KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.4.2009
KOM(2009) 161 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW

O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami

{SEK(2009) 449}
{SEK(2009) 450}
{SEK(2009) 451}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW

O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami

1. KONTEKST

Program pomocy dla rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), istniejący od 1975 r., ustanawia mechanizm wsparcia na rzecz utrzymania dotychczasowej działalności rolniczej i terenów wiejskich na obszarach górskich, na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania innych niż obszary górskie (zwanych „pośrednimi" obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania), oraz na obszarach o szczególnie ograniczonym potencjale.

Obszary górskie obejmują niemal 16 % obszaru użytków rolnych w UE, a ich zakres określa się zgodnie z szeregiem wskaźników fizycznych[1]. W przybliżeniu 31 % użytków rolnych w UE klasyfikuje się jako „pośrednie" obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania na podstawie szerokiego wachlarza kryteriów, których zróżnicowanie w skali UE, mogące prowadzić do nierównego traktowania, zostało już uwypuklone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy[2]. Bardzo ograniczona część gospodarstw położonych w tych obszarach, odpowiadająca 7 % ogółu gospodarstw w UE, otrzymuje płatności związane z ONW, a przeciętna wysokość przyznanych dotacji jest bardzo zróżnicowana w zależności od państwa członkowskiego – od 16 EUR na hektar w Hiszpanii do 215 EUR na hektar w Belgii.

W 2005 r. poddano przeglądowi logikę udzielania pomocy w ramach programu ONW. W celu powiększenia wkładu polityki rozwoju obszarów wiejskich w strategię zrównoważonego rozwoju UE podjęto decyzję o wyraźnym skupieniu celów programu na kwestiach gospodarowania gruntami.

Usunięcie czynników socjoekonomicznych z wykazu podstawowych celów płatności z tytułu ONW – obecnie tzw. płatności z tytułu naturalnych utrudnień (PNU) – należy rozpatrywać w kontekście dostępności bardziej ukierunkowanych środków wsparcia przychodów i wzmocnienia konkurencyjności rolników, jak również na rzecz szerzej pojętej gospodarki rolnej. W kontekście nastawionym na rynek, przychody rolników są wspomagane w głównej mierze za pomocą płatności bezpośrednich niezwiązanych z wielkością produkcji, a także pomocy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich zwiększającej konkurencyjność gospodarstw rolnych. Rozwój gospodarczy i społeczny na obszarach wiejskich propagowany jest przede wszystkim przez środki polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki spójności[3]

---

1 Wysokość nad poziomem morza, nachylenie stoku, albo połączenie obu tych czynników. Obszary położone na północ od 62. równoleżnika uznaje się również za obszary górskie.

2 Europejski Trybunał Obrachunkowy (2003), *Sprawozdanie specjalne nr 4/2003,* Dz.U. C 151 z 27 czerwca 2003 r.

3 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 230 z 24.8.2006, s. 1)

wspomagające zróżnicowanie działalności innej niż rolnicza, rozwój mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz działalności turystycznej, a także zapewniania podstawowych usług.

Nową definicję obszarów z naturalnymi utrudnieniami innych niż obszary górskie i obszary ze specyficznymi utrudnieniami zawarto w art. 50 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005[4]: *obszary charakteryzujące się znacznymi utrudnieniami naturalnymi, głównie niską produktywnością gleby lub słabymi warunkami klimatycznymi, oraz na których utrzymanie ekstensywnej działalności rolniczej jest istotne dla gospodarowania tymi gruntami.* W 2005 r. Rada nie osiągnęła jednak porozumienia w sprawie możliwości przyjęcia jednego ogólnowspólnotowego systemu klasyfikacji takich terenów zgodnie z nową definicją i celami polityki. Zdecydowano zatem o utrzymaniu dotychczasowego systemu na ograniczony okres czasu, zwracając się z prośbą do Komisji o dokonanie przeglądu programu ONW w celu przedstawienia wniosku w sprawie przyszłego systemu płatności i wytyczania obszarów, który miałby obowiązywać począwszy od 2010 r.

