

ROLA I ZNACZENIE *CROSS-COMPLIANCE* W DOPLĄTACH BEZPOŚREDNICH DLA ROLNIKÓW W LATACH 2015–2020

Bartosz Mickiewicz✉

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Abstrakt. W artykule przedstawiono regulacje prawne Unii Europejskiej w zakresie wymogów wzajemnej zgodności. Miały one na celu skierowanie produkcji rolnej na tory gospodarki mniej intensywnej, przy poszanowaniu środowiska naturalnego. Regulacje sprzyjały rozwinięciu ekologicznych metod produkcji. Zasada wzajemnej zgodności w nowej perspektywie finansowej oznacza większe powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich przez rolników z płatnościami nieinwestycyjnymi otrzymywanymi w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Badania pokazują, że nowe regulacje prawne przyjęte na lata 2015–2020 zmierzają do wypracowania zrównoważonych systemów gospodarki rolnej, tak aby rolnicy mogli reagować na wiele czekających ich wyzwań, nie tylko tych związanych ze zmianą klimatu i coraz większą presją dotyczącą korzystania z zasobów naturalnych.

Słowa kluczowe: wzajemna zgodność, dobra kultura rolna, wymogi w zakresie zarządzania, zmiany prawne, Wspólna Polityka Rolna

WPROWADZENIE

Rolnictwo jest podstawową formą działalności gospodarczej na większości obszarów wiejskich w UE. Z kolei gospodarstwo rolne jest pierwszym ogniwem w łańcuchu żywnościowym i to właśnie na nim spoczywa olbrzymia odpowiedzialność za wyprodukowanie i wprowadzenie do obrotu bezpiecznej żywności

lub surowca do jej produkcji. Na przestrzeni lat WPR się zmieniała, dostosowując do zmieniających się okoliczności gospodarczych oraz wymagań społeczeństwa. Począwszy od 1992 r. w ramach Wspólnej Polityki Rolnej zapoczątkowano przejście od wspierania rynków do wspierania producentów. Wsparcie cen było stopniowo zmniejszane i zastępowane przez płatności w ramach pomocy bezpośredniej dla rolników. W tym nowym procesie rolnicy byli zachęceni do podejścia bardziej przyjaznego środowisku, a więc odchodzenia od intensywnych metod produkcji i do zmniejszania przemysłowych środków produkcji (Briggeman i in., 2009).

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. zasadniczo zmieniła sposób wsparcia rolnictwa w Unii Europejskiej. Wprowadzono tzw. System Płatności Jednolitej (SPS), który zastąpił większość dotychczasowych płatności bezpośrednich, specyficznych dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej. Płatność jednolita oddzielona od struktury i wielkości produkcji (*decoupled*) daje rolnikowi wolny wybór w produkowaniu tego, czego potrzebuje rynek, jednocześnie zapewniając mu niezbędny poziom dochodów. Otrzymanie tej płatności nie jest już zatem związane z prowadzeniem określonej produkcji, ale zależne od spełnienia przez rolników wielu wymagań dotyczących:

- utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w Dobrej Kulturze Rolnej zgodnej z ochroną środowiska (Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC), określonych w załączniku III

✉ dr hab. Bartosz Mickiewicz, Zakład Ekonomii Środowiska, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin, Poland, e-mail: bartosz.mickiewicz@zut.edu.pl

do rozporządzenia Rady nr 73/2009 oraz w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1310/2013,

- podstawowych wymogów w dziedzinie zarządzania (Statutory Management Requirements – SMR), określonych w załączniku II do rozporządzenia Rady nr 73/2009 oraz w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1310/2013.

Powyższe wymogi składają się na jeden mechanizm noszący wspólną nazwę zasady wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*). Oznacza ona powiązanie wysokości uzyskiwanych płatności bezpośrednich ze spełnianiem przez beneficjentów określonych wymogów (Mickiewicz i Jurczak, 2015).

