

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Możliwe przekształcenie wspólnej polityki rolnej”**(Opinia rozpoznawcza)**

(2017/C 288/02)

Sprawozdawca: **John BRYAN**

| | |
|---|--|
| Wniosek o konsultację | Komisja, 10.2.2017 |
| Podstawa prawna | Artykuł 302 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza |
| Decyzja Prezydium | 21.2.2017 |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego |
| Data przyjęcia przez sekcję | 17.5.2017 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 1.6.2017 |
| Sesja plenarna nr | 526 |
| Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się) | 229/4/5 |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że wspólna polityka rolna (WPR) jest zasadniczą polityką UE, odpowiedzialną za zapewnienie europejskim obywatelom i sektorowi rolnictwa prawdziwie wspólnej strategii politycznej, która zrealizowała swoje główne cele określone w traktacie rzymskim. Podczas gdy tematem opinii rozpoznawczej jest przekształcenie WPR, EKES przywiązuje wagę do tego, by w interesie zaangażowanych stron dalszy rozwój WPR odbywał się w ostrożny i naturalny sposób. Do dalszego rozwoju WPR trzeba podejść w sposób pozytywny, a budżet WPR musi być wystarczający do stawienia czoła obecnym i nowym wymaganiom wobec gospodarki rolnej i w zakresie kwestii społecznych i środowiskowych.

1.2. Przekształcona WPR musi sprostać potrzebom związanym z nowymi wyzwaniami, przed jakimi stoi Europa, w tym zobowiązaniom UE w ramach celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz zobowiązaniom dotyczącym zmiany klimatu podjętym w ramach 21. Konferencji Stron (COP 21), a także potrzebom związanym z dwustronnymi umowami handlowymi i zmiennością rynku.

1.3. WPR musi silnie wspierać europejski model rolnictwa, który charakteryzują tradycyjne rodzinne gospodarstwa rolne, spółdzielnie i spółki rolnicze, a także korygować znaczne nierówności w dochodach między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz w ramach sektora rolnictwa z udziałem organizacji sektora rolnego.

1.4. Dzięki zapewnianiu zrównoważonych dostaw wysokiej jakości bezpiecznej żywności dla ponad 500 mln obywateli UE oraz faktowi, że eksport o wartości 131 mld EUR stanowi 7,5 % całkowitego eksportu UE, budżet WPR o wysokości 38 % łącznego budżetu UE musi zapewnić zrównoważony stosunek kosztów do korzyści. Przyszłe finansowanie musi być wystarczające do zaspokojenia dodatkowych potrzeb finansowych wynikających z Brexitu oraz do sprostania presji na dochody gospodarstw i rosnącemu zapotrzebowaniu na dobra publiczne.

1.5. EKES popiera utrzymanie dwufilarowej struktury WPR, czyli płatności bezpośrednio w filarze 1, które muszą wspierać dochody rolników i finansować środki zarządzania rynkiem oraz zwiększone dostarczanie dóbr publicznych, jak również płatności na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w filarze 2, które powinny być ukierunkowane na programy gospodarcze, środowiskowe i społeczne zgodne z celami określonymi w deklaracji Cork 2.0 z myślą o wspieraniu regionów i sektorów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, a także zapewniać ukierunkowane podejście do dostarczania dóbr publicznych.

1.6. Cenny wkład, jaki rolnictwo wnosi na rzecz środowiska, jest niedoceniany. Trzeba uwzględnić, chronić i wzmacniać – w ramach zarówno pierwszego, jak i drugiego filaru WPR – pochłaniacze dwutlenku węgla w ramach użytków zielonych, leśnictwa, torfowisk i żywopłotów.

1.7. Trzeba wdrożyć solidne ukierunkowane programy skupiające się na młodych rolnikach, zwłaszcza kobietach, i na kwestiach związanych z przechodzeniem na emeryturę, aby zająć się ważną kwestią wymiany pokoleń. Ponadto należy przyjąć programy mające na celu ogólne zwiększenie roli kobiet w rolnictwie.

1.8. Uproszczenie powinno być kluczowym elementem przekształconej WPR. Należy przy tym wykorzystać nowoczesną technologię, by zrationalizować i zmniejszyć stale rosnące obciążenia biurokratyczne dla rolników. Należy wprowadzić zmiany w procesie audytu/kontroli, obejmujące model korekt po zakończeniu kontroli, system „żółtej kartki”, ograniczone wymogi co do wzajemnej zgodności i większy zakres tolerancji. Wszystkie te zmiany powinny skupiać się na uproszczeniu i lepszej realizacji płatności.

1.9. Przekształcona WPR powinna zachować zasadę preferencji wspólnotowej i zrównoważonej terytorialnie suwerenności żywnościowej odnośnie do żywności unijnej dla obywateli UE. We wszelkich dwustronnych czy wielostronnych porozumieniach handlowych trzeba podkreślić potencjał rolnictwa, nie poświęcając tego sektora, aby uzyskać korzyści w innych dziedzinach. Cała żywność przywożona do UE musi – oprócz przestrzegania zasady zgodności – w pełni spełniać normy UE dotyczące warunków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS), warunków pracy i ochrony środowiska.

