KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 204 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące doświadczeń zgromadzonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do realizacji celów krajowych wyznaczonych w ich krajowych planach działania oraz postępów we wdrażaniu dyrektywy 2009/128/WE w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów

1. WPROWADZENIE

Unia Europejska stosuje jeden z najbardziej rygorystycznych – o ile nie najbardziej rygorystyczny na świecie – system zezwoleń na wprowadzanie pestycydów do obrotu i kontroli pestycydów[1]. Dyrektywa 2009/128/WE[2] w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów (dyrektywa w sprawie zrównoważonego stosowania), rozporządzenie (WE) nr 1107/2009[3], rozporządzenie (WE) nr 396/2005[4], rozporządzenie (UE) 2017/625 [5] oraz rozporządzenie (WE) nr 1185/2009[6] zapewniają podstawę prawną dla bezpiecznego i zrównoważonego stosowania pestycydów w Unii Europejskiej.

Celem przedmiotowych ram w zakresie pestycydów jest ograniczenie do minimum wpływu pestycydów na zdrowie ludzi i na środowisko dzięki zmniejszeniu zależności od stosowania pestycydów oraz poprzez zwiększenie wykorzystania pestycydów niechemicznych, których stosowanie wiąże się z niskim ryzykiem.

W dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania przewidziano szereg działań służących osiągnięciu zrównoważonego korzystania z pestycydów poprzez zmniejszenie zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów i ograniczenie związanego z ich stosowaniem wpływu na zdrowie ludzi i na środowisko. Jednym z jej kluczowych elementów jest wdrożenie integrowanej ochrony roślin i propagowanie stosowania alternatywnych podejść lub technik, aby zmniejszyć zależność od stosowania pestycydów. Aktualna i przyszła

---

[1] W kontekście niniejszego sprawozdania termin „pestycyd" odnosi się do środków ochrony roślin zdefiniowanych w art. 3 pkt 10 lit. a) dyrektywy 2009/128/WE.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE z dnia 21 października 2009 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów, *Dz.U. L 309 z 24.11.2009, s. 71*.

[3] 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*.

[4] Rozporządzenie (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego oraz na ich powierzchni, zmieniające dyrektywę Rady 91/414/EWG, *Dz.U. L 70 z 16.3.2005, s. 1*.

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych), *Dz.U. L 95 z 7.4.2017, s. 1*.

[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1185/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie statystyk dotyczących pestycydów, *Dz.U. L 324 z 10.12.2009, s. 1*.

wspólna polityka rolna (WPR) obejmuje szereg instrumentów wspierających wdrożenie integrowanej ochrony roślin przez użytkowników[7].
Dyrektywa w sprawie zrównoważonego stosowania opiera się w przeważającej mierze na działaniach, które mają być podejmowane na szczeblu państw członkowskich, z uwagi na stopień zróżnicowania sektora rolnictwa w UE. Zgodnie z przepisami tej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do opracowania krajowych planów działania, w których wyznaczą swoje cele ilościowe, środki i harmonogramy. Pełne wdrożenie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania ograniczyłoby zagrożenie dla zdrowia ludzi i dla środowiska oraz pozwoliłoby zmniejszyć zależność od stosowania pestycydów.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania Komisja jest zobowiązana do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania dotyczącego doświadczeń zgromadzonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do realizacji celów krajowych w ich krajowych planach działania na potrzeby realizacji celów tej dyrektywy. Ponadto zgodnie z art. 16 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania Komisja jest zobowiązana do regularnego przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z postępów w zakresie wprowadzania dyrektywy. Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone w celu spełnienia tych wymogów w zakresie sprawozdawczości.

Poziom świadomości opinii publicznej w kwestii zrównoważonej produkcji żywności – której istotny element stanowi zrównoważone stosowanie pestycydów – wzrasta, co znalazło odzwierciedlenie w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030[8] Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz w opracowanym przez Komisję Europejską dokumencie otwierającym debatę zatytułowanym „W kierunku zrównoważonej Europy 2030”[9]. Świadomość tego zagadnienia znalazła potwierdzenie w europejskiej inicjatywie obywatelskiej z 2017 r.[10], w ramach której Komisję wezwano m.in. do wyznaczenia obowiązkowych celów w zakresie

[7] Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.
Rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
Rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej.
COM(2018) 392 Wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR).

[8] Dostępna na stronie internetowej: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

[9] Dostępny na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/commission/files/reflection-paper-towards-sustainable-europe_en

[10] Dostępna na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002

ograniczania stosowania pestycydów na terytorium całej Unii Europejskiej. W odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską[11] Komisja zobowiązała się do wykorzystania niniejszego sprawozdania jako okazji do ocenienia, czy poczyniono wystarczające postępy w dążeniu do ograniczenia zagrożeń związanych z korzystaniem z pestycydów. Jeżeli wspomniane postępy okazałyby się niewystarczające, Komisja zobowiązała się do rozważenia możliwości wyznaczenia ogólnounijnego obowiązkowego celu w zakresie ograniczania ryzyka związanego z korzystaniem z pestycydów.

Ponadto Trybunał Obrachunkowy opublikował niedawno sprawozdanie pt. „Zrównoważone stosowanie środków ochrony roślin”[12], w którym oceniono, czy działania podejmowane przez Komisję i państwa członkowskie doprowadziły do ograniczenia zagrożeń związanych z korzystaniem z pestycydów oraz czy w obowiązujących przepisach przewidziano skuteczne zachęty przyczyniające się do zmniejszania zależności od pestycydów. W sprawozdaniu tym skierowano do Komisji szereg zaleceń, m.in. zalecenie przekształcenia zasad integrowanej ochrony roślin w praktyczne kryteria oraz udoskonalenia danych statystycznych na temat pestycydów i zharmonizowanych wskaźników.

Obecnie w ramach ekosystemów rolnych zaobserwować można spadek różnorodności biologicznej znajdujący odzwierciedlenie w zmniejszeniu liczebności ptaków krajobrazu rolniczego oraz uszczupleniu populacji owadów na części terytorium UE. Stwierdzono, że stosowanie pestycydów jest jedną z istotnych przyczyn tego zjawiska.

Komisja dąży do rozwiania obaw społecznych związanych ze zrównoważonością w ramach Europejskiego Zielonego Ładu[13], a w szczególności w ramach strategii „od pola do stołu” i unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030. W ramach wspomnianych inicjatyw propagowane będą zdrowe ekosystemy i różnorodność biologiczna, bardziej zrównoważone systemy produkcji żywności oraz zdrowszy sposób odżywiania, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilnych źródeł dochodów dla rolników oraz odżywczych produktów wysokiej jakości dla konsumentów. Należy podkreślić, że realizacja opisanych ambicji będzie się wiązać z koniecznością zastosowania innowacyjnych technik.

Niniejsze sprawozdanie opracowano na podstawie następujących źródeł informacji:

- 15 zgłoszonych Komisji do dnia 31 marca 2019 r. krajowych planów działania, które poddano przeglądowi, dostępnych w angielskiej wersji językowej[14];

[11] Dostępna na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/PL/C-2017-8414-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF

[12] Dostępne na stronie internetowej: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_PL.pdf

[13] COM(2019) 640 final, Europejski Zielony Ład.

[14] Belgia, Republika Czeska, Dania, Irlandia, Hiszpania, Francja, Cypr, Litwa, Luksemburg, Malta, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia i Finlandia.

