

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie**

**wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej**

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD),

**wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków)**

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD),

**wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)**

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD),

**wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej**

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD),

**wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013**

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD),

**wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli**

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Sprawozdawca: **Diljana SŁAWOWA**

Współsprawozdawca: **Franco CHIRIACO**

Rada, w dniu 14 listopada 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej*

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD),

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków)*

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD),

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)*

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD),

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej*

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 14 – 21 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

### Zmiana modelu rolnictwa w UE

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zainteresowaniem wnioski ustawodawcze przedstawione przez Komisję i zauważa, że wzięto pod uwagę niektóre – bynajmniej jednak nie wszystkie – zalecenia wyrażone we wcześniejszych opiniach Komitetu. Przede wszystkim EKES kilkakrotnie powtarzał, w opiniach NAT/449 i NAT/481, że wspólną politykę rolną musi w przyszłości cechować zdecydowane dążenie do obrony europejskiego modelu rolnictwa, który opiera się na zasadach suwerenności żywnościowej, zrównoważonego rozwoju oraz na zdolności do dostosowania się do rzeczywistych potrzeb rolników i konsumentów.

1.2 EKES zauważa znaczące starania Komisji, by w odniesieniu do przyszłości WPR zaproponować prawdziwie europejski projekt oparty na koncepcji różnorodności obejmującej wszystkich. Jeżeli chodzi o wysiłki Komisji zmierzające do zbudowania nowego partnerstwa między Europą a europejskimi rolnikami, EKES uważa, że chociaż propozycje mają odpowiedni punkt ciężkości, to wymagają wciąż znacznych zmian w szeregu obszarów.

1.3 Obecny kryzys finansowo-gospodarczy oraz radykalne zmiany klimatu wymagają zasadniczej zmiany podejścia do zmniejszenia przepaści między obietnicami a codziennym życiem w gospodarstwach rolnych. Rolnicy odczuwają coraz większą presję ze strony rynków, co prowadzi do zaniechania działalności rolniczej w całym regionach. Europejski model rolnictwa jest niezbędny bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. EKES uważa, że decydujące znaczenie ma to, by WPR na lata 2014–2020 pomogła przezwyciężyć te ogromne przeszkody, które stoją na drodze rozwoju sektora rolnego. Ubolewa jednak nad brakiem wyraźniejszego zaangażowania Komisji na rzecz europejskiego modelu rolnictwa.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by poprawić konkurencyjność wielofunkcyjnego rolnictwa w Europie, odpowiadającego europejskiemu modelowi rolnictwa, poprzez różnego rodzaju działania, m.in. w zakresie badań, rozwoju i doradztwa, jak również poprzez wynagradzanie tych świadczeń na rzecz społeczeństwa, które nie znajdują odzwierciedlenia w cenach dla konsumenta. Uważa jednak

przewidziane rozwiązania za dalece niewystarczające, by zapewnić stały postęp w produkcji i zatrudnieniu i przyczynić się do zaspokojenia rosnącego światowego zapotrzebowania na żywność. EKES zwraca uwagę, że w przyszłej WPR trzeba uwzględnić fakt, iż jedna szósta wszystkich miejsc pracy w Europie bezpośrednio lub pośrednio wiąże się z produkcją rolną, a w niektórych państwach członkowskich odsetek ten jest jeszcze dużo wyższy. WPR powinna wносить wkład w gwarantowanie zatrudnienia w UE, zwłaszcza na obszarach wiejskich, tymczasem obecnie raczej przyczynia się do spadku liczby miejsc pracy. Zaprzestanie produkcji rolnej i leśnej w jakimś regionie oznacza także utratę miejsc pracy na wcześniejszych i późniejszych etapach działalności, również w przemyśle żywnościowym i w przetwórstwie drewna. Przyszła WPR musi skoncentrować się na poprawie wyników gospodarczych rodzinnych gospodarstw rolnych i spółdzielni, by pomóc im w uzyskaniu lepszego dostępu do rynku i poprawie wprowadzania na rynek ich produktów.

1.5 Nowa WPR powinna przyczyniać się do poprawy warunków społeczno-gospodarczych, zatrudnienia i bezpieczeństwa pracowników w sektorze rolnym, poprzez zapewnienie przy przydzielaniu wsparcia pełnego przestrzegania klauzul społecznych, przepisów prawa i umów o pracę. Powinno to się odbywać w kontekście, w którym gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa rolno-spożywcze zajmują centralne miejsce w systemie, tak aby promować realną gospodarkę, wspierać badania, innowacje, działać na rzecz wymiany pokoleń oraz stymulować produkcję żywności, opierając się jednocześnie na wartości dodanej poszczególnych regionów.

1.6 EKES ponawia swój apel do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji o utrzymanie solidnego budżetu na WPR, przy najmniej na poziomie przewidzianym w bieżącym okresie budżetowym. Obecnie widoczne są szczególnie problemy w odniesieniu do rozwijania II filaru, ponieważ wiele państw członkowskich wydaje się już nie być skłonnych lub nie być w stanie zapewnić odpowiedniego koniecznego współfinansowania. Doprowadzi to do niedopuszczalnego osłabienia polityki dotyczącej obszarów wiejskich, w tym środków środowiskowych finansowanych w ramach II filaru.

1.7 EKES uważa, że w procesie reformowania WPR jednym z głównych zamierzeń powinno być uproszczenie procedur i **elastyczne** wdrażanie, tak by uwzględnić zróżnicowane

warunki rolnicze w państwach członkowskich oraz zmniejszyć obciążenia biurokratyczne dla rolników i trudności dla organów zarządzających płatnościami.

#### *Płatności bezpośrednie*

1.8 EKES popiera odejście od obliczania kwoty wsparcia dla rolników w każdym państwie czy regionie na podstawie danych dotyczących historycznego okresu referencyjnego. Sądzi jednak, że jednolita płatność obszarowa nie zawsze jest najefektywniejszym narzędziem polityki, zwłaszcza gdy jako argument przytoczyć wsparcie dochodu (zob. pkt 4.3.2). Dlatego **ujednolicenie wewnętrzne** w ramach każdego państwa czy regionu powinno umożliwiać elastyczność, dłuższy okres przejściowy i stopniowe wprowadzanie zmian w całym tym okresie.

1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem starania na rzecz zniesienia różnic między poziomami wsparcia otrzymywanego przez rolników w poszczególnych państwach członkowskich. Jeśli chodzi o redystrybucję zasobów finansowych między państwa członkowskie, w przyszłej WPR trzeba kierować się przede wszystkim równowagą, sprawiedliwością i pragmatyzmem, pamiętając o różnorodności rolnictwa w UE. Należy przy tym uwzględnić strukturę kosztów i dochodów z działalności rolniczej w różnych państwach członkowskich. Ważne jest, by w procesie redystrybucji z wyczuciem odzwierciedlić problemy rolników zarówno ze starych, jak i z nowych państw członkowskich. Dlatego też EKES zaleca, by podział krajowych pul środków na płatności bezpośrednie opierał się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach oraz by przewidzieć **wyważony i odpowiedni okres przejściowy dla planowanego sprawiedliwego ujednoczenia polegającego na odchyleniu od zasad dotyczących historycznych danych referencyjnych**. Celem jest zadbanie o to, by pod koniec ram finansowych na lata 2014–2020 żadne państwo nie sytuowało się poniżej 90 % średniej 27 państw członkowskich UE dla płatności bezpośrednich.

1.10 EKES popiera decyzję o wprowadzeniu uproszczonego systemu wsparcia dla drobnych producentów rolnych, wyraża jednak wątpliwość, czy zaproponowane przez Komisję stawki pomocy wystarczą do wsparcia rozwoju małych przedsiębiorstw rolnych. Jednocześnie prosi Komisję o wyjaśnienie wymogów dotyczących przynależności do kategorii drobnych producentów rolnych. Wprowadzenie systemu mogłoby być fakultatywne i zależne od warunków w danym państwie członkowskim.

