

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”**

COM(2010) 672 wersja ostateczna

(2011/C 132/11)

Sprawozdawca: **Franco CHIRIACO**

Dnia 18 listopada 2010 r. r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”*

COM(2010) 672 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 lutego 2011 r.

Na 470. sesji plenarnej w dniach 15–16 marca 2011 r. (posiedzenie z 16 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 197 do 26 – 17 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES pozytywnie ocenia treść i propozycje przedstawione przez Komisję i podkreśla, że wiele spostrzeżeń zawartych w jego wcześniejszych opiniach zostało uwzględnionych w komunikacie. Zwraca się do Komisji, aby podjęła kroki na rzecz lepszego wyjaśnienia powiązań między celami, instrumentami i środkami finansowymi w ramach WPR po 2013 r. Reforma WPR musi zostać wprowadzona w sposób gwarantujący opłacalność rolnictwa i godziwy dochód dla rolników w całej UE.

1.2 Priorytetowym zadaniem WPR jest promowanie roli rolników jako producentów artykułów żywnościowych codziennego użytku, a także – w coraz większym stopniu – ekologicznej i zrównoważonej energii. Rolnictwo i leśnictwo powinny zresztą zwiększyć swój istotny wkład do zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, umożliwiając opracowanie konkretnych rozwiązań tak poważnych problemów jak przeciwdziałanie zmianie klimatu i niedoborom wody, a także rozwiązań w dziedzinie ochrony środowiska, różnorodności biologicznej<sup>(1)</sup> i rozwoju terytorialnego.

1.3 EKES zgadza się z propozycją zniesienia historycznych okresów referencyjnych służących do ustalania wielkości pomocy i podkreśla znaczenie płatności bezpośrednich dla utrzymania europejskiego modelu rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej. Mają one istotne znaczenie jako wyrównanie dla rolników z tytułu pożądanego ze społecznego punktu widzenia wysokich norm UE oraz jako wynagrodzenie za usługi świadczone przez rolników, a nie wynagradzane na rynku. Ponadto

ich funkcją jest ubezpieczenie od ryzyka i zabezpieczenie dochodu rolników na rynkach, które w coraz większym stopniu są niestabilne. Zdaniem Komitetu dobra i usługi publiczne dostarczane ogółowi społeczeństwa przez rolnictwo to zrównoważony rozwój, ochrona środowiska naturalnego, witalność obszarów wiejskich, zmniejszenie ubóstwa, bezpieczeństwo żywności, ochrona zatrudnienia i konsumentów.

1.4 Komitet uważa również, że proces przeglądu nie powinien jednak w żadnym wypadku zaburzyć celów i mechanizmów funkcjonowania WPR mających na celu wsparcie pracowników sektora rolnego, spożywczego i środowiskowego poprzez długo- i średnioterminowe programowanie. W związku z tym EKES uważa, że należy wyznaczyć wystarczający okres przejściowy zgodnie z długością nowego okresu programowania, który zakończy się w 2020 r., by umożliwić rolnikom – zwłaszcza tym, którzy zainwestowali w określonych warunkach – przystosowanie się do zniesienia historycznego okresu referencyjnego przy ustalaniu wysokości jednolitej płatności. Jeżeli chodzi o nowe państwa członkowskie, Komitet przypomina, że okres korzystania z uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej kończy się w 2013 r. Zwraca się wreszcie, by potwierdzono instrument – takiego rodzaju jak art. 68<sup>(2)</sup> – który służyłby zapewnieniu na szczeblu krajowym i regionalnym większej elastyczności w przyznawaniu szczególnego wsparcia oraz zadbanie o pełną koordynację ze środkami drugiego filara, wspólną organizacją rynków w sektorze owocowo-warzywnym oraz z środkami na rzecz promocji.

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające 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.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16).

<sup>(1)</sup> COM(2010) 548 – „Ocena realizacji unijnego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej przedstawiona w 2010 r.”.

1.5 EKES zgadza się z dążeniem do ograniczenia wsparcia WPR wyłącznie do czynnych zawodowo rolników poprzez promowanie europejskiego modelu rolnictwa za pośrednictwem działań należących zarówno do pierwszego, jak i drugiego filaru. Celem wszystkich płatności w ramach pierwszego i drugiego filaru powinno być rozwiązanie problemów społecznych, ekologicznych i gospodarczych. EKES apeluje zatem do Komisji o przedstawienie definicji czynnego zawodowo rolnika, która miałaby zastosowanie na całym terytorium UE. Proponuje, by w definicji czynnego zawodowo rolnika uwzględniono wymóg wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, między innymi poprzez sprzedaż bezpośrednią na rynkach lokalnych, tworzenia dóbr i świadczenia usług publicznych użyteczności społecznej.

