



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.1.2026 r.
COM(2026) 37 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**na temat funkcjonowania nowego modelu realizacji w państwach członkowskich oraz
wkładu planów strategicznych WPR państw członkowskich w realizację zobowiązań
Unii związanych ze środowiskiem i klimatem**

{SWD(2026) 19 final}

Od czasu wprowadzenia wspólna polityka rolna (WPR) podlegała znacznej ewolucji, aby odpowiadać na pojawiające się potrzeby, a jednocześnie dostosować jej funkcjonalność. **W nowym modelu realizacji WPR na lata 2023–2027 nacisk przesunięto ze zgodności ze szczegółowymi przepisami UE na politykę opartą na osiągnięciach i ukierunkowaną na realizację celów. Celem jest osiągnięcie wymiernych rezultatów i realizacja wspólnych celów, przy jednoczesnym zapewnieniu państwom członkowskim większej elastyczności w decydowaniu o szczegółach polityki.**

Centralnymi elementami tego modelu są: (i) jednolite narzędzie planowania – plan strategiczny WPR dla każdego państwa członkowskiego¹ – łączące po raz pierwszy instrumenty obu funduszy WPR we wspólne strategie interwencji; (ii) większy udział zainteresowanych stron oraz (iii) ukierunkowanie na wyniki, wraz z ustanowieniem wspólnych ram realizacji i procesu przeglądu wyników. Podejście to wprowadzono, aby poprawić spójność i zwiększyć skuteczność interwencji w ramach WPR, a jednocześnie lepiej zaspokoić szczególne i zróżnicowane potrzeby krajowe podczas osiągania wspólnych unijnych celów WPR. Nowy model realizacji wiąże się również z nowym podejściem do kwestii pewności, w ramach którego audyty koncentrują się na projektowaniu i funkcjonowaniu systemów zarządzania państw członkowskich, a nie na kontroli poszczególnych beneficjentów.

Ten model realizacji został już poddany kilku dostosowaniom i uproszczeniom na podstawie informacji zwrotnych uzyskanych od zainteresowanych stron oraz wniosków państw członkowskich po dwóch latach wdrażania. Obserwacje poczynione w trakcie jego wdrażania stanowiły również podstawę wniosku na przyszły okres 2028–2034.

Niniejsze sprawozdanie stanowi wnioskowane przez współprawodawców (art. 141 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115²) przedstawienie informacji na temat funkcjonowania nowego modelu realizacji oraz pierwszej oceny wkładu interwencji planowanych w 28 planach strategicznych WPR w osiągnięcie unijnych celów środowiskowych i klimatycznych.

I. FUNKCJONOWANIE NOWEGO MODELU REALIZACJI W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

A. Strategiczne i w większym stopniu oparte na dowodach projektowanie planów WPR

W 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zreformowanej WPR zgodnie z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027. W wyniku negocjacji między współprawodawcami z UE rozporządzenia w sprawie WPR zostały przyjęte dopiero w 2021 r. i zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2023 r.

¹ Z wyjątkiem Belgii.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. L 435 z 6.12.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2115/oj>).

Aby pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu i projektowaniu planów WPR, w 2020 r. Komisja rozpoczęła zorganizowany dialog obejmujący wymianę informacji na temat statusu rolnictwa i obszarów wiejskich w każdym państwie członkowskim, a w grudniu 2020 r. opublikowała szczegółowe zalecenia³.

Aby zaprojektować swoje interwencje, państwa członkowskie były zobowiązane do przeprowadzenia dogłębnej oceny potrzeb w oparciu o analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń (SWOT) na swoim terytorium i w sektorze rolno-spożywczym, a także do opracowania precyzyjnej logiki interwencji. Wymagano, aby ocena była wyczerpująca i polegała na ocenie, czy potrzeby zostaną zaspokojone za pomocą planów WPR czy innych narzędzi unijnych lub krajowych uznanych za lepiej dostosowane do danego celu.

Plany zostały zatwierdzone przez Komisję w drugiej połowie 2022 r. w następstwie formalnych odpowiedzi na pisma z uwagami Komisji będące reakcją na każdy przedłożony plan.

1- Nowe zarządzanie

Planowanie strategiczne doprowadziło do reorganizacji i nowych metod pracy w administracjach państw członkowskich. Jednolity plan obejmujący wszystkie interwencje wymagał ściślejszej współpracy między departamentami odpowiedzialnymi za płatności bezpośrednie, rozwój obszarów wiejskich i wsparcie sektorowe, a także lepszej koordynacji między regionalnymi i krajowymi ministerstwami/departamentami. Państwa członkowskie o ugruntowanych praktykach współpracy między administracjami, z jasno określonymi obowiązkami i skutecznymi kanałami wymiany, były w stanie szybciej dostosować się do tego nowego modelu realizacji. Niektóre państwa członkowskie o szczególnym podziale kompetencji krajowych i regionalnych napotkały jednak pewne trudności.

Dynamika jest bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich, ale nowy model realizacji przyczynił się do lepszego zarządzania WPR dzięki przejrzystym przepisom dotyczącym roli partnerstwa. Wymagane zaangażowanie zainteresowanych stron w projektowanie i wdrażanie planów poskutkowało lepszym dostosowaniem do potrzeb państw członkowskich. Chociaż wkład regionalny/terytorialny w plany był możliwy, niektóre regiony miały jednak poczucie, że mają mniejszy wpływ na projektowanie planów i wystąpiły pewne opóźnienia w zakresie wkładu ze względu na koordynację krajową. Kilka instytucji zarządzających i zainteresowanych stron stwierdziło również, że problemem jest długość planów (często kilka tysięcy stron).

