

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr [...] [RD] w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014 r. i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 i rozporządzenia (UE) nr [...] [DP], (UE) nr [...] [HZ] i (UE) nr [...] [sCMO] w zakresie ich stosowania w roku 2014

COM(2013) 226 final – 2013/0117 (COD)

(2013/C 341/16)

Sprawozdawca: **Seamus BOLAND**

Parlament Europejski, w dniu 21 maja 2013 r., oraz Rada Europejska, w dniu 17 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2, art. 207 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr [...] [rozwój obszarów wiejskich] w zakresie środków i ich rozdziału w odniesieniu do roku 2014 r. i zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 i rozporządzenia (UE) nr [...] [płatności bezpośrednie], (UE) nr [...] [rozporządzenie horyzontalne] i (UE) nr [...] [rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków] w zakresie ich stosowania w roku 2014

COM(2013) 226 final – 2013/0117 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2013 r.

Na 492. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2013 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący ustanowienia przepisów przejściowych na rok 2014 w sprawie niektórych uregulowań odnoszących się do wspólnej polityki rolnej (WPR), w szczególności systemu płatności bezpośrednich i wsparcia dla rozwoju obszarów wiejskich finansowanego z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

1.2 EKES zdecydowanie popiera ustalenia przejściowe na 2014 r., zapewniające ciągłość płatności na rzecz beneficjentów w przypadku opóźnień w przyjęciu nowych programów rozwoju obszarów wiejskich oraz z powodu konieczności odświeżenia w czasie stosowania nowego systemu płatności bezpośrednich z przyczyn praktycznych i administracyjnych. W przeciwnym razie rodziny rolnicze staną się zagrożone i zostaną pozbawione wsparcia na rzecz działań związanych ze środowiskiem, a wiele istniejących w tym obszarze rozwiązań zapewniających ochronę przestanie mieć zastosowanie.

1.3 EKES zdecydowanie zaleca, aby beneficjenci „klasycznych” programów znajdujący się na oddalonych terenach górskich nie doznali w żadnym wypadku uszczerbku z powodu przepisów przejściowych. EKES zauważa także z zaniepokojeniem, że oddalone społeczności, które w bardzo dużym stopniu zależą od umów rolno-środowiskowych jako źródła dochodu w zamian za zapewnianie istotnych korzyści publicznych, są

potencjalnie zagrożone zmniejszeniem dochodów w nowym okresie realizacji programu do roku 2020.

1.3.1 EKES zaleca, aby płatności przejściowe na rzecz tych społeczności odzwierciedlały poziom finansowania, który już został uzgodniony w ramach dawnego programu.

1.4 EKES zdecydowanie zaleca, aby Komisja przeanalizowała uzgodnienia przejściowe w celu zapewnienia minimalizacji wpływu proponowanych ograniczeń na rodziny rolnicze oraz dopilnowania, by wpływ ograniczeń na inicjatywy z zakresu ochrony środowiska naturalnego był przynajmniej neutralny.

1.5 EKES uważa, że uzgodnienia przejściowe powinny umożliwić w 2014 r. podejmowanie nowych zobowiązań w odniesieniu do płatności obszarowych i środków związanych ze zwierzętami oraz pilnych działań inwestycyjnych w gospodarstwach, nawet jeśli środki w bieżącym okresie zostały wyczerpane.

1.6 W ramach horyzontalnych przepisów dotyczących finansowania WPR odsunięcie w czasie stosowania nowego systemu płatności bezpośrednich oznacza konieczność przyjęcia środków przejściowych w odniesieniu do usług doradztwa rolniczego (FAS), zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS) oraz zasady wzajemnej zgodności. Dlatego też EKES jest zdania, że Rada i Parlament Europejski muszą przyjąć szczególne przepisy przejściowe do końca tego roku, zmieniając w razie potrzeby obecne akty podstawowe z zakresu WPR.

1.7 EKES podkreśla, że żaden z przepisów przejściowych nie powinien zostać osłabiony na skutek narzucenia nierealistycznych pułapów krajowych na dostępne środki.

2. Wprowadzenie

2.1 Komisja Europejska nadal prowadzi, wraz z Parlamentem Europejskim i Radą, intensywne działania na rzecz osiągnięcia ostatecznego porozumienia politycznego w sprawie reformy WPR. Do końca czerwca 2013 r. udało się osiągnąć porozumienie w najważniejszych kwestiach, co pozwala mieć nadzieję, że nowe regulacje prawne zaczną obowiązywać od 1 stycznia 2014 r. Jednak ostateczne porozumienie wciąż nie zostało osiągnięte, stąd też nierealistyczne byłoby oczekiwanie, że państwa członkowskie będą dysponowały w wyznaczonym terminie wszystkimi niezbędnymi procedurami administracyjnymi.