1.10. Trzeba wzmocnić pozycję rolnika w łańcuchu dostaw żywności. Należy przyjąć i wdrożyć pozytywne zalecenia Grupy Zadaniowej UE ds. Rynków Rolnych. Kluczowe znaczenie ma dalsze, jeszcze intensywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami, spółdzielniami i organizacjami producentów, zwłaszcza małymi. Należy zwłaszcza położyć szczególny nacisk na sektory i regiony o słabo rozwiniętej współpracy.

1.11. Zarówno silny pierwszy, jak i drugi filar WPR ma podstawowe znaczenie dla przekształconej WPR z elastycznymi programami rozwoju obszarów wiejskich dostępnymi we wszystkich państwach członkowskich, w tym na obszarach o szczególnych ograniczeniach naturalnych, i ukierunkowanymi na regiony i sektory znajdujące się w niekorzystnej sytuacji.

1.12. Konieczne jest dalsze ujednoczenie wielkości pomocy bezpośredniej wypłacanej rolnikom w poszczególnych państwach członkowskich, by stworzyć równe warunki działania dla rolników we wszystkich państwach członkowskich i zapewnić harmonijny rozwój obszarów wiejskich w całej UE.

2. Wprowadzenie

2.1. Rolnictwo jest najbardziej zintegrowanym sektorem gospodarki w UE. Jest to jedyny duży sektor gospodarki, dla którego istnieje wspólna polityka, finansowana centralnie z budżetu UE. Rolnictwo i sektor rolno-spożywczy to niezwykle ważny pracodawca w gospodarce, z 11 mln rolników, 22 mln pracowników rolnych oraz dalszymi 22 mln powiązanych miejsc pracy w przetwórstwie spożywczym, detalicznej sprzedaży żywności i usługach⁽¹⁾. Wiele takich miejsc pracy znajduje się w biedniejszych regionach wiejskich. Rolnictwo przyczynia się do istnienia działalności gospodarczej we wszystkich państwach członkowskich i we wszystkich regionach. W ciągu ostatnich 10 lat wartość eksportu produktów rolno-spożywczych i napojów z UE rosła średnio o 8 % rocznie, osiągając 131 mld EUR w 2016 r.⁽²⁾

2.2. WPR jest kluczową polityką UE zapewniającą zrównoważone dostawy bezpiecznej żywności wysokiej jakości po przystępnych cenach dla 500 mln obywateli UE. WPR musi też a) zapewniać dochody w rozsądnej wysokości dla rolników w UE i b) przyczyniać się do rozwoju społecznego, ekologicznego i gospodarczego na obszarach wiejskich. Rolnicy i leśnicy zagospodarowują ponad 82 % powierzchni lądowej UE⁽³⁾, przez co stanowią zasadniczy element zrównoważonej gospodarki rolnej, którą musi posiadać wielofunkcyjny charakter.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, „EU Agriculture spending focused on results”, wrzesień 2015 r.

⁽²⁾ Komisja Europejska – nota faktograficzna dotycząca statystyki handlu artykułami rolno-spożywczymi, Extra UE-28.

⁽³⁾ Eurostat, „Land cover, land use and landscape”, 2016.

2.3. WPR wyposażona w budżet w wysokości 59 mld EUR zapewnia istotne wsparcie dla rolników i ich przedsiębiorstw poprzez płatności bezpośrednie, środki wspierania rynku i programy rozwoju obszarów wiejskich. Należy jednak zauważyć, że wsparcie w ramach WPR związane jest z dostarczaniem dóbr publicznych i spełnianiem wyższych norm europejskich. Te płatności bezpośrednie z pierwszego filaru związane z działaniami z zakresu wzajemnej zgodności i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, norm zdrowia i dobrostanu zwierząt i roślin, a także kontrole środowiskowe są mianowicie niezbędne, by pomóc rolnikom ustabilizować dochody i radzić sobie ze zmiennością rynku. Obecnie 30 % płatności bezpośrednich jest powiązanych z wymogami w zakresie zazieleniania, koncentrującymi się na jakości gleby, różnorodności biologicznej i pochłanianiu dwutlenku węgla. W dalszym jednak ciągu występują problemy środowiskowe oraz socjalne, które trzeba rozwiązać. Środki rynkowe zostały poważnie ograniczone w ramach ostatniej reformy WPR, ale są nadal ważne, zwłaszcza w sytuacjach kryzysu rynkowego. Potrzebne są nowe środki, by stawiać czoła zmienności. Współfinansowany program rozwoju obszarów wiejskich to istotny fundusz w ramach drugiego filaru na potrzeby programów gospodarczych, środowiskowych i społecznych realizowanych zarówno na szczeblu poszczególnych gospodarstw rolnych, jak i na całych obszarach wiejskich.