1.11 EKES popiera zasadę leżącą u podstaw wniosków Komisji, zgodnie z którą płatności WPR w ramach I filaru powinny być przeznaczone dla rolników czynnych zawodowo. Należy wprowadzić jasne definicje działalności rolniczej, kwalifikujących się gruntów oraz rolnika czynnego zawodowo, a także lepiej określić powiązanie płatności z działalnością, aby uniknąć przeznaczania i tak ograniczonego budżetu na grunty nieuprawiane lub na działalność nierolniczą (o ile nie chodzi o należycie uzasadnione odłogowanie). Trzeba ustalić z państwami członkowskimi, czy możliwe jest zagwarantowanie skutecznej realizacji tego wymogu. Ponadto z zakresu definicji rolnika czynnego zawodowo nie należy wyłączać beneficjentów otrzymujących mniej niż 5 tys. euro.

1.12 EKES popiera stopniowe zmniejszanie płatności bezpośrednich poprzez ich ograniczenie oraz – tak jak stwierdził to już we wcześniejszych opiniach – nadal zachęca Komisję do przyjęcia procedury wykonawczej, która uwzględniałaby specyfikę przedsiębiorstw tworzonych przez spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych<sup>(1)</sup>. Niewykorzystane płatności bezpośrednie pozostawałyby w puli środków danego państwa członkowskiego i były stosowane w celu wsparcia słabszych sektorów rolnictwa na poziomie krajowym w ramach filaru I lub filaru II, zgodnie z decyzją danego państwa członkowskiego. EKES proponuje, by w przypadku takich przeniesionych środków nie było obowiązku współfinansowania.

1.13 EKES sądzi, że powinno się stworzyć dwie możliwości wejścia w system płatności podstawowych w oparciu o działalność rolniczą prowadzoną w 2011 r. oraz zajmowanie kwalifikujących się gruntów w chwili rozpoczęcia stosowania nowego systemu w 2014 r. Kryterium aktywowania w 2011 r. „co najmniej jednego uprawnienia do płatności w ramach systemu płatności jednolitych” jest zdaniem EKES-u niesprawiedliwe.

1.14 EKES przyjmuje z zadowoleniem elastyczność między filarami zaproponowaną przez Komisję. Kluczowe znaczenie ma to, by państwa członkowskie, w których poziom bezpośredniego wsparcia jest niższy od 90 % średniej UE, miały możliwość przeniesienia do swojej puli w ramach I filaru także funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Możliwość tę powinny także mieć państwa członkowskie o nieproporcjonalnie małej puli w I filarze oraz te, które odczuwają niedogodności związane z warunkami naturalnymi. EKES proponuje, by wybór taki był możliwy w granicach 10 %.

1.15 EKES stale podkreśla rolę, jaką powinni i mogą odgrywać rolnicy w zakresie ochrony gleby, różnorodności biologicznej, krajobrazu naturalnego i środowiska, tymczasem z powodu obecnych warunków ramowych nie są w stanie odgrywać jej w sposób wystarczający. Dlatego Komitet opowiedział się za płatnościami bezpośrednimi powiązаныmi z celami (zob. NAT/449); element ekologizacji to krok w tym właśnie kierunku. EKES zachęca Komisję do zastanowienia się nad konsekwencjami nowych środków, tak by można było zaradzić wywołanym przez nie ewentualnym zaburzeniom równowagi ekonomicznej gospodarstw rolnych. Tam, gdzie to możliwe, środki na rzecz ekologizacji powinny opierać się na rozwiązaniach korzystnych zarówno z punktu widzenia środowiska, jak i wzrostu. EKES nie akceptuje sytuacji, w której UE z jednej strony zwiększa koszty, które muszą ponieść europejscy rolnicy w związku z dostosowaniem się do wymogów, a z drugiej strony dopuszcza, poprzez umowy handlowe, do taniego importu towarów, w stosunku do których takie zasady nie obowiązują.

1.16 Element ekologizacji w I filarze umożliwia stworzenie silniejszego i wyraźniejszego powiązania między płatnościami bezpośrednimi a środowiskowymi dobrami publicznymi wytwarzanymi przez rolnictwo. EKES uważa, że system ten powinien być prosty i zapewniać udział wszystkim rolników w całej UE w tworzeniu efektów środowiskowych. Powinno być możliwe uwzględnienie przy określaniu płatności szczególnych cech

<sup>(1)</sup> CESE 531/2011, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, 63.

obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Środek dotyczący obszarów proekologicznych powinien być wprowadzony tak, by uniknąć wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Wprowadzone już środki rolno-środowiskowe powinny zostać uznane w ramach nowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska (I filar), tak jak przewidziano to ogólnie dla rolnictwa ekologicznego.

1.17 EKES przyjmuje z zadowoleniem możliwość wykorzystania przez państwa członkowskie systemu dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, by mogły reagować na konkretne sytuacje. Niemniej w celu zapewnienia większej elastyczności i pomocniczości proponuje zniesienie zamkniętej listy sektorów i produktów, którym można przyznać wsparcie powiązane z produkcją, oraz umożliwienie państwom członkowskim podjęcia decyzji co do kwalifikowalnych sektorów i produktów.

#### *Instrumenty rynkowe*

1.18 EKES uważa, że propozycje Komisji nie są wystarczające, by stawić czoła pogłębiającej się niestabilności rynku i wynikającym stąd problemom. We wnioskach ustawodawczych nie uwzględniono celu WPR zawartego w traktatach lizbońskich – stabilizacji rynków rolnych.

1.19 EKES jest przekonany, że także narzędzia zarządzania podażą mogą być skuteczne w niektórych sektorach rolnictwa. Dlatego zaleca, by w ramach rozważań nad możliwością przesunięcia terminu zniesienia systemu praw do sadzenia winorośli i nad możliwością utrzymania kwot cukru przez dłuższy okres, przeprowadzić skrupulatną analizę rozwoju sytuacji na rynku.

1.20 Niezbędne jest umocnienie pozycji rolników i ich organizacji w łańcuchu dostaw żywności, by zapewnić lepsze zyski z rynków. EKES przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie zakresu produktów odnośnie do uznawania organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz organizacji międzybranżowych. Ze względu na różne struktury i tradycje w państwach członkowskich, nowe uregulowania powinny mieć charakter tylko fakultatywny. Komitet popiera również propozycje Komisji dotyczące sektora mleka, lecz zaleca, by Komisja sporządziła jasną definicję terminu „organizacja producentów”. Zasadnicze znaczenie ma także to, by reguły konkurencji w UE zostały dostosowane tak, by umożliwiały organizacjom producentów i spółdzielniom wzmocnienie ich pozycji na rynku. W celu zwiększenia siły przetargowej rolników w obrębie branż produkcyjnych konieczne jest także, zdaniem EKES-u, stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju „krótkich” łańcuchów dostaw, zarządzanych bezpośrednio przez rolników.

#### *Rozwój obszarów wiejskich*

1.21 EKES przyjmuje z zadowoleniem proponowane większe zharmonizowanie WPR ze strategią „Europa 2020” oraz ze strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem badań naukowych, innowacji i szkoleń. Należy poświęcić szczególną uwagę szkoleniu najsłabszych grup (imigrantów i niewykwalifikowanych pracowników rolnych), a także ludzi młodych i kobiet, co ma kluczowe znaczenie dla profesjonalizacji i zwiększenia konkurencyjności w rolnictwie. W tym celu należy poprawić jakość, dostępność i wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na obszarach wiejskich. Polityka

rozwoju obszarów wiejskich powinna być ukierunkowana przede wszystkim na innowacyjność i konkurencyjność gospodarstw rolnych zgodnie z europejskim modelem rolnictwa, w szczególności z myślą o wspieraniu inwestycji gospodarstw, sprzyjaniu wymianie pokoleń, prowadzeniu działań mających na celu integrację sektora i realizację zintegrowanych projektów terytorialnych, a także z myślą o poprawie relacji między gospodarstwami rolnymi i sektorem produkcji żywności, wspieraniu środków i procesów przyjaznych dla środowiska i klimatu, oraz o konsolidacji zatrudnienia w rolnictwie poprzez jego wspieranie i poprzez podnoszenie kwalifikacji rolników.

1.22 Bardzo pozytywnym elementem propozycji Komisji jest wprowadzenie europejskich partnerstw innowacyjnych, by poprawić powiązania między badaczami, rolnikami, leśnikami i doradcami, a także zapewnić rolnictwo i leśnictwo oparte na wiedzy, które będzie wykorzystywać profesjonalne usługi rozpowszechniania fachowej wiedzy. Takie badania powinny również obejmować poprawę działalności gospodarczej na terenach wiejskich, w tym turystyki, rzemiosła i innych rodzajów działalności, które mogą stwarzać miejsca pracy na tych obszarach.