Pomimo nawiązania intensywnej współpracy z władzami krajowymi i zainteresowanymi stronami oraz prowadzenia konsultacji naukowych przez Komisję od 2005 r., ograniczenia związane ze skalą danych o zasięgu ogólnoeuropejskim nie pozwoliły dotychczas Komisji na przedłożenie wniosku legislacyjnego opartego na dogłębnej analizie propozycji nowego systemu wytyczania obszarów. Niezbędne dane dające podstawę dla precyzyjnej i dokładnej oceny potencjalnych rezultatów nowej koncepcji wytyczania granic są dostępne – i mogą zostać zebrane – wyłącznie na poziomie krajowym.

Niniejszy Komunikat Komisji ma zatem na celu przedstawienie stanu rzeczy wyłaniającego się z przeglądu ONW, w dążeniu do głębszego zaangażowania państw członkowskich w proces analizy mający na celu opracowanie opartego na solidnych podstawach wniosku dotyczącego nowego systemu wytyczania obszarów, spójnego z celami UE w kontekście płatności z tytułu naturalnych utrudnień, który gwarantowałby długofalową stabilność.

2. TRADYCYJNE ŚRODKI DO NOWATORSKICH CELÓW

W świetle przeprowadzonej w 2006 r. w imieniu Komisji oceny[5], program ONW okazał się skuteczny w utrzymywaniu działalności rolniczej w peryferyjnych rejonach UE.

Jakkolwiek środek ten z pewnością nie należy do najnowszych, stojące za nim podstawowe cele, odziedziczone po programie pomocy z tytułu naturalnych utrudnień i ustanowione rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 pozostają odpowiednie w stosunku do potrzeb w najistotniejszych obszarach terenów rolniczych w UE: utrzymanie ciągłości gospodarki rolnej na obszarach, na których nie doszło do zintensyfikowania działalności rolniczej ze względu na ograniczenia fizyczne wspiera zachowanie cennego, otwartego krajobrazu, siedlisk

---

4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1.

5 Dokument Instytutu Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, IEEP (2006), *An evaluation of the Less favoured Area measure in the 25 Member States of the European Union* (Ocena środka dotyczącego obszarów obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w 25 państwach członkowskich UE), tekst dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm.

półnaturalnych i różnorodności biologicznej; pomaga także zapobiegać pożarom lasów i przyczynia się do odpowiedniego gospodarowania glebami i zasobami wodnymi.

W całościowej strukturze wspólnej polityki rolnej (WPR), obok wszystkich pozostałych instrumentów PNU pełnią odrębną rolę, przy jednoczesnym oczywistym wzajemnym powiązaniu z pozostałymi programami pomocy związanej z gruntami.

Podczas gdy wprowadzony w 2003 r. system płatności jednolitej (SPJ)[6] służy w pierwszym rzędzie wzmacnianiu przychodów rolników poprzez zapewnianie im bezpośredniego wsparcia przychodów, celem PNU jest zapobieganie zaprzestawaniu użytkowania gruntów w obszarach szczególnie narażonych na ryzyko marginalizacji poprzez zapewnianie rekompensat za skutki konkretnego niekorzystnego czynnika wzmagającego to ryzyko.

Uczestniczący w SPJ rolnicy zobowiązani są do utrzymania swoich gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska w celu uniknięcia niedostatecznego użytkowania i nadmiernego odłogowania. Przestrzeganie zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska okazuje się potencjalnie bardziej opłacalne w przypadku gospodarstw położonych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania ze względu na niskie plony i zyski w przeliczeniu na hektar. Tymczasem średni poziom płatności jednolitej na hektar jest zasadniczo niższy w przypadku obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania niż na innych obszarach z uwagi na dotychczasowy poziom plonów. W obszarach tych, w większym stopniu zagrożonych stopniowym porzucaniem działalności rolniczej, i gdzie znaczenie rolnictwa w kontekście ochrony środowiska naturalnego jest największe, PNU stanowi szczególny instrument wsparcia ciągłości gospodarki rolnej.

