

**Karol Kociszewski**

*Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*

## **POLITYKA OCHRONY WÓD W POLSKIM ROLNICTWIE W ŚWIETLE DOSTOSOWAŃ DO WYMOGÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

### *WATER PROTECTION POLICY IN POLISH AGRICULTURE IN THE LIGHT OF ADJUSTMENTS TO THE EUROPEAN UNION REQUIREMENTS*

**Słowa kluczowe:** zrównoważony rozwój rolnictwa, ochrona środowiska w rolnictwie, polityka ochrony wód  
*Key words:* sustainable development of agriculture, environment protection in agriculture, water protection policy

**Abstrakt.** Celem badań było określenie, w jakim zakresie wdrożono w polskim rolnictwie działania ochrony wód związane z wymogami UE. Polska wyznaczyła najmniejszą (w stosunku do powierzchni kraju) powierzchnię obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia (OSN) wśród państw członkowskich. Ponadto, krajowe rozwiązania związane z przestrzeganiem zasady *crosscompliance* nie zapewniają właściwej ochrony wód. Politykę w omawianym obszarze interwencji należy ocenić jako nieskuteczną. Ze względu na silną presję rolnictwa na polepszenie stanu wód (w tym w zakresie wpływu na eutrofizację Morza Bałtyckiego) wskazane jest wyznaczenie OSN na znacznie większym terenie niż dotychczas. Należałoby też wprowadzić bardziej restrykcyjne regulacje obowiązujące na tych obszarach oraz w szerszym zakresie wdrożyć instrumenty ekonomiczne, częściowo rekompensujące wzrost kosztów, który obciążałby rolników.

### **Wstęp**

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) wiązało się z poddaniem polskiego rolnictwa regulacjom ochrony wód. Wynikają one z powiązań instrumentów polityki ochrony środowiska z instrumentami wspólnej polityki rolnej (WPR) – zgodnie z zasadą integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi.

Celem badań było określenie, w jakim zakresie wdrożono w Polsce działania ochrony wód w rolnictwie, których implementacja wynika z konieczności dostosowań do wymogów UE. Skoncentrowano się na rozwiązaniach regulacji bezpośredniej, które obowiązują w powiązaniu z niektórymi instrumentami ekonomicznymi (płatności bezpośrednie, oś 2. Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich – PROW).

### **Material i metodyka**

W opracowaniu wykorzystano materiały źródłowe w postaci unijnych i polskich aktów prawnych, dokumentów oficjalnych oraz opracowań statystycznych publikowanych przez Eurostat i GUS. Zastosowano metodę analizy opisowej i porównawczej. Na podstawie zebranych danych oraz zgromadzonych materiałów faktograficznych określono przebieg działań dostosowawczych związanych ze spełnieniem wymogów unijnych polityk rolnej i ekologicznej. Przeprowadzono również próbę oceny skuteczności tych działań na podstawie zestawienia rzeczywistego zakresu ich wdrożenia w porównaniu do sytuacji w innych państwach członkowskich UE.

### **Wymogi ochrony wód w polskim rolnictwie wynikające z członkostwa w UE**

W unijnej polityce ochrony wód adresowanej do rolnictwa podstawą są dwa powiązane ze sobą akty prawne: Ramowa dyrektywa wodna (RDW) 2000/60/WE (Dz.U. L 327, 22.12.2000) i dyrektywa rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 roku w sprawie ochrony wód przed azotanami