1.6 EKES nie ma wątpliwości, że polityczna decyzja Rady Europejskiej dotycząca gwarancji warunków dla rolnictwa na terenie całej UE musi pozostać wyraźnym celem reformy. Uważa ponadto, że słuszne jest utrzymanie w ramach drugiego filaru wsparcia dla rolników czynnych zawodowo na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania z przyrodniczego i klimatycznego punktu widzenia. Dodatkowe wsparcie związane z danym obszarem dla rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania może zapobiec porzuceniu działalności rolniczej w UE, przyczyniając się do osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego. EKES wnosi, by Komisja jak najszybciej opublikowała wniosek dotyczący przeglądu kryteriów identyfikacji innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszarów pośrednich), tak by umożliwić odpowiednie konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

1.7 EKES zgadza się z przyjęciem zasady ograniczania płatności, którą trzeba zastosować z uwzględnieniem struktury rolnej danego kraju lub regionu. Proponuje zastosowanie tej zasady poprzez odniesienie do intensywności pracy (wykonywanej zarówno za wynagrodzeniem, jak i bez wynagrodzenia) w danym gospodarstwie wraz z uwzględnieniem pracy rolnika, co zapewni społeczne uzasadnienie wydatkowania środków na funkcjonowanie WPR. Uważa ponadto, że należy wziąć pod uwagę specyfikę gospodarstw rolnych stworzonych przez spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych, zapewniając płatności wszystkim członkom.

1.8 Priorytetem nowej WPR powinno być zapewnienie konkurencyjnego i innowacyjnego sektora rolno-spożywczego w UE, który mógłby przyczynić się do poprawy warunków społeczno-gospodarczych, a także warunków zatrudnienia i bezpieczeństwa pracowników w sektorze rolnym poprzez przyjęcie pełnej zgodności z klauzulami socjalnymi, ze szczególnym uwzględnieniem prawa pracy i umów o pracę, jako punktu odniesienia przy przyznawaniu pomocy.

1.9 Komisja powinna wyjaśnić zastosowanie „ekologicznego” składnika płatności bezpośrednich, przedstawiając ocenę końcową konsekwencji tej propozycji dla obecnych programów ochrony środowiska w ramach drugiego filaru. EKES zachęca Komisję do uwzględnienia ewentualnych alternatywnych rozwiązań. Można by zaproponować uzależnienie wypłacenia

„ekologicznego” składnika płatności bezpośrednich od obowiązkowego udziału w określonych działaniach rolno-środowiskowych mogących skutecznie wpłynąć na dany obszar – pod warunkiem, że zachęty finansowe w pełni pokryją wyższe koszty, a procedury biurokratyczne będą ograniczone do minimum. W związku z tym Komisja powinna sporządzić listę odpowiednich środków, spośród których rolnicy mogliby wybrać te, które najbardziej pasują do specyfiki ich sytuacji. Realizacja tych środków powinna być koordynowana na szczeblu regionalnym, tak by wywierać pozytywny wpływ na dochody.

1.10 EKES uważa, że nie można przeprowadzić skutecznej reformy WPR po 2013 r. bez jasnych informacji na temat decyzji podjętych w sprawie wielkości i składu budżetu UE. Jest jednak zdania, że należy zagwarantować przynajmniej potwierdzenie wielkości budżetu zarezerwowanego już przez UE na WPR.

1.11 EKES zwraca uwagę, że dalsze otwieranie unijnych rynków rolnych doprowadzi do jeszcze silniejszej presji konkurencyjnej oraz do tego, że ceny producentów będą w jeszcze większym stopniu uzależnione od wahań na rynkach międzynarodowych. Wyraża obawę, że przy pomocy obecnych instrumentów nie uda się zagwarantować dostatecznej stabilizacji rynku. Trzeba to uwzględnić w najbliższej reformie nie tylko w kontekście nowej struktury płatności bezpośrednich, ale i zmiany instrumentów służących stabilizacji rynków.

## 2. Streszczenie komunikatu

### 2.1 Cele wspólnej polityki rolnej (WPR)

2.1.1 Według Komisji Europejskiej WPR po 2013 r. powinna przyczynić się do osiągnięcia następujących celów<sup>(3)</sup>:

- opłacalnej produkcji żywności;
- zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działań w dziedzinie klimatu;
- zachowania równowagi terytorialnej oraz zróżnicowania regionów wiejskich.

