

27 czerwca 2013



Zreformowana Wspólna Polityka Rolna bliższa oczekiwaniom rolników

“Dzięki poprawkom, które zostały złożone przez nas w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi znacznie uprościliśmy kwestie zazielenienia - wyłączyliśmy z niego większość polskich gospodarstw. Zdołaliśmy również zagwarantować przedłużenie stosowania systemu SAPS do końca 2020 r. Ponadto w definicji małego rolnika wprowadziliśmy korzystne dla nas rozwiązania polegające na uproszczeniu systemu” - czytamy w oświadczeniu dr Czesława Siekierskiego, Wiceprzewodniczącego Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego.

Osiągnięte zostało porozumienie polityczne między Parlamentem, Radą i Komisją Europejską co do reformy Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Porozumienie to kompromisy, a kompromisy to wzajemne ustępstwa, dlatego żadna ze stron nie może być w pełni zadowolona z rezultatów i wszyscy musieli z czegoś ustąpić, aby liczyć na przyjęcie części swoich priorytetów negocjacyjnych. Nie ma więc wygranych i nie ma przegranych. Ale przecież nie o Parlament, Radę czy Komisję tu chodzi - ważne jest jak ocenią propozycje zmian rolnicy.

W kontekście reformy Wspólnej Polityki Rolnej ważne są przede wszystkim pieniądze. Budżet, który został nam narzucony przez Radę Europejską, tj. szczyt szefów państw i rządów, w dniach 7-8 lutego b.r. zmniejszył środki na WPR o 11%, tj. o prawie 40 mld euro. Decyzja ta nie bierze pod uwagę faktu, że Unia jest poszerzona i ciągle się powiększa (1 lipca przystąpi Chorwacja), a nowe biedniejsze państwa członkowskie nadal mają znacznie mniejsze dopłaty. Wprawdzie przyjęto propozycję częściowego wyrównania płatności bezpośrednich, ale nadal w wielu krajach będą one niższe niż średnia unijna. To zróżnicowanie obejmuje również stare kraje członkowskie. Ponadto w wyniku ustaleń szczytu niektóre państwa straciły nawet 25% środków w drugim filarze, tj. polityce rozwoju

obszarów wiejskich. Dotyczy to Polski ale i Irlandii, która sprawuje obecnie prezydencję (do końca czerwca). Wprawdzie pewnym wytłumaczeniem jest kryzys i trudna sytuacja finansowa państw, w tym również płatników netto, ale ta redukcja budżetu jest nieproporcjonalnie duża.

Moim zdaniem zbyt mocno ograniczona została interwencja na rynku. Wprawdzie przewidziano mechanizmy ochronne dla gospodarstw w sytuacjach kryzysowych; zwiększa się udział rolników w organizacji rynku poprzez wzmocnienie grup producentów i organizacje międzybranżowe, ale rolnictwo to produkcja uzależniona przede wszystkim od warunków klimatycznych i przyrodniczych i pewne mechanizmy ochronne i stabilizujące, jak interwencja na rynku rolnym są w pewnym zakresie niezbędne.

W ramach reformy wprowadza się nowe rozwiązania dla młodych rolników, małych gospodarstw, zdefiniowano w części "aktywnego rolnika" pozostawiając dalsze zdefiniowanie krajom członkowskim, co powinno zapobiec wyciekowi pieniędzy z systemu. Ponadto w przypadku tzw. zazielenienia wyłączone zostały gospodarstwa poniżej 10 ha - przy wymogu dywersyfikacji upraw oraz poniżej 15 ha przy tzw. obszarach proekologicznych, które mają być wyłączone z produkcji rolnej.

W II filarze zwiększono z 25 do 30% udział środków na działania prośrodowiskowe ale też rozszerzono ich katalog m.in. o szczególnie ważne dla Polski obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania, co pozwoli na łatwiejsze wypełnienie tego wymogu.