Wymogi te zostały podzielone na następujące obszary:

- środowisko, zmiana klimatu oraz utrzymanie gruntów w dobrej kulturze rolnej,
- zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin,
- dobrostan zwierząt.

Od roku 2015 zasada wzajemnej zgodności obejmuje mniejszą niż dotychczas liczbę wymogów i norm DKR. Z jej zakresu usunięto wymogi dotyczące stosowania osadów ściekowych (dotychczasowy SMR 3) oraz chorób zwierząt: pryszczycy, choroby pęcherzykowej świń i choroby niebieskiego języka (dotychczasowe SMR-y 13–15). W zakresie norm DKR najistotniejsza zmiana dotyczy obowiązku utrzymania gruntów rolnych, dotychczas realizowanego przez normy – m.in. ochrony trwałych użytków zielonych i przeciwdziałania wkraczaniu niepożądanego rośliności na grunty rolne. Obowiązek ten został wzmocniony i stanowi teraz kryterium kwalifikowalności do płatności bezpośrednich gruntów, na których nie jest prowadzona produkcja.

Znaczenie płatności obszarowych należy rozpatrywać na tle faktu, że dopłaty są powszechnie dostępne i dotyczą 14 mln rolników europejskich, w tym około 1,4 mln polskich rolników, którzy zostali zobowiązani do stosowania metod rolniczych i praktyk gospodarczych sprzyjających utrzymaniu różnorodności biologicznej, zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i zachowania krajobrazu. Obszary wiejskie, które zajmują około 50% terenów państw członkowskich, mają się stać obszarami zachęcającymi do tworzenia nowych miejsc pracy, sprzyjać powstawaniu zajęć pozarolniczych oraz nowemu partnerstwu (Ciaian i in., 2012).

PROBLEMATYKA, CELE I ZAKRES BADAŃ

Płatności bezpośrednie stanowią jeden z głównych instrumentów realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, które służą wsparciu i stabilizacji dochodów rolniczych, obniżaniu kosztów produkcji i zachowaniu produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (Ciaian i Kancs, 2012). System płatności obszarowej nie jest jednolity w ramach całej Unii Europejskiej. W krajach UE-15 bazuje się nadal na rozwiązaniach wspierających wielkość produkcji, obliczanej na podstawie historycznie ustalanych wielkościach plonów referencyjnych (SPS). Natomiast w krajach NIE-12 stosowany jest system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) powiązany z powierzchnią upraw. Problematyka badawcza zmierzała do ukazania zasad wzajemnej zgodności, które uzależniają otrzymanie dopłat bezpośrednich od przestrzegania kryteriów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego.

Podstawowym celem badań było poznanie ewolucji prawa wspólnotowego dla nowego działania związanego z zasadami wzajemnej zgodności. Zasady współzależności były wprowadzane najpierw w krajach UE-15 (2005), by potem objąć nimi kraje NIE-12 (2009) przez stopniowe wdrażanie wymogów. Stanowią one nowy instrument Wspólnej Polityki Rolnej, którego głównym celem było promowanie rozwoju zrównoważonego rozwoju rolnictwa przez przestrzeganie dyrektyw w różnych obszarach działalności rolniczej. Przyjęto założenie badawcze, że nowe regulacje prawne UE sprzyjają odchodzeniu od intensywnych metod produkcji w kierunku rolnictwa uwzględniającego wymogi środowiska przyrodniczego.

Badaniami objęto wszystkie państwa członkowskie UE, które pogrupowano w dwóch układach, w tym dawniejsze kraje członkowskie oznaczone kodem UE-15 oraz nowe państwa członkowskie, występujące jako NIE-12. Celowość wyodrębnienia tych grup wynika z okresu funkcjonowania w UE oraz działalności gospodarczej w różnych systemach politycznych.