### 2.2 Instrumenty przyszłej WPR

2.2.1 Komisja jest zdania, że płatności bezpośrednie niezwiązane z wielkością produkcji pozostają głównym instrumentem wsparcia rolnictwa europejskiego (podstawowa płatność bezpośrednia niezwiązana z wielkością produkcji przysługuje w takiej samej wysokości wszystkim producentom danego regionu lub państwa członkowskiego). Aby stały się one bardziej skuteczne

<sup>(3)</sup> Komisja Europejska, komunikat prasowy IP/10/1527 z 18 listopada 2010 r.

i sprawiedliwe, przewiduje się przejście od płatności historycznych do stałej i jednolitej płatności na obszar (płatności podstawowej). Niemniej fakt, że warunki gospodarcze i naturalne działalności rolników różnią się w zależności od regionu UE, wymaga sprawiedliwego podziału płatności bezpośrednich. Płatność ta będzie się opierać na uprawnieniach, które mogą być przekazywane i które są aktywowane przez dopasowanie do kwalifikowalnego obszaru rolnego. Będzie ona uzależniona od przestrzegania wymogów wzajemnej zgodności, które muszą zostać uproszczone i uzupełnione o cele ramowej dyrektywy wodnej. Komitet proponuje zastanowienie się nad wprowadzeniem maksymalnego pułapu pomocy na gospodarstwo („ograniczenie”), którego skutki mogłyby zostać złagodzone w zależności od poziomu zatrudnienia.

2.2.2 Komisja uważa, że WPR po 2013 r. powinna przewidywać dwa inne rodzaje płatności bezpośrednich przyznawanych w celu promowania bardziej ekologicznego rolnictwa („ekologiczny” składnik płatności bezpośrednich): 1) płatność na hektar stosowaną w całej UE, przyznawaną w zamian za przyjęcie przez rolników zobowiązań rolno-środowiskowych, które wykraczałyby poza podstawową zasadę wzajemnej zgodności (np. trwałe użytki zielone, płodozmian i ekologiczne odłogowanie), 2) dodatkową płatność na obszar przyznawaną rolnikom działającym na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i/lub obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, która stanowiłaby uzupełnienie wsparcia udzielanego w ramach drugiego filaru WPR.

2.2.3 Przewiduje się pewne wyjątki od oddzielenia płatności od wielkości produkcji. Dla niektórych regionów i konkretnych rodzajów produkcji przewiduje się możliwość przyznania płatności powiązanych z wielkością produkcji w ramach konkretnych limitów finansowych. Dla rolników prowadzących małe gospodarstwa przewiduje się konkretny, uproszczony system pomocy w celu uniknięcia utraty miejsc pracy na obszarach wiejskich. W odpowiedzi na krytykę ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącą mechanizmów funkcjonowania płatności bezpośrednich proponuje się ukierunkowanie wsparcia wyłącznie na czynnych zawodowo rolników.

2.2.4 Komisja uważa, że konieczne jest utrzymanie niektórych środków wspierania rynku. Instrumenty te powinny być możliwe do uruchomienia w czasie kryzysu jako sposób przeciwdziałania sytuacjom awaryjnym. Komisja proponuje zwłaszcza przedłużenie okresu działania, zastosowanie klauzuli ochronnej i prywatnego składowania do innych produktów, a wreszcie – poprawę kontroli. W tym kontekście Komisja zapowiada przedstawienie propozycji dotyczących ustabilizowania rynku mleka i podkreśla potrzebę zastanowienia się nad przyszłością sektora cukru. W ramach WPR po 2013 r. przewidziane zostanie ponadto przyjęcie konkretnych działań dotyczących funkcjonowania łańcucha dostaw żywności i zwiększenia siły nabywczej rolników.

2.2.5 Zdaniem Komisji całościowa struktura WPR będzie się nadal opierać na dwóch filarach. Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich będzie musiało być bardziej ukierunkowane na konkurencyjność, innowację, przeciwdziałanie zmianie klimatu

i ochronę środowiska zgodnie ze strategią „Europa 2020”. W związku z tym w ramach drugiego filaru przewiduje się wprowadzenie instrumentów mających na celu zarządzanie ryzykiem, które państwa członkowskie będą mogły wykorzystać do zagwarantowania stabilizacji produkcji i dochodów rolnych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES podkreśla, że Komisja uwzględni w komunikacie następujące spostrzeżenia przedstawione w jego wcześniejszych opiniach<sup>(4)</sup>:

- potrzebę sprawiedliwego podziału środków między państwa członkowskie;
- potrzebę wyeliminowania historycznego okresu referencyjnego służącego do ustalania jednolitych płatności;
- wprowadzenie „ekologicznego” składnika jednolitej płatności w celu sprostania nowym wyzwaniom, związanym zwłaszcza ze zmianą klimatu, energią odnawialną, gospodarką zasobami wodnymi i utratą różnorodności biologicznej<sup>(5)</sup>, a także większego uzależnienia przydzielanej pomocy od dóbr i usług dostarczanych przez rolnika wspólnocie, za które nie dostaje on zazwyczaj wynagrodzenia na rynku, i zrekompensowania wyższych kosztów rolnikom działającym na obszarach charakteryzujących się niekorzystnymi warunkami klimatycznymi i naturalnymi;
- potrzebę zarezerwowania płatności bezpośrednich wyłącznie dla czynnych zawodowo rolników z zastosowaniem procedur uwzględniających istniejące zatrudnienie, a także miejsca pracy powstałe w każdym gospodarstwie rolnym, biorąc przede wszystkim pod uwagę intensywność pracy (wykonywanej zarówno za wynagrodzeniem, jak i bez wynagrodzenia, w tym pracy w sektorze rolnictwa i leśnictwa powierzonej wykonawcom).

