

Opinia Komitetu Regionów „Realizacja strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby”

(2013/C 17/08)

KOMITET REGIONÓW

- Uważa, że regiony Europy są bardzo zróżnicowane pod względem rodzajów gleby, gospodarowania gruntami czy też klimatu, dlatego potrzebne są konkretne wytyczne w zakresie zarządzania gruntami oraz strategię ich ochrony. Tylko wtedy będziemy mieli pewność, że gleba chroniona jest w sposób proporcjonalny, na podstawie priorytetów regionalnych uwzględniających nadrzędne ramy, które zapewniłyby także realizację strategii UE.
- Zauważa, że istnieje pilna potrzeba rozwiązania zagrożeń związanych z ochroną gleby, zwłaszcza w kontekście zmiany klimatu.
- Podkreśla, że zmiana klimatu może mieć wieloraki wpływ na glebę, głównie na skutek zmian wilgotności gleby, jej temperatury oraz zmian w strukturze opadów deszczu. Zjawiska te mogą prowadzić do degradacji gleby, w tym utraty materii organicznej, narastania erozji, zagęszczenia gleby i odpływów.
- Podkreśla, że władze lokalne i regionalne mogą odgrywać istotną rolę w monitorowaniu degradacji gleby i pomóc w ewidencjonowaniu zanieczyszczonych terenów.
- Uważa, że polityka w dziedzinie ochrony gleby musi być prowadzona z zachowaniem odpowiedniej równowagi między działaniami na szczeblu europejskim a zasadami pomocniczości i lepszego stanowienia prawa, by uniknąć niepotrzebnych dodatkowych obciążeń administracyjnych i nieproporcjonalnych kosztów. Należy zatem tak skonstruować unijne regulacje dotyczące gleby, by miały zastosowanie jedynie wtedy, gdy zajdzie potrzeba podjęcia działań.
- Jest przekonany, że z lukami w działaniach na rzecz ochrony gleby najlepiej radzić sobie na podstawie ogólnounijnej strategii, której fundamentami są ramy nadrzędne i wspólne zasady obowiązkowe dla wszystkich krajów.

Berichterstatter	Corrie McCHORD (UK/SPE), Mitglied des Stadtrates von Stirling
Referenzdokument	Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Realizacja strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby i prowadzone działania COM(2012) 46 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

A. Uwagi ogólne

1. Sprawozdanie Komisji dotyczy przeglądu realizacji strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby od czasu jej przyjęcia we wrześniu 2006 r. oraz uwzględnia aktualne tendencje w zakresie degradacji gleby i nadchodzące wyzwania związane z zapewnieniem jej ochrony.

2. W strategii określone zostały cztery główne filary wdrażania: popularyzacja, badania naukowe, integracja i prawodawstwo. Integralną częścią strategii był wniosek dotyczący dyrektywy ramowej w sprawie ochrony gleby (COM(2006) 232 final), który skupił się na trzech wątkach: środkach zapobiegawczych, rozpoznaniu problemu i środkach operacyjnych.

3. Wcześniej KR opublikował następujące opinie związane z ochroną gleby:

- „Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii »Europa 2020«” (Michel Lebrun, CdR 140/2011 fin);
- „Rola władz lokalnych i regionalnych w przyszłej polityce ochrony środowiska” (Paula Baker, CdR 164/2010 fin);
- „Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby” (Cor Lamers, CdR 321/2006 fin);
- „W kierunku tematycznej strategii ochrony gleby” (Corrie McChord, CdR 190/2002 fin).

4. Gleba stanowi integralną część naszych systemów środowiskowych, społecznych i gospodarczych oraz ma znaczenie dla innych usług związanych ze środowiskiem naturalnym: pozwala produkować żywność, odpowiada za jakość i liczbę przepływów wodnych, umożliwia łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej oraz sprzyja utrzymaniu różnorodności biologicznej. Zapewnienie dobrego stanu gleb, który umożliwiłby pełnienie przez nie tych podstawowych zadań, jest warunkiem równowagi środowiska naturalnego i gospodarki w Europie.

5. W kluczowym sprawozdaniu na temat stanu gleby w Europie, opublikowanym w 2012 roku przez Europejską Agencję Środowiska (EEA) i Wspólne Centrum Badawcze UE (JRC), podkreślono znaczenie dziesięciu najistotniejszych zagrożeń dla gleb w Europie: spadku zawartości materii organicznej, erozji, zagęszczania gleby, zasklepienia się gleby, zasolenia, zakwaszenia gruntów, malejącej różnorodności biologicznej, pustynienia na południowych obszarach Europy, osuwania się ziemi i zanieczyszczenia. Przedyskutowano też kwestie akumulacji węgla w glebie, zmiany klimatu, erozji, zatrzymywania wody, zakwaszenia gruntów i wytwarzania biopaliw. Dokument stwierdza, że degradacja gleby w UE nadal ma miejsce, a w niektórych częściach Europy nasila się. W sprawozdaniu wykazano, że strategie i rozwiązania legislacyjne obowiązujące dziś na poziomie unijnym, krajowym czy regionalnym nie pozwalają w pełni chronić gleb.