REGULACJE PRAWNE UE W ZAKRESIE WYMOGÓW WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI

Zasady wzajemnej zgodności są wynikiem reformy WPR przyjętej w 2003 r. w Luksemburgu, według której uzyskanie płatności bezpośredniej nie zostało powiązane ze strukturą i wielkością produkcji, lecz z wieloma

wymogami środowiskowymi. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782 z 2003 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach WPR stwierdzono, że rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie jest zobowiązany do przestrzegania wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska naturalnego. Wymogi podstawowe na mocy prawodawstwa wspólnotowego ustanowiono w następujących obszarach:

- zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt oraz zdrowotność zwierząt,
- środowisko,
- dobrostan zwierząt.

Jednocześnie zobowiązano państwa członkowskie do zdefiniowania na poziomie krajowym, na podstawie ustalonych norm, własnych wymogów minimalnych w zakresie dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Według jej zasad do wymogów należy włączyć warunki glebowe i klimatyczne, istniejące systemy gospodarowania, wykorzystanie gruntów, zmianowanie upraw, metody uprawy roli oraz struktury gospodarstw.

W przypadku niestosowania się rolnika do podstawowych wymogów z jego winy, a więc w wyniku niewłaściwego działania lub zaniechania, może nastąpić zmniejszenie płatności lub wykluczenie z płatności. Przy wykluczeniach uwzględnia się takie cechy, jak dolegliwość, zasięg, trwałość i powtarzalność stwierdzonej niezgodności z wymogami. Dla państw członkowskich UE-15 ustalono, że wymogi podstawowe dotyczące zarządzania w obszarze środowiska naturalnego oraz identyfikacji i rejestracji zwierząt będą obowiązywać od 2005 r., natomiast w obszarze zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowotności roślin wchodzi w życie od 2006 r. (Rozporządzenie..., 2003).

Wprowadzając wymogi, spodziewano się, że powstaną koszty wprowadzenia nowych obowiązków, które będą jednak proporcjonalne do zamierzonych skutków. Efektywność należy natomiast zwiększyć w krajach, w których występują niekorzystne zjawiska, związane zwłaszcza np. z erozją gleb i innymi niekorzystnymi warunkami. W trakcie wprowadzania wymogów mogą powstać koszty administracyjne związane z egzekwowaniem wywiązywania się z obowiązków (kontrolę), koszty budżetowe związane z przestrzeganiem systemów rolno-środowiskowych czy koszty funkcjonowania systemów doradztwa rolniczego.

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782 z 2003 r. ustalono, że do 2007 r. wszystkie państwa członkowskie ustanowią system doradztwa rolniczego dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem, prowadzony przez wyznaczone instytucje lub przez organizacje prywatne. Działalność doradcza dotyczy wymogów – poza zarządzaniem – zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Rolnicy mogli uczestniczyć w systemie doradztwa rolniczego na zasadzie dobrowolności. Państwa członkowskie udzielają pomocy doradczej na zasadzie pierwszeństwa rolników, którzy otrzymują powyżej 15 tys. euro płatności bezpośredniej rocznie. W wyniku tego procesu w krajach członkowskich powinien powstać jednolity system doradztwa rolniczego (FAS, Farm Advisory System), oparty na jednostce wdrażającej i wielu akredytowanych podmiotach operacyjnych.

Przez system doradztwa rolniczego państwa członkowskie powinny skutecznie informować rolników o ich obowiązkach wynikających z zasady współzależności. Dzięki upowszechnieniu informacji należy dążyć do uświadomienia rolnikom ich obowiązków związanych z podstawowymi wymogami w dziedzinie zarządzania, a także z zasadami dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i utrzymaniem trwałych użytków rolnych. W rozporządzeniu wskazano, że należy ustanowić sprawne systemy kontroli przestrzegania zasad współzależności. Państwu członkowskiemu trzeba zezwolić na wykroczenie poza zakres ustalonych ram i norm w obszarze dobrej kultury rolnej, jeśli uzasadniają to krajowe potrzeby i priorytety (Rozporządzenie..., 2003).