- odpowiedzi na pismo Komisji do każdego z państw członkowskich wystosowane w październiku 2017 r., w którym Komisja zwróciła uwagę na konkretne niedociągnięcia w pierwotnych wersjach krajowych planów działania tych państw;
- wyniki audytów przeprowadzonych przez Komisję w czterech państwa członkowskich w 2018 r.[15] oraz w siedmiu państwach członkowskich w 2019 r.[16] w celu ocenienia ogólnych postępów we wdrażaniu przepisów dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania;
- odpowiedzi na pismo Komisji wystosowane do czterech państw członkowskich[17] w październiku 2018 r., w którym udzielono wyjaśnień dotyczących konkretnych niedociągnięć w pierwotnych wersjach krajowych planów działania tych państw;
- odpowiedzi 24 państw członkowskich[18] przekazane w ramach przeprowadzonego przez Komisję w grudniu 2018 r. badania dotyczącego przeglądu ich wstępnych krajowych planów działania;
- informacje przekazane przez państwa członkowskie w trakcie organizowanych przez Komisję posiedzeń grupy roboczej ds. dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania;
- wyniki wskaźnika monitorowania zgodności opracowanego przez Komisję w celu ilościowego określenia postępów poczynionych przez państwa członkowskie we wdrażaniu każdego artykułu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania (załącznik). Wskaźnik monitorowania zgodności umożliwia pomiar poziomu zgodności w odniesieniu do każdego artykułu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania na poziomie Unii Europejskiej w oparciu o powyższe źródła informacji i bezpośrednią komunikację z państwami członkowskimi.

Na portalu internetowym Komisji poświęconym dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania można uzyskać dostęp do wszystkich krajowych planów działania, zarówno w pierwotnej, jak i zmienionej wersji (https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/nap_en). Wszystkie sprawozdania z audytu są dostępne pod adresem http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/.

2. KRAJOWE PLANY DZIAŁANIA

Zgodnie z art. 4 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania państwa członkowskie były zobowiązane do przekazania swoich krajowych planów działania Komisji i innym państwom członkowskim do dnia 26 listopada 2012 r. We wspomnianych krajowych planach

[15] Bułgaria, Hiszpania, Francja i Węgry.
[16] Irlandia, Grecja, Cypr, Austria, Litwa, Portugalia i Rumunia.
[17] Cypr, Luksemburg, Malta i Rumunia.
[18] Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

działania należało ustalić cele ilościowe, środki i harmonogramy zmierzające do zmniejszenia zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów i wpływu ich stosowania na zdrowie ludzi i na środowisko. Państwa członkowskie zostały również zobowiązane do poddawania swoich krajowych planów działania przeglądowi przynajmniej co pięć lat.

Ponad dwie trzecie państw członkowskich nie wywiązało się z obowiązku poddania swojego pierwotnego krajowego planu działania przeglądowi w wyznaczonym w obowiązujących przepisach terminie pięciu lat.

Osiem państw członkowskich poddało swój pierwotny krajowy plan działania przeglądowi w terminie pięciu lat[19]. Siedem państw członkowskich przyjęło nowe krajowe plany działania po dokonaniu pierwszego przeglądu, podczas gdy Niemcy nie wprowadziły żadnych istotnych zmian, ponieważ uznały, że ich pierwotny krajowy plan działania zapewnia dostateczną elastyczność. Według stanu na dzień publikacji niniejszego sprawozdania kolejne trzynaście państw członkowskich[20] poddało swoje pierwotne krajowe plany działania przeglądowi, przy czym państwa te nie wywiązały się z obowiązku dokonania takiego przeglądu w wyznaczonym terminie pięciu lat. Pozostałe siedem państw członkowskich nie poddało swoich pierwotnych krajowych planów działania przeglądowi.

Tylko nieznaczna mniejszość państw członkowskich zidentyfikowała konkretne przykłady przydatnych celów i wskaźników w rezultacie przeglądu swojego pierwotnego krajowego planu działania.

Trzy państwa członkowskie[21] wyznaczyły przydatne cele w wyniku przeglądu swoich pierwotnych krajowych planów działania. Niemcy ustanowiły cel zakładający zmniejszenie potencjalnego ryzyka dla środowiska o 30 % do 2023 r. w stosunku do średniego poziomu bazowego dla lat 1996–2005. Dania wyznaczyła cele zakładające obniżenie wskaźnika obciążenia pestycydami[22] o 40 % oraz zmniejszenie obciążenia wywoływanego substancjami wzbudzającymi szczególnie duże obawy o 40 % do końca 2015 r. w porównaniu z poziomem z 2011 r. Z kolei Francja wyznaczyła cel zakładający zmniejszenie wykorzystania środków ochrony roślin o 25 % do 2020 r. oraz o 50 % do 2025 r. w porównaniu z poziomem z 2015 r.

Niektóre państwa członkowskie wskazały w swoich pierwotnych krajowych planach działania, że pomocne może się okazać wyznaczenie celów w zakresie szkolenia operatorów i w zakresie testowania sprzętu do aplikacji pestycydów (zwanych dalej „celami opartymi na

[19] Belgia, Dania, Niemcy, Hiszpania, Francja, Litwa, Luksemburg i Austria.

[20] Republika Czeska, Estonia, Irlandia, Cypr, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Finlandia i Szwecja.

[21] Dania, Niemcy i Francja.

[22] W duńskim krajowym planie działania wskaźnik obciążenia pestycydami określono jako wskaźnik całkowitego potencjalnego obciążenia dla zdrowia i dla środowiska, który ustala się na podstawie danych dotyczących sprzedaży, uwzględniając właściwości pestycydów istotne z punktu widzenia ich wpływu na środowisko i na zdrowie.

stopniu zgodności"). Choć tego rodzaju cele bazują na wymogach prawnych, w opinii tych państw wyznaczenie takiego celu w ich krajowym planie działania przyczyniło się do podkreślenia wagi zgodności z przepisami dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania w tych dziedzinach.

Trzy państwa członkowskie[23] zwróciły uwagę na przydatne wskaźniki w zakresie ograniczania zagrożeń przy dokonywaniu przeglądu swoich pierwotnych krajowych planów działania. Wspomniane wskaźniki to wskaźnik ryzyka SYNOPS[24] w Niemczech, wskaźnik obciążenia pestycydami w Danii oraz wskaźnik zagrożenia dla zdrowia i dla środowiska w Szwecji[25]. Inne państwa członkowskie zwróciły uwagę na miary – w odróżnieniu od wskaźników – które uznały za przydatne. Obejmowały one liczbę jednostek dawkowania[26], pozostałości substancji czynnych w żywności, stwierdzone stężenie substancji czynnych w wodzie, liczbę przeszkolonych osób oraz ilości środków ochrony roślin wprowadzonych do obrotu.

Ponieważ większość państw członkowskich nie odniosła się w swoich poddanych przeglądowi krajowych planach działania do niedociągnięć zidentyfikowanych przez Komisję w pierwotnych planach, większość zmienionych krajowych planów działania cechuje brak ambicji oraz brak dalekosiężnych, opartych na wynikach celów służących ograniczeniu ryzyka związanego ze środkami ochrony roślin oraz zmniejszeniu zależności od środków ochrony roślin.

Spośród 15 poddanych przeglądowi krajowych planów działania zgłoszonych Komisji do dnia 31 marca 2019 r. 13[27] koncentrowało się na ograniczaniu ryzyka, podczas gdy krajowe plany działania zgłoszone przez Francję i Luksemburg koncentrowały się na ogólnym ograniczaniu stosowania środków ochrony roślin rozumianym jako metoda ograniczania ryzyka.

Zaledwie trzy państwa członkowskie[28] wyznaczyły jasno określone, ambitne, oparte na wynikach cele zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Dania ustanowiła wartość docelową wskaźnika obciążenia pestycydami na poziomie 1,96, podtrzymując tym samym cel wyznaczony w swoim pierwotnym krajowym planie działania.

[23] Dania, Niemcy i Szwecja.

[24] Wskaźnik ryzyka SYNOPS to model służący do oceny potencjalnego ryzyka dla środowiska związanego z korzystaniem ze środków ochrony roślin https://www.nap-pflanzenschutz.de/en/practice/assessment-of-pesticide-use/risk-analysis-synops/

[25] Wskaźnik ten został opisany w szwedzkim krajowym planie działania dostępnym pod adresem: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_nap_swe_en.pdf

[26] Liczbę jednostek dawkowania oblicza się na podstawie danych dotyczących sprzedaży – odpowiada ona średniej liczbie przypadków zastosowania środków ochrony roślin w skali roku w odniesieniu do wszystkich upraw na szczeblu krajowym we Francji https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-le-nodu

[27] Belgia, Republika Czeska, Dania, Irlandia, Hiszpania, Cypr, Litwa, Malta, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia i Finlandia.

