



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 16

2012

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU JEDNOLITEJ
PŁATNOŚCI OBSZAROWEJ JAKO
SYSTEMU PRZEJŚCIOWEGO MAJĄCEGO
NA CELU WSPARCIE ROLNIKÓW
W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH



Sprawozdanie specjalne nr 16 // 2012

SKUTECZNOŚĆ SYSTEMU JEDNOLITEJ PŁATNOŚCI OBSZAROWEJ JAKO SYSTEMU PRZEJŚCIOWEGO MAJĄCEGO NA CELU WSPARCIE ROLNIKÓW W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1
Faks +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Sprawozdanie specjalne nr 16 // 2012

Wiele informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Dane katalogowe znajdują się na końcu niniejszej publikacji.
Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2012

ISBN 978-92-9237-932-2
doi:10.2865/30243

© Unia Europejska, 2012
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła

Printed in Luxembourg

SPIS TREŚCI

Punkt

SKRÓTY

GLOSARIUSZ

I-XI STRESZCZENIE

1-13 WSTĘP

1-7 KONTEKST

8-12 NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY SYSTEMU JPO

13 MOŻLIWOŚĆ ZAPEWNIENIA UZUPEŁNIAJĄCYCH KRAJOWYCH PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

14-17 ZAKRES I CELE KONTROLI ORAZ PODEJŚCIE KONTROLNE

18-65 UWAGI

18-24 PŁATNOŚCI DOKONANE NA RZECZ BENEFICJENTÓW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ ROLNICZĄ JEDYNIE W MARGINALNYM WYMIARZE

19-23 DEFINICJE „ROLNIKA” I „DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ”

24 GRUNTY UŻYTKOWANE DO CELÓW DZIAŁALNOŚCI POZAROLNICZEJ

25-43 ŁĄCZNA POWIERZCHNIA OBSZARÓW KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ DO POMOCY Z SYSTEMU JPO NIE ZOSTAŁA WIARYGODNIE OKREŚLONA, A SKONTROLOWANE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W RÓŻNY SPOSÓB DEFINIOWAŁY KWALIFIKOWALNOŚĆ DZIAŁEK

25-35 WIĘKSZOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH OBJĘTYCH SYSTEMEM NIE MOŻE DOKŁADNIE OKREŚLIĆ POWIERZCHNI UŻYTKÓW ROLNYCH KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ DO POMOCY Z SYSTEMU JPO

36-38 ZMIANY POWIERZCHNI KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ UŻYTKÓW ROLNYCH NIE ZAWSZE OPIERAŁY SIĘ NA WERYFIKOWALNYCH KRYTERIACH

39-43 PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO SĄ DOKONYWANE W ZWIĄZKU Z NIEUŻYTKOWANYMI LUB POZOSTAWIONYMI ODŁOGIEM GRUNTAMI ROLNYMI

44–60	PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO STANOWIĄ ZNACZĄCĄ CZĘŚĆ DOCHODÓW ROLNIKÓW, LECZ WSPARCIE TO PRZYNOSI KORZYŚCI GŁÓWNIEM DUŻYM GOSPODARSTWOM
44–48	OGÓLNE PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO WSPIERAJĄ DOCHODY ROLNIKÓW W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH...
49–55	... LECZ ICH WPŁYW JEST ZRÓŻNICOWANY W ZALEŻNOŚCI OD WIELKOŚCI I RODZAJU GOSPODARSTWA ORAZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO
56–57	WPŁYW PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO NA RESTRUKTURYZACJĘ I ZWIĘKSZENIE WYDAJNOŚCI GOSPODARSTW NIE ZOSTAŁ JESZCZE OCENIONY
58	PROBLEMY STRUKTURALNE NADAL NIEKORZYSTNIE WPŁYWAJĄ NA DOCHODY GOSPODARSTW
59–60	INNE CZYNNIKI ZMNIEJSZAJĄCE SKUTECZNOŚĆ PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO
61–65	BRAK PRZYGOTOWANIA DO WPROWADZENIA SYSTEMU WSPARCIA OPARTEGO NA UPRAWNIENIACH DO PŁATNOŚCI
66–75	WNIOSKI I ZALECENIA
68–69	BENEFICJENCI, KWALIFIKUJĄCE SIĘ GRUNTY I DZIAŁALNOŚĆ ROLNICZA
70–71	PODZIAŁ POMOCY Z SYSTEMU JPO
72	ROLA POMOCY Z SYSTEMU JPO W RESTRUKTURYZACJI SEKTORÓW ROLNICTWA
73	PROBLEMY STRUKTURALNE NIEKORZYSTNIE WPŁYWAJĄ NA DOCHODY GOSPODARSTW
74	KAPITALIZACJA CZĘŚCI POMOCY W CENACH GRUNTÓW I ICH DZIERŻAWY
75	PRZEJŚCIOWY CHARAKTER SYSTEMU JPO I PRZYGOTOWANIE DO WPROWADZENIA POMOCY OPARTEJ NA UPRAWNIENIACH
	ZAŁĄCZNIK I — PORÓWNANIE SYSTEMU JPO I SYSTEMU PŁATNOŚCI JEDNOLITYCH (SPJ)
	ZAŁĄCZNIK II — WSPARCIE DOCHODÓW WYPŁACONE Z SYSTEMU JPO W LATACH BUDŻETOWYCH 2005–2011
	ZAŁĄCZNIK III — PODZIAŁ WSPARCIA DOCHODÓW W RAMACH SYSTEMU JPO (W ROKU KAMPANII 2010)

ODPOWIEDZI KOMISJI

SKRÓTY

CATS: baza danych związanych z płatnościami z funduszy rolnych UE (z ang. Clearance Audit Trail System)

CNDP: uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie (z ang. Complementary National Direct Payments)

DKR: zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska

EFRG: Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji

Eurostat: Urząd Statystyczny Unii Europejskiej

GAC: zasady dobrej kultury rolnej (z ang. Good Agricultural Condition)

LPIS: system identyfikacji działek rolnych (z ang. Land Parcel Identification System)

ONW: obszar o niekorzystnych warunkach gospodarowania

SMR: wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (z ang. Statutory Management Requirements)

SPJ: system płatności jednolitych

System JPO: system jednolitej płatności obszarowej

UAA: powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo (z ang. Utilized Agricultural Area)

WPR: wspólna polityka rolna

WTO: Światowa Organizacja Handlu

ZSZIK: zintegrowany system zarządzania i kontroli

GLOSARIUSZ

Agenda 2000: W ramach tej reformy wspólną politykę rolną oparto na dwóch głównych filarach, które są finansowane z budżetu Wspólnoty poprzez dwa europejskie fundusze rolne. Pierwszy filar (Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG)) obejmuje działania dotyczące rynków oraz wsparcie dochodów w formie płatności bezpośrednich. W ramach drugiego filaru (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)) współfinansowane są: działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w dziedzinie rolnośrodowiskowej, w zakresie promocji jakości żywności, wyższych standardów technicznych i dobrostanu zwierząt.

Akt przystąpienia: Akt zawierający warunki i zasady, na których dane państwo staje się państwem członkowskim UE.

Dochód czynników produkcji rolniczej: Wskazuje wartość dodaną netto działalności rolniczej (jak również nieodłącznej pozarolniczej działalności wtórnej) po koszcie czynnika. Jest on obliczany poprzez odjęcie wartości zużycia pośredniego, zużycia środków trwałych oraz podatków od wartości produkcji rolnej w cenach bazowych i dodanie wartości (innych) dotacji związanych z produkcją. Gospodarstwa często uzyskują dochód z innych źródeł (działalność pozarolnicza, wynagrodzenie, świadczenia społeczne, dochód z własności), a zatem dochód z rolnictwa nie musi pokrywać się z faktycznym dochodem gospodarstwa rolnego.

Dochód przedsiębiorcy rolnego: Dochód z działalności rolniczej wykorzystywany do pokrycia własnych czynników produkcji (praca lub przedsiębiorstwo, kapitał własny i posiadane grunty). Odpowiada on dochodowi czynników produkcji pomniejszonemu o koszty związane z pożyczaniem kapitału i zatrudnianiem siły roboczej.

Nowe państwa członkowskie: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia i Słowacja.

Ocena funkcjonowania reformy WPR: Dokonany w 2008 r. przegląd reformy WPR z 2003 r. Przyjęcie przygotowanych przez Komisję wniosków dotyczących dalszego uniezależnienia pomocy bezpośredniej od produkcji i dodatkowej elastyczności SPJ, przekazywania większych środków na rozwój obszarów wiejskich, zmian w systemie interwencji, wzrostu kwot mlecznych i innych działań dotyczących poszczególnych sektorów.

Państwa członkowskie objęte systemem JPO: Nowe państwa członkowskie, które wybrały wprowadzenie systemu JPO zamiast programów pomocy stosowanych w UE-15: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja.

Reforma z 2003 r.: Reforma WPR (przegląd śródkresowy) miała na celu ograniczenie wsparcia cen i zrekompensowanie tego bezpośrednim wsparciem dochodów, co było kontynuacją procesu, który rozpoczął się w 1992 r. (reforma MacSharry'ego) i został potwierdzony w 1999 r. (Agenda 2000). Reforma z 2003 r. wprowadziła uniezależnienie pomocy od produkcji i zasadę wzajemnej zgodności oraz wzmocniła pomoc w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

Rozszerzenie UE: Proces rozszerzenia Unii Europejskiej polegający na przystąpieniu nowych państw członkowskich.

System JPO: Przejściowy uproszczony system wsparcia dochodów rolników w nowych państwach członkowskich.

UE-15: Belgia, Dania, Niemcy, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

Uniezależnienie płatności od wielkości produkcji: Proces uniezależniania płatności pomocy bezpośredniej od produkcji rolnej.

STRESZCZENIE

I.

System jednolitej płatności obszarowej (system JPO) jest uproszczonym systemem wsparcia dochodów skierowanym do rolników w nowych państwach członkowskich. Został on wprowadzony przez Bułgarię, Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Polskę, Rumunię i Słowację. System ten umożliwił krajowym organom administracji wprowadzenie pomocy bezpośredniej dla rolników do czasu przyjęcia przez dane państwo członkowskie systemu wsparcia, który ma zostać wprowadzony w całej UE od dnia 1 stycznia 2014 r. W roku budżetowym 2011 płatności w ramach systemu JPO wyniosły około 5 mld euro.

II.

W ramach systemu JPO rolnicy nie mają obowiązku produkowania towarów i korzystania z czynników produkcji. Muszą oni jednak utrzymywać grunty w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) i przestrzegać podstawowych norm w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt.

III.

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola wdrażania systemu JPO koncentrowała się na następujących aspektach:

- wdrożeniu głównych elementów systemu, w tym definicji beneficjentów i definicji kwalifikujących się gruntów;
- wkładzie systemu w osiągnięcie celu, którym jest wsparcie dochodów rolników w nowych państwach członkowskich;
- przygotowaniu przejścia na nowy system płatności bezpośrednich, wspólny dla wszystkich państw członkowskich UE.

IV.

W swoim sprawozdaniu dotyczącym SPJ¹ Trybunał odnotował, że definicja „rolników” jest nieprecyzyjna, a pomoc wypłacana jest na rzecz beneficjentów nieprowadzących działalności rolniczej lub prowadzących ją jedynie w marginalnym wymiarze. Wyniki obecnej kontroli pozwalają wyciągnąć takie same wnioski w przypadku systemu JPO. Ponadto w niektórych z państw członkowskich objętych systemem pomoc z systemu JPO była legalnie wypłacana również podmiotom publicznym zarządzającym gruntami państwowymi, które nie prowadziły innej działalności rolniczej (i wspierała dochody tych podmiotów).

V.

Państwa członkowskie nie określiły precyzyjnie kwalifikujących się gruntów, a płatności były dokonywane z tytułu nieużytkowanych działek lub gruntów przeznaczonych na działalność pozarolniczą. Sytuacja ta wpływa na kwoty wypłacane poszczególnym rolnikom i zmniejsza zależność między płatnością a kwalifikującym się obszarem.

VI.

Płatności z systemu JPO znacznie przyczyniły się do wzrostu dochodów rolników w państwach członkowskich objętych tym systemem i są obecnie głównym źródłem dochodów netto wielu rolników. Niemniej jednak podział pomocy z systemu JPO opiera się w swej istocie na powierzchni działek rolnych znajdujących się w posiadaniu rolników bez uwzględnienia szczególnych regionalnych cech działalności rolniczej i wkładu rolników w produkcję dóbr publicznych. Ponadto dwoista struktura sektora rolnictwa w wielu nowych państwach członkowskich (w których z jednej strony występują duże gospodarstwa rolne, a z drugiej – wiele małych gospodarstw rodzinnych) wraz z systemem opartym na powierzchni skutkuje silną koncentracją płatności dla niewielkiej liczby dużych beneficjentów, podczas gdy większość rolników otrzymuje bardzo niewielkie kwoty pomocy.

¹ Sprawozdanie specjalne nr 5/2011 „System płatności jednolitych (SPJ): problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami” (<http://eca.europa.eu>).

VII.

Nie ma możliwości zróżnicowania płatności z systemu JPO w obrębie danego państwa członkowskiego w taki sposób, aby uwzględnić potencjał rolniczy regionów lub kryteria środowiskowe. Od 2010 r. państwa członkowskie mogą jednak wykorzystywać część puli krajowej JPO na pomoc specjalną dla rolników na obszarach słabszych gospodarczo lub wrażliwych pod względem środowiskowym lub na rodzaje rolnictwa wrażliwe pod względem gospodarczym. Jest jednak zbyt wcześnie, aby ocenić wpływ tej możliwości na podział pomocy z systemu JPO.

VIII.

Poziom płatności bezpośrednich w państwach członkowskich został ustalony z myślą o zachęcaniu do niezbędnej restrukturyzacji sektora rolnictwa oraz zapobieganiu powstawania znacznych dysproporcji w dochodach i zakłóceń społecznych w społecznościach wiejskich. Problemy strukturalne utrzymujące się w gospodarce rolnej państw członkowskich stosujących system JPO mogą jednak w perspektywie długoterminowej wpłynąć na skuteczność i wydajność płatności bezpośrednich. Jak dotąd Komisja nie przeanalizowała jeszcze wpływu pomocy z systemu JPO na restrukturyzację sektora rolnictwa.

IX.

Skuteczność systemu JPO we wspieraniu dochodów gospodarstw rolnych jest mniejsza, jeżeli pomoc jest „kapitalizowana” w cenach gruntów lub ich dzierżawy. Komisja nie przeanalizowała jeszcze tych skutków w skontrolowanych państwach członkowskich, lecz istnieją dowody świadczące o tym, że płatności z systemu JPO są powiązane ze wzrostem cen gruntów i ich dzierżawy.

X.

Większość państw członkowskich stosujących system JPO nie przygotowała się do wprowadzenia systemu opartego na uprawnieniach, który będzie następcą systemu JPO. Doświadczenia w zakresie wprowadzania SPJ w państwach członkowskich UE-15 w 2005 r. pokazały, że wdrożenie takiego systemu spowodowało znaczne opóźnienia w płatnościach dla rolników.

XI.

Trybunał przedstawia następujące zalecenia:

- Wsparcie dochodów rolników powinno być skierowane do rolników czynnych zawodowo, którzy prowadzą konkretną i regularną działalność rolniczą. W szczególności należy wykluczyć możliwość korzystania z pomocy z systemu JPO w przypadku podmiotów publicznych zarządzających gruntami państwowymi i nieprowadzących innej działalności rolniczej.
- Należy jasno zdefiniować kwalifikowalność gruntów do przyznania pomocy i ograniczyć ją do działek, na których normy dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR) wymagają prowadzenia konkretnej i regularnej działalności rolniczej. W przypadku wprowadzenia systemu opartego na uprawnieniach uprawnienia do płatności powinny zostać przydzielone wyłącznie w związku z takim działkami.
- Należy dążyć do większej równowagi w podziale pomocy między rolników albo poprzez wprowadzenie limitów wysokości indywidualnych płatności, albo poprzez uwzględnienie szczególnej sytuacji gospodarstw w różnych regionach.
- Komisja powinna przeanalizować, w jakim stopniu na skuteczność i wydajność płatności bezpośrednich niekorzystny wpływ mają problemy strukturalne i ceny gruntów. Na podstawie takiej analizy Komisja powinna rozważyć działania uzupełniające ukierunkowane na restrukturyzację sektora rolnictwa i zwiększenie jego konkurencyjności.
- Komisja powinna aktywnie wspierać państwa członkowskie i ściśle monitorować ich przygotowania do wprowadzenia przyszłego systemu opartego na uprawnieniach. W szczególności powinna ona pomóc państwom członkowskim w określeniu najważniejszych wymogów względem krajowych organów administracji i rolników.

WSTĘP

KONTEKST

1. W momencie gdy Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja przystępowały do Unii Europejskiej (UE) w dniu 1 maja 2004 r., podstawowym elementem wspólnej polityki rolnej (WPR) były płatności bezpośrednie powiązane z wielkością produkcji, dokonywane na rzecz rolników na podstawie powierzchni gruntów ornych i liczby zwierząt (bydła, owiec i kóz). W 2002 r. Rada postanowiła, że takie płatności bezpośrednie będą dostępne dla rolników w nowych państwach członkowskich. Zgodnie z zasadami obowiązującymi wówczas w państwach członkowskich UE (UE-15) Rada ustaliła pułap budżetowy dla każdego nowego państwa członkowskiego. Jest to maksymalna kwota finansowana z budżetu UE, którą można co roku wydać na płatności bezpośrednie. Rada postanowiła również, że płatności bezpośrednie będą stopniowo zwiększane do 2013 r., aby stały się porównywalne z poziomem wsparcia udzielanego w krajach UE-15.
2. Struktura rolnictwa w większości nowych państw członkowskich różniła się jednak znacznie od struktury istniejącej w państwach członkowskich UE-15. Miała ona dwoisty charakter: z jednej strony istniały duże gospodarstwa rolne, a z drugiej – wiele małych gospodarstw rodzinnych. Ogólnie wydajność tego sektora była niewielka. Ponadto większość krajowych organów administracji nie miała doświadczenia w zarządzaniu systemem płatności bezpośrednich dla rolników.
3. Z tego powodu akt przystąpienia podpisany z państwami członkowskimi, które przystąpiły do UE w 2004 r., jako alternatywę dla płatności bezpośrednich powiązanych z wielkością produkcji przewidywał dla nich możliwość wdrożenia w okresie przejściowym uproszczonego systemu wsparcia dochodów – „systemu jednolitej płatności obszarowej” (systemu JPO). Akt ten przewiduje, że dla każdego nowego państwa członkowskiego Komisja ustala roczną pulę środków finansowych przeznaczoną na wydatki z systemu JPO w ramach krajowego pułapu budżetowego określonego przez Radę. Tę samą możliwość zapewniono również Bułgarii i Rumunii, gdy przystępowały one do UE w 2007 r.