pochodzenia rolniczego (azotanowa). RDW jest oparta na całościowym, „zlewniowym” podejściu w zarządzaniu zasobami wodnymi. Dotyczy to m.in. obowiązku monitorowania stężeń związków azotu w wodach oraz zintegrowania programów przeciwdziałania zanieczyszczeniom azotanowym z planami zarządzania zlewniami rzek. Integralną częścią RDW jest dyrektywa azotanowa, która zawiera najważniejsze zapisy dotyczące standardów ochrony wód w rolnictwie. Wynika z niej obowiązek ograniczenia emisji azotanów przez zastosowanie norm stosowania nawozów sztucznych i naturalnych. Poziom nawożenia na obszarach zagrożonych zanieczyszczeniami azotanowymi – NVZ (ang. *Nitrates Vulnerable Zones*) ma być ograniczony do 170 kg/ha azotu w nawozach naturalnych. Państwa członkowskie muszą wyznaczyć NVZ<sup>1</sup> oraz wdrożyć tam Kodeks Dobrej Praktyki Rolniczej (KDPR), zawierający m.in. wymogi dotyczące utrzymania nienawożonych stref buforowych wzdłuż cieków i wokół zbiorników wodnych, procedury stosowania nawozów, wymagań dotyczących pojemności i konstrukcji zbiorników do przechowywania odchodów zwierzęcych<sup>2</sup>, utrzymywania minimalnej pokrywy roślinnej oraz stosowania planów nawożenia.

Wymogi dyrektywy azotanowej są zbieżne z konwencją helsińską o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r. (HELCOM). Strony konwencji (w tym Polska) zobowiązały się do realizacji Bałtyckiego Planu Działań, a w ramach niego do zredukowania do 2021 r. rocznej emisji biogenów o 32,6% w przypadku azotu i o 69,2% w przypadku fosforu w stosunku do poziomu z 2000 r. Wśród narzędzi służących realizacji tych zobowiązań należy wymienić m.in. działania na NVZ oraz część pakietów programów rolnośrodowiskowych (PRŚ) w ramach krajowych PROW.

W Polsce unijne standardy ochrony wód zaczęły obowiązywać od 2005 r. w ramach zasady *cross compliance*. Według niej beneficjenci płatności bezpośrednich i osi środowiskowej PROW muszą spełniać podstawowe normy środowiskowe. W ochronie wód dotyczy to zapisów dyrektywy azotanowej (na obszarach OSN<sup>3</sup>), konieczności wyznaczania stref buforowych w pobliżu cieków i zbiorników wodnych (od 2012 r.) oraz nakazu utrzymywania pokrywy roślinnej w okresie zimowym (ale tylko na 40% gruntów ornych i tylko na obszarach szczególnie zagrożonych erozją). Oprócz tego – zgodnie z RDW – wprowadzono obowiązek posiadania pozwolenia wodno-prawnego na wykorzystywanie wód podziemnych lub powierzchniowych do nawadniania w ilości powyżej 5 m<sup>3</sup> na dobę.

Zapisy dyrektywy azotanowej uwzględniono w trzech ustawach krajowych, dzięki czemu w sensie formalnym polskie prawo jest zgodne z unijnym. W ustawie Prawo ochrony środowiska z 27 kwietnia 2001 r. zawarto obowiązek opracowania programów ograniczania odpływu azotu ze źródeł rolniczych na OSN, który spoczywa na dyrektorach regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW). W ustawie *Prawo wodne* z 18 lipca 2001 r. sformułowano obowiązek wyznaczenia obszarów OSN przez dyrektora RZGW, zakaz wprowadzania ciekłych nawozów naturalnych do wód oraz zakaz lokalizowania miejsc przechowywania nawozów stałych na obszarach zagrożonych powodzią. Szczegółowe rozwiązania wprowadzono w ustawie o nawozach i nawożeniu z 10 lipca 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 147, poz. 1033). Zapisano w niej obowiązek (od 2009 r.) przechowywania stałych nawozów naturalnych na nieprzepuszczalnych płytach (wymóg dotyczy dużych podmiotów specjalizujących się w produkcji zwierzęcej i wszystkich gospodarstw na OSN), obowiązek opracowania planu nawożenia przez gospodarstwa prowadzące chów wielkotowarowy przed rozpoczęciem działalności, a także obowiązek (od 2011 r.) przechowywania płynnych nawozów naturalnych w szczelnych, przykrytych pojemnikach. Limit obsady zwierząt hodowlanych ustanowiono na poziomie, przy którym wytwarza się średnio nie więcej niż 170 kg/ha nawozów (jest to jednocześnie maksymalna dozwolona dawka nawozu naturalnego). Wprowadzono też zasady stosowania nawozów tak, aby nie zagrażały środowisku (terminy i warunki aplikacji).