6. Regiony Europy są bardzo zróżnicowane pod względem mineralnych i organicznych rodzajów gleby i typów gleby, gospodarowania gruntami czy też klimatu, dlatego potrzebne są konkretne wytyczne w zakresie zarządzania gruntami oraz strategie ich ochrony. Tylko wtedy będziemy mieli pewność, że gleba chroniona jest w sposób proporcjonalny, na podstawie priorytetów regionalnych uwzględniających nadrzędne ramy, które zapewniłyby także realizację strategii UE.

7. Władze lokalne i regionalne mają do odegrania kluczową rolę w zakresie ochrony gleby w Europie. Są między innymi odpowiedzialne za to, by przepisy dotyczące gospodarowania gruntami służyły celowi ochrony gleby oraz by były właściwie wdrażane, z racji tego, że w gestii tych władz leży gospodarowanie gruntami oraz wydawanie pozwoleń na budowę i użytkowanie terenu. Organy te mogą także posiadać uprawnienia w zakresie zapobiegania niekontrolowanemu rozwojowi miast i zasklepieniu gleby, zachęcania do rekultywacji terenów miejskich zabudowanych oraz przemysłowych zdegradowanych lub niezagospodarowanych oraz do ochrony i poprawy stanu terenów zielonych.

8. KR opowiada się za tym, by wszelkie przyszłe europejskie postanowienia dotyczące gleby opierały się na koncepcjach, które zapewnią adekwatną elastyczność uwzględniającą różnice w warunkach krajowych i regionalnych. Wspólne ogólnounijne ramy ochrony gleby przyczynią się do tego, że obowiązki podmiotów zarządzających gruntami (w najszerszym tego słowa znaczeniu) w zakresie ochrony gleby staną się podobne we wszystkich państwach członkowskich, co zmniejszy ryzyko zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.

B. Obecne i nadchodzące wyzwania

9. W sprawozdaniu Komisji (Część 4) przedstawiono ocenę aktualnych i nadchodzących wyzwań. KR zgadza się z analizą Komisji, z której wynika, że w ostatnim dziesięcioleciu stan gleb uległ dalszej degradacji, zarówno w UE jak i na całym świecie, i że tendencja ta prawdopodobnie utrzyma się, jeśli kwestie użytkowania gruntów i zarządzania nimi, materii organicznej i węgla organicznego oraz efektywnej gospodarki zasobami nie zostaną skutecznie rozwiązane.

10. Jest oczywiste, że przewidywany wzrost liczby ludności na świecie, coraz większe spożycie mięsa i przetworów mlecznych oraz rosnące wykorzystywanie biomasy w energetyce, w połączeniu z działaniami na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz z ryzykiem związanym z pustynnieniem i zajmowaniem terenu, spowodują wzrost konkurencji o tereny i zasoby wody, zwiększając tym samym ryzyko degradacji gleby.

11. Istnieje pilna potrzeba rozwiązania zagrożeń związanych z ochroną gleby, zwłaszcza w kontekście zmiany klimatu. Rolnictwo ma szczególnie silny wpływ na emisję dwutlenku węgla (CO₂) i podtlenku azotu (N₂O) pochodzące z gleby. Gleby UE zawierają ponad 70 miliardów ton węgla organicznego, co stanowi prawie pięćdziesięciokrotność naszych rocznych emisji gazów cieplarnianych. Utrata materii organicznej z gleby, prowadząca z kolei do wzrostu emisji CO₂, jest szczególnie poważnym problemem, gdyż przyczynia się ona do zmiany klimatu. Istnieją dowody⁽¹⁾ sugerujące, że zawartość materii organicznej zmniejsza się w Zjednoczonym Królestwie, Francji, Belgii i Austrii. Oprócz negatywnego oddziaływania na jakość gleby, utrata materii organicznej w glebie może skutkować emisją gazów cieplarnianych do atmosfery i wywrzeć tym samym negatywny wpływ na unijne cele redukcji emisji dwutlenku węgla.

12. Zmiana klimatu może mieć wieloraki wpływ na glebę, głównie na skutek zmian wilgotności gleby, jej temperatury oraz zmian w strukturze opadów deszczu. Zjawiska te mogą prowadzić do degradacji gleby, w tym utraty materii organicznej, narastania erozji, zagęszczania gleby i odpływów. Obecnie węgiel zawarty w glebie nie we wszystkich państwach członkowskich jest chroniony w ramach polityki zagospodarowania przestrzennego.