3.2 W swej opinii NAT/449 w sprawie reformy WPR w 2013 r. „Komitet wzywa Komisję, Radę i Parlament Europejski, by najpierw jasno i jednoznacznie określiły cel WPR, a następnie przedstawiły pakiet instrumentów konieczny do jego realizacji oraz zapotrzebowanie finansowe”. EKES podkreśla, że w swym komunikacie Komisja nie podążyła tym samym tokiem rozumowania. Zwraca się zatem do Komisji, aby lepiej wyjaśniła powiązania między celami, instrumentami i środkami finansowymi w ramach WPR po 2013 r.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 5.6.11).

<sup>(5)</sup> Decyzja Rady z dnia 19 stycznia 2009 r. zmieniająca decyzję 2006/144/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla rozwoju obszarów wiejskich (okres programowania 2007–2013) (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 112).

### 3.3 Cele

3.3.1 W opinii NAT/449 EKES przypomniał, że „celem wspólnej polityki rolnej po 2013 r. [...] musi być europejski model rolnictwa, który powinien opierać się na zasadach niezależności żywnościowej, zrównoważonego rozwoju oraz na rzeczywistych potrzebach rolników i konsumentów”. EKES pragnie podkreślić główne cele, na których powinna się opierać WPR:

- wkład w bezpieczeństwo żywnościowe z ilościowego i jakościowego punktu widzenia na szczeblu europejskim i światowym<sup>(6)</sup>;
- wkład w stabilizację rynków<sup>(7)</sup>, zwłaszcza poprzez ograniczenie wahań cen produktów rolnych;
- wsparcie dochodów rolników europejskich, które są niższe od dochodów pracowników w innych sektorach gospodarki europejskiej<sup>(8)</sup>;
- wkład w tworzenie systemu zasad handlowych, które umożliwiają ochronę europejskiego modelu rolno-spożywczego i zapobieżenie zakłóceniom konkurencji;
- umożliwienie rolnikom odzyskania władzy rynkowej w stosunku do podmiotów handlowych, a zwłaszcza dużych sieci handlu detalicznego<sup>(9)</sup>;
- propagowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów, ochrony siedlisk naturalnych i różnorodności biologicznej poprzez aktywniejsze przeciwdziałanie zmianie klimatu<sup>(10)</sup>, w którym coraz ważniejszą rolę odgrywa rolnictwo i leśnictwo;
- wsparcie produkcji i wprowadzania do obrotu wysokiej jakości produktów lokalnych na obszarach wiejskich poprzez rozpowszechnianie alternatywnych metod dystrybucji<sup>(11)</sup>;
- stworzenie warunków prawnych na rzecz zarządzania przez rolników krótkimi i przejrzystymi łańcuchami dostaw żywności;

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 66, punkt 2.3).

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 5.2) i opinia EKES-u w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60, punkt 7.4.2).

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 3.7).

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie poprawy funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 145, punkt 3.6).

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 4.7).

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 5.5.15).

— promowanie – poprzez odniesienie do strategii „Europa 2020” – edukacji i innowacji (rozwój inteligentny), większego zastosowania energii ze źródeł odnawialnych (rozwój zrównoważony) oraz wzmacniania potencjału zatrudnienia na obszarach wiejskich (rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu) przy jednoczesnym zastosowaniu sprawdzonych rozwiązań w zakresie zatrudnienia, umów i sezonowej pracy na roli w Europie i poza nią.

3.3.2 Kwestia bezpieczeństwa żywnościowego po przystępnej cenie jest nadal pierwszoplanowym celem rolnictwa w UE w kontekście presji demograficznej i wzrostu konsumpcji na świecie, na które będzie trzeba znaleźć odpowiedź polityczną i strategiczną w zakresie globalnego rozwoju i bezpieczeństwa żywności.

3.3.3 EKES uważa, że rolnicy są zainteresowani tym, by „sprzedaż produktów na rynku oraz wynagrodzenie za świadczenia na rzecz społeczeństwa, które wypełniają w ramach europejskiego modelu rolnictwa” przynosiły „im godziwy dochód”<sup>(12)</sup>. WPR nie może zatem ograniczać się do podziału środków finansowych. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o wyjaśnienie, w jaki sposób w ramach nowej WPR planuje się rozwiązać problem stabilności rynków, proponując zwłaszcza rozwiązanie problemu cen i dochodów rolników.