Do ochrony wód pośrednio odnoszą się również przepisy o charakterze horyzontalnym, dotyczące podmiotów gospodarczych w istotny sposób wpływających na środowisko. Duże farmy hodowli zwierząt (farmy drobiarskie powyżej 40 tys. stanowisk i farmy świńskie powyżej 2000

<sup>1</sup> Podstawą ich wyznaczenia są wyniki monitoringu wód gruntowych, powierzchniowych i morskich. Za wody zanieczyszczone uznaje się takie, w których stężenie przekracza 50 mg NO<sub>3</sub>/l lub wody dotknięte eutrofizacją.

<sup>2</sup> Pojemność zbiornika na terenie gospodarstwa powinna pozwalać na utrzymanie nawozu naturalnego w okresie, gdy jego stosowanie jest zakazane ze względu na warunki klimatyczne.

<sup>3</sup> W Polsce tereny NZV określa się jako obszary szczególnie narażone (OSN).

stanowisk (o wadze do 30 kg) i 750 stanowisk (w przypadku macior) podlegają przepisom dyrektywy Rady 96/61/WE w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń, tzw. dyrektywa IPPC (ang. *Integrated Pollution Prevention and Control*). W związku z tym, oprócz spełnienia procedur związanych z uzyskaniem pozwolenia zintegrowanego i posiadania dokumentu referencyjnego o najlepszych dostępnych technikach dla intensywnego chowu drobiu i świń, gospodarstwa te muszą przygotować plan nawożenia i zagospodarowania nawozów naturalnych.

### Implementacja unijnych działań ochrony wód w polskim rolnictwie

Według szacunków Ministerstwa Środowiska (MŚ) z 2001 r., inwestycje potrzebne do ograniczenia emisji zanieczyszczeń według wymogów dyrektywy azotanowej na terenie całego kraju, powinny objąć płyty obornikowe o łącznej powierzchni 15,8 mln m<sup>2</sup>, zbiorniki na gnojowicę o łącznej pojemności 16,6 mln m<sup>3</sup> oraz zbiorniki na wody gnojowe i inne odcieki pochodzące z produkcji zwierzęcej o pojemności 13,5 mln m<sup>3</sup> [*Plan implementacji...* 2001]. Ze względu na wysokie koszty tych inwestycji (ok. 4 mld euro) w negocjacjach przedakcesyjnych Polska pierwotnie wystąpiła o 8-letni okres przejściowy na spełnienie wymogów dyrektywy azotanowej, a następnie postuluwała o niewyznaczanie OSN w ogóle. Oba rozwiązania nie zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską (KE), która najpierw domagała się objęcia nimi całego kraju, a następnie obszaru stanowiącego 10-15% jego powierzchni.

