KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.11.2010
KOM(2010) 665 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie ... 3
2. Unijne ramy FAS ... 4
2.1. Ramy prawne ... 4
2.2. Pomoc na systemy doradztwa rolniczego z funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007 – 2013 ... 4
3. Wdrażanie FAS przez państwa członkowskie ... 5
3.1. Aktualna sytuacja w zakresie systemów doradztwa rolniczego w państwach członkowskich ... 5
3.2. Finansowanie FAS ... 6
3.3. Ocena FAS ... 6
4. Usprawnianie FAS w przyszłości ... 7
4.1. Objaśnienie dotyczące systemu doradztwa rolniczego i usług doradczych dla gospodarstw rolnych ... 7
4.2. Zakres FAS ... 7
4.3. Objaśnienie roli doradców FAS względem innych podmiotów zajmujących się wzajemną zgodnością ... 8
4.4. Promowanie FAS ... 9
4.5. Zarządzanie FAS ... 11
5. Wnioski ... 12

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania systemu doradztwa rolniczego (FAS) określonego w art. 12 i 13 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009

1. WPROWADZENIE

Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowienia systemu doradztwa dla rolników w zakresie zarządzania gruntami i gospodarstwem, zwanego dalej systemem doradztwa rolniczego (FAS). FAS jest jednym z głównych elementów przeprowadzonej w 2003 r. reformy wspólnej polityki rolnej (WPR), a system ten miał być wprowadzony do 2007 r.[1] Celem FAS jest pomaganie rolnikom w kształtowaniu świadomości na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. FAS wprowadzono równocześnie z systemem wzajemnej zgodności, w ramach którego wsparcie WPR jest w całości wypłacane jedynie w przypadku, gdy rolnicy spełniają pewne wymogi związane z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem zwierząt i dobrostanem zwierząt. Istnieją dwa środki polityki rozwoju obszarów wiejskich, które mają pomagać państwom członkowskim w tworzeniu usług doradczych dla gospodarstw rolnych, a rolnikom w korzystaniu z tych usług. W istocie FAS jest przede wszystkim instrumentem pomocy rolnikom w zakresie wypełniania wspomnianych wymogów i tym samym unikania kar finansowych z tytułu nieprzestrzegania zasady wzajemnej zgodności.

Zgodnie z art. 12 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 Komisja musi przedłożyć Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania FAS, w razie konieczności wraz z odpowiednimi wnioskami. Taki jest też cel niniejszego sprawozdania, tj. poinformowanie Parlamentu Europejskiego i Rady o stanie wdrażania FAS i zaproponowanie ewentualnych ulepszeń. Sprawozdanie opiera się w dużej mierze na informacjach otrzymanych od państw członkowskich w odpowiedzi na kwestionariusz oraz na ocenie sporządzonej na rzecz Komisji[2]. FAS był również przedmiotem szeroko zakrojonych rozmów z państwami członkowskimi w trakcie pięciu warsztatów dotyczących FAS zorganizowanych przez Komisję w latach 2006-2010. Rozmowy te dotyczyły zawartości, struktur, metod i narzędzi krajowych usług doradczych.

Ostateczny termin na stworzenie systemu ustalono na dzień 1 stycznia 2007 r. Mając na uwadze, że okres rozruchu trwał od 2007 r. do 2009 r., a wymagane informacje mają charakter złożony, nie jest jeszcze możliwe przedstawienie szczegółowej analizy potencjału krajowych systemów doradztwa rolniczego ani świadczonych w ich ramach usług na rzecz rolników. Celem niniejszego sprawozdania nie jest więc przedstawienie dogłębnego przeglądu, ale zabranie głosu w debacie prowadzonej w Radzie i Parlamencie Europejskim w latach 2010-2011.

---

[1] Art. 13-16 rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003.

[2] http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/fas/index_en.htm.

2. UNIJNE RAMY FAS

2.1. Ramy prawne

Każde państwo członkowskie jest prawnie zobowiązane do stworzenia krajowego systemu doradztwa rolniczego oferującego doradztwo dla rolników. FAS musi obejmować przynajmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania (SMR) i „zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska" (GAEC), o których mowa w art. 4-6 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009. Jednakże doradztwo nie ogranicza się do norm wzajemnej zgodności: państwa członkowskie mogą podejmować decyzje o włączeniu innych kwestii. Każdy krajowy FAS może być prowadzony przez jeden lub większą liczbę wyznaczonych organów lub przez podmioty prywatne. Od przeprowadzonej w 2008 r. oceny funkcjonowania reformy WPR każde państwo członkowskie może swobodnie decydować (na podstawie obiektywnych kryteriów), które kategorie rolników będą miały priorytetowy dostęp do FAS, bez określania jakichkolwiek dalszych kryteriów na poziomie UE.