[28] Dania, Francja i Luksemburg.

Francja wyznaczyła cel zakładający zmniejszenie wykorzystania środków ochrony roślin o 25 % do 2020 r. i o 50 % do 2025 r. bez wywierania niekorzystnego wpływu na dochody gospodarstw rolnych. Ponadto Luksemburg wyznaczył ambitny cel zakładający zmniejszenie wykorzystania środków ochrony roślin o 50 % do 2030 r.

Inne państwa członkowskie wyznaczyły albo cele oparte na działaniach, albo cele oparte na stopniu zgodności. Polska ustanowiła wskaźnik[29] oparty na stopniu zgodności z określonymi wymogami przewidzianymi w rozporządzeniu (WE) nr 1107/2009, np. korzystanie z zatwierdzonych środków ochrony roślin, a także z określonymi wymogami przewidzianymi w dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania, np. wymóg przeszkolenia użytkowników profesjonalnych, a także wyznaczyła ambitny cel oparty na rezultatach stosowania tego wskaźnika. Choć zarówno Hiszpania, jak i Belgia wyznaczyły jasno określone cele, wszystkie z nich koncentrują się na konkretnych sektorach i odnoszą się do działań, np. liczba kampanii informacyjnych w roku lub liczba gospodarstw demonstracyjnych do utworzenia, a nie na wpływie w ujęciu ilościowym, np. liczba użytkowników profesjonalnych wdrażających rozwiązania w obszarze integrowanej ochrony roślin. Słowenia i Finlandia wyznaczyły cele pokrywające się z istniejącymi wymogami prawnymi, np. cel zakładający przeszkolenie wszystkich istotnych operatorów oraz cel zakładający wyeliminowanie przypadków znajdowania środków ochrony roślin, których termin zdatności do użytku upłynął, w toku przeprowadzanych kontroli.

Nadrzędny cel krajowego planu działania powinien być wystarczająco ambitny – mimo to większość poddanych przeglądowi krajowych planów działania cechował brak ambicji. Do takiej sytuacji doszło na Cyprze, gdzie wyznaczono cel zakładający ograniczenie przypadków naruszeń maksymalnego dopuszczalnego poziomu pozostałości w odniesieniu do żywności produkowanej na Cyprze do 3 %, oraz w Hiszpanii – państwie członkowskim, w którym istnieje niemal milion gospodarstw rolnych[30], a które wyznaczyło cel zakładający utworzenie przynajmniej dwóch pilotażowych gospodarstw rolnych na potrzeby propagowania integrowanej ochrony roślin.

Kwestie priorytetowe lub dobre praktyki określono zaledwie w połowie poddanych przeglądowi krajowych planów działania, natomiast substancje czynne szczególnie niebezpieczne – w zaledwie jednym takim planie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania państwa członkowskie są zobowiązane do określenia w swoich krajowych planach działania kwestii priorytetowych albo dobrych praktyk. Wśród przykładów kwestii priorytetowych można

[29] Dostępny na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_nap_pol-rev-2018_en.pdf

[30] Dostępne na stronie internetowej: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_m_farmleg&lang=en

wymienić substancje czynne, uprawy, regiony lub praktyki, które wymagają szczególnej uwagi. Pięć państw członkowskich[31] określiło priorytetowe substancje czynne w swoich poddanych przeglądowi krajowych planach działania. Szereg państw członkowskich, w tym Francja, Hiszpania i Polska, określiło uprawy małoobszarowe oraz poszerzenie zakresu technik zwalczania agrofagów w odniesieniu do tych upraw jako kwestię priorytetową. W żadnym poddanym przeglądowi krajowym planie działania nie określono wprost regionów priorytetowych ani dobrych praktyk.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania w krajowych planach działania należy zawrzeć wskaźniki służące monitorowaniu zużycia środków ochrony roślin zawierających substancje czynne szczególnie niebezpieczne. Francja jest jedynym państwem członkowskim, które przewidziało w swoim krajowym planie działania monitorowanie zużycia substancji czynnych szczególnie niebezpiecznych. Mechanizm ten zapewnia monitorowanie ilości substancji czynnych zaklasyfikowanych jako rakotwórcze, mutagenne i działające szkodliwie na rozrodczość sprzedawanych każdego roku.

Choć w żadnym poddanym przeglądowi krajowym planie działania nie określono formalnie dobrych praktyk zgodnie z art. 15 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania, we wszystkich krajowych planach działania przewidziano pewne działania, które można uznać za dobre praktyki. W trakcie przeprowadzania audytów Komisji zidentyfikowano liczne przykłady sytuacji, w których państwa członkowskie wykraczały poza minimalne wymogi ustanowione w dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania. Wspomniane przykłady omówiono poniżej:

- w Danii, Luksemburgu i Irlandii ustanowiono wymóg zapewnienia dostępności odpowiednio przeszkolonej, dysponującej stosownym certyfikatem osoby odpowiedzialnej za doradztwo przy sprzedaży środków ochrony roślin do zastosowań nieprofesjonalnych, natomiast we Francji wprowadzono zakaz samoobsługowego zakupu środków ochrony roślin do zastosowań nieprofesjonalnych;
- Belgia planuje zakazać sprzedaży wszystkich chemicznych środków ochrony roślin użytkownikom nieprofesjonalnym z wyjątkiem podstawowych substancji stwarzających niewielkie zagrożenie, a także wprowadzić zakaz reklamowania środków ochrony roślin do zastosowań nieprofesjonalnych;
- Republika Czeska planuje wprowadzenie obowiązkowego rejestrowania przez internet wszystkich zastosowań środków ochrony roślin przez użytkowników profesjonalnych do 2022 r., aby ułatwić bardziej ukierunkowane monitorowanie zasobów wodnych;
- Hiszpania planuje opracowanie aplikacji informatycznej (IT) zapewniającej

[31] Belgia, Dania, Francja, Luksemburg i Słowenia.

możliwość elektronicznego rejestrowania wszystkich transakcji związanych ze środkami ochrony roślin oraz wyznaczyła cel, zgodnie z którym do końca okresu objętego krajowym planem działania co najmniej 50 % dystrybutorów ma korzystać z tego systemu;

- w Hiszpanii wprowadzono wymóg częstszego przeprowadzania kontroli sprzętu do aplikacji pestycydów należącego do kontrahentów, ponieważ w przypadku tego rodzaju sprzętu istnieje większe prawdopodobieństwo jego częstszego stosowania na większym obszarze;
- w Słowenii wprowadzono wymóg obowiązkowej rejestracji wszystkich rodzajów nowego sprzętu do aplikacji pestycydów, przy której dokonywaniu należy wyeliminować wszelkie stwierdzone braki – rozwiązanie to zastępuje wcześniejszy wymóg wyeliminowania braków w przypadku ich wykrycia w ramach obowiązkowej kontroli przeprowadzanej po upływie pięciu lat od daty rejestracji;
- w Belgii wyznaczono cel służący zagwarantowaniu, aby 100 % sprzętu do aplikacji pestycydów zostało wyposażone w rozpylacze antyznoszeniowe w okresie objętym krajowym planem działania;
- w Irlandii wprowadzono zintegrowany system finansowanych publicznie działań w obszarze kształcenia, badań naukowych i upowszechniania wiedzy rolniczej, który przyczynia się do zapewnienia producentom dostępu do aktualnych, istotnych informacji na temat integrowanej ochrony roślin;
- Dania planuje ustanowienie partnerstwa na rzecz technologii opryskiwania i technologii precyzyjnych w celu promowania stosowania narzędzi takich jak globalne systemy pozycjonowania (GPS) i bezzałogowe statki powietrzne, co stanowi dobry przykład współpracy z szeregiem zainteresowanych stron na rzecz osiągnięcia celów dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania.

