UZASADNIENIE

Głównym celem projektowanej ustawy jest wdrożenie na lata 2024–2027 nowych form wsparcia w ramach płatności bezpośrednich, tj.:

1. płatności dla małych gospodarstw oraz
2. nowego ekoschematu – Grunty wyłączone z produkcji.

Projektowane art. 1 pkt 1, 4 i pkt 5 lit. b oraz art. 2 dotyczą wprowadzenia płatności dla małych gospodarstw, o której mowa w art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia 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 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 1, z późn. zm.), dalej „rozporządzenie 2021/2115”.

Płatność ta zastępuje wszystkie inne rodzaje płatności bezpośrednich, w tym ekoschematy. Dzięki zastosowaniu tego rozwiązania rolnicy gospodarujący na niewielkich areałach będą mogli uzyskać wsparcie w uproszczonej formie, niewymagającej od nich spełniania wszystkich warunków określonych dla innych płatności, które musieliby spełnić, gdyby ten uproszczony system nie został wprowadzony. Rozwiązanie to jest odpowiedzią na postulaty zgłaszane przez rolników i organizacje rolnicze dotyczące uproszczenia systemu płatności bezpośrednich i przedłużenia stosowania płatności dla małych gospodarstw, która została wprowadzona w 2023 r.

Z uwagi na to, że projektowany art. 1 pkt 1 rozszerza o płatność dla małych gospodarstw katalog stosowanych płatności bezpośrednich wymienionych w art. 20 pkt 1 zmienianej ustawy, przepisy zmienianej ustawy zawierające odesłanie do art. 20 pkt 1 będą miały zastosowanie również do płatności dla małych gospodarstw.

W projektowanym art. 1 pkt 4 określono warunki przyznawania płatności dla małych gospodarstw. Dodatkowo w projektowanym art. 2 zostały przewidziane przepisy przejściowe na 2024 r., z uwagi na rozpoczęty nabór wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich za 2024 r.

Warunki przyznawania płatności dla małych gospodarstw są bardzo zbliżone do tych obowiązujących w odniesieniu do kampanii 2023 r., tj. łączna powierzchnia gruntów objętych obszarem zatwierdzonym do podstawowego wsparcia dochodów będących w posiadaniu rolnika wynosi co najmniej 1 ha, a łączna powierzchnia użytków rolnych będących w posiadaniu rolnika w dniu 31 maja danego roku wynosi nie więcej niż 5 ha.

Minimalna powierzchnia gruntów uprawniająca do ubiegania się o przyznanie płatności dla małych gospodarstw została ustalona na takim samym poziomie, jaki obowiązuje dla pozostałych płatności bezpośrednich, tj. 1 ha.

Gospodarstwa o powierzchni do 5 ha stanowią grupę, w której odnotowuje się najniższe dochody z działalności rolniczej, a co za tym idzie ich możliwości dostosowania się do nowych wyzwań wynikających z Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, dalej „Plan”, są najbardziej ograniczone. Grupa ta stanowi ok. 51 % wszystkich rolników ubiegających się o płatności bezpośrednie, a jednocześnie dysponuje zaledwie ok. 12 % powierzchni gruntów rolnych w Polsce. Dlatego też wprowadzane rozwiązanie będzie stanowiło istotne uproszczenie dla znacznej grupy beneficjentów przy stosunkowo niewielkim wpływie na całkowitą produkcję rolniczą.

Projektowany art. 1 pkt 5 lit. b odnosi się do wysokości wsparcia w ramach płatności dla małych gospodarstw. Wysokość stawki płatności dla małych gospodarstw proponuje się ustalić na takim samym poziomie, jak stawka płatności dla małych gospodarstw na 2023 r., tj. 225 euro/ha (maksymalnie 1125 euro/gospodarstwo). Stawka ta przewyższa planowany łączny poziom dwóch najpowszechniej stosowanych płatności bezpośrednich, tj. podstawowego wsparcia dochodów oraz płatności redystrybucyjnej, dzięki czemu rozwiązanie to staje się atrakcyjne dla znacznej części małych gospodarstw. Z drugiej strony projektowana wysokość wsparcia dla małych gospodarstw jest niższa od łącznego poziomu płatności, jakie rolnik może uzyskać, decydując się na podjęcie dodatkowych zobowiązań i ubieganie się o płatności w ramach ekoschematów. W efekcie wprowadzane rozwiązanie nie będzie zniechęcać rolników o większych ambicjach (w tym środowiskowych) do podejmowania nowych wyzwań wynikających z Planu. Podobnie w przypadku rolników funkcjonujących na bardziej wymagających rynkach, tj. w tych sektorach, które zostały objęte płatnościami związanymi z produkcją (np. mleko, wołowina, buraki cukrowe czy chmiel), płatność dla małych gospodarstw nie zapewni wsparcia na tak wysokim poziomie, jaki można uzyskać dzięki dodatkowym płatnościom stosowanym w tych sektorach, a więc nie będzie stanowiła zachęty do rezygnowania z tych kierunków produkcji.

