych WPR Komisja zwróciła się do 26 państw członkowskich o podjęcie działań mających na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia związkami biogennymi.

W ramach usług doradczych dla rolników rolnicy będą otrzymywać informacje o innowacjach, badaniach naukowych, praktykach i technologiach w celu zapewnienia między innymi ekologicznego rolnictwa, w tym zmniejszenia straty składników pokarmowych.

9. WNIOSKI

W ciągu ostatnich 30 lat wdrażanie i egzekwowanie przepisów dyrektywy azotanowej ograniczyło straty składników pokarmowych w rolnictwie. Dowody pozwalają stwierdzić, że bez dyrektywy poziom zanieczyszczenia wód w UE byłby znacznie wyższy.

Dane dotyczące stężenia azotanów na poziomie UE pokazują, że jakość wód gruntowych poprawiła się od czasu przyjęcia dyrektywy, jednak od 2012 r. dalsza poprawa postępuje bardzo powoli. Można to zinterpretować w taki sposób, że osiągnięto już cele łatwe do zrealizowania, a teraz potrzebne są daleko idące środki, aby poprawić pozytywną tendencję. Wysoki odsetek stacji monitorowania wód gruntowych nadal wykazuje poziomy przekraczające maksymalną wartość 50 mg

[32] W szczególności GAEC 4 – Ustanowienie stref buforowych wzdłuż cieków wodnych.

azotu/l na Malcie, w Niemczech, Luksemburgu, Hiszpanii, Portugalii i Belgii (region Flandrii).

Monitorowanie jakości wód w państwach członkowskich poprawiło się pod względem oceny eutrofizacji, jak również w odniesieniu do wód słonych. Eutrofizacja stanowi poważny problem w przypadku wszystkich rodzajów wód powierzchniowych, ponieważ nadal dotyka silnie wód śródlądowych, przejściowych, przybrzeżnych i morskich. Do państw członkowskich, które wyróżniają się dużą ilością wód eutroficznych, należą: Republika Czeska, Finlandia, Dania, Luksemburg, Belgia, Niemcy, Łotwa i Polska.

Pomimo znacznych starań ze strony większości państw członkowskich i rolników, którzy odpowiednio opracowali i zastosowali środki ograniczające straty azotanów w wodach, z danych dotyczących jakości wód wynika, że poziom wdrożenia i egzekwowania przepisów jest nadal niewystarczający, aby osiągnąć cele dyrektywy, 30 lat po jej przyjęciu i pomimo pewnych postępów:

– Niektóre państwa członkowskie odnotowują złą jakość wód na całym swoim terytorium oraz systemowy problem z zarządzaniem stratami składników pokarmowych w rolnictwie: Belgia (region Flandrii), Republika Czeska, Dania, Niemcy, Finlandia, Węgry, Łotwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Polska i Hiszpania.

– W niektórych państwach członkowskich istnieją gorące miejsca, w których nie zajęto się odpowiednio problemem zanieczyszczenia: Bułgaria, Cypr, Estonia, Francja, Włochy, Portugalia i Rumunia.

Niektóre państwa członkowskie muszą zatem pilnie podjąć dodatkowe działania, aby osiągnąć cele dyrektywy azotanowej, w szczególności Belgia, Republika Czeska, Luksemburg, Hiszpania, Niderlandy i Niemcy, które są najbardziej oddalone od tych celów.

Bardziej szczegółowe wnioski i zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich przedstawiono w arkuszach informacyjnych dotyczących poszczególnych państw.

Chociaż nie wyznaczono terminu na osiągniecie celów dyrektywy azotanowej w zakresie jakości wód, określone w ramowej dyrektywie wodnej cele dotyczące dobrego stanu ekologicznego i chemicznego powinny zostać osiągnięte najpóźniej do 2027 r., a z obserwowanych tendencji dotyczących jakości wód wynika, że nie będzie to możliwe bez drastycznych zmian stosowanych środków.

Komisja zintensyfikuje swoje działania mające na celu poprawę wdrażania i egzekwowania przepisów dyrektywy, aby odpowiadały one jej celom. Jest to niezbędny warunek osiągnięcia celu ograniczenia strat składników pokarmowych o 50 % do 2030 r., który został wyznaczony w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu.

10. DALSZE DZIAŁANIA

W 2022 r. Komisja opracuje plan zintegrowanej gospodarki składnikami odżywczymi[33] w oparciu o plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń[34]. Pomoże to skoordynować działania i będzie miało na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia związkami biogennymi u źródła, określenie redukcji ładunku

[33] Strategia na rzecz bioróżnorodności oraz strategia „Od pola do stołu”.

[34] Należy dodać odesłanie do komunikatu.

substancji biogennych potrzebnych do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie substancji biogennych, stymulowanie rynków bezpiecznych i zrównoważonych odzyskanych substancji biogennych oraz zwiększenie zrównoważoności sektora produkcji zwierzęcej.