2.2 W wyniku dyskusji na forum Parlamentu Europejskiego i Rady różne przepisy i akty wykonawcze powinny zostać zatwierdzone do końca 2013 r., a reforma WPR powinna obowiązywać od 1 stycznia 2014 r.

2.3 W celu zapewnienia ciągłości we wniosku Komisji z 18 kwietnia 2013 r. dąży się do ustanowienia przepisów przejściowych odnośnie do pewnych elementów polityki. Oznaczałoby to, że istniejące przepisy dotyczące systemu płatności jednolitych, systemu jednolitej płatności obszarowej i płatności przyznawanych na mocy art. 68 będą nadal obowiązywać w roku 2014. W związku z tym nowe przepisy, np. odnoszące się do „ekologizacji”, nie miałyby zastosowania do początku roku 2015, co zapewniłoby agencjom płatniczym więcej czasu na przygotowanie tych zmian.

2.4 Po trzech miesiącach intensywnych negocjacji trójstronnych Parlament Europejski, Rada i Komisja osiągnęły 27 czerwca 2013 r. wstępne porozumienie polityczne w sprawie reformy polityki rolnej UE. Porozumienie to jest uzależnione od formalnego zakończenia negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych budżetu UE na lata 2014–2020 oraz potwierdzenia przez Komisję Rolnictwa, Zgromadzenie Plenarne PE oraz Radę.

2.5 Wniosek ten odnosi się do rozporządzenia Komisji (UE) nr 335/2013 z dnia 12 kwietnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1974/2006 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

2.6 W przypadku płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich standardową praktyką jest określenie przepisów przejściowych w celu umożliwienia przejścia z jednego okresu programowania wieloletniego do drugiego. Jednakże potrzebne są także pewne szczególne uzgodnienia przejściowe, przede wszystkim w celu uporania się ze skutkami opóźnień w nowym systemie płatności bezpośrednich. Wniosek uwzględnia także nowe przepisy przejściowe dla Chorwacji.

2.7 Zamierzeniem Komisji jest, aby agencje płatnicze dysponowały odpowiednim czasem na wprowadzenie uzgodnień administracyjnych i zapewnienie prawidłowego zarządzania środkami finansowymi UE, tak aby rolnicy rozumieli nowe przepisy i nie musieli mieć do czynienia z nowymi rozwiązaniami, zanim przybiorą one ostateczny kształt.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Celem wniosku Komisji jest ustanowienie niektórych przepisów przejściowych w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

3.2 Przepisy przejściowe są konieczne do określenia uzgodnień technicznych, które pozwolą na sprawne dostosowanie do nowych warunków, a jednocześnie zapewnienie ciągłości różnych form wsparcia w ramach programu na lata 2007–2013.

3.3 Aby państwa członkowskie miały czas na zajęcie się potrzebami własnych sektorów rolniczych bądź na wzmocnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich w sposób bardziej elastyczny, należy im umożliwić przesuwanie środków z pułapu płatności bezpośrednich na wsparcie przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich oraz ze środków przeznaczonych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich do pułapów płatności bezpośrednich. Jednocześnie państwom członkowskim, w których poziom wsparcia bezpośredniego jest niższy niż 90 % średniej UE, należy umożliwić przekazywanie dodatkowych funduszy ze wsparcia przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich do pułapu na płatności bezpośrednie. Takie decyzje należy podjąć – w ramach określonych granic – jednorazowo w odniesieniu do całego okresu budżetowego 2015–2020.

3.4 System jednolitej płatności obszarowej, określony w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009, ma charakter tymczasowy i miał wygasnąć w dniu 31 grudnia 2013 r. Ponieważ nowy system płatności podstawowych zastąpi system jednolitej płatności od dnia 1 stycznia 2015 r., przedłużenie okresu stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej w roku 2014 jest konieczne w celu zapobieżenia konieczności stosowania przez nowe państwa członkowskie systemu płatności jednolitych tylko w odniesieniu do jednego roku.

3.5 W odniesieniu do płatności bezpośrednich państwa członkowskie, a szczególnie ich agencje płatnicze, muszą dysponować odpowiednim czasem na przygotowanie ustaleń, które umożliwią dokonanie płatności na rzecz beneficjentów, przy jednoczesnym ustanowieniu procedur niezbędnych do uruchomienia nowego programu. Dlatego też wnioski na rok 2014 zostaną rozpatrzone w oparciu o przepisy przejściowe.

