

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Zdrowie gleb – ochrona gleb, zrównoważone gospodarowanie glebami w UE i ich odbudowa
WIODĄCA DG (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)	DG ds. Środowiska (dział D1 „Użytkowanie Gruntów i Gospodarka Gruntami”)
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Ustawodawcza
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	II kwartał 2023 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Gleba i grunty – DG ds. Środowiska

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

W [unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030](#), stanowiącej część [Europejskiego Zielonego Ładu](#), ogłoszono aktualizację [strategii ochrony gleby](#) z 2006 r., aby w sposób kompleksowy zmierzyć się z problemem degradacji gleby i gruntów oraz wypełnić międzynarodowe zobowiązania dotyczące neutralności degradacji gruntów (por. cel ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju nr 15.3). Nowa [Strategia UE na rzecz ochrony gleb 2030](#) została przyjęta w 2021 r. i określa wizję utrzymania wszystkich gleb w dobrym stanie do 2050 r. oraz sprawienia, by ochrona, zrównoważone użytkowanie i rekultywacja gleby stały się normą. Zaproponowano w niej połączenie działań dobrowolnych i prawodawczych oraz zapowiedziano, że do 2023 r. Komisja przedstawi nowy wniosek ustawodawczy w sprawie zdrowia gleb, aby pomóc w osiągnięciu wizji i celów strategii. Wniosek dotyczący prawa o zdrowiu gleb jest odpowiedzią na apel Parlamentu Europejskiego¹² i Europejskiego Komitetu Regionów³ o opracowanie kompleksowych ram prawnych UE w zakresie ochrony gleb oraz o zapewnienie temu cennemu zasobowi naturalnemu takiego samego poziomu ochrony, jaki mają woda i powietrze. Jest on zgodny z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego⁴, Europejskiej Agencji Środowiska⁵ i poglądami europejskich zainteresowanych stron⁶ na temat potrzeby ochrony gleby na szczeblu UE. Prawo o zdrowiu gleb stanowić będzie uzupełnienie wniosku ustawodawczego dotyczącego celów UE w zakresie odbudowy zdegradowanych ekosystemów, w szczególności mających największy potencjał w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i ograniczania ich skutków.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Gleby stanowią podstawę 95% spożywanej przez nas żywności, odpowiadają za ponad 25% bioróżnorodności na świecie, są największym lądowym rezerwuarem węgla na świecie i odgrywają kluczową rolę w gospodarce o obiegu zamkniętym i przystosowywaniu się do zmiany klimatu. Są one również ograniczonym i nieodnawialnym zasobem naturalnym. Od 60 do 70 % ekosystemów glebowych w UE jest niezdrowych i boryka się z ciągłą degradacją, która prowadzi do ograniczenia świadczenia usług ekosystemowych⁷. Niezdrowe gleby mogą być:

W złym stanie fizycznym:

¹ [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ochrony gleb \(2021/2548\(RSP\)\)](#).

² [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2021 r. w sprawie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030 – przywracanie przyrody do naszego życia \(2020/2273\(INI\)\)](#).

³ [Opinia Europejskiego Komitetu Regionów z 5 lutego 2021 r. w sprawie agroekologii](#).

⁴ [Europejski Trybunał Obrachunkowy \(2018\), „Sprawozdanie specjalne nr 33/2018: Zwalczanie pustynnienia w UE – rosnące zagrożenie wymagające intensyfikacji działań”](#).

⁵ [Europejska Agencja Środowiska \(2019\), „State and Outlook of the Environment Report 2020” \(Sprawozdanie „Środowisko w Europie – stan i prognozy 2020”\)](#).

⁶ [W sprawozdaniu zbiorczym z otwartych konsultacji publicznych na temat unijnej strategii ochrony gleb \(2021\) 93,53% zainteresowanych stron, które udzieliły odpowiedzi w ramach otwartych konsultacji publicznych, uznało ochronę zdrowia/jakości gleb i rekultywację gleb na szczeblu UE za ważną lub bardzo ważną.](#)

⁷ [Więcej informacji na ten temat można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym Strategii UE na rzecz ochrony gleb 2030 z dnia 17 listopada 2021 r. SWD\(2021\) 323 final.](#)

- 12,7 % Europy jest dotknięte umiarkowaną lub wysoką erozją.
- W latach 2012–2018 w UE zajmowano rocznie w ujęciu netto ponad 400 km² gruntów na potrzeby rozwoju obszarów miejskich i sztucznego zagospodarowania terenu.
- Wydobycie i zgłoszono jako odpady ponad 530 mln ton gleby.
- Szacuje się, że 30–50% najbardziej produktywnych i żyznych gleb w Europie jest dotkniętych kompaktacją gleby.

