

## Uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej – nośny slogan czy absolutna konieczność?

### 1. Wstęp

Poprawa jakości legislacji Unii Europejskiej została włączona do katalogu podstawowych zadań realizowanych początkowo w ramach Strategii lizbońskiej,<sup>2</sup> a później w strategii Unii Europejskiej Europa 2020. Problematyka jakości prawa unijnego stała się w ten sposób przedmiotem wzmożonego zainteresowania na wielu płaszczyznach aktywności organów UE i tym samym zyskała więcej niż tylko czysto legislacyjny wymiar.<sup>3</sup>

Proces uproszczenia przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczy w dużej mierze regulacji prawno-rolnej. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej (WPR) jest bowiem najstarszą z polityk wspólnotowych, a jej początki sięgają wczesnych lat 60. XX wieku. Wspólnotowe prawodawstwo rolne, stanowiące około połowy całego *acquis*, ze względu na swój ewolucyjny charakter oraz kolejne reformy jest bardzo skomplikowane. Wspólna Polityka Rolna, początkowo skierowana głównie do rolników, została z czasem rozszerzona na podmioty sektora żywnościowego oraz obszary wiejskie. Coraz większy nacisk kładziony jest także na zagadnienia związane z ochroną środowiska, jakością i bezpieczeństwem żywności oraz dobrostanem zwierząt.

Postulat uproszczenia europejskiej polityki rolnej był i jest artykułowany zarówno przez beneficjentów tej polityki, krajowe instytucje zarządzające oraz wdrażające WPR, jak i instytucje biorące udział w przygotowywaniu, opiniowaniu i przyjmowaniu unijnych regulacji.<sup>4</sup>

1 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

2 European Commission (EC) Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of the regulatory environment, Commission communication – COM/2005/535.

3 S. Balcerak, Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2007, nr 2, s. 153-176.

4 J. Hauge Pedersen, Administrative Burdens and the CAP, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/events/>

Kwestia uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej stała się również jednym z priorytetów reformy tej polityki po 2013 r. W chwili obecnej, kiedy mamy już wiedzę na temat przyjętych unijnych rozwiązań legislacyjnych, a także częściowo na temat przepisów krajowych, warto postawić sobie pytanie, w jaki sposób i w jakim stopniu postulat ten został zrealizowany.

## 2. Proces uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej

Komisja Europejska w 2002 r. podjęła się realizacji projektu pod nazwą „Lepsze stanowienie prawa” (ang. *Better Regulation*), który obejmował określone działania uproszczeniowe na różnych etapach stanowienia prawa, w tym analizę nowych inicjatyw i wniosków, będących jeszcze w fazie negocjacji, jak i już obowiązującego prawa.<sup>5</sup>

Proces uproszczenia realizowany jest na poziomie politycznym oraz technicznym.<sup>6</sup> W przypadku WPR uproszczenie techniczne polega na przeglądzie aktów wykonawczych ustanawiających reguły administrowania mechanizmami WPR oraz istniejących procedur administracyjnych w celu identyfikacji nadmiernych obciążeń dla beneficjentów i administracji państwowych, a następnie ich wyeliminowaniu poprzez opracowanie i wdrożenie propozycji ich uproszczenia. Obejmuje mechanizmy pierwszego oraz drugiego filaru WPR, od momentu ustanowienia nowego mechanizmu do momentu jego końcowego rozliczenia. Wymienione rodzaje uproszczeń odnoszą się do całości działań legislacyjnych i regulacyjnych Unii Europejskiej, jednak na poziomie poszczególnych sektorów gospodarki stosowane są indywidualne programy na rzecz uproszczenia prawa.

W unijną inicjatywę lepszego stanowienia prawa wpisywały się także prace nad uproszczeniem WPR podjęte przez Komisję ponad dziesięć lat temu. Powszechnie podzielany jest pogląd, że proces uproszczenia, a w tym poprawy jakości prawa unijnego w zakresie WPR, ułatwi jej implementację przez państwa członkowskie i zredukuje koszty ponoszone zarówno przez rolników, przedsiębiorstwa, jak i przez administrację. W efekcie spodziewane jest ograniczenie biurokracji oraz zmniejszenie obciążenia podatników. Wynikiem uproszczenia WPR powinno być w szczególności zwiększenie przejrzystości i czytelności aktów prawnych, a w rezultacie zmniejszenie kosztów transakcyjnych dla wszystkich uczestników rynków rolnych (ograniczenie obciążeń administracyjnych i wydatków publicznych). Pozwolić to ma z jednej strony na zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego, a z drugiej na większą akceptację tej polityki przez rolników, konsumentów i podatników.

---

5 M. Kałużyńska, *Better Regulation*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2003 nr 13.

6 European Commission (EC) Simplification of the Common Agricultural Policy, Action Plan, DG Agriculture and Rural Development, Working Paper, October 2006.

W październiku 2005 roku został zaprezentowany Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia prawodawstwa rolnego.<sup>7</sup> W jego następstwie, w marcu 2007 r. na szczycie Rady Europejskiej zatwierdzony został docelowy poziom zmniejszenia obciążeń administracyjnych wynikających z obowiązujących przepisów prawnych UE wynoszący 25%, który miał zostać osiągnięty wspólnie przez UE i państwa członkowskie do 2012 r. Program dotyczył prawodawstwa europejskiego, ale kraje członkowskie były także proszone o opracowanie własnych programów uproszczenia prawodawstwa krajowego.