1.23 EKES przyjmuje z zadowoleniem przedstawione w propozycjach dotyczące rozwoju obszarów wiejskich odejście od podejścia opartego na osiach na rzecz podejścia tematycznego. Jest zdania, że zapewni to większą elastyczność, umożliwiającą państwom członkowskim i regionom uwzględnienie ich specyficznych warunków. Należy jednak przy tym dopilnować, by nie można było zupełnie pominąć ważnych założeń II filaru. Dlatego ważna jest zasada przeznaczenia 25 % środków na działania na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu. Minimalną kwotę trzeba także przewidzieć przynajmniej na wsparcie w ramach podejścia LEADER.

1.24 EKES uważa za konieczne, by państwa członkowskie terminowo zapewniały współfinansowanie wymagane w II filarze. Komitet nie zgadza się, że pożądane byłoby włączenie działań dotyczących zarządzania ryzykiem do filaru II. Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie współfinansowanie krajowe <sup>(2)</sup>.

1.25 EKES uważa, że potrzebny jest nowy, odrębny środek mający na celu podniesienie rangi rolnictwa ekologicznego, w przypadku którego stopa współfinansowania powinna być równa stopie proponowanej w odniesieniu do słabiej rozwiniętych obszarów (85 %). EKES zachęca także do promowania integrowanej produkcji i uprawy konserwującej, podkreślając ich pozytywny wpływ na środowisko.

1.26 Zważywszy na trudne warunki prowadzenia działalności rolniczej w regionach górskich i wyspiarskich, EKES proponuje, by Komisja rozszerzyła 85-procentową stopę współfinansowania nie tylko na słabiej rozwinięte regiony, lecz również na regiony górskie i wyspiarskie. Wynika to z podejścia przyjętego we wniosku, lecz nie stwierdzono tego bezpośrednio. Proponowane wyznaczenie na nowo kategorii „innych” obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami wymaga jeszcze dopracowania.

<sup>(2)</sup> CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 4.2.

1.27 EKES przypomina Komisji, Parlamentowi i Radzie, że niedobór wody oraz susze są już teraz poważnym problemem w wielu europejskich regionach oraz że należy spodziewać się, iż sytuacja pogorszy się w wyniku zmiany klimatu. EKES podkreśla znaczenie zintegrowanego planowania i zrównoważonego rozwoju dla rozwiązania problemów związanych z wykorzystaniem wody, niedoborem wody i suszami w oparciu o integrację polityk sektorowych, oraz znaczenie planowania przestrzennego na obszarach, na których tradycyjnie występują niedobory wody i susze. Jednocześnie należałoby uwzględnić dodatkowe wydatki, jakie północne państwa członkowskie UE ponoszą na osuszanie powierzchni rolnych.

1.28 EKES apeluje, by przyszła WPR była wyważona, przewidywalna, wykonalna, mniej zbiurokratyzowana, elastyczna i przejrzysta, co pomoże przyciągnąć młodsze pokolenia do sektora rolnictwa.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Polityka rolna odgrywa kluczową rolę w UE – nie tylko dlatego że użytki rolne i lasy zajmują ponad 90 % gruntów i są ważne dla zrównoważonego wykorzystywania zasobów i ochrony siedlisk przyrodniczych, ale szczególnie dlatego, że rolnictwo, dzięki WPR, może pomóc Europie stawić czoła wielkim wyzwaniom, takim jak kryzys gospodarczo-finansowy, zmiana klimatu, ochrona środowiska, utrzymanie działalności na obszarach wiejskich i zapewnianie konsumentom bezpiecznej żywności o wysokiej jakości i po przystępnych cenach.

2.2 Nadchodzące lata będą miały kluczowe znaczenie dla położenia podwalin pod silny sektor rolnictwa i leśnictwa, który będzie potrafił zmierzyć się ze zmianą klimatu i międzynarodową konkurencją, spełniając jednocześnie oczekiwania społeczeństwa. Europa potrzebuje rolników i leśników, a rolnicy i leśnicy potrzebują wsparcia Europy. Ponadto w kontekście kryzysu gospodarczego kwestia zatrudnienia nabiera większej wagi niż kiedykolwiek dotąd. Dlatego też Komisja zaproponowała nowe partnerstwo między europejskimi obywatelami a rolnikami i leśnikami w celu sprostania wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, wzrostu i zatrudnienia.

2.3 W poprzednich opiniach EKES wyraził swe poglądy w sprawie wyzwań, jakim europejskie rolnictwo będzie musiało prawdopodobnie stawić czoła, oraz w sprawie tego, jakie powinny być cele WPR i jak ją odpowiednio zreformować. W komunikacie Komisji wydanym w 2010 r. uwzględniono większość zaleceń poczynionych we wcześniejszej opinii EKES-u w tej sprawie – NAT/449<sup>(3)</sup>. Po ukazaniu się tego komunikatu EKES przedstawił dalsze propozycje w opinii NAT/481<sup>(4)</sup>. Ponadto EKES poruszył ostatnio niektóre konkretne kwestie dotyczące WPR, takie jak wyzwania stojące

przed młodymi rolnikami<sup>(5)</sup> oraz obszary o naturalnych utrudnieniach<sup>(6)</sup>. EKES podkreśla, że Komisja, opracowując swe koncepcje, przyjęła zupełnie inne podejście, niż proponował Komitet. Postulował on, by najpierw jasno sformułować cele WPR, potem określić instrumenty ich realizacji, a następnie zapotrzebowanie finansowe. Uważał, że nie powinno się najpierw ustalać kwoty finansowania, a potem starać się jakoś rozdzielić środki. Tymczasem tak właśnie uczyniła Komisja, z czego teraz wynikają problemy.

2.4 EKES chciałby podkreślić znaczenie sektora rolnictwa dla zatrudnienia. Na obszarach wiejskich w rolnictwie i w sektorze rolno-spożywczym UE zatrudnionych jest ok. 40 mln ludzi, którzy stanowią filar tych obszarów i dostarczają wysokiej jakości żywności dla 500 mln konsumentów. Jednak dochody europejskich rolników są na ogół o połowę niższe od średnich dochodów w UE. Zgodnie z danymi Eurostatu z września 2011 r. siła robocza w gospodarstwach rolnych w UE 27 to 11,7 mln pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, z czego 10,8 mln (92 %) to pracownicy zatrudnieni na stałe. W większości państw członkowskich rolnictwo pozostaje w znacznej mierze działalnością rodzinną; cztery piąte (80 %) całkowitej siły roboczej w rolnictwie to osoby prowadzące gospodarstwo rolne lub członkowie ich rodzin. Jedyne niewiele ponad jedną trzecią (34 %) pracowników zatrudnionych na stałe w rolnictwie w UE 27 stanowią kobiety. Stosunkowo niewiele (6 %) osób prowadzących gospodarstwa rolne w UE 27 jest w wieku poniżej 35 lat, a stosunkowo liczna grupa (34 %) to osoby w wieku powyżej 65 lat. Ponadto bardzo znaczącą część 30-milionowej migrującej siły roboczej w UE stanowią pracownicy sezonowi w rolnictwie<sup>(7)</sup>.

## 3. Kontekst

3.1 Wnioski ustawodawcze opierają się na ramach budżetowych WPR przedstawionych we wniosku Komisji dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. We wniosku tym ogólny budżet na WPR wyrażony w cenach bieżących utrzymano na poziomie z 2013 r., co **w ujęciu realnym oznacza zmniejszenie budżetu na WPR**.

3.2 Wieloletnie ramy finansowe sugerują, że znaczna część budżetu UE powinna być nadal przeznaczana na rolnictwo, czyli na wspólną politykę o strategicznym znaczeniu. Zatem proponuje się w cenach bieżących, by WPR koncentrowała się na swych głównych działaniach, przy czym 317,2 mld euro zostałyby przeznaczonych na I filar (76 %) a 101,2 mld na II filar (24 %), co łącznie wynosi 418,4 mld euro na lata 2014–2020.