W złym stanie chemicznym:

- Europa przekracza obecnie bezpieczną przestrzeń operacyjną dla obiegu azotu i fosforu odpowiednio o 3,3 i 2,0.
- Powszechne jest rozproszone i miejscowe zanieczyszczenie gleby. Oczekuje się, że remediacji będzie wymagało 390 000 zanieczyszczonych gleb. Do 2018 r. tylko około 65 500 terenów poddano rekultywacji.
- Zasolenie dotyka powierzchnię 3,8 mln ha w UE, a na wybrzeżu, w szczególności w regionie Morza Śródziemnego, występuje silne zasolenie gleby.

W złym stanie biologicznym:

- Odwadnianie torfowisk we wszystkich kategoriach gruntów w UE odpowiada za około 5% łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE. Co roku gleby mineralne znajdujące się na gruntach uprawnych tracą około 7,4 mln ton węgla.
- W ostatnich dziesięcioleciach zmniejszyła się różnorodność biologiczna gleby, np. bogactwo gatunkowe dżdżownic, skoczogonków i roztoczy.
- Ryzyko pustynnienia rośnie w całej UE i ma już wpływ na produkcję rolną.

Główne sektorowe czynniki powodujące degradację gleby w UE to:

- zmiana sposobu użytkowania gruntów;
- niekontrolowane rozrastanie się miast, nadmierne i niezrekompensowane rozwój przestrzenny i budownictwo;
- zmiana klimatu, susza, ekstremalne warunki pogodowe;
- nierównoważone gospodarowanie glebą i intensyfikacja praktyk rolniczych i leśnych;
- działalność przemysłowa i emisje, nierównoważone gospodarowanie odpadami i produkcja energii, wypadki i wycieki;
- niewłaściwe gospodarowanie wodą, ponowne wykorzystanie i nawadnianie;
- nadmierna eksploatacja, nieograniczone i niezrekompensowane zużycie zasobów naturalnych.

Problem niezdrowych gleb wynika z następujących przekrojowych przyczyn:

- **Niedoskonałości rynku:** problemy z ustalaniem cen, ponieważ koszty degradacji gleby nie są w pełni zinternalizowane w cenach, problemy wynikające ze sprzecznych interesów podmiotów (np. sprzeczne interesy właścicieli gruntów i użytkowników), słabo rozwinięte rynki dla nowych modeli biznesowych (np. płatności za usługi ekosystemowe gleby), brak informacji i danych na temat jakości gleby itp.
- **Czynniki behawioralne:** ograniczona racjonalność niektórych zainteresowanych stron, np. ze względu na złożoność problemu, brak świadomości znaczenia zdrowia gleb, skupienie się na korzyściach krótkoterminowych bez uwzględnienia przyszłych kosztów, czynniki związane z dochodami itp.
- **Czynniki technologiczne:** brak rozwiązań technologicznych (np. w zakresie odbudowy), niewystarczająca cyfryzacja, luki w badaniach naukowych i innowacjach itp.
- **Niedoskonałości regulacyjne:** niewystarczające wdrożenie istniejącego prawodawstwa, brak kompleksowych ram regulacyjnych UE i fragmentaryczne podejście itp.

Przewiduje się, że w obecnej sytuacji większość czynników powodujących degradację gleby nie ulegnie zmianie na lepsze, a zatem pozostałe jeszcze zdrowe gleby znajdą się w przyszłości jeszcze bardziej pod presją, co doprowadzi do dalszego ograniczenia świadczenia usług ekosystemowych. Szacuje się, że degradacja gleby kosztuje UE około 50 mld EUR rocznie. Zatrzymanie i odwrócenie obecnych tendencji związanych z degradacją gleby mogłoby w wymiarze ogólnosiwiatowym przynieść korzyści gospodarcze w wysokości nawet 1,2 bln EUR rocznie. W Europie koszty niepodejmowania działań w zakresie degradacji gleby sześciokrotnie przewyższają koszty działań, a zatem rozwiązanie tego problemu w jak najkrótszym terminie jest uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Podstawę prawną wniosku dotyczącego prawa o zdrowiu gleb stanowi art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Interwencja UE w sprawie gleb jest uzasadniona ze względu na:

- 1) znaczące transgraniczne czynniki oraz skutki degradacji gleby, a także utraty lub ograniczenia usług ekosystemowych;
- 2) brak równych warunków działania dla podmiotów gospodarczych, które podlegają bardzo różnym krajowym systemom ochrony gleb, co prowadzi do zakłócenia rynku wewnętrznego;
- 3) ryzyko, że jeśli gleba nie będzie odpowiednio chroniona, UE i jej państwa członkowskie nie wywiążą się z międzynarodowych i europejskich zobowiązań w zakresie środowiska, zrównoważonego rozwoju i klimatu;
- 4) fakt, że degradacja gleby utrzymuje się, a nawet pogarsza, pomimo tego że UE i państwa członkowskie dzielą się kompetencjami w tej dziedzinie.

Degradacja gleby oraz jej czynniki i skutki nie zatrzymują się na granicach. Gleby odgrywają istotną rolę w obiegu składników odżywczych, węgla i wody, a granice fizyczne i polityczne nie stanowią przeszkody dla tych procesów. Przywóz do UE towarów i ich konsumpcja mogą powodować degradację gleby poza UE. Wydobytą glebę jest często wywożoną za granicę, a cząstki

gleby uległej erozji są przenoszone przez wiatr i wodę. Zanieczyszczenia mogą przemieszczać się w powietrzu, wodach powierzchniowych i gruntowych, a ostatecznie zanieczyszczą glebę w innym kraju. Zanieczyszczenie gleby może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności na rynku wewnętrznym. Degradacja gruntów i zmiana klimatu prawdopodobnie zmuszą do migracji od 50 do 700 mln osób do 2050 r., co spowoduje presję na granice europejskie.

Kwestie związane z degradacją gruntów i gleby są bardzo nierównomiernie uwzględniane w krajowych politykach i przepisach: niektóre państwa członkowskie mają bardzo dopracowane przepisy dotyczące ochrony gleb, inne nie mają przepisów wykraczających poza przepisy wynikające z polityki UE w dziedzinie gleb⁸⁹. Różnice między krajowymi przepisami dotyczącymi ochrony gleb prowadzą do bardzo różnych obowiązków podmiotów gospodarczych w całej UE, co prowadzi do zakłóceń na rynku wewnętrznym, nieuczciwej konkurencji, braku pewności prawa, nierównych warunków działania i nierównych poziomów ochrony gleb i gruntów.

Na szczelbu międzynarodowym UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się do osiągnięcia neutralności degradacji gruntów do 2030 r. (SDG 15.3), utrzymania globalnego wzrostu temperatury poniżej 1,5–2°C w porównaniu z poziomami sprzed epoki przemysłowej (UNFCCC), zwalczania pustynnienia i łagodzenia skutków susz (konwencja ONZ w sprawie zwalczania pustynnienia), ochrony różnorodności biologicznej gleb i zrównoważonego wykorzystywania jej składników (CBD) oraz zajęcia się kwestią zanieczyszczenia gleb (np. rezolucja UNEA-3, Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci i Konwencja sztokholmska w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych). Zdrowe gleby mają kluczowe znaczenie dla realizacji tych międzynarodowych zobowiązań.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Interwencja przyczyni się do realizacji ogólnych celów Europejskiego Zielonego Ładu, do realizacji istniejących średnio- i długoterminowych celów politycznych UE na lata 2030 i 2050, a w szczególności do realizacji wizji, zgodnie z którą wszystkie ekosystemy glebowe powinny być w dobrym stanie do 2050 r.