Poczyniono znaczne postępy w zakresie rozwoju technologii przetwarzania obornika. Odzyskany azot, który zastępuje nawozy nieorganiczne, zmniejsza emisje CO_2, natomiast odzyskane fosforany zmniejszają zależność od przywozu fosforytu, a pozostałe frakcje organiczne mogą być wykorzystywane na lokalnych polach. Najbardziej zaawansowane technologie nie są jednak jeszcze powszechnie stosowane i istnieje szereg barier ekonomicznych wynikających z wysokich kosztów tych procesów, kosztów transportu oraz częstej konieczności płacenia rolnikom za stosowanie tych produktów na ich polach. Ponadto maksymalny poziom azotu pochodzącego z obornika, który można stosować zgodnie z dyrektywą azotanową, obejmuje również obornik w formie przetworzonej.

W lipcu 2022 r. nowe rozporządzenie w sprawie produktów nawozowych[35] rozszerzy zakres obowiązującego rozporządzenia w sprawie produktów nawozowych[36] z nawozów całkowicie nieorganicznych na nawozy organiczno-mineralne i organiczne, torując drogę dla wprowadzania takich przetworzonych nawozów organicznych do obrotu na rynku wewnętrznym UE.

Flagowe osiągnięcie 4 – „Azot odzyskany z obornika” (REcovered Nitrogen from manURE: RENURE)

W planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym[37] promuje się recykling substancji biogennych z obornika i innych źródeł organicznych w celu zastąpienia nawozów chemicznych, których produkcja wiąże się z przeszkodami dla zarządzania zasobami w przypadku azotu[38] lub skutkami dla środowiska w przypadku fosforu[39].

Chociaż z jednej strony nawozy organiczne zwiększają zawartość węgla organicznego w glebie oraz jej żyzność, z drugiej strony mogą one uwalniać do środowiska więcej substancji biogennych niż nawozy nieorganiczne, stwarzając tym samym większe ryzyko zanieczyszczenia wody i powietrza. Największym wyzwaniem jest zatem uzyskanie substancji biogennych z recyklingu, które minimalizują straty w środowisku.

Wspólne Centrum Badawcze Komisji zakończyło badania[40] nad azotem odzyskanym z obornika i zaproponowało kryteria jego bezpiecznego stosowania powyżej progu ustanowionego w dyrektywie azotanowej w podobny sposób, jak w przypadku nawozów nieorganicznych. Materiały, o których mowa, określa się jako RENURE od „REcovered Nitrogen from manURE” (azot odzyskany z obornika). Komisja rozważa obecnie możliwości wdrożenia tego kryterium w obowiązujących ramach prawnych.

35 Rozporządzenie (UE) 2019/1009 ustanawiające przepisy dotyczące udostępniania na rynku produktów nawozowych UE, Dz.U. L 170 z 25.6.2019, s. 1.

36 Rozporządzenie (WE) nr 2003/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. w sprawie nawozów.

37 Komunikat Komisji „Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy”, COM(2020) 98 final.

38 Fosfor figuruje w wykazie unijnych surowców krytycznych.

39 Proces oparty na metodzie Habera i Boscha wykorzystywany w produkcji azotowych nawozów mineralnych odpowiada obecnie za jedną z największych na świecie konsumpcję energii i emisję gazów cieplarnianych i jest odpowiedzialny za 1,2 % globalnej antropogenicznej emisji CO_2

40 Badanie dotyczące technicznych propozycji bezpiecznego stosowania przetworzonego obornika powyżej progu ustanowionego dla stref narażonych na zanieczyszczenie azotanami w dyrektywie, JRC (2020).

Finansowanie może być udostępnione w ramach WPR, pomocy państwa i INTERREG[41] ale również poprzez elementy transformacji ekologicznej w ramach krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności, z wyjaśnieniem w jaki sposób przyczyniają się one do osiągnięcia celów środowiskowych ustanowionych na szczeblu UE[42].

W ramach unijnego programu w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”[43] zainwestowano w liczne projekty[44] w zakresie zarządzania substancjami biogennymi, które obecnie dostarczają i wdrażają swoje wyniki i innowacje. Program „Horyzont Europa”[45] zapewni również wsparcie finansowe na rzecz badań naukowych i innowacji w dziedzinie zintegrowanego podejścia do zarządzania substancjami biogennymi i ich odzyskiwania oraz ochrony wód.

Nawet jeśli rozważane są nowe inicjatywy mające na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia związkami biogennymi i dostępne są środki finansowe, należy podjąć pierwsze niezbędne działania mające na celu rozwiązanie problemu zanieczyszczenia związkami biogennymi pochodzącymi z rolnictwa i zapobieganie temu zjawisku poprzez osiągnięcie wyższego poziomu zgodności z dyrektywą azotanową. Jest to zgodne z zawartymi w Traktacie UE zasadami działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i zasadą „zanieczyszczający płaci”[46].

41 https://www.interregeurope.eu/

42 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

43 https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020

44 https://cordis.europa.eu/

45 https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en

46 Art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.