



INSTRUMENTY WPR I ICH REFORMY

Z biegiem lat wspólną politykę rolną (WPR) poddano pięciu poważnym reformom, z których ostatnie miały miejsce w 2003 r. (przegląd śródkresowy), 2009 r. (ocena funkcjonowania) i 2013 r. (okres finansowania 2014-2020). Pierwsze debaty na temat WPR po 2020 r. rozpoczęły się w 2016 r., a odpowiednie wnioski ustawodawcze przedstawiono w czerwcu 2018 r.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 38-44 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rozporządzenia (UE) nr 1303 do 1308/2013 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013).

CELE

Kolejne reformy WPR pozwoliły na dostosowanie wykorzystywanych mechanizmów z myślą o osiągnięciu celów wyznaczonych w Traktacie (zob. nota tematyczna [3.2.1](#)). Ponadto w wyniku ostatniej reformy WPR została rozszerzona o nowe cele (art. 110 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013): gospodarcze (zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego dzięki trwałej produkcji rolnej, zwiększenie konkurencyjności i lepszy podział wartości w łańcuchu dostaw żywności), środowiskowe (zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i przeciwdziałanie zmianie klimatu) oraz terytorialne (zapewnienie dynamizmu gospodarczego i społecznego na obszarach wiejskich).

DOKONANIA

A. Reforma z 1992 r.: wielki przełom

Od początku istnienia, czyli od 1962 r., WPR spełniała swoje zadania, zapewniając bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność. Z czasem WPR, obejmująca politykę cen gwarantowanych (bardzo wysokich w porównaniu z cenami na światowych rynkach) i nieograniczonych gwarancji skupu, doprowadziła do produkcji coraz większej ilości nadwyżek. W celu powstrzymania rosnących rozbieżności między popytem a popytem oraz kontrolowania wydatków na rolnictwo Rada dokonała radykalnej zmiany w WPR, zastępując system ochrony cenowej systemem wyrównawczego wsparcia dochodów.

Straty dochodów wynikające ze znacznego obniżenia cen gwarantowanych dla dużych upraw zostały całkowicie wyrównane przez przyznanie pomocy bezpośredniej od hektara. W przypadku produkcji zwierzęcej obniżki cen wołowiny zostały wyrównane przez przyznanie premii od pogłowia bydła. Pomoc bezpośrednia od hektara i premie



od pogłowia zostały włączone do tzw. „kategorii niebieskiej” Światowej Organizacji Handlu (zob. nota tematyczna [3.2.7](#)).

B. Agenda 2000: nowy etap uzupełniający reformę z 1992 r.

Rada Europejska na posiedzeniu w Luksemburgu w 1997 r. ustanowiła strategiczny cel nowej reformy, oświadczając, że rolnictwo europejskie powinno być wielofunkcyjne, zrównoważone, konkurencyjne i obecne na całym obszarze UE. Zgodnie z porozumieniem zawartym na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r. reforma dotyczyła głównie następujących elementów:

- kolejnego zrównania cen unijnych z cenami światowymi, częściowo zrekompenzowanego przez pomoc bezpośrednią dla producentów;
- wprowadzenia przez państwa członkowskie wymogu przestrzegania warunków środowiskowych w celu otrzymania pomocy (zasada współzależności w zakresie ochrony środowiska) oraz możliwości obniżenia pomocy (modulacja) w celu sfinansowania działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich;
- wzmocnienia, zgodnie z wnioskami z konferencji w Cork z 1996 r., obowiązujących środków strukturalnych w ramach nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich, zwanej odąd „drugim filarem WPR# (zob. nota tematyczna [3.2.6](#));
- stabilizacji budżetowej poprzez wprowadzenie ścisłych ram finansowych na lata 2000-2006.