- 4.** Równolegle z procesem rozszerzenia UE Rada przyjęła reformę WPR z 2003 r. Na mocy tej reformy:
- a) wprowadzono system płatności jednolitych (SPJ) zastępujący większość istniejących płatności bezpośrednich, zgodnie z którym pomoc została uniezależniona od obowiązku produkcji;
 - b) uzależniono wypłatę pełnej kwoty płatności bezpośrednich od przestrzegania przez rolników zasady wzajemnej zgodności² oraz
 - c) ustanowiono obowiązkowy mechanizm zmniejszenia wszystkich płatności bezpośrednich przekraczających 5000 euro na rok kalendarzowy i na rolnika o stałą wartość procentową („modulacja”).
- 5.** W 2004 r. Rada postanowiła, że zasady przyjęte w ramach reformy z 2003 r. będą stosowane w nowych państwach członkowskich z wyjątkiem elementu „modulacji” (przynajmniej do czasu, gdy poziom płatności bezpośrednich mający zastosowanie w nowych państwach członkowskich nie zrówna się z poziomem mającym zastosowanie w UE-15). Utrzymano jednak możliwość przyjęcia systemu JPO³.
- 6.** W 2004 r. jedynie Malta i Słowenia postanowiły wprowadzić w życie obowiązujące wówczas przepisy dotyczące płatności bezpośrednich, a następnie, w 2007 r. – SPJ, który wszedł w życie w UE-15 w 2005 r. Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Polska, Słowacja, a w 2007 r. Bułgaria i Rumunia, postanowiły wdrożyć system JPO.
- 7.** Od początku system JPO miał być zatem systemem przejściowym do czasu wprowadzenia systemu płatności bezpośrednich obowiązującego w całej UE (od 2005 r. SPJ). Początkowo okres przejściowy miał zakończyć się najpóźniej w 2009 r. W ramach oceny funkcjonowania wspólnej polityki rolnej w 2008 r. Rada wydłużyła jednak ten okres do końca 2013 r. W związku z tym omawiany obecnie w Parlamencie Europejskim i Radzie system płatności bezpośrednich, który zostanie przyjęty jako część nowej WPR i będzie stosowany od 2014 r., zastąpi od tegoż roku system JPO⁴.

² Oznacza to, że płatności dla rolników są uzależnione od przestrzegania podstawowych norm w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt w ich gospodarstwach, znanych jako wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR), oraz od utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR).

³ Decyzja Rady 2004/281/WE z dnia 22 marca 2004 r. zmieniająca Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w następstwie reformy wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 93 z 30.3.2004, s. 1).

⁴ COM(2011) 625 final/2 z dnia 19 października 2011 r.: Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej.

NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY SYSTEMU JPO

8. System JPO jest uproszczonym systemem wsparcia dochodów skierowanym do rolników i opartym na powierzchni kwalifikujących się gruntów znajdujących się w ich posiadaniu⁵. W każdym państwie członkowskim pomoc składa się z rocznej kwoty na hektar kwalifikujących się gruntów. Rolnicy przedkładają właściwemu organowi krajowemu roczną deklarację obejmującą wszystkie działki rolne. Rolnicy nie mają obowiązku produkcji i korzystania z czynników produkcji, lecz muszą utrzymywać działki w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR)⁶.
9. W każdym państwie członkowskim poziom płatności rocznych na hektar jest obliczany poprzez podzielenie rocznej puli środków finansowych przez powierzchnię **użytków rolnych** w każdym nowym państwie członkowskim. Jeżeli w danym roku płatności te przekroczą roczną pulę środków finansowych, mająca zastosowanie krajowa kwota na hektar jest proporcjonalnie zmniejszana przez zastosowanie współczynnika redukcji. Gwarantuje to, że płatności nie przekroczą wysokości puli krajowej przyjętej w akcie przystąpienia.
10. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., **użytki rolne** są zdefiniowane jako ta część powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo, która w dniu 30 czerwca 2003 r. była utrzymywana w „dobrej kulturze rolnej” (GAC)⁷. Ustalenie tej daty spowodowało wykluczenie z systemu JPO gruntów, które były wówczas niewykorzystywane, nawet jeżeli rolnicy przywrócili na nich uprawę w latach późniejszych. W Bułgarii i Rumunii nie ustalono jednak takiej daty, co spowodowało, że rolnicy mogą korzystać z płatności z systemu JPO w związku z gruntami, które wcześniej pozostawili odłogiem i które przywracają pod uprawy po przystąpieniu tych państw do UE.
11. „Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo” jest pojęciem statystycznym stosowanym przez Eurostat⁸. Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo to całkowity obszar zajęty przez grunty orne, trwałe użytki zielone, uprawy trwałe i ogrody przydomowe.
12. Porównanie systemu JPO i SPJ przedstawiono w **załączniku I**.

⁵ Art. 1 lit. c) i art. 124 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

⁶ Art. 124 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

⁷ Art. 124 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

⁸ Koncepcję tę zdefiniowano w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1200/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie badań struktury gospodarstw rolnych (Dz.U. L 329 z 15.12.2009, s. 1).

MOŻLIWOŚĆ ZAPEWNIENIA UZUPEŁNIAJĄCYCH KRAJOWYCH PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNICH

- 13.** Płatności bezpośrednie przyznane przed przystąpieniem do UE przez niektóre państwa członkowskie byłyby sprzeczne z zasadami wspólnego rynku UE. W celu uniknięcia ewentualnego obniżenia się poziomu wsparcia uzyskiwanego przez rolników po przystąpieniu ich kraju do UE państwa członkowskie objęte systemem mogą przyznać uzupełniające płatności bezpośrednie z budżetu krajowego, oprócz pomocy z systemu JPO, aby zrównoważyć stopniowe wprowadzanie płatności bezpośrednich UE⁹. Muszą one zostać zatwierdzone przez Komisję, a całkowita pomoc bezpośrednia, której można udzielić rolnikom, nie może przekraczać poziomu wsparcia bezpośredniego, do którego byliby oni uprawnieni w UE-15. Uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie są stopniowo wycofywane wraz z corocznym wzrostem wysokości płatności z systemu JPO.

⁹ Art. 132 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

ZAKRES I CELE KONTROLI ORAZ PODEJŚCIE KONTROLNE

14. Trybunał bada wdrażanie systemu JPO od roku budżetowego 2005 w ramach corocznego poświadczenia wiarygodności (DAS). Kontrole te jednak ograniczały się do legalności i prawidłowości płatności oraz funkcjonowania systemów nadzoru i kontroli. Trybunał opublikował wyniki tych kontroli w odpowiednich sprawozdaniach rocznych.
15. System JPO jest drugim co do wielkości systemem finansowanym z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i głównym źródłem wsparcia dochodów rolników w nowych państwach członkowskich. Roczne wydatki zwiększyły się w ciągu lat z 1,4 mld euro w roku budżetowym 2005 do około 5 mld euro w 2011 r. Do roku budżetowego 2014 pomoc ma osiągnąć poziom około 7,5 mld euro.
16. Kontrola została przeprowadzona w 2011 r. i objęła wizyty w Komisji Europejskiej i w pięciu państwach członkowskich, które wprowadziły system JPO albo w 2004 r. (Węgry, Polska i Słowacja), albo w 2007 r. (Bułgaria i Rumunia), a także analizę dokumentacji oraz przegląd badań i ocen. W 2011 r. skontrolowane państwa członkowskie wypłaciły około 4 mld euro jako pomoc z systemu JPO, co stanowi około 80% całkowitych wydatków w ramach systemu w tym roku budżetowym¹⁰.
17. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na następujących aspektach:
 - wdrożeniu głównych elementów systemu, w tym definicji beneficjentów i definicji kwalifikujących się gruntów;
 - wkładzie systemu w osiągnięcie celu, którym jest wsparcie dochodów rolników w nowych państwach członkowskich;
 - przygotowaniu przejścia na nowy system płatności bezpośrednich wspólny dla wszystkich państw członkowskich UE.

¹⁰ Zob. **załącznik II**.

UWAGI

PŁATNOŚCI DOKONANE NA RZECZ BENEFICJENTÓW PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ ROLNICZĄ JEDYNIĘ W MARGINALNYM WYMIARZE

- 18.** Jak wskazano powyżej, płatności z systemu JPO mają na celu wsparcie dochodów rolników¹¹. System ma być zgodny z ogólnymi celami WPR, którymi są „zwiększenie wydajności rolnictwa” i „zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie”¹².

DEFINICJE „ROLNIKA” I „DZIAŁALNOŚCI ROLNICZEJ”

- 19.** Zgodnie z rozporządzeniem¹³ rolnik jest zdefiniowany jako osoba lub grupa osób, która prowadzi „działalność rolniczą”. „Działalność rolnicza” oznacza „produkcję, hodowlę lub uprawę produktów rolnych, włączając w to zbiorę, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”.
- 20.** Trybunał zauważył już, że definicja „rolników” jako osób lub podmiotów posiadających kwalifikujące się grunty i prowadzących „działalność rolniczą” jest nieprecyzyjna¹⁴. Trybunał ustalił, że Węgry i Rumunia doprecyzowały te pojęcia w swoich ustawodawstwach krajowych. Węgry postanowiły, że pomoc z systemu JPO będzie wypłacana wyłącznie użytkownikom gruntów. W Rumunii przepisy krajowe wyraźnie wyłączają możliwość uzyskiwania płatności z systemu JPO przez osoby, które jedynie udzielają pozwolenia na użytkowanie gruntów lub oddają grunty w dzierżawę. W praktyce jest to jednak rzadko sprawdzane, a Trybunał ustalił, że w obu państwach członkowskich pomoc z systemu JPO była wypłacana właścicielom gruntów, którzy nie prowadzili na nich działalności rolniczej, natomiast rolnicy faktycznie je użytkujący nie mieli dostępu do pomocy z systemu JPO.

¹¹ Art. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

¹² Art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

„1. Celami wspólnej polityki rolnej są:

- a) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- b) zapewnienie w ten sposób odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- c) stabilizacja rynków;
- d) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- e) zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

2. Przy ustalaniu wspólnej polityki rolnej i specjalnych środków służących jej realizacji uwzględnia się:

- a) szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury społecznej rolnictwa oraz z różnic strukturalnych i przyrodniczych między poszczególnymi regionami rolniczymi;
- b) potrzebę stopniowego wprowadzania odpowiednich środków dostosowawczych;
- c) fakt, że w Państwach Członkowskich rolnictwo jest sektorem ściśle powiązanym z całą gospodarką”.

¹³ Art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

¹⁴ Sprawozdanie specjalne nr 5/2011.

- 21.** Podobnie jak w przypadku SPJ, Trybunał zidentyfikował również beneficjentów pomocy z systemu JPO, którzy prowadzili działalność rolniczą jedynie w wymiarze marginalnym. Przypadki te dotyczą przedsiębiorstw handlu nieruchomościami, lotnisk (Polska i Rumunia), przedsiębiorstw leśniczych, stowarzyszeń łowieckich, klubów rybackich lub klubów narciarskich (Węgry, Polska i Słowacja). Komisja i skontrolowane państwa członkowskie nie dysponują szczegółowymi informacjami dotyczącymi dokładnej liczby takich przypadków i ich skutków finansowych. Na przykład w Polsce Trybunał stwierdził, że 1345 stowarzyszeń łowieckich otrzymało zgodnie z prawem pomoc z systemu JPO za rok 2010 w kwocie 2,54 mln euro w związku z 19 000 ha gruntów rolnych. Podobnie na Węgrzech 337 stowarzyszeń łowieckich otrzymało pomoc z systemu JPO w kwocie ponad 1 mln euro w związku z 7000 ha gruntów rolnych.
- 22.** W skontrolowanych państwach członkowskich Trybunał zidentyfikował również szczególną grupę beneficjentów systemu JPO będących podmiotami publicznymi zarządzającymi, zgodnie z odpowiednim ustawodawstwem, gruntami, których właścicielem jest państwo. Podmioty te nie prowadzą działalności rolniczej lub prowadzą ją jedynie w marginalnym wymiarze. W takich przypadkach z płatności JPO finansowana jest głównie funkcja publiczna sprawowana przez takie podmioty, a nie wsparcie dochodów rolników.
- 23.** Ocena funkcjonowania WPR z 2008 r. umożliwiła państwom członkowskim określenie kryteriów wykluczających możliwość korzystania z płatności z systemu JPO przez takich beneficjentów, jak beneficjenci wymienieni powyżej. Jak dotąd żadne skontrolowane państwo członkowskie nie skorzystało jednak z tej możliwości, w związku z tym nadal utrzymuje się sytuacja opisana powyżej.

GRUNTY UŻYTKOWANE DO CELÓW DZIAŁALNOŚCI POZAROLNICZEJ

- 24.** Przepisy mające zastosowanie do SPJ nie dopuszczają dokonywania płatności w związku z gruntami, które nie są w przeważającym zakresie wykorzystywane do działalności rolniczej¹⁵. W przypadku systemu JPO nie istnieją takie przepisy. Na Węgrzech władze dokonywały płatności z systemu JPO w związku z trwałymi użytkami zielonymi będącymi własnością państwa i przeznaczonymi do celów szkolenia wojskowego, jednak nie mogły one precyzyjnie określić, czy użytki te były wykorzystywane wyłącznie do szkolenia czy chociaż częściowo do celów rolniczych (wypas owiec). Trybunał oszacował, że w 2010 r. wypłacono 4,25 mln euro w związku z 25 000 ha terenów wojskowych¹⁶.

¹⁵ Art. 34 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

¹⁶ Krajowa agencja płatnicza nie знаła dokładnej powierzchni terenów wojskowych, w związku z którymi wypłacono pomoc z systemu JPO.

RAMKA 1

PODMIOTY PAŃSTWOWE OTRZYMUJĄCE POMOC Z SYSTEMU JPO WYŁĄCZNIE Z TYTUŁU PEŁNIENIA FUNKCJI PUBLICZNYCH NA MOCY USTAWODAWSTWA KRAJOWEGO

W Polsce, w Rumunii, na Słowacji i na Węgrzech duże powierzchnie gruntów rolnych są własnością państwową. Na przykład w Polsce Agencja Nieruchomości Rolnych, która zarządza około 2 mln hektarów należącymi do Skarbu Państwa, jest największym pojedynczym zarządcą gruntów rolnych. Instytucje zarządzające same nie uprawiają gruntów, lecz dzierżawią je rolnikom, którzy są zazwyczaj uprawnieni do ubiegania się o pomoc z systemu JPO w związku z uprawianymi przez nich działkami. Te państwa członkowskie nie posiadają jednolitej polityki dotyczącej takich podmiotów – na Słowacji i w Rumunii nie korzystają one z pomocy z systemu JPO, natomiast w Polsce oddziały terenowe Agencji Nieruchomości Rolnych otrzymują rocznie pomoc z systemu JPO w kwocie około 1 mln euro w związku z gruntami, w przypadku których nie znalazły dzierżawcy. Oddziały terenowe powierzyły usługodawcom utrzymanie gruntów w celu zachowania ich wartości rolniczej po kosztach na hektar znacznie niższych niż roczna pomoc z systemu JPO. Jest to jednak funkcja, którą instytucje te muszą sprawować tak czy inaczej, ponieważ ustawodawstwo krajowe zobowiązuje je do utrzymania wartości własności publicznej.

Na Węgrzech państwo jest największym pojedynczym beneficjentem systemu JPO¹⁷. Pomoc taka jest wypłacana na przykład w związku z parkami narodowymi, które są finansowane z centralnego budżetu państwa głównie w celu utrzymania rezerwatów przyrody. Inne przypadki instytucjonalnych użytkowników gruntów, których głównym celem nie jest działalność rolnicza, to przedsiębiorstwa wodociągowe i gminy. Władze krajowe nie potrafią określić, jaka część płatności trafia do takich podmiotów. Trybunał szacuje jednak, że może to dotyczyć 300 000 ha, z tytułu których władze krajowe wypłaciły w 2010 r. pomoc z systemu JPO w kwocie około 50 mln euro.

Trybunał ustalił, że w Rumunii, gdzie gminy są właścicielami około 1,6 mln ha gruntów rolnych, z czego około 1,5 mln ha to użytki zielone, w 2010 r. ponad 1000 gmin i władz lokalnych otrzymało pomoc z systemu JPO w wysokości 23,5 mln euro w związku z około 340 000 ha gruntów publicznych. Są to grunty, które przeważnie miejscowi rolnicy użytkują wspólnie, na przykład w celu wypasu bydła lub zbioru traw, i na których właściciele publiczni z zasady nie prowadzą własnej działalności rolniczej. Władze rumuńskie podjęły ostatnio kroki w celu lepszego skierowania płatności do rolników. Działania te są jednak jedynie częściowo skuteczne, a wielu rolników użytkujących grunty nadal nie ma możliwości otrzymywania płatności z systemu JPO.

Trybunał stwierdził podobne przypadki w Bułgarii, gdzie gminy utworzyły podmioty prawne otrzymujące pomoc z systemu JPO w związku z gruntami publicznymi, które miejscowi rolnicy wykorzystywali do wypasu zwierząt. W takich przypadkach działalność tych podmiotów ograniczała się do dostarczania wody dla bydła lub okazjonalnego zatrudniania pracowników do odkrzewiania gruntów.

Ze względu na planowany wzrost wysokości płatności z systemu JPO na hektar roczne kwoty wypłacane tym podmiotom będą wzrastać do 2013 r., a w Bułgarii i Rumunii – do 2016 r. We wszystkich wymienionych powyżej przypadkach pomoc nie wspiera dochodów rolników, lecz przyczynia się do finansowania administracji publicznej.

¹⁷ W odniesieniu do roku kampanii 2010 podmioty państwowe otrzymały bezpośrednio około 13,8 mln euro z tytułu prawie 82 000 ha gruntów, z czego ponad 27 000 zadeklarowało 10 parków narodowych, w związku z którymi do budżetu państwa wpłacono pomoc z systemu JPO w wysokości 4,3 mln euro.

