
INFORMACJE

EDWARD MATUSZAK
Centrum Doradztwa Rolniczego
Oddział w Poznaniu

MINIMALNE WYMAGANIA WZAJEMNEJ ZGODNOŚCI DLA GOSPODARSTW ROLNYCH

1. Wstęp

Reforma Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) przyjęta 26 czerwca 2003 roku w Luksemburgu, na lata 2007-2013 dotyczyła wielu zmian WPR, w tym także tych zmian, których przyjęcie stało się podstawą wdrażania w rolnictwie krajów Unii Europejskiej wymagań wzajemnej zgodności.

Istotnym elementem reformy, jest oddzielenie płatności bezpośrednich od struktury i wielkości produkcji poprzez zastąpienie płatności dla poszczególnych rodzajów produkcji rolnej, systemem jednolitej płatności niezależnej od produkcji. Otrzymanie płatności według nowych zasad (jednolitej płatności obszarowej) powiązane jest z obowiązkiem spełnienia przez gospodarstwo określonych przepisami minimalnych wymagań. Jest to tzw. zasada wzajemnej zgodności (*ang. cross-compliance*).

Minimalne wymagania wzajemnej zgodności w starych państwach członkowskich UE wdrażane są od 2005 roku. Nowe państwa członkowskie będą musiały je wprowadzać najpóźniej od 2009 roku. Na wniosek nowych państw członkowskich wdrażanie pełnego zakresu wymagań wzajemnej zgodności rozłożone zostanie prawdopodobnie na okres maksymalnie 3 lat (2009 – 2011), podobnie jak odbywało się to w starych państwach członkowskich w latach 2005-2007. Jeżeli do tego czasu, nowe państwo członkowskie, nie wprowadzi jednolitej płatności obszarowej, ewentualne potrącenia płatności z tytułu nieprzestrzegania wymagań wzajemnej zgodności, dokonywane będą z dotychczasowej płatności obszarowej. Minimalne wymagania dla gospodarstw rolnych dotyczą:

- ochrony środowiska przed zanieczyszczeniami wynikającymi z prowadzonej w gospodarstwie produkcji rolniczej lub leśnej,

- wytwarzania produktów rolniczych w sposób nie zagrażający zdrowiu ludzi i zwierząt oraz zdrowotności roślin,
- zapewnienia warunków dobrostanu zwierząt,
- użytkowania gruntów w sposób nie pogarszający ich jakości [Wstępna analiza... 2007].

Nie przestrzeganie minimalnych wymagań w gospodarstwie rolnym skutkuje zmniejszeniem kwoty jednolitej płatności lub całkowitym pozbawieniem płatności w przypadku ich naruszenia w kolejnych latach. Minimalne wymagania w sferze zarządzania gospodarstwem nie zostały ustanowione w związku z reformą WPR. Były ustanowione wcześniej i przez większość gospodarstw przestrzegane. Nowość polega na powiązaniu ich przestrzegania z jednolitą płatnością.

Wprowadzenie jednolitej płatności niezależnie od struktury produkcji stworzyło rolnikom „starych państw UE” większą możliwość dostosowania struktury produkcji gospodarstwa pod potrzeby rynku. Równocześnie zmniejszył się zakres interwencji państwa na rynku produktów rolnych. Twórcy reformy uznali, że jej zakres i charakter może u wielu rolników, chcących utrzymać dotychczasowy poziom dochodów w zmienionych warunkach gospodarowania, powodować potrzebę korzystania z doradztwa rolniczego w zakresie zarządzania gospodarstwem rolnym z uwzględnieniem minimalnych wymagań wzajemnej zgodności. Aby ułatwić rolnikom korzystanie z doradztwa w tym zakresie wprowadzono możliwość częściowego zwrotu kosztów doradztwa. W większości państw UE koszty doradztwa w tym zakresie są rolnikom dofinansowane (do 80% kosztów) lub w całości pokrywane z budżetu państwa (np. w Austrii) [Semmelmeier, 2007].

2. Podstawa prawna

Podstawą prawną wprowadzania zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) są następujące akty prawne WE:

- Rozporządzenie Rady nr 1782/2003, (Dz. U. L 270/1),
- Rozporządzenie Komisji nr 796/2004, (Dz. U. L 141/18),
- Rozporządzenie Rady nr 1698/2005, (Dz. U. L 277/1).

W artykułach 4 i 5 oraz załącznikach III i IV do rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003, wyodrębniono cztery części nazwane **obszarami wymagań wzajemnej zgodności**:

- ochrona środowiska,
- zdrowie publiczne ludzi, zdrowie zwierząt i zdrowotności roślin,
- dobrostan zwierząt,
- dobra kultura rolna.