3. ZHARMONIZOWANE WSKAŹNIKI RYZYKA

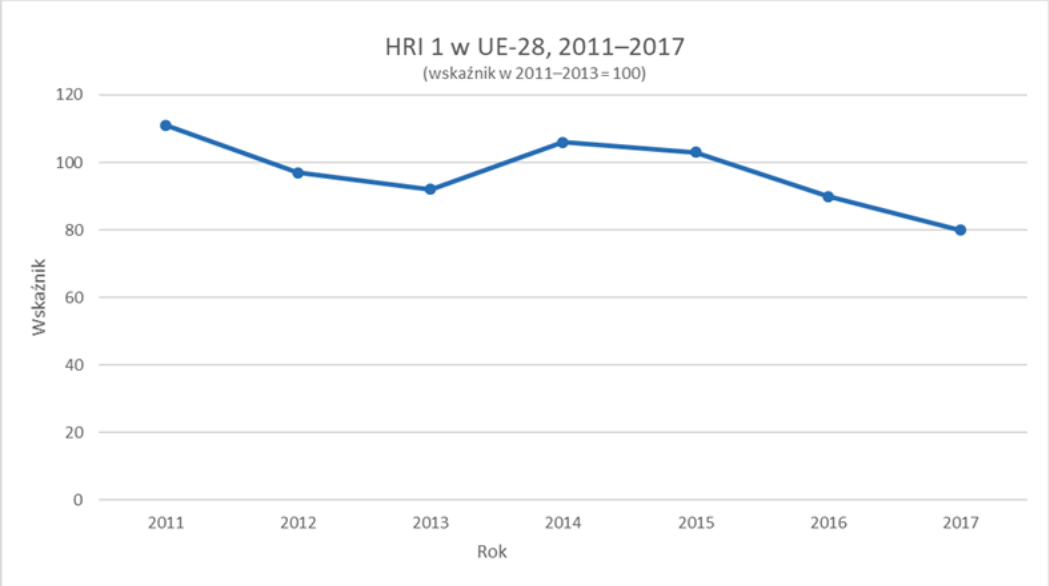
Komisja opracowała dwa zharmonizowane wskaźniki ryzyka, z których wynika, że pomimo ograniczenia ryzyka związanego ze sprzedawanymi środkami ochrony roślin, od czasu wejścia w życie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania nastąpił również znaczny wzrost wskaźnika związanego z zezwoleniami udzielanymi w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zgodnie z obowiązkami określonymi w art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania zharmonizowane wskaźniki ryzyka określono na podstawie dyrektywy Komisji

(UE) 2019/782[32]. Było to również zgodne ze zobowiązaniem podjętym w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską zatytułowaną „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami". Wskaźniki te pozwalają Komisji na określenie ilościowe ogólnych postępów w zakresie ograniczania ryzyka związanego ze środkami ochrony roślin na podstawie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania.

Pierwszy zharmonizowany wskaźnik ryzyka określono na podstawie ilości środków ochrony roślin wprowadzonych do obrotu (sprzedanych) w każdym państwie członkowskim, natomiast drugi wskaźnik opiera się na liczbie zezwoleń udzielonych w sytuacjach nadzwyczajnych zgodnie z art. 53 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 przez każde państwo członkowskie. Oba wskaźniki obejmują współczynniki ważenia w celu odzwierciedlenia swoistych niebezpiecznych właściwości odnośnych substancji czynnych. Przy obliczaniu tych wskaźników należy stosować trzyletni okres odniesienia, ponieważ ilość i charakter stosowanych środków ochrony roślin zmienia się w poszczególnych latach ze względu na różnice w zakresie i dotkliwości pojawów.

Rys. 1. Tendencja wykazywana przez zharmonizowany wskaźnik ryzyka 1 (HRI 1); w oparciu o średnią z lat 2011, 2012 i 2013; wartość bazowa wynosi 100.



Źródło: Komisja Europejska

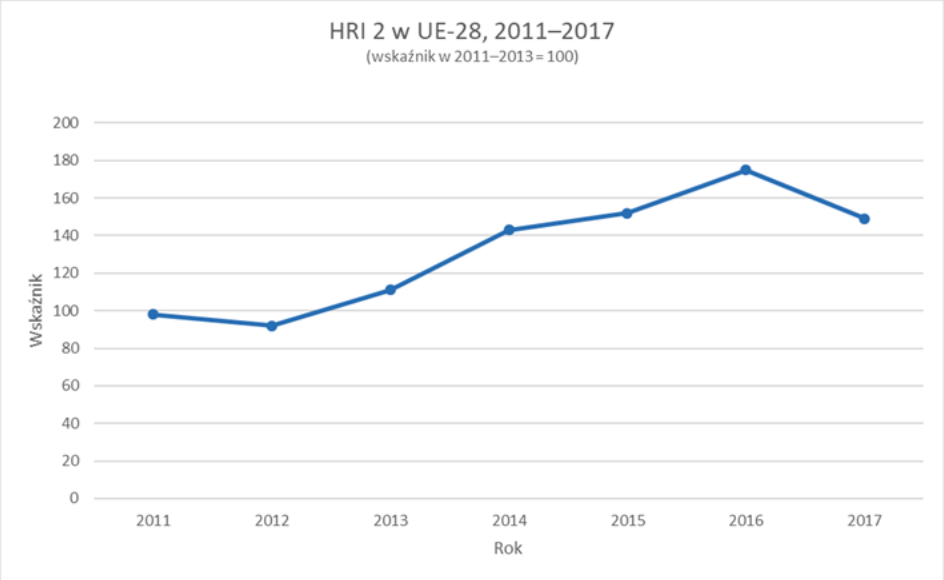
Zharmonizowany wskaźnik ryzyka 1 świadczy o ograniczeniu ryzyka o 20 % między okresem odniesienia a 2017 r., mimo że ilość środków ochrony roślin wprowadzonych do obrotu pozostawała w tym okresie na stosunkowo stałym poziomie[33]. Sugeruje to zmianę

[32] Dyrektywa Komisji (UE) 2019/782 z dnia 15 maja 2019 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/128/WE w odniesieniu do ustanowienia zharmonizowanych wskaźników ryzyka, C/2019/3580 *Dz.U. L 127 z 16.5.2019, s. 4*.

[33] Dostępne na stronie internetowej: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=aei_fm_salpest09&lang=en

w kierunku bardziej powszechnego stosowania substancji mniej niebezpiecznych. Możliwe jest jednak dalsze ograniczanie ryzyka i poziomu stosowania poprzez lepsze wdrożenie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania i szersze przyjęcie integrowanej ochrony roślin, w tym bardziej powszechne stosowanie niechemicznych technik zwalczania agrofagów.

Rys. 2. Tendencja wykazywana przez zharmonizowany wskaźnik ryzyka 2 (HRI 2); w oparciu o średnią z lat 2011, 2012 i 2013; wartość bazowa wynosi 100.



Źródło: Komisja Europejska

Zharmonizowany wskaźnik ryzyka 2 wykazuje pięćdziesięcioprocentowy wzrost między okresem odniesienia a 2017 r. Wskaźnik ten opiera się na liczbie zezwoleń udzielonych w sytuacjach nadzwyczajnych skorygowanej o swoiste niebezpieczne właściwości substancji czynnych zawartych w środkach ochrony roślin. Skala indywidualnych zezwoleń udzielonych w sytuacjach nadzwyczajnych (a tym samym ilość zastosowanych środków ochrony roślin) jest jednak bardzo zróżnicowana, od kilku hektarów w przypadku upraw małoobszarowych do powszechnego stosowania w przypadku dużych pól uprawnych. Ze względu na fakt, że ilości wykorzystanych środków ochrony roślin lub związanych z nimi informacji nie odnotowano w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich, które udzieliły zezwoleń w związku z sytuacjami nadzwyczajnymi w latach 2011–2017, ustanowienie bardziej złożonego wskaźnika nie było możliwe.

