

03. 04. 2019

nr RPW. *9440/2019* zał. *PA*
Sz. Karczewski
(podpis)



Warszawa, dnia 02 kwietnia 2019 r.



03980200163795
RPW/9440/2019 P
2019-04-03

**MINISTERSTWO ROLNICTWA
I ROZWOJU WSI**
Podsekretarz Stanu
Ryszard Zarudzki

Znak sprawy: SAR.an.50.1.2019

Pan Stanisław Karczewski
Marszałek Senatu RP
ul. Wiejska 6/8
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

dziękuję bardzo za przekazanie oświadczenia złożonego przez senatora Przemysława Błaszczyka podczas 74 posiedzenia Senatu RP w dniu 26.02.2019 r., w sprawie kwalifikacji obrębu ewidencyjnego Kosew położnego w gminie Świnice Warckie do obszarów z ograniczeniami naturalnymi. W odniesieniu do tego wystąpienia pragnę przedstawić następujące informacje i wyjaśnienia.

1. Zmiany wprowadzane w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie *szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, **dostosowują rozwiązania krajowe do prawa unijnego.*** Decyzja o zmianie sposobu delimitacji ONW została podjęta już w 2005 r. przez Radę Europejską.

Przepisy¹ regulujące w jednolity w całej UE sposób delimitację ONW weszły w życie w perspektywie finansowej 2014-2020. **Polska wdrożenie nowego sposobu delimitacji ONW odłożyła na ostateczny termin na jaki powalają przepisy UE to jest 2019 r.** Przełożyło się to na utrzymanie przez rolników na obszarach, które utraciły status ONW pełnych płatności ONW w okresie 2014-2018 r. Brak wdrożenia tych rozwiązań w 2019 r. skutkowałby wypłatą płatności ONW w obniżonej wysokości wszystkim uprawnionym do tego wsparcia rolnikom. **Natomiast od 2021 r. Polska nie mogłaby wspierać obszarów definiowanych jako ONW z ograniczeniami naturalnymi.**

2. Zgodnie z rozporządzeniem nr 1305/2013 wyznaczenie zasięgów ONW z ograniczeniami naturalnymi prowadzono w oparciu o **jednolite na terenie całej UE kryteria biofizyczne**

¹ 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.

w zakresie **klimatu, gleby i klimatu** oraz **ukształtowania terenu**. Wyznaczenie tego typu ONW nie było prowadzone na podstawie sytuacji społecznej, w tym brak następców, występowanie form ochrony przyrody takich jak Natura 2000, niska opłacalność produkcji, **ponieważ zagadnienia te w ww. przepisach nie są traktowane jako ograniczenia naturalne**.

Kryteria biofizyczne przy pomocy których dokonana została delimitacja ONW zostały przedstawione w załączniku nr 3 do rozporządzenia nr 1305/2013, a także w wytycznych KE². Równocześnie, obowiązkowym elementem nowej delimitacji było wyłączenie ze wsparcia tych jednostek administracyjnych (gmin/obrębów ewidencyjnych), *”... na których znaczące ograniczenia naturalne zostały udokumentowane, ale przewyżczono je dzięki inwestycjom lub działalności gospodarczej, lub dzięki normalnej produktywności gruntów, lub jeśli metody produkcji lub systemy rolnicze rekompensują utracone dochody lub dodatkowe koszty...”* (rozporządzenie nr 1305/2013, art. 32, ust. 3) – tzw. procedura zawężenia obszarów (ang. fine tuning). Według służb KE na takich obszarach nie istnieje ryzyko zaprzestania prowadzenia produkcji. Mając to na uwadze w warunkach polskich wykorzystano wskaźniki techniczno-organizacyjne pozwalające ocenić na ile produkcja na danym obszarze jest intensywna. Chodzi o wskaźniki: **obsady zwierząt** (liczba przeliczeniowych sztuk zwierząt jest równa bądź większa od 0,9 LU na 1 ha użytków rolnych), **udziału upraw trwałych** w powierzchni użytków rolnych (udział tych upraw jest równy bądź większy od 35,7%), oraz **udziału upraw ogrodniczych** w powierzchni użytków rolnych (udział tych upraw jest równy bądź większy od 15,0%). Szczegółowy opis procedury delimitacji znajduje się na stronie internetowej MRiRW³.

