

## III

*(Akty przygotowawcze)*

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## OPINIA NR 1/2020

*(przedstawiona na mocy art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE)***w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego przepisy przejściowe w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej w 2021 r. (COM(2019) 581 final)**

(2020/C 109/01)

## SPIS TREŚCI

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
WSTĘP	01-06	3
CZĘŚĆ I – UWAGI OGÓLNE	07-11	4
Czas trwania okresu przejściowego	07-09	4
Przydzielanie finansowania	10-11	4
CZĘŚĆ II – UWAGI SZCZEGÓŁOWE	12-25	4
Przedłużenie programów rozwoju obszarów wiejskich	12-16	4
Zobowiązania wieloletnie	17	6
Proponowane opóźnienie oceny okresu programowania 2014–2020	18-20	6
Uprawnienia do płatności	21–22	7
Rezerwa na wypadek kryzysów	23	7
Sektorowe programy pomocy	24–25	7
WNIOSKI	26–27	7
ZAŁĄCZNIK		9

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4 oraz art. 322,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe w sprawie wspólnej polityki rolnej w roku 2021 <sup>(1)</sup> („wniosek dotyczący rozporządzenia przejściowego” lub „proponowane rozporządzenie przejściowe”),

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/127 z dnia 29 stycznia 2020 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do dyscypliny finansowej począwszy od roku budżetowego 2021 oraz rozporządzenie (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do elastyczności między filarami w odniesieniu do roku kalendarzowego 2020 <sup>(2)</sup> („rozporządzenie zmieniające”),

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej <sup>(3)</sup> („rozporządzenie dotyczące planów strategicznych WPR”),

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej <sup>(4)</sup> („rozporządzenie horyzontalne”),

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 251/2014, (UE) nr 228/2013 i (UE) nr 229/2013 <sup>(5)</sup>,

uwzględniając sprawozdania roczne i sprawozdania specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz opinię nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r. <sup>(6)</sup>,

<sup>(1)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w roku 2021 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 228/2013, (UE) nr 229/2013 i (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i ich rozdziału na rok 2021 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do ich zasobów i ich stosowania w roku 2021 (COM(2019) 581 final).

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 27 z 31.1.2020, s. 1.

<sup>(3)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 (COM(2018) 392).

<sup>(4)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 (COM(2018) 393).

<sup>(5)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1308/2013 ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, (UE) nr 1151/2012 w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, (UE) nr 251/2014 w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych aromatyzowanych produktów sektora wina, (UE) nr 228/2013 ustanawiające szczególne środki w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej i (UE) nr 229/2013 ustanawiające szczególne środki dotyczące rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego (COM(2018) 394).

<sup>(6)</sup> Opinia nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r. (Dz.U. C 41, 1.2.2019, s. 1).

uwzględniając wniosek Parlamentu Europejskiego z dnia 27 listopada 2019 r. o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia przejściowego (7),

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

#### WSTĘP

1. We wnioskach ustawodawczych Komisji (8) dotyczących wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2020 r., opublikowanych w czerwcu 2018 r., przewidziano nowy model wdrażania polityki, mający wejść w życie 1 stycznia 2021 r. Komisja zamierza przejść od modelu wdrażania WPR opartego na zgodności do modelu opartego na wynikach, przy czym podłoże tego modelu będą stanowiły plany strategiczne, które zostaną opracowane przez państwa członkowskie.

2. W listopadzie 2018 r. Trybunał opublikował opinię (9) w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r. W opinii przeanalizował on, w jakim stopniu we wnioskach tych uwzględniono i wzajemnie powiązano potrzeby w zakresie polityki, cele, wkład i wyniki. Trybunał ocenił, że cele polityki nie są wyraźnie powiązane z interwencjami ani z ich produktami, rezultatami i oddziaływaniem. Stwierdził też, że przydział środków finansowych nie odzwierciedla oczekiwań dotyczących unijnej wartości dodanej. Ogólnie rzecz biorąc, uznał, że proponowana reforma WPR nie spełnia ambicji UE, by przyjąć bardziej ekologiczne podejście solidnie oparte na wynikach. Proponowana reforma przewiduje wprowadzenie narzędzi służących do osiągnięcia celów związanych z ochroną środowiska i klimatem, jednak cele te nie zostały jasno określone ani przełożone na wskaźniki ilościowe. Trybunał uznał, że Komisja nie byłaby już w stanie ocenić ilościowo, w jakim zakresie płatności na rzecz beneficjentów końcowych zostały dokonane z naruszeniem zasad. Stwierdził także, że wniosek utrudnia stosowanie modelu jednorazowej kontroli, w szczególności ze względu na zmianę roli jednostek certyfikujących, głównie w zakresie kontroli zgodności, a tym samym nie sprzyja ograniczeniu obciążenia związanego z kontrolą.