Zezwoleń tych udziela się z wielu różnych powodów, w tym ze względu na pojawiające się kwestie dotyczące zdrowia roślin i zastosowania małoobszarowe, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 26 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009. W niektórych przypadkach mogą one stanowić ważną część strategii Unii Europejskiej w zakresie kontroli rozprzestrzeniania się nowych agrofagów, ponieważ państwa członkowskie mogą udzielić tych zezwoleń stosunkowo szybko po wykryciu danego agrofaga. Znaczny wzrost liczby zezwoleń można jednak przypisać niepełnemu wdrożeniu przez państwa członkowskie dyrektywy w sprawie

zrównoważonego stosowania i rozporządzenia (WE) nr 1107/2009, co wynika z przyczyn wyjaśnionych poniżej.

Tendencja widoczna w odniesieniu do zharmonizowanego wskaźnika ryzyka 2 wskazuje, że alternatywne techniki zapobiegania pojawom, mające na celu zmniejszenie zależności od środków ochrony roślin, nie są jeszcze dostępne lub nie są stosowane w wystarczającym stopniu. Uwyraźnia ona również potrzebę wypełniania przez państwa członkowskie ich zobowiązań prawnych wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 w zakresie dotrzymywania terminów podejmowania decyzji dotyczących udzielania zezwoleń na stosowanie środków ochrony roślin oraz pełnego wykorzystania możliwości zastosowań małoobszarowych przewidywanych w art. 51 wspomnianego rozporządzenia (rozszerzenie zakresu zezwoleń na zastosowania małoobszarowe). Pomogłoby to rozszerzyć zakres tych środków ochrony roślin, które regularnie otrzymują zezwolenie i są dostępne dla producentów, jak zauważono w ocenie REFIT dotyczącej przepisów Unii Europejskiej w zakresie środków ochrony roślin i pozostałości pestycydów (rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 i rozporządzenie (WE) nr 396/2005)[34].

Państwa członkowskie są zobowiązane do obliczenia zharmonizowanego wskaźnika ryzyka 1 i 2, do zidentyfikowania tendencji w zakresie stosowania niektórych substancji czynnych oraz do określenia kwestii priorytetowych, takich jak substancje czynne, uprawy, regiony lub praktyki, które wymagają szczególnej uwagi, lub dobrych praktyk. Muszą one również przekazać wyniki przeprowadzonych ocen Komisji i innym państwom członkowskim oraz udostępnić te informacje opinii publicznej. Do chwili obecnej dwadzieścia państw członkowskich obliczyło i opublikowało zharmonizowany wskaźnik ryzyka 1 i 2, ale jedynie niewielka liczba państw członkowskich określiła tendencje w zakresie stosowania niektórych substancji czynnych, kwestie priorytetowe lub dobre praktyki.[35]

Zharmonizowane wskaźniki ryzyka 1 i 2 są wskaźnikami wysokiego poziomu, a zgodnie z art. 15 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania państwa członkowskie nadal mogą stosować istniejące wskaźniki krajowe lub przyjąć inne odpowiednie wskaźniki oprócz zharmonizowanych wskaźników ryzyka, aby lepiej oddać tendencje w zakresie ryzyka istotnego dla ich terytorium.

Ponadto Komisja, we współpracy z państwami członkowskimi, zobowiązała się do podjęcia prac nad rozwojem dalszych zharmonizowanych wskaźników ryzyka, z uwzględnieniem nowych źródeł danych w celu lepszego pomiaru zmian w zakresie ryzyka związanego ze stosowaniem środków ochrony roślin i zależności od nich. Komisja określiła w szczególności potrzebę opracowania alternatywy dla zharmonizowanego wskaźnika ryzyka 2, aby

[34] Dostępna na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/refit_en

[35] Odpowiednie informacje o każdym państwie członkowskim są dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-ms_en

dokładniej odzwierciedlić ryzyko związane z zezwoleniami udzielanymi w sytuacjach nadzwyczajnych, jako najważniejszy priorytet w tej dziedzinie. Wiązałoby się to z opracowaniem nowego wskaźnika opartego na liczbie takich zezwoleń, skali stosowania określonej w indywidualnych zezwoleniach (np. liczbie hektarów objętych zezwoleniem) oraz właściwościach stosowanych środków ochrony roślin. Opracowany w ten sposób wskaźnik lepiej odzwierciedlałby ryzyko wynikające z zezwoleń udzielanych w sytuacjach nadzwyczajnych.

Szczegółowa analiza zharmonizowanych wskaźników ryzyka jest dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators_en

4. OGÓLNE WYKONANIE DYREKTYWY

Pomimo licznych opóźnień w procesie przeglądu krajowych planów działania oraz braku dalekosiężnych, opartych na wynikach celów w większości krajowych planów działania, które poddano przeglądowi, w ciągu ostatnich dwóch lat państwa członkowskie poczyniły postępy w wykonaniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. W przypadkach, w których postępy nie są zadowalające, Komisja rozważa obecnie szereg działań, w tym wszczęcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W sprawozdaniu Komisji z 2017 r.[36] zauważono istotne postępy, ale wyciągnięto wniosek, że aby osiągnąć zamierzoną poprawę w zakresie środowiska i zdrowia, państwa członkowskie muszą uczynić więcej w kierunku wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. W sprawozdaniu za szczególne obszary wymagające poprawy uznano: kontrolę sprzętu do aplikacji pestycydów, informacje na temat zatruć pestycydami oraz ocenę wdrażania integrowanej ochrony roślin.

W sprawozdaniu stwierdzono, że państwa członkowskie muszą dokonać przeglądu i podnieść jakość swoich krajowych planów działania poprzez wyznaczenie szczegółowych i wymiernych celów i wskaźników w ramach długoterminowej strategii ograniczania zagrożeń związanych ze stosowaniem pestycydów i wpływu ich stosowania. Cele te pozwoliłyby państwom członkowskim na monitorowanie postępów we wdrażaniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania i, w stosownych przypadkach, na dostosowanie swojej strategii.

[36] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie krajowych planów działania państw członkowskich oraz postępów we wdrażaniu dyrektywy 2009/128/WE w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów, COM(2017) 587, dostępne pod adresem: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_sup_report-overview_pl.pdf

Komisja przyjęła wielopłaszczyznowe podejście, aby zaradzić tym niedociągnięciom w wykonaniu dyrektywy przez państwa członkowskie. W październiku 2017 r. Komisja wysłała indywidualne pisma do wszystkich państw członkowskich, opierając się na szczegółowym przeglądzie pierwotnych krajowych planów działania i wskazując na ich konkretne niedociągnięcia. Wezwano państwa członkowskie do rozważenia wskazanych kwestii w kontekście ewentualnego przeglądu ich krajowych planów działania.

W oparciu o odpowiedź na wspomniane pisma Komisja podjęła szereg ukierunkowanych audytów mających na celu przeprowadzenie oceny wdrażania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania w jedenastu państwach członkowskich oraz dodatkowo wysłała pismo do czterech państw członkowskich w celu wyjaśnienia niektórych aspektów wdrażania tej dyrektywy.

Ponadto Komisja opracowała wskaźnik monitorowania zgodności w celu podsumowania postępów poczynionych w zakresie wdrażania każdego artykułu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania przez państwa członkowskie. Wskaźnik ten świadczy o dziesięcioprocentowej poprawie ogólnego poziomu wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania w latach 2017–2019, jak opisano w załączniku.

W oparciu o odpowiedzi na powyższe dwie serie pism, wyniki audytów oraz postępy wynikające z zastosowania wskaźnika Komisja zauważa, że od 2017 r. poczyniono dodatkowe postępy we wdrażaniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Zmniejszają się na przykład obszary, na których prowadzi się opryski z powietrza, większość państw członkowskich ustanowiła kompleksowe systemy szkolenia i certyfikacji operatorów oraz testowania sprzętu do aplikacji pestycydów, a także wprowadziła środki mające na celu ochronę środowiska wodnego i zapewnienie bezpiecznego przechowywania pestycydów i postępowania z nimi.