Zasięg PNU jest również wyraźnie odmienny niż w przypadku płatności rolnośrodowiskowych obejmujących utracone dochody i poniesione koszty związane z konkretnymi zobowiązaniami środowiskowymi wykraczającymi poza obowiązkowy poziom podstawowy. PNU polegają na zrekompensowaniu wyłącznie trudności pochodzenia naturalnego, poprzez pokrycie dodatkowych kosztów i utraconych dochodów z tytułu naturalnych utrudnień. Dlatego też stanowią one podstawową formę wsparcia przeznaczonego na utrzymanie właściwych form produkcji rolnej.

Pomimo strukturalnego odróżnienia od środków rolnośrodowiskowych, PNU niewątpliwie przyczynia się do realizacji celów związanych z ochroną środowiska naturalnego. Wchodzą one w zakres osi 2 polityki rozwoju obszarów wiejskich i poprzez nieprzerwane użytkowanie gruntów rolnych ukierunkowane są na przyczynianie się do utrzymania terenów wiejskich oraz utrzymania i wspierania zrównoważonych form rolnictwa.

Na koniec należy zauważyć fakt, iż przegląd niniejszy ma ograniczony zakres; nie obejmuje on pogłębionej oceny PNU w ramach zmodernizowanej WPR, ani współzależności z pozostałymi płatnościami dla rolników związanymi z gruntami. Te kwestie mogą być podjęte w toku dalszej dyskusji nad przyszłym rozwojem WPR.

---

[6] Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r., uchylonym i zastąpionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającym rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16.

3. SŁABE STRONY NA ETAPIE WYKONANIA

Niezależnie od wyżej wymienionych mocnych stron, w toku wdrażania ONW ujawnił się szereg znaczących słabości wskazanych w wyżej wymienionym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego z 2003 r. i poddających w wątpliwość zakładaną skuteczność i efektywność programu, w szczególności w odniesieniu do wytyczania pośrednich ONW.

Wielu z zauważonych przez Trybunał krytycznych punktów udało się już zaradzić. Rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 pozwoliło na przegląd metod kalkulacji płatności i klasyfikacji pośrednich ONW, doprowadzając do jednoznacznego połączenia wymienionych zagadnień z naturalnymi utrudnieniami dla rolnictwa, minimalizując tym samym groźbę nadmiernej rekompensaty. Wprowadzono w nim również wymóg, by beneficjenci PNU przestrzegali zasady współzależności[7], w celu zagwarantowania prostszego i bardziej spójnego podejścia w stosunku do stosowanych uprzednio dobrych praktyk gospodarki rolnej. Wzmożony monitoring i ocena środka zostały ustanowione we wspólnych ramach monitorowania i oceny odnoszących się do całości pomocy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w okresie programowania 2007-2013, zaś rozporządzeniem (WE) nr 1975/2006[8] wprowadzono bardziej szczegółowe reguły dotyczące kontroli i kar.

Kwestie, którymi należy się jeszcze zająć w ramach niniejszego przeglądu to brak przejrzystości systemów klasyfikowania pośrednich obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie, niedostateczne ukierunkowanie pomocy na zrównoważone gospodarowanie gruntami, w szczególności poprzez skupienie środków na sytuacjach największego zagrożenia porzuceniem działalności rolniczej, i wreszcie potrzeba uzgodnienia wspólnej koncepcji klasyfikacji obszarów.

4. USPRAWNIENIE SYSTEMU WYTYCZANIA GRANIC ONW

4.1. Braki w obecnie obowiązującej klasyfikacji pośrednich obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania

Obecna klasyfikacja pośrednich ONW oparta na podziale na trzy typy wskaźników wymienione w art. 19 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999[9] z dwóch istotnych powodów budzi poważne wątpliwości w kontekście skutecznego i ukierunkowanego sposobu wykorzystania funduszy przydzielonych w ramach programu.

---

7 Rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 ustanowiło zasadę, że rolnicy, którzy nie spełniają niektórych wymogów dotyczących zdrowia publicznego, zdrowia roślin i zwierząt, ochrony środowiska oraz dobrostanu zwierząt otrzymują zmniejszone płatności bezpośrednie lub podlegają wykluczeniu z płatności. Tak zwana zasada współzależności, utrzymana na mocy rozporządzenia (WE) nr 73/2009, ma również zastosowanie do płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich związanych z gruntami lub zwierzętami.