3. Zgodnie z wnioskami ustawodawczymi odnoszącymi się do wspólnej polityki rolnej po 2020 r. państwa członkowskie miałyby obowiązek przedkładania Komisji planów strategicznych WPR najpóźniej do 1 stycznia 2020 r. Następnie Komisja oceniałaby i zatwierdzała te plany. Według stanu na luty 2020 r. prawodawcy nie przyjęli tych wniosków ustawodawczych.

4. Komisja, biorąc pod uwagę opóźnienia w przyjmowaniu przepisów dotyczących WPR po 2020 r., przedstawiła 31 października 2019 r. dwa wnioski ustawodawcze dotyczące WPR w 2021 r. W styczniu 2020 r. Parlament i Rada przyjęły jedno z proponowanych rozporządzeń (10). Drugi wniosek, w sprawie rozporządzenia przejściowego, jest przedmiotem niniejszej opinii. Ustanowiono w nim przepisy przejściowe w zakresie wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w roku 2021.

5. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie rozporządzenia przejściowego na podstawie założenia, że wprowadzenie nowej WPR opóźni się o rok. Proponowane rozporządzenie obejmuje przepisy przejściowe (tytuł I), zmiany w zakresie obowiązujących przepisów (tytuł II), przepisy dotyczące wejścia rozporządzenia w życie (tytuł III) oraz załączniki, w których przedstawiono kwoty wsparcia unijnego na 2021 r.

6. Niniejszy dokument składa się z trzech części: uwag ogólnych (część I), uwag szczegółowych (część II) oraz wykazu sugestii dotyczących zmiany brzmienia proponowanych przepisów (załącznik). Głównymi kryteriami, które Trybunał zastosował podczas analizy wniosku w sprawie rozporządzenia przejściowego, były przejrzystość ram prawnych i ostrożność budżetowa. W swojej analizie Trybunał uwzględnił także ocenę skutków dla WPR po 2020 r.

(7) Pismo nr ref. A/114858 (D 202 112 z 27.11.2019) zastępcy sekretarza generalnego Parlamentu Europejskiego.

(8) COM(2018) 392 final – 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final – 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2. <https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment>.

(9) Opinia nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r.

(10) Rozporządzenie (UE) 2020/127.

## CZĘŚĆ I – UWAGI OGÓLNE

### Czas trwania okresu przejściowego

7. Trybunał odnotował, że wniosek dotyczący rozporządzenia przejściowego ma na celu zagwarantowanie pewności i ciągłości w przyznawaniu wsparcia europejskim rolnikom oraz zapewnienie ciągłości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w okresie przejściowym dla tych państw członkowskich, które prawdopodobnie wykorzystają wszystkie środki do końca 2021 r. Cel ten realizuje się przez przedłużenie obowiązujących ram prawnych do czasu wejścia w życie nowej WPR. Wniosek dotyczący rozporządzenia przejściowego zawiera też przepisy w sprawie przejścia od obecnego okresu realizacji WPR do kolejnego.

8. Przepisy przejściowe ustanowione w tytule I wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia przejściowego odnoszą się do wniosków ustawodawczych Komisji dotyczących WPR po 2020 r.<sup>(11)</sup>, które są ściśle powiązane z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) UE na lata 2021–2027<sup>(12)</sup>. Według stanu na koniec lutego 2020 r. prawodawcy nie przyjęli jednak jeszcze WRF na lata 2021–2027 ani wniosków ustawodawczych dotyczących WPR po 2020 r. Trybunał jest zdania, że przepisy przejściowe co do zasady nie powinny opierać na założeniu, że przyszłe rozporządzenia zostaną przyjęte w takiej samej formie, w jakiej zostały zaproponowane<sup>(13)</sup>.

9. Trybunał pragnie zwrócić uwagę, że proponowany okres przejściowy obejmuje jeden rok. Zważywszy na stan zaawansowania rozmów prowadzonych przez Radę i Parlament Europejski w sprawie WRF na lata 2021–2027 oraz WPR po 2020 r. ustanowienie zmienionych systemów zarządzania i kontroli w celu zastosowania nowych ram finansowych oraz planów strategicznych WPR z dniem 1 stycznia 2022 r. może stanowić duże wyzwanie. Z drugiej strony ważne jest, aby szybko rozpocząć wprowadzanie ulepszeń w zakresie WPR.