Rolnicy korzystają z FAS na zasadzie dobrowolności i pozostają odpowiedzialni za działania prowadzone w oparciu o otrzymane porady. W tym względzie FAS w żaden sposób nie wpływa na obowiązki i odpowiedzialność rolników w zakresie przestrzegania wymogów prawnych. Jednakże ramy prawne UE uznają fakt, że rolnicy, którzy zwracają się o poradę, lepiej orientują się, jak wypełniać wymogi prawne. Dlatego też, wybierając gospodarstwa rolne do kontroli, państwa członkowskie mogą uznawać, że tacy rolnicy są obarczeni mniejszym ryzykiem.

Zwiększanie wiedzy rolników o wymogach prawnych UE jest głównym celem FAS. Dlatego też porady muszą być w wyraźny sposób odróżniane od kontroli prowadzonych w zakresie zasady wzajemnej zgodności lub w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem sektorowym. W związku z tym państwa członkowskie muszą zagwarantować, aby podmioty obsługujące FAS nie ujawniały danych osobowych ani prywatnych, ani danych, które uzyskują w trakcie prowadzenia działalności doradczej, osobom innym niż rolnik zarządzający danym gospodarstwem. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy podmioty obsługujące FAS wykryją nieprawidłowości lub naruszenia, które podlegają obowiązkowi zgłoszenia organom publicznym na mocy prawa wspólnotowego lub krajowego; w szczególności chodzi tu przestępstwa.

2.2. Pomoc na systemy doradztwa rolniczego z funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007 – 2013

FAS określony w ramach pierwszego filaru WPR może być finansowany w ramach drugiego filaru poprzez dwa środki[3].

Po pierwsze istnieje środek polegający na współfinansowaniu korzystania przez rolników z usług doradczych dla gospodarstw rolnych. Jego celem jest pomaganie rolnikom w pokrywaniu kosztów korzystania przez nich z usług doradczych służących poprawie ogólnych wyników gospodarstwa. Usługi doradcze muszą obejmować przynajmniej wymogi podstawowe w zakresie zarządzania, zasady GAEC i normy BHP wynikające z prawodawstwa UE. Wsparcie to ogranicza się do 80 % kosztów kwalifikowalnych w przypadku każdej usługi doradczej, do kwoty maksymalnej 1500 EUR. Organy i podmioty wybrane do świadczenia usług

[3] Art. 24 i 25 oraz motywy 18 i 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

doradczych muszą mieć odpowiednie zasoby (w tym wykwalifikowany personel, zaplecze administracyjne i techniczne, doświadczenie i wiarygodność w zakresie doradztwa) w odniesieniu do wymogów zasady wzajemnej zgodności i norm BHP. Komisja sporządziła wytyczne dotyczące warunków przyznawania pomocy i priorytetowego traktowania niektórych grup docelowych oraz dotyczące częstotliwości usług doradczych, wykorzystania publicznych i niepublicznych organów doradczych oraz koordynacji tych organów i nadzoru nad nimi.

Po drugie istnieje środek polegający na współfinansowaniu tworzenia usług doradczych dla gospodarstw rolnych. Aby pomóc w pokryciu kosztów tworzenia takich usług, państwa członkowskie mogą udzielać wsparcia degresywnego przez okres maksymalnie pięciu lat.

3. WDRAŻANIE FAS PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

W styczniu 2009 r., w ramach przygotowań do niniejszego sprawozdania, Komisja rozesłała usystematyzowany kwestionariusz dotyczący organizacji i tworzenia systemów doradztwa rolniczego w państwach członkowskich. Kwestionariusz zawierał na przykład pytania dotyczące przepisów prawnych, organów odpowiedzialnych za koordynację, certyfikację i kontrolę, priorytetowych grup rolników, organizacji geograficznej, liczby i rodzaju organów doradczych, ich specjalizacji, liczby obsłużonych rolników, zastosowanych metod, sposobu finansowania itp. Państwom członkowskim zadano również kilka pytań otwartych dotyczących napotkanych problemów oraz ich sugestii w zakresie przyszłych ram FAS. Dzięki odpowiedziom na ten kwestionariusz uzyskano dane dotyczące wdrażania systemu w 2008 r. Dane te oraz ocenę FAS zleconą przez Komisję w 2009 r. można podsumować w następujący sposób.