13. Pojawiają się nawoływania do podjęcia pilnych działań na rzecz rekultywacji zniszczonych torfowisk w celu zahamowania utraty węgla oraz rewitalizacji wielorakich usług ekosystemowych „oferowanych” przez zdrowe torfowiska. Chociaż torfowiska stanowią jedynie 2% ziemi uprawnej w UE, to z nich pochodzi ponad 50% emisji CO₂ w tym sektorze. W ostatnich latach wzrosły także obawy co do skutków

eksploatacji torfowisk na potrzeby komercyjnego wykorzystania torfu w ogrodnictwie.

14. Utrzymanie zasobów węgla w glebie (i zminimalizowanie emisji podtlenku azotu) będzie miało istotny wpływ na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych oraz złagodzenie zmiany klimatu. Projekt Komisji pt. „Zrównoważone rolnictwo oraz ochrona gleby” (SoCo)⁽²⁾ dostarczył pod tym względem szeregu użytecznych studiów przypadku i zaleceń.

15. Efektywne wykorzystanie zasobów ma zasadnicze znaczenie. Rolnictwo jest wysoce zależne od żyzności gleby, a zwłaszcza dostępności składników odżywczych. Większość wykorzystywanych w UE nawozów fosforowych jest importowana. Ponadto UE wytwarza każdego roku duże ilości obornika, bioodpadów i osadów ściekowych. Jednym z rozwiązań w kwestii bezpieczeństwa dostaw składników odżywczych, poprawy warunków glebowych i ograniczenia zanieczyszczenia ze strony potencjalnie toksycznych substancji jest zadbanie o właściwe gromadzenie, przetwarzanie i wykorzystywanie tych substancji. KR zaleca zmianę dyrektywy w sprawie osadów ściekowych, by zapewnić kontrolę eksploatacji innych materiałów organicznych wykorzystywanych na gruntach, które nie są obecnie kontrolowane na mocy tejże dyrektywy.

16. Istotną przyczyną degradacji gleby w UE są obecne tendencje w zakresie zajmowania terenu (zasklepanie gleby), których charakter jest bardzo niezrównoważony w całej UE. Zasklepanie gleby często dotyka żywną glebę rolną, zagraża różnorodności biologicznej, zwiększa ryzyko powodzi i niedoboru wody, a także przyczynia się do globalnego ocieplenia. Wytyczne⁽³⁾ w sprawie najlepszych wzorców postępowania w zakresie ograniczania, łagodzenia lub kompensowania zjawiska zasklepania gleby zostały opublikowane przez Komisję w kwietniu 2012 r., zaś KR z pełnym przekonaniem zaleca stosowanie się do nich.

17. Depozycja atmosferyczna substancji zakwaszających w glebach może wywołać negatywne skutki ze względu na zakwaszenie i nityfikację. Tlenki azotu i amoniak są obecnie uznawane za główne czynniki kwasotwórcze, podczas gdy emisje dwutlenku siarki ogólnie zmniejszyły się w ostatnich latach w wyniku regulacji. Należy koniecznie zadbać o dalsze ograniczenie emisji substancji zakwaszających w całej Europie z myślą o zmniejszeniu obszaru gruntów, w których krytyczne ładunki zakwaszenia zostały przekroczone.

C. Działania bieżące prowadzone przez Komisję Europejską

18. W sprawozdaniu Komisji (Część 5) opisano pięć prowadzonych przez nią obecnie działań, w stosunku do których KR ma następujące uwagi.

⁽¹⁾ Europejska Agencja Środowiska / Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (JRC), 2012 r., *State of Soil in Europe* („Stan gleby w Europie”), http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_reference_report_2012_02_soil.pdf.

⁽²⁾ Zob. <http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/SOCO/>.

⁽³⁾ Report on best practices for limiting soil sealing and mitigating its effects („Sprawozdanie w sprawie najlepszych wzorców postępowania w zakresie ograniczania zjawiska zasklepania gleby i łagodzenia jego skutków”, kwiecień 2011 r.).

Popularyzacja

19. Popularyzacja wiedzy o strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby i o konieczności ochrony gleby w UE ma duże znaczenie. Podmioty zarządzające gruntami muszą być w pełni świadome praktyk w zakresie zrównoważonego zarządzania glebą, które pozwalają wykorzystywać usługi ekosystemowe „oferowane” przez glebę. W związku z tym KR wyraża głębokie uznanie dla pracy wykonanej przez Komisję od 2006 r. w zakresie popularyzacji wiedzy o glebie. Chodzi m.in. o opublikowany przez Komisję „Atlas gleb Europy”⁽⁴⁾ oraz „Europejski atlas różnorodności biologicznej gleby”⁽⁵⁾, a także o zorganizowanie ważnych konferencji na temat gleby. KR wyraża także uznanie dla wysiłków Komisji na rzecz powołania grupy roboczej ds. popularyzacji i edukacji w ramach Europejskiego Biura ds. Gleby.