3.3 EKES wskazuje na fakt, że takie podejście do budżetu na rolnictwo udało się przeforsować w Komisji tylko po uwzględnieniu koniecznej ekologizacji rolnictwa. Musi to teraz znaleźć faktyczne odzwierciedlenie w polityce.

<sup>(3)</sup> CESE, Dz.U. C 354 z 28.12.2010.

<sup>(4)</sup> CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, 63.

<sup>(5)</sup> CESE, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 19–24.

<sup>(6)</sup> CESE, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 87.

<sup>(7)</sup> Eurostat – badanie struktury gospodarstw rolnych.

3.4 Wnioski ustawodawcze przewidują uzupełnienie finansowania I i II filaru dodatkową kwotą 17,1 mld euro, która obejmuje 5,1 mld euro na badania i innowacje, 2,5 mld euro na bezpieczeństwo żywności oraz 2,8 mld euro na pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących ujętą w innych działach wieloletnich ram finansowych, a także 3,9 mld euro w nowej rezerwie przeznaczonej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym, co stanowi razem całkowity budżet w wysokości 432,8 mld euro na lata 2014–2020.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem cele reformy wytyczone przez Komisję: poprawę konkurencyjności, bardziej zrównoważony rozwój i większą skuteczność.

#### 4.2 Budżet UE i środki finansowe na WPR

4.2.1 EKES ponawia swój apel do Parlamentu, Rady i Komisji o utrzymanie budżetu zarezerwowanego przez UE na WPR<sup>(8)</sup>. Jest to potrzebne, by wspierać europejski model rolnictwa oraz różnego rodzaju świadczenia, jakie działalność rolnicza i leśnictwo wypełniają na rzecz społeczeństwa, takie jak zabezpieczanie egzystencji społeczności wiejskich oraz infrastruktury obszarów wiejskich, harmonijny rozwój regionalny i zatrudnienie na wsi, ochrona tradycyjnych krajobrazów, dziedzictwa narodowego i tradycji, bioróżnorodności i środowiska, a także najwyższe standardy w zakresie dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Świadczenia te są odpowiedzią na oczekiwania europejskich konsumentów i podatników. Europejscy rolnicy i leśnicy zapewniają te wielofunkcyjne usługi na rzecz całego społeczeństwa, często ponosząc w związku z tym dodatkowe koszty, których nie rekompensuje im rynek. Dlatego konieczne i uzasadnione jest wynagradzanie ich poprzez interwencję publiczną. Wprowadzenie elementu ekologizacji to próba zdefiniowania tych usług, tak by można było uzasadnić nowe uprawnienia do płatności, których rolnicy będą mogli domagać się od społeczeństwa, i uzyskać ich legitymizację.

4.2.2 Konsekwencje i przyszłe skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, który wpływa na kształt europejskiej i światowej gospodarki, a także decyzje w sprawie nowego paktu stabilności, powodują wzięcie pod lupę każdej pozycji w budżecie publicznym. EKES powtarza: europejskiego modelu rolnictwa nie da się utrzymać w oparciu o ceny i warunki, jakie panują na rynkach światowych, ani też za darmo. Dlatego polityka wspierająca ten model rolnictwa wymaga dostatecznego finansowania i w związku z tym szczególnie ważne jest, by można było jasno uzasadnić każdy instrument, który wymaga wydatków (taki jak np. płatności bezpośrednie). Obecne wnioski dotyczące budżetu UE na lata 2014–2020<sup>(9)</sup> przewidują jednak wyraźne zmniejszenie środków na WPR w przeliczeniu na ceny stałe. Choć Komisja uznaje strategiczną rolę wspólnej polityki rolnej w kontekście celu strategii „Europa 2020” dotyczącego zrównoważonego wzrostu, wydatki na WPR jako odsetek budżetu UE spadną z 39,2% w 2014 r. do 33,3% w 2020 r. **Wybierając takie rozwiązanie, Komisja nie uwzględniła wezwania EKES-u, by przynajmniej zagwarantować potwierdzenie udziału w budżecie środków, jakie UE do tej pory przeznaczała na WPR.**

#### 4.3 Płatności bezpośrednie

4.3.1 EKES zgodził się wcześniej z Komisją, że w ramach każdego państwa członkowskiego trzeba odejść od obliczania kwoty wsparcia na podstawie danych dotyczących historycznego okresu referencyjnego, gdyż znaczne różnice indywidualne w poziomie wsparcia dla rolników na hektar nie dadzą się już uzasadnić<sup>(10)</sup>, między innymi dlatego, że prowadzą one do zakłóceń konkurencji na wspólnym rynku wewnętrznym.

4.3.2 EKES sądzi, że płatności bezpośrednie można w przeszłości uzasadnić trzema mocnymi argumentami: wypełnianie świadczeń przyczyniających się do osiągnięcia europejskiego modelu rolnictwa (np. poprzez element ekologizacji), częściowe umożliwienie transferu dochodów oraz rekompensata za wyższe standardy europejskie. Jednolite płatności obszarowe nie zawsze są jednak najefektywniejszym narzędziem. Dlaczego np. gospodarstwo o powierzchni 1 000 ha miało by 1 000 razy skorzystać na transferze dochodów, a gospodarstwo o powierzchni 25 ha tylko 25 razy? Transfer dochodów powinien być powiązany z miejscem pracy albo z osobą, a nie z powierzchnią. Gorszej sytuacji europejskich hodowców nie da się zrekomensować płatnościami obszarowymi, które otrzymują także rolnicy nieprowadzący hodowli zwierzęcej. Dlatego na szczeblu krajowym można rozważyć sposoby różnicowania płatności na podstawie dodatkowych kryteriów oraz na nie zezwolić. Ponadto w niektórych państwach członkowskich, gdzie nadal stosowany jest historyczny model płatności, ujednotwienie krajowych puli środków i dodatkowo ujednotwienie wewnętrzne spowoduje pojawienie się trudności. **W tych przypadkach ujednotwienie wewnętrzne będzie wymagało elastyczności, dłuższego okresu przejściowego i stopniowego wprowadzania zmian w całym tym okresie**<sup>(11)</sup>.

4.3.3 Jednym z istotnych zadań reformy jest zaproponowanie sposobu **sprawiedliwszego podziału finansowania między państwa członkowskie**. EKES przyjmuje z zadowoleniem starania na rzecz zniesienia różnic między poziomami wsparcia otrzymywanego przez rolników w poszczególnych państwach członkowskich. Pragnąłby zmiany puli środków na rozwój obszarów wiejskich, na podstawie bardziej obiektywnych kryteriów, w celu lepszego ukierunkowania tych środków na realizację celów polityki. Komitet z zadowoleniem przyjmuje elastyczne przenoszenie środków między filarami.

4.3.4 EKES odnotowuje brak równości między starymi i nowymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o dystrybucję płatności bezpośrednich. Uważa, że konkurencyjność sektora rolno-spożywczego należy wspierać tak samo we wszystkich państwach członkowskich, aby zachować spójność europejskiego modelu rolnictwa. W ramach wszelkiej redystrybucji płatności bezpośrednich należy uwzględnić strukturę kosztów i dochodów z rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich.

4.3.5 EKES chciałby uniknąć dalszych zakłóceń konkurencji, które mają konsekwencje społeczne w szeregu państw członkowskich, zwłaszcza w krajach bałtyckich. Trzeba brać pod uwagę nie tylko interesy rolników, ale także potrzeby konsumentów i ogółu społeczeństwa. EKES zaleca takie rozdzielanie

<sup>(8)</sup> CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 1.10.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 500 final – „Budżet z perspektywy »Europa 2020«”.

<sup>(10)</sup> CESE, Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, pkt 5.6.11.

<sup>(11)</sup> CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 1.4.

płatności bezpośrednich z I filaru między państwa członkowskie, by **żadne państwo nie było poniżej 90 % średniej UE pod koniec okresu budżetowego**.

