



PIERWSZY FILAR WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ (WPR): II — PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE DLA ROLNIKÓW

Reforma z 2003 r. i ocena funkcjonowania WPR w 2009 r. oddzieliły od produkcji znaczną część pomocy bezpośredniej i przenieśli ją do nowego systemu płatności jednolitych i do uproszczonego systemu płatności obszarowych dla nowych państw członkowskich. W rozporządzeniu (UE) nr 1307/2013 określono system płatności bezpośrednich obowiązujący od dnia 1 stycznia 2015 r.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 38-44 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 549) i rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 608), zmienione rozporządzeniem (UE) 2017/2393 (Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15) (tzw. rozporządzenie zbiorcze, które towarzyszyło wnioskowi przedłożonemu przez Komisję przy okazji śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014/2020).

CELE

W WPR na lata 2014-2020 zachowano podział na dwa filary, zwiększając jednak powiązania między nimi, co daje bardziej całościowe i zintegrowane podejście do wsparcia w tej dziedzinie polityki. Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 zapewnia jednolitą podstawę prawną i pełen kodeks dotyczący płatności bezpośrednich dla rolników, ukierunkowanych, równomiernych i bardziej przyjaznych dla środowiska.

TREŚĆ ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 1307/2013

A. Informacje ogólne

Jeżeli chodzi o mechanizmy wsparcia bezpośredniego, następuje przejście od oddzielenia płatności od produkcji (decoupling) do ukierunkowania płatności (targeting). System oddzielania pomocy dla rolnictwa od produkcji i zapewniania ogólnego wsparcia dochodów, który zaczął obowiązywać w 2003 r., zostanie zastąpiony systemem, w którym każdy element powiązany jest z określonymi celami. Jednolite płatności na gospodarstwo zostały zastąpione systemem wielofunkcyjnych płatności, składającym się z następujących siedmiu elementów: 1) „płatność podstawowa# na hektar, której poziom powinien zostać ujednolicony zgodnie z krajowymi lub regionalnymi kryteriami ekonomicznymi lub administracyjnymi i która ma podlegać procesowi konwergencji (tzw. konwergencji wewnętrznej); 2) składowa



„zielona”, w postaci dodatkowego wsparcia przeznaczonego na skompensowanie kosztów dóbr publicznych dla środowiska, których rynek nie wynagradza; 3) płatność dodatkową dla młodych rolników; 4) „płatność redystrybucyjna”, pozwalająca zwiększyć wsparcie na pierwsze hektary gospodarstwa; 5) dodatkowe wsparcie dochodów na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych; 6) wsparcie powiązane z produkcją na rzecz określonych obszarów lub rodzajów gospodarki rolnej, przyznawane ze względów gospodarczych lub społecznych; 7) dobrowolny uproszczony system dla drobnych producentów rolnych, otrzymujących mniej niż 1250 EUR. Stosowanie trzech pierwszych składowych jest dla państw członkowskich obowiązkowe, a czterech ostatnich – dobrowolne. Państwa członkowskie mają przeznaczyć 30 % krajowej puli płatności bezpośrednich na płatności z tytułu zazieleniania. Pozostałe 70 % przeznacza się na „płatności podstawowe”, po odliczeniu wszelkich kwot przeznaczonych na obowiązkowe krajowe rezerwy ustawowe (obowiązkowe do wysokości 3 % puli krajowej), a także na płatności dodatkowe z tytułu płatności redystrybucyjnych (do 30 %), na rzecz młodych rolników (do 2 %), obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (do 5 %), lub w postaci płatności powiązanych z produkcją (do 15 %). Nowe dopłaty do hektara są przeznaczone wyłącznie dla rolników czynnych zawodowo (na podstawie „negatywnego wykazu”, który ma być opracowany przez każde państwo członkowskie). Dopłaty te ponadto podlegają procesowi częściowego ujednoczenia między państwami członkowskimi do 2019 r. (tzw. konwergencji zewnętrznej), co nie wyklucza całkowicie zróżnicowania na całym terytorium europejskim (odzwierciedlającego różnice w przydzielonych poszczególnym państwom w 2015 r. pulach pomocy i ich kwalifikujących się obszarach).