ŁĄCZNA POWIERZCHNIA OBSZARÓW KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ DO POMOCY Z SYSTEMU JPO NIE ZOSTAŁA WIARYGODNIE OKREŚLONA, A SKONTROLOWANE PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W RÓŻNY SPOSÓB DEFINIOWAŁY KWALIFIKOWALNOŚĆ DZIAŁEK

WIĘKSZOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH OBJĘTYCH SYSTEMEM NIE MOŻE DOKŁADNIE OKREŚLIĆ POWIERZCHNI UŻYTKÓW ROLNYCH KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ DO POMOCY Z SYSTEMU JPO

25. Krajowe pułapy finansowe, w ramach których można dokonywać płatności bezpośrednich, zostały ustalone przez Radę, lecz Komisji i państwom członkowskim objętym systemem pozostawiono zadanie dokładnego określenia powierzchni obszarów faktycznie kwalifikujących się do pomocy z systemu JPO¹⁸.
26. Jak wspomniano powyżej, w akcie przystąpienia i następnych rozporządzeniach Rady określono, że kwalifikujące się użytki rolne to ta część „powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo”, która w dniu 30 czerwca 2003 r. była utrzymywana w „dobrej kulturze rolnej” (GAC), niezależnie od tego, czy w dniu tym prowadzona była na nich produkcja.
27. W przypadku Bułgarii i Rumunii to odniesienie historyczne nie ma jednak zastosowania, w związku z czym kwalifikujące się użytki rolne to ta część powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo, która jest utrzymywana w dobrej kulturze rolnej w roku, za który przyznawana jest pomoc.
28. Kryterium dotyczące powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo wyłącza możliwość korzystania z pomocy z systemu JPO w przypadku obszarów nierolniczych, takich jak tereny zalesione lub ogrody rekreacyjne, lecz również obszarów nieuprawianych już ze względów gospodarczych, społecznych lub innych (także w sytuacjach, w których obszary takie mogłyby zostać przywrócone pod uprawę za pomocą zasobów dostępnych zazwyczaj w gospodarstwie rolnym). Trybunał odnotowuje, że jak dotąd ustanowione przepisy są niespójne, ponieważ rolnicy, którzy chcieliby przywrócić działki pod uprawę w państwach członkowskich stosujących system JPO, które przystąpiły do UE w 2004 r., nie mają możliwości korzystania z pomocy z systemu JPO w odniesieniu do takich działek, natomiast w Bułgarii i Rumunii rolnicy otrzymywali pomoc z systemu JPO, jeżeli uprawiali wcześniej pozostawione odłogiem grunty.

¹⁸ Powierzchnie użytków rolnych, w związku z którymi można ubiegać się o pomoc z systemu JPO, zostały określone w załączniku VIII do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1121/2009 z dnia 29 października 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do systemów wsparcia dla rolników, ustanowionych w jego tytułach IV i V (Dz.U. L 316 z 2.12.2009, s. 27). W przypadku lat kampanii przed rokiem 2010 powierzchnie zostały określone w załączniku XXI do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1973/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 w odniesieniu do systemów wsparcia przewidzianych w tytułach IV i IVa tego rozporządzenia oraz wykorzystania odłogowanych gruntów do produkcji surowców (Dz.U. L 345 z 20.11.2009, s. 1).

29. Prawodawstwo UE nie doprecyzowuje znaczenia „dobrej kultury rolnej” (GAC). W czasie kontroli jedynie Bułgaria posiadała jednoznaczne normy określające GAC.
30. Postanowienia przyjęte w aktach przystąpienia nakładały na władze krajowe wymóg fizycznej identyfikacji kwalifikujących się użytków rolnych, lecz większość skontrolowanych państw członkowskich miała trudności z rzetelną identyfikacją tych użytków. Ponieważ nie istniała definicja dobrej kultury rolnej (GAC), a systemy identyfikacji działek rolnych (LPIS) były albo niedostępne, albo niewystarczająco rozwinięte, państwa członkowskie stosowały różne metody ustalania powierzchni swoich użytków rolnych.
31. W **Polsce** powierzchnia kwalifikujących się użytków rolnych zaakceptowana przez Komisję została określona na podstawie ogólnych informacji na temat użytkowania gruntów pochodzących ze spisu rolnego przeprowadzonego w 2002 r., uzupełnionych o informacje na temat gruntów odłogowanych, w przypadku których oczekiwano, że będą wykorzystywane do celów rolniczych, gdy rolnicy dowiedzą się, że otrzymają płatności z systemu JPO. Obszary uwzględnione w systemie identyfikacji działek rolnych zostały natomiast określone na podstawie informacji z ewidencji gruntów, w którym znajdowały się znacznie większe obszary, lecz brakowało informacji o ich stanie w 2003 r.¹⁹
32. Na **Węgrzech** powierzchnia kwalifikujących się użytków rolnych zaakceptowana przez Komisję została określona na podstawie informacji na temat użytkowania gruntów przed przystąpieniem tego państwa do UE i badania gospodarstw rolnych przeprowadzonego w 2002 r., z wyłączeniem szacunkowo określonych gruntów uznanych za niezdatne do celów rolniczych. System identyfikacji działek rolnych jest natomiast całkowicie oparty na interpretacji zdjęć lotniczych.
33. Powyższe przykłady pokazują również, że system identyfikacji działek rolnych, który zawiera informacje o obszarze kwalifikującym się do pomocy z systemu JPO i który państwa członkowskie wykorzystują do rozpatrywania wniosków o pomoc²⁰, obejmuje użytki rolne, których powierzchnia jest czasami znacznie większa niż powierzchnia użytków rolnych określona i zaakceptowana przez Komisję w momencie przystąpienia. Sytuacja ta nadal utrzymywała się w 2010 r., jak przedstawiono w **tabeli**.

¹⁹ Zob. **tabela**.

²⁰ Art. 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina (Dz.U. L 316 z 2.12.2009, s. 65).

34. Komisja nie zwróciła się do państw członkowskich o dokonanie analizy takich rozbieżności. Trybunał nie może zatem potwierdzić, czy obszary zarejestrowane jako kwalifikujące się do płatności z systemu JPO zostały faktycznie określone zgodnie z postanowieniami aktów przystąpienia i późniejszym prawodawstwem UE²¹.

²¹ Art. 124 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

35. Niepewność co do powierzchni obszaru kwalifikującego się do pomocy z systemu JPO powoduje dwa rodzaje konsekwencji:

- a) ponieważ pule środków finansowych przydzielone każdemu państwu członkowskiemu są ustalane na określony okres budżetowy, średnia kwota na hektar została proporcjonalnie zmniejszona, jeżeli całkowity obszar zadeklarowany przez rolników przekraczał powierzchnię użytków rolnych zatwierdzoną przez Komisję;
- b) średnia kwota pomocy z systemu JPO na hektar została zwiększona w przypadkach, w których powierzchnia użytków rolnych zatwierdzona przez Komisję była mniejsza niż faktyczna powierzchnia użytków rolnych określona w systemie identyfikacji działek rolnych.

TABELA

PORÓWNANIE POWIERZCHNI GRUNTÓW WYKORZYSTYWANYCH ROLNICZO, UŻYTKÓW ROLNYCH ZATWIERDZONYCH PRZEZ KOMISJĘ I OBSZARÓW KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ DO SYSTEMU JPO W ROKU KAMPANII 2010

(w hektarach)

	Bułgaria	Węgry	Polska	Rumunia	Słowacja
Powierzchnia gruntów wykorzystywanych rolniczo w 2010 r. według urzędów statystycznych	3 620 000	5 343 000	15 534 000	13 298 000	1 921 000
„Powierzchnia użytków rolnych zatwierdzona przez Komisję (załącznik VIII do rozporządzenia (WE) nr 1121/2009)”	3 492 000	4 829 000	14 137 000	8 716 000	1 865 000
Całkowity obszar kwalifikujący się do systemu JPO zarejestrowany w LPIS	3 707 125	5 681 781	18 245 374	13 015 446	2 083 248

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych pochodzących z krajowych urzędów statystycznych i z agencji płatniczych (2011 r.).

**ZMIANY POWIERZCHNI KWALIFIKUJĄCYCH SIĘ UŻYTKÓW ROLNYCH
NIE ZAWSZE OPIERAŁY SIĘ NA WERYFIKOWALNYCH KRYTERIACH**

- 36.** Komisja może zatwierdzić zmiany powierzchni kwalifikujących się użytków rolnych danego państwa członkowskiego, jeżeli okaże się, że początkowo ustalona powierzchnia jest nieprawidłowa. Korekt takich można dokonywać pod warunkiem określenia przez dane państwo członkowskie obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów²².
- 37.** Od 2004 r. Komisja zatwierdziła wnioski o zmianę powierzchni użytków rolnych Bułgarii, Litwy, Węgier, Polski i Słowacji. W przypadku Bułgarii, Polski i Słowacji zmiana spowodowała zmniejszenie powierzchni użytków rolnych, a zatem podwyższenie stawki pomocy z systemu JPO na hektar. Umożliwiło to tym państwom członkowskim pełne wykorzystanie ich rocznych pul środków finansowych. Węgry wystąpiły o zwiększenie powierzchni użytków rolnych, ponieważ władze otrzymały wnioski o pomoc w związku z większymi obszarami niż oczekiwano. Spowodowało to obniżenie płatności z systemu JPO dla wszystkich rolników w celu niedopuszczenia do przekroczenia rocznej puli środków finansowych.
- 38.** Trybunał ustalił, że w Bułgarii zmiana powierzchni użytków rolnych częściowo wynikała z identyfikacji niekwalifikujących się gruntów. Na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji zmiana nie opierała się na weryfikowalnych kryteriach, poza tym, że władze otrzymały wnioski o pomoc w związku z mniejszą lub większą powierzchnią gruntów rolnych niż oczekiwano. Już w 2005 r. Komisja poinformowała władze słowackie, że liczba wniosków o pomoc otrzymanych w ciągu danego roku i ewentualny oczekiwany jej wzrost nie jest wystarczająco obiektywnym kryterium uzasadniającym zmianę powierzchni użytków rolnych objętych systemem JPO. W przypadku Węgier, Polski i Słowacji Komisja ostatecznie przyjęła jednak wnioski o zmianę bez dodatkowej analizy²³.

²² Art. 124 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

²³ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 993/2007 (Dz.U. L 222 z 28.8.2007, s. 10) i nr 316/2009 (Dz.U. L 100 z 18.4.2009, s. 3), obydwa zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1973/2004 i rozporządzenie Komisji (UE) nr 387/2010 (Dz.U. L 114 z 7.5.2010, s. 1) zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1121/2009 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009.

**PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO SĄ DOKONYWANE W ZWIĄZKU
Z NIEUŻYTKOWANYMI LUB POZOSTAWIONYMI ODŁOGIEM GRUNTAMI
ROLNYMI**

39. Szczególną cechą wielu państw członkowskich stosujących system JPO jest występowanie obszarów nieużytkowanych lub pozostawionych odłogiem gruntów rolnych. Jest to spowodowane przede wszystkim zmianami społecznymi i gospodarczymi, które nastąpiły po 1990 r. W związku z takimi gruntami nie powinna być wypłacana pomoc z systemu JPO.

40. Jak wskazano powyżej, państwa członkowskie miały trudności z wiarygodnym zidentyfikowaniem tej części powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo, które były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej w dniu 30 czerwca 2003 r. Kontrole przeprowadzone przez Trybunał w ramach rocznego poświadczenia wiarygodności wykazały, że jakość systemu identyfikacji działek rolnych jest często niedostateczna i system nie jest regularnie aktualizowany.

41. Trybunał ustalił, że Komisja i państwa członkowskie usiłowały ulepszyć system identyfikacji działek rolnych. Na przykład na Węgrzech w latach 2008–2010 władze zaklasyfikowały około 891 000 ha jako obszary niekwalifikujące się do płatności z systemu JPO, ponieważ zidentyfikowały odpowiadające im działki jako pozostawione odłogiem lub niezdatne już do prowadzenia na nich działalności rolniczej. W przypadku Bułgarii i Rumunii Komisja określiła szczegółowe plany działań, które nie były w pełni zrealizowane w odniesieniu do okresu, którego dotyczyła kontrola (rok kampanii 2010), lecz spowodowały już znaczne zmniejszenie początkowo zakwalifikowanej powierzchni. Na Słowacji władze zidentyfikowały około 100 000 ha trwałych użytków zielonych (około jednej piątej całkowitej powierzchni trwałych użytków zielonych), w przypadku których miały wątpliwości co do tego, czy użytki te są w pełni użytkowane rolniczo, i rozważały zmniejszenie płatności z systemu JPO w celu uwzględnienia nieużytkowanych części działek.

42. Pomimo tych wysiłków system identyfikacji działek rolnych niektórych państw członkowskich nadal obejmuje obszary pozostawione odłogiem lub nieużytkowane grunty.

RAMKA 2

WYPŁATA POMOCY Z SYSTEMU JPO W ZWIĄZKU Z NIEUŻYTKOWANYMI GRUNTAMI

W **Rumunii**, gdzie od 2007 r. wzrosła powierzchnia użytków rolnych zgłoszonych do systemu JPO, działki uznawano za kwalifikujące się, nawet jeśli nie była prowadzona działalność rolnicza (**zdjęcie 1**). Władze nie określiły jeszcze jasnych i jednoznacznych warunków, na których grunty pozostawione odłogiem, które rolnicy zamierzają przywrócić pod uprawy, stają się kwalifikującymi się gruntami.

© Europejski Trybunał Obrachunkowy.



Zdjęcie 1 – Grunty pozostawione odłogiem, na których nie prowadzono działalności, w Rumunii

W **Bułgarii** władze za minimalny warunek kwalifikowalności uznają wypas zwierząt na trwałych użytkach zielonych lub koszenie tych użytków co najmniej raz w roku. W praktyce władze akceptują wszelkie działki, na których prowadzona jest bardzo ograniczona działalność rolnicza lub działalność taka nie jest prowadzona (np. działki, przez które zwierzęta gospodarskie lub dzikie zwierzęta jedynie przechodzą). Trybunał wykrył również przykłady płatności z systemu JPO w związku z działkami, w przypadku których nie istniały żadne dowody świadczące o prowadzeniu na nich kiedykolwiek działalności rolniczej (**zdjęcie 2**).



© Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 2 – Nieużytkowana działka w Bułgarii

W **Polsce** zgodnie z wymogami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska na gruntach ornych musi być prowadzona regularna działalność. Trybunał ustalił jednak, że pomoc z systemu JPO była wypłacana w związku z nieużytkowanymi gruntami ornymi przedstawionymi na **zdjęciu 3**. Trybunał często odnotowywał podobne sytuacje u skontrolowanych beneficjentów. Beneficjenci systemu JPO w większości przypadków otrzymywali pełną płatność lub płatności na ich rzecz są bardzo umiarkowanie zmniejszane, nawet jeśli władze ustaliły, że nie użytkują oni swoich gruntów od kilku lat.



© Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 3 – Wcześniej używane grunty orne, które nie były użytkowane od kilku lat w Polsce

Na **Węgrzech**, oprócz obowiązku przeciwdziałania zachwaszczeniu, rolnicy nie muszą prowadzić żadnej działalności rolniczej, aby ich działki były uznane za kwalifikowalne. Trybunał odnotował przypadki, w których rolnicy dzierżawili duże obszary półnaturalnych użytków zielonych i otrzymywali pomoc z systemu JPO, chociaż wcale nie użytkowali gruntów rolniczo. Ponadto ten brak działalności rolniczej niekorzystnie wpływa na wartość środowiskową tego rodzaju gruntów (**zdjęcie 4**).



© Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zdjęcie 4 – Nieużytkowane półnaturalne użytki zielone na Węgrzech

- 43.** Ocena kwalifikowalności działki do płatności z systemu JPO zależy od tego, czy i jak precyzyjnie państwa członkowskie określiły warunki kwalifikowalności i minimalne normy działalności rolniczej, na ile wiarygodnie władze krajowe mogą ustalić status tej działki na dzień 30 czerwca 2003 r. i jak dokładnie sprawdzają sytuację. W zależności od tych czynników Trybunał odnotował wiele różnych sytuacji, które skutkowały niejednokrotnym traktowaniem rolników w skontrolowanych państwach członkowskich.

PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO STANOWIĄ ZNACZĄCĄ CZĘŚĆ DOCHODÓW ROLNIKÓW, LECZ WSPARCIE TO PRZYNOSI KORZYŚCI GŁÓWNIIE DUŻYM GOSPODARSTWOM

OGÓLNIE PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO WSPIERAJĄ DOCHODY ROLNIKÓW W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH...

- 44.** Celem systemu JPO jest wsparcie dochodów rolników, lecz cel ten nie został doprecyzowany pod względem pożądanego poziomu pomocy i jej podziału.
- 45.** W latach 2004–2010 (lata budżetowe 2005–2011) rolnicy w nowych państwach członkowskich otrzymali płatności z systemu JPO w kwocie około 21,5 mld euro²⁴. W 2010 r. liczba beneficjentów wynosiła około 3 mln, a średnia wysokość płatności z systemu JPO na gospodarstwo – 1668 euro²⁵. Wszystkie państwa członkowskie stosujące system JPO wykorzystały większość swoich pul środków finansowych. Ogólnie zatem system JPO przyczynił się do podwyższenia dochodów rolników²⁶.
- 46.** Z ostatniej analizy dochodów rolników przeprowadzonej przez Komisję wynika, że pomimo zdecydowanego obniżenia się ich dochodów w 2009 r., co tłumaczyć można obecnym kryzysem gospodarczym, dochody rolników w UE-12 (tj. w państwach członkowskich stosujących system JPO oraz na Malcie i w Słowenii) znacznie przekraczają poziom osiągnięty przed ich przystąpieniem. Ogólnie dochody na roczną jednostkę pracy wzrosły o 34% w latach 2004–2009²⁷. Wzrost ten wyjaśniają wyższe ceny utrzymujące się na jednolitym rynku oraz zwiększenie się wsparcia publicznego dla sektora rolnictwa.

²⁴ Kwoty wypłacone na każdy rok budżetowy w poszczególnych państwach członkowskich podano w **załączniku II**.

²⁵ Zob. **załącznik III**.