20. Popularyzacja wiedzy wśród podmiotów zarządzających gruntami oraz innych zainteresowanych stron, a także edukowanie opinii publicznej i podnoszenie jej świadomości w zakresie znaczenia gleby będzie odgrywać kluczową rolę w zachęcaniu do zrównoważonego jej użytkowania. Jednakże sama popularyzacja wiedzy nie zapewni wymaganego poziomu ochrony gleby. Potrzebne jest raczej połączenie środków, przy czym należy traktować działania edukacyjne i zachęty ekonomiczne tak samo priorytetowo jak regulacje. Wykorzystywanie popularyzacji do wdrażania praktyk w zakresie zrównoważonego zarządzania glebą będzie nadal odgrywać istotną rolę w minimalizowaniu jej degradacji. KR zachęca zatem władze lokalne i regionalne do podjęcia się roli ambasadorów w tej dziedzinie i do naśladowania przykładu European Land and Soil Alliance (ELSA).

Badania naukowe

21. Badania naukowe mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia lepszego zrozumienia priorytetów dotyczących ochrony gleby i dalszego rozwoju polityki na solidnych podstawach naukowych. W związku z tym KR przyjmuje z dużym zadowoleniem działania podejmowane przez Komisję od 2006 r. na rzecz finansowania około 25 projektów badawczych⁽⁶⁾ w celu rozwiązania kwestii dotyczących gleby. Przykładami tych projektów są: Envasso, Ramsoil czy Soilservice. Ważne jest, by zapewnić dalsze odpowiednie rozpowszechnianie wiedzy uzyskanej dzięki nim wśród końcowych użytkowników badań, w tym podmiotów zarządzających gruntami. Należy udostępnić dodatkowe badania na temat gleby i więcej danych dotyczących jej monitorowania w celu wypełnienia obecnej luki poznawczej. Powinno to jednak mieć miejsce z uwzględnieniem właściwego poziomu kosztów oraz przy wzajemnej wymianie danych przez wszystkie zainteresowane strony. Krytyczne znaczenie ma określenie metodyki oceny, środków przeciwdziałania oraz minimalnych wymogów w zakresie harmonizacji działań dotyczących monitorowania gleby.

22. KR odnotowuje, że Komisja nadal finansuje badania naukowe, zwłaszcza dotyczące osuwisk, zasklepienia gleby, jej funkcji, obiegu węgla i azotów w glebie (z naciskiem na odtwarzanie torfowisk), żyzności gleby i recyklingu substancji odżywczych

w rolnictwie. KR zgadza się co do potrzeby przeprowadzania tych badań, co wymagać będzie także odpowiedniego przekazywania wiedzy zainteresowanym stronom.

23. Komitet Regionów wzywa do opracowania aktualnego przeglądu dotyczącego zakresu zanieczyszczenia gleb w UE oraz działań państw członkowskich w tej dziedzinie. W szczególności należy przywrócić się powiązaniom między zanieczyszczeniem gleb i wody pitnej, ponieważ wody gruntowe mają w wielu krajach duże znaczenie dla pozyskiwania wody pitnej.

Monitorowanie

24. Nie obowiązują obecnie żadne standardy środowiskowe pozwalające chronić kluczowe procesy i funkcje gleby, a Europa nie dysponuje nadrzędnym programem monitorowania gleb. Należy zająć się brakiem usystematyzowanych danych w zakresie gleby na szczeblu UE, rozpoznaniem, które informacje są już dostępne, wskazaniem luk czy podaniem wytycznych dotyczących przyszłego monitorowania gleb. KR zgadza się co do potrzeby dokładniejszego monitorowania gleby, choćby w celu wspierania odpowiednich podejść regionalnych do jej ochrony. Należy poprawić dostęp europejskich, krajowych i regionalnych twórców strategii i decydentów do istotnych danych oraz informacji na temat gleb w odpowiedniej skali. Ponadto w całej Europie brakuje sieci lokalizacji zapewniających długoterminowe monitorowanie gleb i odniesienie się do konkretnych kwestii, w tym do zależności między stanem gleb a zmianą klimatu. W związku z tym KR wyraża zadowolenie z powodu kontynuacji działalności Europejskiego Ośrodka Danych o Glebie (ESDAC).

25. Pomimo tego, że strategia w dziedzinie ochrony gleby wdrażana jest już od sześciu lat, UE nadal nie dysponuje żadną strukturą pozwalającą na systematyczne lub zharmonizowane monitorowanie gleby w Europie, zaś metody badawcze są zróżnicowane. W całej UE występują znaczne różnice pod względem sposobów ochrony i jakości gleby, czemu miała zaradzić proponowana dyrektywa ramowa w sprawie ochrony gleby. W tym kontekście KR przyjmuje z zadowoleniem projekty badawcze takie jak Lucas, które mają na celu dostarczenie danych dla Europejskiego Ośrodka Danych o Glebie. KR popiera propozycje Komisji w zakresie konsolidacji zharmonizowanego monitorowania gleby poprzez powtarzanie wykonywanych przez nią badań gleby, a także za pomocą testowania nowych technik teledetekcji.