W ramach tej inicjatywy w celu ograniczania obciążeń administracyjnych Komisja zaproponowała następujące działania<sup>8</sup>:

- zmniejszenie częstotliwości składania sprawozdań do minimum niezbędnego dla osiągnięcia merytorycznych celów prawodawstwa oraz, w miarę możliwości, zrównanie częstotliwości raportowania w różnych powiązanych ze sobą przepisach prawnych;
- sprawdzenie, czy ten sam obowiązek informowania nie jest nałożony wielokrotnie i wyeliminowanie przypadków, w których się one pokrywają;
- wprowadzenie wymogu składania sprawozdań w formacie elektronicznym lub internetowym przy zastosowaniu, jeśli to możliwe, inteligentnych portali;
- wprowadzenie progów w odniesieniu do obowiązków informowania, ograniczając je, o ile to możliwe, dla małych i średnich przedsiębiorstw lub zastosowanie metody kontroli wrywkowej;
- rozważenie możliwości zastąpienia obowiązku informowania dla wszystkich przedsiębiorstw podejściem uwzględniającym ryzyko – nałożenie obowiązku informowania na podmioty, z którymi związane jest największe ryzyko;
- ograniczenie lub zniesienie obowiązków informowania, jeżeli odnoszą się one do wymogów merytorycznych, które już zniesiono lub zmieniono od czasu wprowadzenia obowiązku informowania;
- wyjaśnienie w sposób oficjalny skomplikowanych przepisów prawnych, które mogą spowalniać prowadzenie działalności gospodarczej lub wymagać posiadania specjalistycznej wiedzy prawnej.

Warto tu podkreślić, że w celu lepszego rozpoznania uciążliwości administracyjnych dotyczących skomplikowanej legislacji, w 2006 r. Komisja Europejska rozpoczęła badania uciążliwości przepisów administracyjnych związanych z uży-

---

7 European Commission (EC) Communication from the Commission on Simplification and Better-Regulation for the Common Agricultural Policy, COM(2005) 509 final.

8 *Ibidem*.

skaniem płatności bezpośrednich. Badania te zostały przeprowadzone w wybranych krajach UE, w oparciu o metodykę określoną w komunikacie Komisji Europejskiej. W wyniku badań została stworzona lista najbardziej uciążliwych dla rolników rozporządzeń UE.<sup>9</sup>

W wyniku tego procesu 21 sektorowych wspólnych organizacji rynków rolnych zostało scalonych rozporządzeniem Rady (WE) nr 1234/2007<sup>10</sup> ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych, co miało skutki związane m.in. z reorganizacją prac organów przygotowawczych Komisji (tj. komitetów zarządzających).

Ważnym etapem dyskusji nad uproszczeniem Wspólnej Polityki Rolnej był przeprowadzony w latach 2007-2009 przegląd funkcjonowania WPR (ang. *Health Check*).<sup>11</sup> Komisja Europejska podjęła w ten sposób inicjatywę sformułowania nowych możliwości dalszej modernizacji i udoskonalenia Wspólnej Polityki Rolnej przed jej kolejną reformą. Jedną z głównych idei omawianych podczas przeglądu było uproszczenie systemu dopłat bezpośrednich i zwiększenie jego efektywności, m.in. przez takie działanie, jak zmiana historycznych kryteriów wyznaczania kopert krajowych na dopłaty bezpośrednie. W ramach przeglądu wskazywano, że wprowadzony w 2003 r. system płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji zniósł uzasadnienie dalszego stosowania płatności bezpośrednich zależnych od produkcji, w ujęciu historycznym. Wynikało stąd poparcie dla ujednoczenia stawek płatności na poziomie państwa lub regionów. Podkreślano również, że wprowadzenie wymogów zasad wzajemnej zgodności (ang. *cross compliance*), przyczyniających się do obniżki efektywności ekonomicznej gospodarstw rolnych, stanowi właściwe uzasadnienie do kompensowania producentom niższych zysków ze względu na realizację nowych funkcji publicznych. Takie podejście, promowane w konkluzjach *Health Check*, stwarzało szanse na powiązania płatności z użytkowaniem ziemi i logiką *cross compliance* oraz docelową prostotę tych rozwiązań. Warto tu podkreślić, że Komisja Europejska prowadziła też analizy wariantów uproszczenia zasad wzajemnej zgodności.<sup>12</sup> Za najważniejsze źródło niesprawności tego instrumentu wskazywano na bardzo szeroki zakres wymogów *cross compliance*, obejmujący niejednokrotnie elementy trudne do określenia i skontrolowania. Podkreślano przy tym

9 E. Philippart, EU method for assessing administrative costs, Conference – A simple CAP for Europe, A challenge for all, Brussels 3-4 October 2006, <http://ec.europa.eu/agriculture/events/simplification/philippart.pdf>

10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.Urz. UE L 299 z 16 listopada 2007 r., s. 1).