2- Projekt oparty na ocenie potrzeb i różnych wyborach w zakresie planowania

Przy projektowaniu planów państwa członkowskie korzystały z analizy SWOT, konsultacji partnerskich, zaleceń Komisji i pism z uwagami. Ich przedstawiciele podkreślili, że chociaż analiza i identyfikacja potrzeb odbywały się w dobrych warunkach, późne przyjęcie przepisów unijnych spowodowało skrócenie czasu dostępnego na

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zalecenia dla państw członkowskich w sprawie ich planów strategicznych dotyczących wspólnej polityki rolnej, COM/2020/846 final.

dopracowanie projektu i planowanie interwencji oraz na innowacje. Na tym etapie kluczowe znaczenie miało przewidywanie na szczeblu krajowym.

Plany te były w dużej mierze wykorzystywane do zaspokajania potrzeb społeczno-gospodarczych, środowiskowych i klimatycznych. Na lata 2023–2027 8 % przydziału środków z WPR zaplanowano na rozwój obszarów wiejskich poza rolnictwem. Jeżeli chodzi o energię ze źródeł odnawialnych, innowacje, cyfryzację, dzielenie się wiedzą na temat zarządzania ryzykiem oraz, do pewnego stopnia, środki polityki obszarów wiejskich, niektóre państwa członkowskie planowały osiągnąć swoje cele również za pomocą innych funduszy unijnych lub krajowych, co wymagało ściślejszej koordynacji i ujawniło potencjał większej synergii.

Dobre planowanie stanowi podstawę modelu opartego na wynikach, ale okazało się trudne. Planowanie rocznych produktów, kwot jednostkowych i wskaźników rezultatu (celów końcowych) na lata budżetowe 2023–2027 wymagało odpowiednich danych, rzetelnych dowodów od zainteresowanych stron i doświadczonego personelu. Państwa członkowskie przyjęły różne strategie, przy czym niektóre programy cechowały się wysokim poziomem szczegółowości (np. liczne kwoty jednostkowe i produkty ustalane na poziomie każdej interwencji niższego poziomu), podczas gdy inne opowiedziały się za mniejszą szczegółowością (np. na poziomie każdej interwencji). Na przykład w 28 planach WPR zaplanowano 1 913 interwencji i 10 754 interwencji niższego poziomu. Najbardziej zróżnicowane rodzaje interwencji to interwencje w zakresie środowiska i klimatu (5 282 interwencje niższego poziomu) w ramach rozwoju obszarów wiejskich i inwestycji (2 172).

3- Ocena planów wymagała kompleksowego podejścia

W ocenie Komisji rozważono, czy przedłożone plany były zgodne z wymogami prawodawstwa unijnego i przyczyniały się do osiągnięcia 10 celów szczegółowych WPR. Zwrócono uwagę na wkład planowanej strategii interwencji w osiągnięcie celów związanych ze środowiskiem i klimatem, w tym niektórych celów Europejskiego Zielonego Ładu, oraz na spójność planów z unijnymi przepisami dotyczącymi środowiska i klimatu i wkład w ich realizację⁴, bez regresu w porównaniu z latami 2014–2022⁵.

Ambicje WPR znajdują odzwierciedlenie w celach końcowych określonych na poziomie wskaźnika rezultatu, które mają zostać osiągnięte dzięki wspieranym interwencjom. Znajduje to również odzwierciedlenie w szczegółowych wymogach i warunkach kwalifikowalności tych interwencji. Aby wesprzeć obiektywną ocenę planów z perspektywy środowiskowej i klimatycznej, w macierzy opracowanej przez Wspólne Centrum Badawcze przedstawiono dowody na związek między praktykami rolniczymi a celami⁶.

Obiektywna ocena adekwatności strategii interwencji i poziomów docelowych każdego planu w świetle krajowych potrzeb i celów określonych przez państwo członkowskie była złożonym procesem, w szczególności ze względu na: (i) różne sytuacje i priorytety w państwach członkowskich; (ii) różne poziomy planowania; (iii) złożone powiązania

⁴ Zgodnie z wykazem zawartym w załączniku XIII do rozporządzenia (UE) 2021/2115.

⁵ Art. 105 rozporządzenia (UE) 2021/2155.

⁶ Zob. odniesienia 1, 2 i 9 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji. Odniesienia, jak również dodatkowe dane, można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

między interwencjami a celami końcowymi; (iv) cele końcowe wyrażone w innej jednostce niż cele (np. udział powierzchni w stosunku do zmiany w ekwiwalencie CO₂) oraz (v) krajowe przepisy lub narzędzia inne niż WPR przyczyniające się do osiągnięcia tych samych celów.

B. Realizacja planów przebiega zgodnie z planem

Po przyjęciu unijnego prawa wtórnego pod koniec 2022 r. państwa członkowskie zakończyły prace nad krajowymi ramami wdrażania WPR (ustawodawstwo, procesy składania wniosków, systemy informatyczne). Administracje były mocno obciążone pracą, tym bardziej że wdrażanie programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2022 trwało równoległe przez kolejne trzy lata (do końca 2025 r.). W praktyce doprowadziło to do problemów z mocami przerobowymi oraz dużej presji czasowej na rozwój narzędzi informatycznych i przygotowanie zaproszeń do składania wniosków dotyczących projektów, a niekiedy do opóźnień, w tym opóźnień w komunikacji z beneficjentami, co wpłynęło na wykorzystanie i postrzeganie przez rolników.