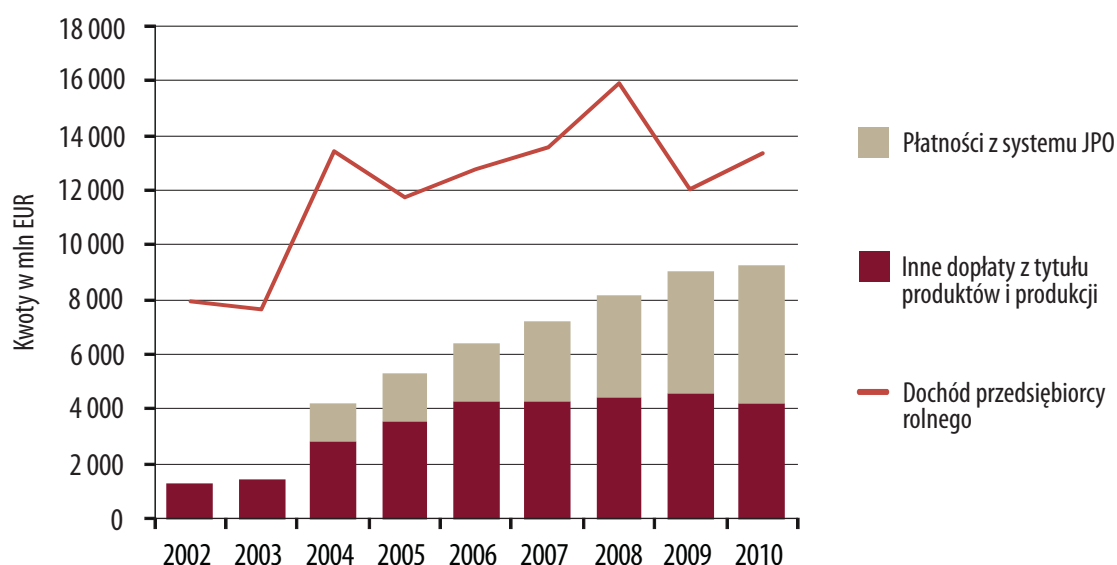
²⁶ W celu pomiaru ogólnego poziomu bezpośredniego wsparcia dochodów w sektorze rolnictwa należy dodać uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie (CNDP). Według Komisji w tym samym okresie wyniosły one 13,4 mld euro.

²⁷ Dokument Komisji *Developments in the income situation of the EU agricultural sector* (Zmiany sytuacji pod względem dochodów w sektorze rolnictwa w UE), Bruksela 2010 r., http://ec.europa.eu/agriculture/rca/pdf/hc0301_income.pdf. Dochody są mierzone w rocznych jednostkach pracy, co w uproszczeniu odpowiada jednej osobie zatrudnionej w pełnym wymiarze godzin w gospodarstwie rolnym.

47. Płatności z systemu JPO można uznać za najważniejszy element dochodów netto rolników w tych państwach członkowskich, jak przedstawiono na **wykresie 1**.
48. Zmiany dochodów gospodarstw są jednak bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce zmiany te są ogólnie pozytywne, natomiast na Węgrzech i na Słowacji mimo wprowadzenia płatności z systemu JPO nastąpiło znaczne obniżenie wartości dodanej netto produkcji rolnej.

WYKRES 1

ZMIANY PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO, INNYCH DOTACJI I DOCHODÓW PRZEDSIĘBIORCY ROLNEGO WE WSZYSTKICH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH STOSUJĄCYCH SYSTEM JPO (WARTOŚCI PODANO W CENACH BIEŻĄCYCH)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rachunkowości gospodarczej dla rolnictwa (Eurostat).

**... LECZ ICH WPŁYW JEST ZRÓŻNICOWANY W ZALEŻNOŚCI OD WIELKOŚCI
I RODZAJU GOSPODARSTWA ORAZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO**

- 49.** Trybunał odnotowuje, że we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich stosujących system JPO system oparty na powierzchni²⁸ w połączeniu z dwoistą strukturą sektora rolnictwa spowodował szczególnie silną koncentrację płatności na dużych gospodarstwach, natomiast pomoc wypłacana mniejszym gospodarstwom była czasami bardzo niewielka²⁹. Wiele rolników wcale nie otrzymuje pomocy z systemu JPO, ponieważ kwalifikująca się powierzchnia ich gospodarstw jest zbyt mała. Koncentracja ta jest najbardziej widoczna w Bułgarii, gdzie w 2010 r. 2% gospodarstw otrzymało ponad połowę środków finansowych z puli krajowej przeznaczonej na JPO.
- 50.** W koncepcji pomocy z systemu JPO występuje wynikająca z jego charakteru sprzeczność, ponieważ pomoc ta z jednej strony ma być wsparciem dochodów indywidualnych, a z drugiej strony jej podział nie uwzględnia szczególnej sytuacji beneficjenta.
- 51.** Ogólnie w 2010 r. 98% beneficjentów systemu JPO otrzymało mniej niż 10 000 euro, co stanowi 49% łącznej wartości płatności. 0,2% beneficjentów otrzymało natomiast ponad 100 000 euro, co stanowi 24% łącznej wartości płatności.
- 52.** W przeciwieństwie do SPJ ramy prawne dotyczące systemu JPO nie zapewniają możliwości zróżnicowania płatności w obrębie danego państwa członkowskiego w taki sposób, aby lepiej uwzględnić potencjał rolniczy regionów lub kryteria środowiskowe. Sprawia to, że system JPO jest systemem prostym i łatwym do wdrożenia, lecz nie pozwala na ukierunkowanie płatności na konkretne potrzeby regionów.
- 53.** Trybunał ustalił, że na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji beneficjenci mogli uzyskać znaczne korzyści z tytułu płatności z systemu JPO, jeżeli dzierżawili lub kupowali grunty rolne bez podejmowania czynnej działalności rolniczej, gdyż nie muszą oni prowadzić konkretnej działalności na tych gruntach. W takich przypadkach płatności z systemu JPO nie przyczyniają się do osiągnięcia celu traktatowego, którym jest zwiększenie wydajności rolnictwa³⁰.

²⁸ Zob. pkt 8.

²⁹ Podział pomocy z systemu JPO przedstawiono w załączniku III.

³⁰ Art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

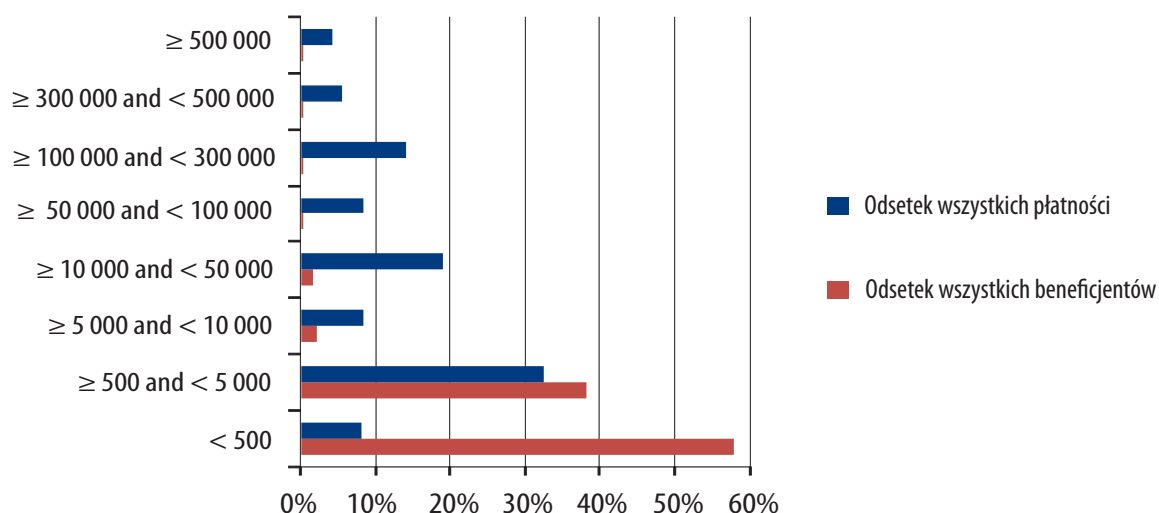
54. Wpływ pomocy z systemu JPO na dochody gospodarstw różni się również znacząco w zależności od rodzaju gospodarstwa. W szczególności wraz z przystąpieniem do UE w wielu nowych państwach członkowskich zdecydowanie obniżyła się produkcja zwierzęca, przy czym wielu hodowców zwierząt nie miało dostępu do pomocy z systemu JPO lub dostęp ten był bardzo ograniczony, ponieważ nie posiadali oni gruntów rolnych lub posiadali ich bardzo niewiele.

³¹ Art. 68 ust. 1 i art. 131 rozporządzenia (WE) nr 73/2009.

55. Możliwość dokonywania uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich pozwoliła nowym państwom członkowskim na uwzględnienie szczególnych potrzeb. Ponadto w 2009 r., w ramach oceny funkcjonowania WPR, Rada stworzyła państwom członkowskim możliwość wykorzystania części puli krajowej w systemie JPO w celu uwzględnienia konkretnych problemów, z którymi borykają się niektórzy rolnicy, np. na obszarach wrażliwych pod względem gospodarczym lub środowiskowym lub w celu wydatkowania środków na rodzaje rolnictwa wrażliwe pod względem gospodarczym³¹. Wszystkie skontrolowane nowe państwa członkowskie skorzystały z tej możliwości w taki czy inny sposób. Ponieważ jednak możliwość ta stała się dostępna dopiero od 2010 r., nie istnieje jeszcze ocena jej wpływu na dochody rolników.

WYKRES 2

PODZIAŁ WSPARCIA DOCHODÓW W RAMACH SYSTEMU JPO W 2010 R. (W EUR)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej dotyczących płatności (CATS).

WPŁYW PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO NA RESTRUKTURYZACJĘ I ZWIĘKSZENIE WYDAJNOŚCI GOSPODARSTW NIE ZOSTAŁ JESZCZE OCENIONY

- 56.** Poziom płatności z systemu JPO na hektar w nowych państwach członkowskich w swoim zamyśle miał nie stanowić przeszkody w niezbędnej restrukturyzacji sektora rolnictwa oraz nie miał doprowadzić do powstania znacznych dysproporcji w dochodach i zakłóceń społecznych w społecznościach wiejskich. Komisja zaznaczyła, że wprowadzenie płatności bezpośrednich na niskim poziomie przyczyniłoby się do ustabilizowania dochodów w rolnictwie bez szkody dla procesu restrukturyzacji³².
- 57.** Jednak Komisja nie przeanalizowała jeszcze wpływu pomocy z systemu JPO na restrukturyzację oraz wydajność i rentowność gospodarstw w nowych państwach członkowskich.

PROBLEMY STRUKTURALNE NADAL NIEKORZYSTNIE WPŁYWAJĄ NA DOCHODY GOSPODARSTW

- 58.** Różne badania oraz ustalenia własne Trybunału wskazują, że czynniki strukturalne, takie jak rozdrobnienie własności gruntów, niski poziom technologiczny gospodarstw, niewystarczające zdolności magazynowe, niedostatecznie rozwinięta infrastruktura do przetwarzania żywności, brak wykwalifikowanych pracowników lub trudny dostęp do finansowania, nie pozwalają na to, by pomoc z systemu JPO osiągnęła oczekiwany wpływ na modernizację i rentowność gospodarstw³³.

INNE CZYNNIKI ZMNIEJSZAJĄCE SKUTECZNOŚĆ PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO

- 59.** Skuteczność systemu JPO we wspieraniu dochodu gospodarstw rolnych może się zmniejszyć, jeżeli pomoc jest „kapitalizowana” w cenach gruntów lub ich dzierżawy. Oznacza to wyższe ceny gruntów lub wyższe opłaty za ich dzierżawę dla rolników, wyłącznie dlatego, że otrzymują oni wsparcie z systemu JPO. Sytuacja ta zmniejsza skuteczność wsparcia i może negatywnie wpływać na rentowność gospodarstw rolnych³⁴.

³² SEC(2002) 95 final z dnia 30 stycznia 2002 r.: *Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP* (Rozszerzenie i rozwój obszarów wiejskich – pomyślnie włączenie nowych państw członkowskich do WPR) (pkt 4.2).

³³ W przypadku **Węgier** zob. np. Udovecz, G., Popp, J., Potori, N., *Hungarian Agriculture under pressure for adjustment* (Konieczność dostosowania rolnictwa węgierskiego), Budapeszt, 2007 r. W 2009 r. potwierdziły się wyniki analizy z 2007 r. [Strategic dilemmas of Hungarian Agriculture and its chances on the market (Strategiczne dylematy rolnictwa węgierskiego i jego szanse na rynku), Budapeszt, 2009 r.], które wskazują na istnienie problemów strukturalnych i niewielką konkurencyjność węgierskiego sektora rolnictwa. W przypadku **Słowacji** zob. Božík, M. i in., *Economics of sustainable development in agriculture, food sector and rural areas in Slovak Republic* (Ekonomika zrównoważonego rozwoju w rolnictwie, sektorze spożywczym i na obszarach wiejskich w Republice Słowackiej), Bratysława, 2009 r. W **Rumunii**, w przypadku której nie istnieją szczegółowe oceny sytuacji rolnictwa, według władz krajowych czynnikami utrudniającymi wielu rolnikom uzyskiwanie wyższych dochodów z działalności rolniczej są: rozdrobniona własność gruntów, co utrudnia łączenie działek w większe jednostki produkcji, oraz problemy strukturalne w łańcuchu dostaw żywności (na przykład niedostatecznie rozwinięta infrastruktura przetwarzania żywności czy fakt, że podmioty zajmujące się handlem produktami spożywczymi w coraz mniejszym stopniu korzystają z produkcji krajowej).

³⁴ W ramach innej kontroli Trybunał zauważył już, że podobne skutki można było zaobserwować po wprowadzeniu systemu płatności jednolitych w UE-15, w szczególności w modelu regionalnym: sprawozdanie specjalne nr 5/2011.

60. Duże powierzchnie gruntów rolnych są dzierżawione w Bułgarii, na Węgrzech, na Słowacji, a także w niektórych regionach Polski i Rumunii³⁵. Komisja nie oceniła jeszcze szczegółowo wpływu wprowadzenia systemu JPO na ceny gruntów lub ich dzierżawy w nowych państwach członkowskich. Dostępne badania pokazują jednak statystycznie znaczący wpływ płatności z systemu JPO na ceny dzierżawy gruntów³⁶, chociaż rynki gruntów rolnych jeszcze nie w pełni funkcjonują we wszystkich nowych państwach członkowskich. Pełny wpływ płatności z systemu JPO na ceny gruntów i ich dzierżawy może zatem nie być jeszcze całkowicie widoczny³⁷.

³⁵ Na Słowacji w 2009 r. 82% powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo było dzierżawionych, natomiast w przypadku Rumunii najnowsze dostępne dane liczbowe (2007 r.) pokazują, że odsetek ten wynosi jedynie 17%.

³⁶ Węgierski Instytut Badań nad Ekonomiką Rolnictwa (RIAE) obliczył, że ze względu na wyższy odsetek dzierżawionych gruntów właściciele gruntów również w znacznym stopniu korzystają ze wsparcia i otrzymują 31% pomocy; Kovacs, G. i in., *The efficiency of agricultural subsidies* (Wydajność dotacji rolniczych), Budapeszt, 2008 r. Jest to zgodne z innym badaniem, które dotyczyło Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Litwy, Łotwy, Polski i Słowacji; Ciaian, P., Kancs, D., *The capitalisation of Area Payments into Farmland Rents: Theory and Evidence from the New EU Member States* (Kapitalizacja płatności obszarowych w opłatach za dzierżawę gruntów rolniczych – teoria i fakty z nowych państw członkowskich), Bruksela, 2009 r.

³⁷ Nadal istnieją ograniczenia krajowe w przypadku dzierżawy lub nabywania gruntów rolnych (Węgry, Słowacja, Polska i Rumunia), umowy dzierżawy czasami obowiązują przez bardzo długi czas (Słowacja), w związku z czym skutki przystąpienia do UE nie są jeszcze w pełni odzwierciedlone w cenach gruntów i opłatach za ich dzierżawę.

RAMKA 3

WPŁYW PŁATNOŚCI Z SYSTEMU JPO NA WARUNKI I CENY DZIERŻAWY

W Polsce i na Węgrzech Trybunał zaobserwował szczególnie silny wzrost cen dzierżawy gruntów państwowych o niskiej wartości rolniczej, takich jak marginalne użytki zielone. Przed 2004 r. hodowcy owiec tradycyjnie użytkujący te grunty nie uiszczali opłat za dzierżawę lub uiszczali opłaty bardzo niskie, ale wraz z wprowadzeniem systemu JPO popyt na tego rodzaju grunty wzrósł. Nie tłumaczy tego sytuacja na rynkach rolnych, lecz fakt, że płatności z systemu JPO, proporcjonalne do obszaru, gwarantują wysoki poziom pomocy w porównaniu z niską wartością produkcyjną gruntów. Władze zaczęły organizować przetargi publiczne na umowy dzierżawy, co spowodowało znacznie wyższe opłaty za dzierżawę, które miały wpływ na wszystkich rolników prowadzących działalność na tego rodzaju gruntach.

Na Węgrzech i w Rumunii Trybunał stwierdził istnienie umów dzierżawy, w których opłata za dzierżawę była bezpośrednio wyrażona jako odsetek wartości płatności z systemu JPO lub uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich, a zatem wzrastała proporcjonalnie do zmian wysokości tych płatności. Umowy dzierżawy mogą na przykład przewidywać płatność stałej ceny za hektar oraz 100% kwoty płatności z systemu JPO.

Trybunał zauważył również, że na Węgrzech dzierżawcy mogli podpisać lub przedłużyć umowy dzierżawy gruntów wyłącznie pod warunkiem nieodpłatnego scedowania uprawnień do płatności, które zostaną im przydzielone w przypadku wprowadzenia nowego systemu wsparcia w przyszłości, na właściciela gruntów.