3.6 Jeśli chodzi o drugi filar, ustanowienie przepisów przejściowych między dwoma okresami programowania stanowi standardową praktykę. Przepisy przejściowe służą na ogół przejściu z jednego okresu programowania do drugiego. Jednakże w przypadku rozwoju obszarów wiejskich potrzebne są tym razem pewne szczególne uzgodnienia przejściowe, przede wszystkim w celu uporania się ze skutkami opóźnienia nowego systemu płatności bezpośrednich dla niektórych środków rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza w odniesieniu do modelu podstawowego płatności rolno-środowiskowych i klimatycznych oraz do stosowania zasady wzajemnej zgodności. Uzgodnienia przejściowe są potrzebne również po to, by zapewnić państwu członkowskim możliwość dalszego podejmowania nowych zobowiązań w odniesieniu do płatności obszarowych i środków związanych ze zwierzętami w 2014 r., nawet jeśli środki w bieżącym okresie zostały wyczerpane. Te nowe zobowiązania, a także odpowiednie bieżące zobowiązania, będą kwalifikować się do finansowania z nowych kopert finansowych na programy rozwoju obszarów wiejskich następnego okresu programowania.

3.7 Na mocy zobowiązań prawnych wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, do czasu przyjęcia odpowiedniego programu rozwoju obszarów wiejskich na okres programowania 2014–2020 państwa członkowskie mogą nadal podejmować nowe zobowiązania prawne na rzecz beneficjentów w 2014 r. na podstawie programów rozwoju obszarów wiejskich przyjętych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1698/2005, nawet po wykorzystaniu środków finansowych z okresu programowania 2007–2013. Wydatki poniesione na podstawie tych zobowiązań będą kwalifikowalne na podstawie art. 3 omawianego rozporządzenia.

4. Wpływ na budżet

4.1 Omawiany projekt rozporządzenia wdraża tylko wnioski Komisji dotyczące wieloletnich ram finansowych i reformy WPR w roku budżetowym 2015, biorąc pod uwagę konkluzje Rady Europejskiej z dnia 8 lutego 2013 r. Obejmuje on zewnętrzne ujednolicanie płatności bezpośrednich, elastyczność pomiędzy filarami WPR i stopę współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich.

4.2 Jeżeli chodzi o płatności bezpośrednie, konkluzje Rady Europejskiej z dnia 8 lutego 2013 r. odpowiadają, w porównaniu z wnioskiem Komisji, obniżce o 830 mln EUR (w cenach bieżących) w roku budżetowym 2015 r. (co odpowiada wnioskowi z roku 2014 o przyznanie płatności bezpośrednich).

4.3 Podział pułapów płatności bezpośrednich pomiędzy państwa członkowskie uwzględnia zewnętrzne ujednolicanie od roku budżetowego 2015. W porównaniu z wnioskiem Komisji konkluzje Rady Europejskiej zmieniają ramy czasowe ujednolicenia (6 lat) i dodają minimum wynoszące 196 EUR/ha, które należy osiągnąć do roku budżetowego 2020. W porównaniu z wnioskiem Komisji konkluzje Rady zwiększają elastyczność między filarami. Nie będzie to miało wpływu na budżet, ponieważ dokładnie takie same kwoty odjęte z jednego funduszu (EFRG lub EFRROW) zostaną udostępnione drugiemu funduszowi.

4.4 W odniesieniu do rozwoju obszarów wiejskich, projekt rozporządzenia ma na celu zapewnienie ciągłości szeregu środków obejmujących wieloletnie zobowiązania. Przepisy te nie mają skutków finansowych, ponieważ przydział na rozwój obszarów wiejskich pozostaje bez zmian. Jednakże rozkład płatności w czasie może być nieco odmienny, czego nie da się jednak oszacować ilościowo na obecnym etapie.

4.5 Wniosek zawiera przepisy upoważniające Komisję do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5. Uwagi ogólne

5.1 Konieczne jest zapewnienie ciągłości płatności na rzecz beneficjentów na obszarach wiejskich, na co wskazują następujące fakty:

— Ponad 77 % terytorium UE jest zaklasyfikowane jako tereny rolnicze (z czego 47 % stanowią grunty rolne, a 30 % lasy),

które zamieszkuje prawie połowa ludności Unii (społeczności rolnicze i inni mieszkańcy).

— Ogółem rolnictwo i przemysł rolno-spożywczy, który w dużym stopniu zależy od sektora rolnego ze względu na dostawy, stanowią 6 % PKB UE, obejmują 15 mln przedsiębiorstw i zapewniają 46 mln miejsc pracy.