Roczne sprawozdania z realizacji celów, główne narzędzie sprawozdawcze nowego modelu realizacji, składają się z dwóch części: pierwsza, jakościowa, prezentuje postępy we wdrażaniu planów, podczas gdy druga, ilościowa, przedstawia wskaźniki realizacji i uzasadnienia odchyleń od wartości celów pośrednich wskaźników rezultatu.

Ze względu na harmonogram wdrażania interwencji sprawozdanie z realizacji celów za rok budżetowy 2024 przedłożone w lutym 2025 r. było pierwszym sprawozdaniem zawierającym dane dotyczące wszystkich wskaźników rezultatu i większości planowanych interwencji. W ramach nowego modelu realizacji państwa członkowskie po raz pierwszy zaplanowały roczne produkty i rezultaty związane ze wsparciem dochodów, rozwojem obszarów wiejskich oraz interwencjami sektorowymi.

1- Dobre planowanie interwencji obszarowych

Porównanie planowania i realizacji umożliwia ocenę postępów we wdrażaniu planów i napotkanych trudności.

- Podstawowe wsparcie dochodów to interwencja, której wykorzystanie przez rolników jest najbardziej zbliżone do poziomu planowanego na szczeblu UE (100 %), ale również w ramach każdego planu.
- Wykorzystanie redystrybucyjnego wsparcia dochodów odpowiada 98 % planowanej wartości UE, przy czym istnieją pewne różnice między planami.
- Wsparcie dochodów związane z produkcją i dopłaty uzupełniające dla młodych rolników były jednak trudniejsze do zaplanowania.
- Jako nowo wprowadzony instrument wykorzystanie ekoschematów jest zasadniczo niedoszacowane, ponieważ obejmują one o 10 % więcej obszarów niż planowano na szczeblu UE, przy czym istnieją znaczne różnice między planami.

Na szczeblu UE wykorzystanie wsparcia obszarowego w ramach rozwoju obszarów wiejskich osiągnęło poziom 87–91 % planowanego obszaru. Inwestycje, wsparcie na rozpoczęcie działalności oraz projekty szkoleniowe lub projekty w zakresie współpracy rozpoczynają się zazwyczaj powoli w pierwszych latach okresu programowania, zwłaszcza jeżeli nowe interwencje pokrywają się z podobnymi środkami z poprzedniego okresu programowania. Ogólnie rzecz biorąc, wydatki w tych obszarach były niższe niż przewidywano, z wyjątkiem inwestycji nieprodukcyjnych w gospodarstwach rolnych.

2- Trudności w planowaniu kwot jednostkowych interwencji

Państwa członkowskie mogą dostosować płatność na rzecz beneficjenta na podstawie stopnia wykorzystania interwencji (w określonym zakresie), biorąc pod uwagę trudności z przewidywaniem stopnia wykorzystania oraz potrzebę lepszego zarządzania pulami środków finansowych. Jedynie połowa ekoschematów została opłacona w oparciu o jednostkową kwotę referencyjną ($\pm 10\%$). Wsparcie związane z produkcją było zasadniczo bardziej nagradzane niż planowano, a poziom wykorzystania był niższy niż przewidywano. Precyzyjne dostosowanie pomocy inwestycyjnej było trudne, ponieważ jedynie 23 % interwencji niższego poziomu wypłacono ze średnią kwotą referencyjną ($\pm 10\%$). Zaobserwowane rozbieżności wynikały głównie ze zmian w kontekście gospodarczym i geopolitycznym od czasu przygotowania planów lub z niskiej dokładności szacunków dotyczących wykorzystania.

3- Zaprzestanie rozliczania z realizacji celów

Celem rocznego rozliczenia z realizacji celów było sprawdzenie, czy wszystkie zadeklarowane wydatki mają odpowiadający im produkt. Weryfikowano to przez porównanie w odniesieniu do każdej interwencji zrealizowanej kwoty jednostkowej obliczonej na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji celów z (maksymalną) planowaną kwotą jednostkową w planie. Po dwóch latach wdrażania stało się jasne, że obciążenie administracyjne związane z rocznym rozliczeniem z realizacji celów, w szczególności konieczność uzasadnienia każdego odchylenia kwoty jednostkowej, nie było proporcjonalne do dostarczonej dodatkowej pewności dotyczącej wydatków w ramach WPR. W pakiecie uproszczeń WPR na 2025 r. zaproponowano zatem zaprzestanie tego rozliczania⁷, bez wpływu na zdolność Unii do zapewnienia skutecznego nadzoru budżetowego i pewności.

4- Stwierdzenie pewnych odchylen od celów pośrednich ze względu na rozpoczęcie wdrażania, ale na razie nie są wymagane żadne działania naprawcze

Na podstawie sprawozdania z realizacji celów za 2024 r. w 2025 r. Komisja przeprowadziła pierwszy dwuletni przegląd realizacji celów⁸, biorąc pod uwagę wybór 22 wskaźników rezultatu. **We wszystkich sprawozdaniach z realizacji celów wykazano odchylenia przekraczające 35 % w przypadku co najmniej jednego wskaźnika rezultatu.** Były one głównie związane z interwencjami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich: wiedza i innowacje, inwestycje w modernizację gospodarstw, lepsza organizacja łańcucha dostaw i grunty zalesione. Uzasadnienia państw członkowskich dotyczyły głównie opóźnień w ustanawianiu nowych ram oraz wykorzystania pozostałych pul środków finansowych programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014–2022 finansujących podobne środki. Według państw członkowskich większość tych trudności

⁷ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/2115 w odniesieniu do systemu warunkowości, rodzajów interwencji w formie płatności bezpośrednich, rodzajów interwencji w niektórych sektorach oraz rozwoju obszarów wiejskich i rocznych sprawozdań z realizacji celów, a także rozporządzenie (UE) 2021/2116 w odniesieniu do zarządzania danymi i interoperacyjnością, zawieszenia płatności, rocznego rozliczenia z realizacji celów oraz kontroli i kar, COM/2025/236 final.