W 2003 r. ustalono kryteria wyznaczania OSN i standardy, które obowiązują w ramach stosowanych tam programów działań. Podstawą ich realizacji jest KDPR opracowany przez Instytut Upraw Nawożenia i Gleboznawstwa (IUNG-PIB) i zaakceptowany przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) oraz MŚ. Na lata 2004-2008 wyznaczono 21 OSN, które objęły 0,62 mln ha, czyli 2% powierzchni kraju. Standardy dyrektywy azotanowej obowiązują nie tylko w gospodarstwach na OSN. Część z nich – w niepełnym zakresie – musi być spełniona przez beneficjentów PRŚ. Powierzchnia OSN i PRŚ w latach 2004-2006 (3,4% terytorium kraju), wynosiła tylko 5,4% powierzchni Polski. KE zwróciła uwagę na niewystarczający obszar OSN i wyraziła wątpliwości co do rzetelności monitoringu wód, stanowiącego podstawę ich wyznaczenia. Zdaniem KE, strefy OSN nie są dostosowane do miejsc znacząco zagrożonych zanieczyszczeniami. Pomimo tego, w latach 2008-2012 liczbę OSN ograniczono z 21 do 19, a ich powierzchnię o 26,2% (do 0,46 mln ha – 1,5% powierzchni kraju). Niezależnie od tego zwiększono planowany fizyczny obszar realizacji PRŚ na lata 2007-2013 (o 75-100%). W wyniku tego suma obszarów objętych częścią wymogów dyrektywy azotanowej ma wzrosnąć do 7,5-8,5% powierzchni Polski. Oznacza to, że na znacznej większości polskich UR nie stosuje się planów nawożenia i nie obowiązuje konieczność przechowywania stałych nawozów naturalnych na nieprzepuszczalnych płytach (wymóg ten obowiązuje tylko w dużych farmach hodowlanych). Brak spełnienia wymogów UE spowodował, że w listopadzie 2011 r. KE wydała tzw. uzasadnioną opinię w sprawie nieodpowiednich programów działań dotyczących OSN i wezwano nasz kraj do usunięcia uchybień. Polska musiała zwiększyć powierzchnię OSN na lata 2012-2016. Początkowo wykorzystując ekspertyzę przygotowaną przez IUNG-PIB na zlecenie MRiRW [*Ocena presji...* 2011] zaplanowano wydzielenie OSN na 3,78 mln ha (według obrębów), czyli 12,1% łódowej powierzchni kraju. Po weryfikacji tego zamierzenia przez RZGW OSN miały objąć już tylko 2,5 mln ha, czyli 8,24% terytorium Polski. Wskaźnik ten jest znacznie niższy niż w większości państw UE, ale spotkał się z silnym sprzeciwem ze strony Zarządu Krajowej Rady Izb Rolniczych, regionalnych izb rolniczych i Solidarności Rolników Indywidualnych. W związku z tym MRiRW w porozumieniu z MŚ postanowiło, że zostanie przeprowadzona ponowna weryfikacja OSN – obszar ten zmniejszono do 1,42 mln ha (4,56% powierzchni kraju).

Polska wraz z Portugalią zajmują dwa ostatnie miejsca pod względem udziału OSN w terytorium kraju. Dla porównania 10 państw członkowskich wprowadziło wymogi dyrektywy azotanowej na terenie całego kraju (m.in. Niemcy, Dania, Holandia, Irlandia i Austria, a wśród nowych państw członkowskich: Litwa, Malta i Słowenia) [*Rural Development...* 2012]. Wśród innych państw członkowskich o wysokim udziale OSN w powierzchni kraju można wymienić: Bułgarię (34,6%), Czechy (41,6%), Węgry (56,2%), Francję (45,6%). W poszczególnych grupach państw członkowskich omawiany wskaźnik wynosił: 45,3% w UE 27, 48,6% w UE-15 i 35,7% w UE-12.

Oprócz stosunkowo niewielkiego obszaru OSN, o małej skuteczności polityki ochrony wód w Polsce świadczą mankamenty w sposobie jej prowadzenia. Obowiązująca ustawa o nawozach i nawożeniu nie jest w pełni zgodna z wymogami konwencji helsińskiej. Zgodnie z nimi pojemność zbiorników na nawozy płynne powinna wystarczać do przechowywania tych nawozów przez 6 miesięcy, natomiast według ustawy okres ten wynosi 4 miesiące. Należy też zwrócić uwagę na to, że zapisy konwencji dotyczące rolnictwa nie zostały dotąd opublikowane w Dzienniku Ustaw, a więc nie obowiązują bezpośrednio na obszarze Polski [Bukowski 2012]. System monitoringu wód jest niedoskonały. Większość OSN utworzono na podstawie wyników monitoringu zanieczyszczeń wód powierzchniowych, a w zbyt małym stopniu uwzględniono przy tym wyniki monitoringu wód podziemnych (za mało jest punktów pomiarowych). Poza wyznaczonymi strefami znajduje się dużo punktów pomiarowych wykrywające przekroczenie norm świadczących o nasileniu tego zjawiska, w tym podstawowej normy 50 mg NO<sub>3</sub>/l [Ocena wyznaczonych... 2007]. Istnieją obszary o intensywnym rolnictwie, nawet w pobliżu OSN, ale nie wchodzą w ich skład, co stwarza nierówne warunki konkurencji pomiędzy farmami o podobnej charakterystyce. Niepełne są dane o wyposażeniu gospodarstw w urządzenia do przechowywania nawozów, a więc nie jest jasne, czy monitoring wychwytuje wpływ na emisję ze źródeł punktowych, czy jedynie z obszarowych. Nie jest także pewne, czy wszystkie dane trafiają z RZGW do Instytutu Ochrony Środowiska (IOŚ).