BRAK PRZYGOTOWANIA DO WPROWADZENIA SYSTEMU WSPARCIA OPARTEGO NA UPRAWNIENIACH DO PŁATNOŚCI

- 61.** Początkowo system JPO miał funkcjonować tylko do momentu, w którym nowe państwa członkowskie będą w stanie skutecznie zarządzać płatnościami bezpośrednimi w takiej formie, w jakiej istniały one w UE-15, a najpóźniej do 2009 r.³⁸ W 2006 r. Rada przedłużyła możliwość stosowania systemu JPO do końca 2010 r.³⁹ W ramach oceny funkcjonowania WPR w 2008 r. Rada dodatkowo wydłużyła jednak okres przejściowy na wprowadzenie SPJ do końca 2013 r. Umożliwiło to państwom członkowskim wykorzystanie zalet prostego systemu, lecz nie zachęciło ich do przygotowania się do systemu opartego na uprawnieniach.
- 62.** Spośród skontrolowanych państw członkowskich jedynie Węgry podjęły konkretne kroki w celu zastąpienia systemu JPO systemem płatności jednolitych od 2009 r. Na podstawie orzeczenia węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego nie można było jednak zastosować konkretnego krajowego modelu wdrażania. Od tamtej pory władze krajowe nie podjęły żadnych dodatkowych inicjatyw w celu wprowadzenia SPJ.
- 63.** W październiku 2011 r. Komisja złożyła wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego nowe przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników⁴⁰. Zgodnie z tym wnioskiem system JPO i SPJ zostałyby zastąpione systemem płatności podstawowych od 2014 r. System ten nadal będzie oparty na uprawnieniach do płatności. Aby otrzymać płatności, rolnicy musieliby wówczas posiadać uprawnienia do płatności oraz deklarować kwalifikujące się hektary znajdujące się w ich posiadaniu. Zgodnie z systemem zarządzania dzielonego krajowe organy administracji musiałyby przydzielić rolnikom uprawnienia do płatności w 2014 r. i zarządzać nimi w latach następnych.

³⁸ Art. 143b ust. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001 (Dz.U. L 270 z 21.10.2003, s. 1).

³⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2006 z dnia 19 grudnia 2006 r. zmieniające i poprawiające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 384 z 29.12.2006, s. 8).

⁴⁰ COM(2011) 0625 final/2 z dnia 19 października 2011 r.

- 64.** Trybunał ustalił, że obecnie wiedza na temat systemów opartych na uprawnieniach do płatności bezpośrednich wśród krajowych organów administracji i rolników jest bardzo niewielka. Ani Komisja, ani władze krajowe nie przygotowywały aktywnie organów administracji oraz rolników do przejścia na system oparty na uprawnieniach. W momencie kontroli w 2011 r. władze polskie dopiero zaczęły zapoznawać się z pomocą opartą na uprawnieniach (obecnie SPJ) na szczeblu centralnym, lecz nie podjęły kroków w kierunku systematycznego identyfikowania technicznych wymogów zarządzania takim systemem po 2013 r. Władze bułgarskie przygotowywały ocenę skutków przejścia na SPJ dla administracji i rolników. W Rumunii władze rozpoczęły w marcu 2012 r. dwustronne dyskusje z przedstawicielami Komisji i podjęły konsultacje z rolnikami. Na Słowacji od 2009 r. władze jedynie przeprowadziły analizę finansowych skutków przejścia na SPJ, lecz postanowiły nadal stosować system JPO do 2013 r.
- 65.** Gdy SPJ był wprowadzany w państwach członkowskich UE-15, krajowe organy administracji miały co najmniej 20 miesięcy na przygotowanie przejścia z pomocy powiązanej z wielkością produkcji na nowy system. W swoich sprawozdaniach rocznych za lata budżetowe 2006 i 2007 Trybunał przedstawił jednak uchybienia we wdrażaniu systemu opartego na uprawnieniach, który czasami powodował znaczne opóźnienia w płatnościach dla rolników⁴¹. Trybunał dostrzega zatem ryzyko, że niedostateczne przygotowanie do wprowadzenia pomocy opartej na uprawnieniach spowodowałoby podobne trudności w państwach członkowskich stosujących system JPO.

⁴¹ Zob. sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2006, pkt 5.33–5.38, sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007, pkt 5.14, 5.21–5.25.

WNIOSKI I ZALECENIA

- 66.** System JPO jest systemem prostym w zarządzaniu, który umożliwił nowym państwom członkowskim wspieranie dochodów rolników po przystąpieniu tych państw do UE w 2004 r. i 2007 r. Jako system płatności niezależnych od produkcji rolnej z wyprzedzeniem uwzględniał on również założenia reformy WPR z 2003 r., które polegały na zwiększeniu ukierunkowania rolników na rynek z jednoczesnym uzależnieniem płatności od przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności.
- 67.** Koncepcja i szczegółowe wdrażanie systemu JPO przez państwa członkowskie spowodowały jednak powstanie wielu wątpliwości co do docelowych beneficjentów pomocy, identyfikacji kwalifikujących się obszarów i podziału wsparcia między rolników. Podobnie jak w przypadku SPJ, podział pomocy między rolników opiera się na powierzchni gospodarstw i nie odzwierciedla szczególnych regionalnych cech działalności rolniczej ani wkładu rolników w produkcję dóbr publicznych. Wpływ systemu JPO na restrukturyzację sektora rolnictwa nie został jeszcze oceniony, a utrzymujące się problemy strukturalne nadal negatywnie wpływają na dochody wielu rolników. Ponadto państwa członkowskie stosujące obecnie system JPO nie były jeszcze przygotowane do wprowadzenia systemu wsparcia dochodów opartego na uprawnieniach po 2013 r. W związku z tym zachęca się Radę i Parlament do rozważenia – w kontekście przygotowań do zbliżającej się reformy WPR – zmiany wskazanych elementów z uwzględnieniem poniższych zaleceń.

BENEFICJENCI, KWALIFIKUJĄCE SIĘ GRUNTY I DZIAŁALNOŚĆ ROLNICZA

- 68.** W swoim sprawozdaniu w sprawie SPJ Trybunał odnotował, że definicja „rolników” jest nieprecyzyjna, a pomoc wypłacana jest na rzecz beneficjentów nieprowadzących działalności rolniczej lub prowadzących ją jedynie w marginalnym wymiarze. Wyniki obecnej kontroli pozwalają na wyciągnięcie takich samych wniosków w przypadku systemu JPO. Ponadto w niektórych z tych państw członkowskich pomoc z systemu JPO była legalnie wypłacana również podmiotom publicznym zarządzającym gruntami państwowymi, które nie prowadziły innej działalności rolniczej (i wspierała dochód tych podmiotów).
- 69.** Państwa członkowskie stosujące system JPO nie określiły precyzyjnie powierzchni kwalifikujących się gruntów, a płatności były dokonywane z tytułu nieużytkowanych działek lub gruntów przeznaczonych na działalność pozarolniczą.

ZALECENIE 1

Trybunał ponownie zaleca, aby wsparcie dochodów rolników było skierowane do rolników czynnych zawodowo, którzy prowadzą konkretną i regularną działalność rolniczą. W szczególności należy wykluczyć możliwość korzystania ze wsparcia z systemu JPO w przypadku podmiotów publicznych zarządzających gruntami państwowymi i nieprowadzących innej działalności rolniczej.

ZALECENIE 2

Należy jasno zdefiniować kwalifikowalność gruntów do przyznania pomocy i ograniczyć ją do działek, na których zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska wymagają prowadzenia konkretnej i regularnej działalności rolniczej. W przypadku wprowadzenia pomocy opartej na uprawnieniach uprawnienia do płatności powinny zostać przyznane wyłącznie w związku z takimi działkami.

PODZIAŁ POMOCY Z SYSTEMU JPO

- 70.** Podział pomocy z systemu JPO opiera się w swej istocie na powierzchni uprawianych działek rolnych znajdujących się w posiadaniu rolników bez uwzględnienia szczególnych regionalnych cech działalności rolniczej i wkładu rolników w produkcję dóbr publicznych.
- 71.** Ze względu na dwoistą strukturę rolnictwa w większości nowych państw członkowskich zdecydowana większość rolników otrzymuje tylko bardzo niewielkie kwoty pomocy, natomiast do niewielkiej liczby dużych beneficjentów trafia jej większość.

ZALECENIE 3

Należy dążyć do większej równowagi w podziale pomocy między rolników, albo poprzez wprowadzenie limitów wysokości indywidualnych płatności, albo poprzez uwzględnienie szczególnej sytuacji gospodarstw w poszczególnych regionach.

ROLA POMOCY Z SYSTEMU JPO W RESTRUKTURYZACJI SEKTORA ROLNICTWA

- 72.** Od przystąpienia nowych państw członkowskich w latach 2004 i 2007 następował coroczny wzrost poziomu wsparcia i tendencja ta utrzyma się odpowiednio do roku 2013 lub 2016. Wpływ wywierany przez obecny poziom pomocy i jej przyszły wzrost na restrukturyzację sektora rolnictwa i wydajność gospodarstw nie jest jednak jeszcze znany.

PROBLEMY STRUKTURALNE NIEKORZYSTNIE WPŁYWAJĄ NA DOCHODY GOSPODARSTW

- 73.** Problemy strukturalne utrzymujące się w gospodarce rolnej państw członkowskich stosujących system JPO mogą w perspektywie długoterminowej wpłynąć na skuteczność i wydajność płatności bezpośrednich.

KAPITALIZACJA CZĘŚCI POMOCY W CENACH GRUNTÓW I ICH DZIERŻAWY

- 74.** Ponieważ pomoc z systemu JPO jest ściśle powiązana z obszarem znajdującym się w posiadaniu rolnika, może ona powodować wzrost cen gruntów i ich dzierżawy, a tym samym zmniejszać skuteczność pomocy.

ZALECENIE 4

Komisja powinna przeanalizować, w jakim stopniu na skuteczność i wydajność płatności bezpośrednich niekorzystny wpływ wywierają problemy strukturalne i ceny gruntów. Na podstawie takiej analizy Komisja powinna rozważyć działania uzupełniające ukierunkowane na restrukturyzację sektora rolnictwa i zwiększenie jego konkurencyjności.

PRZEJŚCIOWY CHARAKTER SYSTEMU JPO I PRZYGOTOWANIE DO WPROWADZENIA POMOCY OPARTEJ NA UPRAWNIENIACH

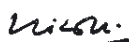
- 75.** System JPO jest określony jako system przejściowy, który ma zostać zastąpiony nowym systemem opartym na uprawnieniach. Większość państw członkowskich stosujących system JPO nie przygotowała się jednak do wprowadzenia tego rodzaju systemu. Doświadczenie w zakresie wprowadzania SPJ w państwach członkowskich UE-15 pokazuje, że wdrożenie pomocy opartej na uprawnieniach spowodowało znaczne opóźnienia w płatnościach dla rolników.

ZALECENIE 5

Komisja powinna aktywnie wspierać państwa członkowskie i ściślej monitorować ich przygotowania do wprowadzenia przyszłego systemu opartego na uprawnieniach. W szczególności powinna ona pomóc państwom członkowskim w identyfikacji najważniejszych wymogów dla organów administracji krajowej i rolników.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Ioannis SARMAS, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 października 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

PORÓWNANIE SYSTEMU JPO I SYSTEMU PŁATNOŚCI JEDNOLITYCH (SPJ)

Zarówno system JPO, jak i SPJ mają na celu zapewnienie wsparcia dochodów rolników. W obu przypadkach obszary gruntów rolnych stanowiące podstawę płatności muszą znajdować się w posiadaniu rolnika w określonym dniu w każdym roku, za który przyznawana jest pomoc, oraz muszą być utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska (zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009).

Między SPJ a systemem JPO występują jednak dwie główne różnice:

a) Uprawnienia do płatności

W SPJ wysokość pomocy ustalana jest na podstawie dwóch zestawów wymogów: (i) liczby kwalifikujących się hektarów znajdujących się w posiadaniu rolnika **oraz** (ii) wartości posiadanych uprawnień do płatności. Uprawnienia do płatności dają prawo do uzyskania stałej kwoty pomocy na hektar. W większości przypadków wartość każdego uprawnienia do płatności odzwierciedla wartość pomocy bezpośredniej przyznanej w historycznym okresie referencyjnym. Uprawnienia do płatności mogą być przedmiotem handlu niezależnie od gruntów.

Pomoc z systemu JPO jest natomiast ustalana jako płatność zryczałtowana na hektar obliczana corocznie przez podzielenie krajowej puli środków finansowych przez powierzchnię gruntów wykorzystywanych rolniczo w danym państwie członkowskim, przy czym nie istnieją uprawnienia do płatności.

b) Definicja kwalifikujących się gruntów rolnych: zasady dobrej kultury rolnej (GAC) oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (DKR)

W SPJ płatności dokonywane są w związku z użytkami rolnymi danego gospodarstwa, które są wykorzystywane do działalności rolniczej (co obejmuje utrzymywanie ich w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska).

W systemie JPO kwalifikującymi się użytkami rolnymi są natomiast obszary, które są faktycznie użytkowane i które w dniu 30 czerwca 2003 r. były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej (GAC). Koncepcja GAC nie została doprecyzowana w rozporządzeniu. Ze względów praktycznych była ona stosowana jedynie w momencie przystąpienia jako sposób wykluczenia z powierzchni gruntów wykorzystywanych rolniczo działek, które były pozostawione odłogiem w czerwcu 2003 r., oraz uniemożliwienia rolnikom występowania o pomoc w związku z takimi gruntami, które przywróciłiby oni pod uprawy **po** tej dacie. Jest to zatem koncepcja wyłącznie historyczna, która nie służy już celom praktycznym z dwoma wyjątkami wymienionymi poniżej.

W przypadku Bułgarii i Rumunii w akcie przystąpienia nie wymieniono terminu 30 czerwca 2003 r. i zasady dobrej kultury rolnej muszą być przestrzegane w każdym roku.

Normy GAC zostały określone wyłącznie w Bułgarii. W Rumunii władze nie określiły zasad dobrej kultury rolnej, co spowodowało, że nieużytkowane obszary nie zostały wyłączone z użytków rolnych.

Ze względów praktycznych stosowaną koncepcją jest obecnie DKR, ponieważ rolnicy muszą wywiązać się z zobowiązań w zakresie DKR, aby mieć prawo do pełnej wypłaty pomocy z SPJ lub systemu JPO.

WSPARCIE DOCHODÓW WYPŁACONE Z SYSTEMU JPO W LATACH BUDŻETOWYCH 2005–2011

(w mln EUR)

Rok budżetowy	Bulgaria	Republika Czeska	Estonia	Cypr	Łotwa	Litwa	Węgry	Polska	Rumunia	Słowacja	OGÓŁEM
2005	0,0	212,4	21,2	7,9	25,1	81,8	316,0	702,0	0,0	82,8	1 449,2
2006	0,0	255,5	27,8	13,6	38,4	103,3	373,4	807,1	0,0	102,2	1 721,3
2007	0,0	309,6	35,1	16,9	48,4	128,2	445,4	977,3	0,0	122,0	2 082,9
2008	166,3	354,7	40,5	19,4	55,5	146,3	508,3	1 123,9	420,1	139,5	2 974,5
2009	208,5	437,3	50,6	24,6	69,5	183,5	639,4	1 401,6	528,8	179,7	3 723,5
2010	272,1	517,0	60,6	28,7	83,6	220,1	771,1	1 671,6	611,0	225,2	4 461,0
2011	289,7	580,6	70,5	29,9	95,1	261,1	831,7	1 962,5	698,5	264,8	5 084,4
OGÓŁEM	936,6	2 667,1	306,3	141,0	415,6	1 124,3	3 885,3	8 646,0	2 258,4	1 116,2	21 496,8

Źródło: Sprawozdania roczne EFRG za lata budżetowe 2005–2011.

PODZIAŁ WSPARCIA DOCHODÓW W RAMACH SYSTEMU JPO (W ROKU KAMPANII 2010)

Roczna wypłata wsparcia z systemu JPO (w EUR)	Liczba beneficjentów	Bułgaria	Republika Czeska	Estonia	Cypr	Łotwa	Litwa	Węgry	Polska	Rumunia	Słowacja
< 500	1 761 219	63 377	3 822	5 662	22 373	33 144	92 613	58 940	520 945	954 443	5 900
≥ 500 i < 5 000	1 164 925	21 359	12 724	8 167	8 779	29 128	68 918	94 003	801 055	114 179	6 613
≥ 5 000 i < 10 000	62 135	2 608	3 174	908	598	1 522	4 773	11 170	30 515	6 055	812
≥ 10 000 i < 50 000	46 706	2 952	3 776	1 101	420	1 174	3 348	11 469	13 450	7 699	1 317
≥ 50 000 i < 100 000	6 060	862	818	164	17	132	259	1 031	1 267	1 125	385
≥ 100 000 i < 300 000	4 396	529	1 170	90	4	45	145	771	566	440	636
≥ 300 000 i < 500 000	746	26	303	6	0	2	10	184	56	30	129
≥ 500 000	287	15	105	0	0	0	2	77	20	21	47
OGÓŁEM	3 046 474	91 728	25 892	16 098	32 191	65 147	170 068	177 645	1 367 874	1 083 992	15 839

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji Europejskiej dotyczących płatności (CAITS).

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I.

Jako system przejściowy SAPS został opracowany zgodnie z tymi samymi zasadami, którymi kierowano się przy opracowywaniu SPJ, nie przewidziano w nim jednak uprawnień do płatności. Pierwotnie zakładano, że okres przejściowy zakończy się z końcem 2006 r., ale ostatecznie wprowadzono również możliwość jego przedłużenia o kolejne dwa lata, tj. najpóźniej do końca 2008 r., na wniosek nowych państw członkowskich. W międzyczasie okres ten został przedłużony do końca 2013 r.

W założeniu SAPS miał pełnić rolę „uproszczonego systemu”, pozwalającego nowym państwom członkowskim zarządzać płatnościami bezpośrednimi z zastosowaniem prostszych zasad.

IV.

Komisja odnosi się do tej kwestii we wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR do 2020 r. (definicja czynnego zawodowo rolnika).

SAPS jest systemem niezwiązanym z wielkością produkcji i dlatego nie wiąże się z jakimikolwiek wymogami dotyczącymi osiągnięcia określonej wielkości produkcji. Każdy rolnik otrzymujący wsparcie musi jednak prowadzić jakąś działalność rolniczą. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 oznacza to, że rolnik musi co najmniej zapewnić utrzymanie swoich gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. W tym kontekście nie można uznać, że dany rolnik nie prowadzi żadnej działalności rolniczej wyłącznie z uwagi na fakt, że nie utrzymuje określonego poziomu produkcji.

Od 2010 r. państwa członkowskie mają możliwość wyłączenia z systemu dopłat bezpośrednich osób fizycznych lub prawnych, których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej.

ODPOWIEDZI KOMISJI

V.