W Strategii UE na rzecz ochrony gleb 2030 wskazano już szereg aspektów, które należy uwzględnić w ocenie skutków:

- wskaźniki dotyczące zdrowia gleb i ich zakres wartości;
- wymogi dotyczące zrównoważonego użytkowania gleb, tak aby zdolność gleb do świadczenia usług ekosystemowych nie była osłabiona;
- monitorowanie stanu gleb i sprawozdawczość w tym zakresie;
- poprawa podstawy prawnej badania terenowego użytkowania gruntów i pokrycia terenu (LUCAS);
- warianty w zakresie identyfikacji, rejestracji i remediacji terenów zanieczyszczonych oraz stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”;
- składanie sprawozdań z postępów w zarządzaniu zanieczyszczeniem gleby;
- środki, które mogą przyczynić się do zmniejszenia straty składników pokarmowych o co najmniej 50% bez pogorszenia żyzności gleby (co prowadzi do ograniczenia stosowania nawozów o co najmniej 20%);
- definicja zajmowania gleb na cele gospodarcze netto;
- monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie postępów w realizacji krajowych celów dotyczących zajmowania gleb na cele gospodarcze oraz w zakresie wdrażania hierarchii zajmowania gleb na cele gospodarcze;
- warianty dotyczące świadectwa zdrowia gleby w odniesieniu do transakcji dotyczących gruntów w celu przekazania nabywcom gruntów informacji na temat kluczowych cech i zdrowia gleb na terenie, który zamierzają nabyć;
- warianty dotyczące paszportu dla wydobytej gleby;
- odpowiednia integracja i koordynacja gospodarki glebowej i wodnej.

Oprócz wymienionych powyżej wariantów strategicznych w ocenie skutków rozważone zostaną również alternatywne, nieustawodawcze instrumenty polityki, takie jak: samoregulacja, dobrowolne porozumienia i zarządzanie, normalizacja, zachęty finansowe i instrumenty ekonomiczne. Legislacyjne i nielegislacyjne warianty strategiczne lub kombinacje wariantów zostaną ocenione w porównaniu z dotychczasowym scenariuszem postępowania w celu określenia najlepszego podejścia. Ten scenariusz odniesienia będzie obejmował wszystkie istotne istniejące unijne i krajowe polityki i środki, w tym realizację działań opisanych w Strategii UE na rzecz ochrony gleb 2030, bez prawnie wiążących elementów związanych z prawem o zdrowiu gleb określonych w tej strategii.

C. Prawdopodobne skutki

Prawdopodobny wpływ na środowisko

Główne skutki interwencji dla środowiska, które prawdopodobnie zostaną poddane analizie, to wpływ na bioróżnorodność, łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się do niej, wykorzystanie zasobów, jakość innych elementów środowiska, takich jak woda i powietrze, gospodarowanie odpadami oraz ogólne ryzyko ekologiczne (w tym na poziomie międzynarodowym).

Prawdopodobne skutki gospodarcze

Główne skutki gospodarcze dotychczasowego scenariusza postępowania i wariantów strategicznych, które prawdopodobnie zostaną poddane analizie, to wpływ na konkurencyjność, funkcjonowanie rynku wewnętrznego i konkurencję, wpływ na przedsiębiorstwa i MŚP, właścicieli gruntów i użytkowników (np. rolników), obciążenia regulacyjne, badania naukowe i innowacje, rozwój technologiczny, wpływ na konsumentów i gospodarstwa domowe, organy publiczne i budżety.

Prawdopodobne skutki społeczne

Główne skutki społeczne interwencji, które prawdopodobnie zostaną poddane analizie, to wpływ na zatrudnienie, zdrowie ludzi,

⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/pfifs/wikis/pages/viewpage.action?spaceKey=SOIL&title=Home>

⁹ Ecologic (2017), „Updated Inventory and Assessment of Soil Protection Policy Instruments in EU Member States” („Zaktualizowany wykaz i ocena instrumentów polityki ochrony gleb w państwach członkowskich UE”).

kształcenie i szkolenie oraz dobrą administracją.

Prawdopodobny wpływ na prawa podstawowe i cele zrównoważonego rozwoju

W zależności od wybranych wariantów inicjatywa mogłaby przyczynić się do osiągnięcia szeregu celów określonych w Karcie praw podstawowych UE, takich jak: wysoki poziom zdrowia ludzi, ochrona środowiska i ochrona konsumentów. Interwencja przyczyni się również do realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, w szczególności celów zrównoważonego rozwoju nr 15 (życie na lądzie), 13 (działania w dziedzinie klimatu), 11 (zrównoważone miasta i społeczności), 6 (czysta woda), 3 (dobre zdrowie i jakość życia) i 2 (zero głodu), ale w pewnym stopniu także do realizacji prawie wszystkich pozostałych celów zrównoważonego rozwoju.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