11 Komunikat Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR, Bruksela, 20.11.2007. KOM(2007)732.

12 CAP Health Check – Impact Assessment Note No 2. Cross compliance, CF D(2008).

stosunkowo dużą swobodę we wdrażaniu poszczególnych elementów tych zasad przez państwa członkowskie.<sup>13</sup>

### **3. Najważniejsze elementy reformy Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku**

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 roku miała zagwarantować, że WPR uwzględni wyzwania, przed którymi stoją sektor rolny oraz obszary wiejskie. Reforma ta koncentrowała się na kwestiach opłacalności produkcji żywności, zrównoważonej gospodarce zasobami naturalnymi oraz zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich. Liczba i jakość zmian spowodowała jednak, iż uproszczenie WPR ponownie stało się pojęciem szeroko dyskutowanym przez organy Unii Europejskiej, a nowy komisarz ds. rolnictwa Phil Hogan uczynił je jednym z priorytetów swojej kadencji, o czym informował już podczas przesłuchania przed Parlamentem Europejskim w październiku 2014 roku.<sup>14</sup>

W ramach reformy WPR po roku 2013 wprowadzono wiele zmian w obrębie obydwu jej filarów. W zakresie systemu wsparcia bezpośredniego dokonano szczególnej modyfikacji, jeśli chodzi o beneficjenta płatności. Dokładając starań, aby pomoc trafiała do faktycznych użytkowników gruntów rolnych, wprowadzono pojęcie „rolnik aktywny zawodowo”. Przepisy dotyczące rolnika aktywnego zawodowo ujęte zostały w art. 9 rozporządzenia nr 1307/2013<sup>15</sup> i określają zasady nabywania uprawnień do płatności w zależności od rodzaju działalności prowadzonej przez beneficjanta płatności bezpośrednich oraz PROW 2014-2020 i udziału jego dochodów rolniczych w ogólnych dochodach danego podmiotu. Przepisy dotyczące „aktywnego rolnika” przewidują, iż rolnik, który nie spełni wymogów określonych w przepisach art. 9 rozporządzenia 1307/2013, zostanie wykluczony w danym roku ze wszystkich płatności bezpośrednich, a w przypadku niektórych działań PROW 2014-2020 uznany zostanie za rolnika niespełniającego kryteriów kwalifikowalności lub warunków otrzymania wsparcia. Zmieniła się ponadto definicja „kwalifikujących się hektarów”.<sup>16</sup>

Oprócz tych zasadniczych zmian w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym, od 2015 roku rolnik może ubiegać się o przyznanie wsparcia bezpośredniego

---

13 Analiza wybranych tematów przedstawionych w komunikacie Komisji Europejskiej „Preparing for the Health Check of the CAP reform”, 2008.

14 Ph. Hogan, Opening Speech, European Parliament Hearings, 2 października 2014, tekst dostępny na stronie internetowej [http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/hogan-hearing-speech-02102014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/hogan-hearing-speech-02102014_en.pdf)

15 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 608), dalej: „rozporządzenie 1307/2013”.

16 Art. 32 rozporządzenia nr 1307/2013 oraz art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1551).

go z tytułu: jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenienie, płatności dla młodych rolników, płatności związanych do powierzchni upraw, płatności związanych do zwierząt, płatności dodatkowej, płatności niezwiązanej do tytoniu, płatności dla małych gospodarstw, przy czym z wyjątkiem jednolitej płatności obszarowej, wszystkie rodzaje dopłat są wsparciem nowym, dotychczas nierealizowanym w tej formie w Polsce lub zasady ich przyznawania różnią się od zasad obowiązujących w latach poprzednich. W przypadku jednolitej płatności obszarowej występuje natomiast szereg nowych warunków otrzymania wsparcia, których spełnienie do tej pory nie było wymagane.

Dotychczasowe reformy WPR zmierzały do urynkowania sektora rolnego przez oddzielenie wysokości dopłat od poziomu produkcji. Istotne było także ustanowienie mechanizmów służących produkcji żywności wysokiej jakości (w szczególności zasada wzajemnej zgodności, niektóre programy rolnośrodowiskowe) oraz zwiększenie znaczenia zagadnień związanych z ochroną środowiska przyrodniczego. Większe znaczenie w tzw. starych celach miały zatem kwestie ekonomiczno-rynkowe, zaś zagadnienia środowiskowe pełniły rosnącą, lecz wciąż jedynie uzupełniającą rolę.<sup>17</sup>

W nowej perspektywie finansowej UE, w ramach WPR istotne są cele o tzw. rynkowym charakterze, a wśród nich kwestia zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenia konkurencyjności europejskiego sektora rolnego. Coraz większy akcent kładzie się jednak na cele środowiskowe, w tym przede wszystkim mitygację i adaptację do zmian klimatycznych, ochronę środowiska na obszarach wiejskich, a przede wszystkim zachowanie różnorodności biologicznej czy bardziej skuteczną gospodarkę zasobami wodnymi oraz rozwój produkcji energii odnawialnej. Wspólna Polityka Rolna UE „zazielenia się”, czyli w coraz większym stopniu integruje aspekty ochrony i zachowania środowiska przyrodniczego z celami ekonomicznymi i społecznymi rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Włączenie celów środowiskowych do unijnej polityki rolnej znalazło swój wyraz w rozbudowie instrumentarium wsparcia, m.in. poprzez włączenie nowych elementów do systemu płatności bezpośrednich. Komponent systemu płatności stanowiący wynagrodzenie za zazielenienie będzie finansowany w wysokości 30% krajowej koperty finansowej. W praktyce, po szeregu negocjacji, hasło zazielenienie przełożyło się na trzy główne wymogi odnośnie praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska przedstawione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 jako:

- a) dywersyfikacja upraw;
- b) utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych; oraz

17 Por. A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wolek, Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] M. Adamowicz (red.) Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty, Warszawa 2009, s. 125-137.

c) utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego (ang. *Ecological Focus Areas*).<sup>18</sup>