Komisja przyjmuje do wiadomości ustalenie Trybunału dotyczące identyfikacji kwalifikowalnych działek. Należy jednak zauważyć, że w momencie ustanawiania swoich systemów identyfikacji działek rolnych nowe państwa członkowskie korzystały z najlepszych dostępnych informacji. Komisja wspierała nowe państwa członkowskie w podejmowanych przez nie wysiłkach na rzecz poprawy jakości informacji zamieszczanych w systemach identyfikacji działek rolnych, przeprowadzając wizyty kontrolne i opracowując plany działań. Definicja gruntów kwalifikowalnych do objęcia ich SAPS zobowiązuje nowe państwa członkowskie do wyłączenia nieużytkowanych gruntów rolnych (gruntów, na których z różnych względów – np. ekonomicznych lub społecznych – nie prowadzi się upraw) z systemu dopłat.

W każdym przypadku, gdy w ramach przeprowadzanych audytów Komisja stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczenia rachunków.

VI.

Jeżeli chodzi o SPJ, nie istnieje powiązanie ilościowe między wsparciem udzielanym w ramach SAPS a kosztami poniesionymi w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, w tym w związku z dostarczaniem podstawowych dóbr publicznych. SAPS obejmuje opartą na wielkości obszaru, zryczałtowaną płatność, której głównym celem jest zapewnienie wsparcia podstawowego dochodu. Dzięki nałożeniu zobowiązania do utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska SAPS przyczynia się do ochrony zasobów naturalnych, zapewniając tym samym dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo. W szczególności zwrócono na to uwagę w analizie dotyczącej dóbr publicznych przeprowadzonej przez Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska (IEEP)¹.

Sytuacja związana z rozmiarami gospodarstw rolnych w UE-12 jest bardzo różnorodna. Ponieważ SAPS jest płatnością opartą na wielkości obszaru, duże gospodarstwa rolne otrzymują płatności w wyższej kwocie. Ponadto przy przyznawaniu uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich oraz wsparcia specjalnego nowe państwa członkowskie brały pod uwagę określone problemy zidentyfikowane odpowiednio we wrażliwych sektorach i regionach.

We wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR do 2020 r. uznano konieczność wprowadzenia definicji czynnego zawodowo rolnika, a także definicji pojęcia redystrybucji wsparcia między państwami członkowskimi a rolnikami.

¹ Cooper, T., Hart, K. i Baldock, D. (2009) *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union, Report for DG Agriculture and Rural Development* (Dostarczanie podstawowych dóbr publicznych poprzez rolnictwo w Unii Europejskiej, sprawozdanie przygotowane dla DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich), nr zlecenia 30-CE-0233091/00-28, Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska, Londyn.

VII.

Regionalizacja płatności w ramach SAPS nie jest możliwa, ponieważ SAPS stanowi system przejściowy, stosowany do momentu wprowadzenia płatności regionalnych w ramach SPJ. W związku z tym, jeżeli dane państwo członkowskie chciałoby zróżnicować wysokość płatności w różnych regionach, mogłoby to zrobić, wprowadzając SPJ lub – począwszy od 2010 r. – stosując wsparcie specjalne przewidziane w art. 131 rozporządzenia (WE) nr 73/2009. Poza tym można również skorzystać ze środków wsparcia dla regionów w niekorzystnym położeniu przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich (płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania).

VIII.

Wysokość płatności bezpośrednich w państwach członkowskich stanowi rezultat kompromisu politycznego, który został jednak wypracowany na podstawie wyraźnie określonych kryteriów oraz historycznych okresów odniesienia. Wprowadzenie płatności SAPS zaproponowano właśnie po to, aby uniknąć zakłóceń między różnymi sektorami gospodarki.

Komisja na bieżąco analizuje instrumenty WPR, w szczególności poprzez przeprowadzanie ocen polityki. Jeżeli chodzi o płatności bezpośrednie, ocena różnych rodzajów wywieranego przez nie wpływu została podzielona tematycznie. W 2011 r. opublikowano wyniki oceny wpływu wsparcia bezpośredniego na poziom dochodów²; obecnie prowadzona jest również ocena dotycząca skutków strukturalnych wynikających ze stosowania wsparcia bezpośredniego. Oczekuje się, że wyniki tej oceny zostaną opublikowane na koniec drugiego półrocza 2013 r. Ponieważ SAPS stanowi odstępstwo od SPJ, w ramach wspomnianej oceny jego wpływ jest analizowany w połączeniu z wpływem SPJ.

IX.

Kapitalizacja wsparcia w cenach gruntów w modelu regionalnym SPJ lub w ramach SAPS może być faktycznie wyższa niż w modelu historycznym. Funkcjonowanie rynków gruntów w państwach członkowskich UE na skutek środków zastosowanych w ramach WPR zostało ocenione w analizie zamówionej przez służby Komisji³. W porównaniu z innymi czynnikami kształtującymi poziom cen gruntów, wpływ dotacji w ramach WPR należy jednak uznać za stosunkowo niewielki. Ponadto nie musi to wcale przekładać się na wzrost kapitalizacji w porównaniu z obowiązującymi w przeszłości formami wsparcia powiązanymi z wielkością produkcji.

² http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/income/index_en.htm

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

ODPOWIEDZI KOMISJI

X.

Zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 SAPS musi być dostępny do dnia 31 grudnia 2013 r. Oznacza to, że po wprowadzeniu nowej WPR SAPS przestanie istnieć, a nowe państwa członkowskie wiedziały o tym fakcie już od stycznia 2009 r., gdy opublikowano przedmiotowe rozporządzenie.

Każdego roku nowe państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wprowadzeniu standardowego systemu (SPJ); Komisja zorganizowała szereg konsultacji technicznych poświęconych tej kwestii z udziałem niektórych zainteresowanych nowych państw członkowskich. Odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny zalet i wad takiej decyzji spoczywa jednak na danym państwie członkowskim. Struktura społeczności rolniczej w poszczególnych państwach członkowskich oraz potencjał administracyjny państw członkowskich znacznie się różnią.

XI. Zbiorcza odpowiedź dotycząca pkt 1 i 2

Kryteria takie jak *konkretna i regularna działalność rolnicza* mogą przyczynić się do powiązania poziomu wsparcia z wielkością produkcji osiąganą przez beneficjenta podlegającego zobowiązaniu do osiągnięcia pewnej wielkości produkcji, co nie byłoby zgodne ani z celami WPR w zakresie dążenia do zwiększenia orientacji pro-rynkowej dzięki wprowadzeniu płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji, ani z warunkami kategorii zielonej WTO. Ponadto dywersyfikacja działalności stanowi cenne rozwiązanie alternatywne wobec ograniczonych możliwości wzrostu w sektorze rolnym.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009) uprawnienie do otrzymywania płatności bezpośrednich przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność rolniczą. Państwa członkowskie mogą jednak ograniczyć dostęp do płatności bezpośrednich, stosując przepisy art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia. Ponadto należy wspomnieć, że obowiązek ustanowienia minimalnego wymogu w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska spoczywa na państwach członkowskich.

Komisja odniosła się do tej kwestii we wnioskach dotyczących WPR do 2020 r., ustanawiając definicję czynnego zawodowo rolnika oraz działalności rolniczej⁴.

⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, odpowiednio art. 9 i art. 4.

XI. Odpowiedź dotycząca pkt 3

Wnioski ustawodawcze Komisji mają na celu zapewnienie większej równowagi w podziale pomocy poprzez szereg środków, takich jak stopniowe zmniejszanie i ustalanie maksymalnego pułapu płatności bezpośrednich, regionalne przydzielanie pułapów krajowych, konwergencja wartości uprawnień do płatności oraz ustanowienie programu wsparcia dla drobnych producentów rolnych. W ramach nowej polityki wszystkie państwa członkowskie (w tym państwa obecnie korzystające z SAPS) będą miały możliwość przeprowadzenia regionalizacji płatności, biorąc pod uwagę odpowiednie właściwości agronomiczne i ekonomiczne oraz regionalny potencjał rolny.

XI. Odpowiedź dotycząca pkt 4

Kwestia ta została poddana analizie w badaniu dotyczącym funkcjonowania rynków gruntów⁵ oraz w ocenie skutków przeprowadzonej w ramach dokonywania przeglądu WPR⁶; kolejne badanie dotyczące czynników rynkowych jest obecnie przeprowadzane w ramach 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego⁷.

Dzięki zapewnieniu skutecznego instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo dochodów i minimalną stabilność przychodów wsparcie w ramach SAPS pomaga rolnikom ograniczyć negatywny wpływ takich czynników strukturalnych.

XI. Odpowiedź dotycząca pkt 5

Odpowiedzialność za podjęcie decyzji o wdrażaniu SPJ, jak również odpowiedzialność za zwrócenie się do Komisji o zorganizowanie konsultacji w tym zakresie, spoczywa na państwach członkowskich. W razie potrzeby i na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego służby Komisji mogą wziąć udział w takich konsultacjach i udzielić odpowiedniego wsparcia. Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady pomocniczości i w związku z tym nie może wkraczać w zakres kompetencji zarezerwowanych dla państw członkowskich.

⁵ *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy* [pl. Badanie dotyczące funkcjonowania rynków gruntów podlegających wpływowi środków stosowanych w ramach wspólnej polityki rolnej w państwach członkowskich UE], sprawozdanie końcowe, listopad 2008 r., http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

⁶ *CAP Health Check – Impact Assessment Note N° 1* (Przegląd WPR – Ocena skutków, Nota nr 1), http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf

⁷ *Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States* (Analiza porównawcza rynków czynników produkcji rolnej w państwach członkowskich), http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201. Realizacja projektu dotyczącego rynków czynników produkcji rozpoczęła się w dniu 1 września 2010 r. i ma się zakończyć w dniu 31 sierpnia 2013 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

WSTĘP

7.

Zgodnie z postanowieniami traktatu o przystąpieniu nowe państwa członkowskie mogły korzystać z SAPS do końca 2006 r. z możliwością dwukrotnego przedłużenia tego terminu o jeden rok (do końca 2008 r.) na wniosek nowego państwa członkowskiego.

UWAGI

20.

Do otrzymywania wsparcia kwalifikują się wyłącznie ci rolnicy, którzy spełniają kryteria określone w definicji ustanowionej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 (osoby prowadzące działalność rolniczą). Definicja ta odzwierciedla charakter systemu polegający na niezwiązaniu pomocy z wielkością produkcji, jak również cel, którym jest wspieranie prorynkowej orientacji rolników przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z zasadami kategorii zielonej WTO. Jako kryteriów kwalifikowalności nie należy wykorzystywać zobowiązania do osiągnięcia pewnej wielkości produkcji ani powiązania z czynnikami produkcyjnymi.

Niemniej jednak właściciele gruntów nieprowadzący działalności rolniczej oraz osoby niebędące rolnikami nie kwalifikują się do otrzymywania płatności.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na sytuację rolników, których aktywność ogranicza się wyłącznie do przestrzegania zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i którzy w związku z tym prowadzą działalność rolniczą jedynie w ograniczonym zakresie. Należy jednak przypomnieć, że państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia minimalnych wymagań w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Komisja odniosła się do tej kwestii we wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR do 2020 r., przedstawiając propozycję definicji czynnego zawodowo rolnika.

W każdym przypadku, gdy w ramach przeprowadzanych audytów Komisja stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczenia rachunków.

21.

Państwa członkowskie muszą ocenić, czy charakterystyka użytkowania danych gruntów nie wyklucza możliwości ich wykorzystywania do celów rolniczych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami UE (art. 2 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 73/2009) wspomnianych wcześniej przykładowych beneficjentów uznaje się za rolników, o ile prowadzą oni działalność rolniczą. Rolnicy ci są uprawnieni do otrzymywania płatności w ramach SAPS pod warunkiem, że spełniają odpowiednie warunki kwalifikowalności.

Niemniej jednak zgodnie z art. 28 ust. 2 rozporządzenia 73/2009 państwa członkowskie mogą wyłączyć z systemu płatności SAPS rolników prowadzących działalność rolniczą na nieznacznej skale.

W każdym przypadku, gdy w ramach przeprowadzanych audytów Komisja stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczenia rachunków.

22.

Definicja działalności rolniczej odzwierciedla cel, którym jest wspieranie prorynkowej orientacji rolników przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z zasadami kategorii zielonej opracowanej przez Światową Organizację Handlu (WTO). SAPS nie jest związany z wielkością produkcji i jest zgodny z zasadami kategorii zielonej WTO, dlatego nie można narzucać kryteriów kwalifikowalności w postaci zobowiązania do osiągnięcia pewnej wielkości produkcji ani powiązania z czynnikami produkcyjnymi. W tym kontekście rolnicy mogą podjąć decyzję o „utrzymywaniu gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”, rezygnując z wytwarzania produktów rolnych.

Głównym celem wprowadzenia wsparcia niezwiązanego z wielkością produkcji jest orientacja prorynkowa, a w ujęciu ogólnym rolnicy jako przedsiębiorcy czynnie prowadzą działalność rolniczą, aby uzyskać dochód ze sprzedaży swoich produktów oraz ewentualnie z tytułu prowadzenia innej działalności. W przypadku niepokrycia kosztów zmiennych podjęcie decyzji o zaprzestaniu produkcji jest również zachowaniem prorynkowym.

Komisja jest jednak zdania, że większość gruntów rolnych objętych SAPS jest wykorzystywana do celów związanych z produkcją rolną, a grunty należące do beneficjentów prowadzących działalność rolniczą w ograniczonym zakresie stanowią tylko niewielki odsetek całkowitego obszaru objętego SAPS.

Zob. również odpowiedź Komisji dotyczącą pkt 20.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Ramka 1

Komisja odnosi się do tej kwestii we wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR do 2020 r., ustanawiając definicję czynnego zawodowo rolnika.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009) uprawnienie do otrzymywania płatności bezpośrednich przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność rolniczą. Państwa członkowskie mogą jednak ograniczyć dostęp do płatności bezpośrednich, stosując przepisy art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia. Ponadto należy wspomnieć, że obowiązek ustanowienia minimalnego wymogu w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska spoczywa na państwach członkowskich.

W każdym przypadku, gdy w ramach przeprowadzanych audytów Komisja stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczenia rachunków.

23.

Podczas dyskusji na temat dalszego ukierunkowywania wsparcia, prowadzonych w ramach przeglądu WPR, Rada stwierdziła, że zgodnie z zasadą pomocniczości oraz szczególnymi uwarunkowaniami gospodarczymi występującymi w państwach członkowskich państwom tym należy zapewnić pewien margines elastyczności przy ustalaniu, które parametry powinny zostać wzięte pod uwagę przy korzystaniu z takiej możliwości (mającej na celu wyłączenie z systemu dopłat bezpośrednich osób fizycznych lub prawnych, „których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej”). Kwestia ta została omówiona szerzej we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących WPR do 2020 r., w których przedstawiono definicję czynnego zawodowo rolnika.

24.

Wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych oznacza całkowitą powierzchnię zajmowaną przez grunty orne, trwałe użytki zielone, uprawy trwałe oraz ogrody przydomowe, określoną przez Komisję do celów statystycznych. Zgodnie z tą definicją, jeżeli na obszarze danego gruntu rolnego zaprzestano prowadzenia upraw z jakiegokolwiek powodu (ekonomicznego, społecznego), grunt taki zostaje włączony do kategorii „pozostałych gruntów” i uznany za niekwalifikowalny do objęcia go SAPS. Odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny w kwestii tego, czy charakterystyka użytkowania danych gruntów nie wyklucza możliwości ich wykorzystywania do celów rolniczych, spoczywa na państwach członkowskich.

W każdym przypadku, gdy w ramach przeprowadzanych audytów Komisja stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczenia rachunków.

28.

W przypadku Bułgarii i Rumunii zrezygnowano ze stosowania historycznego odniesienia do gruntów, które były utrzymywane w „dobrej kulturze rolnej”, z uwagi na specyficzną strukturę sektorów rolniczych w tych państwach przed ich przystąpieniem do UE. W dniu przystąpienia do UE na znacznej części gruntów rolnych w tych państwach z różnych względów (rozdrobnienie działek, brak pewności w kwestii tytułu własności, niedobór kapitału) wciąż nie prowadzono żadnych upraw. W związku z tym postanowiono, że obowiązek utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej będzie stosowany w ujęciu rocznym.

ODPOWIEDZI KOMISJI

Zbiorcza odpowiedź dotycząca pkt 30–32

W momencie ustanawiania swoich systemów identyfikacji działek rolnych nowe państwa członkowskie korzystały z najlepszych dostępnych informacji. W ramach audytów przeprowadzonych przez Komisję w 2004 r. stwierdzono, że zasadniczo można uznać, iż systemy identyfikacji działek rolnych na Słowacji, w Polsce i na Węgrzech funkcjonują w prawidłowy sposób. Mimo że informacje dotyczące kwalifikowalnych powierzchni użytków rolnych zarejestrowane w systemie identyfikacji działek rolnych nie zawsze były w pełni precyzyjne, Komisja wspierała nowe państwa członkowskie w podejmowanych przez nie wysiłkach na rzecz poprawy jakości informacji zamieszczanych w systemach identyfikacji działek rolnych, przeprowadzając wizyty kontrolne i nadzorując wdrażanie planów działań w Bułgarii i Rumunii.

33.

Powierzchnia użytków rolnych zatwierdzona przez Komisję do objęcia jej SAPS odpowiada powierzchni wyznaczonej przez nowe państwo członkowskie (przy pomocy obiektywnych kryteriów) przed jego przystąpieniem do UE jako potencjalnie kwalifikowalny obszar, którego będzie dotyczył wniosek. System identyfikacji działek rolnych zawiera informacje na temat całkowitej powierzchni użytków rolnych; jednak wnioski ostatecznie składane przez rolników nie zawsze obejmują całość tego obszaru (z różnych powodów, związanych np. z procesem zwrotu ziemi, rozdrobnieniem działek, kwestią dostępności gruntów itp.). W związku z tym powierzchnia obszaru zatwierdzonego przez Komisję może być mniejsza niż całkowita powierzchnia użytków rolnych zarejestrowana w systemie identyfikacji działek rolnych.

34.

Istnieje możliwość wyjaśnienia rozbieżności między danymi dotyczącymi powierzchni użytków rolnych objętych SAPS przedstawionymi w załączniku VIII rozporządzenia (WE) nr 1121/2009 a maksymalną powierzchnią kwalifikowalną do objęcia SAPS zarejestrowaną w systemie identyfikacji działek rolnych. W związku z tym Komisja uznała, że zwrócenie się do państw członkowskich o zbadanie tej rozbieżności nie jest konieczne.

Zob. również odpowiedź dotyczącą pkt 33.

