

Aktywny rolnik – nowy beneficjent wsparcia bezpośredniego w ramach WPR

1. Wprowadzenie

Od 2015 r. w ramach instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ma zastosowanie pojęcie „rolnik czynny zawodowo”. Celem jego wprowadzenia jest przede wszystkim ograniczenie zbyt szerokiego dostępu do płatności bezpośrednich i niektórych płatności realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dotychczasowy beneficjent – rolnik, będący użytkownikiem co najmniej jednego hektara gruntów rolnych i prowadzący działalność rolniczą, nie otrzyma już płatności, jeżeli jednocześnie prowadzi działalność gospodarczą i nie wykáže, że ma ona charakter marginalny lub że jego główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi działalność rolnicza.

Przeddefiniowanie pojęcia beneficjenta płatności nastąpiło na podstawie doświadczeń poprzednich okresów programowania. Prowadzone przez unijne służby kontrole i audyty wykazały bowiem nieprawidłowości i nadużycia o charakterze podmiotowym w procesie przyznawania płatności i ustalania ich należnej wysokości. Usprawnienie procesu dystrybucji funduszy finansujących WPR było też postulowane w literaturze¹. Obowiązujące dotychczas przepisy okazały się zbyt liberalne i umożliwiły skuteczne ubieganie się o płatności podmiotom prowadzącym działalność rolniczą wyłącznie w celu otrzymania płatności lub w wymiarze marginalnym. Uzyskiwane z niej dochody stanowiły niewielki odsetek w całości dochodów wnioskodawcy, uzyskiwanych przy wykorzystaniu tej sa-

¹ J. Stoksik, *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 10, 2012, s. 439.

mej infrastruktury. Powszechne wreszcie stały się przypadki ubiegania się o płatności przez podmioty powołane do realizacji innych zadań aniżeli prowadzenie działalności rolniczej. Obowiązujące przepisy umożliwiały m.in. skuteczne ubieganie się o płatności przez szkoły wyższe, stacje doświadczalne, gminy, porty lotnicze, aerokluby czy też do pól golfowych. Takie działanie, choć formalnie legalne, było niezgodne z celem wsparcia bezpośredniego, jakim jest poprawa dochodów rolniczych i lepsze wykorzystanie dóbr publicznych².

Celem niniejszego opracowania jest analiza dotychczasowych rozwiązań prawnych pod kątem możliwości pozyskiwania płatności w ramach mechanizmów Wspólnej Polityki Rolnej, które nie koresponduje z celami tej polityki, a następnie skonfrontowanie ich z nowymi regulacjami w kontekście prognozy ich efektywności w tym zakresie.

2. Rolnik – beneficjent pomocy w świetle przepisów dotyczących wsparcia bezpośredniego w latach 2007-2013 w systemie jednolitej płatności obszarowej (SAPS)³

Stosownie do przepisów unijnych⁴ rolnik to osoba fizyczna lub prawna, lub grupa osób fizycznych lub prawnych (bez względu na status prawny takiej grupy i jej członków w świetle prawa krajowego), których gospodarstwo znajduje się na terytorium Wspólnoty, określonym w art. 299 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, oraz które prowadzą działalność rolniczą. Działalność rolnicza natomiast, zgodnie z rozporządzeniem⁵, definiowana jest jako „produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzy-

² J. T. Krzyżanowski, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 57.

³ System jednolitej płatności obszarowej – uproszczony system wsparcia dochodów skierowany do rolników w nowych państwach członkowskich. Wprowadzony przez Bułgarię, Republikę Czeską, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Polskę, Rumunię i Słowację.

⁴ Art. 2 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 30 z 31 stycznia 2009 r., s. 16-99 (dalej jako: rozporządzenie 73/2009).

⁵ Art. 2 lit. c rozporządzenia 73/2009.

mywanie zwierząt do celów gospodarskich, lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”.

Zakres pojęciowy przytoczonych definicji umożliwia ubieganie się o przyznanie płatności bezpośrednich przez każdy podmiot będący w posiadaniu gruntów rolnych i prowadzący na nich działalność rolniczą, która może polegać na utrzymywaniu gruntów rolnych w dobrej kulturze rolnej, co w przypadku np. trwałych użytków zielonych oznacza, że pokrywa roślinna jest koszona i usuwana raz w roku do 31 lipca lub że są na nich wypasane zwierzęta w okresie wegetacyjnym traw⁶. Zatem definicja ta – jako nieprecyzyjna – umożliwia wypłacanie pomocy na rzecz beneficjentów nieprowadzących działalności rolniczej lub prowadzących ją w wymiarze marginalnym⁷. Definiuje się ponadto grupę beneficjentów systemu będących podmiotami publicznymi zarządzającymi (zgodnie z krajowym ustawodawstwem) gruntami, których właścicielem jest państwo. Podmioty te nie prowadzą działalności rolniczej lub prowadzą ją jedynie w marginalnym wymiarze. W takich przypadkach z budżetu Unii Europejskiej finansowana jest głównie publiczna funkcja sprawowana przez takie podmioty, a nie wsparcie dochodów rolników. Takie przypadki Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) odnotował na Węgrzech, w Rumunii, Bułgarii i Polsce⁸.

Na Węgrzech państwo jest największym pojedynczym beneficjentem systemu jednolitej płatności obszarowej (JPO)⁹. O unijną pomoc skutecznie ubiegają się tam parki narodowe, które jednocześnie są finansowane

⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm, Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 211.

⁷ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 16 z 2012 r. *Skuteczność systemu jednolitej płatności obszarowej jako systemu przejściowego mającego na celu wsparcie rolników w nowych państwach członkowskich*, www.eca.europa.eu [dostęp: 30.03.2015; dalej jako: Sprawozdanie SAPS ETO].

⁸ *Ibidem*.

⁹ Jednolita Płatność Obszarowa – płatność, o której mowa w art. 36 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 z 7 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 608-670 (dalej jako: rozporządzenie 1307/2013), wcześniej art. 122 ust. 1 rozporządzenia 73/2009. Zgodnie z art. 36 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013 – jednolita płatność obszarowa przyznawana jest w ujęciu rocznym do każdego kwalifikującego się hektara zadeklarowanego przez rolnika zgodnie z art. 72 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005i (WE) nr 485/2008, Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r., s. 549-607.

z centralnego budżetu państwa w celu utrzymania rezerwatów przyrody. Podobnie o unijne wsparcie ubiegają się przedsiębiorstwa wodociągowe i gminy. Europejski Trybunał Obrachunkowy szacuje, że kwestia może dotyczyć 300 tys. ha, w związku z którymi władze krajowe wypłaciły w 2010 r. pomoc z systemu JPO w kwocie ok. 50 mln euro. Z kolei w Rumunii gminy są właścicielami ok. 1,6 mln ha gruntów rolnych, z czego ok. 1,5 mln ha to użytki zielone. W 2010 r. ponad 1000 gmin otrzymało pomoc w ramach systemu JPO w wysokości 23,5 mln euro przyznana do ok. 340 tys. ha gruntów publicznych. Co istotne, grunty te są wykorzystywane przez miejscowych rolników, którzy użytkują je wspólnie do wypasu bydła i zbioru traw. Właściciele publiczni z zasady nie prowadzą własnej działalności rolniczej. Podobna sytuacja ma miejsce w Bułgarii, gdzie gminy utworzyły podmioty prawne otrzymujące pomoc w ramach systemu JPO w związku z gruntami publicznymi, które miejscowi rolnicy wykorzystywali do wypasu zwierząt. W takich przypadkach działalność podmiotów publicznych ograniczała się do dostarczania wody dla bydła lub okazjonalnego zatrudniania pracowników do uporządkowania gruntu¹⁰.

Warto podkreślić, że zarówno w przypadku Węgier, jak i Rumunii państwo członkowskie już w perspektywie finansowej 2007-2013 podjęło działania mające na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której podmiot nieużytkujący gruntów, a będący wyłącznie ich właścicielem czy dysponentem legitymującym się odpowiednim tytułem prawnym, ma możliwość ubiegania się o przyznanie płatności. Węgry postanowiły, że pomoc w ramach systemu JPO będzie wypłacana wyłącznie użytkownikom gruntów. Natomiast w Rumunii przepisy krajowe wyraźnie wyłączają możliwość uzyskania płatności z systemu JPO przez osoby, które jedynie udzielają pozwolenia na użytkowanie gruntów lub oddają grunty w dzierżawę¹¹.

3. Beneficjent płatności bezpośrednich w świetle przepisów prawa polskiego

Podobnie w Polsce podejmowano działania legislacyjne ukierunkowane na wyłączenie prawa do płatności bezpośrednich podmiotom nieużytkującym faktycznie gruntów, które jednak w wielu grupach przypadków

¹⁰ Sprawozdanie SAPS ETO.

¹¹ Ibidem.

okazały się nieskuteczne. W nieobowiązującej już ustawie z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego¹² ustawodawca krajowy, definiując w art. 2 pojęcie rolnika, odwołał się do definicji ujętej w przytoczonym powyżej rozporządzeniu 73/2009, zawężając jednocześnie dostęp do wsparcia bezpośredniego poprzez wskazanie w art. 7, że płatności JPO przysługują rolnikowi „do będącej w jego posiadaniu, w dniu 31 maja roku, w którym został złożony wniosek o przyznanie tej płatności, powierzchni gruntów wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, kwalifikujących się do objęcia tą płatnością [...], jeżeli: posiada w tym dniu działki rolne o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, wszystkie grunty rolne są utrzymywane zgodnie z normami przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek, przestrzega wymogów przez cały rok kalendarzowy, w którym został złożony wniosek, oraz został mu nadany numer identyfikacyjny”. Ponadto – zgodnie z art. 7 ust. 6 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego – „w przypadku, gdy działka rolna stanowi przedmiot posiadania samoistnego i posiadania zależnego, płatności przysługują posiadaczowi zależnemu”.

Z definicji powyższych wynika zatem, że aby dany podmiot mógł być uznany za rolnika uprawnionego do otrzymywania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, musi być posiadaczem gospodarstwa rolnego znajdującego się na terytorium Unii Europejskiej i prowadzić działalność rolniczą. Prowadzenie działalności rolniczej nie zostało w przepisach unijnych ani krajowych odnoszących się do tego rodzaju wsparcia zdefiniowane. Nie zostało także zdefiniowane pojęcie posiadacza gruntów rolnych. Odwołując się zatem do przepisów Kodeksu cywilnego, posiadaczem rzeczy będzie zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny)¹³. Posiadanie według Kodeksu cywilnego jest szczególnym, pozostającym pod ochroną prawa, stanem faktycznym. Przepisy Kodeksu cywilnego rozróżniają posiadanie samoistne i posiadanie zależne. Pierwsze – zwane właścicielskim – charakteryzuje się tym, że posiadacz włada rzeczą w takim zakresie, jak to czyni właściciel, wykorzystując taką faktyczną możliwość władania rzeczą,

¹² Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051 ze zm. Ustawa przestała obowiązywać na mocy art. 61 ustawy z 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2015, poz. 308 (dalej jako: ustawa o płatnościach bezpośrednich).

¹³ Art. 336 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 2014, poz. 121.

do jakiej właściciel jest uprawniony¹⁴. Istotą zaś posiadania zależnego w rozumieniu art. 336 Kodeksu cywilnego jest władztwo nad cudzą rzeczą w zakresie odpowiadającym prawu podmiotowemu – innemu niż własność – które posiadacz wykonuje. W typowych sytuacjach posiadania zależnego chodzi o użytkowanie wieczyste, najem, użyczenie, zastaw, obciążenie użytkowaniem¹⁵. Wydaje się zatem, że ustawodawcy szczególnie zależało na wspieraniu osób, które faktycznie uprawiają grunty rolne, skoro dokonał faworyzującego posiadacza zależnego doprecyzowania w art. 7 ust. 6 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego. Zatem jeśli w przypadku płatności bezpośrednich posiadanie zależne pozostaje „silniejsze” aniżeli posiadanie samoistne, to celem ustawodawcy było dołożenie wszelkich starań, aby płatności rzeczywiście trafiły do rolnika – faktycznego użytkownika gruntów rolnych, a nie tylko ich właściciela, który oddaje grunty w użytkowanie innym osobom, sam ich nie uprawia i nie decyduje w żaden sposób o ich strukturze, wykonywanych zabiegach agrotechnicznych, stosowanych nawozach.

Ustawodawca zaznaczył ponadto, że płatności przysługują rolnikowi, który utrzymuje grunty zgodnie z normami i przestrzega wymogów¹⁶. Normy i wymogi określone zostały w przepisach wykonawczych. Z powyższego wynika zatem, że do płatności uprawniony jest ten, kto rzeczywiście uprawia grunty rolne. Taka konstrukcja przepisów wydaje się jasno przesądzać, że płatności może otrzymać wyłącznie rolnik, który zajmuje się przede wszystkim działalnością rolniczą. Powyższe znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych: „celem systemu wsparcia bezpośredniego jest finansowe wspieranie rolników, czyli osób, które faktycznie uprawiają grunty rolne. Dopłaty nie są przewidziane dla właścicieli, którzy – dysponując jedynie tytułem własności – nie zajmują się produkcją rolną¹⁷.

¹⁴ Postanowienie SN z 7 maja 1986 r., III CRN 60/86, OSNCP 1987, nr 9, poz. 138.

¹⁵ Wyrok SN z 9 września 1977 r., II CR 304/77, OSNCP 1978, nr 7, poz. 111.

¹⁶ Normy – termin ten oznacza normy określone przez państwa członkowskie zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 oraz załącznikiem III do tego rozporządzenia, jak również zobowiązania w odniesieniu do trwałych użytków zielonych określonych w art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie minimalnych norm; wymóg – termin ten w kontekście wzajemnej zgodności oznacza indywidualny ustawowy wymóg dotyczący zarządzania, wynikający z artykułów zawartych w określonych aktach prawnych wymienionych w załączniku II rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009, różniący się istotą od innych wymogów zawartych w tym samym akcie, określony w obwieszczeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie wykazu wymogów określonych w przepisach Unii Europejskiej z uwzględnieniem przepisów krajowych wdrażających te przepisy.

¹⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z 12 lipca 2005 r., II SA/Bk 718/04, Lex, nr 420177.

Niemniej jednak w świetle powyższych przepisów nie zostało jednoznacznie wskazane, na czym powinno polegać faktyczne użytkowanie gruntów. Czy dla spełnienia warunku określonego w ustawie konieczne jest „osobiste” wykonywanie prac polowych, czy też wystarczające pozostaje zarządzanie gospodarstwem? Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy unijne dopuszczają do udziału w systemie płatności gospodarstwa o minimalnej powierzchni 1 ha (w przypadku Polski), nie ograniczając w żaden sposób górnej granicy jego wielkości, oczywistym pozostaje, że nie zawsze istnieje fizyczna możliwość „osobistego” wykonywania prac polowych czy zabiegów agrotechnicznych.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), pełniąc w zakresie płatności obszarowych funkcję agencji płatniczej, przyjmuje, że posiadaczem gospodarstwa rolnego może być zarówno właściciel, jak i dzierżawca, użytkownik lub osoba mająca inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą. Wskazuje, że płatności przysługują faktycznemu użytkownikowi, który rzeczywiście wykonuje wszelkie czynności niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarstwa. Mogą nimi być działania organizacyjne, kierownicze, jak i osobiste zaangażowanie w bezpośrednim wykonywaniu pracy fizycznej w gospodarstwie. Prowadzenie działalności rolniczej nie musi polegać tylko na własnoręcznym prowadzeniu prac polowych, ale obejmuje również: swobodne decydowanie o tym, jakie rośliny uprawiać i jakich należy dokonywać zabiegów agrotechnicznych, zbieranie samodzielnie bądź przy udziale innych osób plonów. Prowadzenie działalności rolniczej rozumiane jest jako dokonywanie nakładów i czerpanie ewentualnych korzyści¹⁸. Taki pogląd wydaje się całkowicie uzasadniony, zwłaszcza w świetle obowiązującej definicji gospodarstwa rolnego ujmowanego w przepisach unijnych jako „wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika znajdujące się na terytorium tego samego państwa członkowskiego”¹⁹. Nie wskazuje się jednocześnie w żaden sposób na konieczność „zorganizowania” jednej całości gospodarczej. Co więcej, posiadane przez rolnika „jednostki produkcyjne” (np. grunty rolne) zawsze stanowią „gospodarstwo”, nawet jeśli nie ma pomiędzy nimi związku choćby geograficznego. Posiadanie części działek w jednym województwie oraz pozostałych na terenie innego województwa nie oznacza, w świetle cytowanej definicji, że mamy

¹⁸ Strona internetowa ARiMR: http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB__2014/1._Wazne_definicje_2014.pdf [dostęp: 30.03.2015].

¹⁹ Art. 4 ust. 1 lit. b rozporządzenia nr 1307/2013 (wcześniej art. 2 lit. b rozporządzenia 73/2009).

do czynienia z dwoma niezależnymi gospodarstwami. Wręcz przeciwnie, konstrukcja definicji gospodarstwa rolnego powoduje, że mamy do czynienia z tą samą jednostką organizacyjną. Nie ma przy tym fizycznej możliwości, aby prowadzenie działalności rolniczej w tak rozumianym gospodarstwie odbywało się przy osobistym zaangażowaniu we wszystkie prace polowe rolnika. Takie gospodarstwo będzie bowiem „zarządzane” – zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu 1307/2013 (wcześniej rozporządzeniu 73/2009) przez jedną osobę (rolnika), co nie oznacza, że będzie on osobiście dokonywał np. orania gruntów. Nie pozostawia jednak wątpliwości, że wciąż uprawnionym do ubiegania się o płatności pozostaje rolnik, w którego posiadaniu znajduje się to gospodarstwo²⁰.

Podsumowując, mogłoby się wydawać, że Polska jako państwo członkowskie ograniczyła w dotychczasowych regulacjach dostęp do płatności bezpośrednich podmiotom nieuprawnionym, tj. takim, które nawet spełniając formalnie definicję rolnika, prowadzą działalność rolniczą tylko w niewielkim wymiarze i wyłącznie w celu uzyskania płatności, tudzież prowadzą działalność o zupełnie innym charakterze, ale która umożliwia ubieganie się o płatności.

Jednakże i Polska pojawia się w sprawozdaniu ETO jako przykład państwa członkowskiego, w którym dochodziło do praktyk nadużycia prawa do płatności wielokrotnie. Dotyczy to przede wszystkim przedsiębiorstw handlu nieruchomościami i lotnisk, a także przedsiębiorstw leśnych, kół łowieckich, klubów rybackich lub klubów narciarskich. Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazuje, że w 2010 r. w Polsce 1345 kół łowieckich otrzymało zgodnie z prawem pomoc z systemu JPO w kwocie 2,54 mln euro, przypisaną do 19 tys. ha gruntów rolnych. Wskazuje ponadto na niezasadne skuteczne ubieganie się o płatności przez Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR), która zarządza ok. 2 mln ha należącymi do Skarbu Państwa i tym samym jest największym pojedynczym zarządcą gruntów rolnych. Agencja, jako powiernik Skarbu Państwa, nie uprawia gruntów, lecz wydzierżawia je rolnikom, którzy są uprawnieni do ubiegania się o wsparcie bezpośrednie jako posiadacze zależni. Jednakże zdarza się, że na grunty, których ANR nie zdołała wydzierżawić, sama ubiegała się o przyznanie płatności²¹.

Podkreślić należy, że ANR otrzymuje płatności bezpośrednie formalnie zgodnie z prawem przedmiotowym. Jest osobą prawną, posiadaczem

²⁰ Por. D. Łobos-Kotowska, *Sztuczne tworzenie warunków dla uniknięcia zmniejszenia płatności*, „Studia Iuridica Agraria” 12, 2014, s. 21-23 (pkt 3).

²¹ Sprawozdanie SAPS ETO.

nieruchomości rolnych (zarządza nimi, co – jak zostało wykazane powyżej – stanowi formę wykonywania działalności rolniczej), grunty utrzymuje zgodnie z normami i zgodnie z wymogami prawidłowej gospodarki rolnej. Czyni to poprzez powoływane do tego celu jednostki. Nie mają tu znaczenia kwestie statutowe osoby prawnej ani kwestie finansowania jej działalności, albowiem katalog zadań statutowych określonych dla danego podmiotu nie został wymieniony w żadnych przepisach jako przesłanka przyznania płatności. Bez znaczenia też w świetle prawa polskiego i unijnego pozostaje, czy dany podmiot został powołany do tego, aby czynnie prowadzić działalność rolniczą. Jeśli w jego posiadaniu znajdują się grunty rolne, są utrzymywane zgodnie z normami (np. trwale użytki zielone, koszone w przepisanych terminach), podmiot taki jest uprawniony do otrzymania płatności. Podobnie sprawa wygląda z jednostkami samorządu terytorialnego, instytutami naukowymi, uczelniami wyższym, szkołami zawodowymi, placówkami oświatowymi i innymi, które powołano do spełniania innej funkcji, a które niejako przy okazji są w posiadaniu gruntów rolnych i dokonują na nich zbiegów agrotechnicznych. I choć w świetle prawa przedmiotowego wnioskowanie o płatności i ich pobieranie jest formalnie legalne, to zgodzić się należy z autorami Sprawozdania SAPS ETO, że nie odpowiada to celowi wsparcia bezpośredniego dla rolników, którego podstawowym i najważniejszym celem jest wsparcie dochodów rolniczych.

4. Beneficjent wsparcia bezpośredniego w systemie płatności jednolitych (SPS)

Zaznaczyć należy, że ustalenia ETO omówione powyżej były reprezentatywne także dla systemu płatności jednolitych (SPS)²², stosowanych przez tzw. stare kraje Unii Europejskiej, pomimo pewnych różnic pojęciowych zawartych w przepisach regulujących ten system. W raporcie wskazano na definicję beneficjenta SPS²³ oraz gospodarstwa²⁴, a także działalności

²² System płatności jednolitych – podstawowy element reformy Wspólnej Polityki Rolnej z 2003 r. Jego celem jest wspieranie rolników w dostosowywaniu się do popytu rynkowego oraz wspieranie ich dochodów. Obecnie SPS stosowany jest w 17 krajach Unii Europejskiej.

²³ Beneficjentem SPS są „rolnicy” prowadzący „działalność rolniczą” oraz posiadający „do swojej dyspozycji” „kwalifikujące się grunty”.

²⁴ Gospodarstwo – wszystkie jednostki produkcyjne zarządzane przez rolnika, które znajdują się na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Jednostka produkcyjna to jedna

rolniczej²⁵, przy czym podkreślono, że ramy prawne (unijne) nie nakładają na beneficjentów obowiązku posiadania na własność gruntów lub jakichkolwiek innych czynników produkcji rolniczej, bycia producentem rolnym czy uzyskiwania dochodów ze sprzedaży rynkowej produktów wytwarzanych w ramach prowadzonej przez siebie działalności rolniczej. W sprawozdaniu podkreślono, że pierwotne przepisy dotyczące SPS zobowiązywały wnioskodawców, by posiadali od przynajmniej 10 miesięcy²⁶ grunty kwalifikujące się do płatności, odpowiadające liczbie posiadanych przez siebie uprawnień. Przepis ten uznano jednak za zbyt restrykcyjny i zastąpiono go w 2008 r. wymogiem, by grunty pozostawały do dyspozycji rolnika w danym dniu²⁷. Jednakże w wyniku niezdefiniowania pojęć „do dyspozycji rolnika” i „zarządzanie jednostkami produkcyjnymi” zadeklarowane grunty mogą pozostawać do dyspozycji jakiegokolwiek innej osoby przez jakąkolwiek część tego samego roku kalendarzowego z wyjątkiem jednego określonego dnia, a mimo to wnioskodawca nadal kwalifikuje się jako uprawniony rolnik²⁸.

Podobnie jak w przypadku SAPS niektóre państwa „starej Unii” próbowały skierować pomoc z SPS do określonych kategorii rolników. Na przykład Luksemburg wymagał od wnioskodawców posiadania niezbędnych maszyn rolniczych lub sprzętu rolniczego. We Francji władze uznawały, że rolnik jest osobą, która ponosi ryzyko gospodarcze działalności rolniczej, którą prowadzi na gruntach zadeklarowanych do SPS. Jest to osoba, która podejmuje decyzje gospodarcze, tzn. nabywa czynniki produkcji (takie jak grunty, maszyny, nasiona itd.) i czerpie swoje dochody ze sprzedaży produktów wytwarzanych w gospodarstwie.

W krajach stosujących SPS pojawiały się także przypadki ubiegania się o płatności przez beneficjentów, dla których działalność rolnicza stanowiła jedynie nieznaczną część ogółu ich działalności gospodarczej lub których główny przedmiot działalności nie polegał na prowadzeniu dzia-

powierzchnia użytków rolnych lub jedno zwierzę, które w okresie referencyjnym dały prawo do płatności bezpośrednich.

²⁵ Działalność rolnicza – produkcja, hodowla lub uprawa produktów rolnych, włączając w to zbiory, dojenie, chów zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich lub utrzymywanie gruntów w dobrej kulturze rolnej.

²⁶ Art. 44 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. UE L 270 z 21 października 2003 r., s. 1-69.

²⁷ Art. 1 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 146/2008, Dz. Urz. L 46 z 21 lutego 2008 r., s. 1.

²⁸ Sprawozdanie specjalne nr 5 z 2011 r. System płatności jednolitych: *Problemy, które należy rozwiązać, aby uzyskać poprawę w zakresie należytego zarządzania finansami*, www.eca.europa.eu [dostęp: 30.03.2015; dalej jako: Sprawozdanie SPS ETO].

łałości rolniczej (np. kluby rekreacyjne i sportowe, przedsiębiorstwa kolejowe, rezerwy przyrody, lotniska i rady miejskie, ośrodki myśliwskie, organy administracji rządowej, szkoły i kempingi)²⁹.

Biorąc pod uwagę omówione powyżej okoliczności, stwierdzić należy, że bez względu na treść przepisów krajowych w każdym niemal państwie wdrażającym system płatności bezpośrednich oraz bez względu na przyjęty model tych płatności (system uproszczony – SAPS, czy też system płatności jednolitych – SPS) dochodziło do podobnych zjawisk, związanych z próbą obejścia przepisów określających cel i przesłanki przyznawania płatności w ramach WPR. Dostrzegł to ETO, formułując w odniesieniu do Komisji Europejskiej zalecenie mające na celu zmianę dotychczas obowiązujących przepisów tak, aby zagwarantować, że pomoc w ramach systemu SPS będzie kierowana do rolników prowadzących czynną działalność, z wykluczeniem beneficjentów, którzy nie prowadzą działalności rolniczej lub prowadzą ją jedynie w nieznacznym wymiarze. Podobnie w odniesieniu do systemu SAPS (stosowanego także w Polsce) Trybunał zalecił, aby wsparcie dochodów rolników było skierowane do rolników czynnych zawodowo, którzy prowadzą konkretną i regularną działalność rolniczą. W szczególności zalecono wykluczyć możliwość korzystania ze wsparcia przez podmioty publiczne zarządzające gruntami państwowymi i nieprowadzące innej działalności rolniczej³⁰.

5. Rolnik czynny zawodowo w świetle rozporządzenia 1307/2013 i przepisów krajowych

Odpowiedzią Komisji Europejskiej na zalecenia ETO sformułowane w Sprawozdaniu specjalnym nr 5 z 2011 r. (SPS) oraz nr 16 z 2012 r. (SAPS) były nowe przepisy dotyczące wsparcia bezpośredniego, wypłaconego w nowej perspektywie finansowej 2014-2020. Już w preambule rozporządzenia 1307/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 sformułowano ideę ogólną, zgodnie z którą płatności bezpośrednie nie powinny być przyznawane niektórym podmiotom, chyba że podmioty te

²⁹ Ibidem.

³⁰ Sprawozdanie SPS ETO oraz Sprawozdanie SAPS ETO.

będą w stanie udowodnić, iż ich działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego.

Urzeczywistnieniem postulatu wyrażonego w preambule stała się treść art. 9 tego rozporządzenia, określająca, jakie okoliczności dyskwalifikują z możliwości ubiegania się o przyznanie płatności bezpośrednich, a także przesłanki, które powodują, że pomimo prowadzenia działalności wykluczającej możliwość ubiegania się o przyznanie płatności, podmiot może zostać uznany za rolnika czynnego zawodowo i tym samym skutecznie składać wniosek o przyznanie płatności.

Uzupełnieniem regulacji zawartych w art. 9 rozporządzenia 1307/2013 są przepisy art. 10-13 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) Nr 639/2014 z 11 marca 2014 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia³¹.

W ustawie z 5 lutego 2015 r. o płatnościach bezpośrednich nie sformułowano definicji rolnika czynnego zawodowo, wskazując jedynie, że kwota płatności bezpośrednich omówiona w art. 9 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013, do wysokości której nie stosuje się przepisu art. 9 ust. 2, wynosi równowartość w złotych 5000 euro. Jednocześnie w rozporządzeniach do tej ustawy – tj. rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakie powinny spełniać wnioski w sprawach dotyczących płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego³² oraz w rozporządzeniu z 12 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu³³ – określa się dokumenty potwierdzające wystąpienie okoliczności wskazanych w przepisach unijnych. Zgodnie z przepisami ustanowionymi w przytoczonych powyżej aktach prawnych nie przyznaje się płatności bezpośrednich osobom fizycznym lub prawnym ani grupom osób fizycznych lub prawnych, których użytki rolne obejmują głównie obszary utrzymujące się naturalnie w stanie nadającym się do wypasu lub uprawy i które nie prowadzą na tych obszarach działań minimalnych określonych przez państwa członkowskie, przy czym zgodnie z przepisem art. 10 rozporządzenia 639/2014 uznaje się, że podmiot posiada użytki rolne obejmujące głównie obszary naturalnie na-

³¹ Dz. Urz. UE L 181 z 20 czerwca 2014 r., s. 1-47 (dalej jako: rozporządzenie 639/2014).

³² Dz. U. 2015, poz. 352.

³³ Dz. U. 2015, poz. 351.

dające się do wypasu lub uprawy, jeżeli obszary te stanowią ponad 50% wszystkich użytków zadeklarowanych do płatności.

Poza warunkiem obligatoryjnym, wymienionym powyżej, od którego przepisy nie przewidują wyjątków, pozostałe zasady wyłączeń dotyczą tylko rolników, którzy w 2014 r. otrzymali łączną kwotę płatności bezpośrednich nie większą niż równowartość w złotych 5000 euro³⁴ (przed uwzględnieniem zmniejszeń i wyłączeń). W przypadku gdy dany rolnik nie składał wniosku o przyznanie płatności bezpośrednich w ostatnim roku obrotowym, państwa członkowskie będą określały łączną kwotę płatności bezpośrednich przez pomnożenie liczby kwalifikujących się hektarów zgłoszonych przez tego rolnika w roku złożenia wniosku o przyznanie pomocy przez średnią krajową płatność na hektar w ramach wsparcia bezpośredniego. Szacuje się zatem, że w Polsce ok. 91% rolników uznanych zostanie automatycznie za aktywnych zawodowo³⁵. W pozostałych przypadkach z mocy prawa z systemu płatności bezpośrednich wyłączone co do zasady zostaną podmioty:

- administrujące portami lotniczymi,
- administrujące wodociągami,
- administrujące trwałymi terenami sportowymi i rekreacyjnymi,
- świadczące usługi przewozu kolejowego,
- świadczące usługi w zakresie obrotu nieruchomościami³⁶,

chyba że wykażą, iż spełniają kryteria określające rolnika aktywnego zawodowo przez udokumentowanie, że roczna kwota płatności bezpośrednich w ich przypadku wynosi co najmniej 5% całości przychodów uzyskanych z działalności pozarolniczej³⁷ w ostatnim roku obrotowym, za który dowody takie są dostępne³⁸ na podstawie zaświadczenia o przychodach z działalności pozarolniczej wydanego przez właściwy organ podatkowy³⁹ oraz dokumentów zawierających informację o wysokości rocznej

³⁴ Art. 7 ust. 3 ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego.

³⁵ Zob. http://www.arimr.gov.pl/fileadmin/pliki/PB_2015/P_WZSO/18_03_2015/OB/Aktywny_rolnik_18_03_2015.pdf [dostęp: 30.03.2015].

³⁶ Art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013.

³⁷ Zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia 639/2014 przychodami uzyskanymi z działalności rolniczej są te przychody, które rolnik uzyskał ze swej działalności rolniczej prowadzonej w jego gospodarstwie, obejmujące wsparcie unijne, jak również wszelką pomoc krajową przyznaną w odniesieniu do działalności rolniczej, a także przychody z przetwarzania produktów rolnych otrzymanych w gospodarstwie, pod warunkiem że przetworzone produkty pozostają własnością rolnika i że wynikiem takiego przetwarzania jest inny produkt rolny. Wszystkie pozostałe przychody uważane będą za przychody z działalności pozarolniczej.

³⁸ Art. 9 ust. 2 akapit trzeci lit. a rozporządzenia 1307/2013.

³⁹ § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

kwoty płatności bezpośrednich będących w posiadaniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁴⁰. Konieczne będzie ponadto wykazanie, że pomimo prowadzenia działalności opisanej w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013, prowadzona działalność rolnicza (mimo prowadzenia także innej działalności) nie ma charakteru marginalnego⁴¹, co ma być ustalone przez sprawdzenie, czy całość przychodów z działalności rolniczej stanowi co najmniej 1/3 całości przychodów danego podmiotu⁴². To z kolei będzie weryfikowane na podstawie⁴³:

– zaświadczenia o przychodach z działalności pozarolniczej wydanego przez właściwy organ podatkowy;

– faktur w rozumieniu art. 2 pkt 31 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁴, w tym faktur VAT RR, o których mowa w art. 116 ust. 2 tej ustawy, albo ich kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem przez upoważnionego pracownika Agencji lub innych równoważnych dowodów potwierdzających sprzedaż produktów rolnych;

– dokumentów zawierających informacje na temat wysokości wsparcia unijnego w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), jak również wszelkiej pomocy krajowej przyznanej w odniesieniu do działalności rolniczej, z wyjątkiem uzupełniających krajowych płatności bezpośrednich, będących w posiadaniu ARiMR, a w przypadku gdy ARiMR nie jest w posiadaniu takiej informacji – na podstawie zaświadczenia wydanego przez organ właściwy do przyznania danego wsparcia.

Alternatywnie, aby wykazać, że prowadzona działalność rolnicza nie ma charakteru marginalnego, możliwe będzie udokumentowanie, że główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności stanowi wykonywanie działalności rolniczej, co będzie weryfikowane poprzez sądowe i urzędowe rejestry przedsiębiorstw⁴⁵, tj.

⁴⁰ § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

⁴¹ Art. 9 ust. 2 akapit trzeci lit. b rozporządzenia 1307/2013.

⁴² Art. 13 ust. 1 rozporządzenia 639/2014.

⁴³ § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

⁴⁴ Dz. U. 2011, poz. 1054 ze zm.

⁴⁵ § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania płatności bezpośrednich i płatności niezwiązanej do tytoniu, Dz. U. 2015, poz. 351.

– dokumenty zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności, pochodzące z zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli;

– zaświadczenie o wpisie w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), prowadzonej na podstawie przepisów ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁶, zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności;

– odpisy, wyciągi, zaświadczenia oraz informacje z Krajowego Rejestru Sądowego (KRS), prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym⁴⁷, zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności;

– dokumenty zawierające informacje o rodzaju lub rodzajach prowadzonej działalności, pochodzące z krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON), prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej⁴⁸.

Okolicznością potwierdzającą, że prowadzona działalność nie ma charakteru marginalnego będzie wypis z urzędowego rejestru przedsiębiorców lub innej równoważnej urzędowej ewidencji danego państwa członkowskiego, z którego wynika, że działalność rolnicza stanowi główną działalność gospodarczą lub przedmiot działalności osoby prawnej. Zatem można przyjąć, że kwestia wykazania „aktywności” rolniczej dotyczyć będzie wyłącznie podmiotów o dużym potencjale produkcyjnym (np. obszar gospodarstwa) lub wielokierunkowej działalności, wymienionych w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013. Prowadzenie tego rodzaju działalności nie wyklucza jednak uznania, że jednocześnie prowadzi się czynnie działalność rolniczą, ale w nowym stanie prawnym ciężar dowodu w tym zakresie został przeniesiony na kandydata na beneficjenta pomocy. Ponieważ rodzaje dowodów i wskaźniki, które należy osiągnąć, zostały szczegółowo określone w przepisach unijnych i krajowych, zasady przyznawania wsparcia wydają się określone w sposób dość klarowny.

6. Podsumowanie

Pojęcie rolnika aktywnego zawodowo zostało ustanowione nie tylko na użytek systemu płatności bezpośrednich, ale także niektórych schema-

⁴⁶ Dz. U. 2013, poz. 672 ze zm.

⁴⁷ Dz. U. 2013, poz. 1203 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. 2012, poz. 591 ze zm.

tów pomocowych w ramach PROW 2014-2020. Zasada przyznawania płatności na rzecz rolnika aktywnego zawodowo zakłada wykluczenie innych podmiotów, które nie wykażą się stosownymi cechami, w danym roku ze wszystkich płatności bezpośrednich, a w przypadku niektórych działań PROW 2014-2020 – uznanie ich za rolników niespełniających kryteriów kwalifikowalności lub warunków otrzymania wsparcia.

Wydaje się, że cel przyświecający wprowadzeniu omawianych przepisów do unijnego porządku prawnego zostanie osiągnięty. Przypadki wypłacania płatności bezpośrednich z uwagi na dość liberalne reguły ich przyznawania na rzecz podmiotów faktycznie niezajmujących się działalnością rolniczą były dotychczas dość powszechne. Organy wdrażające programy unijne i przyznające płatności w świetle prawa unijnego oraz krajowego miały obowiązek przyznawać płatności bezpośrednie m.in. aeroklubom, parkom narodowym, gminom, zakładom przyszkolnym, uczelniom wyższym i innym podmiotom posiadającym grunty rolne, najczęściej użytki zielone, dla których utrzymywanie w dobrej kulturze rolnej ograniczało się do ich koszenia lub wypasu bydła. Nowy stan prawny nakłada obowiązek wykazania się przez składającego wniosek o płatności odpowiednimi cechami tzw. aktywnego rolnika (w aspekcie pozytywnym i negatywnym), uprawdopodobniającymi, że pomoc będzie stanowiła realne wsparcie dochodów rolniczych.

Podkreślenia wymaga, że Polska jako państwo członkowskie wdrożyła nowe regulacje dotyczące statusu „aktywnego rolnika” w minimalnym zakresie. Ustanowiono najwyższą możliwą kwotę płatności bezpośrednich, której otrzymanie w roku poprzednim przez pojedynczego rolnika uruchamia konieczność weryfikacji wnioskodawcy. Powyższe spowodowało, że ponad 90% beneficjentów płatności bezpośrednich automatycznie zostanie uznanych za rolników czynnych zawodowo. Polska nie skorzystała ponadto z możliwości uzupełnienia zakresu przedsiębiorstw i rodzajów działalności ponad te, które wymienione zostały w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 1307/2013, a których prowadzenie może dyskwalifikować z dostępu do systemu płatności bezpośrednich, jeśli przyjmie się konieczne minimum wytyczone przez przepisy unijne. Nie zdecydowała się w końcu na skorzystanie z delegacji art. 9 ust. 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym oprócz sytuacji wskazanych w ust. 1 i 2, a szeroko omówionych w niniejszym opracowaniu, kraj członkowski może zdecydować, że nie będzie przyznawał płatności na rzecz osób, dla których działalność rolnicza stanowi tylko nieznaczającą część ogółu ich działalności gospodarczej lub których działalność lub przedmiot działalności nie stanowią prowadzenia działalności rolniczej.

Pomimo powyższych zastrzeżeń wprowadzone zmiany ocenić należy pozytywnie. Dotychczasowy automatyzm uzyskiwania płatności przez podmioty niebędące rolnikami stanowił praktykę zasługującą na krytykę, a środki z funduszu nie były wypłacane na cel, któremu miały służyć. Faktem pozostaje, że wraz z nowymi wymaganiami w zakresie dokumentowania uprawnień do płatności pogłębia się biurokratyczny system funkcjonowania administracji rolnej, ale wprowadzone przepisy krajowe spowodowały, że kwestia konieczności udokumentowania przed organem „aktywności zawodowej” dotyczyć będzie stosunkowo niewielkiej liczby beneficjentów.

AN ACTIVE FARMER – A NEW BENEFICIARY OF THE DIRECT SUPPORT AVAILABLE WITHIN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY

S u m m a r y

From 2015 onwards, there will be a new legal category – ‘an active farmer’ defined in the regulations developed under the Common Agricultural Policy. The establishment of that concept and its definition aims to restrict access to direct payments and certain other payments available under the Rural Development Programme funds. A farmer undertaking an agricultural activity on at least one hectare of agricultural land will no longer, under the new regulation, be eligible for payment if he also undertakes another business activity and fails to demonstrate that that activity is of marginal proportion, or that his main activity is indeed agricultural activity. These changes should be positively assessed as the existing system of payments from EU funds enabled automatic payments to entities who were not intended to be beneficiaries, such as national parks, recreational grounds, flying clubs, hunting clubs, schools etc.

AGRICOLTORE ATTIVO – IL NUOVO BENEFICIARIO DEL SOSTEGNO DIRETTO NELL'AMBITO DELLA PAC

R i a s s u n t o

A partire dal 2015 tra le regolazioni previste nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) è stata introdotta una nuova categoria giuridica – “agricoltore professionalmente attivo”. La creazione e definizione di questo concetto mira a limitare il verificarsi di gran lunga troppo ampio accesso ai pagamenti diretti e ad alcuni pagamenti effettuati nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale. L'attuale beneficiario – agricoltore, al tempo stesso usufruttuario di almeno un ettaro di terreno agricolo e impegnato in attività agricole, non riceverà più il pagamento, se al tempo stesso svolge una'attività economica e non adempie all'obbligo di dimostrare che essa sia marginale oppure che l'attività eco-

nomica principale da esso svolta o il suo oggetto sociale sia l'esercizio di un'attività agricola. Le modifiche introdotte dovrebbero essere valutate positivamente. L'automatismo finora applicato nell'ottenere i pagamenti da parte dei soggetti non agricoli (p.es. aeroclub, parchi nazionali, circoli di caccia, club sportivi, atenei scolastici e universitari) costituiva una pratica degna di critica e i fondi dell'Unione europea non venivano destinati agli scopi ai quali dovevano concorrere.