3.1. Aktualna sytuacja w zakresie systemów doradztwa rolniczego w państwach członkowskich

W większości państw członkowskich systemy doradztwa rolniczego osiągnęły pełną sprawność dopiero w 2008 r. Prace przygotowawcze służące utworzeniu FAS (przyjęcie prawodawstwa, publikacja zaproszeń do składania ofert, wybór organów doradczych itp.) przeprowadzono w 2007 r. W około połowie państw członkowskich FAS stworzono jako usługę szczegółową, uzupełniającą istniejące usługi upowszechniania wiedzy rolniczej. W innych przypadkach FAS połączono z istniejącymi usługami upowszechniania wiedzy rolniczej.

Na ogół (w 24 państwach członkowskich) FAS jest koordynowany i nadzorowany przez organy publiczne. Organy doradcze są wybierane w drodze zaproszeń do składania ofert (14 państw członkowskich) oraz przez wyznaczanie podmiotów prywatnych (5 państw członkowskich) lub organów publicznych (5 państw członkowskich). Większość państw członkowskich ustaliła próg minimalnych kwalifikacji doradców na poziomie wykształcenia wyższego (licencjackiego lub magisterskiego).

W 14 państwach członkowskich FAS skupia się ściśle na zasadzie wzajemnej zgodności, podczas gdy w pozostałych państwach doradztwo obejmuje szerszy zakres spraw, na przykład konkurencyjność gospodarstw, wpływ praktyk gospodarki rolnej na środowisko oraz pomoc na wdrażanie środków rozwoju obszarów wiejskich (na przykład zobowiązań rolno-środowiskowych).

Dwa najczęściej stosowane podejścia to indywidualne doradztwo w gospodarstwie (oferowane we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Zjednoczonego

Królestwa-Anglii) oraz dyskusje dla małych grup odbywające się na terenie gospodarstwa — przy czym druga usługa często uzupełnia pierwszą. W różnych państwach członkowskich usługi doradcze świadczono z wykorzystaniem komputerowych narzędzi informacyjnych i list kontrolnych. W 22 państwach członkowskich pierwszy kontakt rolników z FAS odbywał się poprzez telefoniczne linie pomocy.

Jak dotąd raczej nie traktowano priorytetowo poszczególnych grup rolników, wyłączając początkowy obowiązek, aby priorytetowo traktować rolników otrzymujących płatności bezpośrednie przekraczające 15 000 EUR. Niektóre państwa członkowskie twierdziły, że mają problemy z dotarciem do małych gospodarstw. W UE jako całości liczba rolników otrzymujących porady w ramach FAS była raczej ograniczona (w 2008 r. porad indywidualnych udzielono około 5 % rolników otrzymujących płatności bezpośrednie). Głównymi beneficjentami FAS były duże gospodarstwa rolne, zaznajomione już z istniejącymi usługami doradczymi.

3.2. Finansowanie FAS

Dostęp do indywidualnego doradztwa w gospodarstwie był dla rolników bezpłatny (w 5 państwach członkowskich), pokrywali oni część kosztów takiego doradztwa (20 %-50 % kosztów całkowitych) lub całość tych kosztów (w 2 państwach członkowskich).

Środek wspierający wykorzystanie przez rolników usług doradczych zaplanowano w 20 państwach członkowskich i skorzystało z niego 1 123 000 rolników. Całkowity budżet na lata 2007-2013 wynosi 870,5 miliona EUR — 0,6 % całkowitych wydatków publicznych na rozwój obszarów wiejskich — z czego 1,3 % wydano w pierwszych dwóch latach w odniesieniu do 12 250 rolników.

Środek wspierający tworzenie usług zarządczych, pomocowych i doradczych zaplanowano w 7 państwach członkowskich, przy czym 4 państwa członkowskie (ES, MT, PT, IT) wyraźnie skupiły się na FAS. Budżet na lata 2007-2013 wynosi 172,9 miliona EUR, tj. 0,1 % całkowitych wydatków publicznych na rozwój obszarów wiejskich, z czego 2 % wydano w pierwszych dwóch latach.

3.3. Ocena FAS

W ocenie FAS stwierdza się, że na ogół FAS pomógł zwiększyć świadomość rolników na temat przepływów materiałowych i procesów przebiegających w gospodarstwie dotyczących ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Za szczególnie skuteczne uznano doradztwo indywidualne z wykorzystaniem list kontrolnych, jako że jest ono bardzo zindywidualizowanym i usystematyzowanym sposobem doradzania. W niektórych państwach członkowskich ustanowienie FAS było dobrą sposobnością do przeanalizowania i udoskonalenia bardziej ogólnych systemów doradztwa, wiedzy i informacji stosowanych w sektorze rolnym.

FAS pomagał rolnikom w przestrzeganiu wymogów zasady wzajemnej zgodności, co stanowiło dla rolników główny motyw korzystania z systemu. Wsparcie w ramach FAS zwiększyło również umiejętności rolników w zakresie zarządzania finansami (księgowości) oraz usprawniło ich operacje księgowe w zakresie obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności.