26. Władze lokalne i regionalne mogą odgrywać istotną rolę w monitorowaniu degradacji gleby i pomóc w ewidencjonowaniu zanieczyszczonych terenów. Ukierunkowana i skuteczna polityka w dziedzinie ochrony gleby powinna powstać w oparciu o znajomość lokalizacji miejsc, w których mogą zachodzić procesy degradacji.

27. Państwa członkowskie monitorują jakość gleby na wiele różnych sposobów. Komisja zaproponowała harmonizację tych działań w celu lepszego rozpoznania stanu gleb w Europie. Wspólne Centrum Badawcze UE (JRC) zebrało już sporo

⁽⁴⁾ Zob. http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/projects/soil_atlas/index.html.

⁽⁵⁾ European Atlas of Soil Biodiversity („Europejski atlas różnorodności biologicznej gleby”).

⁽⁶⁾ JRC Soil Projects.

danych, ale można by osiągnąć więcej, gdyby państwa członkowskie dostarczały jasnych i porównywalnych sprawozdań. Zharmonizowane monitorowanie należy wprowadzić w synergii z podlegającą obecnie przeglądowi decyzją dotyczącą mechanizmu monitorowania.

Integracja

28. KR przyjmuje z zadowoleniem aktywne zaangażowanie Komisji i państw członkowskich w rozwijaniu działań związanych z glebą, w tym w ramach Planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, wspólnej polityki rolnej (WPR) i polityki regionalnej. Przekrojowy charakter gleb oznacza, że propozycje KE dotyczące ich ochrony będą musiały zostać zintegrowane w ramach szeregu inicjatyw politycznych i mechanizmów realizacji (takich jak np. ramowa dyrektywa wodna, dyrektywa w sprawie azotanów, powodzi i osadów ściekowych, dyrektywa siedliskowa i dyrektywa ptasia w dziedzinie zachowania różnorodności biologicznej, dyrektywy w sprawie oceny wpływu planów, programów i projektów na środowisko, rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich oraz WPR).

29. KR wnosi, by Komisja Europejska nadała strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby formę wspólnego planu działania, dzięki czemu państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne miałyby lepsze możliwości wdrażania polityki w zakresie gleby i stosowania przepisów europejskich. Obecnie propozycje i środki dotyczące gleby są rozproszone po wielu wnioskach ustawodawczych UE. Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby może zapewnić całościowy ogład istniejących i nowych działań. Mogłyby się w niej znaleźć następujące szczegółowe informacje:

- problemy dotyczące gleby, które są rozwiązywane za pomocą sektorowych przepisów środowiskowych, i te, które pozostają nierozwiązane;
- istniejące możliwości pozwalające rozwiązać te pozostałe problemy poprzez odpowiednie dostosowanie sektorowych przepisów środowiskowych;
- wykaz projektów dotyczących gleby realizowanych za pomocą funduszy UE. KR wnosi, by Komisja Europejska przewidziała w obrębie funduszy UE miejsce dla projektów dotyczących gleby.

30. Z zadowoleniem należy przyjąć proponowaną ekologizację WPR. Potrzebna jest reforma w celu wypracowania mechanizmów uatrakcyjniających WPR w oczach podmiotów regionalnych zainteresowanych znalezieniem rozwiązań w sprawach takich jak ochrona gleby. Należy w tym kontekście uwzględnić m.in. unijne fundusze na rozwój obszarów wiejskich i wykorzystać je do zawarcia umów dotyczących rozwoju

obszarów wiejskich, na podstawie których można by finansować działania podmiotów zarządzających gruntami w zakresie ochrony gleby, odnowy torfowisk, tworzenia terenów podmokłych, przekształcania gruntów ornych na obszary trawiaste, niedopuszczania do erozji gleby i ochrony materii organicznych. W związku z tym KR zdecydowanie popiera uwagi Komisji dotyczące potrzeby wydawania większych środków w ramach funduszy na rozwój obszarów wiejskich na poprawę jakości gleby i rozszerzenie objętej nimi powierzchni.

31. W sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska i Wspólnego Centrum Badawczego z 2012 r. stwierdza się, że istniejące środki związane z zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC), stosowane w ramach WPR, nie są w pełni odpowiednie dla ochrony gleb. Zatem obecne propozycje ekologizacji WPR powinny być w większym stopniu ukierunkowane na osiąganie lepszych wyników w zakresie ochrony gleby, nie zwiększając obciążeń administracyjnych dla władz państw członkowskich. Dotyczy to również oceny tego, czy istnieje możliwość dalszego rozwijania zasad GAEC w celu poprawy ochrony gleby.

32. Należy także nadmienić, że środkami WPR objęte są tylko gleby rolnicze finansowane w ramach płatności dla rolników. KR popiera propozycje Komisji, by jeszcze jaśniej sformułować i sprecyzować normy glebowe w związku z ogólną reformą WPR. KR przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem obecną propozycję dotyczącą nowych zasad GAEC odnoszących się do ochrony materii organicznej, w tym zakaz wypalania ściernisk oraz pierwszej orki terenów podmokłych i gleb bogatych w węgiel.