⁸ Co dwa lata Komisja sprawdza, czy planowane wartości celów końcowych (cele pośrednie) zmierzają w kierunku planowanych wartości wskaźników rezultatu. Odchylenie o ponad 35 % w pierwszym roku i o 25 % w późniejszym okresie powinno być uzasadnione. Jeżeli przedstawione uzasadnienia nie będą wystarczająco przekonujące, Komisja może zażądać podjęcia działań naprawczych.

zostanie rozwiązana w perspektywie średnioterminowej i nie powinna mieć wpływu na cele końcowe.

Odchylenia zostały omówione z każdym państwem członkowskim podczas indywidualnych corocznych spotkań przeglądowych. Ponieważ przedstawione uzasadnienia i przewidziane działania naprawcze wydawały się wystarczające do rozwiązania problemu odchyień, Komisja nie zażądała żadnego planu działania. Można oczekiwać, że opóźnienia i wynikające z nich rozbieżności między wartościami rzeczywistymi a planowanymi zostaną skompensowane w nadchodzących latach. Sytuacja zostanie ponownie poddana przeglądowi w sprawozdaniach z realizacji celów za 2025 r.

5- Dostosowanie planowanych puli środków finansowych do faktycznego wykorzystania

Pod pewnymi warunkami państwa członkowskie mają możliwość realokacji niewydzianych kwot z jednej interwencji na inną interwencję. W roku budżetowym 2024 skorzystały one z tej możliwości, w szczególności w odniesieniu do płatności bezpośrednich. Ekoschemat stanowił nowość, a niektóre państwa członkowskie miały trudności z wydatkowaniem planowanych kwot. Ponadto ekoschemat jest wyodrębnioną interwencją zapisaną w budżecie, a margines na przesuwanie kwot na inne interwencje pozostał ograniczony. Ekoschematy, które nie osiągnęły zadowalających wyników, poddano przeglądowi lub zostały one lepiej rozpropagowane wśród potencjalnych beneficjentów. Obecny stan wydatków na 2025 r. wskazuje na znaczną poprawę sytuacji i wyraźnie nadmierne wykonanie w przypadku ekoschematów. Sposobem wykorzystania części niewydzianych kwot stały się płatność redystrybucyjna i dopłaty uzupełniające dla młodych rolników. Podstawowe wsparcie dochodów zostało dobrze zrealizowane w porównaniu z poprzednim okresem programowania.

6- Plany WPR są dokumentami dynamicznymi

Zmiany planów są niezbędną cechą każdego procesu programowania, ponieważ zapewniają elastyczność konieczną do rozwiązywania trudności napotykaných w terenie i zaspokajania pojawiających się potrzeb.

Do września 2025 r. państwa członkowskie zwróciły się o 93 zmiany. Od momentu ich zatwierdzenia do września 2025 r. wszystkie plany zmieniano od 2 do 5 razy. Zmiany odzwierciedlają zmieniającą się sytuację gospodarczą, potrzebę zwiększenia atrakcyjności interwencji lub ich uproszczenia. W drodze poprawek zmieniono 34 % celów końcowych, przy czym różnice między planami były znaczne. Najczęściej zwiększane cele końcowe dotyczą celów społecznych ze względu na konieczność ich dostosowania do odnośnych strategii LEADER⁹ po zatwierdzeniu planów. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany były zrównoważone między zwiększeniem a zmniejszeniem celów końcowych, w tym w odniesieniu do celów końcowych w zakresie zielonej architektury. W swojej ocenie zmian Komisja zapewniła spójność, a także utrzymanie równych warunków działania, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnych wyzwań krajowych.

W 2025 r. Komisja proponowała dalsze uproszczenie procesu zmiany planów przez ograniczenie formalnych wniosków o zmianę wyłącznie do zmian strategicznych, co

⁹ LEADER: Powiązania między działaniami na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

umożliwi szybszą zmianę planów. Wniosek zwany Omnibus 3¹⁰ został przyjęty i będzie miał zastosowanie w 2026 r.

7- Nowy model pewności i zasada jednego audytu

W ramach nowego modelu realizacji pewność opiera się na właściwym funkcjonowaniu systemów zarządzania państw członkowskich. Kwalifikowalność wydatków zapewniają agencje płatnicze i co roku weryfikują jednostki certyfikujące. Jednostki certyfikujące wydają opinie na temat rocznego sprawozdania finansowego, skuteczności systemów zarządzania oraz wiarygodności sprawozdawczości z realizacji celów. Komisja przeprowadza kontrole oparte na analizie ryzyka przede wszystkim w odniesieniu do ich pracy, a jedynie w przypadku gdy nie jest ona zadowalająca – w odniesieniu do samych agencji płatniczych.

Wzmocnienie zasady jednego audytu jest kluczowym elementem reformy. Zwiększa to skuteczność, wzmacnia rozliczalność na szczeblu krajowym i pozwala uniknąć nakładania się kontroli, a zarazem sprawia, że pewność jest w większym stopniu uzależniona od terminowej i wiarygodnej pracy jednostek certyfikujących. Komisja utrzymuje regularne kontakty z agencjami płatniczymi i jednostkami certyfikującymi, aby zapewnić wspólne zrozumienie i spójne spełnianie wymogów w zakresie pewności. Jeżeli Komisja wykryje poważne niedociągnięcia w systemach zarządzania, wszczyna procedury kontroli zgodności, a jeżeli niedociągnięcia zostaną potwierdzone, prowadzi to do korekt finansowych.