Tak więc reforma WPR z 2003 r. zasadniczo zmieniła sposób wsparcia rolnictwa z UE. Nowością było, że płatność jednolitą oddzielono od struktury i wielkości produkcji, dając rolnikom wolny wybór w produkowaniu tego, czego oczekuje rynek, przy jednoczesnym zapewnieniu niezbędnego poziomu dochodów. Otrzymywanie tej płatności bezpośredniej nie było powiązane z prowadzeniem określonej produkcji, ale zależne od spełnienia przez rolnika wielu wymagań dotyczących utrzymania gruntów wchodzących w skład gospodarstwa w dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska, a także podstawowych wymogów w dziedzinie zarządzania. Powyższe wymogi składały się na jeden mechanizm pod wspólną nazwą zasady wzajemnej zgodności. Zasady oznaczają powiązanie wysokości uzyskanych płatności bezpośrednich ze spełnieniem przez beneficjentów określonych wymogów.

O ile pierwszy składnik tych wymogów nie budził poważniejszych trudności interpretacyjnych, o tyle spełnianie wymogów w zakresie zarządzania nie zostało wyraźnie zdefiniowane i odsyłało zainteresowanych do załącznika. W załączniku natomiast wymieniono 18 pozycji, które odwołują się z kolei do dyrektyw i rozporządzeń Rady (WE) bądź Parlamentu Europejskiego ogłoszonych w przeszłości, np. z 1979 r., 1986 r., 1991 r. itp. Oczywiście producent rolny nie był zorientowany w gąszczu przepisów i stąd niezbędny był udział służb doradczych w wyjaśnianiu tych skomplikowanych problemów. Właściwy organ krajowy (ministerstwo) był natomiast zobowiązany dostarczyć rolnikom wykaz wymogów podstawowych w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej (Rozporządzenie..., 2003; Prus i Wawrzyniak, 2011).

ZMIANY WSPÓŁZALEŻNOŚCI WEDŁUG ROZPORZĄDZENIA RADY (WE) Z 2009 ROKU

Zgodnie z przeglądem Wspólnej Polityki Rolnej z 2008 r. (Health Check), stanowiącym kontynuację reformy WPR zapoczątkowanej w 2003 r., dokonano regulacji prawnych dotyczących zagadnień związanych z przyznawaniem płatności bezpośrednich. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 73 z 2009 r. stwierdzono, że rolnicy, którzy nie spełniają wymogów wzajemnej zgodności, podlegają wykluczeniu z płatności. System współzależności stanowił nieodłączną część wspólnotowego wsparcia i dlatego powinien zostać nadal zachowany. Doświadczenie pokazało jednak, że niektóre wymogi objęte zasadą wzajemnej zgodności nie były dostatecznie związane z działalnością rolniczą czy gruntami rolnymi. Dlatego państwa członkowskie zostały zobowiązane do dostosowania zakresu zasady wzajemnej zgodności do sytuacji panującej w danym kraju. Przyjęte regulacje zawierają szereg zmian skutkujących koniecznością wprowadzenia uregulowań w odniesieniu do systemu wsparcia bezpośredniego, obowiązującego także w Polsce. Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 73 z 2009 r. nowe państwa członkowskie, stosujące system jednolitej płatności obszarowej SAPS, mogą zdecydować o wykorzystaniu do 10% środków finansowych na wsparcie specjalne, na przykład na rolnictwo zrównoważone, rolnictwo ekologiczne czy zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie (Rozporządzenie..., 2009).

Przepisy wspólnotowe z 2009 r. podtrzymały wymogi podstawowe w zakresie zarządzania w następujących obszarach:

- zdrowie publiczne, zdrowie zwierząt i zdrowie roślin,
- środowisko,
- dobrostan zwierząt.