33. KR popiera bieżące działania Komisji na rzecz lepszego zintegrowania ochrony gleby w ramach innych istotnych dziedzin polityki. Działania te obejmują rozwój „Europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz produktywności i zrównowżenia w rolnictwie”, w którym szczególną uwagę poświęca się gospodarowaniu gruntami i glebami, opracowanie koncepcji ochrony zasobów wodnych w Europie i realizację polityki spójności.

34. Istnieje wyraźny związek między gospodarowaniem gruntami a rozproszonym zanieczyszczeniem, co jest ważną i pilną kwestią odnoszącą się do jakości wody w Europie. Erozja gleby oraz odpływ pestycydów i składników odżywczych z użytków rolnych zagrażają jakości wody. Dyrektywa azotanowa 91/676/EWG, dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych 2006/118/WE oraz ramowa dyrektywa wodna nie zawierają wymogów odnoszących się bezpośrednio do gleby, mimo że rozproszone zanieczyszczenie jest istotnym problemem. Dekontaminacja wód podziemnych, które raz uległy skażeniu, może zająć setki lat, w związku z czym KR nawołuje do wprowadzenia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania zagrożeniom dla wód podziemnych oraz innych cieków wodnych, związanym z degradacją gleby i rozproszonym zanieczyszczeniem.

35. Chociaż zapobieganie degradacji gleby musi pozostać priorytetem, obecny stan niektórych gleb w Europie wymagać będzie podjęcia działań na rzecz ich oczyszczania. KR przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji, aby z Funduszy Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) nadal wspierano rekultywację terenów przemysłowych w następnym okresie programowania 2014–2020. Władze lokalne i regionalne muszą mieć świadomość, że wciąż dostępne są znaczące środki z Funduszu Spójności dla kwalifikujących się regionów pragnących przeciwdziałać degradacji gleby.

36. KR wnosi, by Komisja Europejska przewidziała w ramach programu LIFE+ dodatkowe możliwości dla projektów dotyczących gleby. W nadchodzącym okresie można szerzej zaprojektować sposoby finansowania. Zgodnie z obecnymi wymogami projekty objęte komponentem „Polityka i zarządzanie w zakresie środowiska” muszą mieć charakter wzorcowy i/lub być innowacyjne. Jednak jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów ochrony gleby, w wielu przypadkach konieczna jest nie tyle innowacyjność, ile ponowienie pewnych działań lub kontynuacja środków przedsięwziętych już wcześniej.

Prawodawstwo

37. KR z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by dokonać przeglądu dyrektywy w sprawie oceny wpływu na środowisko, który umożliwi to, że kwestie związane z glebą zostaną uwzględnione już na wczesnym etapie planowania projektów. Ważne jest, by Komisja zastanowiła się nad opracowaniem zachęt do zmniejszania emisji CO₂ i zachowania materii organicznej gleby, z uwzględnieniem użytkowania gruntów, zmian użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF) w ramach zobowiązania UE związanego ze zmianą klimatu do roku 2020.

Szczegół międzynarodowy

38. Szkody wyrządzone glebie mogą mieć skutki transgraniczne (np. emisje gazów cieplarnianych powodują rozproszenie zanieczyszczeń i zerodowanych osadów, prowadzą do utraty węgla w glebie i przedostawania się substancji zanieczyszczających przez granice). Gleby Europy są kluczowym receptorem i potencjalnym źródłem emisji gazów cieplarnianych, w tym emisji N₂O.

39. KR przyjmuje z zadowoleniem konstruktywne wysiłki podejmowane przez Komisję na konferencji „Rio+20” oraz uwzględnienie w dokumencie końcowym (?) obaw związanych z degradacją gleby. Zachęca Komisję do dalszego priorytetowego traktowania polityki w zakresie ochrony gleby na międzynarodowych konferencjach, takich jak spotkania organizowane w ramach Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz inne odpowiednie fora (jedno z nich to Konwencja o różnorodności biologicznej). KR wyraża także uznanie dla faktu, że Komisja i sekretariat Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia (UNCCD) czynnie wspierają inicjatywę dotyczącą ekonomiki degradacji gleby, aby określić zachęty do inwesto-

wania w zrównoważone gospodarowanie gruntami. KR wyraża także zadowolenie w związku z tym, że Komisja będzie dążyć na szczelbu międzynarodowym do ustanowienia międzyrządowego panelu ds. gleb.

D. Pomocniczość, proporcjonalność oraz lepsze uregulowania prawne

40. Sprawozdanie Komisji jako takie nie porusza kwestii zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, gdyż opisuje wdrażanie strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby. Jednak pośrednio odnosi się do ewentualnego prawodawstwa unijnego w zakresie ochrony gleby, co wiązałoby się już ze wspomnianymi kwestiami zgodności.