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1782/2003 ustanowiło obowiązek wdrażania przez Państwa członkowskie ustawowych wymagań wzajemnej zgodności do-

tyczących zarządzania gospodarstwem (SMR – Statutory Management Requirements), na które składają się wymagania zawarte w pierwszych trzech wymienionych wcześniej obszarach oraz minimalnych wymagań dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (GAEC – Good Agricultural and Environmental Conditions).

Wymagania z dziedziny ochrony środowiska regulowane są obowiązującymi w UE dyrektywami, minimalne wymogi dobrej kultury rolnej służą jako nowe standardy w rolnictwie. Państwa członkowskie powinny określić ww. standardy, na szczeblu krajowym lub regionalnym, na podstawie wspólnych ram obejmujących kwestie dotyczące ochrony gleby oraz ochrony pewnych części krajobrazu. Od 1 stycznia 2007 roku Państwa członkowskie mają również obowiązek wdrożyć System Doradztwa Rolniczego, aby pomóc rolnikom sprostać wymaganiom we wprowadzaniu standardów wzajemnej zgodności.

Jeżeli prawo krajowe określa niektóre wymagania w sposób bardziej rygorystyczny, wówczas ewentualne kary i sankcje za ich nieprzestrzeganie będą wynikały z krajowych przepisów i procedur obowiązujących w danej dziedzinie.

Z tego względu oprócz wymagań wynikających z zasady wzajemnej zgodności, należy również przestrzegać zobowiązań wynikających z przepisów krajowych, także w przypadku, gdy ich zakres przekracza wymogi wzajemnej zgodności.

Tabela 1

Zestawienie przepisów dotyczących wymogów wzajemnej zgodności

<i>Ochrona środowiska</i>		
1.	Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. U. WE nr L 103, z 25.04.1979 r., str. 1)	art. 3, art. 4 ust. 1, 2, 4, art. 5, 7 i 8
2.	Dyrektywa Rady 80/68/EWG z dnia 17 grudnia 1979 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem spowodowanym przez niektóre substancje niebezpieczne (Dz. U. WE nr L 20, z 26.01.1980 r., str. 43)	art. 4 i 5
3.	Dyrektywa Rady 86/278/EWG z dnia 12 czerwca 1986 r. w sprawie ochrony środowiska, w szczególności gleby, w przypadku stosowania osadów ściekowych w rolnictwie (Dz. U. WE nr L 181, z 04.07.1986 r., str. 6)	art. 3
4.	Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz. U. WE nr L 375, z 31.12.1991 r., str. 1)	art. 4 i 5
5.	Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. WE nr L 206, z 22.07.1992 r., str. 7)	art. 6, 13, 15, oraz art. 22 lit. b)
<i>Zdrowie publiczne i zdrowie zwierząt. Identyfikacja i rejestracja zwierząt</i>		
6.	Dyrektywa Rady 92/102/EWG z dnia 27 listopada 1992 r. w sprawie identyfikacji i rejestracji zwierząt (Dz. U. WE nr L 355, z 05.12.1992 r., str. 32)	art. 3, 4 i 5
7.	Rozporządzenie Komisji (EC) nr 911/2004 wykonujące Rozporządzenie Rady 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie kolczyków, paszportów i rejestrów (uchylające Rozporządzenie Komisji (EC) nr 2629/97)	art. 6 i 8