### Przydzielanie finansowania

10. Zgodnie z uzasadnieniem wniosku dotyczącego rozporządzenia przejściowego przydzielane środki finansowe, o których mowa we wniosku, „odpowiadają środkom przewidzianym we wniosku dotyczącym planów w ramach WPR i są spójne z wnioskiem Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027”. Takie przydziały finansowe mieszczą się w pułapie określonym w WRF na lata 2014–2020, będą jednak podlegały dalszym zmianom, jeśli przy przyjmowaniu WRF na lata 2021–2027 prawodawcy zmienią obecnie proponowane kwoty.

11. Zgodnie z art. 312 ust. 4. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przypadku nieosiągnięcia porozumienia co do WRF na lata 2021–2027 do końca 2020 r. pułapy obowiązujące w 2020 r. będą także miały zastosowanie w 2021 r. Pułapy przydziałów środków w ramach WPR na rok 2020 są wyższe niż pułapy na rok 2021 proponowane dla WRF na lata 2021–2027 oraz we wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR<sup>(14)</sup>. Równocześnie w rozporządzeniu zmieniającym<sup>(15)</sup> przyjętym w styczniu 2020 r. uwzględniono dyscyplinę finansową w odniesieniu do EFRG, co stanowi gwarancję, że roczny pułap wydatków z EFRG na 2021 r. nie będzie wyższy niż pułap uzgodniony w WRF na lata 2021–2027.

## CZĘŚĆ II – UWAGI SZCZEGÓLNE

### Przedłużenie programów rozwoju obszarów wiejskich

12. W art. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia przejściowego Komisja daje państwom członkowskim wybór:

- Mogą one przedłużyć okres realizacji programów rozwoju obszarów wiejskich wspieranych z EFFROW lub okresy realizacji niektórych programów regionalnych do 31 grudnia 2021 r., a także, z pewnymi ograniczeniami, sfinansować te przedłużone okresy obowiązywania programów z odpowiednich przydziałów budżetowych na rok 2021 (zob. pkt 15).
- Alternatywnie mogą też skorzystać z art. 8 projektu rozporządzenia w sprawie WRF i przenieść przydział środków budżetowych z EFRROW na 2021 r. lub część przydziału odpowiadającego regionalnym programom rozwoju obszarów wiejskich, które nie zostały przedłużone, do przydziałów finansowych na lata 2022–2025.

<sup>(11)</sup> COM(2018) 392 final – 2018/0216 (COD); COM(2018) 393 final – 2018/0217 (COD); COM(2018) 394 final/2.

<sup>(12)</sup> COM(2018) 322, COM(2018) 375.

<sup>(13)</sup> Dotyczy to art. 1, 4 i 6–8 wniosku dotyczącego rozporządzenia przejściowego.