Uzgodniono również mechanizm tzw. dyscypliny finansowej, która zakłada redukcję płatności bezpośrednich i przeznaczenie tych środków na coroczną rezerwę kryzysową w wysokości 400 mln euro. W razie niewykorzystania tej rezerwy pieniądze będą zwracane rolnikom z dopłatami w kolejnym roku. Dyscyplina finansowa będzie również uruchomiana w razie przekroczenia pułapu przewidzianego na płatności bezpośrednie w danym roku. Główną kwestią sporną w negocjacjach był próg wyłączenia z redukcji. Komisja Europejska proponowała, aby wyłączyć gospodarstwa otrzymujące mniej niż 5 tys. euro, co popierała Polska. Z kolei Parlament Europejski i kraje płatnicy netto wzywali do solidarnych cięć dla wszystkich. Ostatecznie przyjęta została kompromisowa propozycja prezydencji irlandzkiej na poziomie 2 tys. euro.

Pakiet reformy WPR składa się z 4 projektów rozporządzeń dotyczących: płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Jednolitej Organizacji Rynku, finansowania, zarządzania i monitorowania WPR. Ostateczne głosowanie reformy w Parlamencie Europejskim odbędzie się po osiągnięciu porozumienia w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020.

Porozumienie polityczne Komisji, Parlamentu i Rady w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rolnej (informacje nieoficjalne, stan na 26.06.2013)

Płatności bezpośrednie (niektóre elementy porozumienia)

- Uzgodniono, że w ramach redystrybucji środków w budżecie WPR, w 2019 r. żadne państwo członkowskie nie będzie mogło otrzymywać dopłat mniejszych niż 75% unijnej średniej.
- Osiągnięto kompromis w sprawie tzw. dyscypliny finansowej, czyli redukcji płatności bezpośrednich w przypadku przekroczenia rocznego pułapu i w celu utworzenia, przy wystąpieniu klęsk żywiołowych i sytuacji kryzysowych, specjalnego funduszu. Porozumienie zakłada zwolnienie z ewentualnych cięć rolników otrzymujących mniej niż 2 000 EUR rocznie. Był to wariant pośredni zaproponowany przez prezydencję irlandzką, aby pogodzić oczekiwania państw przeciwnych jakimkolwiek zwolnieniom (m.in. Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Szwecja) oraz Komisji Europejskiej i państw o dużej liczbie małych gospodarstw, które optowały za pułapem na poziomie 5 000 EUR.
- W przypadku definicji aktywnego rolnika uzgodniono obowiązkową listę negatywną na poziomie europejskim, która zawiera wykaz podmiotów wyłączonych ze wsparcia bezpośredniego: lotniska, infrastruktura kolejowa i wodna, nieruchomości, tereny sportowe i rekreacyjne. Dane państwo członkowskie będzie jednak mogły rozszerzyć tę listę według uznania.
- Kraje stosujące do tej pory regionalny model płatności bezpośredni będą mogły go utrzymać. Przewidziano również okres przejściowy na funkcjonowanie Systemu Jednolitej Płatności Obszarowej (SAPS) do końca 2020 r.
- Będzie możliwość kontynuowania do 2020 r. wsparcia z budżetu krajowego (w 2015 r. 75% wsparcia z 2013 r., a w kolejnych latach kwota ta będzie zmniejszana o 5%).
- Utrzymana będzie zapewne możliwość przesunięcia do 25% z II do I filara.
- Uzgodniono, że kraje członkowskie będą mogły ujednolicić płatność dla wszystkich swoich rolników do 2019 r. (flat-rate), ale przewidziano również podejście elastyczne wprowadzające płatność minimalną na poziomie 60% średniej krajowej lub regionalnej. Ponadto strata z tytułu konwergencji wewnętrznej nie może być większa niż 30% dla gospodarstwa.
- Płatności powiązane z produkcją będą stanowić między 8 a 13% koperty krajowej, przy czym przewidziano jeszcze dodatkowe 2% na wsparcie dla upraw białkowych. Jeśli