B. Najważniejsze elementy

1. System płatności podstawowej / uproszczony system płatności obszarowych (obowiązkowy dla państw członkowskich)

Państwa członkowskie przeznaczą około 70 % krajowej puli środków na płatności bezpośrednie w ramach nowego systemu płatności podstawowej po odliczeniu wszelkich kwot przeznaczonych dla młodych rolników lub innych płatności fakultatywnych, takich jak: dopłaty dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, system dopłat dla małych gospodarstw, płatność redystrybucyjna i płatności powiązane z produkcją. Dla dwunastu państw członkowskich okres obowiązywania systemu jednolitej płatności obszarowej, który jest prostszy ze względu na to, że opiera się na płatnościach ryczałtowych, został przedłużony do 2020 r. Jeżeli chodzi o „konwergencję wewnętrzną”, państwa członkowskie, które w 2013 r. utrzymywały pomoc opartą na historycznych danych referencyjnych, muszą stopniowo przechodzić na bardziej jednolite kwoty na hektar. W tym celu państwa te mają do wyboru różne opcje: mogą przyjąć podejście krajowe lub podejście regionalne (w oparciu o kryteria administracyjne lub agronomiczne), które umożliwi im osiągnięcie regionalnego lub krajowego poziomu ryczałtowego do 2019 r. lub dopilnowanie, by te gospodarstwa rolne, które otrzymują mniej niż 90 % średniej regionalnej lub krajowej, otrzymywały stopniowo coraz większą pomoc, pod warunkiem że do 2019 r. każdy rolnik otrzyma płatność odpowiadającą co najmniej 60 % średniej krajowej lub regionalnej. Kwoty wypłacane rolnikom otrzymującym stawkę powyżej



średniej regionalnej lub krajowej są korygowane proporcjonalnie, przy czym państwa członkowskie mogą ograniczyć ewentualne „straty” wsparcia do 30 %.

2. (Opcjonalne) mechanizmy redystrybucji płatności podstawowych

Państwa członkowskie mają prawo przyznawać płatności redystrybucyjne za pierwsze hektary, na co mogą przeznaczać do 30 % krajowej puli środków na płatności dla rolników za pierwsze 30 ha lub za obszar odpowiadający wielkości średniego gospodarstwa, jeżeli jest on większy niż 30 ha. Kolejną możliwością jest zastosowanie maksymalnej płatności na hektar. Państwa członkowskie stosujące system płatności redystrybucyjnej mogą zostać zwolnione z obowiązku stosowania systemu stopniowego zmniejszania płatności podstawowych od kwoty 150 000 EUR (minimum 5 %).

3. System sprzyjający młodym rolnikom (obowiązkowy dla państw członkowskich)

Aby wspierać wymianę pokoleń, płatność podstawowa przyznawana młodym rolnikom – rolnikom w wieku poniżej 40 lat, którzy rozpoczęli działalność w ostatnich pięciu latach – powinna być w pierwszych pięciu latach od rozpoczęcia działalności zwiększona o 25 % w stosunku do wartości należności. Na ten cel należy przeznaczyć do 2 % puli krajowej. System jest obowiązkowy dla państw członkowskich. Działanie to uzupełnia inne środki dostępne dla młodych rolników w programach rozwoju obszarów wiejskich.

4. Zazielenianie (obowiązkowe dla państw członkowskich, elastycznie stosowane)

Oprócz systemu płatności podstawowej lub systemu jednolitej płatności obszarowej każde gospodarstwo otrzyma dodatkową dopłatę do hektara za stosowanie określonych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Państwa członkowskie muszą obowiązkowo przeznaczyć 30 % puli krajowej na tę płatność z tytułu zazieleniania. Trzy przewidziane środki to:

- dywersyfikacja upraw: rolnik musi prowadzić co najmniej dwie różne uprawy, jeśli obszar gruntów ornych przekracza 10 ha; jeśli obszar gruntów ornych przekracza 30 ha, musi on prowadzić co najmniej 3 uprawy; główna uprawa może zajmować maksymalnie 75 % gruntów ornych, a dwie główne uprawy maksymalnie 95 % gruntów ornych;
- utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych;
- utrzymywanie „obszaru proekologicznego” zajmującego co najmniej 5 % gruntów ornych gospodarstwa rolnego w przypadku gospodarstw obejmujących grunty orne o powierzchni przekraczającej 15 ha (z wyłączeniem trwałych użytków zielonych i upraw wieloletnich): miedz śródpolnych, żywopłotów, drzew, gruntów ugorowanych, elementów krajobrazu, biotopów, stref buforowych, obszarów zalesionych, upraw wiążących azot.