W niektórych państwach członkowskich nadal występują jednak konkretne niedociągnięcia we wdrażaniu pewnych aspektów dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Najczęściej występujące obszary niedociągnięć związane są z opóźnieniami w przeglądzie krajowych planów działania, opóźnieniami w testowaniu sprzętu do aplikacji pestycydów oraz uchybieniami w kontrolach państw członkowskich w zakresie oceny wdrażania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania, np. w odniesieniu do integrowanej ochrony roślin. W przypadkach, w których postępy nie są zadowalające, Komisja rozważa obecnie szereg działań, w tym wszczęcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

4.1 INTEGROWANA OCHRONA ROŚLIN

Ocena wdrażania przez państwa członkowskie integrowanej ochrony roślin nadal stanowi

najczęściej występujące niedociągnięcie w wykonaniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania.

W art. 3 ust. 6 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania integrowaną ochronę roślin zdefiniowano jako „staranne rozważenie wszystkich dostępnych metod ochrony roślin, a następnie przedsięwzięcie właściwych środków mających na celu zahamowanie rozwoju populacji organizmów szkodliwych oraz utrzymanie stosowania środków ochrony roślin i innych form interwencji na ekonomicznie i ekologicznie uzasadnionym poziomie, a także zmniejszenie lub zminimalizowanie zagrożenia dla zdrowia ludzi i dla środowiska". Komisja uważa integrowaną ochronę roślin za jeden z fundamentów dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania oraz uznaje jej pełne wdrożenie za konieczne w celu zmniejszenia zależności od stosowania pestycydów.

W załączniku III do dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania określono osiem ogólnych zasad integrowanej ochrony roślin, jednak w dyrektywie nie określono, w jaki sposób zasady te mają być stosowane w praktyce, pozostawiając ich zdefiniowanie państwom członkowskim. Zgodnie z zasadą pomocniczości kryteria te należy określić na szczeblu krajowym, a nawet niższym niż krajowy, ze względu na zróżnicowanie rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich i pomiędzy nimi pod względem klimatu, uprawianych roślin i technik produkcji. Państwa członkowskie nie przekształciły jednak ogólnych zasad integrowanej ochrony roślin w nakazowe i możliwe do oceny kryteria do zastosowania przez użytkowników. Właściwe organy nie dysponują zatem nakazowymi i możliwymi do oceny kryteriami w celu ustalenia zgodności z integrowaną ochroną roślin, w związku z czym istnieją ograniczone dowody na to, że integrowana ochrona roślin jest systematycznie stosowana.

Obecne i przyszłe proponowane przepisy z zakresu WPR wymagają od państw członkowskich ustanowienia systemu doradztwa na rzecz beneficjentów w zakresie gospodarowania gruntami i prowadzenia gospodarstwa rolnego, w szczególności w zakresie wymogu dotyczącego integrowanej ochrony roślin, o którym mowa w art. 14 dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. W ramach tego systemu beneficjenci i rolnicy mogą dobrowolnie korzystać z usług doradczych w zakresie dobrych praktyk rolniczych, w tym integrowanej ochrony roślin.

Wszystkie państwa członkowskie podejmują określone działania mające na celu promowanie integrowanej ochrony roślin, jednak skala finansowanych ze środków publicznych badań w dziedzinie rolnictwa stosowanego znacząco różni się pomiędzy nimi. Wiele państw członkowskich ma również słabo rozwinięte struktury zrzeszające badaczy i rolników, których zadaniem jest ułatwianie rolnikom dostępu do potrzebnych im praktycznych porad.

Aby zaradzić niedociągnięciom w ocenie wdrażania integrowanej ochrony roślin, na które zwrócono uwagę w sprawozdaniu Komisji z 2017 r., Komisja zorganizowała szereg kursów

w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” oraz jednodniowe warsztaty dotyczące integrowanej ochrony roślin, aby zapewnić państwom członkowskim ramy, na podstawie których mogłyby one określić normatywne i możliwe do oceny kryteria oceny wdrażania integrowanej ochrony roślin.

Pomimo wielu dobrych przykładów badań nad integrowaną ochroną roślin oraz jej promowania przez państwa członkowskie, ocena wdrażania integrowanej ochrony roślin nadal stanowi najczęściej występujące niedociągnięcie we wdrożeniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Tym samym państwa członkowskie nie wykorzystały znaczącego potencjału szerszego przyjęcia integrowanej ochrony roślin, w tym bardziej powszechnego stosowania niechemicznych technik zwalczania agrofagów.

5. DZIAŁANIA KOMISJI NA RZECZ WSPARCIA WDRAŻANIA DYREKTYWY

W niniejszej sekcji opisano szereg działań podjętych przez Komisję celem wsparcia wdrażania dyrektywy, w tym w odpowiedzi na wnioski Parlamentu Europejskiego.

Po przedstawieniu przez Komisję sprawozdania za 2017 r. na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 6 listopada 2017 r.[37] ministrowie uznali, że osiągnięcie celów określonych w dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania i przyspieszenie realizacji zasad integrowanej ochrony roślin są istotne. Zidentyfikowali oni środki ochrony roślin niskiego ryzyka, systemy monitorowania agrofagów, wsparcie finansowe, niechemiczne metody kontroli oraz zharmonizowane wskaźniki ryzyka jako ważne obszary w zakresie poprawy wdrażania zasad integrowanej ochrony roślin.

Niedawno, w lutym 2019 r., Parlament Europejski przyjął rezolucję nieustawodawczą w sprawie wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania[38]. We wspomnianej rezolucji wyrażono ubolewanie z powodu faktu, że ogólny poziom wdrożenia przez państwa członkowskie jest niewystarczający, aby ograniczyć zagrożenia wynikające ze stosowania pestycydów i zależność od nich. Zachęcono w niej do większego ukierunkowania na ograniczanie ryzyka oraz podkreślono fakt, że wdrażanie praktyk w zakresie integrowanej ochrony roślin, takich jak niechemiczne rozwiązania alternatywne i środki ochrony roślin niskiego ryzyka, odgrywa szczególnie ważną rolę w dążeniu do pełnego wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. We wniosku Parlament Europejski zwrócił się do Komisji i państw członkowskich o podjęcie szeregu działań mających na celu poprawę poziomu wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Wśród nich znalazło się ustanowienie wytycznych dotyczących oceny wdrażania integrowanej ochrony

[37] Dostępne na stronie internetowej: https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/agrifish/2017/11/06/

[38] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lutego 2019 r. w sprawie wdrażania dyrektywy 2009/128/WE w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów (2017/2284(INI)), dostępna pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0082_PL.html

roślin, ochrony grup szczególnie wrażliwych i ogółu społeczeństwa, położenie większego nacisku na opracowanie alternatywnych rozwiązań niskiego ryzyka w stosunku do pestycydów oraz promowanie rolnictwa precyzyjnego i cyfrowego jako sposobu ograniczenia ryzyka związanego z pestycydami.

5.1 PROGRAM „LEPSZE SZKOLENIA NA RZECZ BEZPIECZNIEJSZEJ ŻYWNOŚCI”[39]

Komisja wspiera państwa członkowskie we wdrażaniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania poprzez kursy w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”.

W latach 2015–2018 Komisja zorganizowała w ramach tego programu serię 12 kursów dotyczących sprzętu do aplikacji pestycydów, w których wzięło udział ponad 200 urzędników ze wszystkich 28 państw członkowskich. Kursy te zapewniły państwom członkowskim wiedzę niezbędną do wypełnienia ich obowiązków związanych z badaniem sprzętu do aplikacji pestycydów.

Komisja zorganizowała również w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” drugą serię kursów na temat sprzętu do aplikacji pestycydów, która rozpoczęła się w trzecim kwartale 2019 r. Wspomniane seria sześciu kursów skupia się na technikach kontroli i kalibracji; przewiduje się, że w kursach weźmie udział około 120 uczestników.

W ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” Komisja zorganizowała również serię kursów, które koncentrują się na wdrażaniu integrowanej ochrony roślin. Seria tych 14 kursów rozpoczęła się w 2018 r. i będzie trwać do 2020 r. Kursy są dostosowane do potrzeb poszczególnych upraw i poszczególnych praktyk agronomicznych w całej Unii Europejskiej. Wiedza zdobyta podczas nich powinna dostarczyć państwom członkowskim niezbędnych narzędzi do oceny wdrażania integrowanej ochrony roślin na poziomie gospodarstw rolnych.