4.3.6 Element ekologizacji w I filarze umożliwia stworzenie ściślejszego i wyraźniejszego powiązania między płatnościami bezpośrednimi a środowiskowymi dobrami publicznymi, jakich dostarcza rolnictwo. Jest to również ważny krok na drodze do rozwiązania problemów w dziedzinie różnorodności biologicznej wynikających z działalności rolniczej. EKES przyjmuje takie podejście z zadowoleniem, wysuwa jednak następujące zalecenia:

— Komisja poczyniła wysiłki zmierzające do zachowania prostoty tego systemu: wyłącznie trzy środki, które byłyby łatwe do monitorowania przez satelitę. W przepisach wykonawczych trzeba jednak zadbać o to, by środki te nie oznaczały dodatkowych obciążeń administracyjnych dla rolników.

— Ważne jest, by środki na rzecz ekologizacji mogły być stosowane w podobny sposób przez wszystkich rolników w całej UE, tak by zapewnić szerokie efekty dla środowiska i uniknąć zakłóceń konkurencji między rolnikami z różnych regionów. Może być jednak potrzebna pewna elastyczność we wdrażaniu na szczeblu krajowym czy regionalnym. Należy zasadniczo uwzględnić środki rolno-środowiskowe odpowiadające elementowi ekologizacji.

— Są obawy, że środki na rzecz ekologizacji oraz środki rolno-środowiskowe w ramach II filaru będą się zająbiać<sup>(12)</sup>. Trzeba je jasno rozróżnić w celu zadbania o to, by rolnicy, którzy już uczestniczą w programach rolno-środowiskowych, mogli nadal efektywnie korzystać z tego instrumentu polityki bez uszczerbku dla dochodów. Można by uznać, że rolnicy, którzy uczestniczą we wdrażaniu środków określonych w programie rolno-środowiskowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów wymaganych w ramach elementu ekologizacji, już spełniają warunki związane z tym elementem. Wprowadzone już środki rolno-środowiskowe (II filar) powinny zostać uznane w ramach nowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska (I filar), tak jak przewidziano to ogólnie dla rolnictwa ekologicznego.

4.3.7 Środki na rzecz ekologizacji powinny być dostosowane i wdrażane, jak następuje:

— Propozycja dotycząca wykorzystania 7 % gruntów na tzw. „obszary proekologiczne” byłaby nie do przyjęcia, gdyby oznaczało to wyłączenie z produkcji znacznej części gruntów rolnych. Także w kontekście rosnącego na całym świecie popytu na żywność miałyby to efekty odwrotne do zamierzonych. Komisja powinna jak najszybciej przedstawić wstępny wykaz cech, na podstawie których określa się obszary priorytetowe z ekologicznego punktu widzenia. Powinna przy tym jasno zaznaczyć, że obejmuje on przede wszystkim cechy istotne dla zachowania lub poprawy różnorodności biologicznej, a do takich należą oczywiście rosnące drzewa, tarasy, strefy nadbrzeżne, łąki kwiatowe itp. Elementy te powinny być uznawane za obszary kwalifikujące się, także w państwach, w których krajowe przepisy

wykluczają je z definicji użytków rolnych. Stosowny wykaz pomógłby także szybko wyjaśnić, że wysuwane często obawy, iż Komisja zamierza całkowicie wyłączyć z produkcji 7 % gruntów, są bezpodstawne. Wreszcie należy umożliwić faktyczne wliczanie głównych upraw trwałych do obszarów proekologicznych w celu promowania ich znaczącej wartości środowiskowej i ekologicznej.

— Komisja musi wyraźnie stwierdzić, że rozwiązanie dotyczące dywersyfikacji upraw nie powinno stawiać w niekorzystnej sytuacji zwłaszcza rolników posiadających niewielki areał gruntów ornych, gospodarstw hodowlanych bez pastwisk oraz rolników na obszarach o takich warunkach rolnych, klimatycznych i glebowych, które uniemożliwiają inne uprawy. EKES zaleca w takich przypadkach pewną elastyczność we wdrażaniu, która powinna być zaproponowana przez państwa członkowskie i zaakceptowana przez Komisję.

4.3.8 EKES zauważa, że sytuacja, jeśli chodzi o różnorodność biologiczną, bardzo różni się nie tylko w poszczególnych państwach członkowskich, ale także w poszczególnych regionach. Dlatego w pierwszej chwili ustalenie sztywnego odsetka 7 % obszarów priorytetowych we wszystkich regionach UE wydaje się raczej biurokratyczne i niewłaściwe. Jeżeli jednak takie środki będą dobrane tak, by można było uwzględnić wszystkie struktury istniejące na terenach gospodarstw rolnych, które korzystnie przyczyniają się do rozwoju gatunków, rolnicy z regionów bogatych w takie struktury (o wysokim stopniu różnorodności biologicznej) będą mieli dużo mniej trudności z dostosowaniem się i wdrażaniem niż rolnicy z regionów „czystych” (o niskiej różnorodności biologicznej). To właśnie dlatego podejście Komisji do wspierania europejskiego modelu rolnictwa jest właściwe, gdy chce ona by środki te były wdrażane na poziomie poszczególnych gospodarstw rolnych (za wyjątkiem małych gospodarstw).

4.3.9 EKES zgadza się z propozycją Komisji, by w ramach środków II filaru państwa członkowskie miały nadal możliwość przyznawania płatności rolnikom na obszarach górskich bądź na innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. EKES ocenia ponadto pozytywnie to, że państwa członkowskie mają otrzymać uprawnienie do udzielania dodatkowo płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi również w ramach płatności bezpośrednich I filaru. Zachęca Komisję do zagwarantowania uproszczonych procedur, które umożliwiłyby wszystkim potencjalnym beneficjentom skorzystanie z tych nowych możliwości. Propozycje dotyczące wyznaczenia na nowo kategorii „innych” obszarów z ograniczeniami wydają się jeszcze niedopracowane i wymagają ponownego przeglądu. Z drugiej strony jednak EKES krytycznie odnosi się do przedstawionej przez Komisję propozycji, by inne obszary z ograniczeniami wytyczane były za pomocą ośmiu kryteriów biofizycznych oraz przewidzianego minimalnego udziału zgodnych z kryteriami gruntów rolnych na poziomie 66 %. W aktualnej formie przepisy te bez żadnego merytorycznego uzasadnienia stawiałyby w gorszej sytuacji te regiony, w których ograniczenia są wypadkową szeregu czynników. Nowe ramy regulacyjne należy ukształtować w taki sposób, by odpowiednio uwzględniały współwystępowanie takich czynników.

<sup>(12)</sup> CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, punkt 3.4.3.

4.3.10 EKES zgadza się z przyjęciem zasady ograniczania płatności, stosowanej z uwzględnieniem struktury rolnej danego kraju lub regionu. EKES zgadza się, że ograniczanie płatności powinno być stosowane elastycznie, przy poszanowaniu zasady pomocniczości. Proponowany system stopniowego ograniczenia należy przyjąć z zadowoleniem, pod warunkiem że zmniejszona kwota zostanie przeznaczona na słabsze sektory rolnictwa w każdym kraju. Kwota wspomniana we wniosku powinna zostać obliczona poprzez odjęcie maksymalnie 50 % wynagrodzeń faktycznie wypłaconych i zadeklarowanych przez rolnika w poprzednim roku, włącznie z podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne związanymi z zatrudnieniem. Ponadto należy uwzględnić pracę członków rodziny w gospodarstwie.

4.3.11 Mając świadomość trudności związanych z zdefiniowaniem pojęcia rolnika czynnego zawodowo, EKES proponuje, by definicja ta obejmowała m.in. takie wymogi jak wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, w tym sprzedaż bezpośrednią na rynkach lokalnych, oraz wytwarzanie dóbr publicznych i usług na rzecz społeczeństwa<sup>(13)</sup>. Powinna również uwzględniać okoliczność, czy dany region ma status regionu z utrudnieniami, a także konieczność prowadzenia działalności rolniczej w niepełnym wymiarze godzin, aby utrzymać średni dochód na rodzinę. EKES uważa, że poszczególne państwa członkowskie potrzebują większej elastyczności w podejmowaniu decyzji w sprawie definicji rolnika czynnego zawodowo w celu ustalenia, kto powinien otrzymywać płatności bezpośrednio. Należy przy tym brać pod uwagę powierzchnię obszarów kwalifikujących się do celów takich płatności. Ponadto z zakresu definicji rolnika czynnego zawodowo nie należy wyłączać beneficjentów otrzymujących mniej niż 5 tys. euro.

