



W KIERUNKU WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ PO 2020 R.

Reforma wspólnej polityki rolnej (WPR) przeprowadzona w 2013 r. weszła w życie w 2015 r. Instytucje unijne zobowiązały się przyjąć przed końcem bieżącego okresu (2020) nową reformę, która będzie uwzględniać wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027.

PODSTAWA PRAWNA

Wnioski ustawodawcze w sprawie WPR po 2020 r. ([COM\(2018\)0392](#), 0393 i 0394 z dnia 1 czerwca 2018 r.) i wniosek w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 (COM(2018)0322 z dnia 2 maja 2018 r.).

WDRAŻANIE WPR 2014-2020

Rozporządzenia podstawowe w sprawie nowej WPR zostały opublikowane w grudniu 2013 r. W 2014 r. państwa członkowskie musiały dokonać zasadniczych wyborów z uwagi na różne zasady stosowania nowego systemu płatności bezpośrednich i pole manewru, jakie on im pozostawia. Większość krajów, z wyjątkiem jednego (Niemiec), skorzystała z możliwości płatności związanych z wielkością produkcji, wybierając przy tym bardzo różne stawki, osiem państw postanowiło zastosować płatności redystrybucyjne, a piętnaście zastosowało system dla małych gospodarstw. Jeśli chodzi o płatności z tytułu zazieleniania, pięć państw członkowskich dało rolnikom możliwość wypełniania niektórych zobowiązań w drodze stosowania praktyk równorzędnych. Ponadto wybór obszarów proekologicznych jest w Unii bardzo zróżnicowany (najczęściej wybierano tereny porośnięte roślinami wiążącymi azot – w przypadku wszystkich krajów poza Danią – podczas gdy jedynie osiem krajów uwzględniło na swojej liście tarasy). Poza tym piętnaście krajów przeniosło środki między dwoma filarami: bilans netto przesunięć z pierwszego do drugiego filaru wyniósł około 4 mld EUR na przestrzeni całego okresu.

Jeśli chodzi o drugi filar, w okresie od grudnia 2014 r. do grudnia 2015 r. Komisja zatwierdziła łącznie 118 programów rozwoju obszarów wiejskich przygotowanych przez 28 państw członkowskich. Dwadzieścia państw postanowiło wprowadzić tylko jeden program krajowy, a osiem – zrealizować więcej programów (co pozwala na przykład lepiej uwzględnić ich strukturę geograficzną czy administracyjną) (zob. nota tematyczna [3.2.6](#)).



W KIERUNKU WPR PO 2020 R.

Prace nad WPR po 2020 r. rozpoczęły się wraz z holenderską prezydencją Rady na nieformalnym spotkaniu zorganizowanym w maju 2016 r. Kolejne prezydencje Rady podążały wyznaczoną ścieżką, zachęcając do refleksji na temat najważniejszych wyzwań stojących przed rolnictwem (nieuczciwe praktyki handlowe w łańcuchu dostaw żywności, zmiana klimatu a zasoby wodne, zarządzanie ryzykiem, rola płatności związanych z produkcją itd.).

W styczniu 2016 r. Komisja utworzyła grupę zadaniową, która miała zastanowić się nad przyszłością polityki rynków rolnych i która w listopadzie 2016 r. złożyła swoje sprawozdanie końcowe. Co się tyczy drugiego filaru, konferencja „Cork 2.0” z września 2016 r. zakończyła się przyjęciem deklaracji zawierającej dziesięć kluczowych wytycznych co do przyszłości polityki rozwoju obszarów wiejskich w Europie.

Przy okazji śródkresowej rewizji wieloletnich ram finansowych 2014–2020 w dniu 14 września 2016 r. Komisja przyjęła zbiorczy wniosek ustawodawczy mający wpływ na wiele dziedzin polityki europejskiej ([COM\(2016\)0605](#)), w tym WPR. Miało to głównie na celu dokonanie dostosowań technicznych w obowiązujących aktach podstawowych i dzięki temu uproszczenie istniejących instrumentów. Ostatecznie jednak z inicjatywy Parlamentu Europejskiego proces ten przerodził się w prawdziwą minireformę WPR. W oparciu o zalecenia grupy zadaniowej ds. rynków rolnych Parlament Europejski złożył uzupełniające poprawki w celu usprawnienia aktualnych mechanizmów. W październiku osiągnięto porozumienie z Radą, a w grudniu 2017 r. tekst został opublikowany (rozporządzenie (UE) 2017/2393, Dz.U. L 350 z 29.12.2017). Przyjęte ulepszenia dotyczą zakresu działalności organizacji producentów, wzmocnienia ubezpieczeń rolnych i narzędzi stabilizacji dochodów, zasad płatności z tytułu zazieleniania i płatności dla młodych rolników oraz definicji „rolnika aktywnego zawodowo” (którą państwa członkowskie mogą stosować w sposób bardzo elastyczny).