3.3.4 Europejska polityka rolna i polityka rozwoju obszarów wiejskich powinny mieć na celu innowację i konkurencyjność. EKES uważa, że rozwój obszarów wiejskich i polityka leśna UE muszą się w większym stopniu przyczynić do ochrony różnorodności biologicznej, pochłaniania dwutlenku węgla, produkcji i oszczędności energii, wytwarzania i promowania produktów żywnościowych, a także zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Rozwój obszarów wiejskich może się przyczynić do powstawania nowych przedsiębiorstw i do wzrostu zatrudnienia na obszarach wiejskich, sprzyjając zróżnicowaniu możliwości uzyskiwania dochodów w rolnictwie. Konieczne jest wreszcie przypomnienie, że przetwarzanie produktów żywnościowych jest jedną z głównych dziedzin działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. W związku z tym w ramach rozwoju obszarów wiejskich należy wspierać przedsiębiorstwa rolno-spożywcze na obszarach wiejskich, które wspólnie z rolnikami prowadzą prace badawczo-rozwojowe i szkolenia, wprowadzają innowacje i promują eksport, a także biorą udział w inicjatywach współpracy między przedsiębiorstwami (na przykład spółki joint venture) w celu zwiększenia swej konkurencyjności na rynku.

3.3.5 EKES przypomina, że chociaż wahania cen na rynkach rolnych stanowią typowy problem tego sektora, to w ostatnich latach uległy one znacznemu nasileniu z powodu różnych czynników, w tym ekstremalnych warunków pogodowych, cen energii, spekulacji i wzrostu zapotrzebowania na żywność na całym świecie w związku ze wzrostem liczby ludności. W związku z tym EKES przypomina, że po okresie znacznego wzrostu w latach 2006–2008, a następnie dużego spadku,

<sup>(12)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 5.3).

w ostatnich miesiącach ceny produktów rolnych zaczęły ponownie rosnać. Uważa, że te ekstremalne wahania cen produktów rolnych wywołują negatywne konsekwencje zarówno dla producentów, jak i konsumentów. Ponadto Komitet wyraża zaniepokojenie, że również na terenie Unii Europejskiej inwestorzy niezwiązani z rolnictwem coraz częściej próbują dokonywać zakupu ziemi dla celów inwestycyjnych i spekulacyjnych, co z pewnością nie może być zgodne z duchem europejskiego modelu rolnictwa.

3.3.6 W ramach nowej WPR trzeba wspierać osiedlanie się nowych mieszkańców, przyciągając zwłaszcza ludzi młodych do tego sektora, tak by rolnictwu europejskiemu zagwarantować przyszłość. Wymiana pokoleń w rolnictwie jest niezbędna, zważywszy, że zaledwie 7 % rolników europejskich nie przekroczyło jeszcze 35 roku życia, a w niektórych państwach członkowskich sytuacja jest jeszcze bardziej krytyczna. Obecnie w UE-27 jeden na trzech rolników ma powyżej 65 lat, a wielu przejdzie na emeryturę w ciągu następnych kilku lat. W związku z tym WPR musi przyczynić się do prowadzenia polityki o wymiarze europejskim w celu przyciągnięcia nowych rolników na obszary wiejskie w połączeniu z ambitną polityką zatrudnienia w sektorze rolnym opartą na synergii.

#### 3.4 Instrumenty

3.4.1 EKES podkreśla znaczenie płatności bezpośrednich w ramach WPR dla utrzymania europejskiego modelu rolnictwa. Płatności bezpośrednie stanowią w istocie wsparcie dla rolników europejskich, którzy oferują dobra i usługi publiczne o dużej wartości dla ogółu społeczeństwa, lecz nie są odpowiednio wynagradzani przez ceny kształtujące się na rynkach rolno-spożywczych.

3.4.2 Niezbędne jest uproszczenie sposobów funkcjonowania instrumentów nowej WPR, a zwłaszcza płatności jednolitej. EKES zgadza się z potrzebą uproszczenia zobowiązań związanych z zasadą wzajemnej zgodności, co wymagać będzie usprawnienia systemu kontroli i powiązanych z nim procedur zmniejszenia płatności. Podkreśla, że sposoby korzystania z „ekologicznego” składnika płatności bezpośrednich powinny ułatwić dostęp przedsiębiorstw do wsparcia w ramach WPR. W związku z tym, a także w kontekście możliwego rozszerzenia zasady wzajemnej zgodności (np. dyrektywa wodna), EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie starannej oceny oddziaływania tego postanowienia i wskazanie procedur wdrażania, które nie powodowałyby dodatkowych komplikacji dla rolników.