5.2 ZATWIERDZANIE SUBSTANCJI CZYNNYCH

Istnieje stała tendencja wzrostowa w zakresie liczby zatwierdzonych substancji czynnych niebędących substancjami chemicznymi, substancji czynnych niskiego ryzyka

[39] Program „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności” jest inicjatywą szkoleniową Komisji obejmującą prawo żywnościowe i paszowe, a także przepisy regulujące kwestie zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin. Więcej informacji można znaleźć na stronie: https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

i podstawowych substancji czynnych.

Komisja podjęła szereg działań mających na celu przyspieszenie procedur wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin niskiego ryzyka. Obejmują one priorytetowe traktowanie aktualizacji wymogów dotyczących danych i metod oceny w odniesieniu do mikroorganizmów do końca 2020 r. oraz rozpoczęcie w 2020 r. szkoleń w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności" w celu poszerzenia w państwach członkowskich zakresu wiedzy eksperckiej na temat oceny wniosków dotyczących mikroorganizmów i innych biologicznych środków kontroli.

Istnieje stała tendencja wzrostowa w zakresie liczby zatwierdzonych substancji czynnych niebędących substancjami chemicznymi, substancji czynnych niskiego ryzyka i podstawowych substancji czynnych – od poniżej 60 w 2009 r. do niemal 120 w 2019 r. Te substancje czynne dostarczają rolnikom narzędzi do zwalczania agrofagów, jednocześnie ograniczając ryzyko związane ze środkami ochrony roślin.

Ponadto z zestawu narzędzi do ochrony roślin usuwa się najbardziej niebezpieczne substancje czynne opisane w ocenie REFIT dotyczącej przepisów Unii Europejskiej w zakresie środków ochrony roślin i pozostałości pestycydów (rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 i rozporządzenie (WE) nr 396/2005).

Uznaje się jednak, że konieczne jest poszerzenie asortymentu zatwierdzonych substancji czynnych niebędących substancjami chemicznymi, substancji czynnych niskiego ryzyka i podstawowych substancji czynnych, aby zwiększyć możliwości zwalczania agrofagów dostępne dla rolników i tym samym zmniejszyć ich zależność od najbardziej niebezpiecznych substancji czynnych.

5.3 BADANIA NAUKOWE I INNOWACJE

Komisja wspiera szereg projektów badawczych mających na celu poszerzenie zakresu alternatywnych strategii, narzędzi i technologii zwalczania agrofagów oraz określenie wpływu stosowania pestycydów na środowisko naturalne i zdrowie ludzi.

Za pomocą programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020" Komisja wspiera badania naukowe i innowacje mające na celu opracowanie bardziej zrównoważonych strategii, narzędzi i technologii zwalczania agrofagów, narzędzi i technologii wspierających integrowaną ochronę roślin, takich jak nowe produkty niskiego ryzyka, kontrole biologiczne i narzędzia wspomagające podejmowanie decyzji oraz mające na

celu określenie wpływu stosowania pestycydów na środowisko i zdrowie ludzi[40].

W ramach wyzwania społecznego 2 Komisja przeznaczyła 159 mln euro[41] na wsparcie badań nad integrowaną ochroną roślin, pojawiającymi się zagrożeniami dla zdrowia roślin, alternatywami dla pestycydów chemicznych oraz systemami wspierania decyzji. Ponadto w ramach tego programu prac w 2020 r. przewiduje się finansowanie działań koordynacyjnych i wspierających ogólnoeuropejską sieć gospodarstw demonstracyjnych wykorzystujących integrowaną ochronę roślin, na które przeznaczono 6 mln euro[42]. Oprócz kwestii integrowanej ochrony roślin i zdrowia roślin Komisja wspiera również badania nad podejściami ekologicznymi i rolnictwem ekologicznym, aby wzmacniać odporność rolnictwa[43].

Ponadto europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa[44] (EPI-AGRI) łączy europejskie projekty w zakresie badań naukowych i innowacji finansowane w ramach programu „Horyzont 2020" z mniejszymi grupami operacyjnymi[45] działającymi na szczeblu krajowym i regionalnym w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich. W ramach interaktywnego podejścia do innowacji promowanego przez EPI-AGRI, które opiera się na tzw. podejściu wielopodmiotowym, zachęca się do współpracy między podmiotami posiadającymi różne, lecz uzupełniające się rodzaje wiedzy (naukowcami, rolnikami, doradcami, przedsiębiorstwami, organizacjami pozarządowymi i innymi), co pomoże wypełnić lukę między badaniami naukowymi a praktyką oraz wspierać wdrażanie innowacji w praktyce, zwłaszcza w dziedzinie ochrony roślin i integrowanej ochrony roślin.

5.4 GRUPA ROBOCZA DS. DYREKTYWY W SPRAWIE ZRÓWNOWAŻONEGO STOSOWANIA

Zorganizowane przez Komisję spotkania grupy roboczej ds. dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania stanowią dla państw członkowskich okazję do omówienia wdrożenia dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania i wymiany najlepszych praktyk.

[40] Dostępne na stronie internetowej: Wyzwanie społeczne 2, Program prac na 2016–2017 https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2016_2017/main/h2020-wp1617-food_en.pdf oraz Wyzwanie społeczne 2, Program prac na 2018–2020 (SFS-04, SFS-05 i SFS-6) https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-food_en.pdf

[41] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-agri-plant-health_en.pdf

[42] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2018-2020/main/h2020-wp1820-food_en.pdf, rozdział SFS-06-2018-2020.

[43] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-18/agri_factsheets_07_ecological-approaches_ok_1545C778-C5D7-AA24-163D1DD06A4CDF2F_51894.pdf

[44] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en

[45] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/about/operational-groups

Komisja organizuje dwa razy w roku spotkania tej grupy roboczej państw członkowskich, aby omówić wdrożenie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania i wymienić się najlepszymi praktykami. Ponadto na niedawnych posiedzeniach grupy roboczej odpowiednie zainteresowane strony, takie jak Pesticide Action Network (PAN) Europe, Europejskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin (ECPA) i SPISE (Zespół ds. Znormalizowanej Procedury Kontroli Opryskiwaczy w Europie) przedstawiły prowadzone przez siebie prace.

W maju 2019 r. Komisja zorganizowała wspólne posiedzenie grupy roboczej ds. dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania oraz grupy roboczej ds. egzekwowania przepisów dotyczących środków ochrony roślin, aby omówić kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w połączeniu z warsztatami poświęconymi integrowanej ochronie roślin. Celem warsztatów była pomoc państwom członkowskim w ocenie wdrażania integrowanej ochrony roślin na poziomie gospodarstw rolnych w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas kursów w ramach programu „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności", które skupiały się na integrowanej ochronie roślin.

Ostatnim posiedzeniem grupy roboczej ds. dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania było wspólne posiedzenie z grupą roboczą ds. statystyk rolno-środowiskowych w listopadzie 2019 r., na którym poruszono kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, w szczególności dotyczące opracowania bardziej użytecznych zharmonizowanych wskaźników ryzyka.

5.5 STRONA INTERNETOWA POŚWIĘCONA DYREKTYWIE W SPRAWIE ZRÓWNOWAŻONEGO STOSOWANIA

Strona internetowa poświęcona dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania ułatwia wymianę istotnych informacji na temat tej dyrektywy oraz integrowanej ochrony roślin między państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami.

W 2017 r. Komisja utworzyła specjalną stronę internetową poświęconą dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en, zgodnie z propozycją grupy ekspertów ds. zrównoważonej ochrony roślin, którą powołano podczas prezydencji niderlandzkiej w 2016 r., w celu ułatwienia wymiany istotnych informacji dotyczących dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania oraz integrowanej ochrony roślin.