8 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1975/2006 z dnia 7 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w zakresie wprowadzenia procedur kontroli, jak również wzajemnej zgodności w odniesieniu do środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, Dz.U. L 368 z 23.12.2006, s. 74.

9 Są to: grunty o małej produktywności; znacznie niższa od przeciętnej produkcja gospodarcza; niska lub zmniejszająca się populacja zależna od działalności rolniczej (rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz.U. L 160 z 26.6.1999, s. 80).

W części opiera się ona na kryteriach społeczno-ekonomicznych, które już przestały odzwierciedlać kluczowe cele systemu PNU, stanowiących pozostałość uprzedniej koncepcji programu, która nie jest już aktualna. Ponadto ewolucja wykorzystywanych danych demograficznych i gospodarczych nie została uwzględniona w celu aktualizowania wytyczonych granic.

Co więcej towarzyszyło jej odniesienie do szerokiej gamy kryteriów krajowych, nierzadko nieporównywalnych w skali całej Unii. Zróżnicowanie to w znacznym stopniu ogranicza przejrzystość i może skutkować niedostatecznym ukierunkowaniem pomocy w świetle założonych celów środka.

W 2005 r. prawodawca ponownie zdefiniował obszary ze naturalnymi utrudnieniami inne niż obszary górskie i inne niż obszary ze specyficznymi utrudnieniami, jako obszary charakteryzujące się znacznymi utrudnieniami naturalnymi, jak wspomniano wyżej, w częsci 1. Poczynając od tej nowej definicji, Rada zamierzała ustanowić cały zestaw obiektywnych wspólnych kryteriów do celów wytyczania kwalifikowalnych obszarów, jak zapowiadano w motywach uzasadnienia rozporządzenia (WE) nr 1698/2005.

Debata poprzedzająca przyjęcie rozporządzenia pokazała, że osiągnięcie porozumienia w sprawie metody klasyfikacji obszarów w oparciu o szereg przybliżonych danych odzwierciedlających słabą jakość gleby i niekorzystne warunki klimatyczne (przeciętne plony zbóż, procentowa ilość trwałych użytków zielonych i gęstości obsady) okazało się niemożliwe. Konieczność pogłębionej współpracy technicznej z państwami członkowskimi w celu określenia celu i oparcia metody wytyczania granic na kryteriach naukowych nie budzi już wątpliwości.

Na pierwszym etapie służby Komisji zleciły Wspólnemu Centrum Badawczemu dokonanie wyboru zestawu wspólnych kryteriów dotyczących gleby i klimatu, które pozwalałyby na opracowanie nowego sposobu wytyczania granic pośrednich ONW. Mając na celu wykonanie tego zadania powołano wyspecjalizowany panel ekspertów wysokiego szczebla ds. gleby, klimatu oraz oceny gruntów, którego prace koordynowało Wspólne Centrum Badawcze. Panel ekspercki wskazał osiem kryteriów dotyczących gleby i klimatu, których określona wartość oznacza poważne ograniczenia dla europejskiego rolnictwa. Zostały one wymienione w załączniku technicznym do niniejszego komunikatu, zawierającym ponadto pewne szczegóły techniczne odnoszące się do definicji i uzasadnienia tychże kryteriów.

Kryteria biofizyczne wskazane przez grupę ekspercką naukowców utworzoną za pomocą sieci kontaktów Wspólnego Centrum Badawczego mają powszechne zastosowanie w dowolnym obszarze Europy, a pozwalają na wyodrębnienie gruntów dotkniętych poważnymi ograniczeniami produkcji rolniczej na podstawie dostępnych danych dotyczących warunków glebowych i klimatycznych o dostatecznej precyzji co do treści i lokalizacji w terenie.

Mogą one posłużyć do wskazania obszarów nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami rolnictwa w stosunkowo prosty sposób: za nacechowany specyficznymi naturalnymi utrudnieniami rolnictwa uważa się obszar, którego znaczna część (przynajmniej 66 %) powierzchni gruntów rolnych spełnia przynajmniej jedno z kryteriów wymienionych w tabeli w stopniu przewyższającym określoną wartość progową. Kryteria biofizyczne nie podlegałyby zatem kumulacji. Każdy wskaźnik może być podstawą sklasyfikowania, pod warunkiem, że objęte nim cechy charakterystyczne są przestrzegane i zostały stosownie zmierzone na tym obszarze, ze wskazaniem wartości przekraczającej określoną wartość progową.