C. Reforma z czerwca 2003 r.: w kierunku WPR bazującej na pomocy niezwiązanej z wielkością produkcji

Podczas szczytu w Berlinie w 1999 r. unijna piętnastka przyjęła propozycje zawarte w Agendzie 2000 i zwróciła się do Komisji o przeprowadzenie w 2002 r. przeglądu śródk okresowego w celu oceny wpływu ostatniej reformy WPR. Przegląd śródk okresowy okazał się ostatecznie najbardziej ambitną reformą, jakiej dotychczas poddano WPR, obejmującą cztery podstawowe cele: większe powiązanie rolnictwa europejskiego z rynkami światowymi, przygotowanie rozszerzenia Unii Europejskiej, bardziej adekwatne spełnianie nowych wymagań społecznych w dziedzinie ochrony środowiska i jakości produktów (opinią publiczną wstrząsały kolejne kryzysy sanitarne) oraz lepsze dostosowanie WPR do wymogów państw trzecich.

W dniu 26 czerwca 2003 r. w Luksemburgu ministrowie rolnictwa państw Unii osiągnęli porozumienie, które dogłębnie zmieniło WPR i wprowadziło szereg nowych zasad lub mechanizmów:

- oddzielenie płatności od wielkości produkcji, by lepiej ukierunkować gospodarstwa na potrzeby rynku oraz ograniczyć zakłócenia w produkcji rolnej i w handlu produktami rolnymi; pomoc niezwiązana z wielkością produkcji stanowi odąd „jednolitą płatność dla gospodarstwa# nastawioną na stabilizację dochodów;
- zasada wzajemnej zgodności (po angielsku „cross-compliance#) uzależniająca otrzymanie płatności jednolitych od spełnienia szeregu kryteriów dotyczących środowiska i zdrowia publicznego, w odpowiedzi na oczekiwania obywateli europejskich;



- zgodność z zasadami Światowej Organizacji Handlu – ostatecznym celem oddzielenia płatności od produkcji było umożliwienie włączenia systemu płatności jednolitych do „kategorii zielonej# (zob. nota tematyczna [3.2.7](#));
- publiczna redystrybucja uprawnień do płatności przyznawanych gospodarstwom na podstawie danych historycznych, za pomocą dwóch mechanizmów: modulacji umożliwiającej przenoszenie środków między dwoma filarami WPR w celu intensyfikacji rozwoju obszarów wiejskich oraz ewentualnego stosowania regionalnego modelu oddzielenia płatności od produkcji pozwalającego na ujednoczenie dopłat do hektara przyznawanych na podstawie kryteriów terytorialnych;
- dyscyplina finansowa: zasada zapisana następnie w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 (Dz.U. C 139 z 14.6.2006), zgodnie z którą zamrożono budżet pierwszego filaru WPR i ustalono obowiązkowe roczne pułapy;
- ponadto w 2007 r. została ustanowiona jednolita wspólna organizacja rynków produktów rolnych, która ujednoczyła mechanizmy regulacji 21 istniejących wspólnych organizacji rynku (rozporządzenie (WE) nr 1234/2007, Dz.U. L 299 z 16.11.2007).

D. Ocena funkcjonowania z 2009 r.: konsolidacja ram reformy z 2003 r.

W ramach oceny funkcjonowania, zatwierdzonej przez Radę w dniu 20 listopada 2008 r., poddano przeglądowi szeroki wachlarz środków mających zastosowanie po reformie WPR z 2003 r. Miało to na celu:

- całkowite oddzielenie pomocy od produkcji dzięki stopniowemu zlikwidowaniu ostatnich płatności powiązanych z produkcją i włączeniu ich do systemu płatności jednolitych przyznawanych gospodarstwom rolnym;
- częściowe przekierowanie środków z pierwszego filaru na rozwój obszarów wiejskich przez zwiększenie stawek modulacji płatności bezpośrednich;
- uelastycznienie zasad interwencji publicznej i kontroli podaży, aby nie ograniczać zdolności rolników do reagowania na sygnały rynkowe.