3.4.3 EKES popiera zasadę, zgodnie z którą płatności podstawowe różnicowane na szczeblu regionalnym muszą być powiązane z określonymi wynikami w zakresie ochrony środowiska. Trwające już dyskusje świadczą o tym, że trudne może okazać się odróżnienie kwestii ochrony środowiska w ramach pierwszego filaru („ekologiczny” składnik płatności bezpośrednich) od środków rolno-środowiskowych w ramach drugiego filaru.

3.4.4 EKES zgadza się z wprowadzeniem nowego kryterium określania wielkości płatności bezpośrednich. W związku z tym proponuje, by zastanowiono się nad obszarem odniesienia w celu ustalenia podstawowego składnika płatności bezpośredniej (europejskiej, krajowej lub regionalnej). Proponuje ponadto rozważenie możliwości uzależnienia składnika płatności bezpośrednich od poziomu wykorzystania siły roboczej i przyjęcia innych sprawdzonych rozwiązań na rzecz konkurencyjności, pracy i innowacji.

3.4.5 EKES popiera decyzję o wprowadzeniu prostego programu wsparcia skierowanego szczególnie do rolników prowadzących małe gospodarstwa. Dlatego też wnosi, by Komisja wyjaśniła kryteria, które zostaną przyjęte w celu identyfikacji rolników prowadzących małe gospodarstwa. Zachęca zwłaszcza do uwzględnienia szczególnych różnic strukturalnych charakteryzujących rolnictwo w różnych państwach członkowskich.

3.4.6 EKES zastanawia się nad konsekwencjami procesu dostosowania obecnych instrumentów rynkowych (cen gwarantowanych, ceł, dotacji eksportowych, przechowywania publicznego, kwot, odlogowania itp.). W związku z tym podkreśla, że same sieci bezpieczeństwa nie są w stanie zapewnić stabilizacji rynków produktów rolnych, a zwłaszcza rozwiązać problemów w sektorze mleczarskim<sup>(13)</sup>. Uważa, że dla wzmocnienia pozycji producentów rolnych w łańcuchu tworzenia wartości, a także dla przeciwdziałania niestabilności cen i zbyt silnej pozycji rynkowej dużych sieci detalicznych w ramach WPR po 2013 r. należy przyjąć konkretne instrumenty koncentracji podaży i poprawy stosunków handlowych, którymi zarządzałyby bezpośrednio producenci rolni lub ich przedstawiciele, wykorzystując środki i instrumenty już sprawdzone w niektórych wspólnych organizacjach rynkowych.

3.4.7 EKES zachęca do rozwinięcia działań przewidzianych w ramach WPR mających na celu docenienie i promowanie wysokiej jakości lokalnych produktów rolno-spożywczych na poziomie rynku europejskiego i krajów trzecich, również po to, by poprawić funkcjonowanie sektora rolno-spożywczego, lepiej zapoznać się z różnorodnymi produktami spożywczymi wytwarzanymi w UE, a także zaspokoić potrzeby konsumentów i otworzyć nowe rynki na zagranicę. W związku z tym EKES jest zainteresowany wprowadzeniem pozytywnych wzorców w zakresie znakowania produktów rolnych między innymi po to, by zaspokoić rosnące zapotrzebowanie ogółu społeczeństwa na informacje i przejrzystość.

3.4.8 EKES przypomina, że w UE jest ponad 40 mln osób ubogich, które nie mają wystarczającej ilości pożywienia. W związku z tym zwraca się do Komisji o rozwinięcie w ramach WPR działań na rzecz dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najuboższych w UE.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60, punkty 7.4.13– 7.4.15) i opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkt 5.5.9).

3.4.9 Rozwój obszarów wiejskich może się przyczynić do zaspokojenia potrzeb branż i obszarów wiejskich. EKES uważa, że trzeba zachować obecną strukturę WPR przewidującą podział na dwa filary, wspierając reorganizację środków realizowanych w ramach każdego z tych filarów i większą komplementarność propagowanych działań<sup>(14)</sup>.

3.4.10 Zgodnie z „europejskim modelem rolnictwa” istotne zadanie WPR polega na utrzymaniu produkcji rolnej na całym obszarze UE. EKES podkreśla w tym kontekście szczególne znaczenie środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz obszarów w niekorzystnej sytuacji. Sprawdzone środki, zwłaszcza np. dopłaty wyrównawcze ze względu na niekorzystne warunki naturalne lub klimatyczne, należy zdecydowanie kontynuować, aby zapewnić jak największą ciągłość.