W okresie od 1 stycznia 2024 r. do 30 września 2025 r. Komisja przeprowadziła 78 audytów systemów zarządzania jako całości lub wybranych interwencji w ramach WPR. W niektórych przypadkach stwierdzono potencjalne poważne niedociągnięcia i wszczęto procedury kontroli zgodności w celu oceny ewentualnego ryzyka dla unijnego budżetu. Ponieważ są to działania czasochłonne, do końca września 2025 r. nie zakończono żadnej procedury kontroli zgodności.

8- Nowe podejście zapobiegawcze wraz z systemem monitorowania obszarów

W ramach nowego modelu realizacji odpowiedzialność za projektowanie i wdrażanie kontroli w zintegrowanym systemie zarządzania i kontroli w dużej mierze przeniesiono na państwa członkowskie. Wprowadzenie systemu monitorowania obszarów zobowiązuje je do monitorowania za pomocą obrazów satelitarnych spełniania przez rolników warunków kwalifikowalności, jeżeli jest to technicznie możliwe. Takie monitorowanie zastępuje kontrole na miejscu i znacznie zmniejsza tym samym obciążenie administracyjne. Podejście prewencyjne w ramach systemu monitorowania obszarów umożliwia również rolnikom korektę wniosków składanych w ramach WPR bez ponoszenia kar. W roku składania wniosków 2023 doprowadziło to do korekt w odniesieniu do 3,3 mln hektarów (2 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w UE), co przyczyniło się do

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/2649 z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/2115 w odniesieniu do systemu warunkowości, rodzajów interwencji w formie płatności bezpośrednich, rodzajów interwencji w niektórych sektorach oraz rozwoju obszarów wiejskich i rocznych sprawozdań z realizacji celów, a także rozporządzenia (UE) 2021/2116 w odniesieniu do zawieszenia płatności, rocznego rozliczenia z realizacji celów oraz kontroli i kar (Dz.U. L, 2025/2649, 31.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2649/oj>).

zmniejszenia kar oraz ograniczenia obciążeń administracyjnych dla rolników i administracji.

Państwa członkowskie i rolnicy mogliby jednak czerpać jeszcze większe korzyści ze stosowania systemu monitorowania obszarów przez umożliwienie monitorowania większej liczby interwencji i warunków kwalifikowalności w planach w celu wsparcia tego podejścia prewencyjnego.

C. Lepsze i kompleksowe monitorowanie realizacji celów

Ramy realizacji celów umożliwiają monitorowanie postępów we wdrażaniu i torują drogę do ciągłego doskonalenia.

Ramy te włączają sprawozdawczość dotyczącą płatności bezpośrednich, rozwoju obszarów wiejskich oraz interwencji sektorowych w ten sam zestaw wskaźników rezultatu, odpowiednio do celu. Ustanowiono w nich wyczerpujący wykaz wskaźników realizacji. Każda interwencja jest powiązana z jednym wskaźnikiem produktu i wszystkimi odpowiednimi wskaźnikami rezultatu¹¹, aby zapewnić kompleksowy obraz wkładu w ramach WPR.

Włączenie sprawozdawczości dotyczącej zarówno monitorowania polityki, jak i pewności do rocznego sprawozdania z realizacji celów usprawniło procesy i zwiększyło spójność. Doprowadziło to jednak również do bardziej złożonych zasad obliczania (produkty częściowe) i trudnych agregacji (mnożenie jednostek miar). Instytucje zarządzające miały trudności z dotrzymaniem terminu 15 lutego na sporządzenie rocznego sprawozdania z realizacji celów oraz dostarczeniem wszystkich poświadczonych danych i niezbędnych uzasadnień, a dostępność danych do celów monitorowania była opóźniona.

Obecne wskaźniki rezultatu opierają się głównie na zakresie działań, ponieważ trudno jest zmierzyć bezpośrednio wyniki polityki. Komisja opracowała jednak przybliżone szacunki dotyczące łagodzenia zmiany klimatu i zawartości materii organicznej w glebie, aby móc zaproponować wskaźniki rezultatu do pomiaru wyników na lata 2028–2034.

Państwa członkowskie muszą ocenić wkład swoich planów w osiągnięcie wszystkich celów w okresie programowania i mają większą swobodę w projektowaniu planów oceny. Przy wsparciu Komisji i europejskiej sieci WPR większość z nich opracowała ambitne plany oceny.

D. Znaczące wysiłki na rzecz uproszczenia

Doświadczenia związane z wdrażaniem planów uwypukliły potrzebę ukierunkowanych dostosowań niektórych aspektów ram WPR w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla rolników i administracji. W tym celu w latach 2024 i 2025 opracowano dwa pakiety działań ustawodawczych i nieustawodawczych, aby zwiększyć elastyczność, proporcjonalność i jasność przepisów związanych z WPR (takich jak przepisy dotyczące siły wyższej).

Z jednej strony kilka zmian zwiększa elastyczność w sposobie zarządzania gruntami przez rolników w ramach instrumentów wsparcia WPR oraz w celu lepszego dostosowania do

¹¹ Interwencje należy powiązać ze wszystkimi wskaźnikami rezultatu, do realizacji których przyczyniają się bezpośrednio i znacząco.

realiów w gospodarstwach (dostosowania zasad warunkowości). Z drugiej strony niektóre zmiany usprawniają wdrażanie planów WPR w odniesieniu do organów krajowych (zmiany, zaprzestanie rozliczania z realizacji celów).