W ramach oceny skutków zbadane zostaną ewentualne przepisy prawa o zdrowiu gleb, alternatywne warianty strategiczne i związane z nimi skutki w celu przeciwdziałania degradacji gleby w UE w odniesieniu do scenariusza bazowego zakładającego dotychczasowy sposób postępowania. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na pomocniczość, proporcjonalność, elastyczność, wykonalność operacyjną, prostotę legislacyjną oraz administracyjne koszty wdrożenia. Prawo o zdrowiu gleb będzie respektować kompetencje państw członkowskich w zakresie gleb i uwzględniać istniejące unijne i krajowe inicjatywy polityczne, a także zmienność gleb i różne warunki środowiskowe i klimatyczne.

Strategia konsultacji

Działania konsultacyjne będą promowane za pośrednictwem strony internetowej „[Wyraź swoją opinię](#)” i innych odpowiednich kanałów, a także będą opierać się na konsultacjach, które już odbyły się na potrzeby przygotowania Strategii UE na rzecz ochrony gleb 2030¹⁰. Zastosowanych zostanie kilka metod:

- Niniejsze publiczne **zaproszenie do zgłaszania uwag** będzie otwarte przez 4 tygodnie w 24 językach i dostępne na stronie internetowej „[Wyraź swoją opinię](#)”.
- W drugim kwartale 2022 r. na stronie internetowej „[Wyraź swoją opinię](#)” opublikowane zostaną 12-tygodniowe **internetowe konsultacje publiczne** w 24 językach urzędowych UE. Kwestionariusz mógłby obejmować zarówno pytania ogólne skierowane do szerszego grona odbiorców, jak i pytania dotyczące bardziej specjalistycznych informacji od ekspertów lub konkretnych grup zainteresowanych stron.
- **Konsultacje ukierunkowane:**
 - dyskusje z innymi instytucjami UE: Parlamentem Europejskim, Radą UE, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Europejskim Komitetem Regionów;
 - konsultacje z państwami członkowskimi i kluczowymi zainteresowanymi stronami w ramach rozszerzonej grupy ekspertów UE ds. ochrony gleb;
 - konsultacje za pośrednictwem krajowego ośrodka referencyjnego EIONET ds. gleb, unijnego Obserwatorium UE ds. Gleb oraz misji „pakt na rzecz zdrowych gleb w Europie” w ramach „Horyzontu Europa”;
 - wywiady w celu uzupełnienia ewentualnych luk w informacjach, potwierdzenia faktów lub zebrania dowodów na konkretne tematy;
 - dwustronne spotkania z wybranymi zainteresowanymi stronami, organami, organizacjami i stowarzyszeniami.

Wyniki konsultacji zostaną podane do wiadomości publicznej. Sprawozdanie podsumowujące fakty zostanie opublikowane w internecie w ciągu 8 tygodni od zakończenia konsultacji publicznych. Do sprawozdania z oceny skutków załączone zostanie sprawozdanie podsumowujące wszystkie działania konsultacyjne.

Powody prowadzenia konsultacji

Komisja pragnie zapewnić odpowiednie odzwierciedlenie ogólnego interesu publicznego w całej UE w ocenie skutków i we wniosku dotyczącym prawa o zdrowiu gleb poprzez gromadzenie informacji zwrotnych, pomysłów, informacji i opinii, w tym wytycznych politycznych, badań, danych na temat czynników i skali problemu, kosztów i skutków, celów polityki i wariantów strategicznych.

Grupa docelowa

Komisja zamierza konsultować się z ogółem społeczeństwa i zainteresowanymi stronami dysponującymi pogłębioną wiedzą techniczną. Są to:

- organy krajowe, regionalne i lokalne (np. organy w dziedzinie środowiska, klimatu, planowania przestrzennego, zdrowia, transportu i mobilności, gospodarki i rolnictwa);
- organizacje europejskie, międzynarodowe i wielostronne;
- odpowiednie podmioty gospodarcze (właściciele i użytkownicy gruntów, konsultanci ds. środowiska, przemysł, rolnicy, leśnicy itp.);
- powiązane stowarzyszenia interesów, partnerzy społeczni, organizacje konsumenckie i młodzieżowe, organizacje pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie, instytucje badawcze i akademickie, ośrodki analityczne i obywatele UE.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-Healthy-soils-new-EU-soil-strategy_pl