W lutym 2017 r. Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne na temat przyszłości WPR, które zakończyły się w maju 2017 r. Następnie, w dniu 29 listopada 2017 r., przedstawiła komunikat pt. „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” ([COM\(2017\)0713](#)). Choć z operacyjnego punktu widzenia dokument ten poprzestał na ogólnikach, to położył również nacisk na zarządzanie polityką rolną, zapowiadając tym samym radykalną zmianę w modelu wdrażania WPR. W dniu 30 maja 2018 r. przyjęto sprawozdanie z własnej inicjatywy w sprawie komunikatu Komisji (sprawozdanie Dorfmann) ([P8_TA\(2018\)0224](#)).

KONTEKST REFORMY WPR PO 2020 R.

Decyzja o reformie WPR z 2013 r. zapadła w samym środku recesji. Od tego czasu zmieniło się otoczenie gospodarcze i instytucjonalne. Znow zaczął się wzrost gospodarczy, który pozostał jednak na niskim poziomie. Ponadto rozwój sytuacji geopolitycznej zwiększył niepewność na rynkach (wyjście Zjednoczonego Królestwa z Unii w styczniu 2020 r., kryzys w tradycyjnym partnerstwie UE–USA po wyborze prezydenta Trumpa). Mamy też do czynienia z zastojem w wielostronnych stosunkach



handlowych, a liczne umowy dwustronne nie są w stanie złagodzić tendencji protekcjonistycznych i sporów handlowych. Poza tym wraz z wejściem w życie porozumienia paryskiego (COP21) i zobowiązań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju pojawiły się nowe wyzwania związane ze zmianą klimatu i zrównoważonym rozwojem, natomiast innowacje technologiczne, a zwłaszcza rewolucja cyfrowa, przyniosły ze sobą istotne skutki dla produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności.

WNIOSKI USTAWODAWCZE DOTYCZĄCE WPR PO 2020 R.

Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres 2021–2027 (COM(2018)0322 z dnia 2 maja 2018 r.) określił przyszły budżet na rolnictwo. Choć Unia wciąż przeznaczana na rolnictwo istotną część swojego budżetu (28,5 % całkowitego budżetu na ten okres) (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I), to dają się zauważyć znaczne cięcia w ujęciu realnym (-15 %) z powodu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa (płatnika netto do budżetu) oraz zapotrzebowania na środki wynikającego z nowych priorytetów Unii (migracja, granice zewnętrzne, gospodarka cyfrowa, transport). Pula środków przeznaczonych na rolnictwo wyniosła 324,2 mld EUR w cenach stałych z 2018 r., co należy porównać z poprzednim budżetem okresu 2014–2020 po odjęciu wydatków odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, kolumna 1). Pierwszy filar zachował swą dominującą pozycję (Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, czyli EFRG, 78,4 %), choć zmniejszył się o 11 %, natomiast wielkim przegranym jest rozwój obszarów wiejskich, w przypadku którego nastąpił spadek o 28 %.

W oparciu o nowe WRF Komisja przedstawiła trzy wnioski dotyczące rozporządzeń, które określają ramy prawne WPR na lata 2021–2027 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 i 0394 z dnia 1 czerwca 2018 r.). Centralnym elementem reformy jest model wdrażania WPR zorientowany na wyniki i pomocniczość, w którym państwowym członkowskim powierzono dużo ważniejszą rolę w prowadzeniu interwencji w obszarze rolnictwa. W przyszłości Unia powinna ustalać najważniejsze parametry (cele WPR, podstawowe wymogi, główne rodzaje interwencji w pierwszym i drugim filarze), natomiast państwa członkowskie powinny opracowywać wieloletnie plany strategiczne służące osiągnięciu wspólnie ustalonych konkretnych celów liczbowych.