Ponadto rolnik otrzymujący płatności bezpośrednie musiał spełniać wymogi dotyczące utrzymania gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Poszerzono natomiast i doprecyzowano niektóre przepisy dotyczące podstawowych wymogów w zakresie zarządzania. Aby pomóc rolnikom w spełnianiu standardów nowoczesnego rolnictwa o wysokiej jakości, stwierdzono, że konieczne jest dalsze dostosowanie przez państwa członkowskie ogólnego systemu, w ramach którego oferowane jest doradztwo dla gospodarstw rolnych. System doradztwa powinien pomóc rolnikom w kształtowaniu świadomości na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie, dotyczących środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt, ale bez wpływania na rolników co do ich obowiązków i odpowiedzialności w zakresie przestrzegania tych standardów (Rozporządzenie..., 2009).

NIEKTÓRE WSKAŹNIKI CHARAKTERYZUJĄCE NORMY WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI W PAŃSTWACH UE

Od dłuższego czasu obserwowane jest w Unii Europejskiej nowe zjawisko, polegające na tym, że stale rośnie popyt konsumentów na ekologicznie produkowane artykuły rolne i środki spożywcze. Tendencjom tym sprzyjały regulacje prawne związane z wymogami wzajemnej zgodności. Powstał nowy rynek dla produktów rolnych, który charakteryzuje się tym, że ich cena rynkowa była wyższa od ceny produktów tradycyjnych. Wprowadzając politykę ekologiczną do prawodawstwa unijnego, spodziewano się, że ten typ produkcji może się przyczynić do osiągnięcia równowagi między popytami i produkcją na produkty rolne, do lepszej ochrony środowiska naturalnego, a jednocześnie do zachowania terenów wiejskich w niezmiennym stanie. Tymczasem tradycyjnie prowadzona produkcja rolnicza nie zawsze uwzględniała potrzeby zmniejszenia stopnia intensywności użytkowania ziemi, które prowadziły

do wynaturzenia w produkcji i powstania negatywnych zjawisk w rolnictwie (Report..., 2012).

W latach, kiedy rosnące potrzeby żywnościowe Europy przyczyniały się do wzrostu produktywności rolnictwa, wśród rolników powstał samoistny ruch oddolny, który kontestował duże zużycie chemicznych środków produkcji. Liczba zwolenników rolnictwa wolnego od negatywnych skutków rolnictwa intensywnego stopniowo rosła, a producenci zaczęli powoływać dobrowolne stowarzyszenia ekologiczne, mające na celu wymianę doświadczeń i organizowanie punktów sprzedaży. Myśl tę podjęła Wspólnota Europejska przez stopniowe wprowadzanie regulacji prawnych, ujętych w normatywy i definicje rolnictwa ekologicznego. Do grupy państw UE-15, które przeznaczają dużo gruntów rolnych na uprawy ekologiczne, można zaliczyć Austrię (19,6%) oraz Szwecję (15,7%), przy średniej wynoszącej 6,0%. Z kolei wśród nowych państw członkowskich (NUE-12) wśród krajów zainteresowanych produkcją ekologiczną można wymienić Estonię (14,1%), Czechy (13,1%) oraz Łotwę (10,1%), przy średniej na poziomie 4,2%, wobec średniej dla całej UE wynoszącej 5,5% (Sprawozdanie..., 2013).

Od lat 90. XX wieku polityka państw Unii Europejskiej skierowana była na szersze wykorzystanie zasobów odnawialnych źródeł energii. W ciągu ostatnich lat powstało wiele dokumentów regulacyjnych, tworzących dogodny klimat dla rozwoju energetyki odnawialnej. Czynniki, które zdecydowały o zmianie dotychczasowego nastawienia władz ustawodawczych, to pojawienie się zagrożenia wyczerpania kopalnych źródeł energii i niekorzystne zjawiska klimatyczne.