Pierwszy wymóg w zamierzeniu ma zniwelować obecność monokultur oraz poprawić strukturę zasiewów, także poprzez stosowany przez rolników płodozmian. W praktyce przewidziano, że gospodarstwa większe niż 10 ha, ale nie większe niż 30 ha winny posiadać co najmniej dwie różne uprawy, a gospodarstwa od nich większe zobowiązane są do posiadania co najmniej trzech rodzajów upraw. Udział pojedynczej uprawy nie może przekraczać 75%, zaś dwóch upraw łącznie 95% powierzchni gruntów ornych.<sup>19</sup> Drugi wymóg – podyktowany był funkcjami środowiskowymi, jakie pełnią trwałe użytki zielone (krajobrazowe, siedliskowe, retencyjne) i ma zapobiegać masowemu przekształcaniu ich w grunty orne. Praktyka utrzymania trwałych użytków zielonych dotyczy jednakże tylko gospodarstw, które takowe posiadają. Zakaz zaorywania i przekształcania cennych przyrodniczo trwałych użytków zielonych (TUZ) na poziomie gospodarstwa rolnego skierowany jest do rolników gospodarujących na obszarach Natura 2000. Pozostałe gospodarstwa podlegają restrykcji mówiącej o obowiązku utrzymania udziału TUZ w użytkach rolnych całego kraju, który względem roku 2015 nie może się zmniejszyć o więcej niż 5%.<sup>20</sup>

Trzeci wymóg sprowadza się do wyłączenia (w gospodarstwach powyżej 15 ha) 5% gruntów ornych z produkcji rolnej lub zastosowania praktyk równoważnych (tj. utrzymania elementów krajobrazu takich jak oczka wodne, drzewa i zadrzewienia, rowy, żywopłoty, miedze śródpolne, a także zagajniki, zalesienia młodsze niż z 2008 r. czy uprawy wiążące azot oraz międzyplonu i pokrywy zielonej). Praktyki równoważne podlegają współczynnikom przekształcenia i ważenia w celu ich zaliczenia w obszar proekologiczny EFA.<sup>21</sup>

#### **4. Realizacja postulatu uproszczenia WPR w reformie tej polityki po 2013 r.**

Uproszczenie Wspólnej Polityki Rolnej stało się przedmiotem dyskusji pomiędzy Komisją Europejską, Radą i Parlamentem Europejskim. Komisja Europejska przedstawiła w tym obszarze wykaz najważniejszych elementów uproszczenia WPR, do których zaliczono ryczałtową formę płatności dla małych gospodarstw, zazielenienie w najprostszej możliwej formie, uproszczenie zasad zwrotu poniesionych kosztów w działaniach z II filaru, mniejszą liczbę doprecyzowanych kryteriów w zakresie monitoringu i ewaluacji PROW oraz redukcję wyrywkowych kontroli stanu faktycznego u beneficjentów. Komisarz ds. rolnictwa i rozwoju obszarów

---

18 Art. 43 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 (ang. *Ecological Focus Areas – EFA*).

19 Art. 44 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013.

20 Art. 45 rozporządzenia 1307/2013.

21 Art. 46 rozporządzenia 1307/2013.

wiejskich zapowiedział rewizję przepisów o obszarach proekologicznych i innych aspektach systemu płatności podstawowej. Jej celem ma być redukcja formalności związanych z przyznaniem i rozliczeniem płatności dla rolników. Zaznaczył, że do uproszczenia nadaje się ponad 200 aktów prawnych wydanych przez Komisję Europejską. Pierwsza dyskusja o uproszczeniu odbyła się na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w grudniu 2014 r.

Kolejna debata orientacyjna na temat uproszczenia WPR miała miejsce na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w marcu 2015 r. Ministrowie omówili niedawną reformę WPR i wskazali priorytetowe dziedziny uproszczenia. Wiele państw członkowskich uznało, że priorytetem uproszczenia powinien być komponent środowiskowy, czyli tzw. „zazielenienie” WPR.

Uproszczenie WPR było także omawiane w grupach roboczych Rady i w Specjalnym Komitecie ds. Rolnictwa. Wynik marcowej debaty orientacyjnej i dyskusje w organach przygotowawczych Rady stały się podstawą konkluzji Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z dnia 11 maja 2015 r.<sup>22</sup> Konkluzje dotyczą przede wszystkim możliwości uproszczenia aktów delegowanych i wykonawczych. Zgodnie z Konkluzjami Rady uproszczenie WPR powinno odbywać się na następujących zasadach. Po pierwsze, istotne jest zachowanie celów polityki i głównych elementów zreformowanej WPR, jak również zagwarantowanie stabilności prawa w odniesieniu do rolników, tak by uproszczenie nie doprowadziło do zniesienia kontroli ani do ograniczenia dostępu do wsparcia w ramach WPR. Po drugie, nie należy narażać na ryzyko nienależytego zarządzania finansowego funduszami UE. Po trzecie, trzeba koncentrować się na dziedzinach, w których podmioty wdrażające WPR, a także beneficjenci tej polityki, uzyskaliby największe korzyści pod względem zmniejszenia obciążeń administracyjnych, np. dotyczących informowania, kontroli i wymogów w zakresie sprawozdawczości. Po czwarte, należy dążyć do zwiększenia klarowności prawodawstwa i jego spójności, szczególnie między pierwszym a drugim filarem, jak również między aktami podstawowymi, aktami Komisji i wytycznymi Komisji.