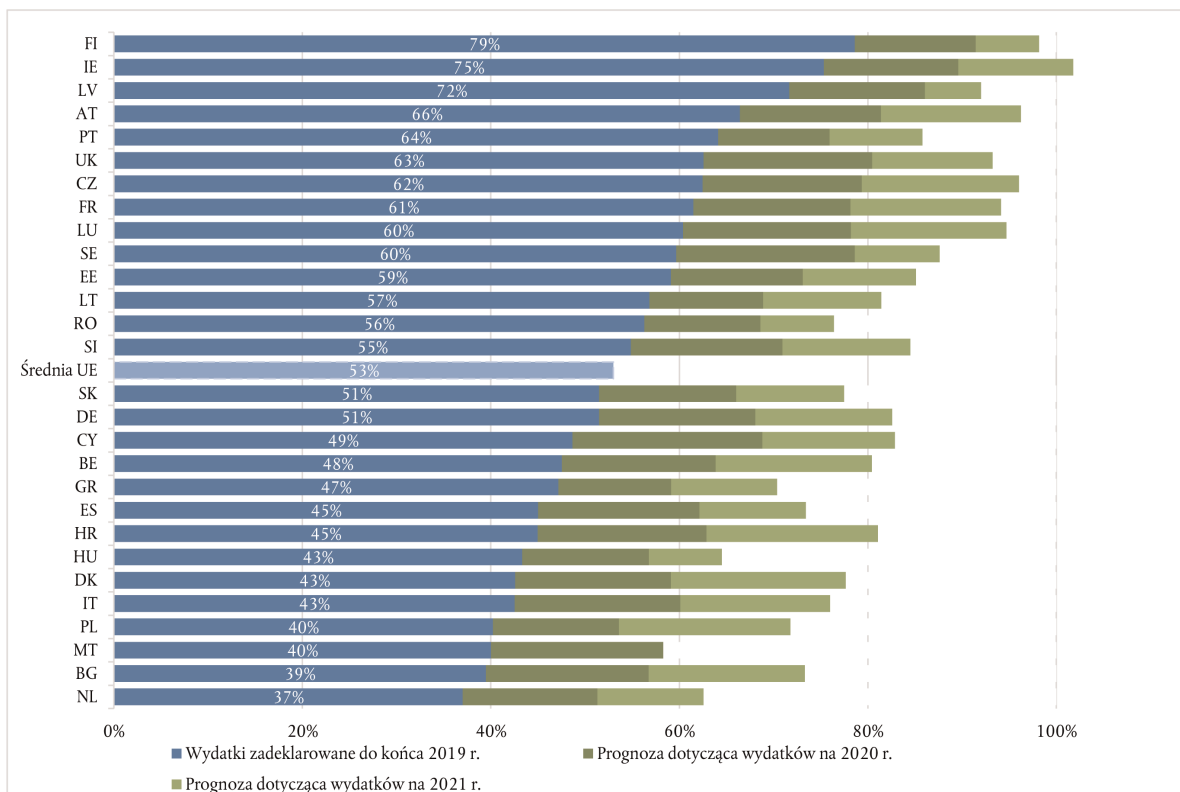
<sup>(14)</sup> Opinia nr 7/2018 w sprawie wniosków Komisji dotyczących rozporządzeń odnoszących się do wspólnej polityki rolnej na okres po 2020 r., pkt 24.

<sup>(15)</sup> Rozporządzenie (UE) 2020/127.

13. Skutki przepisów przejściowych dla wydatków z EFRROW zależą od decyzji państw członkowskich co do przedłużenia programów i w związku z tym na obecnym etapie są trudne do przewidzenia. Na podstawie wykorzystania wsparcia z EFRROW przez państwa członkowskie do końca 2019 r. (zob. wykres 1) można przewidywać, że jedynie niewielka liczba państw członkowskich skorzystałaby z art. 1 ust. 1 proponowanego rozporządzenia przejściowego i przeznaczyła swoje przydziały budżetowe na rok 2021. Przewiduje się, że na koniec 2020 r. niewykorzystane środki z obecnego okresu programowania wyniosą od poniżej 10% w przypadku Finlandii i Irlandii do prawie 50% w przypadku Niderlandów.

Wykres 1

## Wykorzystanie środków z EFRROW w latach 2014–2020 przez państwa członkowskie



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych Komisji.

14. Art. 1 ust. 1 proponowanego rozporządzenia przejściowego stanowi, że Komisja może uznać przedłużenie programu przez państwa członkowskie za nieuzasadnione. W proponowanym rozporządzeniu przejściowym nie wyjaśniono jednak, na jakiej podstawie Komisja miałaby ocenić przedłużenie jako nieuzasadnione.

15. Zgodnie z art. 1 ust. 1 proponowanego rozporządzenia przejściowego jeśli państwo członkowskie dokonuje wyboru, by przedłużyć o rok swoje programy rozwoju obszarów wiejskich lub niektóre regionalne programy rozwoju obszarów wiejskich, w przedłużonych programach należy utrzymać co najmniej taki sam poziom ambicji w zakresie ochrony środowiska i klimatu, jak w obecnie obowiązujących przepisach<sup>(16)</sup>. W proponowanym rozporządzeniu przejściowym sformułowano ten wymóg w sposób mniej rygorystyczny niż w obowiązujących ramach, w których wymaga się, aby co najmniej 30% wkładu EFRROW zarezerwowano na takie działania. Można zrozumieć to w ten sposób, że w programach, z których wydatkowano ponad 30% na wymienione działania środowiskowe i klimatyczne, można założyć mniejsze ambicje w zakresie środowiska naturalnego i klimatu w ramach przydziału środków na 2021 r. Wszelkie „nowe pieniądze” wykorzystane na starych zasadach powinny być przeznaczone na rozwiązanie problemów dotyczących środowiska naturalnego i klimatu w sposób co najmniej równie ambitny jak dotychczas. Ponadto wszelkie oddziaływanie na to, w jakim zakresie wydatki w ramach WPR są istotne dla problemów związanych ze zmianą klimatu, powinno znaleźć odzwierciedlenie w sprawozdawczości Komisji na temat klimatu<sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Art. 1 ust. 1 akapit czwarty: „Zmiana taka ma mieć na celu utrzymanie co najmniej takiego samego ogólnego poziomu wydatków EFRROW na działania, o których mowa w art. 59 ust. 6 tego rozporządzenia [1305/2013]”.