4.3.12 EKES zgadza się z propozycją Komisji, by podejmowanie działalności przez młodych rolników zaliczyć do priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, m.in. poprzez uruchomienie podprogramów tematycznych w programach rozwoju obszarów wiejskich. EKES bardzo pozytywnie ocenia ponadto propozycję wprowadzenia w ramach I filaru WPR wsparcia dochodu dla młodych rolników, którzy rozpoczynają działalność rolną. Zachęca Komisję do zagwarantowania uproszczonych procedur, które umożliwiłyby wszystkim potencjalnym beneficjentom skorzystanie z tych nowych możliwości.

4.3.13 Z myślą o wzmocnieniu polityki rozwoju obszarów wiejskich umożliwiono państwom członkowskim przeniesienie środków z ich puli środków na płatności bezpośrednie do ich puli środków na rozwój obszarów wiejskich. Jednocześnie te państwa członkowskie, w których poziom bezpośredniego wsparcia jest niższy od 90 % średniej europejskiej, powinny mieć możliwość przeniesienia środków z puli na rozwój obszarów wiejskich do puli na płatności bezpośrednie. Decyzje takie powinno się podejmować w pewnych granicach, jednorazowo w odniesieniu do całego okresu stosowania rozporządzenia. EKES zaleca, by Komisja zwiększyła elastyczność pod względem przenoszenia środków z filaru II do I filaru z 5 % do 10 %.

4.3.14 EKES zwraca się do Komisji, by ponownie zastanowiła się nad planowanym poszerzeniem zakresu współzależności związanej z kryteriami ekologicznymi. Włączenie do zakresu tej współzależności wszystkich zobowiązań i ograniczeń związanych ze strefami Natura 2000 i ramową dyrektywą wodną może doprowadzić do rażących i nieuzasadnionych nierówności wśród rolników. O ile w poczet współzależności związanej z kryteriami ekologicznymi można włączyć pewne podstawowe zobowiązania, nie można tak postąpić z zobowiązaniami stosowanymi wobec rolników na obszarach ochrony wód i innych obszarach ochronnych. Zobowiązania te powinny podlegać odrębnym rekompensatom w ramach drugiego filaru.

#### 4.4 Instrumenty rynkowe

4.4.1 Główna propozycja w sprawie polityki zarządzania rynkiem dotyczy kwestii budżetowych (stworzenie rezerwy kryzysowej) i zarządzania (Komisja będzie miała większe uprawnienia). Jeżeli chodzi o same instrumenty, to jest niewiele nowości. UE powinna skoncentrować badania gospodarcze na tej kwestii, by znaleźć nowoczesne instrumenty przeciwdziałające wahaniom cen. Instrumenty te powinny być stosowane w odniesieniu do rynku UE, ale także do regulacji rynków międzynarodowych, która jest dużym wyzwaniem, co podkreślono w konkluzjach ze szczytu G-20 w czerwcu 2011 r.

4.4.2 EKES przypomina Komisji, Parlamentowi i Radzie, że ogromna zmienność cen odczuwana w ostatnich latach wskazuje na potrzebę posiadania skuteczniejszych narzędzi zarządzania rynkiem. EKES sądzi, że proponowane instrumenty rynkowe są niewystarczające, i apeluje o lepszą koordynację podaży i popytu oraz przywrócenie równowagi sił rynkowych w całym łańcuchu dostaw żywności. Zgodnie z traktatem jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest „stabilizacja rynków”. Stabilność rynków jest ważna. Dlatego EKES uważa, że zestaw instrumentów rynkowych powinien być dużo bardziej ambitny, aby uniknąć silnych wahań cen.

4.4.3 Komisja proponuje kontynuowanie stopniowego wycofywania narzędzi zarządzania podażą, które zostały uruchomione w 2009 r. Zdaniem EKES-u błędem byłoby jednak pozbawienie się tych narzędzi. Dzięki ich stosowaniu można zapewnić większą stabilność cen i dochodów z rolnictwa poprzez lepsze dostosowanie podaży do popytu. W wielu przypadkach okazały się skuteczne. Istnieje duży wybór narzędzi zarządzania podażą: kontrola ex ante (np. przyznawanie praw do produkcji), kontrola ex post (np. niszczenie zbiorów), kontrolowanie czynników produkcji (np. prawa do sadzenia), ustalanie praw do płatności (np. pułapy krajowe) itp.

4.4.4 EKES zaleca przeprowadzenie należytej analizy skutków przesunięcia terminu zniesienia systemu kwot cukru zaplanowanego na 2015 r. Jeśli chodzi o system praw do sadzenia winorośli, który wygaśnie najpóźniej w 2018 r., EKES, choć opowiada się za utrzymaniem tych praw, przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji, by ustanowić grupę wysokiego szczebla, której zadaniem byłaby dyskusja na temat środków potrzebnych w sektorze wina, oraz podkreśla

<sup>(13)</sup> CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 1.5.



konieczność utrzymania praw do sadzenia po 2018 r., aby móc lepiej zarządzać rynkiem. Zaleceń tej grupy należy oczekiwać przed końcem 2012 r.

4.4.5 Jako że w UE liczącej 27 państw członkowskich już teraz zaledwie 15 sieci handlowych kontroluje 77 % rynku produktów spożywczych, EKES uważa, że konieczne są starania, by zrównoważyć ofertę handlową wobec rynkowej siły dystrybutorów oraz że należałoby rozważyć, czy prawo konkurencji jest wystarczające, by zapobiec istnieniu struktur dominujących na rynku oraz kontrowersyjnych praktyk umownych. Ważne jest, by w rozważania te zaangażowane były wszystkie zainteresowane strony<sup>(14)</sup>. Powinno to doprowadzić do zmiany przepisów UE w dziedzinie konkurencji dla sektora rolno-spożywczego, tak aby uwzględnić specyfikę tego sektora, i do dostosowania ich do przepisów w dziedzinie konkurencji stosowanych w krajach konkurujących z UE na rynkach światowych, zgodnie z wnioskami grupy wysokiego szczebla ds. mleka.

4.4.6 W kontekście znacznych wahań cen w ostatnich latach rodzą się pytania dotyczące przyszłej WPR oraz ewentualnych korzyści zastosowania większej liczby instrumentów zarządzania ryzykiem oraz bardziej ogólnego podejścia do funkcjonowania całego łańcucha dostaw żywności.

4.4.7 By zwiększyć pozycję producentów w łańcuchu żywnościowym, Komisja powinna również dostarczyć narzędzia i środki finansowe umożliwiające pogłębienie i aktualizację wiedzy na temat rynków i marży we wszystkich sektorach, a także zwiększenie jej przejrzystości. We wcześniejszych opiniach EKES podkreślił potrzebę promowania umów zawieranych na piśmie, dostosowania zasad konkurencji, zakazania praktyk nieuczciwych i antykonkurencyjnych, poprawy zdolności organizacji producentów w zakresie wprowadzania produktów na rynek oraz wzmocnienia organizacji międzybranżowych<sup>(15)</sup>. Należy o wiele silniej niż dotychczas promować inicjatywy lokalne i regionalne, targowiska rolne, krótkie łańcuchy dystrybucji (także w ramach stołówek, placówek żywienia zbiorowego itp.) oraz sprzedaż bezpośrednią.

4.4.8 Aby zapewnić konieczną elastyczność reagowania na nieprzewidziane sytuacje kryzysowe, Komisja proponuje utworzenie rezerwy przeznaczanej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym o budżecie wynoszącym ok. 500 mln EUR. Byłoby właściwe, aby Komisja włączyła ten instrument do wieloletnich ram finansowych, lepiej wyjaśniła funkcjonowanie tego nowego narzędzia i jednocześnie określiła procedury podejmowania środków mających przeciwdziałać zakłóceniom na rynku. Narzędzie to musi być wystarczająco elastyczne, by pozwalało na szybką reakcję we właściwym czasie.

4.4.9 Komisja promuje rolę organizacji producentów, organizacji podmiotów gospodarczych i organizacji branżowych poprzez rozszerzenie ich działań na wszystkie produkty objęte wspólną organizacją rynków. EKES – mając także na względzie uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>(16)</sup> – uważa, że konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie wskazówek Komisji dotyczących wymogów dla uznawania takich organizacji i

monitorowania ich działań. Należy w związku z tym także zbadać, na ile zaproponowane upoważnienie do rozszerzenia obowiązywania umów i zasad przyjętych przez organizacje podmiotów gospodarczych na inne podmioty gospodarcze narusza swobodę decyzji indywidualnych rolników.