8.	Rozporządzenie (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r. ustanawiające system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczące etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (Dz. U. WE nr L 204, z 11.08.2000 r., str. 1)	art. 4 i 7
9	Rozporządzenie Rady (WE) nr 21/2004 z dnia 17 grudnia 2003 roku ustanawiające system identyfikacji i rejestracji zwierząt z gatunku owiec lub kóz i zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1782/2003 i dyrektywy 92/102/EWG i 64/432/EWG (Dz. U. L. 5 z 9.1.2004 str. 8)	art. 3, 4 i 5
10.	Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz. U. WE nr L 230, z 19.08.1991 r., str. 1)	art. 3
11.	Dyrektywa Rady 96/22/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. dotycząca zakazu stosowania w gospodarstwach hodowlanych niektórych związków o działaniu hormonalnym lub tyreostatycznym oraz β -agonistycznym i uchylająca dyrektywy 81/602/EWG, 88/146/EWG oraz 88/299/EWG (Dz. U. WE nr L 125, z 23.05.1996 r., str. 30)	art. 3, 4, 5 i 7
12.	Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. U. WE nr L 31, z 01.12.2002 r., str. 1)	art. 14, 15 i art. 17 ust. 1, i art. 18, 19 i 20
13.	Rozporządzenie (WE) nr 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiające przepisy dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych pasażalnych encefalopatii gąbczastych (Dz. U. WE nr L 147, z 31.05.2001 r., str. 1)	art. 7, 11, 12, 13 i 15
14.	Dyrektywa Rady 2003/85/WE wprowadzająca wspólnotowe środki zwalczania pryszczycy	art. 3
15.	Dyrektywa Rady 92/119/EWG z dnia 17 grudnia 1992 r. wprowadzająca ogólne wspólnotowe środki zwalczania niektórych chorób zwierząt i szczególne środki odnoszące się do choroby pęcherzykowej świń (Dz. U. WE nr L 62, z 15.03.1993 r., str. 69)	art. 3
16.	Dyrektywa Rady 2000/75/WE z dnia 20 listopada 2000 r. ustanawiająca przepisy szczególne odnośnie do kontroli i zwalczania choroby niebieskiego języka (Dz. U. WE nr L 327, z 22.12.2000 r., str. 74)	art. 3

Dobrostan zwierząt

17.	Dyrektywa Rady 91/629/EWG z dnia 19 listopada 1991 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony cieląt (Dz. U. WE nr L 340, z 11.12.1991 r., str. 28)	art. 3 i 4
18.	Dyrektywa Rady 91/630/EWG z dnia 19 listopada 1991 r. ustanawiająca minimalne normy ochrony świń (Dz. U. WE nr L 340, z 11.12.1991 r., str. 33)	art. 3 i art. 4 ust. 1
19.	Dyrektywa Rady 98/58/WE z dnia 20 lipca 1998 r. dotycząca ochrony zwierząt gospodarskich (Dz. U. WE nr L 221, z 08.08.1998 r., str. 23)	art. 4

Źródło: [Wstępna analiza instrumentu cross compliance ...2006, FAPA-SAEPR].

Wymienione wyżej dyrektywy i rozporządzenia stanowią podstawę prawną wymagań w zakresie zarządzania gospodarstwem rolnym (SMR). Oprócz nich wymagania dotyczą zachowania dobrej kultury rolnej (GAEC), określonej w artykule 5 i załączniku IV do Rozporządzenia Rady 1782/2003.

Zgodnie z tymi przepisami, użytki rolne należy utrzymywać w „dobrym stanie rolniczym”. Działania dotyczą zapobiegania erozji gleb, utrzymania zawarto-

ści substancji organicznej w glebach, struktury gleby i minimalnych środków na rzecz utrzymania terenu.

Ponadto nowe państwa członkowskie, w drodze wydania odpowiednich przepisów, mają obowiązek zadbania o to, aby tereny wykorzystywane w dniu 1 maja 2004 r. jako trwałe użytki zielone (także w Polsce) takimi pozostały. W starych krajach UE udział trwałych użytków rolnych odnosi się do stanu z roku 2003. Dopuszcza się wyjątki, o ile całkowita powierzchnia trwałych użytków zielonych w kraju nie zmniejszy się „znacząco”.

3. Kontrola przestrzegania wymagań wzajemnej zgodności i sankcje za ich naruszanie

Wymagania wzajemnej zgodności mają przyczynić się do ochrony środowiska, nie pogarszania żyzności gleby, zachowania cennych elementów krajobrazu, poprawy bezpieczeństwa i jakości żywności, dobrostanu zwierząt i ich zdrowia. Nie przestrzeganie tych wymagań w gospodarstwie wiąże się z częściowym lub całkowitym zmniejszeniem kwoty płatności obszarowych. Każdy kraj musi zatem opracować system kontroli przestrzegania tych wymagań. Taki system kontroli powinien spełniać przynajmniej kilka podstawowych warunków:

- powinien być jak najbardziej zrozumiały dla rolników,
- powinien zachęcać do przestrzegania wymagań wzajemnej zgodności i/lub stwarzania w gospodarstwie warunków do ich przestrzegania,
- kryteria oceny powinny być jak najbardziej zobjektywizowane i sparametryzowane.

W Polsce system kontroli nie został jeszcze opracowany.

Obowiązkiem kontroli musi być objęte co najmniej 1% populacji gospodarstw wylosowanych z zachowaniem zasad reprezentatywności spośród gospodarstw otrzymujących płatności obszarowe.

W przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań wzajemnej zgodności stopień zmniejszenia kwoty płatności obszarowej zależeć będzie od [Rozporządzenie ..., 2003]:

- zasięgu skutków naruszenia wymagań wzajemnej zgodności (dotyczące tylko gospodarstwa, naruszenie o oddziaływaniu lokalnym, naruszenie o szerszym zakresie oddziaływania),
- stopnia naruszenia wymagań (stopień lekki, średni, ciężki)
- czasu trwania skutków naruszenia wymagań wzajemnej zgodności (krótkotrwałe, długotrwałe).

Wdrażanie wymagań wzajemnej zgodności – w części dotyczącej SMR - rozpocznie się od 2009 roku i będzie dotyczyć nie tylko płatności obszarowych, ale również płatności z tytułu realizowanych programów rolnośrodowiskowych.

Z treści art. 51 i art. 36 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 roku wynika, że beneficjentom otrzymującym płatności wymienione w art. 36, a mianowicie:

- płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich,
- płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach innych niż obszary górskie,
- płatności dla obszarów Natura 2000 i płatności związane z dyrektywą 2000/60/WE,
- płatności rolnośrodowiskowe,
- płatności z tytułu dobrostanu zwierząt,
- płatności leśnośrodowiskowe,
- pierwsze zalesianie gruntów,
- płatności dla obszarów Natura 2000 na gruntach leśnych,

którzy nie przestrzegają na terenie całego gospodarstwa obowiązujących wymogów przewidzianych w art. 4 i 5 oraz załącznikach III i IV do rozporządzenia (WE) 1782/2003, w wyniku działania lub zaniechania, które jest im bezpośrednio przypisane, całkowita kwota płatności która ma być im przyznana w roku kalendarzowym, w którym nastąpi niezgodność, podlega redukcji lub anulowaniu. Dla nowych państw członkowskich sankcje z tego tytułu zostały odsunięte do początku 2009 roku [Rozporządzenie (WE) 2012/2006].

A zatem, od 2009 roku rolnicy korzystający z dofinansowania działań PROW 2007-2013, wymienionych w art. 36 rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005, nie przestrzegający minimalnych wymagań wzajemnej zgodności będą mieli pomniejszone lub anulowane płatności z tytułu dopłat obszarowych oraz płatności z tytułu wymienionych w cytowanym artykule działań (Oś II PROW 2007-2013).

4. Doświadczenia państw „starej UE” we wdrażaniu wymagań wzajemnej zgodności

W starych państwach UE wymagania wzajemnej zgodności wdrożone zostały etapowo w latach 2005-2007. Uwagi i doświadczenia, jakie udało się zebrać autorowi dotyczą różnych aspektów wdrażania wymagań wzajemnej zgodności. Oto niektóre z nich:

1. Wymagania wzajemnej zgodności w większości nie są dla rolników niczym nowym. Przepisy określające te wymagania istniały już wcześniej, a ich przestrzeganie było w różny sposób egzekwowane. Nowość polega na powiązaniu ich przestrzegania z ewentualnym potrąceniem kwoty jednolitej płatności obszarowej. W tym sensie prowadzenie dokumentacji w gospodarstwach, w zakresie jaki wynika ze standardów określonych wymaganiami wzajemnej zgodności powinno przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania gospodarstwem.

2. Kontrole prowadzone w landach Saksonii, Dolnej Saksonii i Bawarii w roku 2006 stwierdziły najwięcej naruszeń w zakresie identyfikacji i rejestracji zwierząt [Mainzer, Spanner, 2007]. Niewiele naruszeń stwierdzono w tych landach w zakresie ochrony środowiska.
3. W Austrii na 9129 kontrolowanych w 2006 roku rolników sankcje z tytułu naruszeń wymagań wzajemnej zgodności otrzymało 2092 rolników, tj. prawie 23% kontrolowanych. Wielkość tych sankcji wyrażona procentowym zmniejszeniem jednolitej płatności obszarowej była następująca [Semmelmeier, 2007].

Tabela 1

	Razem gospodarstw	Zmniejszenie jednolitej płatności obszarowej w %					
		1%	2%	3%	4%	5%	>5%
Rolnicy, którzy otrzymali sankcje	2029	1296	6	579	33	63	115
procent	100	61,9	0,3	27,7	1,6	3,0	5,5

Źródło: Dane na podstawie prezentacji Power Point przekazanej przez Ministerstwo Rolnictwa Austrii.

Zmniejszenia płatności powyżej 5% dotyczyły rolników, u których stwierdzono naruszenie wymagań wzajemnej zgodności z tego samego obszaru po raz drugi w 2006 roku (pierwszy raz w roku 2005). Wśród naruszeń dominowały z zakresu rejestracji i identyfikacji zwierząt oraz produkcji pasz w gospodarstwach.