Na ogół jednak skuteczność FAS była wciąż ograniczona, jako że niewielu rolników ubiegało się o oferowane usługi doradcze. Oceniający widzą możliwości poprawy,

ponieważ z FAS skorzystało więcej rolników (do 20 % rolników otrzymujących płatności bezpośrednie) w państwach członkowskich, które wdrażały system od 2005 r. W niektórych przypadkach prefinansowanie usług doradczych mogło zniechęcić niektórych rolników do korzystania z FAS.

Oceniający uznali, że podstawowym warunkiem koniecznym w przypadku FAS jest to, aby rolnicy UE mieli dostęp do doradztwa na zasadzie dobrowolności, ponieważ korzystanie z porad jest z natury rzeczy dobrowolne – w przeciwieństwie do obowiązkowych systemów kontroli/certyfikacji. Jak dotąd FAS w niewielkim stopniu przyczynił się do poprawy percepcji WPR przez rolników UE. Rolnicy często postrzegali FAS jako system ściśle związany z zasadą wzajemnej zgodności oraz z powiązanym systemem kontroli gospodarstw rolnych, a to stawiało FAS w niekorzystnym świetle. Jednakże odnotowano przypadki, gdy w ramach FAS z powodzeniem udało się stworzyć efektywną relację między rolnikami i doradcami. W ocenie zawarte jest zalecenie, aby w przypadku FAS zachować koncepcję dobrowolności i ogólnie elastyczną architekturę.

4. USPRAWNIANIE FAS W PRZYSZŁOŚCI

W oparciu o doświadczenia z początkowych lat wdrażania systemu i na podstawie przeprowadzonej oceny Komisja wysuwa następujące propozycje ulepszeń. Propozycje te mogą przybrać postać wytycznych (zaleceń) dla państw członkowskich lub mogą wiązać się z koniecznością zmiany obecnego prawodawstwa UE.

4.1. Objaśnienie dotyczące systemu doradztwa rolniczego i usług doradczych dla gospodarstw rolnych

1) Należy objaśnić terminy „system doradztwa rolniczego” oraz „usługi doradcze dla gospodarstw rolnych”. „System doradztwa rolniczego” obejmuje ogólną organizację oraz różne podmioty publiczne lub prywatne, które świadczą „usługi doradcze dla gospodarstw rolnych” na rzecz rolników w państwie członkowskim (art. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009). Istnienie krajowego FAS gwarantuje, że każdy rolnik może ubiegać się o poradę i uzyskiwać ją przynajmniej w zakresie podstawowych wymogów zasady wzajemnej zgodności w dziedzinie ochrony środowiska, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, dobrostanu zwierząt oraz utrzymania gruntów w dobrym stanie rolnym i środowiskowym. Ważne jest, aby stosować jak najwyraźniejsze rozróżnienie między doradztwem, będącym produktem systemu doradztwa rolniczego, a zwykłym przekazywaniem rolnikom informacji. W ramach „usług doradczych dla gospodarstw rolnych” należy dokonać oceny konkretnej sytuacji rolnika, a nie tylko przedstawić ogólne informacje. Przekazywanie informacji dotyczących wymogów zasady wzajemnej zgodności jest już obowiązkowe na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia 73/2009.

2) FAS jest przeznaczony nie tylko dla rolników otrzymujących płatności w ramach WPR, ale dla wszystkich rolników w Unii Europejskiej, w tym na przykład wyspecjalizowanych hodowców świń potrzebujących porad w zakresie dyrektywy dotyczącej azotanów.

4.2. Zakres FAS

3) Wymogi zasady wzajemnej zgodności oraz inne obowiązki beneficjentów powinny być ujęte w minimalnym podstawowym zakresie FAS i jego celach,

w odniesieniu do pierwszego i drugiego filaru. Wymogi te powinny być odpowiednio uwzględnione w ramach doradztwa FAS. FAS powinien przede wszystkim pomagać rolnikom w przestrzeganiu przepisów.

4) Obligatoryjne elementy, które musi zawierać FAS, w pierwszym i drugim filarze, powinny obejmować minimalne wymogi dotyczące wykorzystania nawozów i środków ochrony roślin. Wymogi te stanowią część zasady wzajemnej zgodności w przypadku rolników otrzymujących płatności rolno-środowiskowe.