Wskazywane przez Radę działania priorytetowe w zakresie potrzeby uproszczenia w odniesieniu do systemu płatności bezpośrednich obejmują wymogi zazieleniania, w szczególności stosowanie zasad dotyczących TUZ, czy okresu dywersyfikacji upraw, definicje rodzajów obszarów proekologicznych, a także wymogi dotyczące praktyk równoważnych. Uproszczenia odnośnie do wspólnej organizacji rynków miałyby z kolei polegać na unikaniu zbędnych wymogów w zakresie sprawozdawczości, uproszczeniu norm handlowych w celu usunięcia zbędnych obciążeń oraz uproszczeniu wymogów dotyczących programów operacyjnych i organi-

---

22 Projekt konkluzji Rady w sprawie uproszczenia wspólnej polityki rolnej, Bruksela, 5 maja 2015 r., 8485/15. Dostęp: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2015-INIT/pl/pdf>



zacji producentów w sektorze owoców i warzyw (przegląd przepisów dotyczących ram środowiskowych, uproszczenie sprawozdań rocznych, monitorowanie i ocena programów operacyjnych, strategii krajowych). Kraje członkowskie miałyby też możliwość stosowania bardziej elastycznego podejścia co do wdrażania i usuwania zbędnych przepisów i procedur dotyczących działań osłonowych, takich jak prywatne przechowywanie i interwencja publiczna oraz modernizacja systemu mechanizmów w zakresie handlu.

W zakresie II filaru WPR, postulowane uproszczenia w pierwszej kolejności powinny objąć opracowywanie i zatwierdzanie programów rozwoju obszarów wiejskich i polegać na zmniejszeniu obciążeń związanych z ich monitorowaniem i oceną. Rada wskazuje również na konieczność zharmonizowania przepisów z zakresu EFRROW dotyczących programowania i sprawozdawczości z istniejącymi przepisami dotyczącymi innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Z kolei w odniesieniu do przepisów horyzontalnych, Rada wskazuje, aby zastosować bardziej proporcjonalne i oparte na ryzyku podejście do kontroli, przy czym intensywność kontroli powinna uwzględniać poziom ryzyka i kwoty, których dotyczy. Ponadto postuluje się unikanie wielokrotnych kontroli wymogów w zakresie zazieleniania oraz innych programów i środków wsparcia. Proponowane jest również proporcjonalne zmniejszanie płatności i kary administracyjne w przypadkach nieprzestrzegania obowiązku zazieleniania, zwłaszcza w przypadku mniejszych naruszeń. Uznano, że należy również dokonać przeglądu systemu kontroli i kar dotyczącego wzajemnej zgodności pod kątem jego proporcjonalności.

## 5. Kwestia uproszczenia WPR po 2013 r. z polskiej perspektywy

Zgodnie ze stanowiskiem polskiego rządu,<sup>23</sup> przyszłe reformy WPR powinny zapewniać jej wspólnotowy charakter i uproszczenie; płatności bezpośrednie powinny być uproszczone, ujednoczone, niepowiązane z parametrami historycznymi oraz uzupełnione o dodatkowe rekompensaty, odnoszące się do specyficznych problemów, z jakimi borykają się obszary wiejskie. Uznano, że niezbędne są dalsze uproszczenia WPR, tak aby zredukować jej koszty wdrożeniowe i aby stała się ona bardziej zrozumiała dla rolników i podatników.

Jako pozytywne elementy uproszczenia, przyjęto w Polsce przede wszystkim możliwość utrzymania systemu jednolitej płatności obszarowej (ang. *Single Area Payment Scheme SAPS*),<sup>24</sup> czyli uproszczonego systemu płatności bezpośrednich stosowanego przez wszystkie państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej

---

23 Ogólna ocena i założenia do stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2014-2020, Warszawa, kwiecień 2012, <http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Stalowiska-Rzadu-RP>

24 A. Czyżewski, S. Stępień, Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020, „Journal of Agrobusiness and Rural Development” 2012, nr 3, s. 69-79.

w 2004 r. lub później (z wyjątkiem Chorwacji, Malty i Słowenii). W systemie tym brak jest uprawnień do płatności, a stawkę jednolitej płatności obszarowej oblicza się poprzez podzielenie rocznej krajowej koperty finansowej, określonej dla każdego państwa przez powierzchnię kwalifikujących się gruntów. W systemie SAPS możliwe jest stosowanie tych samych rodzajów płatności, które stosowane są w systemie płatności podstawowej. Oznacza to, że zamiast wspólnego systemu dla wszystkich krajów członkowskich (ang. *Basic Payment Scheme* – BPS), jak proponowała wcześniej Komisja Europejska, nadal funkcjonować będą dwa systemy – jednolitej płatności SPS („stare” kraje UE-15 plus Słowenia i Malta) oraz jednolitej płatności obszarowej SAPS (10 nowych krajów członkowskich, w tym Polska). W porównaniu z nowym systemem, SAPS jest łatwiejszy w administrowaniu, bardziej zrozumiały dla rolnika. Kolejnym dobrze przyjętym przez Polskę rozwiązaniem jest system zryczałtowanej płatności drobnych gospodarstw (do 10% krajowej koperty dopłat), w którym rolnicy są zwolnieni z kontroli norm i wymogów zasady wzajemnej zgodności, a także z obowiązku stosowania praktyk w zakresie zazielenienia.