Progi należy rozpatrywać jako minimalny poziom utrudnień, który kwalifikuje do objęcia klasyfikacją obszaru jako dotknięty ograniczeniem; państwa członkowskie zachowałyby możliwość podniesienia progów w uzasadnionych warunkami krajowymi przypadkach, gdy nie prowadzi to do dyskryminacji.

4.2. Wstępna ocena kryteriów biofizycznych i ograniczonych danych

Wspomniane wyżej kryteria biofizyczne wydają się stanowić obiecujące podejście w kontekście określania celu oraz przejrzystości systemu wyznaczania obszarów zgodnie z art. 50 ust. 3 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1698/2005. Zostały one zatem wykorzystane jako podstawa do wytyczania granic obszarów w trzech spośród czterech wariantów przeglądu systemu ONW poddawanych konsultacji publicznej rozpoczętej w dniu 22 maja 2008 r. i opisanych w załączonym do niniejszego komunikatu sprawozdaniu z oceny skutków.

Zostały one wyczerpująco omówione w trakcie ponad stu spotkań z udziałem służb Komisji i przedstawicieli państw członkowskich, jakie miały miejsce od listopada 2007 r. Z przeprowadzonych dotąd badań we współpracy z ekspertami krajowymi wynika, że kryteria są solidne, oparte na przekonujących wynikach badań naukowych i pozwalają na jednorodne sklasyfikowanie wszystkich gruntów rolnych w całej UE. Umożliwiają one prosty i porównywalny system wyznaczania obszarów ONW, jednoznacznie wskazujący na utrudnienia dla rolnictwa związane z glebą i klimatem, możliwy do wprowadzenia w życie we wszystkich państwach członkowskich w stosunkowo krótkim czasie, jakkolwiek wymagający znacznych nakładów pracy ze strony administracji w toku wdrażania.

Z drugiej strony przeprowadzona dotychczas ocena wspólnych kryteriów nie jest w żadnej mierze wyczerpująca ze względu na brak stosownych danych w skali całej UE. Osiągalne ogólnoeuropejskie dane nie są przystosowane do zastosowania kryteriów w szczegółowej skali precyzji geograficznej, ani do oceny skutków w tak szczegółowej skali dokładności. Z tego względu, mając na uwadze uniknięcie zniekształconych wyników, konieczne byłoby czynne zaangażowanie organów zainteresowanych państw członkowskich w dalsze prace analityczne stanowiące fazę pośrednią poprzedzającą wystąpienie z wnioskiem legislacyjnym.

Wymagany poziom współpracy państw członkowskich zmierzałby, z jednej strony, do przeprowadzenia symulacji wdrożenia wspólnych kryteriów na podstawie wystarczająco szczegółowych danych dotyczących gleby i klimatu.

Z drugiej strony natomiast symulacje te powinny obejmować stosowne elementy zabezpieczające przed przyznaniem statusu ONW obszarom, w których udało się już zrównoważyć wpływ naturalnych utrudnień, w sposób opisany w następnej części.

5. ISTOTNE ZNACZENIE UKIERUNKOWANIA POMOCY NA EKSTENSYWNE FORMY PRODUKCJI ROLNEJ Z PUNKTU WIDZENIA GOSPODAROWANIA GRUNTAMI

5.1. Wykluczenie obszarów, gdzie rolnicy przezwyciężyli\naturalne utrudnienia

Intensywność produkcji rolnej odzwierciedla często naturalne okoliczności: obszary, gdzie za sprawą ludzkiej interwencji i postępu technicznego zrównoważono wpływ naturalnych utrudnień, charakteryzują się zasadniczo produkcją o niskim nakładzie i ograniczonej produkcji wynikających z ograniczeń fizycznych, z jakimi mają do czynienia rolnicy.