### 3.5 Budżet UE i środki finansowe na WPR

3.5.1 Zdaniem EKES-u cele, jakie współczesne społeczeństwo przypisuje rolnictwu europejskiemu, są niezmiernie ambitne i trudne do realizacji. Wymagają one w przyszłości stałej realizacji WPR, która byłaby skuteczna pod względem instrumentów służących osiągnięciu założonych celów oraz pod względem systemów wdrażania, a także odpowiednio finansowana<sup>(15)</sup>. Niezbędne jest ponadto włączenie WPR do wszystkich innych obszarów polityki wspólnotowej (przedsiębiorczości, działania na rzecz klimatu, polityki międzysektorowej, gospodarki, finansów i podatków, zatrudnienia i praw społecznych, energii i zasobów naturalnych, ochrony środowiska, konsumentów i zdrowia, stosunków zewnętrznych i spraw zagranicznych, regionów i rozwoju lokalnego, nauki i technologii).

3.5.2 Zdaniem EKES-u w dyskusji na temat WPR do 2020 r. należy uwzględnić fakt, że jeżeli chodzi o perspektywy finansowe, w związku z niedostosowaniem budżetu, trudno będzie osiągnąć cele wytyczone w komunikacie w odniesieniu do przyszłej WPR i obronić europejski model rolnictwa.

3.5.3 EKES uważa, że reforma WPR po 2013 r. jest okazją do dyskusji na temat redystrybucji środków finansowych zarówno w ramach pierwszego, jak i drugiego filaru. Konieczne jest zwłaszcza rozwiązanie problemu nierównego podziału środków WPR na szczeblu krajowym, który jest krzywdzący szczególnie dla nowych państw członkowskich. W związku z tym wyeliminowanie historycznego okresu referencyjnego wymaga nowego kryterium wyznaczania maksymalnego krajowego pułapu płatności bezpośrednich przyznanego każdemu z krajów. EKES apeluje zatem, by w duchu pragmatyzmu i uwzględniając odmienną sytuację w różnych państwach członkowskich oprócz kryterium krajowych użytków rolnych uwzględniono również inne kryteria. Do podkreślenia wkładu

rolnictwa w rozwój terytorialny może się zwłaszcza przyczynić przyjęcie kryteriów kosztu życia, zatrudnienia, wartości dodanej, a także różnic w warunkach agroklimatycznych i w kosztach produkcji<sup>(16)</sup>.

3.5.4 EKES popiera decyzję Komisji, by nie wprowadzać form współfinansowania krajowego w przypadku działań w ramach drugiego filaru. Jeżeli chodzi o drugi filar, uważa, że należy potwierdzić współfinansowanie krajowe na realizację działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Jest ponadto zdania, że trzeba wspierać rozważania na temat dotychczasowych decyzji w sprawie wielkości współfinansowania rozwoju obszarów wiejskich na poziomie krajowym, by uwzględnić trudności budżetowe wielu państw członkowskich i rozpoznać lepsze wydatkowanie środków na inwestycje na szczeblu krajowym<sup>(17)</sup>.

## 4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES zachęca do rozważań na temat możliwości przeglądu przepisów wspólnotowych dotyczących konkurencji w sektorze rolno-spożywczym w celu poprawienia mechanizmów funkcjonowania sektora rolno-spożywczego i zrównoważenia pozycji rynkowej podmiotów łańcucha dostaw żywności, zwłaszcza w odniesieniu do sieci handlu detalicznego.

4.2 EKES popiera rozwój instrumentów zarządzania ryzykiem uruchomionych w ramach WPR. Uważa, że powinny się one przyczynić do zmniejszenia wahań dochodów i niestabilności rynków. Rozwój instrumentów ubezpieczeniowych i tworzenie funduszy wspólnego inwestowania powinny pomóc rolnikom w stawieniu czoła zagrożeniom dla zdrowia i klimatu, które mają wzrosnąć w niedalekiej przyszłości. Przypominając poważny kryzys, który dotknął światowe instytucje finansowe, EKES zwraca się do Komisji o jak najszybsze wyjaśnienie procedur operacyjnych, które zostaną przyjęte w celu zastosowania tych instrumentów. Wyraża ponadto wątpliwości co do słuszności włączenia działań podejmowanych w ramach zarządzania ryzykiem do drugiego filaru, podkreślając, że obowiązek współfinansowania krajowego może zniechęcić państwa członkowskie do stosowania tych nowych instrumentów.

4.3 EKES uważnie śledzi propozycję Komisji dotyczącą wsparcia nowych kanałów dystrybucji w celu optymalnego wykorzystania zasobów lokalnych poprzez działania służące rozpowszechnieniu i wzmocnieniu praktyk sprzedaży bezpośredniej oraz rynków lokalnych podejmowane w ramach drugiego filaru. EKES uważa, że te alternatywne praktyki handlowe należy wspierać również poprzez sporządzenie wspólnotowych ram prawnych ad hoc.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 66, punkt 4.3).