Jednakże zmiana zasad i warunków przyznania pomocy, kryteriów dostępu, jak i wprowadzenie nowych systemów wsparcia bezpośredniego (płatność za zazielenienie, płatność dla młodego rolnika, płatność redystrybucyjna, dobrowolne wsparcie związane z produkcją), kryterium aktywnego rolnika, zmiana definicji gruntów kwalifikujących się do pomocy, spowodowały znaczne komplikacje na poziomie wdrożenia. Dotychczas funkcjonujące moduły informatyczne (IT) w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS), w tym System Identyfikacji Działek Rolnych (LPIS), musiały ulec bardzo znaczącym modyfikacjom, a w niektórych zakresach wymagały budowy nowych komponentów systemów informatycznych.

Zmiana zasad przyznawania wsparcia bezpośredniego dla rolników wiązała się ponadto ze zmianą formularzy wniosków, zmianą zasad deklarowania działek rolnych oraz zwiększeniem zakresu danych podawanych we wnioskach. Jak wynika ze stanowiska Polski prezentowanego podczas przesłuchania organizowanego przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego,<sup>25</sup> na podstawie tegorocznych doświadczeń można postawić tezę, że pomimo utrzymania systemu SAPS na podobnych zasadach jak w minionej perspektywie finansowej, rolnicy uczą się na nowo zasad deklarowania danych o wsparcie bezpośrednie. Pomimo szeroko zakrojonej kampanii informacyjno-promocyjnej i szkoleniowej na temat PROW 2014-2020 spełnienie praktyk zazielenienia sprawia rolnikom wiele trudności. Obowiązek deklarowania upraw we wniosku o przyznanie płatności spowodował znaczące zwiększenie zakresu danych, które należy podawać we wniosku

25 Przesłuchanie organizowane przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego, Bruksela, 4.05.2015 Paying agencies: past experience and ideas for the future. Link do nagrania wysłuchania: <http://europarl.europa.eu/ep-live/pl/committees/video?event=20150504-1500-COMMITTEE-AGRI>

oraz znacznie podniósł możliwość popełnienia błędów przez rolników oraz doradców rolniczych. Ponadto, bardzo istotnym problemem są również kwestie związane z terminem wdrożenia programów pomocowych przez Komisję Europejską oraz możliwościami poszczególnych krajów w przygotowaniu rozporządzeń krajowych oraz szczegółowych zasad płatności obowiązujących w roku 2015. Stwierdzone tendencje oraz problemy identyfikowane w składanych wnioskach w opinii strony polskiej mogą skutkować popełnianiem błędów we wnioskach i należy mieć świadomość, że w oczywisty sposób związane to będzie ze wzrostem współczynnika błędu, który jest monitorowany zarówno przez Komisję Europejską, jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) oraz pozostałe służby kontrolne.

Dla agencji płatniczych wdrożenie nowego systemu wsparcia bezpośrednio wiąże się z koniecznością dostosowania, a w istocie kompletnej przebudowy zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz formularza geoprzestrzennego wniosku, tzw. GSAA.<sup>26</sup> W zakresie systemu LPIS koniecznym stało się zbudowanie nowej warstwy elementów proekologicznych (EFA) oraz systemu zarządzania i utrzymania w aktualności warstw związanych z trwałymi użytkami zielonymi, w tym trwałymi użytkami zielonymi cennymi przyrodniczo. Z uwagi na zmianę definicji gruntu kwalifikującego się do płatności konieczna była również aktualizacja maksymalnego kwalifikowalnego obszaru wyznaczanego w systemie LPIS. Zmiana ta spowodowała konieczność zarządzania w systemie LPIS powierzchniami kwalifikowanymi co najmniej w zakresie gruntu ornego, trwałych użytków zielonych, trwałych plantacji, elementów EFA. W poprzednich latach system LPIS zarządzał pojedynczą „warstwą” gruntów rolnych potencjalnie kwalifikowalnych do płatności. Utrzymanie tej pojedynczej „warstwy” wymagało ogromnego wysiłku organizacyjnego i nakładów finansowych, a mimo tego nie zawsze pozwalało na prawidłowe skontrolowanie deklaracji. Natomiast obecnie wprowadzany model jest wielokrotnie bardziej skomplikowany zarówno dla rolnika, jak i administracji publicznej. Każda z powyżej wymienionych „warstw” jest warstwą administracyjną, w oparciu o którą prowadzi się kontrole wizualne i terenowe, zatem nieprawidłowość ustalona na każdej z nich może stać się powodem nałożenia sankcji przez Komisję Europejską na kraj członkowski oraz podstawą nałożenia sankcji finansowych przez organ administracji na rolnika. Szacuje się, że zwiększenie zakresu danych w systemie LPIS będzie skutkowało corocznie powiększeniem kosztów aktualizacji systemu LPIS o ok. 20%.

Ponadto, po wprowadzeniu zreformowanego systemu wsparcia bezpośredniego trzykrotnie zwiększyła się liczba kontroli siedzib stad (dobrowolne wsparcie związane z produkcją zwierzęcą). Wprowadzenie płatności za zazielenienie spowodowało zwiększenie liczby i zakresu powierzchniowych kontroli kwalifikowalności

o co najmniej 7%, ponadto przewidywane jest również podniesienie kosztów kontroli w stosunku do kosztów z lat poprzednich o około 55%. Podniesienie tych kosztów wynika zarówno z zakresu kontroli oraz z bardzo krótkich terminów kontroli niezbędnych do realizacji w temacie dywersyfikacji upraw (3 miesiące).