W okresach 2004-2008 i 2008-2012 Polska skorzystała z możliwości opracowania różnych programów działań dla poszczególnych OSN. W wyniku tego polityka wobec tych obszarów jest niespójna. Dopiero na lata 2012-2016 postanowiono wdrożenie jednolitego programu dla wszystkich takich obszarów. Planuje się jednak złagodzenie niektórych przepisów: wymóg dotyczący przechowywania obornika został tak skonstruowany, że nie obliguje rolnika do posiadania płyty obornikowej (muszą je mieć jedynie farmy powyżej 100 ha). Ogranicza to skuteczność ochrony środowiska, tym bardziej że w przypadku infrastruktury do przechowywania nawozów naturalnych na nowo wyznaczonych obszarach planuje się okres przejściowy do maja 2015 r.

W 2007 r. wskaźnik koncentracji hodowli zwierząt w Polsce wynosił 0,46 DJP/ha [Rocznik statystyczny...2011]. Był on niższy od średniej unijnej (0,8 DJP/ha) [Environmental Statistics... 2010] i znacznie niższy niż w krajach zachodniej Europy, np. w Belgii (2,5 DJP/ha), w Holandii (2,3 DJP/ha), Hiszpanii (0,6 DJP/ha), Francji (0,8 DJP/ha) i Austrii (0,75 DJP/ha). Wskaźnik ten był jednocześnie nieco wyższy niż w większości państw UE-12: na Łotwie (0,27 DJP/ha), w Bułgarii, Estonii, Rumunii, na Litwie i Słowacji (po 0,4 DJP/ha) [Europe in figures... 2010]. Niezależnie od relatywnie niskiego wskaźnika koncentracji hodowli zwierzęcej, polskie rolnictwo w dużym stopniu wpływa na zanieczyszczenie wód a więc na eutrofizację Bałtyku. Polska emituje do niego 28% azotu i 45% fosforu, a 50-60% azotu i 30-40% fosforu pochodzi z rolnictwa [Ocena wyznaczonych... 2007]. Wynika to z ogólnej wielkości produkcji, dużej powierzchni obszarów wykorzystywanych rolniczo oraz rosnącego poziomu nawożenia pól. W latach 2003-2011 zużycie NPK/ha wzrosło o 35% [Ochrona środowiska...2005, 2012], zużycie N/ha o 37%, a zużycie P/ha o 25,6%. Już w 2007 r. poziom nawożenia azotem w Polsce przekroczył średnią UE-27 (64 kg/ha), a w 2008 r. mocno zbliżył się do średniej UE-15 (72 kg N/ha) [Environmental in figures...2010]. Przy istotnej presji produkcji rolnej na stan wód, wskazane byłoby zwiększenie skuteczności polityki związanej z ich ochroną. Wynika to zarówno z zobowiązań międzynarodowych, jak i z potrzeby poprawy szeroko rozumianego dobrobytu mieszkańców Polski, zwłaszcza w świetle kategorii sprawiedliwości międzygeneracyjnej, a więc ukierunkowania gospodarki zgodnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju.