3. Podstawową warstwą wydzielenia obszarów ONW w oparciu o **kryteria biofizyczne** w Polsce była aktualna cyfrowa mapa glebowo-rolnicza w skali 1: 25 000, aktualny i jednolity dla całej Polski numeryczny model terenu (DEM), jednolita dla całego kraju informacja o powierzchni użytków rolnych w gminach/obrębach ewidencyjnych, aktualna mapa pH gleby dla całej Polski, baza obszarów intensywnego rolnictwa. Natomiast procedura zawężenia obszarów była prowadzona przede wszystkim na podstawie danych Polskiego FADN⁴, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (System Identyfikacji Działek Rolnych oraz System Identyfikacji i Rejestracji Zwierząt). Z uwagi na ściśle naukowy charakter proces wyznaczenia ONW był prowadzony przez Instytuty naukowe (IUNG-PIB oraz IERiGŻ-PIB). Pozwoliło to w sposób spójny dla całego kraju ocenić, które gminy i obręby ewidencyjne spełniają kryteria biofizyczne i procedurę zawężenia obszarów. Dzięki temu zapewniona została obiektywność, dokładność i aktualność nowego wyznaczenia ONW.
4. Na kwalifikację gmin lub obrębów ewidencyjnych do ONW z ograniczeniami naturalnymi miały wpływ przede wszystkim trzy elementy. **Pierwszy** to obecność na danym obszarze (obrębie ewidencyjnym lub gminie) ograniczeń naturalnych zdefiniowanych poprzez kryteria biofizyczne.

²[https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Designation_of_areas_facing_natural_and_other_specific_constraints_\(ANCs\)](https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/Designation_of_areas_facing_natural_and_other_specific_constraints_(ANCs))

³ <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/delimitacja-onw-wedlug-nowych-zasad-ue>

⁴ System Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych.

Drugi to minimalny (co najmniej 60%) udział użytków rolniczych objętych tymi ograniczeniami w danej gminie lub obrębie ewidencyjnym oraz **trzeci** to udział gruntów rolnych będących w posiadaniu gospodarstw intensywnych (co najmniej 66%).

5. Odnosząc się do przypadku obrębu ewidencyjnego Kossew [nr 100407_2.0010] położonego w gminie Świnice Warckie należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.
 - gmina Świnice Warckie (wszystkie obręby ewidencyjne) została wstępnie uznana jako obszar spełniający kryteria biofizyczne,
 - następnie procedura zawężenia obszarów wskazała, że na terenie tej gmin obręb ewidencyjny Kossew [nr 100407_2.0010] charakteryzuje się powyżej 66% udziałem użytków rolnych należących do gospodarstw o intensywnych systemach produkcji.

Oznacza to, że zostały spełnione warunki, o których mowa w rozporządzeniu nr 1305/2013 (art. 32, ust. 3), tym samym obszar obrębu ewidencyjnego Kossew nie mógł być uznany za obszary z ograniczeniami naturalnymi. Szczegółową analizę w tym zakresie opracował Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB (materiał w załączeniu).

Jednocześnie informuję, iż z uwagi na możliwe zmiany w sektorze rolnym, w kolejnej perspektywie finansowej UE (tj. po 2020 r.) MRiRW rozważy zasadność ponownego przeprowadzenia procedury zawężenia obszarów (ang. *fine tuning*).

6. Dla obszarów, które na skutek nowej delimitacji utraciły status ONW typ nizinny **zapewniono wsparcie przejściowe**. W 2019 r. płatność ta wyniesie 80% średniej płatności ONW w PROW 2007-2013, a w 2020 r. – 25 euro/ha, przy jednoczesnym zachowaniu progów degresywności w zależności od łącznej powierzchni działek rolnych lub ich części objętych pomocą obowiązujących dla płatności ONW. Są to **maksymalne możliwe poziomy** wynikające z przepisów UE.