5) Dzięki priorytetowemu traktowaniu wymogów zasady wzajemnej zgodności FAS obejmuje już wiele praktyk dotyczących zmian klimatu – praktyk, które zmniejszają wpływ rolnictwa na klimat i pomagają gospodarstwom rolnym w adaptacji do zmieniających się i coraz bardziej niestałych warunków klimatycznych[4]. Obecne normy GAEC mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania węgla organicznego w glebach i dla zapewnienia ich zrównoważonego wykorzystania. Jednakże być może warto uwzględnić w ramach FAS szczegółowe działania w zakresie zmian klimatu, na przykład obserwację dobrych praktyk i prowadzenie konkretnych działań promocyjnych w gospodarstwach, w tym świadczenie doradztwa technicznego. Jednym ze sposobów zagwarantowania, aby państwa członkowskie rozwijały takie zdolności, może być umieszczenie szczegółowego odniesienia w tekście prawnym podkreślającego taką potrzebę. Doradcy mogą być bardzo pomocni w gromadzeniu dobrych praktyk i przybliżaniu ich rolnikom. Wykaz dobrych praktyk może zostać zebrany na poziomie UE. Doradcy mogą zostać zobowiązani do przejścia szczegółowego szkolenia w zakresie zrozumienia i rozpowszechniania ważnych praktyk gospodarki rolnej związanych ze zmianami klimatu.

4.3. Objaśnienie roli doradców FAS względem innych podmiotów zajmujących się wzajemną zgodnością

6) Państwa członkowskie powinny pamiętać o zdroworozsądkowym rozróżnieniu między kontrolą (kontrolami i inspekcjami) a doradztwem. Musi istnieć wyraźny rozdział między doradztwem a kontrolami. W każdym razie rolnik jest odpowiedzialny za własne działania.

7) Ważne jest, aby utrzymać aktualną zasadę, że doradcy nie mogą w żadnych okolicznościach przekazywać kontrolerom *indywidualnych* danych kontrolowanych gospodarstw. Nawet jeżeli przekazanie miałoby charakter anonimowy, stanowiłoby to naruszenie poufności. Przekazywanie doradcom danych z kontroli dotyczących poszczególnych rolników również zazwyczaj przynosi efekty odwrotne od zamierzonych, ponieważ może to zniszczyć niezbędne zaufanie do doradcy. Dowody pokazują, że państwa członkowskie nie zawsze w pełni rozumieją te zasady.

---

[4] Na przykład norma dotycząca ochrony trwałych użytków zielonych, norma dotycząca płodozmianu i międzyplonów, norma dotycząca minimalnej pokrywy glebowej, norma dotycząca ograniczonej uprawy w ramach minimalnego zagospodarowania terenu, normy w zakresie gospodarowania resztkami pożniwnymi, normy dotyczące utrzymania substancji organicznej gleby oraz wymogi wynikające z dyrektywy dotyczącej azotanów w odniesieniu do zastosowania i przechowywania obornika. Wszystkie te wymogi wytyczają granice praktyk, które mają wpływ na emisje gazów cieplarnianych na poziomie gospodarstw rolnych. Są one uwzględnione w FAS w ramach priorytetu obejmującego wymogi wzajemnej zgodności.

8) Przekazywanie doradcom *zagregowanych* danych z kontroli gospodarstw rolnych może być przydatne, ale nie powinno być obligatoryjne. Jeżeli doradca poprosi o takie dane w celu lepszego ukierunkowania porady, organ kontroli może przekazać zagregowane dane dotyczące na przykład rodzajów najczęściej stwierdzanych niezgodności.

9) Doradcy FAS nie powinni ograniczać swoich wysiłków do pomagania rolnikom w wypełnianiu ich praktycznych obowiązków wynikających z zasady wzajemnej zgodności, ale powinni również wyjaśniać cele tych obowiązków i związane z nimi polityki oraz to, jak przyczyniają się one do zrównoważonego rolnictwa. Rolnik, który rozumie powody szczegółowych obowiązków, będzie bardziej skłonny do ich wypełniania.

10) Pojawiają się nowe tematy porad i rolnicy będą potrzebować pomocy w wielu kwestiach – od spraw gospodarczych, poprzez kwestie ekologiczne, po ochronę przyrody. Doradcy FAS nie będą w stanie odpowiedzieć na wszystkie pytania, ale powinni mieć dużo informacji i umieć działać jak „lekarz pierwszego kontaktu", kierując rolników w razie konieczności do odpowiednich specjalistów. Na przykład, gdy rolnik musi przeorientować swoją produkcję i chce uzyskać poradę na temat rynków rolnych, doradca FAS powinien być w stanie skontaktować tego rolnika z podmiotami specjalizującymi się w tej dziedzinie lub skierować go tam, gdzie uzyska odpowiednie informacje, na przykład dane dotyczące produkcji. Podobne podejście można rekomendować w odniesieniu do rolnictwa ekologicznego. Na przykład rolnicy mogą potrzebować porad o tym, jak przejść na produkcję ekologiczną, lub na temat możliwości rynkowych i dobrych praktyk gospodarki rolnej (zob. również propozycja 19). Organy koordynujące FAS powinny odgrywać ważną rolę w pomaganiu doradcom w tworzeniu sieci kontaktów, na przykład poprzez przekazywanie danych kontaktowych specjalistów i wskazywanie dziedzin ich specjalizacji.

