



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

Skutkiem reformy z 2003 r. i oceny funkcjonowania reformy WPR z 2009 r. było oddzielenie większości wsparcia bezpośredniego od produkcji. Rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 stanowi jedną podstawę prawną i wyczerpujący zbiór przepisów, dzięki którym płatności bezpośrednie dla rolników stały się lepiej ukierunkowane, sprawiedliwsze i korzystniejsze dla środowiska.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 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), oba zmienione rozporządzeniem (UE) 2017/2393 (Dz.U. L 350 z 29.12.2017, s. 15) (zwanym „rozporządzeniem zbiorczym”, które towarzyszyło wnioskowi Komisji przedstawionemu przy okazji przeglądu śródkrośowego wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020).

CELE

W WPR na lata 2014-2020 zachowano podział na dwa filary, wzmacniając jednak powiązania między nimi, co daje bardziej całościowe i zintegrowane podejście do wsparcia w tej dziedzinie. W rozporządzeniu (UE) nr 1307/2013 określono nowy system płatności bezpośrednich.

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 polegający na oddzieleniu pomocy dla rolnictwa od produkcji i zapewnieniu uniwersalnego wsparcia dochodów, który zaczął obowiązywać w 2003 r., zostaje zastąpiony systemem, w którym każdy element powiązany jest z określonymi celami. Jednolite płatności na gospodarstwo zostają 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) „płatność z tytułu zazieleniania” w postaci dodatkowego



wsparcia przeznaczonego na skompensowanie kosztów wygenerowania korzyści dla środowiska, których nie wynagradza rynek; 3) płatność dodatkową dla młodych rolników; 4) „płatność redystrybucyjna”, pozwalająca zwiększyć wsparcie na pierwsze hektary gospodarstwa; 5) dodatkowe wsparcie dochodów na obszarach z ograniczeniami naturalnymi; 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 gospodarstw otrzymujących mniej niż 1250 EUR. Stosowanie trzech pierwszych składowych jest dla państw członkowskich obowiązkowe, a czterech ostatnich – fakultatywne. Państwa członkowskie mają przeznaczać 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 dodatkowe płatności redystrybucyjne (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 przyznawane są jedynie rolnikom aktywnym zawodowo. Ponadto do 2019 r. podlegały one procesowi częściowej konwergencji (tzw. konwergencji zewnętrznej) między państwami członkowskimi.

B. Najważniejsze elementy

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

Państwa członkowskie przeznaczają 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 płatności w regionach o niekorzystnych uwarunkowaniach, płatności 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. wciąż stosowały pomoc opartą na historycznych danych referencyjnych, muszą stopniowo przejść 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 będzie otrzymywał 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. Mechanizmy redystrybucji płatności podstawowych (fakultatywne)

Państwa członkowskie mają prawo przyznawać płatności redystrybucyjne za pierwsze hektary (na co mogą przeznaczać do 30 % krajowej puli środków na płatności dla rolników), tj. za pierwsze 30 ha lub za obszar odpowiadający wielkości średniego gospodarstwa, jeżeli jest on większy niż 30 ha. Kolejną możliwością jest stosowanie 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 – zostaje 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 ten 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, stosowane elastycznie)

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 uprawiać co najmniej dwa różne gatunki, jeśli obszar gruntów ornych przekracza 10 ha; jeśli obszar gruntów ornych przekracza 30 ha, musi on uprawiać co najmniej 3 gatunki; 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 nieprzestrzeganie obowiązku „zazieleniania” nakładane będą bardzo wysokie kary. 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 wspieraniu tych samych działań, płatności w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich muszą uwzględniać obowiązki w zakresie zazieleniania.

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

Aby zaradzić potencjalnie niekorzystnym skutkom konwergencji wewnętrznej w sektorach lub na obszarach szczególnie wrażliwych, państwa członkowskie mogą stosować 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 (w trudniejszej sytuacji) (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, lecz stosowane elastycznie)

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 ramach reformy zaostrzono przepisy definiujące rolników aktywnych zawodowo. Państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać nowego negatywnego wykazu działalności, które należy wykluczyć z płatności bezpośrednich (można powiedzieć, że rozporządzenie zbiorcze złagodziło kryteria dowodowe (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)

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 (fakultatywny)

Nowa WPR zezwala państwom członkowskim na stosowanie z korzyścią dla małych gospodarstw uproszczonego systemu w przypadku płatności nieprzekraczającej 1250 EUR rocznie, bez względu na rozmiar gospodarstwa. Korzystający z tego systemu podlegają mniej rygorystycznym wymogom zgodności i są zwolnieni z obowiązku zazieleniania. Łączny koszt systemu dla małych gospodarstw nie może przekroczyć 10 % puli krajowej, chyba że państwo członkowskie postanowi przyznać



małym gospodarstwom środki, które należałyby się im w przypadku braku takiego systemu.

10. Wzajemna zgodność (obowiązkowa)

Przepisy dotyczące wzajemnej zgodności zostały potwierdzone i uproszczone, przez co płatności bezpośrednie 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 rolnik nie przestrzega zasad wzajemnej zgodności, bezpośrednie płatności, które może otrzymać, podlegają częściowemu obniżeniu, a nawet całkowitemu odebraniu. W rozporządzeniu potwierdzono, że do systemu wzajemnej zgodności zostaną włączone przepisy ramowej dyrektywy wodnej oraz dyrektywy dotyczącej zrównoważonego stosowania pestycydów, gdy okaże się, że dyrektywy te zostały odpowiednio wdrożone we wszystkich państwach członkowskich, a obowiązki 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 w ciągu danego roku budżetowego przekroczone, sformułowana zostanie propozycja dostosowania płatności bezpośrednich. Ewentualne obniżenie kwoty nie będzie dotyczyło pierwszych 2000 EUR wypłaconych każdemu rolnikowi. Ponadto płatności bezpośrednie przyznane uprzednio rolnikom będą również mogły być w każdym roku budżetowym zmniejszane, aby zasilić nową rezerwę na wypadek kryzysów rynkowych aż do uzyskania kwoty 400 mln EUR (zob. nota [3.2.4](#)).

12. Zintegrowany system zarządzania i kontroli (obowiązkowy)

Potwierdzono i wzmocniono 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 identyfikujący każdego rolnika składającego wniosek o wsparcie.

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 rezolucje posłużyły za mandat negocjacyjny 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 ([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 udoskonaliły przepisy dotyczące płatności z tytułu zazieleniania 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
02/2020