Za nieprzebranie obowiązku „zazieleniania” nakładane będą bardzo wysokie kary: po okresie przejściowym rolnicy, którzy nadal nie będą się wywiązywać z tego obowiązku, utracą nawet do 125 % płatności z tytułu zazieleniania. Aby nie traktować niekorzystnie tych, którzy już teraz stawiają na ochronę środowiska i rozwój zrównoważony z punktu widzenia środowiska, w rozporządzeniu przewidziano system „zielonej” równoważności, w którym uznaje się, że już stosowane praktyki korzystne dla



środowiska uznawane są za spełnienie tych podstawowych wymogów. Przykładowo rolników prowadzących produkcję ekologiczną nie obowiązują żadne dodatkowe wymogi, gdyż ich działalność przynosi wyraźne korzyści ekologiczne. W przypadku innych rolników systemy rolno-środowiskowe mogą obejmować środki uznawane za równoważne. Nowe rozporządzenie zawiera wykaz takich równoważnych środków. Aby zapobiec „podwójnemu finansowaniu” tych samych środków, płatności w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich muszą uwzględniać wymogi w zakresie „zazieleniania”.

5. Płatności powiązane z produkcją (fakultatywne dla państw członkowskich)

Aby zaradzić potencjalnie niekorzystnym skutkom „konwergencji wewnętrznej” w szczególnie wrażliwych sektorach lub strefach szczególnie wrażliwych, państwa członkowskie mogą przewidywać płatności powiązane z produkcją, tj. płatności związane z określonymi produktami. Płatności te są ograniczone do 8 % krajowej puli środków, jeżeli dane państwo członkowskie wypłaca już płatności powiązane z produkcją, a nawet do 13 %, jeżeli płatności powiązane z produkcją nie przekraczają 5 % puli krajowej. Komisja Europejska może w danym przypadku zezwolić na zwiększenie tego odsetka. Ponadto istnieje możliwość przeznaczenia 2 % puli na płatności powiązane z produkcją w celu wsparcia produkcji roślin wysokobiałkowych.

6. Obszary z ograniczeniami naturalnymi / obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (płatności fakultatywne)

Państwa członkowskie lub ich regiony mogą przyznać dla obszarów zaklasyfikowanych jako obszary z ograniczeniami naturalnymi dodatkową płatność w wysokości do 5 % puli środków krajowych.

7. Rolnicy aktywni zawodowo (obowiązkowe dla państw członkowskich, przy elastycznym stosowaniu)

W celu rozwiązania problemu rolników „od święta” i zlikwidowania luk prawnych, które umożliwiają przedsiębiorstwom występowanie o płatności bezpośrednio, choć rolnictwo nie jest podstawowym przedmiotem ich działalności, w reformie zaostrzono przepisy definiujące rolników aktywnych zawodowo. Państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać nowego negatywnego wykazu działalności, które należy wykluczyć z płatności bezpośrednich, chyba że dane przedsiębiorstwa są w stanie wykazać, że faktycznie prowadzą działalność rolniczą (można rozumieć, że rozporządzenie zbiorcze złagodziło te kryteria związane z dowodami (rozporządzenie (UE) 2017/2393, Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15)) (zob. nota [3.2.9](#)). Państwa członkowskie mogą poszerzyć ten negatywny wykaz o dodatkowe rodzaje działalności.

8. Kwalifikujące się hektary (elastyczne stosowanie)

Rok 2015 został określony jako nowy rok odniesienia dla oświadczeń o kwalifikowalności gruntów. Państwa członkowskie, które mogą się spodziewać dużego wzrostu liczby hektarów uznanych za kwalifikowalne mogą ograniczyć liczbę uprawnień do płatności wydanych w 2015 r. do 135 % lub 145 % całkowitego obszaru uznanego za kwalifikowalny w 2009 r.