4. Szczególne wymagania dotyczą magazynowania nawozów naturalnych w gospodarstwach położonych na Obszarach Szczególnie Narazonych. W Polsce, a także w Saksonii, Austrii, we Włoszech, w gospodarstwach położonych na OSN istnieje obowiązek magazynowania obornika na nieprzepuszczalnych płytach, niezależnie od skali produkcji zwierzęcej. W Danii zwolnione z tego obowiązku są gospodarstwa, w których ilość azotu, w wytwarzanych w gospodarstwie nawozach naturalnych, nie przekracza 100 kg, tzn. gospodarstwa nie posiadające więcej aniżeli 1 SD (sztukę dużą) inwentarza.
5. Doradztwo rolnicze – niezależnie od formy własności i statutu – wszędzie aktywnie uczestniczy w przygotowywaniu rolników do dostosowania gospodarstw do wymagań wzajemnej zgodności. W związku z tym, często stawiane jest pytanie o kwalifikacje doradców współpracujących z rolnikami w zakresie dostosowania gospodarstw do wymagań wzajemnej zgodności, a mianowicie czy lepiej, ażeby byli to doradcy specjaliści z wybranych dziedzin produkcji rolniczej czy doradca „ogólnorolniczy” odpowiednio przygotowany do współpracy z rolnikami w tym zakresie. Zdecydowanie przeważa pogląd, aby byli to doradcy potrafiący dokonać analizy dostosowania całości gospodarstwa do wymagań wzajemnej zgodności po odpowiednim przeszkoleniu.

4. Zalecenia Komisji Europejskiej

W 2008 roku Komisja Europejska planuje tzw. średniookresowy przegląd wspólnej polityki rolnej. Celem przeglądu jest jej usprawnienie. Zagadnienie jest ważne, jako że w okresie od 2004 roku Unia Europejska powiększyła się o 12 nowych państw. Wypracowane wcześniej zasady wspólnej polityki rolnej – chociaż wiele razy modyfikowane – wymagają kolejnej reformy i lepszego dostosowania do realizacji wspólnych celów w zakresie rolnictwa w powiększonej grupie państw członkowskich. Zakres oceny będzie zapewne obejmował wiele zagadnień, w tym przede wszystkim bieżące zagadnienia o charakterze gospodarczym jak chociażby sygnalizowane problemy rozwijającej się produkcji roślin na cele energetyczne w konkurencji z produkcją na cele żywnościowe, odłogowanie, modulacja płatności i przeznaczenie większych kwot na wspieranie rozwoju obszarów wiejskich. Zapowiedziane jest także podjęcie dyskusji dotyczącej zmian klimatycznych, ich wpływu na bilans żywnościowy oraz przeciwdziałaniu niekorzystnym skutkom zmian klimatycznych, gospodarowania zasobami wodnymi, zachowania różnorodności biologicznej. Usprawnienie gospodarki zasobami wodnymi w celu przeciwdziałania niekorzystnym zmianom klimatu może wiązać się z poszerzeniem zakresu wymagań wzajemnej zgodności w tym zakresie, a także z dodatkowymi środkami dla gospodarstw podejmujących zwiększone świadczenia na rzecz środowiska.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE

1. Mainzer A., Spanner L., (2007): Doświadczenia rolników niemieckich z wdrażania minimalnych wymagań wzajemnej zgodności; „Współpraca w rolnictwie – wybór czy konieczność”. Materiały konferencyjne, Centrum Doradztwa Rolniczego Oddział w Poznaniu.
2. Minimalne wymagania wzajemnej zgodności dla gospodarstw rolnych objętych systemem płatności bezpośrednich oraz płatnościami w ramach zrównoważonego gospodarowania na gruntach rolnych leśnych. Opracowanie zbiorowe (2007). Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie.
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 roku ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93; (WE) nr 1452/2001; (WE) nr 1453/2001; (WE) nr 1454/2001; (WE) 1868/94; (WE) nr 1251/1991; (WE) nr 1254/1999; (WE) nr 1673/2000; (EWG) nr 2358/7 i (WE) nr 2529/2001, art. 6 i 7.
4. Semmelmeier E., (2007): Kontrolle von Cross Compliance in Österreich; Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, prezentacja w Power Point.
5. Wstępna analiza instrumentu cross compliance w kontekście przyszłej implementacji w Polsce. Opracowanie zbiorowe (2006). FAPA-SAEPR; www.fapa.com.pl.