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 66, punkt 2.5).

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy WPR w 2013 r. (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, punkty 5.7.4, 5.8.4 i 5.8.5).

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60, punkt 7.6.11).

4.4 EKES ma nadzieję, że wznowione zostaną negocjacje WTO, a ich wynik będzie pozytywny, i jednocześnie przypomina efekt dalszego otwarcia rynków rolnych, jaki umowy handlowe, zwłaszcza z Mercosurem, mogą przynieść dla skutecznego funkcjonowania WPR<sup>(18)</sup>. W tym względzie EKES pragnie podkreślić, że doprowadzi to do zaostrzenia konkurencji i wahań cen produktów rolnych na rynkach międzynarodowych, co należy uwzględnić w procesie reformowania WPR, dokonując zmiany zarówno instrumentów stabilizacji rynków, jak i formuły instrumentu płatności bezpośrednich. Ponadto handel międzynarodowy może się znacząco przyczynić do poprawy dostępności żywności, zwiększając jej ilość i poszerzając gamę produktów spożywczych na rynku<sup>(19)</sup>. EKES przypomina niekorzystną sytuację, w jakiej znajdują się rolnicy europejscy w porównaniu z rolnikami spoza Europy, jeżeli chodzi o konieczność przestrzegania wspólnotowych norm produkcyjnych. EKES zwraca się o umocnienie systemów

kontroli importu surowców, w ramach których należy przestrzegać wymogów stosowanych w odniesieniu do produktów europejskich, gdyż w przeciwnym razie dojdzie nie tylko do nieuczciwej konkurencji i dumpingu socjalnego, lecz pociągnie to za sobą również poważne konsekwencje dla jakości produkcji rolnej i przetwórstwa spożywczego.

4.5 EKES zachęca Komisję do przyjęcia postanowień służących rozwiązaniu problemu niedostatecznej produkcji wysoko-białkowych roślin pastewnych, który jest typowy dla rolnictwa europejskiego i który ogranicza rozwój niektórych wspólnotowych sektorów produkcji. W związku z tym EKES uważnie śledzi realizację działań przyczyniających się do powstania synergii między programami w zakresie rolnictwa i energetyki a promowaniem produkcji białek roślinnych w Europie.

Bruksela, 16 marca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. (Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60, punkt 7.4.9).

<sup>(19)</sup> COM(2010) 127 wersja ostateczna „Unijne zasady ramowe dotyczące wsparcia krajów rozwijających się w zakresie wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym”.

## ZAŁĄCZNIK

do opinii Komitetu

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

**Punkt 1.5 Skreślić**

*EKES zgadza się z dążeniem do ograniczenia wsparcia WPR wyłącznie do czynnych zawodowo rolników poprzez promowanie europejskiego modelu rolnictwa za pośrednictwem działań należących zarówno do pierwszego, jak i drugiego filaru. Celem wszystkich płatności w ramach pierwszego i drugiego filaru powinno być rozwiązanie problemów społecznych, ekologicznych i gospodarczych. EKES apeluje zatem do Komisji o przedstawienie definicji czynnego zawodowo rolnika, która miałaby zastosowanie na całym terytorium UE. Proponuje, by w definicji czynnego zawodowo rolnika uwzględniono wymóg wytwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, tworzenia dóbr i świadczenia usług publicznych użyteczności społecznej oraz sprzedaży bezpośredniej na rynkach lokalnych.*

**Wynik głosowania**

Za:	74
Przeciw:	125
Wstrzymało się:	29

**Punkt 1.7 Skreślić i zmienić**

*EKES zgadza się z przyjęciem zasady ograniczania płatności, którą trzeba zastosować z uwzględnieniem struktury rolnej danego kraju lub regionu. Proponuje zastosowanie tej zasady poprzez odniesienie do intensywności pracy (wykonywanej zarówno za wynagrodzeniem, jak i bez wynagrodzenia) w danym gospodarstwie wraz z uwzględnieniem pracy rolnika, co zapewni społeczne uzasadnienie wydatkowania środków na funkcjonowanie WPR. Uważa ponadto, że należy wziąć pod uwagę specyfikę gospodarstw rolnych będących wspólną własnością wielu podmiotów lub tworzonych przez spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych, zapewniając płatności wszystkim członkom. EKES nie może zgodzić się na wprowadzenie ograniczeń wsparcia. Wszystkich rolników należy traktować równo, niezależnie od wielkości ich gospodarstwa czy jego formy prawnej. Dlatego też EKES uzna wszelkie ograniczenia wsparcia za sprzeczne z zasadą równego traktowania, gdyż nie można ustanowić obiektywnej podstawy ograniczenia pomocy.*

**Wynik głosowania**

Za:	62
Przeciw:	155
Wstrzymało się:	20