9. System dla małych gospodarstw (opcjonalny)

Nowa WPR zezwala państwom członkowskim na utworzenie dla drobnych producentów rolnych uproszczonego systemu w przypadku płatności nieprzekraczającej 1250 EUR rocznie, bez względu na rozmiar gospodarstwa. Korzystający z tego systemu będą poddani mniej rygorystycznym wymogom w zakresie wzajemnej zgodności i zostaną zwolnieni z obowiązku „zazielenienia”. Łączny koszt systemu dla drobnych producentów rolnych nie może przekroczyć 10 % puli krajowej, chyba że państwo członkowskie postanowi zadbać o to, by małe gospodarstwa otrzymywały należne środki niezależnie od systemu.

10. Wzajemna zgodność (obowiązkowa)

Przepisy dotyczące wzajemnej zgodności zostały potwierdzone i uproszczone, przez co płatności bezpośrednio zależne są od przestrzegania przez rolników:

a) norm warunków agronomicznych i środowiskowych określonych przez państwo członkowskie w celu ograniczenia erozji gruntów, utrzymania struktury i bogactwa materii organicznej gruntu oraz zapewnienia minimalnego poziomu konserwacji;

b) obowiązujących europejskich norm w zakresie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt, środowiska i dobrostanu zwierząt. Jeżeli zasady wzajemnej zgodności nie są przestrzegane przez rolnika, bezpośrednio płatności, o które rolnik może się ubiegać, są częściowo zmniejszane, a nawet całkowicie wycofywane. W rozporządzeniu potwierdzono, że do zasady wzajemnej zgodności włączone zostaną przepisy ramowej dyrektywy wodnej oraz dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów, po wykazaniu, że dyrektywy te zostały odpowiednio wdrożone we wszystkich państwach członkowskich, zaś obowiązki wobec rolników w tej dziedzinie zostały jasno określone.

11. Mechanizm dyscypliny budżetowej i finansowej (obowiązkowy)

Mechanizm dyscypliny budżetowej stosowany jest w celu utrzymania wydatków pierwszego filaru WPR poniżej rocznych pułapów budżetowych ustalonych w wieloletnich ramach finansowych (zob. nota [1.4.3](#)). Jeżeli prognozy wskażą, że łączne zaplanowane wydatki zostaną przekroczone w ciągu danego roku budżetowego, sformułowana zostanie propozycja dostosowania płatności bezpośrednich. Ewentualne zmniejszenie kwoty nie będzie dotyczyło pierwszych 2000 EUR wypłaconych każdemu rolnikowi. Ponadto płatności bezpośrednie przyznane uprzednio rolnikom będą również mogły być zmniejszane każdego roku budżetowego, aby zasilić nową rezerwę na wypadek kryzysów rynkowych aż do osiągnięcia kwoty 400 mln EUR (zob. nota [3.2.4](#)).

12. Zintegrowany system zarządzania i kontroli (obowiązkowy)

Potwierdzono i umocniono zintegrowany system zarządzania i kontroli (znany pod angielskim skrótem IACS). Zawiera on co najmniej następujące elementy: skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, system identyfikacji i rejestracji uprawnień do płatności bezpośrednich, zintegrowany system kontroli i system rejestrowania tożsamości każdego rolnika, który składa wnioski o pomoc.



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dniu 13 marca 2013 r. Parlament Europejski przyjął szereg rezolucji w sprawie wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2013 r. ([P7_TA\(2013\)0084](#) do [P7_TA\(2013\)0087](#), Dz.U. C 36 z 29.1.2016, s. 240-704), które to wnioski odegrały rolę mandatu negocjacyjnego w rozmowach z Radą. Po wielu rozmowach trójstronnych, w dniu 26 czerwca 2013 r. osiągnięto porozumienie polityczne. Konieczne były jednak mediacje między Parlamentem a Radą w celu wyjaśnienia niektórych aspektów finansowych płatności bezpośrednich i rozwoju obszarów wiejskich. Dnia 20 listopada 2013 r., po uzgodnieniu powyższych kwestii i niezwłocznie po przyjęciu wieloletnich ram finansowych na okres 2014-2020, Parlament przyjął szereg rezolucji (od [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), Dz.U. C 436 z 24.11.2016, s. 270-280), w których po raz kolejny wyraził zadowolenie z nowej WPR. W ramach śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 poprawki przedstawione przez Parlament poprawiły zasady dotyczące płatności ekologicznych i płatności dla młodych rolników. Porozumienie z Radą osiągnięto w październiku 2017 r., a tekst został opublikowany w grudniu 2017 r. (rozporządzenie (UE) 2017/2393, Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15).

Albert Massot
05/2019