dane państwo członkowskie wykorzystało więcej niż 5% w którymś z lat 2010-14 będzie mogło zastosować poziom 13% (plus 2% wsparcia dla upraw białkowych), natomiast, jeśli wypłacało więcej niż 10% będzie mogło wykorzystać więcej niż 13% koperty na ten cel za zgodą Komisji Europejskiej. Pozostawienie decyzji do zgody Komisji stwarza znaczne możliwości utrzymania wyższych dopłat do produkcji, co będzie zakłócało konkurencję. Ta sytuacja dotyczy głównie Francji. Lista upraw kwalifikujących się do wsparcia powiązanego z produkcją została ograniczona - nie ma na niej m.in. tytoniu. Będzie jednak możliwość wsparcia na ten cel z dopłat krajowych, co będzie podlegać ustaleniom z Komisją Europejską.

- Płatność dla młodych rolników będzie obowiązkowa w I filarze do poziomu 2% koperty narodowej na podwyższenie ich płatności podstawowej. Przewidziano 5 możliwych opcji wyliczania kwot wsparcia przez państwa członkowskie, w tym płatność ryczałtową.
- Wsparcie dla małych gospodarstw będzie dobrowolne dla krajów członkowskich, a maksymalna roczna płatność została ustalona na poziomie 1 250 EUR do wysokości 10% koperty narodowej. Sądzę, że w przypadku Polski to ustalenie płatności będzie nawiązywało do obecnych zasad. Ponadto małe gospodarstwa zostały wyłączone z kontroli spełniania wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance).
- Przewidziano możliwość dodatkowego wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (oprócz tego w II filarze) do wysokości 5% koperty narodowej. Działanie to jest dobrowolne.
- W obszarze tzw. zazielenienia uzgodniono m.in. wyłączenie z tego wymogu upraw trwałych. Utrzymane zostały 3 główne działania zazielenienia ale ze znacznymi zmianami:

- Dywersyfikacja upraw stosowana będzie dla gospodarstw z arealem uprawnym powyżej 10 ha. W gospodarstwach między 10 a 30 ha będzie wymóg 2 upraw, natomiast w tych powyżej 30 ha 3 upraw. Przewidziano zwolnienia dla gospodarstw o dużym udziale pastwisk i roślin podwodnych.

- Wymóg utrzymania trwałych użytków zielonych będzie mógł być stosowany na poziomie krajowym, regionalnym lub gospodarstwa.

- Obszar proekologiczny (ciągle dyskutowany, 26.06.2013): Komisja i Rada proponują wymóg 5% obszarów proekologicznych w 2015 r. dla gospodarstw z arealem uprawnym powyżej 15 ha. Podniesienie tego pułapu do 7% byłoby możliwe po ocenie funkcjonowania w 2017 r. i na podstawie tekstu legislacyjnego. Wyłączenie upraw trwałych z obszarów proekologicznych. Uzgodniono listę obszarów kwalifikujących się: ugory, elementy krajobrazu, tarasy, pasy buforowe, agro-leśnictwo itd.). Wyłączono m.in. gospodarstwa,

gdzie więcej niż 75% areału stanowią pastwiska, obszary zalesione itd.)

- Przewidziano możliwość stosowania alternatywnych praktyk zazielenienia (np. rolnictwo ekologiczne) oraz krajowych systemów certyfikacyjnych. Lista praktyk alternatywnych będzie zawarta w załączniku do aktu bazowego. Sposób przeliczania również będzie zawarty w aneksie ale bez liczb, które określi Komisja w akcie delegowanym.

Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (niektóre elementy porozumienia)

- Co najmniej 30% całości środków w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EARDF) będzie zarezerwowane na działania prośrodowiskowe. Zgodnie z oczekiwaniami Polski zgodzono się jednak na rozszerzenie zakresu działań spełniających ten wymóg. Obejmuje ona: programy rolno-środowiskowo-klimatyczne, wsparcie dla rolnictwa ekologicznego, płatności Natura 2000 (z wyłączeniem płatności powiązanych z Ramową Dyrektywą Wodną), płatności z tytułu gospodarowania na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz tzw. płatności leśne.
- Zgodzono się, że nowy system wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) zacznie obowiązywać od 2018 r., aczkolwiek wcześniejsze uruchomienie również będzie możliwe. Przy delimitacji obowiązywać będzie 8 kryteriów biofizycznych. Maksymalny poziom wsparcia dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania został podniesiony z poziomu 300 do 450 euro, z możliwością dodatkowego zwiększenia w obszarach wysokogórskich.
- Wykluczono zostało tzw. podwójne finansowanie działań prośrodowiskowych. Oznacza to, że dobrowolne programy rolno-środowiskowo-klimatyczne przewidziane w II filarze będą musiały wykraczać poza standardy zazielenienia w ramach I filaru, aby uniknąć sytuacji, w której rolnik otrzymuje za jedno i to samo działanie równocześnie płatności zieloną i wsparcie w ramach programu środowiskowego w II filarze.
- Przewidziano wsparcie na rzecz zalesiania. Nie będzie jednak dopłat dla roślin szybko rosnących przeznaczonych do celów energetycznych.
- W ramach systemów jakości możliwe będzie wsparcie dla działań informacyjnych i promocyjnych. W tym przypadku poziom wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EARDF) wyniesie 70%.
- Rozszerzono zakres priorytetów polityki rozwoju obszarów wiejskich o promocję zrównoważonej gospodarki leśnej oraz wsparcie dla przetwórstwa i marketingu produktów rolnych.
- Przewidziano wsparcie dla zakładania grup i organizacji producenckich na podstawie

biznesplanu.

- Możliwe będą granty na zakładanie i rozwijanie mikro- i małych firm na obszarach wiejskich. Będą też pieniądze na inwestycje w internet szerokopasmowy i energię odnawialną.
- Podejście LEADER będzie teraz wspólnie stosowane dla wszystkich funduszy w ramach Wspólnych Ram Strategicznych (również fundusze polityki spójności).

Jednolita Organizacji Rynku (niektóre elementy porozumienia)

- Osiągnięty został kompromis w sprawie zakończenia systemu kwotowania cukru, co ma nastąpić 30 września 2017 r. Porozumienie to, wypracowane przez prezydencję irlandzką wychodzi na przeciw zarówno oczekiwaniom Komisji, która chciała zakończyć kwotowanie w 2015 r. jak i Parlamentu, który opowiadał się za przedłużeniem obecnego systemu do 2020 r. W okresie po zniesieniu kwot cukier biały będzie kwalifikował się do wsparcia dla prywatnego przechowalnictwa.
- Utrzymana została natomiast decyzja o zaprzestaniu kwotowania mleka w 2015 r., a pakiet mleczny ma zostać uzupełniony zasady powiązania producentów mleka i przetwórców.
- W odniesieniu do interwencji na rynkach rolnych ustalone zostały nowe ceny referencyjne. Ponadto przewidziano możliwość ich dostosowania do zmieniających się kosztów produkcji.
- Utrzymana została m.in. interwencja publiczna zbóż.
- Umożliwiono wsparcie do prywatnego przechowalnictwa serów.
- Przewidziano przedłużenie funkcjonowania programów "Owoce w szkole" i "Mleko w szkole". Budżet pierwszego z nich ma wzrosnąć z 90 do 150 mln euro rocznie.
- W celu poprawienia pozycji negocjacyjnej rolników w łańcuchu żywnościowym zwiększono rolę organizacji producenckich i międzybranżowych, które mają teraz obejmować wszystkie sektory. Ponadto przewidziano możliwość zbiorowego negocjowania przez rolników kontraktów dla dostaw artykułów rolnych.
- Rozszerza się również system kontraktów na wszystkie sektory objęte jednolitą organizacją rynku.
- Uzgodniono nowy system praw do nasadzeń winorośli, który będzie funkcjonował w okresie 2016-2030. W jego ramach przewidziano m.in. wzrost areału upraw o 1% rocznie.