4.4.10 EKES zgadza się z propozycją Komisji, by stosować umowy pisemne między stronami. Można jednak przyjąć odstępstwo dla spółdzielni i podobnych struktur. Zdaniem Komisji krok ten jest konieczny tylko w przypadku produktów mleczarskich, natomiast dla innych rodzajów produktów może być fakultatywnie wprowadzany przez państwa członkowskie. EKES sądzi, że byłoby właściwe, aby Komisja rozszerzyła ten wymóg na wszystkie pozostałe produkty rolne objęte wspólną organizacją rynków, a zwłaszcza na produkty łatwo psujące się.

4.4.11 EKES ma zastrzeżenia co do możliwości wykorzystywania Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, aby wesprzeć rolników, którzy ponoszą negatywne skutki międzynarodowych umów handlowych. EKES przypomina, że EFG powinien być stosowany przede wszystkim w celu udzielenia wsparcia pracownikom zwalnianym w wyniku poważnych zmian strukturalnych w światowym handlu spowodowanych globalizacją, gdy zwolnienia te mają istotny niekorzystny wpływ na gospodarkę regionalną lub lokalną<sup>(17)</sup>. EKES sądzi, że aby zapewnić maksymalny wpływ działań w ramach EFG, fundusz ten nie powinien być wykorzystywany do wspierania europejskiego rolnictwa.

4.4.12 Zgodnie z najnowszymi szacunkami ok. 16,3 % obywateli UE żyje na granicy ubóstwa lub poniżej niej. EKES przypomina rolę europejskiego programu dystrybucji żywności wśród ubogich, w ramach którego co roku rozdaje się dziesiątki milionów posiłków osobom najbardziej potrzebującym (w 2009 r. pomoc ta dotarła do ponad 18 mln osób). EKES wyraża zadowolenie, iż w propozycjach budżetowych na lata 2014–2020 europejski program pomocy na rzecz najuboższych został umieszczony poza pierwszym i drugim filarem. Konieczna jest jednak poprawa jego mechanizmów działania zgodnie z uwagami poczynionymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy<sup>(18)</sup>. Z punktu widzenia Komitetu solidarność z grupami znajdującymi się w trudnej sytuacji jest wartością, z którą UE zawsze się identyfikowała, we wszystkich dziedzinach polityki, i podejście to nie powinno ulec zmianie.

## 4.5 Rozwój obszarów wiejskich

4.5.1 EKES uważa, że II filar jest głównym instrumentem zarządzania służącym utrzymaniu europejskiego modelu rolnictwa. Dramatyczna sytuacja finansowa wielu państw członkowskich doprowadzi do tego, że nie będą one w stanie w wystarczający sposób współfinansować wielu działań lub w ogóle nie będą mogły ich współfinansować, czego wynikiem będzie znaczne osłabienie tego modelu. Jest to zasadniczy problem, który należy poruszyć w negocjacjach w sprawie planowania finansowego na okres 2014–2020.

<sup>(14)</sup> CESE, Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35.

<sup>(15)</sup> CESE, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 145.

<sup>(16)</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Rosnący sukces? Skuteczność wsparcia programów operacyjnych na rzecz producentów owoców i warzyw udzielanego przez Unię Europejską”, sprawozdanie specjalne nr 8.

<sup>(17)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji.

<sup>(18)</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Program pomocy żywnościowej Unii Europejskiej dla osób najbardziej potrzebujących: ocena celów oraz zastosowanych środków i metod”, sprawozdanie specjalne nr 6, 2009 r.

4.5.2 Odejście od dotychczasowej zasady II filaru, czyli trzech osi o określonym minimalnym procentowym udziale w finansowaniu (plus LEADER), na rzecz sześciu priorytetów oznacza zasadniczo, że państwa członkowskie mają (jeszcze) większą swobodę działania. EKES przyjmuje wszak z zadowoleniem, że co najmniej 25 % wsparcia ma być w dalszym ciągu przeznaczony na działania na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu, i proponuje, by także dla podejścia LEADER ustalić minimalny odsetek środków. Trzeba faktycznie zapobiec sytuacji, w której państwa członkowskie będą wspierały np. tylko inwestycje, a ograniczą do zera wsparcie dla działań rolno-środowiskowych, rolnictwa ekologicznego czy inicjatyw oddolnych, takich jak LEADER.

4.5.3 Aby rolnictwo stało się bardziej konkurencyjne, Komisja proponuje połączyć wspólną politykę rolną z unijną strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia i skupić się na szkoleniach, innowacjach i badaniach naukowych. EKES zachęca do realizacji tego podejścia.

4.5.4 EKES zgadza się z wprowadzeniem europejskiego partnerstwa innowacyjnego w kontekście polityki rozwoju obszarów wiejskich. EKES sądzi, że instrument ten będzie przede wszystkim promował i wspierał działania badawcze, których celem jest osiągnięcie bardziej wydajnego i zrównoważonego rolnictwa i leśnictwa, zapewnienie efektywnego wykorzystywania zasobów środowiska, zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w przeciwdziałanie zmianie klimatu, poprawa jakości i bezpieczeństwa miejsc pracy w rolnictwie i leśnictwie, dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie konsumentów, zachęcanie do testowania innowacyjnych technik w rolnictwie i leśnictwie, usprawnienie transportu i logistyki produktów żywnościowych oraz wskazanie ekologicznych opakowań dla produktów żywnościowych. Zdaniem EKES-u europejskie partnerstwo innowacyjne w rolnictwie i leśnictwie zapewni synergii transgraniczną oraz współpracę w Europie między różnymi zaangażowanymi w nie podmiotami publicznymi i prywatnymi dzięki poprawie efektywności badań naukowych i innowacji.

4.5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycje środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i apeluje do Komisji, by zapewniła państwom członkowskim możliwość i swobodę wprowadzania specjalnych środków dla sektorów o zasadniczym dla nich znaczeniu dzięki zaoferowaniu alternatywnych rozwiązań dla tych regionów. Jest to niezbędne, aby pielęgnować i chronić naszą przyrodę oraz kształtować nasze krajobrazy kulturowe. EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja stara się stosować wzmocnione kryteria selektywności dotyczące dostępu do niektórych środków. Podkreśla jednak, że kryteria te nie powinny hamować rozwoju gospodarstw, które już osiągnęły pewien poziom konkurencyjności.

4.5.6 EKES popiera wzmocnienie narzędzi zarządzania ryzykiem stosowanych w ramach WPR. Sądzi, że powinny one pomóc zredukować wahania dochodów i niestabilność rynków. Ulepszenie produktów ubezpieczeniowych oraz utworzenie funduszy wspólnego inwestowania powinno pomóc rolnikom, którzy muszą stawiać czoła większej niestabilności rynku, większemu narażeniu na nowe choroby roślin i zwierząt oraz częściej występującym złym warunkom pogodowym. Komitet popiera włączenie zarządzania ryzykiem do II filaru, lecz jego zdaniem państwa członkowskie powinny najpierw uregulować kwestię współfinansowania krajowego.

4.5.7 EKES wyraża zadowolenie z decyzji o utrzymaniu polityki ukierunkowanej na regiony z naturalnymi ograniczeniami. Konstatuje jednak z ubolewaniem, że jego zalecenia zawarte w opinii<sup>(19)</sup> w sprawie komunikatu COM(2009) 161 „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”, dotyczące wyznaczenia granic tych regionów, nie zostały uwzględnione. Osiem kryteriów biofizycznych zaproponowane przez Komisję nie wystarcza do takiej zmiany definicji, która byłaby właściwa, uprawniona i możliwa do przyjęcia w całej UE.

4.5.8 EKES wyraził już wcześniej zdanie, że utrzymanie różnorodności biologicznej jest niezbędnym, kluczowym zadaniem, które nie tylko stanowi obowiązek etyczny i moralny, ale także ma w długim okresie znaczenie strategiczne. Istnieje wystarczająco dużo przyczyn gospodarczych uzasadniających potrzebę szybszego i skuteczniejszego działania.