Pierwsze stanowisko dotyczące stosowania odnawialnych źródeł energii (OZE) sformułowano w dokumentach wspólnotowych, takich jak Biała Księga „Energia dla przyszłości – odnawialne źródła energii” z 1997 r. Dokument ten określał strategię rozwoju odnawialnych źródeł energii w krajach Unii Europejskiej. Za główny cel przyjęto uzyskanie 12% udziału odnawialnych źródeł energii w zaspokojeniu zapotrzebowania na energię pierwotną w 2010 r. w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Z kolei Zielona Księga „O bezpieczeństwie energetycznym” z 2000 r. to dokument, którego celem było otwarcie debaty o bezpieczeństwie energetycznym krajów Unii Europejskiej jako najważniejszego elementu niezależności polityczno-ekonomicznej. Aktem prawnym o charakterze ustrojowym była dyrektywa UE z 2001 r., na

podstawie której wskazano, że alternatywne źródła energii nie są w pełni wykorzystane. Dlatego Wspólnota uznaje wspieranie odnawialnych źródeł energii elektrycznej za sprawę priorytetową, zwłaszcza że ich wykorzystanie ma pozytywny wpływ na ochronę środowiska i przyczynia się do trwałego rozwoju. Ponadto może tworzyć lokalne zatrudnienie i pozytywnie wpływać na spójność społeczną, a także przyczyniać się do zabezpieczenia dostaw energii. Dlatego też niezbędne jest zapewnienie lepszego wykorzystania tego potencjału w ramach wewnętrznego rynku energii elektrycznej. Kolejne regulacje prawne zostały określone dyrektywą PE i Rady z 2009 r. Wskazano w niej, że osiągnięcie wzrostu gospodarczego jest możliwe dzięki innowacjom i zrównoważonej konkurencyjnej polityce energetycznej. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych zależy często od lokalnych lub regionalnych małych i średnich przedsiębiorstw.

Analizując udział rolnictwa w produkcji energii odnawialnej (OZE), należy zwrócić uwagę, że jest on znacznie wyższy w krajach UE-15 (10,5%) w stosunku do krajów NUE-12 (6,1%), przy średniej dla całej Wspólnoty na poziomie 9,8%. Do państw członkowskich, w których udział rolnictwa w OZE stoi na wysokim poziomie, można zaliczyć Belgię (28,2%), Irlandię (26,4%), Niemcy (23,2%) oraz Niderlandy (21,4%). Natomiast do krajów NUE-12, które charakteryzują się wysokim udziałem rolnictwa w tworzeniu energii odnawialnej, można zaliczyć Słowację (13,4%), Węgry (12,6%) oraz Czechy (12,2%). Analizując wskaźniki dotyczące udziału leśnictwa w produkcji energii odnawialnej, zdecydowanie przodują nowe państwa członkowskie (76,1%) w stosunku do pozostałych (42,5%), przy średniej dla całej Unii na poziomie 48,1% (Sprawozdanie..., 2013).

ZASADY WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI W NOWYCH DOPŁATACH BEZPOŚREDNICH (2015–2020)

W nowym pakiecie WPR na lata 2014–2020 zachowano podział na dwa filary, zwiększając powiązania między nimi i oczekując, że polityka rolna będzie bardziej całościowa, silniej zintegrowana z innymi politykami Wspólnoty. W ramach I filaru WPR wprowadzono nową strukturę płatności bezpośrednich, która została lepiej ukierunkowana, a przy tym ma być sprawliwsza i bardziej ekologiczna.

W świetle przepisów prawnych można powiedzieć, że występuje ciągłość systemu płatności bezpośrednich – począwszy od 2003 r., poprzez 2009 r. – polegająca na tym, że system składa się z dwóch komponentów, czyli z jednolitej płatności obszarowej (JPO) oraz uzupełniającej płatności obszarowej (UPO). Nie uległy zmianie także podstawowe zasady dopłat bezpośrednich przyznawanych rolnikom, zgodnie z którymi płatności przysługują beneficjentom spełniającym określone wymagania dotyczące prowadzenia produkcji rolniczej i przestrzegania zasad wzajemnej zgodności. Nowym celem dopłat, zgodnie z intencjami UE, jest znaczne ograniczenie różnic między poziomami płatności, a zwłaszcza między regionami i krajami. Do 2020 r. wszystkie państwa członkowskie zostały zobowiązane do przejścia na poziomie krajowym do jednolitej płatności do hektara. Nowe regulacje płatności bezpośrednich mają na celu lepsze wykorzystanie efektu synergii z II filarem WPR.