Dzięki postępowi technicznemu i działalności człowieka w wielu przypadkach rolnicy z powodzeniem przezwyciężyli utrudnienia naturalne i są w stanie prowadzić dochodową działalność rolniczą w obszarach, gdzie warunki naturalne były z początku bardzo niekorzystne. W tych przypadkach zasadnicze cechy charakterystyczne obszaru nie uległy zmianie, więc na podstawie czysto biofizycznych kryteriów zostałby on sklasyfikowany jako dotknięty poważnymi ograniczeniami działalności rolniczej. Utrudnienia te nie wpływają jednak na wydajność produkcji rolnej, a tym samym klasyfikowanie obszaru jako obszaru z naturalnymi utrudnieniami dla rolnictwa nie ma uzasadnienia. Przykładem mogą być liczne obszary podmokłe, które poddano sztucznej melioracji, i stały się bardzo żyzne; przy czym melioracja nie zmienia charakterystycznej natury poszczególnych rodzajów gleb, które wciąż pozwalają na sklasyfikowanie obszaru jako podmokły.

Z tego względu konieczne jest doprecyzowanie – dla przypadków, gdzie możliwe jest pokonanie naturalnych utrudnień – sposobu wytyczania obszarów poprzez zastosowanie kryteriów biofizycznych w połączeniu z odpowiednimi wskaźnikami dotyczącymi produkcji.

Najczęściej możliwymi do pokonania przez rolników są trudności wynikające ze słabego drenażu, struktury gleby, kamienistości, głębokości ukorzenienia i właściwości chemicznych, jak również równowagi wilgotności gleby, które można pokonać w drodze inwestycji, technik uprawy i odpowiedni dobór uprawianych roślin. Przeprowadzone na podstawie tych kryteriów symulacje powinny zatem systematycznie wykluczać:

(a) obszary poddane sztucznemu drenażowi w przypadku stosowania kryterium słabego drenażu;

(b) obszary o znacznym udziale gruntów nawadnianych w przypadku stosowania kryterium równowagi wilgotności gleby;

(c) obszary z utrudnieniami dotyczącymi gleb (strukturą gleby, kamienistością, głębokością ukorzenienia i właściwościami chemicznymi), gdzie trudności te zostały w widoczny sposób pokonane a odpowiednie wskaźniki produkcji (przeciętna plonów zbóż, obsada bydła lub standardowa marża brutto z hektara) są porównywalne do średniej krajowej (w stosownych przypadkach wyjąwszy obszary górskie).

Załącznik techniczny do niniejszego komunikatu zawiera bliższe szczegóły dotyczące wymaganego doprecyzowania sposobu wyznaczania granic obszarów w związku z różnymi rodzajami naturalnych utrudnień i związanych z nimi wskaźników biofizycznych.

5.2. Zasady kwalifikowalności na poziomie gospodarstwa

Ograniczenie stref kwalifikujących się do objęcia pomocą wyłącznie do obszarów w rzeczywistości poszkodowanych na skutek naturalnych utrudnień stanowi nieodzowny warunek skutecznego ukierunkowania pomocy na obszary dotknięte ryzykiem marginalizacji i zaprzestania użytkowania gruntów, i gdzie ekstensywna produkcja rolna stanowi ważny element całości gospodarowania gruntami.

Poza samym wytyczeniem obszarów, użytecznym narzędziem ukierunkowującym pomoc na obszary o najwyższym ryzyku zaprzestania użytkowania gruntów jest stosowanie odpowiednich reguł kwalifikowalności po wytyczenia obszarów w strefie uznanej za znajdującą się w trudnym położeniu w celu skoncentrowania pomocy na gospodarstwach spełniających cele programu. Rozmaite praktyki rolnicze mogą współegzystować na jednym

terenie, gdzie niektóre formy produkcji rolnej zdołały pokonać naturalne utrudnienia w trakcie procesu intensyfikacji.

Reguły kwalifikowalności na poziomie gospodarstwa są już obecnie szeroko stosowane przez państwa członkowskie, chociaż zgodnie z ustaleniami przeprowadzonej oceny wiele z nich jest nieistotnych w perspektywie głównych celów środka, i stanowią one odzwierciedlenie dużego zróżnicowania celów i wymogów administracyjnych. Ich spójność z celami programu oraz z międzynarodowymi zobowiązaniami UE mogą być udoskonalone, z pozostawieniem dostatecznego marginesu swobody służącego uwzględnianiu lokalnych osobliwości, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości.