4.5.9 EKES akcentuje fakt, że przeglądy przeprowadzane w 2012 r. stanowią jedyną w swoim rodzaju okazję do uwzględnienia niedoboru wody oraz ekstremalnych zdarzeń, takich jak susze, we wspólnych ramach politycznych gospodarki wodnej.

4.5.10 EKES uważa, że II filar powinien odzwierciedlać poważny problem suszy, erozji gleby i pustynnienia w regionach UE położonych na południu i w basenie Morza Śródziemnego, oraz zaleca opracowanie specjalnego środka dotyczącego tej kwestii. Jednocześnie należałoby uwzględnić dodatkowe wydatki, jakie północne państwa członkowskie UE ponoszą na osuszanie gruntów rolnych.

4.5.11 EKES wzywa Komisję, Parlament i Radę, by rozważyły sformułowanie zintegrowanej strategii EU dotyczącej białka, aby zagwarantować podaż pasz oraz zmniejszyć uzależnienie od importu białka.

4.5.12 Marnowanie żywności to kwestia coraz ważniejsza z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego i efektywnego gospodarowania zasobami. EKES zaleca, by Komisja przeanalizowała najlepsze praktyki w zakresie ograniczania marnowania żywności stosowane w niektórych państwach, takich jak Niemcy, i wsparła je działaniami prawodawczymi na poziomie UE.

4.5.13 W nadchodzących latach kluczowym zagadnieniem będzie relokalizacja gospodarki. Trzeba zadbać o to, by wartość dodana w rolnictwie pozostawała, na ile to możliwe, na tych obszarach, gdzie powstaje. Ponadto zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego lokalne grupy działania w ramach programu LEADER nie skupiają się w wystarczającym stopniu na osiągnięciu celów ich własnych lokalnych strategii<sup>(20)</sup>. Dlatego też użyteczne byłoby, aby w ramach WPR na lata 2014–2020 przewidzieć środki naprawcze w postaci nowego instrumentu politycznego, umożliwiającego wsparcie pojawiania się związanych z danym obszarem projektów o skali większej niż przewidziana w ramach podejścia LEADER.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 87–91.

<sup>(20)</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 5 z 2011 r.

4.5.14 EKES uważa, że WPR powinna być preferowanym instrumentem służącym tworzeniu partnerstw z konsumentami, dostarczającym odpowiednich informacji na temat sposobu wytwarzania żywności w całym łańcuchu wartości lub cyklu życia. Identyfikowalność pochodzenia musi być przejrzysta dla konsumenta, który może być najlepszym sojusznikiem bardziej zrównoważonej europejskiej produkcji rolnej, zapewniającej poszanowanie środowiska i tworzenie lepszych miejsc pracy.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

ZAŁĄCZNIK I  
do opinii Komitetu

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

**Punkt 1.25**

Zmienić

~~EKES uważa, że potrzebny jest nowy, odrębny środek mający na celu podniesienie rangi rolnictwa ekologicznego, w przypadku którego stopa współfinansowania powinna być równa stopie proponowanej w odniesieniu do słabiej rozwiniętych obszarów (85 %). EKES zachęca także do promowania integrowanej produkcji i uprawy konserwującej, podkreślając ich pozytywny wpływ na środowisko.~~

**Wynik głosowania**

Za: 75

Przeciw: 81

Wstrzymało się: 8

**Punkt 4.3.6**

Zmienić

Element ekologizacji w I filarze umożliwi stworzenie ściślejszego i wyraźniejszego powiązania między płatnościami bezpośrednimi a środowiskowymi dobrami publicznymi, jakich dostarcza rolnictwo. Jest to również ważny krok na drodze do rozwiązania problemów w dziedzinie różnorodności biologicznej wynikających z działalności rolniczej. EKES przyjmuje takie podejście z zadowoleniem, wysuwa jednak następujące zalecenia:

- Komisja poczyniła wysiłki zmierzające do zachowania prostoty tego systemu: wyłącznie trzy środki, które byłyby łatwe do monitorowania przez satelitę. W przepisach wykonawczych trzeba jednak zadbać o to, by środki te nie oznaczały dodatkowych obciążeń administracyjnych dla rolników.
- Ważne jest, by środki na rzecz ekologizacji mogły być stosowane w podobny sposób przez wszystkich rolników w całej UE, tak by zapewnić szerokie efekty dla środowiska i uniknąć zakłóceń konkurencji między rolnikami z różnych regionów. Może być jednak potrzebna pewna elastyczność we wdrażaniu na szczeblu krajowym czy regionalnym. Należy zasadniczo uwzględnić te środki rolno-środowiskowe, które w szczególny sposób przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej (np. między z roślinami kwitnącymi) odpowiadające elementowi ekologizacji, powinny być w przyszłości uznawane za „obszary proekologiczne”. Dodatkowe nakłady, wychodzące poza udostępnienie gruntu, jakie rolnicy muszą w przypadku tych środków ponosić (np. nasiona, nakład pracy itd.) powinny być im rekompensowane oddzielnie w ramach I filaru.
- Są obawy, że środki na rzecz ekologizacji oraz środki rolno-środowiskowe w ramach II filaru będą się zająbiać<sup>(1)</sup>. Trzeba je jasno rozróżnić w celu zadbania o to, by rolnicy, którzy już uczestniczą w programach rolno-środowiskowych, mogli nadal efektywnie korzystać z tego instrumentu polityki bez uszczerbku dla dochodów. Można by uznać, że rolnicy, którzy uczestniczą we wdrażaniu środków określonych w programie rolno-środowiskowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów wymaganych w ramach elementu ekologizacji, już spełniają warunki związane z tym elementem. Wprowadzone już środki rolno-środowiskowe (II filar) powinny zostać uznane w ramach nowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska (I filar), tak jak przewidziano to ogólnie dla rolnictwa ekologicznego.

**Wynik głosowania**

Za: 71

Przeciw: 90

Wstrzymało się: 11

**Punkt 4.3.7**

Zmienić

Środki na rzecz ekologizacji powinny być dostosowane i wdrażane, jak następuje:

- Propozycja dotycząca wykorzystania 7 % gruntów na tzw. „obszary proekologiczne” byłaby nie do przyjęcia, gdyby oznaczało to wyłączenie z produkcji znacznej części gruntów rolnych. Także w kontekście rosnącego na całym świecie popytu na żywność miałyby to efekty odwrotne do zamierzonych. Komisja powinna jak najszybciej przedstawić wstępny wykaz cech, na podstawie których określa się obszary priorytetowe z ekologicznego punktu widzenia. Powinna przy tym jasno zaznaczyć, że obejmuje on

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR (Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, punkt 3.4.3).

przede wszystkim cechy istotne dla zachowania lub poprawy różnorodności biologicznej, a do takich należą oczywiście rosnące drzewa, tarasy, ~~strefy~~ nadbrzeżne strefy buforowe, łąki kwiatowe itp. Elementy te powinny być uznawane za obszary kwalifikujące się, także w państwach, w których krajowe przepisy wykluczają je z definicji użytków rolnych. Stosowny wykaz pomógłby także szybko wyjaśnić, że wysuwane często obawy, iż Komisja zamierza całkowicie wyłączyć z produkcji 7 % gruntów, są bezpodstawne. Wreszcie należy umożliwić, by jedynie 3,5 % faktyczne wliczanie głównych upraw trwałych zostało przeznaczonych na obszary proekologiczne do obszarów proekologicznych w celu promowania ich znaczącej wartości środowiskowej i ekologicznej.

- Komisja musi wyraźnie stwierdzić, że rozwiązanie dotyczące dywersyfikacji upraw nie powinno stawiać w niekorzystnej sytuacji zwłaszcza rolników posiadających niewielki areal gruntów ornych, gospodarstw hodowlanych bez pastwisk oraz rolników na obszarach o takich warunkach rolnych, klimatycznych i glebowych, które uniemożliwiają inne uprawy. EKES zaleca w takich przypadkach pewną elastyczność we wdrażaniu, która powinna być zaproponowana przez państwa członkowskie i zaakceptowana przez Komisję.

#### Wynik głosowania

Za:	64
Przeciw:	88
Wstrzymało się:	14