Podsumowując wskazać należy, iż w minionej perspektywie 2007-2013 średnie koszty administracyjne ponoszone przez ARiMR wynosiły ok. 100 euro/wniosek. Natomiast szacuje się, że w roku 2015 ogólne koszty związane z dostosowaniem systemów IT, systemu LPIS, prowadzenia kontroli administracyjnych oraz kontroli na miejscu wzrosną o ok. 38%.

Dokonując analizy przepisów obciążających w sposób szczególny agencje płatnicze, na posiedzeniu, o którym mowa powyżej, przedstawiciele Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zaproponowali następujące uproszczenia:

- Odstąpienie od obowiązku deklarowania upraw niezgłaszanych do płatności (art. 40 rozporządzenia (UE) nr 639/2014<sup>27</sup>). W celu zapewnienia warunków dywersyfikacji upraw należy także wliczać uprawy na gruntach ornych, które nie są zgłaszane do płatności (np. o powierzchni mniejszej niż 0,1 ha). Taki obowiązek skutkuje tym, że rolnicy podlegający praktyce zazielenienia muszą we wnioskach podawać również szczegóły dotyczące takich upraw, co znacznie komplikuje wnioski o przyznanie płatności.
- Uproszczenie naliczania sankcji finansowych – ustanowiony system kar administracyjnych za nieprzestrzeganie praktyk zazielenienia jest bardzo skomplikowany i restrykcyjny. Proponuje się ustanowienie analogicznego systemu kar jak dla nieprawidłowości stwierdzanych z tytułu zasad i wymogów wzajemnej zgodności, natomiast w 2015 roku kary administracyjne z tytułu braku realizacji praktyk zazielenienia nie powinny być stosowane (art. 24-27 rozporządzenia (UE) nr 640/2014<sup>28</sup>).
- Zmniejszenie poziomu kontroli praktyk zazielenienia – przyjęty poziom kontroli zwiększa obciążenia administracyjne i często jest nieuzasadniony, bo weryfikacje taką można przeprowadzić na podstawie danych w systemie LPIS. Utrzymanie ustanowionych dotychczas regulacji może w praktyce doprowadzić do konieczności przeprowadzania kontroli poza sezonem wegetacyjnym roślin (art. 24-27 rozporządzenia (UE) nr 640/2014).

27 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) Nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 1).

28 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz.Urz. UE L 181 z dnia 20 czerwca 2014 r., s. 48).

- Ograniczenie zakresu aktualizacji danych LPIS – ograniczenie identyfikowania i aktualizacji obszarów EFA wyłącznie do gospodarstw potencjalnie objętych tą praktyką. Taka zmiana przepisów pozwoli na ograniczenie kosztów aktualizacji systemu LPIS o około 50%. Zmiana ta spowoduje również ograniczenie kosztów i liczby kontroli na miejscu (art. 70 rozporządzenia UE nr 1306/2013<sup>29</sup>).

W dniu 11 maja 2015 roku, podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, ministrowie przyjęli projekt konkluzji w sprawie uproszczenia WPR. Konkluzje wskazują przede wszystkim na potrzebę zmniejszenia obciążeń administracyjnych i związanych z nimi kosztów ponoszonych przez rolników i innych beneficjentów, organizacje producentów oraz administracji krajowych. W przyjętym dokumencie wskazano między innymi te elementy WPR, które wymagają najpilniejszej uwagi i podjęcia działań w celu uproszczenia:

- W zakresie zazielenienia – uproszczenia poprzez umożliwienie państwom członkowskim stosowania elastycznego podejścia do wdrażania tego mechanizmu, unikanie wielokrotnych kontroli wymogów w zakresie zazielenienia oraz innych programów i środków wsparcia, proporcjonalne zmniejszenie płatności i kary administracyjne w przypadku nieprzestrzegania obowiązku zazielenienia, zwłaszcza w przypadku mniejszych naruszeń.
- Odnośnie wspólnej organizacji rynków – m.in. unikanie zbędnych wymogów w zakresie sprawozdawczości, a także uproszczenie norm handlowych oraz wymogów dotyczących programów operacyjnych i organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw w celu uniknięcia zbędnych obciążeń. Ponadto umożliwienie państwom członkowskim stosowania bardziej elastycznego podejścia co do wdrażania i usuwania zbędnych przepisów i procedur dotyczących działań osłonowych, takich jak prywatne przechowywanie i interwencja publiczna oraz modernizacja systemu mechanizmów w zakresie handlu; ocena pod kątem prawnym możliwości fakultatywnego stosowania przez państwa członkowskie narzędzi zarządzania kryzysowego w przypadkach, gdy chodzi tylko o niewielkie ilości produktów.
- Odnośnie rozwoju obszarów wiejskich – m.in. uproszczenie opracowywania i zatwierdzania programów rozwoju obszarów wiejskich oraz zmniejszenie obciążeń związanych z ich monitorowaniem i oceną. Wskazano, iż w trakcie procesu zatwierdzania programu nie należy wprowadzać żadnych warunków, które nie są przewidziane w obowiązujących przepisach. Należy podjąć wysiłki w celu zharmonizowania przepisów z zakresu EFRROW

---

29 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.Urz. UE L 347 z dnia 20 grudnia 2013 r., s. 549).

dotyczących programowania i sprawozdawczości z istniejącymi przepisami dotyczącymi innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jeśli chodzi o pomoc państwa, w miarę możliwości należy wydawać zgodę na nią wraz z zatwierdzeniem programu, dążąc do realizacji koncepcji punktu kompleksowej obsługi.