<sup>(17)</sup> Zob. też sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 31/2016 pt. „Przeznaczenie co najmniej jednego na pięć euro w budżecie UE na działania w dziedzinie klimatu – mimo ambitnych prac istnieje poważne ryzyko, że cel nie zostanie osiągnięty”, zalecenia 1, 2 i 6.

16. W art. 1 ust 1. akapit czwarty proponowanego rozporządzenia przejściowego jest mowa o zmianie w programie rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z art. 11 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1305/2013<sup>(18)</sup>. Termin przedkładania takiej zmiany programu określono w art. 4 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 808/2014. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 808/2014<sup>(19)</sup>, jeżeli zmiana dotyczy „zmiany wysokości całego wkładu unijnego lub jego rocznego podziału na poziomie programu”<sup>(20)</sup>, powinna zostać przedłożona Komisji najpóźniej do 30 września 2020 r. W zależności od tego, kiedy proponowane rozporządzenie przejściowe wejdzie w życie, może zaistnieć potrzeba, aby Komisja zmieniła termin przedkładania zmian w drodze aktu wykonawczego.

### Zobowiązania wieloletnie

17. Zgodnie z art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia przejściowego w celu ograniczenia znacznego przenoszenia zobowiązań z obecnego okresu programowania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich do planów strategicznych WPR czas trwania nowych wieloletnich zobowiązań zostałby ograniczony do maksymalnie trzech lat (zamiast pięciu). Państwa członkowskie określałyby krótszy okres dla nowych zobowiązań w odniesieniu do trzech rodzajów działań: rolno-klimatyczno-środowiskowego, dotyczącego rolnictwa ekologicznego i dobrostanu zwierząt. Jeżeli chodzi o działania leśno-środowiskowe (art. 34 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013), okres trwania nowych zobowiązań nadal wynosiłby pięć lub więcej lat. Możliwość przedłużenia bieżących zobowiązań zostałaby ograniczona do jednego roku. Skrócenie czasu trwania zobowiązań wieloletnich może pomóc w ograniczeniu przenoszenia zobowiązań na kolejne lata, tak że nie będą one nadwyrężały przyszłych budżetów, chociaż zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatyczne o okresie trwania wynoszącym od jednego roku do trzech lat mogą mieć mniejsze oddziaływanie niż analogiczne zobowiązania trwające od pięciu do siedmiu lat.

### Proponowane opóźnienie oceny okresu programowania 2014–2020

18. W art. 2 ust. 4 proponowanego rozporządzenia przejściowego przedłużono ostateczny termin, w którym Komisja ma przygotować sprawozdanie podsumowujące główne wnioski z ocen *ex post* EFRROW, do 31 grudnia 2026 r. Jest to niezgodne z wcześniejszym zaleceniem Trybunału<sup>(21)</sup>, w myśl którego należy dostosować WRF do rzeczywistego cyklu budżetowego oraz dokonać kompleksowego przeglądu wydatków przed ustanowieniem nowego budżetu długoterminowego. Opóźnienia w realizacji programów objętych WRF to w istocie powszechny i powracający problem, który zwiększa ryzyko nadmiernej koncentracji na absorpcji środków i planowania nowych WRF, zanim znane będą rezultaty osiągnięte dzięki środkom UE wydatkowanym w poprzednim okresie.

19. Przykładem tego zjawiska może być wskaźnik absorpcji wsparcia z EFRROW z okresu programowania 2014–2020. Na wykresie 1 (zob. pkt 13) pokazano, że pod koniec przedostatniego roku bieżącego okresu programowania średni unijny poziom absorpcji środków EFRROW wynosił 53%. Oznacza to, że tak jak w poprzednich okresach programowania, znaczna część środków zostanie wydatkowana w okresie  $n+3$ . Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027<sup>(22)</sup> Komisja powinna zaproponować nowe WRF w 2025 r. W 2025 r. jednak cykl ocen dotyczących lat 2014–2020 nie zostanie jeszcze zakończony, co będzie skutkowało dalszym zwiększeniem luki między procesem planowania WRF a oceną wydatków dokonanych we wcześniejszych okresach programowania. To z kolei oznacza, że Komisja przygotowałaby wniosek dotyczący WPR po 2027 r., nie dokonawszy pełnej oceny wyników WPR za lata 2014–2020.