4.4. Promowanie FAS

11) Należy objaśnić zakres środka służącego korzystaniu z usług doradczych dla gospodarstw rolnych, o którym mowa w art. 24 rozporządzenia 1698/2005. Należy wyjaśnić, że rolnik nie jest zobowiązany do korzystania z porady w zakresie wszystkich wymogów zasady wzajemnej zgodności, aby był on uprawniony do otrzymania wsparcia na korzystanie z usługi doradczej dla gospodarstw rolnych[5]. To powinno ograniczyć obciążenie administracyjne związane z tym środkiem, ponoszone przez rolników i władze, oraz koszty ponoszone przez rolników. Rolnik będzie w stanie szybciej wnioskować o zwrot swojej części kosztów doradztwa, jako że nie będzie już obowiązku czekania do czasu, aż szkolenie obejmie wszystkie dziedziny zasady wzajemnej zgodności. Jednakże organy koordynujące FAS i doradcy powinni stale zwracać należytą uwagę na te obowiązki, które są dla FAS kluczowymi zagadnieniami, jako że rolnicy proszący o poradę nie zawsze muszą zdawać

[5] Częścią procesu upraszczania z 2009 r. była dyskusja, czy porady współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) powinny obowiązkowo obejmować wszystkie dziedziny wzajemnej zgodności i normy BHP, określone w art. 24 rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005. W ramach procesu dostosowania we wrześniu 2010 r. Komisja ma zamiar zmienić rozporządzenie Rady 1698/2005, tak aby uelastycznić ten środek.

sobie sprawę z tego, że potrzebują porady konkretnie na temat zasady wzajemnej zgodności.

12) Jednocześnie obligatoryjne ujecie norm BHP w ramach środka drugiego filaru służącego korzystaniu z FAS powinno być elastyczne i ograniczać się do istotnych elementów.

13) Częstość stosowania środka służącego korzystaniu z usług doradczych dla gospodarstw rolnych powinna zostać kwestią otwartą. Jak dotąd państwa członkowskie zaprogramowały dwie lub trzy usługi doradcze na okres wparcia rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013. Należy wyjaśnić, że rolnik może ubiegać się o więcej usług, na przykład przynajmniej raz na rok. Elastyczność w zakresie częstszego ubiegania się o poradę, wraz z elastycznością w odniesieniu do obowiązkowego zakresu konkretnych usług doradczych, o czym mowa w propozycji (11), sprawi, że środek ten będzie bardziej ukierunkowany i atrakcyjny. Koszt każdej usługi doradczej zostanie zmniejszony, ponieważ będzie się ona ograniczała do udzielenia ukierunkowanej porady w momencie, gdy rolnik ma konkretną potrzebę.

14) Od 2003 r. poszerzono zakres zasady wzajemnej zgodności. Wzrosły również koszty, a oczekiwania względem doradztwa FAS wykraczającego poza wzajemną zgodność są znacznie wyższe niż w 2003 r., przy uwzględnieniu nowych wyzwań, takich jak zmiany klimatu, zagadnienia związane z gospodarką wodną, potrzeba ochrony bioróżnorodności itp.[6] Państwa członkowskie proszą UE o zwiększenie budżetu na doradztwo dla gospodarstw rolnych. W konsekwencji propozycji (11)-(13) zwiększone zapotrzebowania powinno zostać zaspokojone: rolnicy będą w stanie częściej korzystać z ukierunkowanych porad, w odniesieniu do szerszego zakresu przedmiotów, do maksymalnej kwoty wsparcia 1500 EUR za jedną usługę doradczą dla gospodarstw rolnych[7].

15) Komisja pragnie podkreślić, że FAS jest również ważny dla drobnych rolników. Obecnie usługi FAS nie docierają do tej grupy w wystarczającym zakresie, jednak drobni rolnicy są nie mniej istotni niż pozostałe grupy, jeżeli chodzi o konieczność zgodności z przepisami oraz ich ewentualny brak wiedzy o ich obowiązkach. Proponowane tu środki mają również na celu poradzenie sobie z tą kwestią, jednak państwa członkowskie powinny być proaktywne i analizować, jak dotrzeć do rolników, którzy jeszcze nie zdają sobie sprawy, że potrzebują porady.