- Odnośnie przepisów horyzontalnych – zastosowanie bardziej proporcjonalnych i opartych na ryzyku podjąć do kontroli, z uwzględnieniem ryzyka i kwoty, których dotyczy opłacalność oraz różne cele i różne oczekiwane rezultaty.<sup>30</sup>

Przedstawienie Radzie przez Komisję szczegółowego planu upraszczania i sposobu realizacji konkluzji Rady planowane jest na koniec 2015 roku. W roku 2016 natomiast, w oparciu o zebrane i przedstawione przez Komisję informacje, planowane jest przeprowadzenie oceny postępów w zakresie upraszczania WPR.<sup>31</sup>

## 6. Podsumowanie

Wydaje się, że w procesie kształtowania Wspólnej Polityki Rolnej, w dalszym ciągu dominuje poszukiwanie legitymizacji wsparcia, w tym zwłaszcza dla płatności bezpośrednich, a także konieczność uzyskania kompromisu politycznego co do drażliwych regionalnie problemów rolnictwa i wsi. Taka sytuacja nie służy poprawie jakości i przejrzystości prawa, rozumianej w szczególności jako zapobieganie nadmiernej częstotliwości zmian legislacyjnych oraz zbytnej fragmentaryczności przepisów. Również w efekcie ostatniej reformy, w zakresie najważniejszego instrumentu, jakim są płatności bezpośrednie, nie zdecydowano się na żadne radykalne rozwiązanie służące uproszczeniu tego systemu. Wskazywane przez Komisję Europejską elementy uproszczenia wprowadzone do WPR po 2013 r. mają, w porównaniu z nowymi skomplikowanymi rozwiązaniami, kosmetyczny charakter. Wprowadzenie wielokomponentowego systemu dopłat bezpośrednich, w tym zwłaszcza płatności za zazielenienie, spowoduje istotny wzrost kosztów obsługi administracyjnej tego mechanizmu.

W dyskusji nad uproszczeniem warto podkreślić polskie propozycje, artykułowane na unijnym forum od dłuższego czasu. Dotyczy to w szczególności ujednoczenia systemów płatności bezpośrednich do formuły SAPS, który ma zdecydowaną przewagę w zakresie prostoty i przejrzystości w porównaniu z systemem SPS. Propozycja ta jest jednakże trudna do akceptacji przez część krajów z innego względu – próby zastąpienia obecnie stosowanych historycznych kryteriów naliczania kopert krajowych na inne, wywołują bowiem dyskusję dotyczącą zrównania stawek płatno-

---

30 Projekt konkluzji Rady w sprawie uproszczenia wspólnej polityki rolnej, Bruksela, 5 maja 2015 r., 8485/15. Dostęp: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2015-INIT/pl/pdf>

31 <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/cap-simplification/>

ści bezpośrednich w krajach członkowskich UE. Polska propozycja tzw. *flat rate*<sup>32</sup> (równej stawki) nie była do tej pory możliwa do zaakceptowania przez te państwa, które są płatnikami netto do budżetu Unii Europejskiej.

Dlatego postulat uproszczenia Wspólnej Polityki Rolnej pozostaje wciąż aktualny i pilny, a dotychczasowe starania ukierunkowane na jego realizację okazały się przeciwskuteczne.

---

32 Stanowisko Polski na temat kształtu płatności bezpośrednich po 2013 r. w obszarze: „zazielenienie”, wsparcie obszarów o szczególnych utrudnieniach naturalnych oraz dystrybucji płatności bezpośrednich, Warszawa, kwiecień 2012, <http://www.minrol.gov.pl/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku/Stanowiska-Rzadu-RP>

SIMPLIFICATION OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY – A NEW SLOGAN OR PREREQUISITE?

Key words: Common Agricultural Policy, simplification, direct payments, rural development programme

In the process of shaping the Common Agricultural Policy, there continues to dominate the search for legitimizing support, in particular for direct payments, as well as the need to achieve a political compromise regarding sensitive regional issues of agriculture and rural areas. This situation does not serve to improve the quality and transparency of law, understood in particular as preventing excessive occurrence of legislative changes and undue fragmentation of the rules. Also, as a result of the recent reform, it has been decided not to make any radical solution toward simplifying the most important instrument of direct payments. The indicated by the European Commission simplification elements introduced in the CAP after 2013, in comparison to the new complex solutions, are of a symbolic nature. The introduction of the multi-component system of direct subsidies, including payments for greening, will result in a significant increase in the cost of administrative services for the mechanism. Therefore, the demand to simplify the Common Agricultural Policy is still valid and urgent as the previous efforts aimed at its realization have proved to be counterproductive.

**Bibliografia:**

- S. Balcerak, Z problematyki uproszczenia wspólnotowego prawa rolnego, „Przegląd Prawa Rolnego”, 2007, nr 2.
- A. Chlebicka, J. Fałkowski, T. Wołek, Ocena poprawności sposobu zdefiniowania celów Wspólnej Polityki Rolnej, [w:] M. Adamowicz (red.), Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty, Warszawa 2009.
- A. Czyżewski, S. Stępień, Punkt widzenia Polski i innych państw członkowskich Unii Europejskiej na WPR 2014-2020, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2012, nr 3.
- M. Kałużyńska, Better Regulation, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” 2003, nr 13.