Proponuje się wprowadzenie maksymalnego pułapu dopłat (150 tys. euro), które będą otrzymywać duże, pojedyncze gospodarstwa. Oprócz płatności podstawowej każde gospodarstwo otrzyma dopłatę do hektara za stosowanie określonych praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (*greening*) (Rozporządzenie nr 1307, 2013). Nowym zjawiskiem jest wprowadzenie płatności za zazielenienie, które oznacza realizację praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Praktyki te obejmują dywersyfikację upraw, a ponadto utrzymanie trwałych użytków zielonych (TUZ) oraz obszarów proekologicznych (EFA, Ecological Focus Area). W ramach dywersyfikacji upraw rolnik musi prowadzić co najmniej dwie różne uprawy, jeśli obszar gruntów ornych przekracza 10 ha, i co najmniej 3 uprawy, jeśli obszar ten przekracza 30 ha. Pojedyncza główna uprawa może zajmować maksymalnie 75% gruntów ornych, a dwie główne uprawy maksymalnie 95% gruntów ornych. Tak więc pojęcie dywersyfikacji nie będzie dotyczyć gospodarstw małych, liczących mniej niż 10 ha gruntów rolnych. Z kolei utrzymywanie trwałych użytków zielonych oznacza wykorzystanie gruntów do uprawy traw lub innych pastewnych roślin zielonych, które nie zostały objęte płodozmianem danego gospodarstwa rolnego. Konieczność utrzymywania „obszaru proekologicznego” oznacza potrzebę przeznaczenia na ten cel co najmniej 5% gruntów ornych gospodarstwa rolnego. Obszary proekologiczne mają się przyczynić do ochrony i zwiększenia różnorodności

biologicznej w gospodarstwie. Płatność za zazielenienie automatycznie będą otrzymywać rolnicy prowadzący produkcję rolniczą zgodnie z zasadami rolnictwa ekologicznego, określonymi w programie rozwoju obszarów wiejskich 2014–2020. Aby nie traktować niekorzystnie tych, którzy już teraz stawiają na ochronę środowiska i rozwój zrównoważony z punktu widzenia środowiska, w rozporządzeniu przewidziano system „równowagi zazieleniania”, w którym uznaje się, że stosowane już praktyki korzystne dla środowiska uznawane są za spełnienie tych podstawowych wymogów (System..., 2015).

PODSUMOWANIE

We Wspólnocie Europejskiej zawsze przestrzegano ogólnie sformułowanych norm związanych z ochroną środowiska. Zasady te zmierzały do zapewnienia ludności zdrowej i bezpiecznej żywności, zaś obszarom wiejskim zapewniały zachowanie ich naturalnego krajobrazu. Aby przeciwdziałać zaniechaniu uprawy gruntów rolnych, Unia Europejska dążyła do skodyfikowania norm i ustanowienia jednolitego prawa obowiązującego na całym obszarze Wspólnoty. Z kolei osiągnięty poziom rozwoju rolnictwa wskazywał na możliwość odstąpienia od intensywnych metod uprawy i pozwalał na promowanie zrównoważonego rozwoju rolnictwa. Osiągnięto wyższy poziom równowagi ekologicznej rolnictwa.

Początkowo dopłaty bezpośrednie sprzyjały wzrostowi produkcji rolniczej, który dokonywał się bez przestrzegania norm ochrony środowiska naturalnego. Reforma WPR z 2003 r. wskazała na potrzebę oddzielenia wsparcia bezpośredniego od wielkości produkcji i wypracowała kierunki uproszczenia funkcjonowania systemu płatności jednolitej. Wprowadzony system wzajemnej zgodności stanowił nieodłączną część wspólnotowego wsparcia w postaci płatności bezpośrednich.