Finansowanie, zarządzanie i monitorowanie WPR (niektóre elementy porozumienia)

- Przewidziany został system wczesnego ostrzegania beneficjentów, którego zadaniem będzie wskazywanie nieprawidłowości na wczesnym etapie i wzywanie do ich usunięcia przed sięgnięciem po kary.
- Nie zmieniono obecnej liczby agencji płatniczych. W zamian Komisja Europejska została zobligowana do przygotowania w najbliższych latach propozycji racjonalizacji funkcjonowania agencji płatniczych w państwach członkowskich.
- W pierwszych 2 latach funkcjonowania reformy sankcje z tytułu nie wypełnienia wymogów zazielenienia w I filarze będą tylko do wysokości płatności zielonej, tj. 30% i nie będą dotyczyć płatności podstawowej. W trzecim funkcjonowania nowego systemu, przy niewypełnieniu wymogów zazielenienia zastosowana zostanie redukcja płatności podstawowej w wysokości 20% płatności zielonej, natomiast w czwartym i kolejnych latach redukcja ta wyniesie 25% płatności zielonej, tj. 7,5% płatności podstawowej.
- Rozszerzono definicję “siły wyższej”, na podstawie której uruchamia się wsparcie kryzysowe również o choroby roślin.
- Przewidziany został bardziej proporcjonalny system kontroli i kar, co oznacza, że kraje, w których będzie występował wyższy wskaźnik nieprawidłowości będą kontrolowane częściej i karane dotkliwiej niż pozostałe.
- Rozszerzono także zadania systemu doradztwa rolniczego o zagadnienia związane z zazielenieniem, Ramową Dyrektywą Wodną, Dyrektywę Pestycydową oraz pewne kwestie z obszaru rozwoju obszarów wiejskich.
- Przewidziano utworzenie rezerwy kryzysowej w wysokości 400 mln euro rocznie poprzez zastosowanie dyscypliny finansowej. W razie niewykorzystania środki z rezerwy zostaną zwrócone rolników w postaci dopłat w kolejnym roku.
- Kraje członkowskie będą musiały zapewnić pełną przejrzystość wszystkich beneficjentów WPR, z wyjątkiem rolników objętych systemem wsparcia dla małych gospodarstw w danym państwie członkowskim.

Podsumowanie

Dzięki poprawkom, które zostały złożone przez nas w Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi znacznie uprościliśmy kwestie zazielenienia - wyłączaliśmy z niego większość polskich gospodarstw. Zdołaliśmy również zagwarantować przedłużenie stosowania systemu SAPS do końca 2020 r. Ponadto w definicji małego rolnika wprowadziliśmy korzystne dla nas rozwiązania polegające na uproszczeniu systemu.

Utrzymane i rozwinięte są instrumenty wsparcia dla młodego rolnika. W znacznym stopniu określona została definicja “aktywnego rolnika” i upoważniono kraje do uszczegółowienia tej definicji. Uczyni to system bardziej szczelnym, a dopłaty będą trafiać rolników pracujących na ziemi, do której dopłaty są przypisane.

Dużym sukcesem jest również zneutralizowanie wymogu przeznaczenia 30% środków II filara na działania prośrodowiskowe, poprzez rozszerzenie tego katalogu o m.in. płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Omawiane tutaj akty legislacyjne zostaną przegłosowane w Parlamencie Europejskim dopiero po przyjęciu Wieloletnich Ram Finansowych, które bezpośrednio rozstrzygają problem finansowania WPR.

Dr Czesław Siekierski

Posel do Parlamentu Europejskiego

czeslaw.siekierski@ep.europa.eu