Przyszła WPR opierać się będzie na dziewięciu celach odzwierciedlających jej wielofunkcyjność gospodarczą, środowiskową i społeczno-terytorialną. Zachowa ona swoje dwa filary oraz dwa fundusze rolnicze, które mają wspierać programy krajowe w zależności od zestawu środków wybranych z zastosowaniem zintegrowanego podejścia. W każdym razie najważniejszym elementem nowej WPR pozostaną płatności bezpośrednie (związane i niezwiązane z wielkością produkcji).

Oprócz nowego zarządzania WPR inne istotne aspekty propozycji reformy są następujące:

- Jeśli chodzi o pierwszy filar, nadano nowy impuls redystrybucji wsparcia bezpośredniego. Komisja proponuje mianowicie zmniejszyć płatności począwszy od kwoty 60 000 EUR i wprowadzić obowiązkowy górny limit dla kwot powyżej 100 000 EUR na gospodarstwo. Ponadto sektorowe programy interwencyjne



zostały przeniesione z wspólnej organizacji rynków do nowych krajowych planów strategicznych;

- Nowa ekologiczna struktura WPR jest o wiele bardziej elastyczna, jeśli chodzi o jej opracowywanie i zarządzanie nią, gdyż została powierzona organom krajowym. Składają się na nią trzy elementy: nowa warunkowość (obowiązkowa, lecz bardziej elastyczna, jeśli chodzi o szczegóły); programy na rzecz klimatu i środowiska (finansowane z EFRG i zastępujące obecne płatności z tytułu zazieleniania) oraz działania rolno-środowiskowo-klimatyczne (finansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, czyli EFRROW);
- W odniesieniu do drugiego filaru: EFRROW nie jest już funduszem strukturalnym mieszczącym się we wspólnych ramach polityki spójności; stopę współfinansowania zmniejszono o dziesięć punktów procentowych; Komisja koncentruje interwencje z myślą o uproszczeniu, choć niektóre działania tracą przy tym na widoczności (na przykład rolnictwo ekologiczne); i wreszcie zasady programu LEADER mieszczą się teraz w zakresie polityki spójności, choć jego finansowanie odbywa się z budżetu na rolnictwo.

TRWAJĄCE DEBATY

Pierwsze reakcje na wnioski przedstawione przez Komisję świadczą o szerokim poparciu dla proponowanych celów, jednak wskazują na istotne różnice w kwestii środków służących ich osiągnięciu oraz zapewnieniu uproszczonego i skutecznego zarządzania.

Różnice dotyczą głównie poniższych zagadnień: cięcia budżetowe przewidziane w WPR na lata 2021–2027; zakres krajowych planów strategicznych, które mogą znacznie się różnić i nie realizować celów ustalonych na szczeblu europejskim (zwłaszcza w obszarze środowiska); wprowadzenie obowiązkowego pułapu dla pomocy, który większość państw członkowskich i ich organizacji zawodowych uważa za zbyt restrykcyjny, opowiadając się raczej za rozwiązaniem opcjonalnym; stopień i tempo zewnętrznej konwergencji pomocy bezpośredniej (siedem państw członkowskich wystąpiło o szybszą harmonizację wsparcia na hektar w 27 państwach, lecz osiem innych stanowczo się temu sprzeciwia); obciążenia administracyjne wynikające z nowych wymogów w zakresie wyników; i wreszcie kwestionowany jest zakres niektórych z proponowanych aktów delegowanych i wykonawczych, szczególnie dlatego że mogą one wykraczać poza uprawnienia Komisji dotyczące zarządzania.

Należy bowiem pamiętać, że bez osiągnięcia porozumienia finansowego nie będzie można przyjąć reformy WPR z uwagi na udział w budżecie instrumentów polityki rolnej. Tak jak się spodziewano, istotne różnice poglądów na temat przyszłych ram budżetowych wpłynęły na negocjacje w sprawie polityki rolnej. W grudniu 2019 r. fińska prezydencja Rady starała się znaleźć kompromis w sprawie ogólnego poziomu ram finansowych na lata 2021–2027 i podziału wydatków między tradycyjne dziedziny polityki Unii (WPR, spójność) i nowe priorytety. Propozycja ta przewidywała zmniejszenie wieloletniej puli środków finansowych do 1,07 % europejskiego dochodu narodowego brutto (DNB) przy jednoczesnym zwiększeniu budżetu na rozwój