41. Większość państw członkowskich, które sprzeciwiają się propozycji z 2006 r. dotyczącej dyrektywy ramowej i zablokowały przyjęcie tego dokumentu w Radzie w 2010 r., powołuje się na zasadę pomocniczości. Problem polega na tym, że podczas gdy niektóre państwa członkowskie stosują już szczegółowo zdefiniowane przepisy w zakresie ochrony gleby, inne w ogóle nie posiadają stosownych ram prawnych lub ramy te są o wiele mniej rozwinięte. KR wzywa państwa członkowskie do podjęcia środków na szczelbu krajowym i opowiada się za tym, by niezwłocznie:

- państwa członkowskie, które już prowadzą politykę ochrony gleb, rozszerzały ją w razie konieczności;
- państwa członkowskie, których polityka ochrony gleb jest dobrze rozwinięta, odgrywały rolę pośrednika w stosunku do państw członkowskich, które nie mają jeszcze własnej polityki w tym zakresie, dzieląc się z nimi swoją fachową wiedzą; zarazem wnosi, by Komisja Europejska ten proces nadzorowała;
- państwa członkowskie, które nie mają jeszcze swojej polityki ochrony gleby, opracowały ją możliwie szybko w oczekiwaniu na postępy na poziomie europejskim.

Komitet popiera działania Komisji, które umożliwią państwom członkowskim ustanawianie i wdrażanie, w zakresie ich kompetencji, odpowiednich przepisów w zakresie ochrony gleby.

42. Degradacja gleby, w tym utrata gazów cieplarnianych, skażenia, zagęszczanie gleby, rozproszone zanieczyszczenie oraz zasklepanie gleby, wywołuje skutki transgraniczne i w związku z tym wymaga (przynajmniej) koordynacji polityki na szczelbu europejskim. Na przykład ubita lub zdegradowana gleba, która nie jest w stanie magazynować wody deszczowej, może być powodem większych powodzi w krajach sąsiednich.

(?) <http://www.unccd2012.org/thefuturewewant.html>.

Zanieczyszczenie wody i eutrofizacja mogą również powstawać na skutek skażenia gleby i mieć charakter transgraniczny. Osady wypłukiwane na skutek erozji gleby w jednym państwie mogą blokować zapory lub uszkadzać infrastrukturę, na przykład porty, w innym państwie, a zanieczyszczona ziemia jest w stanie skażić wody podziemne w kraju sąsiednim. Prawodawstwo europejskie postrzegane jest zatem jako sposób ochrony podmiotów zarządzających glebami w danym państwie przed szkodliwymi skutkami praktyk stosowanych w innych krajach, za które te pierwsze nie ponoszą odpowiedzialności⁽⁸⁾. Tam gdzie skutki degradacji gleby mają charakter transgraniczny, niezbędne są inicjatywy dotyczące współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi, mające na celu rozwiązanie tej kwestii.

43. W związku z tym, że gleby Europy wciąż doświadczają szkodliwych skutków sześć lat po opublikowaniu strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby, trudno wyobrazić sobie, by nawet zmieniona strategia w tym zakresie – bez dyrektywy ramowej dotyczącej gleby – okazała się wystarczająca do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony gleby we wszystkich państwach członkowskich UE i do rozwiązania wyżej wspomnianych problemów. Konieczne są zwiększone wysiłki ze strony Komisji i państw członkowskich zmierzające do zapewnienia ochrony gleby.

44. Aby zapewnić zgodność z zasadą proporcjonalności, przyszłe prawodawstwo unijne w dziedzinie ochrony gleby powinno zostawić w gestii państw członkowskich określenie najbardziej właściwych środków do podjęcia na najodpowiedniejszym szczeblu geograficznym i administracyjnym. Miałyby to zasadnicze znaczenie dla należytego uwzględnienia regionalnych i lokalnych uwarunkowań dotyczących odmian gleby, sposobów użytkowania gruntów, lokalnych warunków klimatycznych oraz aspektów społeczno-ekonomicznych.

E. Wnioski

45. KR wyraża uznanie dla pracy Komisji na rzecz wdrożenia strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby. Nasz byt jest uzależniony od gleb Europy, które wymagają ochrony. Znaczenie gleby jako nieodnawialnego zasobu, bez którego nie może być mowy o zrównoważonym środowisku, powinno zostać uwzględnione w ramach nadrzędnej polityki i środków ochrony gleby.

46. Glebę należy chronić z myślą o:

- zabezpieczeniu tak obecnych, jak i przyszłych dostaw bezpiecznej i jakościowej żywności;
- utrzymaniu w czystości wód powierzchniowych i podziemnych;

⁽⁸⁾ Europejskie Biuro Ochrony Środowiska (EEB) (2011 r.), *Soil: Worth Standing your ground for. Arguments for the Soil Framework Directive* („Gleba: warto ją chronić. Argumenty na rzecz dyrektywy ramowej w dziedzinie ochrony gleby”).