20. W swoim sprawozdaniu rocznym za 2018 r.<sup>(23)</sup> Trybunał zaleca, by w odniesieniu do okresu po 2020 r. Komisja uwzględniła uchybienia stwierdzone przez Trybunał w obecnie obowiązujących ramach wykonania, „tak aby zagwarantować, że wskaźniki rezultatu będą właściwie mierzyły skutki podjętych działań i będą w jasny sposób powiązane z odnośnymi interwencjami i celami polityki”. W opinii nr 7/2018 w sprawie wniosków dotyczących WPR po 2020 r. Trybunał podkreślił, że proponowane wskaźniki nie są jeszcze w pełni dopracowane i przedstawił szczegółowe uwagi na ten temat<sup>(24)</sup>. Dodatkowy czas przed wejściem w życie nowego okresu WPR mógłby zostać wykorzystany do ulepszenia przyszłych ram wykonania.

<sup>(18)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

<sup>(19)</sup> Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 808/2014 z dnia 17 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 227 z 31.7.2014, s. 18).

<sup>(20)</sup> Art. 11 lit. a) ppkt (iii) rozporządzenia (UE) nr 1305/2013.

<sup>(21)</sup> Sprawozdanie specjalne nr 16/2017 pt. „Programowanie w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – należy dążyć do uproszczenia i bardziej skoncentrować się na rezultatach”, zalecenie 6; sprawozdanie specjalne nr 36/2016 pt. „Ocena mechanizmów zamknięcia programów rozwoju obszarów wiejskich i programów w obszarze spójności na lata 2007–2013”, zalecenie 4.

<sup>(22)</sup> COM(2018) 322, COM(2018) 375.

<sup>(23)</sup> Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2018 (Dz.U. C 340 z 8.10.2019, s. 1).

<sup>(24)</sup> Pkt 70 i załącznik I do opinii nr 7/2018.

### Uprawnienia do płatności

21. Art. 19 ust. 2 proponowanego rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR daje państwom członkowskim możliwość nieprzyznania podstawowego wsparcia dochodu na podstawie uprawnień do płatności, co oznacza, że uprawnienia do płatności wygasną z dniem 31 grudnia 2020 r. W ocenie skutków wniosku Komisji dotyczącego WPR po 2020 r. <sup>(25)</sup> Komisja stwierdziła, że eliminacja uprawnień do płatności umożliwiłaby ograniczenie obciążenia administracyjnego. Według przedstawionego w opinii stanowiska Trybunału <sup>(26)</sup> jest to znaczne uproszczenie. We wniosku w sprawie rozporządzenia przejściowego opóźniono wprowadzenie tej możliwości, lecz w art. 10 ust. 4 zaproponowano liniowe zmniejszenie lub podwyższenie wartości wszystkich uprawnień do płatności lub rezerwy w celu dostosowania do nowego pułapu dla systemu płatności podstawowej.

22. Od czasu publikacji wniosków w sprawie WPR po 2020 r. zwracano coraz większą uwagę na płatności na rzecz osób nieprowadzących faktycznie działalności rolniczej, które nabywały grunty rolne w celu uzyskania płatności w ramach WPR. Komisja i prawodawcy mogą wykorzystać dodatkowy rok na dokonanie oceny, czy wymagania zawarte w definicjach „osoby faktycznie prowadzącej działalność rolniczą”, „kwalifikującego się hektara” oraz minimalnej „działalności rolniczej” we wnioskach w sprawie WPR po 2020 r. powinny zostać zmodyfikowane, tak aby uwzględnić wspomniane ryzyko, w tym przez doprecyzowanie znaczenia pojęcia „gruntów, które są w dyspozycji rolnika”, przy czym należy unikać nadmiernego zwiększania obciążenia administracyjnego rolników.