Ponadto **ukierunkowano części środków w ramach PROW 2014-2020 na działania wspierające jednostki administracyjne** (lub regiony), w których nastąpiła strata w powierzchni ONW (rozwiązanie to dotyczy *Zalesiania i tworzenia terenów zalesionych*).

7. Utrata statusu ONW dla części obszaru gminy **nie powoduje utraty możliwości udziału** rolników w innych formach wsparcia np. płatności bezpośrednie, płatności rolnośrodowisko-klimatyczne, płatności dla rolnictwa ekologicznego. Wiedzę o tych formach wsparcia można pozyskać z biur powiatowych i oddziału regionalnego ARiRM oraz powiatowych zespołów doradztwa rolniczego ODR.
8. Odnośnie procesu uzgodnień projektu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi *w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020* uprzejmie informuję, że nowa delimitacja ONW szczególnie ONW z ograniczeniami naturalnymi jest następstwem wprowadzonego w przepisach wspólnotowych (art. 31 rozporządzenia nr 1305/2013,) obowiązku wyznaczenia zasięgów ONW w oparciu o jednolity w całej UE zestaw **kryteriów biofizycznych**

i procedurę zawężenia obszarów (ang. fine tuning). Oznacza to, że **w trakcie konsultacji publicznych ww. projektu rozporządzenia** Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi **nie prowadzono konsultacji samej metody wyznaczenie ONW,** ponieważ jest ona dokładnie określona w art. 31-32 rozporządzenia nr 1305/2013 oraz w PROW 2014-2020. Natomiast w projekcie rozporządzenia przedstawiono wykaz obrębów ewidencyjnych i gmin spełniających kryteria nowej delimitacji ONW.

Ponadto informuję, że istota zmian oraz skutki (wstępne szacunki jak i końcowe) zastosowania nowej unijnej metody delimitacji ONW były prezentowane na posiedzeniach Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi – w dniu 29 czerwca 2016 r. i 21 stycznia 2017 r., spotkaniach z Radą Dialogu Społecznego w Rolnictwie – w dniu 28 listopada 2016 r., 4 kwietnia 2017 r., 16 listopada 2018 r.. W związku z koniecznością uzyskania formalnej akceptacji służb KE zmiany PROW 2014-2020 w zakresie nowej delimitacji ONW, ostateczne szczegóły zarówno w zakresie kryteriów jak i procedury jaka będzie zastosowana w Polsce były także przedstawione i omówione na forum Komitetu Monitorującego PROW 2014-2020 w czerwcu 2018 r., którego członkami są również przedstawiciele środowiska rolniczego (w tym Rada Dialogu Społecznego w Rolnictwie oraz Krajowa Rada Izb Rolniczych), a także eksperci. Wykaz obszarów (gmin i obrębów ewidencyjnych) spełniających kryteria tej delimitacji został z kolei przedstawiony w projekcie rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi *zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.*

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU

Ryszard Zarudzki

Załącznik:

Szczegółowa analiza opracowana przez IERiGŻ-PIB w zakresie procedury zawężenia obszarów (ang. *fine tuning*) w gminie Świnice Warckie.

Do wiadomości:

Pan Prof. dr hab. Andrzej Kowalski, Dyrektor Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego

Pan Prof. dr hab. Wiesław Oleszek, Dyrektor Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa – Państwowego Instytutu Badawczego

Opracowanie Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB (IERiGŻ-PIB) w Warszawie

W odpowiedzi na pismo z 28 lutego br. (znak: BPS/043-74-2112-IERGŻ/19) w sprawie oświadczenia złożonego w dniu 26 lutego 2019 r. przez senatora Przemysława Błaszczyka Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB przedstawia następujące wyjaśnienia.

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej - PIB (IERiGŻ-PIB) na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi od 2009 r. uczestniczył w procesie przeprowadzenia nowej delimitacji ONW obowiązującej od 2019 r. Prace prowadzone przez IERiGŻ-PIB koncentrowały się na problematyce związanej z opracowaniem i przeprowadzeniem procedury zawężenia obszarów spełniających kryteria biofizyczne (ang. *fine tuning*). Obowiązek zastosowanie procedury *fine tuning* dla wszystkich krajów członkowskich wyznaczających obszary z ograniczeniami naturalnymi (z wyłączeniem obszarów górskich) i innymi szczególnymi ograniczeniami, został nałożony art. 32 ust. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z 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. Zgodnie z powyższym aktem prawnym cyt. „państwa członkowskie przeprowadzają procedurę zawężania wyboru, w oparciu o obiektywne kryteria, w celu wykluczenia obszarów, na których znaczące ograniczenia naturalne, o których mowa w akapicie pierwszym, zostały udokumentowane, ale przewyżczono je dzięki inwestycjom lub działalności gospodarczej, lub dzięki normalnej produktywności gruntów, lub jeśli metody produkcji lub systemy rolnicze rekompensują utracone dochody lub dodatkowe koszty”

Komisja Europejska w tej sprawie przedstawiła również dokument pt. „Stosowanie procedury fine tuning na obszarach charakteryzujących się znacznymi ograniczeniami naturalnymi”, w którym znalazły się propozycje wskaźników, które mogły zostać wykorzystane w ramach procedury zawężenia obszarów oraz rekomendacje dotyczące sposobu ich ustalania. Na tej podstawie IERiGŻ-PIB dokonał analiz, które uwzględniały propozycje zawarte w tym dokumencie. Łącznie zweryfikowano kilka metod oraz wykonano kilkadziesiąt wariantów obliczeniowych. Przeprowadzone badania wskazywały jednak na niedostosowanie wskaźników zaproponowanych przez Komisję Europejską do krajowych warunków przyrodniczych i specyfiki polskiego rolnictwa. W zależności od wyboru metody i wariantu, potencjalna powierzchnia kraju objęta procedurą zawężenia obszarów kształtowałaby się od 5,5 mln ha użytków rolnych w wersji najbardziej „liberalnej” do nawet 10,9 mln ha użytków rolnych w wersji najbardziej restrykcyjnej. Skala potencjalnych wyłączeń z płatności ONW byłaby więc ogromna, co nie odpowiadałoby faktycznemu stanowi krajowego rolnictwa i jego potencjałowi do przewyżczenia ograniczeń naturalnych.

Komisja Europejska dopuściła jednak możliwość wykorzystania przez kraje członkowskie autorskiej metody wyznaczania obszaru podlegającego procedurze zawężenia obszarów. W porozumieniu z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi jednocześnie od 2009 r. IERiGŻ-PIB prowadził prace nad

autorską metodą uwzględniającą specyfikę polskiego rolnictwa, która zachowywałaby jednak spójność z propozycjami zawartymi w wytycznych Komisji Europejskiej. W metodzie tej wykorzystano rozkład wysokości kosztów materiałowo-pięniężnych na 1 ha użytków rolnych obserwowany w próbie Polskiego FADN. Skokowy wzrost tego wskaźnika pozwolił na wyznaczenie progów-graniczy podziału gospodarstw rolnych na grupę o intensywnej i ekstensywnej organizacji produkcji. Brak informacji o kosztach materiałowo-pięniężnych w całej populacji gospodarstw rolnych w Polsce skłonił Instytut do wyznaczenia substytutu w postaci granicznych wartości wskaźników techniczno-organizacyjnych.

W opisywanej metodzie uwzględniono trzy wskaźniki:

1. udział upraw trwałych w użytkach rolnych, równy bądź większy od 35,7%,
2. udział upraw ogrodniczych w użytkach rolnych, równy bądź większy od 15,0%,
3. obsada zwierząt, równa bądź większa od 0,9 livestock unit (LU) na 1 ha użytków rolnych.

W procesie analitycznym wykorzystano jednostkowe dane empiryczne z 2017 r. zgromadzone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a więc najbardziej aktualne i zweryfikowane informacje dotyczące: populacji gospodarstw rolnych utrzymujących zwierzęta gospodarskie (z wyjątkiem drobiu i koni), posiadających uprawy trwałe oraz zbiorowości gospodarstw zobligowanych do wykazania struktury upraw we wnioskach o dopłaty i płatności. W pierwszym etapie dla wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce obliczano trzy wskaźniki intensywności będące kryteriami kwalifikacji w celu podziału zbiorowości na intensywne gospodarstwa rolne (o intensywnej organizacji produkcji) i ekstensywne. Do pierwszej grupy zaliczono te, w których nastąpiło przekroczenie progów kwalifikacji w przypadku choćby jednego ww. wskaźnika. W dalszym etapie zsumowano powierzchnię działek będących w posiadaniu gospodarstw intensywnych w poszczególnych obrębach ewidencyjnych, a następnie odniesiono ją do sumy powierzchni gruntów położonych na terenie poszczególnych jednostek. Badano zarazem w którym z obrębów ewidencyjny został osiągnięty co najmniej 66% udział gruntów w posiadaniu gospodarstw intensywnych w łącznej powierzchni gruntów. Należy podkreślić bardzo wysoki próg udziału gruntów intensywnych (66%) wynegocjowany z Komisją Europejską, który miał zagwarantować ograniczenie wpływu znacznej jednorodności rolnictwa na danym obszarze. Ostatecznie w ramach procedury zawężenia obszarów wskazano 624 obręby ewidencyjne spełniające kryteria biofizyczne, na terenie których łączna powierzchnia gruntów rolnych wyniosła 179,5 tys. ha, a więc 1% gruntów rolnych w kraju.

Na obszarze wyłączonym w ramach *fine tuning* w **gminie Świnice Warckie** znalazł się tylko jeden obręb ewidencyjny o nazwie Koszew (teryt 100407_2.0010). Według danych ARiMR w 2017 r. na terenie tego obrębu ewidencyjnego znajdowało się 586,7 ha gruntów rolnych (według stanu ewidencyjnego), a rolnicy wnioskowali o jednolitą płatność obszarową (JPO) do powierzchni 529,6 ha. W obrębie ewidencyjnym Koszew grunty rolne posiadało 70 gospodarstw, wśród nich 34 zostały zaliczone do zbiorowości gospodarstw intensywnych. We wszystkich przypadkach zakwalifikowanie nastąpiło na skutek przekroczenia granicznej obsady zwierząt na poziomie gospodarstwa, głównie z uwagi na pogłowie utrzymywanego w nich bydła. Łącznie w posiadaniu gospodarstw intensywnych w badanym obrębie

ewidencyjnym znalazło się 67,6% gruntów rolnych (według ewidencji). W pozostałych jednostkach administracyjnych gminy Świnice Warckie udział gruntów należących do gospodarstw intensywnych kształtował się poniżej wartości progowej i wynosił od 0% w obrębach ewidencyjnych: Kazówek (teryt 100407_2.0009), Polusin (teryt 100407_2.0018), do 60,9% w obrębie ewidencyjnym Zimne Rydzyna (teryt 100407_2.0029). W obrębie ewidencyjnym Kosew zachodzi więc najmniejsze prawdopodobieństwo zaprzestania produkcji rolnej i użytkowania rolniczego gruntów, co jest głównym celem dopłat ONW.

Produkcja rolnicza, a zwłaszcza stan pogłowia zwierząt w warunkach lokalnych podlega fluktuacjom, a niektóre z nich mają charakter trwały (np. zaprzestanie utrzymywania zwierząt). Zmiany te mogą więc w przyszłości wpłynąć na poziom udziału gruntów rolnych w posiadaniu gospodarstw intensywnych we wszystkich obrębach ewidencyjnych gminy Świnice Warckie.