Projektowana stawka płatności dla małych gospodarstw w połączeniu z proponowanym maksymalnym limitem powierzchniowym (5 ha) zapewnia zgodność tego rozwiązania z przepisami Unii Europejskiej, tj. z art. 28 akapit drugi rozporządzenia 2021/2115, który określa, że łączna roczna kwota płatności nie może przekroczyć 1250 euro na gospodarstwo. W związku z powyższym maksymalna kwota wsparcia na gospodarstwo wyniesie 1125 euro i będzie taka sama jak w kampanii 2023 r. Jednocześnie zaproponowano, aby wysokość płatności dla małych gospodarstw wynosiła nie więcej niż równowartość w złotych kwoty 1125 euro, po uwzględnieniu kar oraz zmniejszeń, których konieczność zastosowania wynika z przepisów, o których mowa w art. 1 pkt 1 zmienianej ustawy. Kwota ta nie uwzględnia kar administracyjnych z uwagi na zwolnienie rolników posiadających gospodarstwa o powierzchni nieprzekraczającej 10 ha z obowiązku spełniania wymogu warunkowości, wynikającego z opublikowanego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116 w odniesieniu do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, schematów na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt, zmian w planach strategicznych WPR, przeglądu planów strategicznych WPR oraz zwolnień z kontroli i kar (COM(2024)139).

Zgodnie z art. 28 akapit pierwszy rozporządzenia 2021/2115 płatność dla małych gospodarstw ma charakter opcjonalny, a więc skorzystanie z niej jest dobrowolne dla rolników. Natomiast w przypadku gdy rolnik nie spełnia warunków do przyznania tej płatności, kierownik biura powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, dalej „ARiMR”, odmówi przyznania tej płatności, rozpatrując jednocześnie wniosek w zakresie możliwości przyznania podstawowych płatności bezpośrednich.

W związku z trwającym naborem wniosków o przyznanie płatności bezpośrednich za 2024 r. wnioski o płatność dla małych gospodarstw będą mogli złożyć ci rolnicy, którzy już złożyli wnioski o przyznanie podstawowego wsparcia dochodów w podstawowym terminie, tj. na podstawie art. 60 ust. 1 zmienianej ustawy (rozwiązanie tożsame, co do zasady, z obowiązującym w 2023 r.). Planuje się, że od 2025 r. o płatność dla małych gospodarstw rolnik będzie mógł zawnioskować przez zaznaczenie właściwego „okienka” we wniosku (bez potrzeby składania dodatkowego dokumentu).

W odniesieniu do kampanii 2024 r. termin na złożenie wniosku umożliwiającego przyznanie płatności dla małych gospodarstw oraz termin na wycofanie tego wniosku proponuje się ustalić na okres od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy do dnia 31 sierpnia 2024 r. Termin ten z jednej strony zapewni beneficjentom wsparcia odpowiedni czas na podjęcie decyzji i złożenie wymaganych dokumentów, a z drugiej strony pozwoli ARiMR na rozpatrzenie złożonych dokumentów w czasie, który nie zagraża terminowemu rozpoczęciu wypłaty zaliczek z tytułu płatności bezpośrednich, tj. najwcześniej od dnia 16 października 2024 r. Z tego samego powodu proponuje się, aby termin złożenia wniosku o przyznanie płatności dla małych gospodarstw i wycofania tego wniosku nie podlegał przywróceniu. Jednocześnie dzień 31 sierpnia 2024 r. będzie ostateczną datą na zawnioskowanie o przyznanie tej płatności oraz wycofanie złożonego wniosku o tę płatność, w związku z powyższym nie będą miały zastosowania przepisy art. 60 ust. 1 zmienianej ustawy.

Jednocześnie zamiar wdrożenia płatności dla małych gospodarstw został zgłoszony do Komisji Europejskiej, dalej „KE”, jako zmiana Planu. Z uwagi na potrzebę wdrożenia tej płatności już w kampanii 2024 r. jest konieczne przyjęcie odpowiednich podstaw ustawowych jeszcze przed formalnym zatwierdzeniem tej zmiany przez KE. W związku z tym w projektowanym art. 2 zaproponowano, aby zastosowanie rozwiązania wdrażanego projektowaną ustawą było uzależnione od wydania przez KE decyzji zatwierdzającej ww. zmianę Planu na podstawie art. 119 ust. 10 rozporządzenia 2021/2115.

W projektowanym art. 1 pkt 2 wprowadza się nowy rodzaj płatności w ramach ekoschematów. Obowiązek wprowadzenia takiego ekoschematu wynika z opublikowanego projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/2115 i (UE) 2021/2116 w odniesieniu do norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, schematów na rzecz klimatu, środowiska i dobrostanu zwierząt, zmian w planach strategicznych WPR, przeglądu planów strategicznych WPR oraz zwolnień z kontroli i kar (COM(2024)139). Zgodnie z tym projektem obowiązek wprowadzenia nowego ekoschematu wchodzi w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia ww. rozporządzenia. Niemniej jednak należy mieć na względzie, że projektowane rozporządzenie wprowadza również zmiany w ramach warunkowości polegające na usunięciu z jednej z norm (GAEC 8) obowiązku przeznaczenia 4 % powierzchni gruntów ornych na obszary i elementy nieprodukcyjne. Państwo członkowskie może odstąpić od tego obowiązku z zastrzeżeniem jednak, że ustanowi dobrowolny dla rolnika ekoschemat dotyczący przeznaczenia określonego odsetka gruntów ornych na obszary nieprodukcyjne. Tym samym rolnicy będą wynagradzani za przeznaczenie powierzchni gruntów ornych w gospodarstwie na obszary wyłączone z produkcji, które mają korzystny wpływ na różnorodność biologiczną. Aby móc zrezygnować z tego obowiązku warunkowości już w ramach kampanii 2024 r., państwo członkowskie musi jednocześnie dla tej kampanii ustanowić ww. ekoschemat.