16) Państwa członkowskie powinny czynić więcej na rzecz promowania FAS, na przykład poprzez załączanie wykazu organów doradczych do przesyłanych rolnikom wniosków lub poprzez takie zorganizowanie systemu, aby kontrolerzy gospodarstw rolnych przekazywali taki wykaz rolnikowi w przypadku wykrycia jakiegoś naruszenia.

---

6 Jednym z działań przewidzianych w białej księdze z 2009 r. „Adaptacja do zmian klimatu" (COM(2009) 147) jest „*zbadanie możliwości systemu doradztwa rolniczego pod kątem intensyfikacji szkoleń, podstaw wiedzy i wprowadzania nowych technologii ułatwiających proces adaptacji*". Dalsze szczegółowe informacje znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji (DG AGRI) uzupełniającym białą księgę – „Adaptacja do zmian klimatu: wyzwanie dla europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich" (SEC(2009) 417).

7 Art. 24 i załącznik I do rozporządzenia (WE) nr 1698/2005.

17) Aby zwiększyć świadomość rolników na temat FAS, art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 powinien zawierać obowiązek państw członkowskich do przekazania rolnikom wykazu doradców FAS.

4.5. Zarządzanie systemem doradztwa rolniczego

18) Komisja zdecydowanie zaleca, aby organy koordynujące FAS organizowały podstawowe, regularne szkolenia informacyjne dla każdego doradcy, przynajmniej w zakresie wszystkich kwestii związanych z zasadą wzajemnej zgodności. Szkolenia takie powinny obejmować zarówno faktyczne obowiązki rolników, jak i leżące u ich podstaw polityki. Szkolenia są szczególnie potrzebne w dziedzinie nowych działań dotyczących, na przykład, zmian klimatu.

19) Państwa członkowskie powinny generować efekty synergii między różnymi instrumentami, takimi jak doradztwo, szkolenia, przekazywanie informacji, usługi upowszechniania wiedzy rolniczej i badania, przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych instrumentów i jednoczesnym zintegrowaniu ich w spójny sposób. Ponadto pochodzące od doradców informacje na temat praktycznego wdrażania wymogów zasady wzajemnej zgodności mogą być szczególnie pożyteczne dla organów zarządzających FAS i zasadą wzajemnej zgodności. Dlatego też ważne jest, aby podmioty zajmujące się zasadą wzajemnej zgodności, na przykład doradcy, organy koordynujące FAS i organy zarządzające zasadą wzajemnej zgodności, dzieliły się wiedzą o praktycznym wdrażaniu wymogów zasady wzajemnej zgodności. Podmioty te mogłyby na przykład przeprowadzać regularne sesje wymiany informacji, raz lub dwa razy w roku.

20) Aby zapewnić spójność między filarami, przepisy wykonawcze drugiego filaru dotyczące odpowiednich kwalifikacji pracowników w odniesieniu do doradców FAS mogą być rozszerzone na przepisy pierwszego filaru dotyczące FAS[8].

21) Państwom członkowskim przypomina się, że Komisja, choć nie chce zwiększać obciążenia administracyjnego, uważa że zasadnicze znaczenie ma ocena i monitorowanie FAS, szczególnie mając na uwadze dyskusje o przyszłości FAS i środków związanych z usługami doradczymi dla gospodarstw rolnych w ramach WPR po 2013 r. Taka ocena nie powinna prowadzić do zbędnej wymiany danych dotyczących wyników indywidualnych gospodarstw ani do nadmiernego obciążenia administracyjnego. Jednakże podstawowe znaczenie ma zapewnienie skuteczności FAS poprzez ocenę ilości i jakości udzielanych porad (na przykład jego przydatności i poziomu satysfakcji rolników).

---

[8] Przepisy wykonawcze drugiego filaru określone w art. 15 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 stanowią, że podmioty świadczące współfinansowane usługi doradcze dla gospodarstw rolnych *„posiadają odpowiednie zasoby w formie wykwalifikowanego personelu”*. Wytyczne dotyczące tego środka wskazują, że kwalifikacje personelu mogą zostać wyznaczone poprzez minimalny poziom wykształcenia lub certyfikację. Środek drugiego filaru służący korzystaniu z usług doradczych dla gospodarstw rolnych jest stosowany w 20 państwach członkowskich.