Komisja opublikowała również plan dalszych działań na rzecz uproszczenia, które mają zostać podjęte w 2025 r., określający planowane działania, narzędzia i orientacyjny harmonogram dalszych usprawnień prawa wtórnego WPR.

II. WKŁAD PLANÓW STRATEGICZNYCH WPR W REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ UE ZWIĄZANYCH ZE ŚRODOWISKIEM I KLIMATEM

Celami WPR związanymi ze środowiskiem i klimatem są przeciwdziałanie zmianie klimatu, ochrona zasobów naturalnych i zwiększanie różnorodności biologicznej. Aby osiągnąć te cele, w WPR na lata 2023–2027 wprowadzono kombinację polityki obejmującą interwencje, warunkowość i wyodrębniony budżet (zielona architektura WPR). Państwa członkowskie opracowały strategie środowiskowe, aby wnieść wkład w unijne akty ustawodawcze dotyczące środowiska i klimatu oraz pomóc w osiągnięciu celów Zielonego Ładu UE, a także wywiązać się z obowiązku¹² wniesienia większego ogólnego wkładu w osiągnięcie tych celów szczegółowych w porównaniu z latami 2014–2022.

Każde państwo członkowskie wybrało własną kombinację polityki, aby zaprojektować swoją zieloną architekturę. Uzupełnieniem interwencji obszarowych jest wsparcie na rzecz zielonych inwestycji, współpracy lub projektów szkoleniowych. Obecna WPR nadal wspiera zobowiązania i inwestycje w obszarze zarządzania, dobrze znane rolnikom i dostosowane do ich potrzeb. Jeżeli chodzi o normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC), w 2024 r. wprowadzono pewne dostosowania, aby wdrażanie było bardziej dostosowane do realiów rolniczych: ukierunkowane wyłączenia, tymczasowe odstępstwa oraz obowiązek wynagradzania utrzymania i tworzenia obszarów nieprodukcyjnych.

Stanowiące nowość w roku 2023 ekoschematy umożliwiają zwiększenie skali działań rolno-środowiskowych dzięki specjalnemu dużemu budżetowi i zobowiązaniom rocznym. Niektóre państwa członkowskie skupiły się na zaangażowaniu wielu rolników w niewielką i stopniową, ale powszechną zmianę praktyk rolniczych, podczas gdy inne projektowały bardziej ukierunkowane interwencje. Wszystkie państwa członkowskie musiały znaleźć właściwą równowagę między poziomem premiowania a ambicjami, aby zapewnić atrakcyjność systemu. W przypadku większości planów ekoschemat cieszył się zainteresowaniem większym niż przewidywano, natomiast w kilku sytuacjach konieczne były zmiany w celu dostosowania interwencji i wsparcia ich wykorzystania przez rolników. **W roku budżetowym 2024 na poziomie UE wsparcie w ramach ekoschematu otrzymało 47 % rolników w odniesieniu do 58 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych.**

Po dwóch latach wdrażania jest zbyt wcześnie, aby zmierzyć rzeczywisty wpływ interwencji na osiągnięcie celów środowiskowych i klimatycznych przewidzianych w planach WPR. W wielu przypadkach wpływ można zmierzyć dopiero po upływie kilku lat (np. przywrócenie różnorodności biologicznej, zanieczyszczenie powietrza i wody, zdrowie gleb itp.). Niemniej jednak trzy przeprowadzone ostatnio badania pomagają

¹² Art. 105 rozporządzenia (UE) 2021/2115.

ocenić i oszacować ilościowo potencjalny wpływ planowanych interwencji na osiągnięcie tych celów. W badaniach oceniono każdą interwencję w ramach WPR na podstawie (i) praktyk rolniczych (lub wymogów) objętych wsparciem, (ii) planowanego zasięgu oraz (iii) wpływu każdej praktyki rolniczej na klimat, różnorodność biologiczną, czyste powietrze i zdrowie gleb.

Z badania pt. „Monitorowanie budżetu pod kątem wkładu WPR w działania na rzecz zmiany klimatu, różnorodności biologicznej i czystego powietrza”¹³ wynika, że **33 % budżetu WPR wnosi pozytywny wkład w działania na rzecz klimatu, 39 % w działania na rzecz różnorodności biologicznej i 20 % w działania na rzecz czystego powietrza**. Ponadto z badania wynika, że wkład wnosi kilka interwencji, a nie tylko te należące do interwencji w zakresie zielonej architektury. Podejście to uwzględnia definicje interwencji i ukierunkowania wsparcia¹⁴, a jego wynikiem jest nieco niższy, choć porównywalny, wkład w działania na rzecz klimatu niż w przypadku stosowania wskaźników z Rio¹⁵. Świadczy to o znaczeniu wskaźników z Rio – uproszczonego podejścia, które jest potrzebne na etapie planowania. W ramach tych metod monitorowania budżetu ocenia się jedynie pozytywny wpływ, o czym należy pamiętać przy interpretacji wyników, które należy uzupełnić ocenami *ex post*.

Plany WPR stanowią znaczący potencjalny wkład w osiągnięcie celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu na 2030 r. Badanie pt. „Wstępne szacunki potencjału planów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu”¹⁶ wskazuje na potencjalny pozytywny wkład 28 planów w redukcję emisji i zwiększone pochłanianie gazów cieplarnianych o średnio 35 mln ton ekwiwalentu CO₂ rocznie w latach 2023–2027, podzielonych na 5 mln ton redukcji emisji innych niż CO₂ i 30 mln ton pochłaniania dwutlenku węgla rocznie. Szacunki te obarczone są pewnym stopniem niepewności, w szczególności zakres, w jakim roczny pozytywny wkład można kumulować do 2027 r., w dużym stopniu zależy od dodatkowości faktycznego stosowania praktyk przez rolników w całym okresie.