35. Zbiorcza odpowiedź dotycząca lit. a) i b)

Stosowanie współczynnika redukcji należy postrzegać jako standardowy mechanizm pozwalający zapobiec przekroczeniu pułapów budżetowych. W kwestii tej nie występuje żaden element niepewności, ponieważ państwa członkowskie mogą z wyprzedzeniem przekazać rolnikom informacje dotyczące maksymalnej kwoty płatności na hektar, która będzie im przysługiwać z tytułu SAPS (= podział dostępnej alokacji budżetowej oraz wielkość powierzchni użytków rolnych objętych SAPS wskazana w załączniku VIII do rozporządzenia (WE) nr 1121/2009), a także szacunkowej wartości potencjalnego współczynnika redukcji obliczonej na podstawie danych zawartych we wnioskach o przyznanie pomocy.

38.

Komisja przeanalizowała wszystkie złożone wnioski dotyczące zmiany wielkości powierzchni użytków rolnych, biorąc pod uwagę istniejące kryteria obiektywne (np. rozmiar gospodarstwa rolnego, doświadczenia związane ze składaniem wniosków o przyznanie pomocy we wcześniejszych latach, aktualizacja systemu identyfikacji działek rolnych itp.). Długoletnie doświadczenie w składaniu wniosków o przyznanie pomocy uznaje się za jedno z kryteriów obiektywnych.

W 2005 r. władze Republiki Słowackiej zwróciły się o zmianę wielkości powierzchni użytków rolnych na podstawie wniosku o przyznanie pomocy w ramach SAPS wyłącznie w odniesieniu do 2004 r. (dane obejmujące okres jednego roku). Komisja uznała, że wniosek ten nie został odpowiednio uzasadniony, biorąc pod uwagę specyficzną sytuację utrzymującą się w Republice Słowackiej w omawianym okresie (spory dotyczące prawa własności do gruntów) oraz niewielkie doświadczenie związane z korzystaniem z SAPS. W listopadzie 2008 r. Republika Słowacka ponownie przedłożyła jednak swój wniosek o dostosowanie wielkości powierzchni użytków rolnych, opierając się na czteroletnim doświadczeniu w składaniu wniosków o przyznanie pomocy w ramach SAPS; wniosek ten został przyjęty przez Komisję.

39.

Pozostawienie gruntów odłogiem stanowi jeden z powodów uznania gruntów za niekwalifikowalne. W ramach przeprowadzanych audytów Komisja regularnie stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, a w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczania rachunków.

40.

W odniesieniu do nieprawidłowości wykrytych w ramach audytu podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczania rachunków.

ODPOWIEDZI KOMISJI

41.

Audyty przeprowadzone przez Komisję na Węgrzech potwierdziły, że jakość systemu identyfikacji działek rolnych uległa poprawie na przestrzeni ostatnich lat.

W odniesieniu do Rumunii w 2012 r. Komisja, opierając się na wynikach audytów przeprowadzonych w 2011 r., podjęła decyzję o uchyleniu swojego zastrzeżenia dotyczącego systemu identyfikacji działek rolnych z uwagi na fakt, że rumuński plan działań został ukończony i prawidłowo wdrożony, a w roku składania wniosków obejmującym 2011 r. jakość funkcjonowania systemu została uznana za wystarczającą. Audyt wdrażania zmienionego systemu identyfikacji działek rolnych zostanie przeprowadzony w ramach standardowego programu audytu w 2012 r.

Bułgaria opracowała szczegółowy plan działań w zakresie systemu identyfikacji działek rolnych i zgodnie z planem zakończyła jego wdrażanie w listopadzie 2011 r. Chociaż w wyniku przeprowadzonych audytów (koniec 2011 r. / początek 2012 r.) uznano, że podjęte działania były odpowiednie, Komisja nie jest jednak jeszcze całkowicie przekonana, że nowe elementy będą funkcjonowały prawidłowo w kontekście obsługi wniosków za 2012 r. W rezultacie odpowiednie zastrzeżenie nie zostało uchylone⁸.

42.

W odniesieniu do wszelkich wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczania rachunków.

43.

W niektórych określonych przypadkach kwestia kwalifikowalności gruntów do objęcia ich systemem płatności bezpośrednich może nie być tak oczywista. W związku z tym Komisja opracowała kwestionariusz oraz dokument konsultacyjny zawierający informacje na temat wymiany poglądów z państwami członkowskimi. W dokumencie konsultacyjnym (DS/2010/04 rev1) podkreślono (na podstawie informacji przedstawionych w kwestionariuszu oraz przeprowadzonych dyskusji), że kwalifikowalność obszarów „w większości przypadków nie podlega wątpliwości, a ewentualna ocena nie stanowi problemu ani dla kontrolerów, ani dla rolników”.

⁸ Roczne sprawozdanie z działalności za 2011 r., http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2011.pdf, s. 75.

Decyzja rolnika dotycząca tego, czy kontynuować produkcję na kwalifikowalnych hektarach, czy też tylko utrzymywać obszar w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, powinna być podyktowana warunkami rynkowymi, nie zaś możliwością uzyskania wsparcia. Definicja norm krajowych ustanowiona przez państwa członkowskie nie musi konieczności nakładać na rolnika obowiązku prowadzenia działalności zmierzającej do utrzymania lub zwiększenia produkcji rolnej. Zgodnie z definicją Eurostatu grunty pozostawione odłogiem nie wchodziły w skład wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych. Definicja czynnego zawodowo rolnika przedstawiona we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących WPR do 2020 r. pozwoli w lepszy sposób ukierunkować przyznawaną pomoc.

Ramka 2

Zgodnie z art. 143b ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 (art. 124 rozporządzenia (WE) nr 73/2009) powierzchnia użytków rolnych nowego państwa członkowskiego objętych SAPS stanowi część jego wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej, bez względu na to, czy użytki te były wykorzystywane do produkcji, oraz, w stosownych przypadkach, dostosowane zgodnie z obiektywnymi kryteriami ustanowionymi przez Bułgarię lub Rumunię po zatwierdzeniu przez Komisję. W przypadku Bułgarii krajowe kryteria utrzymywania pastwisk w dobrej kulturze rolnej dotyczyły tego, czy dane grunty nadają się do prowadzenia na nich wypasu. W związku z tym każdy grunt utrzymywany w dobrej kulturze rolnej w Bułgarii należy uznać za kwalifikowalny do objęcia go SAPS.

Władze rumuńskie opracowały wytyczne w zakresie klasyfikowania gruntów pozostawionych odłogiem. Ponadto w ramach rumuńskiego planu działań władze rumuńskie skontrolowały ponad 11 000 działek referencyjnych, co do których istniało podejrzenie, że zostały pozostawione odłogiem, w celu zweryfikowania warunków ich kwalifikowalności.

W ramach przeprowadzanych audytów Komisja regularnie stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, a w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczania rachunków.

44.

SAPS obejmuje opartą na wielkości obszaru, zryczałtowaną płatność, której głównym celem jest zapewnienie wsparcia podstawowego dochodu.

ODPOWIEDZI KOMISJI

46.

Wzrost mierzony w rocznych jednostkach pracy wynikał nie tylko z wyższych cen i faktu przyznania wsparcia publicznego, ale również ze zmniejszenia siły roboczej w omawianym okresie.

47.

Aby uzyskać pełny obraz sytuacji, przy ocenianiu wpływu płatności w ramach SAPS należy wziąć pod uwagę również wielkość przychodów rynkowych.

48.

W 2004 r., tj. w roku, w którym SAPS został wprowadzony, zaobserwowano wzrost wartości dodanej netto nie tylko w UE-10, ale również w UE-15. W późniejszym okresie wysokość wartości dodanej netto ulegała wahaniom bez wyraźnego związku z procesem wdrażania SAPS.

49.

SAPS został opracowany jako system pomocy obszarowej, w ramach którego rolnik nie jest zobowiązany do przedstawienia oświadczenia o wysokości uzyskiwanych dochodów. Wysokość kwoty finansowej jest proporcjonalna do liczby kwalifikowalnych hektarów. Ponadto nowe państwa członkowskie mogą skierować wsparcie do konkretnych grup rolników/sektorów, stosując uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie (oraz wsparcie specjalne). We wnioskach ustawodawczych dotyczących WPR do 2020 r. odniesiono się również do kwestii związanej z wysokością dochodów uzyskiwanych przez drobnych producentów rolnych.

Wnioski ustawodawcze Komisji dotyczące WPR do 2020 r. uwzględniają element umożliwiający stopniowe zmniejszanie oraz ustalenie maksymalnego pułapu płatności bezpośrednich, co pozwoli ograniczyć kwotę płatności wypłacanych na rzecz rolników.

50.

Dostosowanie poziomu wsparcia np. do poziomu dochodów uzyskiwanych przez rolników w ramach systemu niezwiązanego z wielkością produkcji utrudniłoby osiągnięcie celu polegającego na zachęceniu rolników do przyjęcia bardziej prorynkowej orientacji. Ponieważ poziom dochodów jest ściśle związany z poziomem i rodzajem produkcji, zapewnienie zgodności z zasadami kategorii zielonej opracowanej przez Światową Organizację Handlu (WTO) również nie byłoby możliwe.

Komisja przyznaje jednak, że należy zwiększyć poziom ukierunkowania wsparcia podzielonego między rolników, i dlatego kwestia ta stanowi zasadniczy element wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących WPR do 2020 r., w których zwraca się uwagę np. na młodych rolników, drobnych producentów rolnych, obszary o ograniczeniach naturalnych itp.

51.

Sytuacja w UE-12 jest bardzo różnorodna. Ponieważ SAPS jest płatnością obszarową, gospodarstwa o dużej powierzchni w ujęciu hektarowym otrzymują płatności w wyższej kwocie, choć duża powierzchnia nie zawsze idzie w parze z wysokim poziomem produkcji.

Efekt redystrybucji jest dostrzegalny nawet w przypadku tych SPJ, w ramach których⁹ pomoc niezwiązaną z poziomem produkcji przyznaje się 82% beneficjentów otrzymujących mniej niż 10 000 EUR, co stanowi zaledwie 24% łącznej wartości płatności.

Duże spółdzielnie składające się z wielu mniejszych gospodarstw rolnych stanowią często zaledwie 0,2% całkowitej liczby beneficjentów.

Rada uzgodniła, że modulacja (stopniowe zmniejszanie kwoty płatności bezpośrednich) może zostać zastosowana w odniesieniu do nowych państw członkowskich wyłącznie w przypadku, gdy poziom płatności bezpośrednich w tych państwach jest co najmniej równy poziomowi płatności bezpośrednich w pozostałych państwach członkowskich.

Kwestia opracowania odpowiedniego schematu podziału pomocy pomiędzy gospodarstwa rolne o różnych rozmiarach została poruszona we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących WPR do 2020 r., w których zaproponowano stopniowe zmniejszanie i ustalenie maksymalnego pułapu płatności oraz przedstawiono szczególny program dla drobnych producentów rolnych.

52.

W celu zachowania przejrzystości systemu przeprowadzenie jego regionalizacji w ramach SAPS nie jest możliwe. Nowe państwa członkowskie mogą jednak przyznawać uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie na zasadzie sektorowej w charakterze rekompensaty z tytułu stopniowego wprowadzania płatności. Stosowanie tego narzędzia w połączeniu ze wsparciem przewidzianym w art. 131 (wsparcie specjalne) pozwala odnieść się do konkretnych potrzeb rolników prowadzących działalność we wrażliwych sektorach (np. hodowców zwierząt niedysponujących powierzchnią użytków rolnych). Poza SAPS rolnicy prowadzący działalność na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania mogą korzystać również ze wsparcia przyznanego w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich (płatności ONW).

⁹ Dane CATS z 2010 r.

ODPOWIEDZI KOMISJI

53.

SAPS jest systemem niezwiązanym z wielkością produkcji i dlatego nie wiąże się z nałożeniem jakiegokolwiek wymogu dotyczącego osiągnięcia określonej wielkości produkcji. W tym kontekście nie można uznać, że dany rolnik nie prowadzi żadnej działalności rolniczej wyłącznie z uwagi na fakt, że nie utrzymuje określonego poziomu produkcji. Każdy rolnik otrzymujący wsparcie jest jednak zobowiązany do prowadzenia działalności rolniczej, co oznacza, że musi co najmniej zapewnić utrzymanie swoich gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Nawet jeżeli dana działalność rolnicza ogranicza się wyłącznie do utrzymywania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, SAPS przyczynia się do ochrony zasobów naturalnych, zapewniając tym samym dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo. W tym kontekście uznanie wielkości produkcji rolnej za jedno z kryteriów byłoby nieuprawnione, ponieważ stałoby w sprzeczności z charakterem systemu polegającym na niezwiązaniu płatności z wielkością produkcji i byłoby niezgodne z warunkami kategorii zielonej WTO.

Do kwestii tej odniesiono się podczas przeglądu WPR, wprowadzając art. 28 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009. Tym samym państwa członkowskie uzyskały możliwość wyłączenia z systemu dopłat bezpośrednich tych beneficjentów, których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej lub którzy nie prowadzą żadnej działalności rolniczej. Kwestia ta została omówiona szerzej we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących WPR do 2020 r., w których przedstawiono definicję czynnego zawodowo rolnika.

54.

Nowe państwa członkowskie mogą przyznawać uzupełniające krajowe płatności bezpośrednie na zasadzie sektorowej w charakterze rekompensaty z tytułu stopniowego wprowadzania płatności. Stosowanie tego narzędzia w połączeniu ze wsparciem przewidzianym w art. 131 (wsparcie specjalne) pozwala odnieść się do konkretnych potrzeb rolników prowadzących działalność we wrażliwych sektorach (np. hodowców zwierząt niedysponujących powierzchnią użytków rolnych).

55.

W planie oceny opracowanym przez DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich przewiduje się, że środki stosowane na mocy art. 68 zostaną poddane ocenie w latach 2013–2014. Dzięki temu Komisja będzie mogła zapoznać się z pełnym zestawem danych dotyczących wdrażania, w tym ze sprawozdaniem, które państwa członkowskie są zobowiązane złożyć do dnia 1 października 2012 r., oraz ustosunkować się do zmian wprowadzonych przez państwa członkowskie w dniu 1 sierpnia 2011 r.

Komisja przypomina, że art. 68 pozwala również państwom członkowskim przeznaczyć część puli finansowej przysługującej im w ramach SAPS na cele związane z przyznawaniem wsparcia specjalnego poprzez wdrożenie ośmiu innych kategorii środków.

57.

Komisja na bieżąco analizuje instrumenty WPR, w szczególności poprzez przeprowadzanie ocen narzędzi kształtowania polityki. Jeżeli chodzi o płatności bezpośrednie, ocena różnych rodzajów wywieranego przez nie wpływu została podzielona tematycznie.

Ocena dotycząca wpływu wsparcia bezpośredniego na poziom dochodów została opublikowana w 2011 r.; Komisja prowadzi obecnie zewnętrzną ocenę dotyczącą skutków strukturalnych wynikających ze stosowania wsparcia bezpośredniego, w ramach której zbada wpływ systemów wsparcia bezpośredniego, w tym SAPS, na różne aspekty związane ze strukturą gospodarstw rolnych¹⁰. Zakończenie oceny zostało zaplanowane na jesień 2013 r.

Ponieważ SAPS stanowi system przejściowy wobec SPJ, w ramach tych ocen jego wpływ jest analizowany w połączeniu z wpływem SPJ.

58.

Poza SAPS rolnicy mogą korzystać również z innych instrumentów WPR, takich jak wsparcie rozwoju obszarów wiejskich oraz system doradztwa rolniczego, co ułatwia rozwiązywanie większości problemów wskazanych przez Trybunał. Środki te są opracowywane i wybierane przez państwa członkowskie z szerokiego zakresu możliwych rozwiązań i mają na celu zaspokojenie ich potrzeb w zakresie unowocześniania gospodarstw rolnych, szkolenia pracowników itp. Jeżeli chodzi o samą politykę gruntową oraz kwestie związane z prawami własności do gruntów i rozdrobnieniem działek, możliwości podjęcia działań przez Komisję są ograniczone, ponieważ obszary te nie wchodzą w zakres przysługujących jej kompetencji.

Dzięki zapewnieniu skutecznego instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo dochodów i minimalną stabilność przychodów wsparcie w ramach SAPS pomaga rolnikom ograniczyć negatywny wpływ takich czynników strukturalnych.

¹⁰ Ocena będzie dotyczyła w szczególności wpływu wsparcia bezpośredniego na strukturę gospodarstw rolnych (ich rozmiar, liczbę, użytkowanie gruntów, liczbę zwierząt gospodarskich), kwestie związane z utrzymaniem działalności rolniczej na terenach marginalnych, siłę roboczą, kapitał oraz strategię biznesowe gospodarstw rolnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

59.

Komisja nie podziela w pełni opinii Trybunału. Wyniki zewnętrznego badania dotyczącego rynków gruntów wskazują, że poziom kapitalizacji różni się w poszczególnych państwach i regionach z uwagi na różnice w strukturze odpowiednich rynków gruntów. Ponieważ efekt „dopłaty” oddziałuje nie tylko na cenę nakładów, ale również na cenę produkcji, jego wpływ na rentowność działalności rolniczej jest niejednorodny i trudny do oszacowania.

Jeżeli pomoc udzielana w ramach SAPS jest kapitalizowana w cenach gruntów, a rolnik jest ich właścicielem, każda kapitalizacja SAPS bezpośrednio zwiększa wartość jego aktywów. Natomiast jeżeli rolnik jest dzierżawcą gruntów, płatności w ramach SAPS wyrównują wszelką kapitalizację z tytułu dzierżawy, co w najlepszym przypadku doprowadzi do powstania identycznej sytuacji jak ta, która zaistniałaby w przypadku niezastosowania SAPS. Ponadto należy przypomnieć, że wiele podmiotów oddających swoje grunty w dzierżawę to rolnicy.

60.

Komisja zbadała wpływ wsparcia na ceny gruntów (z inicjatywy Komisji zlecono przeprowadzenie szeregu analiz w tym zakresie, takich jak m.in. ocena skutków w ramach przeglądu WPR, ocena skutków dotycząca wniosków związanych z WPR do 2020 r. oraz zewnętrzne badanie rynku gruntów w UE).