Dwadzieścia siedem państw członkowskich[46] udostępniło łącznie 240 linków do stron internetowych, które można przeszukiwać według tematu bądź państwa członkowskiego, w celu ułatwienia wymiany istotnych informacji między zainteresowanymi stronami.

5.6 ZRÓWNOWAŻONE STOSOWANIE PESTYCYDÓW W RAMACH OBECNEJ I PRZYSZŁEJ WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

WPR wspiera, a przyszłe plany strategiczne WPR będą nadal wspierać wiele aspektów zrównoważonego stosowania pestycydów.

Obecna WPR przewiduje szereg instrumentów w zakresie zrównoważonego stosowania pestycydów i integrowanej ochrony roślin, które obecnie są – a w przyszłości będą jeszcze bardziej – istotne i skuteczne. Kluczowym przykładem jest wkład WPR w znaczący rozwój rolnictwa ekologicznego – w 2018 r. 7,5 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych uprawiano zgodnie z systemami produkcji ekologicznej, podczas gdy w 2000 r. odsetek ten wynosił 2 %[47].

Proponowana na przyszłość warunkowość[48] będzie obejmować najistotniejsze elementy zasad integrowanej ochrony roślin, w szczególności zmianowanie upraw oraz wymogi dotyczące minimalnej powierzchni gruntów rolnych o charakterze nieprodukcyjnym, a także inne istotne przepisy zawarte w dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania. Co ważne, Komisja proponuje też lepszą integrację systemu doradztwa dla rolników oraz lepszą integrację z badaniami i transferem wiedzy w ramach sieci WPR. Ponadto we wniosku zachowano obowiązujące obecnie płatności rolno-środowiskowo-klimatyczne, zachęcając rolników do wdrażania alternatywnych (np. biologicznych) metod zwalczania agrofagów. Obecnie obowiązująca WPR obejmuje praktyki zazieleniania wspomagane płatnościami bezpośrednimi na rzecz rolników, a w przyszłości państwa członkowskie będą miały większą swobodę w definiowaniu tzw. ekoprogramów, między innymi w zakresie promowania alternatyw dla pestycydów. Przejrzystość w definiowaniu obowiązkowych zasad integrowanej ochrony roślin ma kluczowe znaczenie dla tych płatności motywacyjnych, które wykraczają poza obowiązkowe wymogi.

Co ważne, odtąd państwa członkowskie w swoich planach strategicznych WPR będą musiały wykazać, w jaki sposób plany te przyczynią się do osiągnięcia długoterminowych celów

[46] Bułgaria nie podała jeszcze żadnych linków, które można udostępnić na stronie internetowej poświęconej dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania.

[47] Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics

[48] Obecna zasada wzajemnej zgodności i proponowane w przyszłości systemy warunkowości łączą otrzymywanie przez rolników pełnego wsparcia w ramach WPR z przestrzeganiem podstawowych zasad dotyczących środowiska naturalnego i zdrowia publicznego.

krajowych ustalonych w kontekście przepisów dotyczących środowiska i klimatu, w tym dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Obejmuje to krajowe plany działania określone w dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania wraz z ich celami ilościowymi, środkami, harmonogramami i wskaźnikami mającymi na celu ograniczenie zagrożeń związanych ze stosowaniem pestycydów i ich wpływu na zdrowie ludzi i na środowisko. Wyniki wdrożenia planów WPR państw członkowskich będą monitorowane, a wpływ będzie mierzony za pomocą ustalonych wskaźników. Pod nadzorem Komisji zapewni to w ramach WPR wsparcie praktyk rolniczych na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów, zgodnie z potrzebami i założeniami Zielonego Ładu.

5.7 PRZEGLĄD DYREKTYWY

W świetle różnych niedociągnięć stwierdzonych w ramach wdrażania dyrektywy oraz istotnych obaw zainteresowanych stron dotyczących stosowania pestycydów Komisja oceni, w jakim zakresie dyrektywa osiągnęła zamierzone cele. Wyniki oceny będą stanowić podstawę przyszłych działań w ramach strategii „od pola do stołu" i unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030, mających na celu ograniczenie stosowania pestycydów chemicznych i związanego z ich stosowaniem zagrożenia, oraz zostaną wykorzystane jako podstawa dowodowa do określenia i wsparcia przyszłych wariantów strategicznych, które będą obejmować zmiany dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania.

6. WNIOSKI

Mniej niż jedna trzecia państw członkowskich ukończyła przegląd swoich krajowych planów działania w przewidzianym przepisami terminie pięciu lat. Większość państw, które dokonały przeglądu swoich krajowych planów działania, nie odniosła się do niedociągnięć wskazanych przez Komisję w pierwotnych krajowych planach działania – jedynie w 20 % poddanych przeglądowi krajowych planów działania w ramach długoterminowej strategii ograniczania zagrożenia związanego ze stosowaniem pestycydów i jego skutków określono dalekosiężne, oparte na wynikach cele. Pomimo tych niedociągnięć w krajowych planach działania, państwa członkowskie poczyniły postępy we wdrażaniu dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania. Większość państw członkowskich ustanowiła kompleksowe systemy szkolenia i certyfikacji operatorów oraz wprowadziła szereg środków mających na celu ochronę wody oraz zapewnienie bezpiecznego przechowywania i stosowania pestycydów. Z drugiej strony poziom egzekwowania zasad integrowanej ochrony roślin jest niski, a dowody na to, że zasady integrowanej ochrony roślin są systematycznie stosowane, są ograniczone.

Zharmonizowany wskaźnik ryzyka 1 wskazuje, że od momentu wejścia w życie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania nastąpiło ograniczenie zagrożenia, jakie dla zdrowia ludzi i dla środowiska stanowią środki ochrony roślin sprzedawane w Unii Europejskiej. Ponadto wspomniane ograniczenie zagrożenia miało miejsce, gdy ilość sprzedawanych

i stosowanych środków ochrony roślin pozostawała na stosunkowo stałym poziomie, co odzwierciedla zmieniający się charakter pestycydów sprzedawanych i stosowanych w Unii Europejskiej. W tym samym czasie zharmonizowany wskaźnik ryzyka 2 wykazuje jednak wzrost związany z udzielaniem zezwoleń w sytuacjach nadzwyczajnych. Istnieje jednak znaczący potencjał dalszego ograniczania ryzyka poprzez pełniejsze wdrożenie dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania i, w szczególności, szersze przyjęcie integrowanej ochrony roślin, w tym bardziej powszechne stosowanie niechemicznych technik zwalczania agrofagów. Zgodnie z niedawnymi zaleceniami Trybunału Obrachunkowego Komisja jest również zobowiązana do opracowania dalszych wskaźników w celu lepszego odzwierciedlenia zmian w zakresie stosowania pestycydów i związanych z nimi zagrożeń, w szczególności w odniesieniu do zezwoleń udzielanych w sytuacjach nadzwyczajnych.

Dzięki opisanym powyżej działaniom oraz dzięki audytom, monitorowaniu i szkoleniom prowadzonym przez Komisję udało się zagwarantować poprawę w zakresie wdrażania dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania, a być może nawet poprawę jakości krajowych planów działania. W przypadkach, w których państwa członkowskie nie wypełniają swoich zobowiązań wynikających z przepisów dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania, Komisja rozważa obecnie podjęcie dalszych działań, w tym ewentualne wszczęcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W związku z oceną Komisja przygotuje wniosek ustawodawczy w sprawie zmian dyrektywy w sprawie zrównoważonego stosowania.

Wreszcie, w ramach strategii „od pola do stołu” i unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 Komisja podejmie działania mające na celu zmniejszenie stosowania pestycydów chemicznych i związanego z nimi zagrożenia o 50 % do 2030 r. oraz zmniejszenie stosowania bardziej niebezpiecznych pestycydów o 50 % do 2030 r. W tym celu Komisja dokona zmian w dyrektywie w sprawie zrównoważonego stosowania, udoskonali przepisy dotyczące integrowanej ochrony roślin oraz będzie promować powszechniejsze stosowanie alternatywnych sposobów ochrony zbiorów przed agrofagami i chorobami.