Państwa członkowskie opracowały **szeroki zakres interwencji mających na celu poprawę zdrowia gleb, które to interwencje przyczyniają się do osiągnięcia wszystkich trzech celów szczegółowych**. W badaniu „Wstępne oszacowanie potencjału WPR w zakresie ochrony gleby”¹⁷ przeanalizowano wybory dotyczące wdrożenia 13 planów reprezentujących różnorodność glebowo-klimatyczną w UE, w których ochronę gleby uznano za priorytet. Oceniono w nim sześć cech gleby. Na przykład potencjalny wzrost zawartości węgla organicznego w glebie rolnej szacuje się na 0,92 % rocznie w przypadku interwencji w ramach WPR i na 0,14 % rocznie w przypadku wymogów norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Płodozmian i dywersyfikacja odpowiadają za większość szacowanego potencjalnego wzrostu zawartości materii organicznej w glebie. Jest to wynik wstępny, mocno szacunkowy ze względu na pewne ograniczenia, głównie ze względu na trudność z uwzględnieniem kontekstu lokalnego,

¹³ Zob. odniesienie 3 i tabela 4 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

¹⁴ Metodyka monitorowania stosowana w badaniu jest znacznie silniej oparta na podstawach naukowych i bardziej szczegółowa niż obecna metodyka monitorowania wpływu na klimat, w związku z czym oczekuje się, że przyniesie ona bardziej precyzyjne wyniki.

¹⁵ Wskaźniki z Rio to wskaźniki jakościowe opracowane przez OECD z myślą o pomocy krajom będącym darczyńcami i agencjom rozwoju w śledzeniu, w jakim stopniu pomoc rozwojowa wspiera cele środowiskowe w ramach celów konwencji z Rio, takie jak różnorodność biologiczna, zwalczanie pustynnienia i zmiana klimatu (łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej).

¹⁶ Zob. odniesienie 4 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

¹⁷ Zob. odniesienie 5 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

i nie obejmuje wszystkich aspektów zdrowia gleb (np. zasolenia, zagęszczenia podglebia itp.).

W badaniach, o których mowa powyżej, oszacowano wkład WPR na podstawie planowanych działań, w związku z czym nie mogą one przesądzać o ostatecznych wynikach. Z realizacji planów wynika jednak, że **średnio w UE w 2024 r. przekroczono większość rocznych celów pośrednich związanych ze środowiskiem i klimatem**¹⁸. W szczególności interwencje mające na celu poprawę i ochronę pokrywy glebowej obejmują 51 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w UE, a działania mające na celu zwiększenie składowania dwutlenku węgla w glebie i biomasie obejmują 35 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych, co dobrze rokuje na przyszłość.

Jeżeli chodzi o cele Europejskiego Zielonego Ładu, można zaobserwować pewne pozytywne tendencje, nawet jeśli jest zbyt wcześnie, aby ocenić wkład WPR.

W 2023 r. **11 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych uprawiano metodami ekologicznymi**, z czego 6 % było wspierane za pomocą specjalnego obszarowego wsparcia ekologicznego. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły jednak, że mają trudności z osiągnięciem celu dotyczącego gruntów uprawianych ekologicznie ze względu na niższy niż oczekiwano popyt na produkty ekologiczne i rosnące koszty. Zaplanowały one działania naprawcze, ale cel, zgodnie z którym 25 % gruntów rolnych ma być uprawiane ekologicznie, można osiągnąć jedynie przy znacznym wzroście również po stronie popytu na produkty ekologiczne.

Cel Europejskiego Zielonego Ładu, jakim jest ograniczenie **utraty składników odżywczych** o 50 %, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby żyzność gleby nie uległa pogorszeniu, jest powiązany ze zmniejszeniem stosowania nawozów o co najmniej 20 % do 2030 r. w porównaniu ze średnią z lat 2012–2014. Prawie wszystkie plany wspierają bardziej zrównoważone nawożenie i lepsze praktyki, na przykład poprzez zakaz stosowania nawozów nieorganicznych lub ich zastępowanie nawozami organicznymi, rolnictwo precyzyjne oraz inne praktyki mające na celu ograniczenie utraty składników odżywczych w powietrzu i wodzie. W roku budżetowym 2024 praktyki zrównoważonej gospodarki składnikami odżywczymi wdrożono na 14 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w UE. W latach 2021–2023 rolnicy w całej UE stosowali średnio 8,9 mln ton nawozów azotowych, czyli o 9 % mniej niż w latach 2012–2014 (okres odniesienia). Ponieważ niedawny spadek wynika częściowo z wysokich kosztów syntetycznych nawozów azotowych w następstwie trwającej wojny w Ukrainie, jest zbyt wcześnie, aby ocenić jego wpływ na osiągnięcie tego ambitnego celu.

Celem Europejskiego Zielonego Ładu w zakresie **środków przeciwdrobnoustrojowych** jest ograniczenie do 2030 r. sprzedaży dla zwierząt gospodarskich i akwakultury o 50 % w porównaniu z poziomami z 2018 r. Europejska Agencja Leków (EMA) ogłosiła spadek o 25 % ogólnej sprzedaży środków przeciwdrobnoustrojowych do stosowania u zwierząt, od których lub z których pozyskuje się żywność w UE, w latach 2018–2023¹⁹, co przybliżyła UE do osiągnięcia celu w zakresie ograniczenia stosowania do 2030 r.