obszarów wiejskich o 10 mld EUR (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, kolumna 4), jednak nie udało się osiągnąć porozumienia w tej sprawie. Po tym pierwszym niepowodzeniu szefowie państw i rządów Unii spotkali się ponownie w dniach 20–21 lutego 2020 r. Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel przedstawił propozycję, w której co prawda nieznacznie zwiększono całkowity budżet na lata 2021–2027 w porównaniu z projektem prezydencji fińskiej (do 1,074 %), lecz ogólną kwotę przeznaczoną na WPR zmniejszono o 14 % (zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, kolumna 5). Po dwóch dniach rozmów kraje broniące WPR i polityki spójności z jednej strony i państwa „oszczędne” opowiadające się za ograniczeniem budżetu do 1% DNB z drugiej nadal pozostawały na swoich stanowiskach. W obliczu tej sytuacji przedstawiciele 27 państw członkowskich rozstali się, nie osiągnąwszy porozumienia.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski potwierdził, że po 2020 r. należy utrzymać finansowanie WPR w ujęciu realnym ([P8_TA\(2018\)0449](#) z 14.11.2018, zob. nota tematyczna [3.2.10](#), tabela I, kolumna 3). Natomiast Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi (AGRI) wyznaczyła sprawozdawców do każdego aktu ustawodawczego: Esther Herranz (Grupa Europejskiej Partii Ludowej) w sprawie nowej struktury WPR, Ulrike Müller (Grupa Porozumienia Liberalistów i Demokratów na rzecz Europy) w sprawie nowego rozporządzenia horyzontalnego i Erica Andrieu (Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim) w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego wspólnej organizacji rynków produktów rolnych. W kwietniu 2019 r. komisja AGRI głosowała nad tymi trzema składowymi wnioskami. Wśród przyjętych poprawek najważniejsze decyzje dotyczyły następujących kwestii:

- wspólna organizacja rynków produktów rolnych: wzmocnienie środków kontroli podaży jako kontynuacja pakietu mlecznego; udoskonalenie reguł konkurencji w celu zwiększenia zachęt dla organizacji producentów; rozszerzenie narzędzi regulacyjnych stosowanych w sektorze wina;
- plany strategiczne uruchomienie w 2022 r.; ukończenie zewnętrznej konwergencji pomocy na hektar w 2027 r.; ukierunkowanie środków finansowych z pierwszego filaru (60 % na płatność podstawową i płatność redystrybucyjną; 20 % na ekoprogram; 10 + 2 % na wsparcie związane z produkcją; 3 % na programy sektorowe); środki finansowe na drugi filar (ukierunkowane na 30 % celów środowiskowych i 30 % działań z zakresu inwestycji i zarządzania ryzykiem); wyznaczenie pułapu pomocy w wysokości 100 000 EUR, chyba że państwa członkowskie zastosują płatność redystrybucyjną na poziomie 10 %; ograniczenie do 15 % przesunięć z pierwszego do drugiego filaru i do 5 % z drugiego do pierwszego filaru;
- rozporządzenie horyzontalne: usprawnienie wspólnych ram audytów i kontroli; finansowanie rezerwy kryzysowej na poziomie 1,5 mld EUR.

Po wyborach europejskich w maju 2019 r. nowo wybrani posłowie przystąpili do przeglądu poprawek przyjętych w poprzedniej kadencji przez komisję AGRI, tak aby zakończyć pierwsze czytanie w czerwcu 2020 r.



Ostatni etap negocjacji w sprawie polityki rolnej nałoży się na debaty na temat Europejskiego Zielonego Ładu, które 11 grudnia 2019 r. zapoczątkował komunikat Komisji (COM(2019)0640). Zielony Ład przewiduje stworzenie do 2050 r. modelu zrównoważonego i neutralnego dla klimatu wzrostu gospodarczego, który będzie miał istotny wpływ na europejski sektor rolno-spożywczy. W marcu 2020 r. mają pojawić się konkretne propozycje w obszarach takich jak różnorodność biologiczna, lasy czy poziom emisji gazów cieplarnianych, a w szczególności strategia „od pola do stołu”, która ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywnościowego, ograniczenie zużycia pestycydów, nawozów i antybiotyków, wspieranie innowacji w rolnictwie oraz dokładniejsze informowanie konsumentów. W odpowiedzi na wytyczne przyjęte w ramach Zielonego Ładu w 2021 r. trzeba będzie przedstawić krajowe plany strategiczne, których realizacja powinna się zacząć w 2022 r.

Albert Massot
02/2020