### Podsumowanie

Sposób implementacji unijnych instrumentów polityki ochrony wód w polskim rolnictwie wskazuje, że są one wdrażane w możliwie najmniejszym zakresie, który mógłby być zaakceptowany przez KE. Polska wyznaczyła najmniejszą wśród państw członkowskich powierzchnię OSN (w stosunku do powierzchni kraju). Ponadto, krajowe rozwiązania związane z przestrzeganiem zasady *crosscompliance* nie zapewniają właściwej ochrony wód. Politykę w omawianym obszarze interwencji należy ocenić jako nieskuteczną. Pomimo relatywnie niewielkiej jednostkowej

polutogenności produkcji zwierzęcej, niewystarczający stan infrastruktury do przechowywania nawozów naturalnych w powiązaniu z rosnącym poziomem nawożenia powoduje, że presja polskiego rolnictwa na stan wód jest silna. Całkowita emisja azotu (i innych zanieczyszczeń) jest na tyle duża, że wskazane byłoby wyznaczenie OSN na znacznie większym terenie niż dotychczas. Przyczyniłoby się to jednak do trudności finansowych, zwłaszcza mniejszych gospodarstw. Aby ułatwić im rozbudowę wymaganej infrastruktury oraz zapewnić rekompensatę części innych kosztów działań ochronnych, należałoby zwiększyć środki finansowe możliwe do wykorzystania na nowo wyznaczanych OSN (w ramach PROW na lata 2014-2020 – PRŚ, płatności związane z RDW i instrumenty wsparcia inwestycji).

### Literatura

- Bukowski Z. 2012: *Gospodarka nawozami naturalnymi w Konwencji Helsińskiej o ochronie Morza Bałtyckiego oraz aktach prawa krajowego*, [W:] I. Zimoch (red.), *Gospodarka wodno-ściekowa w zlewni Morza Bałtyckiego*, PZITS, Poznań, s. 28.
- Dyrektywa Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.U. L 375 31.12.1991.
- Environmental Statistics and Accounts in Europe, Eurostat statistical books*. 2010: Publication Office of European Union, Luxembourg, s. 249-253.
- Europe in figures – Eurostat yearbook 2010*. 2010: Publication Office of European Union, Luxembourg, s. 460.
- Ochrona środowiska*. 2005: Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa.
- Ochrona środowiska* 2012: Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa.
- Ocena presji rolniczej na stan wód powierzchniowych i podziemnych oraz wskazanie obszarów szczególnie narażonych na zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego*. 2011: IUNG-PIB, Puławy, s. 21-32.
- Ocena wyznaczonych w Polsce stref wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu*. 2007: Uniwersytet i Ośrodek Badawczy Wageningen – Nauki przyrodnicze, Alterra, Wageningen, s. 16.
- Plan implementacji Dyrektywy 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 roku dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez azotany pochodzące ze źródeł rolniczych*. 2001: MŚ, Warszawa.
- Ramowa dyrektywa wodna 2000/60/WE, Dz. U. L 327, 22.12.2000.
- Rocznik statystyczny rolnictwa*. 2011: GUS, Warszawa, 173.
- Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information. Report*. 2012: European Union, DG Agri, Brussels.
- Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz.U. z 2007 r. nr 147, poz. 1033.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2008 r. nr 25, poz. 150.
- Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. z 2001 r. nr 115, poz. 1229.

### Summary

*The purpose of the paper is to describe in what extent Polish authorities implemented water protection measures in agriculture, related to the EU requirements. Poland designated the smallest (relatively to territory of the country) areas as Nutrient Vulnerable Zones (NVZ) among all the Member States. Furthermore, domestic regulations connected with cross-compliance principle do not ensure adequate protection. Water protection policy in Polish agriculture should be assessed as insufficient. Due to the strong agricultural pressure on water quality (including the impact on Baltic Sea eutrophication), it is desirable to designate much larger area of the NVZ. In addition, more restrictive regulations in these areas should be led in. Consequently, there is also a need for wider implementation of economic instruments, which would allow for partial compensation of the costs incurred by farmers.*

Adres do korespondencji  
dr Karol Kociszewski  
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Katedra Ekonomii Ekologicznej  
ul. Komandorska 118/120  
53-345 Wrocław  
tel. (71) 368 01 77  
e-mail: karol.kociszewski@ue.wroc.pl