Zrobiono wiele, aby zapewnić bardziej zrównoważone wykorzystanie **pestycydów** i ograniczyć ich stosowanie, przy czym odpowiednie praktyki obejmowały 29 %

¹⁸ Zob. odniesienie 8 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

¹⁹ Zob. odniesienie 6 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w UE w roku budżetowym 2024, głównie poprzez zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne i wsparcie dla rolnictwa ekologicznego. Ważną rolę w ograniczaniu stosowania pestycydów odgrywają płodozmiany i strefy buforowe. Jest jednak zbyt wcześnie, aby ocenić, w jakim stopniu interwencje w ramach WPR przyczyniają się do osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu (zmniejszenie o 50 % ogólnego stosowania pestycydów chemicznych i związanego z nimi ryzyka oraz stosowania najbardziej niebezpiecznych pestycydów w porównaniu z latami 2015–2017).

Na poziomie UE **elementy krajobrazu** obejmowały 5,6 % gruntów rolnych w 2022 r.²⁰ i 3,6 % gruntów ugorowanych w 2020 r., co łącznie przyczyni się do osiągnięcia celu, jakim jest 10 % użytków rolnych stanowiących elementy krajobrazu o wysokiej różnorodności. Interwencje wspierające elementy krajobrazu w planach WPR są zasadniczo szersze i mają na celu poprawę w zakresie różnorodności biologicznej, siedlisk i gatunków poprzez większą różnorodność strukturalną. W przypadku większości planów osiągnięto odpowiedni roczny cel pośredni, przy czym w roku budżetowym 2024 wsparcie na zarządzanie elementami krajobrazu obejmowało 1,5 % wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych w UE. Od 2025 r., ze względu na koszty ponoszone przez rolników w związku z jego wypełnianiem, obowiązek utrzymywania minimalnego udziału gruntów ornych pod elementy krajobrazu oraz ugorowanie zgodnie z normą GAEC 8 zastąpiono zobowiązaniem państw członkowskich do zaproponowania równoważnego ekoschematu wspierającego utrzymanie i tworzenie nowych elementów krajobrazu.

WNIOSKI

Nowatorski charakter nowego modelu realizacji polega na tym, że jego instrumenty integrujące mają bardziej strategiczny charakter, a państwom członkowskim zapewnia się większą elastyczność w dostosowywaniu koncepcji interwencji do ich potrzeb. Państwa członkowskie i beneficjenci z zadowoleniem przyjęli programowanie strategiczne oparte na ocenie potrzeb, a nowy model realizacji miał pozytywny wpływ na zarządzanie WPR (partnerstwo, wykorzystanie dowodów). Wprowadzenie systemu monitorowania obszarów stwarza również możliwości zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla rolników i administracji.

Późne przyjęcie unijnych ram prawnych spowodowało jednak komplikacje w państwach członkowskich, dlatego zwróciły one uwagę na znaczenie otrzymywania informacji na czas, aby umożliwić zintegrowane i skoordynowane podejście w ramach zestawu narzędzi WPR i uniknąć nadmiernie rygorystycznego wdrażania. Nie wykorzystano wszystkich mechanizmów elastyczności, w tym dla państw członkowskich w celu uproszczenia przepisów, aby uniknąć ryzyka korekt finansowych.

Kwestię niepotrzebnej złożoności uwzględniono również w dwóch wnioskach dotyczących uproszczenia przedłożonych przez Komisję w marcu 2024 r. i maju 2025 r., w których przewidziano w szczególności (i) zastąpienie obowiązku utrzymywania minimalnego udziału gruntów ornych pod elementy krajobrazu oraz ugorowanie

²⁰ Zob. odniesienie 7 w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

odpowiednim dobrowolnym ekoschematem dla rolników oraz (ii) zaprzestanie rocznego rozliczania z realizacji celów.

Doświadczenie pokazuje, że państwom członkowskim udało się skorygować lub dostosować plany w drodze zmian. Aby ułatwić dokonywanie dalszych zmian, wprowadzono procedurę powiadamiania o zmianach niestrategicznych. Należy znaleźć odpowiednią równowagę między uproszczeniem planowania i sprawozdawczości a poziomem informacji potrzebnym do oceny zgodności z prawem UE i wkładu planów w realizację celów szczegółowych WPR, a także między możliwością dostosowania planów a skupieniem się zarówno na realizacji celów w całym okresie programowania, jak i na zagwarantowaniu pewności rolnikom.

Po pierwszym półrocznym przeglądzie realizacji celów Komisja stwierdziła, że wdrażanie planów przebiega zgodnie z planem, a odchylenia mieszczą się w granicach określonych w art. 135 rozporządzenia (UE) 2021/2115. Żaden z planów nie wymaga działań naprawczych.

Analiza potwierdza, że plany mogą przyczynić się do osiągnięcia celów WPR związanych ze środowiskiem i klimatem. Wdrażanie planów WPR pokazuje, że średnio w UE w 2024 r. przekroczono większość celów pośrednich dotyczących rocznych wskaźników rezultatu związanych ze środowiskiem i klimatem. Ilościowe określenie wkładu planów WPR w osiągnięcie celów środowiskowych i klimatycznych wymaga jednak dłuższego okresu oceny oraz uwzględnienia wpływu innych istotnych czynników.

Wszystkie powyższe kwestie uwzględniono podczas przygotowywania wniosków dotyczących wieloletnich ram finansowych i WPR na lata 2028–2034.