5. WNIOSKI

W świetle oceny przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu Komisja uważa, że FAS jest istotnym narzędziem skutecznego wdrażania WPR. Rolnicy są wspierani w wysiłkach służących wypełnianiu wymogów prawnych UE związanych z ochroną środowiska, bezpieczeństwem żywności, zdrowiem i dobrostanem zwierząt. Wspierając rolników w przestrzeganiu tych wymogów „zasady wzajemnej zgodności", FAS pomaga im unikać utraty płatności WPR. Rolnik uzyskujący poradę prawdopodobnie lepiej zrozumie swoje obowiązki w zakresie zasady wzajemnej zgodności i tym samym chętniej je będzie wypełniał.

Usługi doradcze nie są oczywiście nowością w wielu państwach członkowskich, jednak być może były one świadczone w sposób fragmentaryczny. Zobowiązując każde państwo członkowskie do wprowadzenia systemu doradztwa rolniczego, prawodawca przyjął bardziej strategiczne, nadrzędne podejście. Starania podejmowane w państwach członkowskich ilustrują, jak ważną rolę mogą odgrywać system i organy koordynujące FAS w pomaganiu rolnikom zrozumieć i wdrażać przepisy UE.

W fazie rozruchu konieczne były znaczne wysiłki, szczególnie ze strony państw członkowskich, w których w przeszłości dostępne były nieliczne usługi doradcze lub nie było ich w ogóle. W przypadku innych państw członkowskich utworzenie FAS było bardziej kwestią koordynacji istniejących usług, tak aby stworzyć dla rolników jeden punkt kontaktowy na potrzeby doradztwa w kwestiach praktycznych.

Ponadto, wobec pojawiania się nowych wyzwań, od 2003 r. wzrosły oczekiwania związane z usługami doradczymi. Dlatego też FAS powinien się proaktywnie rozwijać i uwzględniać kwestie wykraczające poza wymogi prawne w ramach zasady wzajemnej zgodności.

Dlatego też Komisja kieruje do państw członkowskich następujące zalecenia:

- Należy utrzymać szeroki zakres FAS, przy czym minimalny podstawowy zakres powinien obejmować przepisy, których należy przestrzegać.
- Należy podkreślać, że doradca FAS pełni rolę „lekarza pierwszego kontaktu", kierując rolników w razie konieczności do odpowiednich specjalistów.
- Należy wykorzystywać zagregowane dane z kontroli gospodarstw, co ma pomóc w lepszym ukierunkowaniu porad, jednocześnie uwzględniając ogromne znaczenie zachowania poufności danych związanych z poradą. Doradca FAS powinien działać jak „lekarz pierwszego kontaktu", łącząc wszystkie, różnorodne aspekty gospodarki rolnej w ramach holistycznego podejścia. Powinien wyjaśniać rolnikom nie tylko wymogi UE, ale również leżące u ich podstaw cele i polityki.
- Należy promować FAS poprzez środki szczegółowe, na przykład przekazywanie rolnikom, przy nadarzających się sposobnościach, wykazu doradców, dopilnowując, aby docierał on również do małych gospodarstw.
- Należy poprawić zarządzanie FAS i zapewnić wymianę wiedzy między podmiotami zajmującymi się wzajemną zgodnością. Organy koordynujące FAS powinny wzmacniać efekty synergii między różnymi instrumentami, takimi jak doradztwo, szkolenia, przekazywanie informacji, usługi upowszechniania wiedzy rolniczej i badania. Bardzo duże znaczenie mają ocena i monitorowanie FAS.

Komisja uważa również, że konieczne są następujące działania:

- Należy objaśnić terminy „FAS" i „usługi doradcze dla gospodarstw rolnych", wprowadzając wyraźne rozróżnienie między doradztwem a zwykłym przekazaniem

szczegółowych informacji oraz gwarantując, że FAS jest kierowany do wszystkich rolników w UE.

- Minimalny zakres FAS powinien obejmować minimalne wymogi dotyczące nawozów i środków ochrony roślin określone w prawodawstwie krajowym. Należy także uwydatnić potrzebę szczegółowych działań w zakresie zmian klimatu.
- Należy wyjaśnić rolę doradców FAS względem innych podmiotów zajmujących się zasadą wzajemnej zgodności, zalecając wyraźny rozdział między doradztwem a kontrolami gospodarstw.
- Należy promować FAS poprzez wprowadzenie elastyczności w zakresie zawartości i częstotliwości stosowania środków doradczych oraz poprzez zobowiązanie państw członkowskich do przekazywania rolnikom wykazu doradców FAS.
- Należy poprawiać zarządzanie FAS poprzez stosowanie wymogu, aby doradcy byli odpowiednio wykwalifikowani i regularnie szkoleni w ramach sesji szkoleniowych organizowanych przez organy koordynujące FAS.

Powyższe działania mogą prowadzić do zmian legislacyjnych w zbiorze przepisów przypadających na okres po roku 2013.