### Rezerwa na wypadek kryzysów

23. Zgodnie z art. 9 proponowanego rozporządzenia przejściowego obecnie obowiązująca rezerwa na wypadek kryzysów oraz związana z nią dyscyplina finansowa zostaną utrzymane przez kolejny rok. W kontekście wniosków w sprawie WPR po 2020 r. oznacza to, że jakkolwiek kwota na rzecz działań kryzysowych, która nie zostanie wykorzystana do końca roku budżetowego 2020, trafi z powrotem do rolników, których płatności bezpośrednio zostały zredukowane w ramach dyscypliny finansowej. Rolnikom nie zostaną natomiast zwrócone żadne kwoty na rzecz działań kryzysowych niewykorzystane do końca roku budżetowego 2021, ze względu na to, że w rozporządzeniu horyzontalnym <sup>(27)</sup> zostałaby ustanowiona rezerwa rolna, w ramach której środki niewykorzystane w danym roku byłyby przenoszone na kolejny.

### Sektorowe programy pomocy

24. W rozporządzeniu (UE) nr 1308/2013 ustanowiono przepisy dotyczące wspólnej organizacji rynków rolnych. W art. 7 proponowanego rozporządzenia przejściowego zmodyfikowano czas trwania niektórych programów pomocy, które powinny zostać włączone do przyszłych planów strategicznych WPR państw członkowskich jako interwencje sektorowe, o których mowa w art. 39 lit. a)–e) wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego planów strategicznych WPR.

25. Trybunał odnotował istnienie różnych przepisów dotyczących przedłużania stosowania poszczególnych sektorowych programów pomocy. Jeżeli chodzi o programy pomocy dotyczące sektora oliwy z oliwek i oliwek stołowych, programy prac sporządzone na okres do 31 marca 2021 r. będą przedłużone do 31 grudnia 2021 r. Organizacje producentów będą musiały zmienić swoje programy prac, aby uwzględnić to przedłużenie i zgłosić Komisji zmienione programy prac do 31 grudnia 2020 r. W sektorach wina i pszczelarstwa obowiązujące programy wsparcia kończą się, odpowiednio, 15 października 2023 r. i 31 lipca 2022 r. W związku z tym nie jest wymagane podejmowanie żadnych konkretnych działań. Jeżeli dany program operacyjny w sektorze owoców i warzyw został zatwierdzony na okres wykraczający poza 31 grudnia 2021 r., organizacja producentów będzie zobowiązana przedłożyć państwu członkowskiemu do dnia 15 września 2021 r. wniosek potwierdzający, że program operacyjny zostanie zmieniony lub zastąpiony nowym programem operacyjnym. W innym przypadku program operacyjny zakończy się 31 grudnia 2021 r.

### WNIOSKI

26. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia przejściowego pozwala zapewnić dalsze finansowanie WPR podczas okresu przejściowego w oparciu o kwoty ustalone we wnioskach dotyczących WPR po 2020 r. Trybunał stwierdził, że przepisy zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia przejściowego wpływają na szereg aspektów WPR. Przykładowo, jeżeli chodzi o wydłużenie programów rozwoju obszarów wiejskich, oddziałuje ono w szczególności na powiązane z nimi zobowiązania wieloletnie, ambicje związane z ochroną środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu, rozwiązania w zakresie oceny oraz harmonogram przekazywania środków na płatności.

<sup>(25)</sup> Ocena skutków, SWD(2018) 301 final, część 3, s. 131.

<sup>(26)</sup> Pkt 63 opinii nr 7/2018.

<sup>(27)</sup> W art. 14 ust. 2 akapit trzeci wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rozporządzenia horyzontalnego (COM(2018) 393 final) stwierdza się: „Ponadto, na zasadzie odstępstwa od art. 12 ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego, całkowita niewykorzystana kwota rezerwy kryzysowej dostępna na koniec roku 2020 zostaje przeniesiona na rok 2021, bez zwrotu do linii budżetowych obejmujących działania, o których mowa w art. 5 ust. 2 lit. c), i udestępniona na finansowanie rezerwy rolnej”.

27. Opóźnienie w przyjęciu ram ustawodawczych dotyczących WPR po 2020 r. powoduje odsunięcie realizacji potencjalnie bardziej ambitnej WPR o co najmniej rok. Komisja i prawodawcy mogliby wykorzystać ten dodatkowy czas na rozwiązanie kwestii wskazanych przez Trybunał w niniejszej opinii oraz w innych dokumentach. Są to przede wszystkim problemy dotyczące klimatu i środowiska naturalnego przedstawione w „Europejskim Zielonym Ładzie”, a także potrzeba zapewnienia solidnych systemów zarządzania w ramach przyszłej WPR oraz poprawy systemu pomiarów wyników.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę I, której przewodniczył członek Trybunału Obrachunkowego Nikolaos Milionis, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 26 lutego 2020 r.