Zastosowanie i zdefiniowanie reguł kwalifikowalności na poziomie gospodarstwa omówiono w przedstawionych wariantach polityki, w ramach prowadzonej oceny skutków, a także opisano w towarzyszącym niniejszemu komunikatowi sprawozdaniu. Analiza tego elementu systemu płatności będzie w dalszym ciągu dopracowywana w trakcie przygotowań wniosku legislacyjnego, z uwzględnieniem skutków ewentualnego nowego systemu wytyczania obszarów oszacowanych na podstawie symulacji przeprowadzonych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na niniejszy komunikat.

6. POTENCJAŁ UPROSZCZENIA

Określenie wspólnego zestawu kryteriów wytyczania obszarów powinno zdecydowanie uprościć wdrażanie programu PNU na poziomie UE, jako że zamiast blisko stu obecnie stosowanych przez państwa członkowskie wskaźników o różnych wartościach progowych wprowadzony zostałby zestaw ośmiu ściśle zdefiniowanych kryteriów o stałych minimalnych wartościach progowych dla całego terytorium UE.

Związana z tym uproszczeniem przejrzystość powinna umożliwić zwiększenie wydajności we wdrażaniu, w szczególności pod kątem późniejszej transpozycji i zgodności z celami.

Do sklasyfikowania obszaru jako obszaru z naturalnymi utrudnieniami wystarczałoby spełnienie jednego wskaźnika biofizycznego, podczas gdy w obecnym systemie każdy taki obszar musi się wykazać wszystkimi trzema rodzajami utrudnień wymienionymi w art. 19 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999, aby uzyskać ten status (zob. przypis 9).

Jasnym jest jednak, iż zastosowanie wspólnych kryteriów biofizycznych wiąże się ze znacznymi kosztami początkowymi, które będą zapewne zróżnicowane w różnych państwach członkowskich w zależności od ilości i jakości dostępnych danych dotyczących gleby i klimatu.

Aktualnie już 13 państw członkowskich posługuje się „systemami współczynników” do celów wyznaczania pośrednich ONW. Są to określone metody oparte na połączeniu licznych wskaźników stosowanych do wyliczenia współczynnika stosowanego przy klasyfikowaniu obszarów według poszczególnych progów czy też klas. Systemy współczynników stosowane przez niektóre z państw członkowskich wykazują pewne podobieństwa. Trudno jest jednak je porównać, ponieważ nawet jeśli są one oparte na tych samych rodzajach danych, stosuje się w nich różne metody ważenia lub klasyfikacji wykorzystywane do obliczenia współczynnika.

Stopień złożoności systemów współczynników jest zróżnicowany, ale ogólnie wyższy, niż w przypadku wskaźników biofizycznych rozpatrywanych w toku niniejszego przeglądu. W wielu spośród metod opartych na współczynnikach uwzględnia się kryteria biofizyczne

wskazane przez ekspertów i wyszczególnione w załączniku technicznym załączonym do niniejszego komunikatu. W niektórych przypadkach systemy współczynników mogą się wykazać bardziej wyszukanymi metodami niż w przypadku kryteriów biofizycznych, a tym samym mogą lepiej ujmować rzeczywiste utrudnienia występujące na danym obszarze. Jednak opracowanie wspólnego systemu współczynników, który miałby być spójnie stosowany we wszystkich państwach członkowskich wymagałoby wielkiego nakładu pracy na etapie projektu, gromadzenia danych, analizy i wdrażania. Dlatego też ustanowienie ogólnoeuropejskiego systemu współczynników pozwalającego na lepsze ujęcie rzeczywistych naturalnych utrudnień nie wydaje się ani skuteczną, ani realistyczną opcją.

W państwach członkowskich, w których obecnie wytyczone granice ONW opierają się na przybliżeniach słabej wydajności gruntów, wprowadzenie procedury wytyczania obszarów opartej na wspólnych kryteriach biofizycznych wymagałoby prawdopodobnie wysiłku związanego z gromadzeniem i harmonizowaniem danych dotyczących gleby i klimatu w odpowiedniej skali.