E. Reforma z 2013 r.: bardziej kompleksowe i zintegrowane podejście

Reforma z 2013 r. stanowiła końcowy etap tego otwartego i wciąż niedokończonego procesu dostosowawczego WPR (rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 do 1308/2013, Dz.U. L 347 z 20.12.2013). Główne założenia WPR na lata 2014-2020 dotyczą:

- przekształcenia pomocy niezwiązanej z wielkością produkcji w wielofunkcyjny system wsparcia. Etap oddzielenia dopłat rolnych od produkcji na rzecz ogólnego wsparcia dochodów, zainicjowany w 2003 r., przechodzi w etap ponownego powiązania instrumentów w oparciu o określone cele z pominięciem wszelkich odniesień historycznych („ukierunkowanie” albo, po angielsku, „targeting”). Płatności jednolite dla gospodarstwa ustępują miejsca systemowi płatności według poziomów czy warstw obejmującemu siedem elementów składowych: 1) „dopłatę podstawową#; 2) płatność z tytułu zazieleniania na rzecz środowiskowych dóbr publicznych (składnik ekologiczny); 3) płatność dodatkową dla młodych rolników; 4) płatność redystrybucyjną pozwalająca zwiększyć wsparcie na



pierwsze hektary gospodarstwa; 5) dodatkowe wsparcie dochodów na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych; 6) pomoc powiązaną z produkcją 7) i wreszcie uproszczony system wsparcia drobnych producentów rolnych. Nowe dopłaty do hektara przyznawane są jedynie rolnikom aktywnym zawodowo (zob. nota faktograficzna [3.2.5](#)). Ponadto przewidziano, że pule środków na płatności bezpośrednie dostępne dla poszczególnych państw członkowskich będą stopniowo dostosowywane, tak aby do roku 2019 wszędzie obowiązywała minimalna płatność na hektar wyrażona w euro (tzw. „mechanizm konwergencji zewnętrznej”);

- konsolidacji obu filarów WPR: pierwszego filaru, który obejmuje pomoc bezpośrednią i środki rynkowe i jest w całości finansowany z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG); drugiego filaru, który ma na celu promowanie rozwoju obszarów wiejskich i jest współfinansowany. Modulacja pomocy bezpośredniej w ramach drugiego filaru zostaje zniesiona i zastąpiona obowiązkową redukcją płatności podstawowych począwszy od kwoty 150 000 EUR (tzw. „pomoc degresywna”). Zwiększono również elastyczność między filarami: od 2015 r. państwa członkowskie mogą przesuwać kwoty pierwotnie przyznane w ramach danego filaru w obu kierunkach (do 15 % z pierwszego do drugiego filaru i do 25 % z drugiego do pierwszego filaru w przypadku niektórych państw) (zob. nota tematyczna [3.2.5](#));
- konsolidacji narzędzi jednolitej wspólnej organizacji rynku, które zamieniły się w „sieć zabezpieczeń” stosowanych tylko w przypadku kryzysu cen i zakłóceń na rynku. Potwierdzono ponadto zniesienie wszystkich środków kontroli podaży: system kwot cukrowych wygasł we wrześniu 2017 r., a w 2016 r. prawa do nasadzania winorośli zastąpił system zezwoleń. Nowy bezkwotowy system dotyczący produktów mlecznych, obowiązujący od 2015 r., poprzedziło przyjęcie minipakietu mlecznego (rozporządzenie (UE) nr 261/2012, Dz.U. L 94 z 30.3.2012). Nowa jednolita wspólna organizacja rynku utworzyła ponadto nową rezerwę kryzysową na wypadek ewentualnych zakłóceń rynku (zob. nota tematyczna [3.2.4](#));
- bardziej zintegrowanego, ukierunkowanego i terytorialnego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich. Przewidziano usprawnienie koordynacji działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich z pozostałymi funduszami strukturalnymi (zob. nota tematyczna [3.1.1](#)). Uproszczono szeroką paletę narzędzi występujących w drugim filarze WPR, aby skoncentrować się na wspieraniu konkurencyjności, innowacji, rolnictwa opartego na wiedzy, rozpoczynania działalności przez młodych rolników, zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi i zrównoważonego rozwoju terytorialnego (zob. nota tematyczna [3.2.6](#)).

Po decyzjach z 2013 r. podjęto pewne kroki w celu dostosowania ram regulacyjnych do zmian instytucjonalnych, gospodarczych i budżetowych. W 2016 r. wprowadzono drugi pakiet mleczny mający na celu zmniejszenie podaży i stawienie czoła kryzysowi cen, jaki dotknął europejskich hodowców po zniesieniu kwot w 2015 r. (Dz.U. L 242 z 9.9.2016). Komisja zorganizowała również konferencję „Cork 2.0” we wrześniu 2016 r. i wznowiła debatę na temat polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2020 r.