Wprowadzone zasady współzależności są specyficzną normą prawną, która reguluje zachowania rolników w sferze produkcji i otoczenia rolniczego. Finansowania tego działania nie wyodrębniono w odrębną pulę środków wsparcia finansowego, lecz ściśle powiązano z dotychczasowymi instrumentami Wspólnej Polityki Rolnej. Początkowo zasady wzajemnej zgodności odnosiły się do dopłat bezpośrednich, a po nowelizacji z 2008 r. poszerzono mechanizm działania określony w II osi tematycznej programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013. Brak przestrzegania zasad współzależności

groził beneficjentom sankcjami zmniejszenia dopłat, w ostateczności z pozbawieniem dopłat bezpośrednich.

Nowe regulacje prawne przyjęte na lata 2015–2020 zmierzają do wypracowania zrównoważonych systemów gospodarki rolnej, tak aby rolnicy mogli reagować na wiele czekających ich wyzwań, nie tylko tych związanych ze zmianą klimatu i coraz większą presją dotyczącą wykorzystania zasobów naturalnych.

LITERATURA

- Briggeman, C. B., Gundersen, A. M., Gloy, A. B. (2009). The Financial Health of Agricultural Lenders. *American J. Agric. Econ.*, 5(91), 301–309.
- Ciaian, P., Kancs, D. (2012). The Capitalization of Area Payments into Farmland Rents: Micro Evidence from the New EU Member States. *Canad. J. Agric. Econ.*, 4(60), 517–540.
- Ciaian, P., Pokrivcak, J., Szegenyova, K. (2012). Do agricultural subsidies crowd out or stimulate rural credit market institutions? The case of EU Common Agricultural Policy. *EloP*, 16, 15. Pobrano z: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-015a.htm>.
- Mickiewicz, B., Jurczak, R. (2015). Characteristics of the multiannual financial framework within the context of the Common Agricultural Policy. *Econ. Sci. Rural Dev.*, 36, 68–78.
- Prus, P., Wawrzyniak, B. M. (2011). Charakterystyka regulacji prawnych Unii Europejskiej w zakresie wymogów wzajemnej zgodności. *Rocz. Nauk. Stow. Ekon. Roln. Agrob.*, 4(13), 139–143.
- Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Council Regulation (EC) No 834/2007 on organic production and labelling of organic products (2012). Brussels.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (2003). *Dz. Urz. UE L 03.270.114* z 21.10.2013, s. 1–10.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady w ramach systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (2009). *Dz. Urz. UE L 30* z 31.01.2009 r., s. 16.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów (2013). Bruksela: Komisja Europejska. Pobrano 14 czerwca 2015 z: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/PL/1-2013-175-PL-F1-1.Pdf>.
- System płatności bezpośrednich w latach 2015–2020 (2015). Warszawa: MRiRW. Pobrano 7 maja 2015 z: <http://www.minrol.gov.pl/Ministerstwo/Zespol-Prasowy/Informacje-Prasowe/System-platnosci-bezposrednich-w-latach-2015-2020-konsultacje>.

ROLE AND MEANING OF CROSS-COMPLIANCE IN DIRECT PAYMENTS FOR FARMERS IN 2015–2020

Summary. The article presents the legal regulations of the European Union in the field of cross-compliance requirements. The requirements were thought to change agricultural production in less intensive direction with respecting of the environment. The regulations encouraged the development of organic production methods. Cross compliance in the new financial perspective means greater relation between the amount of direct payments earned by farmers and non-investment payments received from the Rural Development Programme. Studies show that new regulations adopted for the period 2015–2020 aimed at development of sustainable farming systems so that farmers can respond to many challenges awaiting them, not just those connected with climate change and increasing pressure associated with the use of natural resources.

Key words: cross-compliance, good agricultural policy, requirements in management, legal changes, Common Agricultural Policy

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 20.01.2016