Kapitalizacja wsparcia w cenach gruntów w modelu regionalnym SPJ lub w ramach SAPS może być faktycznie wyższa niż w modelu historycznym. Kwestia ta została oceniona w szczególności w ramach badania zleconego przez służby Komisji¹¹. W porównaniu z innymi czynnikami kształtującymi poziom cen gruntów wpływ dotacji w ramach WPR należy jednak uznać za stosunkowo niewielki. W rzeczywistości zmiany cen gruntów wynikają ze złożonych współzależności istniejących między różnymi czynnikami wpływu, a system wsparcia rolnictwa stanowi zaledwie jeden z nich. Ponadto nie musi to wcale przekładać się na wzrost kapitalizacji w porównaniu z obowiązującymi w przeszłości formami wsparcia powiązanymi z wielkością produkcji. Dlatego przy formułowaniu wniosków dotyczących dokładnego wpływu SAPS na ceny gruntów rolnych należy zachować ostrożność.

Ramka 3

Kształtowanie polityki gruntowej nie wchodzi w zakres kompetencji UE. Ponadto Komisja nie jest uprawniona do ingerowania w treść prywatnych umów zawartych po przeprowadzeniu negocjacji między rolnikami a właścicielami gruntów.

¹¹ *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy* (Badanie dotyczące funkcjonowania rynków gruntów podlegających wpływowi środków stosowanych w ramach wspólnej polityki rolnej w państwach członkowskich UE), 2008 r., http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

61.

Okres obowiązywania SAPS został przedłużony na wniosek nowych państw członkowskich złożony na szczelbu politycznym.

Zgodnie z postanowieniami traktatu o przystąpieniu nowe państwa członkowskie mogły korzystać z SAPS do końca 2006 r. z możliwością dwukrotnego przedłużenia tego terminu o jeden rok (do końca 2008 r.) po złożeniu przez nowe państwa członkowskie odpowiedniego wniosku na szczelbu politycznym.

Zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 SAPS musi być dostępny do dnia 31 grudnia 2013 r. Oznacza to, że po wprowadzeniu nowej WPR SAPS przestanie istnieć, a nowe państwa członkowskie wiedziały o tym fakcie już od stycznia 2009 r., gdy opublikowano przedmiotowe rozporządzenie.

64.

SAPS nie był nigdy przedstawiany jako stały system, lecz jako odstępstwo od ogólnego systemu UE, z którego nowe państwa członkowskie mogą korzystać do momentu objęcia ich SPJ.

Każdego roku nowe państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o rezygnacji ze stosowania SAPS, wprowadzając standardowy system stosowany w UE. Komisja przeprowadziła szereg dyskusji i konsultacji technicznych z władzami nowych państw członkowskich, które rozważały możliwość wprowadzenia SPJ w przeszłości. Odpowiedzialność za przeprowadzenie oceny zalet i wad takiej decyzji o zakończeniu stosowania SAPS oraz za ustanowienie odpowiednich struktur administracyjnych zgodnie z odpowiednimi przepisami UE spoczywa jednak na nowych państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 122 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 SAPS musi być dostępny do dnia 31 grudnia 2013 r. Oznacza to, że po wprowadzeniu nowej WPR SAPS przestanie istnieć, a nowe państwa członkowskie wiedziały o tym fakcie już od stycznia 2009 r., gdy opublikowano przedmiotowe rozporządzenie.

65.

Odpowiedzialność za podjęcie decyzji o wdrażaniu SPJ we właściwym czasie spoczywa na państwach członkowskich.

Zob. również odpowiedź dotyczącą pkt 64.

ODPOWIEDZI KOMISJI

67.

Podział wsparcia przyznawanego w ramach SAPS między rolników odzwierciedla parametry strukturalne gospodarstw rolnych i jest proporcjonalny do wkładu rolników w utrzymywanie danego obszaru w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska, przyczyniając się tym samym do ochrony zasobów naturalnych oraz zapewnia dostarczanie dóbr publicznych przez rolnictwo.

Jeżeli chodzi o SPJ, nie istnieje powiązanie ilościowe między wsparciem udzielanym w ramach SAPS a kosztami poniesionymi w związku z prowadzeniem działalności rolniczej, w tym w związku z dostarczaniem podstawowych dóbr publicznych.

Państwa członkowskie, które chciały zróżnicować wysokość płatności w różnych regionach, mogły to zrobić, wprowadzając SPJ lub – począwszy od 2010 r. – stosując wsparcie specjalne. Poza tym można również skorzystać ze środków wsparcia dla regionów w niekorzystnym położeniu przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich (płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania).

Dzięki zapewnieniu skutecznego instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo dochodów i minimalną stabilność przychodów wsparcie w ramach SAPS pomaga rolnikom ograniczyć negatywny wpływ takich czynników strukturalnych.

Ocena dotycząca wpływu wsparcia bezpośredniego na poziom dochodów została opublikowana w 2011 r.; Komisja prowadzi obecnie zewnętrzną ocenę dotyczącą skutków strukturalnych wynikających ze stosowania wsparcia bezpośredniego, w ramach której zbada wpływ systemów wsparcia bezpośredniego, w tym SAPS, na różne aspekty związane ze strukturą gospodarstw rolnych.

Każdego roku nowe państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wprowadzeniu standardowego systemu (SPJ); Komisja zorganizowała szereg konsultacji technicznych poświęconych tej kwestii z udziałem niektórych zainteresowanych nowych państw członkowskich. W razie potrzeby i na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego służby Komisji mogą wziąć udział w takich konsultacjach i udzielić odpowiedniego wsparcia.

68.

Definicja działalności rolniczej odzwierciedla cel, którym jest wspieranie prorynkowej orientacji rolników przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z zasadami kategorii zielonej WTO. SAPS nie jest związany z wielkością produkcji i jest zgodny z zasadami kategorii zielonej WTO, dlatego nie można narzucać kryteriów kwalifikowalności w postaci zobowiązania do osiągnięcia pewnej wielkości produkcji ani powiązania z czynnikami produkcyjnymi. W tym kontekście rolnicy mogą podjąć decyzję o „utrzymywaniu gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”, rezygnując z wytwarzania produktów rolnych.

Głównym celem wprowadzenia wsparcia niezwiązanego z wielkością produkcji jest orientacja prorynkowa, a w ujęciu ogólnym rolnicy jako przedsiębiorcy czynnie prowadzą działalność rolniczą, aby uzyskać dochód ze sprzedaży swoich produktów oraz ewentualnie z tytułu prowadzenia innej działalności. W przypadku niepokrycia kosztów zmiennych podjęcie decyzji o zaprzestaniu produkcji jest również zachowaniem prorynkowym.

Komisja jest jednak zdania, że większość gruntów rolnych objętych SAPS jest wykorzystywana do celów związanych z produkcją rolną, a grunty należące do beneficjentów prowadzących działalność rolniczą w ograniczonym zakresie stanowią tylko niewielki odsetek całkowitego obszaru objętego SAPS.

Podczas dyskusji na temat dalszego ukierunkowywania wsparcia prowadzonych w ramach przeglądu WPR Rada stwierdziła, że – zgodnie z zasadą pomocniczości oraz szczególnymi uwarunkowaniami gospodarczymi występującymi w państwach członkowskich – państwom tym należy zapewnić pewien margines elastyczności przy ustalaniu, które parametry powinny zostać wzięte pod uwagę przy korzystaniu z takiej możliwości (mającej na celu wyłączenie z systemu dopłat bezpośrednich osób fizycznych lub prawnych, „których główna działalność gospodarcza lub przedmiot działalności nie polegają na prowadzeniu działalności rolniczej”). Kwestia ta została omówiona szerzej we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących WPR do 2020 r., w których przedstawiono definicję czynnego zawodowo rolnika.

ODPOWIEDZI KOMISJI

69.

W ramach przeprowadzanych audytów Komisja regularnie stwierdza, że w systemach identyfikacji działek rolnych figurują niekwalifikowalne grunty, a w odniesieniu do wykrytych nieprawidłowości podejmuje się działania następcze w ramach procedury rozliczania rachunków.

Zbiorcza odpowiedź dotycząca zaleceń 1 i 2

Kryteria takie jak „konkretna i regularna działalność rolnicza” mogą przyczynić się do powiązania poziomu wsparcia z wielkością produkcji osiąganą przez beneficjenta podlegającego zobowiązaniu do osiągnięcia pewnej wielkości produkcji, co nie byłoby zgodne ani z celami WPR w zakresie dążenia do zwiększenia orientacji pro-rynkowej dzięki wprowadzeniu płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji, ani z warunkami kategorii zielonej WTO. Ponadto dywersyfikacja działalności stanowi cenne rozwiązanie alternatywne wobec ograniczonych możliwości wzrostu w sektorze rolnym.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 2 rozporządzenia (WE) nr 73/2009) uprawnienie do otrzymywania płatności bezpośrednich przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej prowadzącej działalność rolniczą. Państwa członkowskie mogą jednak ograniczyć dostęp do płatności bezpośrednich, stosując przepisy art. 28 ust. 2 tego rozporządzenia. Ponadto należy wspomnieć, że obowiązek ustanowienia minimalnego wymogu w zakresie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska spoczywa na państwach członkowskich.

Komisja odniosła się do tej kwestii we wnioskach dotyczących WPR do 2020 r., ustanawiając definicję czynnego zawodowo rolnika oraz działalności rolniczej.

70.

Regionalizacja płatności w ramach SAPS nie jest możliwa, ponieważ SAPS stanowi system przejściowy, stosowany do momentu wprowadzenia płatności regionalnych w ramach SPJ. W związku z tym, jeżeli dane państwo członkowskie chciałoby zróżnicować wysokość płatności w różnych regionach, mogłoby to zrobić, wprowadzając SPJ lub – począwszy od 2010 r. – stosując wsparcie specjalne przewidziane w art. 131 rozporządzenia (WE) nr 73/2009. Poza tym można również skorzystać ze środków wsparcia dla regionów w niekorzystnym położeniu przewidzianych w programach rozwoju obszarów wiejskich (płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania).

71.

Zob. odpowiedź dotyczącą zalecenia 3.

Zalecenie 3

Wnioski ustawodawcze Komisji mają na celu zapewnienie większej równowagi w podziale pomocy poprzez szereg środków, takich jak stopniowe zmniejszanie i ustalanie maksymalnego pułapu płatności bezpośrednich, regionalne przydzielanie pułapów krajowych, konwergencja wartości uprawnień do płatności oraz ustanowienie programu wsparcia dla drobnych producentów rolnych. W ramach nowej polityki wszystkie państwa członkowskie (w tym państwa obecnie korzystające z SAPS) będą miały możliwość przeprowadzenia regionalizacji płatności, biorąc pod uwagę odpowiednie właściwości agronomiczne i ekonomiczne oraz regionalny potencjał rolny.

72.

Ocena dotycząca wpływu wsparcia bezpośredniego na poziom dochodów została opublikowana w 2011 r.; Komisja prowadzi obecnie zewnętrzną ocenę dotyczącą skutków strukturalnych wynikających ze stosowania wsparcia bezpośredniego, w ramach której zbada wpływ systemów wsparcia bezpośredniego, w tym SAPS, na różne aspekty związane ze strukturą gospodarstw rolnych¹². Zakończenie oceny zostało zaplanowane na jesień 2013 r.

73.

Dzięki zapewnieniu skutecznego instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo dochodów i minimalną stabilność przychodów wsparcie w ramach SAPS pomaga rolnikom ograniczyć negatywny wpływ takich czynników strukturalnych.

¹² Ocena będzie dotyczyła w szczególności wpływu wsparcia bezpośredniego na strukturę gospodarstw rolnych (ich rozmiar, liczbę, użytkowanie gruntów, liczbę zwierząt gospodarskich), kwestie związane z utrzymaniem działalności rolniczej na terenach marginalnych, siłę roboczą, kapitał oraz strategie biznesowe gospodarstw rolnych.

ODPOWIEDZI KOMISJI

74.

Jeżeli pomoc udzielana w ramach SAPS jest kapitalizowana w cenach gruntów, a rolnik jest ich właścicielem, każda kapitalizacja SAPS bezpośrednio zwiększa wartość jego aktywów. Natomiast jeżeli rolnik jest dzierżawcą gruntów, płatności w ramach SAPS wyrównują wszelką kapitalizację z tytułu dzierżawy, co w najlepszym przypadku doprowadzi do powstania identycznej sytuacji jak ta, która zaistniałaby w przypadku niezastosowania SAPS. Ponadto należy przypomnieć, że wiele podmiotów oddających swoje grunty w dzierżawę to rolnicy.

Zalecenie 4

Kwestia dotycząca cen gruntów została poddana analizie w badaniu dotyczącym funkcjonowania rynków gruntów¹³ oraz w ocenie skutków przeprowadzonej w ramach dokonywania przeglądu WPR¹⁴; kolejne badanie dotyczące czynników rynkowych jest obecnie przeprowadzane w ramach 7. programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego¹⁵. Ponadto Komisja prowadzi obecnie ocenę dotyczącą wpływu wsparcia bezpośredniego na strukturę gospodarstw rolnych.

Jeżeli chodzi o oferowane narzędzia, wsparcie w ramach SAPS pomaga rolnikom ograniczyć negatywny wpływ słabości strukturalnych dzięki zapewnieniu skutecznego instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo dochodów i minimalną stabilność przychodów. Poza SAPS rolnicy mogą korzystać również z innych instrumentów WPR, takich jak wsparcie rozwoju obszarów wiejskich oraz system doradztwa rolniczego, co ułatwia rozwiązanie większości problemów wskazanych przez Trybunał. Środki te są opracowywane i wybierane przez państwa członkowskie z szerokiego zakresu możliwych rozwiązań i mają na celu zaspokojenie ich potrzeb w zakresie unowocześniania gospodarstw rolnych, szkolenia pracowników itp.

Wsparcie w ramach SAPS pomaga rolnikom ograniczyć negatywny wpływ takich czynników strukturalnych.

¹³ *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy* (Badanie dotyczące funkcjonowania rynków gruntów podlegających wpływowi środków stosowanych w ramach wspólnej polityki rolnej w państwach członkowskich UE), sprawozdanie końcowe, listopad 2008 r., http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/landmarkets/index_en.htm

¹⁴ *CAP Health Check – Impact Assessment Note N° 1* (Przegląd WPR – Ocena skutków, Nota nr 1), http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/ia_annex/c1_en.pdf

¹⁵ *Comparative Analysis of Factor Markets for Agriculture across the Member States* (Analiza porównawcza rynków czynników produkcji rolnej w państwach członkowskich), http://cordis.europa.eu/search/index.cfm?fuseaction=proj.document&PJ_RCN=11351201

75.

Odpowiedzialność za podjęcie decyzji o wdrażaniu SPJ, jak również odpowiedzialność za zwrócenie się do Komisji o zorganizowanie konsultacji w tym zakresie, spoczywa na państwach członkowskich. W razie potrzeby i na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego służby Komisji mogą wziąć udział w takich konsultacjach i udzielić odpowiedniego wsparcia. Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady pomocniczości i w związku z tym nie może wkraczać w zakres kompetencji zarezerwowanych dla państw członkowskich.

Zob. również odpowiedź dotyczącą zalecenia 5.

Zalecenie 5

Odpowiedzialność za podjęcie decyzji o wdrażaniu SPJ, jak również odpowiedzialność za zwrócenie się do Komisji o zorganizowanie konsultacji w tym zakresie, spoczywa na państwach członkowskich. W razie potrzeby i na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego służby Komisji mogą wziąć udział w takich konsultacjach i udzielić odpowiedniego wsparcia. Komisja jest zobowiązana do przestrzegania zasady pomocniczości i w związku z tym nie może wkraczać w zakres kompetencji zarezerwowanych dla państw członkowskich.

Europejski Trybunał Obrachunkowy

Sprawozdanie specjalne nr 16/2012

Skuteczność systemu jednolitej płatności obszarowej jako systemu przejściowego mającego na celu wsparcie rolników w nowych państwach członkowskich

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej

2012 — 51 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-932-2

doi:10.2865/30243

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- w przedstawicielstwach i delegaturach Unii Europejskiej (dane kontaktowe można uzyskać pod adresem <http://ec.europa.eu> lub wysyłając faks pod numer +352 2929-42758)

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje (np. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, zbiory orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej):

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

SYSTEM JEDNOLITEJ PŁATNOŚCI OBSZAROWEJ JEST UPROSZCZONYM PRZEJŚCIOWYM SYSTEMEM WSPARCIA DOCHODÓW SKIEROWANYM DO ROLNIKÓW W NOWYCH PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH. TRYBUNAŁ ZAUWAŻA, ŻE PŁATNOŚCI BYŁY TAKŻE DOKONYWANE NA RZEC BENEFICJENTÓW NIEZAJMUJĄCYCH SIĘ ROLNICTWEM LUB ZAJMUJĄCYCH SIĘ ROLNICTWEM JEDYNIEM MARGINALNIE, LUB ŻE BYŁY ONE DOKONYWANE Z TYTUŁU NIEUŻYTKOWANYCH DZIAŁEK LUB GRUNTÓW PRZEZNACZONYCH NA DZIAŁALNOŚĆ POZAROLNICZĄ. PONIEWAŻ POMOC ROZDZIELANA JEST NA PODSTAWIE POWIERZCHNI DZIAŁEK ROLNYCH ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W POSIADANIU ROLNIKÓW, WSPARCIE JEST SKONCENTROWANE NA MAŁEJ LICZBIE DUŻYCH GOSPODARSTW ROLNYCH, A POMOC Z SYSTEMU JPO MOŻE PROWADZIĆ DO WZROSTU CEN GRUNTÓW I ICH DZIERŻAWY. UTRZYMUJĄCE SIĘ PROBLEMY STRUKTURALNE ORAZ ROSNĄCE CENY GRUNTÓW MOGĄ NEGATYWNIE WPŁYNAĆ NA SKUTECZNOŚĆ I WYDAJNOŚĆ WSPARCIA. TRYBUNAŁ ZALECA KIEROWANIE WSPARCIA DO ROLNIKÓW CZYNNYCH ZAWODOWO, KTÓRZY PROWADZĄ KONKRETNĄ I REGULARNĄ DZIAŁALNOŚĆ ROLNICZĄ, ORAZ DĄŻENIE DO WIĘKSZEJ RÓWNOWAGI W PODZIALE POMOCY MIĘDZY ROLNIKÓW PRZY UWZGLĘDNIENIU SZCZEGÓLNEJ SYTUACJI GOSPODARSTW W POSZCZEGÓLNYCH REGIONACH.



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji

ISBN 978-92-9237-932-2



9 789292 379322