(zob. noty tematyczne [3.2.6](#) i [3.2.9](#)). Zaproponowała też pewne środki upraszczające akty podstawowe z zakresu WPR (rozporządzenie zbiorcze) (zob. nota tematyczna [3.2.9](#)), korzystając ze śródkresowej rewizji wieloletnich ram finansowych 2014-2020 (zob. noty tematyczne [1.4.3](#) i [3.2.2](#)). Proces ten zakończył się przed końcem 2017 r., a nowe przepisy zostały opublikowane (rozporządzenie (UE) nr 2017/2393, Dz.U. L 350 z 29.12.2017). Poza tym utworzona w styczniu 2016 r. grupa zadaniowa ds. rynków rolnych przedstawiła w listopadzie 2016 r. swoje sprawozdanie końcowe, sugerując ulepszenia w zakresie regulacji dotyczących łańcucha dostaw żywności i rynków rolnych, które powinny za sobą pociągnąć wnioski ustawodawcze. I wreszcie, w listopadzie 2017 r. Komisja przedstawiła komunikat w sprawie przyszłości rolnictwa i produkcji żywności, w maju 2018 r. wieloletnie ramy finansowe 2021-2027, a w czerwcu 2018 r. odpowiednie wnioski ustawodawcze, rozpoczynając w ten sposób proces reformy WPR po 2020 r. (zob. nota tematyczna [3.2.9](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zasadniczo wspierał wszystkie reformy WPR. Poparł w szczególności większość wytycznych Komisji w sprawie reformy z 2003 r., opowiadając się przy tym za częściowym oddzieleniem płatności od produkcji i odrzucając koncepcję pomocy degresywnej ([P5_TA\(2003\)0256](#) z dnia 5 czerwca 2003 r., Dz.U. C 68E z 18.3.2004). Ponadto Parlament ponowił wniosek o stosowanie procedury współdecyzji we wszystkich sprawach dotyczących polityki rolnej. Cel ten został osiągnięty wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (zob. noty tematyczne [1.1.5](#) i [3.2.1](#)).

Debaty na temat przyszłości WPR po 2013 r. rozpoczęły się na szczeblu parlamentarnym, jeszcze zanim Komisja przedstawiła komunikat i wnioski ustawodawcze. W dniu 8 lipca 2010 r. Parlament przyjął rezolucję na podstawie sprawozdania z własnej inicjatywy (Dz.U. C 351 E z 2.12.2011, s. 103). Posłowie ustalili priorytety nowej WPR XXI wieku: bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność, sprawiedliwy handel, utrzymanie działalności rolniczej w całej Unii, jakość żywności, ochrona różnorodności biologicznej i środowiska, sprawiedliwe wynagradzanie rolników za dostarczanie dóbr publicznych oraz rozwój obszarów wiejskich oparty na tworzeniu „ekologicznych# miejsc pracy. Priorytety te potwierdzono w rezolucji z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego WPR do 2020 r. (Dz.U. C 390E z 18.12.2012, s. 49).

Parlament Europejski przyjął poprawki do wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po roku 2013, które w zmienionej formie stały się podstawą mandatu do negocjacji z Radą (rezolucje [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) i [P7_TA\(2013\)0087](#) z dnia 13 marca 2013 r.). Na tej podstawie oraz po przeprowadzeniu ponad 40 rozmów trójstronnych zawarto porozumienie polityczne, a w dniu 20 listopada 2013 r., natychmiast po przyjęciu pakietu finansowego na lata 2014-2020 (rezolucje od [P7_TA\(2013\)0490](#) do [P7_TA\(2013\)0494](#), Dz.U. C 436 z 24.11.2016, s. 270-280), Parlament Europejski wypowiedział się na temat nowych rozporządzeń rolnych.

Parlament Europejski rozpoczął prace nad reformą WPR po 2020 r., uwzględniając wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii. Głosowanie w pierwszym czytaniu



nad poprawkami do wniosków Komisji powinno odbyć się podczas sesji plenarnej w czerwcu 2020 r. (zob. nota tematyczna [3.2.9](#)).

Albert Massot
02/2020