*W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*

Klaus-Heiner LEHNE

*Prezes*

---



## ZAŁĄCZNIK

Tekst wniosku	Brzmienie tekstu proponowane przez Trybunał
<p>Artykuł 1</p> <p><b>Przedłużenie okresu dla programów wspieranych z EFRROW</b></p> <p>2. [...]</p> <p>Jeżeli państwo członkowskie decyduje się skorzystać z możliwości przewidzianej w ust. 1 wyłącznie w odniesieniu do niektórych programów regionalnych, przydział, o którym mowa w akapicie pierwszym niniejszego ustępu, będzie równy kwocie określonej dla tego państwa członkowskiego na 2021 r. w załączniku I do rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 pomniejszonej o środki budżetowe zgłoszone zgodnie z ust. 2 akapit pierwszy w odniesieniu do programów regionalnych, które są przedłużane.</p>	<p>Artykuł 1</p> <p><b>Przedłużenie okresu dla programów wspieranych z EFRROW</b></p> <p>2. [...]</p> <p>Jeżeli państwo członkowskie decyduje się skorzystać z możliwości przewidzianej w ust. 1 wyłącznie w odniesieniu do niektórych programów regionalnych, przydział, o którym mowa w akapicie pierwszym niniejszego ustępu, będzie równy kwocie określonej dla tego państwa członkowskiego na 2021 r. w załączniku I do rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 pomniejszonej o środki budżetowe zgłoszone zgodnie z ust. <del>1</del> <u>2</u> akapit <del>drugi pierwszy</del> w odniesieniu do programów regionalnych, które są przedłużane.</p>
<p>Artykuł 3</p> <p><b>Kwalifikowalność niektórych rodzajów wydatków w 2021 r.</b></p> <p>c) system, o którym mowa w art. 67 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, ma zastosowanie do zobowiązań prawnych podjętych w ramach działań odpowiadających wsparciu udzielanemu zgodnie z art. 21 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 28–31, 33, 34 i 40 tego rozporządzenia i odpowiednie operacje są jasno określone;</p>	<p>Artykuł 3</p> <p><b>Kwalifikowalność niektórych rodzajów wydatków w 2021 r.</b></p> <p>c) system, o którym mowa w art. 67 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, ma zastosowanie do zobowiązań prawnych podjętych w ramach działań odpowiadających wsparciu udzielanemu zgodnie z art. 21 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 28–31, 33, 34 i 40 <del>tego</del> rozporządzenia <u>(UE) nr 1305/2013</u> i odpowiednie operacje są jasno określone;</p>
<p>Artykuł 8</p> <p><b>Zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013</b></p> <p>8) w art. 75 ust. 1 dodaje się akapit drugi w brzmieniu:</p> <p>„W przypadku programów, w odniesieniu do których państwo członkowskie podejmuje decyzję o przedłużeniu okresu 2014–2020 zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) [XXXX/XXXX] [niniejsze rozporządzenie], dane państwo członkowskie przedkłada Komisji roczne sprawozdanie z realizacji zgodnie z akapitem pierwszym niniejszego ustępu do dnia 31 grudnia 2025 r.”;</p>	<p>Artykuł 8</p> <p><b>Zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 1305/2013</b></p> <p>8) w art. 75 ust. 1 dodaje się akapit drugi w brzmieniu:</p> <p>„W przypadku programów, w odniesieniu do których państwo członkowskie podejmuje decyzję o przedłużeniu okresu 2014–2020 zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) [XXXX/XXXX] [niniejsze rozporządzenie], dane państwo członkowskie przedkłada Komisji roczne sprawozdanie z realizacji zgodnie z akapitem pierwszym niniejszego ustępu do dnia <del>31 grudnia</del> <u>30 czerwca</u> 2025 r.”;</p>
<p>Artykuł 10</p> <p><b>Zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 1307/2013</b></p> <p>10) w art. 36 ust. 1 dodaje się akapit drugi w brzmieniu:</p> <p>„Państwa członkowskie stosujące w 2020 r. system jednolitej płatności obszarowej nadal stosują ten system po dniu 31 grudnia 2020 r.”;</p>	<p>Artykuł 10</p> <p><b>Zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 1307/2013</b></p> <p>10) w art. 36 ust. 1 dodaje się akapit <del>drugi</del> <u>trzeci</u> w brzmieniu:</p> <p>„Państwa członkowskie stosujące w 2020 r. system jednolitej płatności obszarowej nadal stosują ten system po dniu 31 grudnia 2020 r.”;</p>