- magazynowaniu węgla, ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych i przystosowaniu się do zmiany klimatu;
- zarządzaniu w przypadku powodzi i innych katastrof naturalnych oraz łagodzeniu ich skutków;
- utrzymaniu różnorodności biologicznej i ochronie jej elementów;
- zachowaniu zdrowych obszarów rekreacyjnych;
- utrzymaniu georóżnorodności oraz dziedzictwa kulturowego i archeologicznego.

47. We wszystkich państwach europejskich może wystąpić szereg problemów związanych z glebą, które mogą czasem powodować poważne, nieodwracalne i kosztowne konsekwencje. Wynikają one głównie z zanieczyszczenia, osuwania się ziemi, utraty materii organicznej, erozji, zasolenia, pustynnienia i zasklepienia gleby. Niezbędne są na poziomie UE dalsze strategie i regulacje mające na celu ochronę gleby ze względu na „oferowane” przez nią usługi i dobra ekosystemowe dostarczane europejskiej gospodarce, europejskiemu społeczeństwu i środowisku naturalnemu oraz, na szczeblu państw członkowskich, wdrożenie rozwiązań i przyjęcie przepisów, jeśli nie są jeszcze dostępne. Należy porównać koszty działań regulacyjnych z kosztami ich zaniechania, przez co rozumie się koszty pośrednie związane ze zmianą klimatu, zanieczyszczeniem wody, zarządzaniem powodziowym, publiczną służbą zdrowia itp. W 2006 r. Komisja oceniła, że łączne koszty degradacji gleby w UE-25 mogą wynosić 38 mld EUR rocznie.

48. Jakość gleby ściśle wiąże się z innymi aspektami środowiskowymi istotnymi dla UE (np. jakością powietrza i wody, ryzykiem powodzi, różnorodnością biologiczną, zmianą klimatu, odnawialnymi źródłami energii itp.). Przyszła polityka w dziedzinie ochrony gleby musi uwzględniać zatem powiązania z pozostałymi celami środowiskowymi UE (np. z ramową dyrektywą wodną). Istnieje wiele unijnych zapisów prawnych zawierających elementy dotyczące ochrony gleby, ale brakuje konkretnego ustawodawstwa o charakterze nadrzędnym. Istniejące przepisy są zwykle ograniczone do konkretnych przypadków użytkowania gruntów lub zarządzania nimi i nie obejmują całości zagadnień związanych z gruntami i glebami.

49. Władze lokalne i regionalne powinny ocenić sytuację w zakresie zajmowania terenu na podległym im obszarze i zastanowić się, co zrobić, jeśli tendencje okażą się niezrównoważone. Wsparciem dla tych działań mogą być wytyczne Komisji w sprawie zasklepienia gleby, a także bieżące wdrażanie czterech filarów strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby. Władze lokalne i regionalne powinny także proaktywnie przyczynić się do realizacji tej strategii, na przykład wspierając rozwój lokalnych kodeksów praktyk w dziedzinie ochrony gleby.

50. Z lukami w działaniach na rzecz ochrony gleby najlepiej radzić sobie na podstawie ogólnounijnej strategii, której fundamentami są ramy nadrzędne i wspólne zasady obowiązkowe dla wszystkich krajów. W związku z tym należy poprzeć dyrektywę ramową w dziedzinie ochrony gleby, chociaż istotne jest, by strategia ta nie miała zbyt nakazowego charakteru, wynikającego na przykład z przepisów ilościowych czy wartości granicznych. Szczególne znaczenie ma tu zasada pomocniczości, gdyż gleby w poszczególnych regionach Europy znacznie się między sobą różnią. Strategie w dziedzinie ochrony gleby powinny zatem opierać się na ocenie ryzyka i danej sytuacji, mieć charakter proporcjonalny i uwzględniać uwarunkowania regionalne. Ochrona gleby wymaga rozwiązań dostosowanych do konkretnych potrzeb. Wdrażanie polityki w dziedzinie ochrony

gleby odbywa się przede wszystkim na szczeblu lokalnym i regionalnym, dlatego odpowiednie uregulowania prawne powinny zapadać przede wszystkim na tym szczeblu. Zachodzi potrzeba lepszego monitorowania gleby, by pomóc w rozwoju, wspieraniu i ocenie regionalnego podejścia do jej ochrony.

51. Polityka w dziedzinie ochrony gleby musi być prowadzona z zachowaniem odpowiedniej równowagi między działaniami na szczeblu europejskim a zasadami pomocniczości i lepszego stanowienia prawa, by uniknąć niepotrzebnych dodatkowych obciążeń administracyjnych i nieproporcjonalnych kosztów. Należy zatem tak skonstruować unijne regulacje dotyczące gleby, by miały zastosowanie jedynie wtedy, gdy zajdzie potrzeba podjęcia działań.

Bruksela, 30 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO