

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (opinia dodatkowa)

(2009/C 318/12)

Sprawozdawca: **Adalbert KIENLE**

Dnia 24 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. A przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię dodatkową w sprawie

„przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r.”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Adalbert KIENLE.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września 2009 r. – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 167 do 3 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Rola EKES-u w procesie dalszego kształtowania WPR

1.1 EKES wypracował dobry zwyczaj, by zajmować się zapowiadany reformami wspólnej polityki rolnej (WPR) dogłębnie i na wczesnym etapie, kiedy tylko to możliwe, jeszcze zanim Komisja Europejska przedstawi swoje komunikaty czy wnioski legislacyjne. Wydawszy w 2007 r. na prośbę Komisji Europejskiej opinię rozpoznawczą w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. <sup>(1)</sup>, EKES był nawet pierwszą instytucją europejską, która przeprowadziła szerszą refleksję nad przyszłością wspólnej polityki rolnej.

1.2 Zarówno w trakcie sprawowania przewodnictwa w Radzie przez Francję w drugiej połowie 2008 r., jak i w trakcie czeskiej prezydencji w pierwszym półroczu 2009 r. trwały wysiłki, by poczynić postęp w debacie o kształcie WPR po 2013 r. Wysiłki te nie zakończyły się jednak sukcesem. Ponieważ Rada ds. Rolnictwa nie określiła dotychczas formalnie treści i zasad, EKES uznaje teraz za bezwzględnie konieczne wydanie „opinii uzupełniającej” poświęconej ważnym aktualnym zagadnieniom. W ten sposób można by dokonać przejścia od dokonanej w 2008 r. oceny funkcjonowania WPR do debaty o jej przyszłości po 2013 r. Ponadto Komitet sądzi, że niezbędne jest opracowanie kolejnej, dogłębniej analizującej temat opinii dotyczącej całej problematyki WPR.

1.3 Od czasu decyzji Rady Ministrów ds. Rolnictwa z listopada 2008 r. o ocenie funkcjonowania WPR, na rynkach rolnych pojawiły się niekiedy drastyczne spadki. Szczególnie dramatyczny był spadek cen mleka. Zdaniem EKES-u konieczne jest ponowne przeanalizowanie systemów bezpieczeństwa, łącznie z jeszcze obowiązującymi ograniczeniami ilościowymi, pod kątem ich przydatności w radzeniu sobie z takimi sytuacjami.

### 2. Warunki wyjściowe do dalszego rozwoju WPR po 2013 r.

2.1 W wyniku reformy WPR w 2005 r. dopłaty bezpośrednie w rolnictwie zostały w znacznym stopniu uniezależnione od produkcji, a w niektórych państwach członkowskich także całkowicie lub częściowo rozdzielone pomiędzy regiony. Obok płatności bezpośrednich drugim ważnym filarem polityki rolnej UE są działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW). Dzięki nim oraz dzięki płatnościom bezpośrednim dąży się, w myśl „wielofunkcyjności”, do tego, by rolnictwo było jednocześnie konkurencyjne oraz zrównoważone pod względem społecznym i ekologicznym.

2.2 Zaopatrzenie europejskich konsumentów w bezpieczną żywność po stosunkowo korzystnych cenach wydawało się przez dziesiątki lat oczywiste i proste. W nadchodzących dziesięcioleciach na całym świecie przewiduje się jednak tendencję do wzrostu cen surowców zarówno rolnych, jak i mineralnych (np. ropy naftowej). Jednocześnie trzeba będzie się liczyć z coraz większą zmiennością cen.

2.3 Ekstremalne wahania cen producenta w przypadku ważnych produktów rolnych w ostatnich dwu latach – a ostatnio wyjątkowo niskie ceny np. mleka i zbóż – należy postrzegać w tym kontekście jako dzwonek alarmowy. W przyszłości społeczny wymiar bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność – zwłaszcza obywateli o niskich dochodach – znowu nabierze znaczenia. Będzie tak również dlatego, że rynki rolne są zasadniczo szczególnie podatne na wahania cen, które mogą mieć negatywny wpływ na stabilność zaopatrzenia i gospodarstw rolnych. Ponadto widoczna jest znaczna nierównowaga w łańcuchu żywności. Koncentracja handlu detalicznego pociągnęła za sobą zwiększenie presji gospodarczej na pierwotną produkcję rolną i etapy przetwarzania. Wywiązała się debata na temat tego, czy etap produkcji rolnej otrzymuje godziwy udział w zyskach z marż w łańcuchu żywności.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60.

2.4 Unia Europejska i państwa członkowskie mają ambitne cele w zakresie bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska, ochrony klimatu i dobrostanu zwierząt. Polityka ta stanowi ważny element europejskiego modelu rolnictwa. W ramach reformy WPR z 2003 i 2005 r. postanowiono uzależnić płatności niezwiązane z wielkością produkcji od przestrzegania podstawowych norm i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (tzw. zasada współzależności, ang. *cross compliance*). Oprócz tej „bazy” oferuje się środki rolno-środowiskowe, w których jednak od 2007 r. brakuje już elementu zachęt. Struktura polityki wsparcia służącego osiągnięciu celów ekologicznych i społecznych w rolnictwie będzie musiała być po 2013 r. dalej rozwijana. EKES wielokrotnie podkreślał swoje zasadnicze przekonanie, że ukierunkowywanie europejskiego rolnictwa wyłącznie według warunków panujących na rynku światowym czy według cen światowych nie jest właściwą drogą.

2.5 Aby zrealizować wytyczone cele i zadania, w latach 2014-2020 konieczne będzie udostępnienie odpowiednich środków finansowych. Udział wydatków na wspólną politykę rolną w PKB UE wynosi obecnie poniżej 0,4 %. Zadaniem długoterminowym będzie przekazywanie obywatelom informacji o tym, które ważne dla społeczeństwa funkcje wspierane są z budżetu wspólnej polityki rolnej. Udział wydatków na rolnictwo w ogólnym budżecie UE zmniejszy się od roku 1993 do roku 2013 z ok. 50 % do 33 %.

### 3. Przewidywany harmonogram dyskusji i decyzji

3.1 W Radzie przeprowadzono już w okresie francuskiej i czeskiej prezydencji pierwsze dyskusje na temat kształtu polityki rolnej UE po 2013 r.

3.2 Na ich podstawie Komisja Europejska w nowym składzie przedstawi prawdopodobnie jesienią 2010 r. do dyskusji politycznych pierwsze rozważania (komunikat) na temat polityki rolnej po 2013 r. Uwzględnić przy tym będzie trzeba również niezakończony jeszcze „przegląd finansowy”. Wniosków legislacyjnych odnośnie do WPR po 2013 r. należy się spodziewać w połowie 2011 r. Parlament, Rada i Komisja mogłyby wówczas podjąć decyzje w tej sprawie w pierwszym półroczu 2012 r.

3.3 Na mocy traktatu lizbońskiego Parlament Europejski po raz pierwszy otrzyma prawo do współdecydowania w zakresie wspólnej polityki rolnej. To wzmocnienie roli Parlamentu będzie miało zasadniczy i pozytywny wpływ na debatę w sprawie dalszego rozwoju WPR po 2013 r.

### 4. Uwagi dotyczące debaty nad dalszym rozwojem WPR

4.1 Debata nad dalszym rozwojem WPR po 2013 r. musi z dniem EKES-u nadal opierać się na koncepcji rolnictwa wielo-

funkcyjnego, które jest zorientowane na rynek i jednocześnie służy interesom społecznym. W ramach reform WPR od 1992 r. dążono do zniwelowania konfliktu między celem międzynarodowego otwarcia rynków (dauhańska runda negocjacji w ramach WTO) z jednej strony a celem związanym z wysokimi standardami społecznymi (prewencyjna ochrona konsumenta, ochrona środowiska i dobrostan zwierząt) z drugiej strony. Kontynuacja tej polityki rolnej po 2013 r. wymaga dalszego finansowania WPR w dostatecznej wysokości.

4.2 Instrument płatności bezpośrednich dla rolników nadal będzie miał kluczowe znaczenie w ramach WPR. Zdaniem EKES-u będzie się musiała zmienić funkcja WPR, jeśli ma ona przetrwać. Zmniejszy się waga funkcji wyrównywania spadku cen rynkowych. Z drugiej strony pojawią się nowe funkcje, takie jak zapewnianie usług dla społeczeństwa i dóbr publicznych. Z uwagi na obecną sytuację kryzysu i oczekiwane wahania cen na rynkach rolnych znaczenia nabiera funkcja stabilizacji i gwarantowania bezpieczeństwa dostaw. WPR przyniesie więc korzyści również konsumentom. Ponadto należy w większym stopniu uwzględnić kwestie ochrony klimatu.

4.3 Obecna kombinacja „pierwszego i drugiego” filara polityki rolnej powinna być zasadniczo kontynuowana, lecz należy je skuteczniej skoordynować. Konieczne jest mocniejsze zwrócenie uwagi na jednolite wdrażanie WPR w państwach członkowskich. Jednak przede wszystkim w wypadku środków wspierających należy dokładniej wyjaśnić uzasadnienie i cele, jakie przyświecają takim działaniom.

4.4 EKES oczekuje, że uwarunkowane historycznie różnice w wysokości płatności bezpośrednich między gospodarstwami i państwami członkowskimi zostaną po 2013 r. zniwelowane. W tym celu należy określić obiektywne wskaźniki, które będą uwzględniać zróżnicowane warunki strukturalne, naturalne i rolno-klimatyczne. Trzeba też mieć na uwadze duże różnice między regionami w zakresie wysokości środków finansowych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Zdaniem EKES-u należy zadbać o to, by przy wdrażaniu wspólnej polityki rolnej w państwach członkowskich nie pojawiały się coraz większe rozbieżności.

4.5 Mając na uwadze znaczne załamanie cen na kilku ważnych rynkach rolnych, Komitet oczekuje podjęcia skutecznych kroków na rzecz zapewnienia etapowi produkcji rolnej godziwego udziału w łańcuchu tworzenia wartości.

Komitet oczekuje ponadto wyciągnięcia wniosków odnośnie do sposobów dopasowania w przyszłości systemów bezpieczeństwa dla rynków rolnych w kontekście doświadczeń związanych ze światowym załamaniem koniunktury.

4.6 Zdaniem EKES-u trzeba nadal wspomagać proces dostosowywania gospodarstw rolnych czy sektora rolnego do rozwoju konkurencji i sytuacji na rynku, na przykład dzięki intensywnemu wsparciu na rzecz poprawy jakości, bezpieczeństwa żywności oraz oszczędnego wykorzystania zasobów. Jeszcze ważniejsze wydaje się jednak wzmocnienie pozycji rynkowej rolników i organizacji producentów. Przyszła wspólna polityka rolna będzie musiała przewidywać instrumenty pozwalające państwom członkowskim na wystarczająco elastyczne finansowanie tych priorytetowych zadań.

4.7 EKES sądzi, że tam, gdzie istnieją przeszkody dla konkurencyjności gospodarstw rolnych, na przykład na obszarach o niekorzystnych warunkach i na terenach górskich, trzeba zapewnić odpowiednie rekompensaty tych utrudnień, aby zagwarantować wykorzystywanie tych obszarów w przyszłości na potrzeby rolnictwa. Przykład hodowli bydła mlecznego, która jest prowadzona w UE na ok. 60 % obszarów o niekorzystnych warunkach (przy tym na 25 % obszarów górskich), pokazuje, że zaprzestanie państwowego wspierania cen i innych uregulowań na rynkach rolnych wywołałoby na obszarach o niekorzystnych warunkach szczególnie silną presję ekonomiczną.

4.8 Przy wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich trzeba w większym stopniu brać pod uwagę problemy demograficzne (np. infrastrukturę i dostępność wykwalifikowanej siły roboczej).

Jeśli w pewnych tradycyjnie związanych z produkcją regionach całe gałęzie produkcji (np. produkcja cukru, mleka, tytoniu) stoją w obliczu gospodarczej likwidacji, to niezbędne są specjalne działania dostosowawcze. Należy uwzględnić również aspekty socjalne, np. bezpieczeństwo pracy.

4.9 Programom rolno-środowiskowym może po oficjalnym wycofaniu elementu zachęt zabraknąć konkretnego ukierunkowania. Aby rolnicy preferowali w przyszłości ten rodzaj środków wsparcia, EKES wzywa, aby oprócz zwrotu poniesionych kosztów także skutecznie wynagradzać świadczenia na rzecz środowiska realizowane przez rolników. Tego rodzaju odpłaty należy opracować także w odniesieniu do aktywnych świadczeń rolników na rzecz ochrony klimatu i dobrostanu zwierząt.

4.10 Zasada współzależności została wprowadzona w 2000 r., na początku na zasadzie dobrowolności, a od 2005 r. – obowiązkowo, jako ogólny wymóg przy otrzymywaniu płatności obszarowych. Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości WE krytykuje jej zbyt powierzchowne wdrażanie, a z drugiej strony rolnicy i lokalne organy kontroli wytykają zbyt duże obciążenia biurokratyczne. EKES zaleca, by przyjąć ostrożne podejście w dalszych działaniach – każda propozycja zmiany katalogu kryteriów współzależności musi zostać dokładnie przeanalizowana pod kątem tego, czy rzeczywiście doprowadzi to do poprawy sytuacji.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---