W świetle problematyki skali dokładności danych, państwa członkowskie będą mogły samodzielnie ocenić zakres kompromisu między uproszczeniem a skutecznością nowych metod wytyczania obszarów w trakcie przeprowadzanych przez nie symulacji stosowania kryteriów biofizycznych. W przypadku, gdyby został on uznany za znaczący, powinno się go rozważyć w toku oceny skutków poprzedzającej wystąpienie z wnioskiem legislacyjnym przez Komisję.

7. WPŁYW NA BUDŻET

Niniejszy przegląd nie wywiera wpływu na budżet UE ani na budżety państw członkowskich, jako że odpowiednie fundusze w ramach przydziału środków finansowych przeznaczonych na program ONW złożonego ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich wraz z dofinansowaniem z budżetów krajowych zostały przyznane w ramach poszczególnych programów rozwoju obszarów wiejskich w granicach środków przyznanych każdemu z państw członkowskich na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich w danych okresie programowania. Zmiany potrzeb finansowych wynikające z precyzyjniejszego ukierunkowania pomocy mogłyby pozwolić na uwolnienie pewnych środków i przeniesienie ich na potrzeby innych środków w ramach tego samego programu.

8. WNIOSKI I HARMONOGRAM

Program pomocy dla rolników na obszarach z naturalnymi utrudnieniami wymaga przeglądu w celu dostosowania sposobu wyznaczania granic pośrednich ONW i systemu płatności do celów gospodarowania gruntami ustalonych w 2005 r. w celu poprawy jego przejrzystości i obiektywności, przy jednoczesnym nadaniu odpowiedniej wagi szczególnym warunkom krajowym i regionalnym, a także w celu propagowania ukierunkowania pomocy na obszary, w których ryzyko zaprzestania użytkowania gruntów jest największe.

Ustalanie wspólnych ram klasyfikacji obszarów z naturalnymi utrudnieniami innych niż obszary górskim lub obszary o szczególnie ograniczonym potencjale na podstawie wspólnych, obiektywnych kryteriów pozwoliłoby na zwiększenie przejrzystości, solidności i spójności systemu wytyczania granic takich obszarów w całej UE.

Dostępne Komisji dane w skali ogólnoeuropejskiej nie są wystarczające do przeprowadzenia w dostatecznie szczegółowej skali dokładności symulacji stosowania możliwych wspólnych kryteriów wskazanych w toku oceny skutków, które dałyby podstawy do złożenia wniosku legislacyjnego mającego na celu usprawnienie programu PNU.

W celu ułatwienia realizacji zadań Wspólnoty, a w szczególności dla zapewnienia solidnej bazy dla opracowania wymaganego wniosku legislacyjnego, Komisja proponuje, aby zwrócić się do państw członkowskich z prośbą o przeprowadzenie symulacji zastosowania na ich terytorium kryteriów biofizycznych wymienionych w niniejszym komunikacie oraz do opracowania map obszarów, które kwalifikowałyby się do objęcia programem w każdej symulacji. Symulacje powinny pozwolić na przedstawienie obszarów, które zostałyby wytyczone zgodnie z odpowiednio doprecyzowanymi w stosownych przypadkach kryteriami biofizycznymi, zgodnie ze wskazówkami zawartymi w uzupełniającym komunikat załączniku technicznym w celu wykluczenia obszarów, w których naturalne utrudnienia zostały przezwyciężone.

Symulacje powinny być prowadzone w dostatecznie dokładnej skali, to jest zgodnie z LAU 2 (w nomenklaturze jednostek terytorialnych do celów statystycznych).

Nie zostaną one uznane za wytyczenie nowych ONW, ale za cenne narzędzie oceny wykonalności wskazanych wariantów przeglądu, a ewentualnie jako podstawy dla opracowania wniosku legislacyjnego ustalającego ramy wytyczania nowych granic ONW w perspektywie długoterminowej.

Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów proszone są o przedstawienie swoich poglądów w odniesieniu do zagadnień omawianych w niniejszym komunikacie. Państwa członkowskie należy zachęcić do przeprowadzenia wyżej wspomnianych symulacji i poprosić o przesłanie opracowanych na ich podstawie map służbom Komisji przed upływem sześciu miesięcy od dnia przyjęcia niniejszego komunikatu.