— Europa liczy 12 mln rolników, a przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego wynosi ok. 15 hektarów (dla porównania liczba rolników w USA wynosi 2 mln, a przeciętna wielkość gospodarstwa rolnego to 180 hektarów).

5.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie uregulowania okresu między dwoma programami.

5.3 W całej Europie znaczna liczba programów rolno-środowiskowych finansowanych przez EFRROW dobiegnie końca w 2014 r. Istnieje wiele „klasycznych” programów rolno-środowiskowych, realizowanych od co najmniej 10 lat. Wielu beneficjentów tych „klasycznych” programów znajduje się na oddalonych terenach górskich i w bardzo dużym stopniu zależy od umów rolno-środowiskowych jako źródła dochodu uzyskiwanego w zamian za zapewnianie istotnych korzyści publicznych. Nawet jeśli nowe rozporządzenie w sprawie rozwoju obszarów wiejskich zostanie przyjęte bez dalszych opóźnień, jest prawie pewne, że nowe programy nie zostaną zatwierdzone i wdrożone do 1 stycznia 2014 r. Z uwagi na brak nowego programu i środków wsparcia, rolnicy ci nie będą mieli do dyspozycji alternatywnego programu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, w ramach którego mogliby składać wnioski po wygaśnięciu w 2014 r. obecnych zobowiązań.

5.4 Komisja musi wprowadzić systemy zapewniające utrzymanie środowiskowych korzyści osiągniętych dzięki poprzednim programom rozwoju obszarów wiejskich oraz zachowanie dochodów rolników, o których mowa. Ważne jest zapewnienie, by ani rolnicy, ani środowisko nie ucierpieli w wyniku niemożności osiągnięcia do czasu rozpoczęcia nowych programów rozwoju obszarów wiejskich w 2014 r. porozumienia w sprawie budżetu UE czy propozycji dotyczących WPR.

5.5 W odniesieniu do płatności bezpośrednich państwa członkowskie, a zwłaszcza ich agencje płatnicze muszą dysponować odpowiednim czasem na dobre przygotowanie się i szczegółowe poinformowanie rolników o nowych przepisach z odpowiednim wyprzedzeniem. Dlatego też wnioski na rok 2014 muszą zostać rozpatrzone w oparciu o przepisy przejściowe. Jeśli chodzi o drugi filar, ustanowienie przepisów przejściowych między dwoma okresami programowania stanowi standardową praktykę. Przepisy przejściowe służą na ogół przejściu z jednego okresu programowania do drugiego, co miało już miejsce na początku bieżącego okresu programowania. Jednakże w przypadku rozwoju obszarów wiejskich potrzebne będą pewne szczególne uzgodnienia przejściowe. Dotyczy to przede wszystkim poważnych skutków opóźnienia nowego systemu płatności bezpośrednich dla środków rozwoju obszarów wiejskich, zwłaszcza w odniesieniu do modelu podstawowego płatności rolno-środowiskowych i klimatycznych oraz do stosowania zasady wzajemnej zgodności.

5.6 Uzgodnienia przejściowe są potrzebne również po to, by zapewnić państwom członkowskim w 2014 r. możliwość dalszego podejmowania nowych zobowiązań w odniesieniu do płatności obszarowych i środków związanych ze zwierzętami oraz pilnie potrzebnych działań inwestycyjnych w gospodarstwach, nawet jeśli środki w bieżącym okresie zostały wyczerpane.

5.7 W rozporządzeniu horyzontalnym potrzeba środków przejściowych ogranicza się do usług doradztwa rolniczego (FAS), zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS) oraz zasady wzajemnej zgodności, ze względu na ich związek z płatnościami bezpośrednimi. W tym kontekście Rada i Parlament Europejski muszą przyjąć szczególne przepisy przejściowe do końca tego roku, zmieniając w razie potrzeby obecne akty podstawowe z zakresu WPR.

5.8 Zmiana krajowych pułapów może wywrzeć niekorzystny wpływ na środki otrzymywane przez rolników w 2014 r. Aby zminimalizować ten potencjalny skutek, każdy rząd krajowy będzie musiał wyjaśnić swoje zamierzenia w tym zakresie jeszcze przed przedstawieniem wniosków.

5.9 Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 stanowi, że państwa członkowskie moga nadal podejmować nowe zobowiązania prawne, tak więc możliwe jest, że dane państwo odmówi przestrzegania podjętego zobowiązania ze względu na jego dobrowolny charakter.

Bruksela, 18 września 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