W związku z powyższym w projektowanej ustawie zaproponowano rozwiązania, zgodnie z którymi wyłączenie gruntów ornych z produkcji będzie dla rolników działaniem dobrowolnym i dodatkowo płatnym w ramach nowego ekoschematu. W ten sposób zostały uwzględnione postulaty środowisk rolniczych zwracających uwagę, że obowiązek ugorowania gruntów wynikający z normy GAEC 8 jest nadmiernym i niezrozumiałym obciążeniem.

W art. 1 pkt 3 projektowanej ustawy precyzuje się, że płatności do gruntów wyłączonych z produkcji będą przyznawane do powierzchni gruntów ornych, na których nie jest prowadzona produkcja rolna, położonych na obszarze zatwierdzonym do podstawowego wsparcia dochodów i do powierzchni nie większej niż 4 % powierzchni gruntów ornych posiadanych przez rolnika.

W zmienianej ustawie są określone jedynie ogólne warunki przyznawania płatności w ramach nowego ekoschematu. Niemniej jednak należy umożliwić rolnikom złożenie wniosków o przyznanie płatności w ramach ekoschematu – Grunty wyłączone z produkcji lub dokonanie zmian już złożonych wniosków o przyznanie płatności. Z tego względu w projektowanej ustawie w art. 3 proponuje się wskazać termin do dnia 31 sierpnia 2024 r. na złożenie wniosku o przyznanie płatności w ramach nowego ekoschematu lub dokonanie zmian we wcześniej złożonych wnioskach o przyznanie płatności. Wniosek taki może złożyć rolnik, który złożył w 2024 r. wniosek o przyznanie płatności, o których mowa w art. 20 pkt 1–4 ustawy.

W konsekwencji wprowadzenia ww. ekoschematu, tj. płatności do gruntów wyłączonych z produkcji, istnieje konieczność zmodyfikowania przepisów art. 48 (projektowany art. 1 pkt 5 lit. a) oraz art. 61 przez ich uzupełnienie o ten ekoschemat (projektowany art. 1 pkt 6).

Dodatkowo wynagradzane tworzenie obszarów ugorowanych korzystnie wpłynie na różnorodność biologiczną terenów rolniczych, co można traktować jako usługę ekosystemową świadczoną na rzecz dóbr publicznych. Wdrożenie nowego ekoschematu przyczyni się również do ograniczenia stosowania pestycydów przez wprowadzenie zakazu ich stosowania na gruntach ugorowanych.

Ponadto w art. 1 pkt 7 projektowanej ustawy wprowadza się upoważnienie dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi do wydania rozporządzenia w przypadku wystąpienia:

1. poważnej klęski żywiołowej lub poważnego zdarzenia pogodowego powodującego duże szkody w gospodarstwie na dokładnie określonym obszarze, w którym zostanie określona lista takich obszarów;
2. warunków pogodowych uniemożliwiających rolnikom i innym beneficjentom przestrzeganie norm, w którym zostanie określone częściowe odstępstwo w zakresie dotyczącym okresu i obszaru przestrzegania norm.

Z uwagi na to, że zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania przewidują wdrożenie nowych form płatności bezpośrednich jeszcze w kampanii 2024 r., proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie w dniu następującym po dniu ogłoszenia (projektowany art. 4). Rozwiązania te stanowią odpowiedź na postulaty zgłaszane przez rolników i organizacje rolnicze dotyczące uproszczenia systemu płatności bezpośrednich, a także są korzystne dla rolników ze względu na zmniejszenie obciążeń administracyjnych (rolnicy zostaną zwolnieni z obowiązku ugorowania 4 % gruntów ornych – tzw. norma GAEC 8 i jednocześnie uzyskają możliwość ubiegania się o płatność w ramach nowego ekoschematu – Grunty wyłączone z produkcji). Dlatego też jest uzasadnione, aby projektowane przepisy weszły w życie jak najszybciej. Proponowany termin wejścia w życie projektowanej ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego, gdyż przewiduje realizację porozumień zawartych z rolnikami, którzy są adresatami projektowanej ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Uchwalenie proponowanych regulacji nie powoduje skutków finansowych, a w szczególności nie powoduje zwiększenia wydatków z budżetu państwa.

Projekt nie będzie miał wpływu na działalność mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowane przepisy nie będą miały bezpośredniego wpływu na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).