2.4. W ciągu ostatnich sześciu dziesięcioleci WPR, mimo swych wad, przynosiła istotne korzyści obywatelom, producentom, konsumentom, podatnikom i całemu społeczeństwu UE. Jednakże na niektórych obszarach pojawiły się problemy związane z różnorodnością biologiczną, środowiskiem i krajobrazami, które trzeba rozwiązać. WPR wykazała się elastycznością i zdolnością dostosowania się do wymogów czasów. Wyjątkowa struktura pierwszego i drugiego filaru WPR umożliwiła zmianę polityki i skoncentrowanie się na innych celach, przy zachowaniu jej ogólnego celu, jakim jest promowanie europejskiego modelu rolnictwa i rolnictwa rodzinnego.

2.5. Płatności rekompensacyjne w ramach WPR uległy ogromnym przemianom na przestrzeni lat, od wsparcia głównie rynkowego i cenowego do wsparcia niezwiązanego z wielkością produkcji obejmującego istotny element środowiskowy. Filar 2 został wprowadzony w celu wspierania podatnych na zagrożenia regionów i sektorów. Zapewnia on umieszczenie w centrum unijnej polityki rolnej inteligentnego i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Rolnictwu niezbędna jest zintegrowana polityka rozwoju obszarów wiejskich.

2.6. Produkcja rolna i rolnictwo w ramach pozytywnie przekształconej, unowocześnionej i uproszczonej WPR ma do odegrania istotną rolę w realizacji europejskich celów dotyczących zrównoważonego rozwoju, środowiska i przyrody, konkurencyjności, inwestycji, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

2.7. Przekształcona WPR musi zachować pozytywne aspekty dotychczasowej polityki i obejmować nowe rozwiązania pozwalające radzić sobie z nowymi wyzwaniami, w tym takimi jak oczekiwania społeczne dotyczące dostarczania dóbr publicznych, zobowiązania UE w ramach celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, zobowiązania w dziedzinie zmiany klimatu podjęte w ramach COP 21, dwustronne umowy handlowe oraz niestabilność rynku. Przekształcona WPR musi także zapewnić właściwą równowagę między potrzebami konsumentów, podatników i producentów.

2.8. W ramach przekształconej WPR UE musi nadal zdecydowanie wspierać europejski model rolnictwa i zrównoważone rodzinne gospodarstwa rolne w przeciwieństwie do przemysłowego modelu produkcji rolnej rozwijanego w innych obszarach świata, np. w Mercosurze, w Stanach Zjednoczonych i Oceanii. Szczególną uwagę należy zwrócić na małe i średnie gospodarstwa. Jeśli chodzi o bezpieczeństwo żywności, europejscy rolnicy działają zgodnie z zasadą ostrożności, co stawia ich w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w światowym handlu towarami rolnymi i żywnością w porównaniu z rolnikami z Ameryki Północnej czy Południowej, Oceanii i innych obszarów, którzy wykorzystują substancje zakazane w UE, takie jak hormony i substancje o działaniu β -agonistycznym.

2.9. Europejski model rolnictwa jest umową społeczną między rolnikami a społeczeństwem UE, zgodnie z którą rolnicy w sposób zrównoważony produkują wysokiej jakości żywność oraz wytwarzają inne dobra publiczne, zapewniając ochronę środowiska i zarządzanie krajobrazem. W zamian za to WPR powinna zapewnić wsparcie dla dalszego istnienia rodzinnych gospodarstw rolnych, spółdzielni i firm o zrównoważonych modelach działalności rolniczej oraz obszarów wiejskich. Model ten, jako dostawca zróżnicowanej, zdrowej, bezpiecznej, przystępnej cenowo żywności wysokiej jakości, zapewnił europejskiemu społeczeństwu dobra o ogromnej wartości, przyczyniając się do równowagi terytorialnej, zachowując obszary wiejskie i pomagając chronić środowisko i krajobraz.

2.10. Ponadto UE musi dołożyć więcej starań, aby zadbać o odpowiednie zrozumienie i wspieranie WPR i związanych z nią korzyści przez rolników i obywateli UE.

3. Wyzwania stojące przed rolnictwem i WPR

Dochody z działalności rolniczej

3.1. Przez ostatnie 60 lat WPR dobrze służyła Europie i obywatelom UE, przynosząc sektorowi rolnemu znaczne korzyści, a podatnikom dobre wykorzystanie środków finansowych. Jednak w wielu krajach UE istnieją coraz większe widoczne nierówności dochodów między obszarami wiejskimi i miejskimi, a także w ramach sektora rolnictwa. Dochody gospodarstw rolnych są w większości państw członkowskich niewystarczające i znacznie niższe niż średnia krajowa lub regionalna. Ceny produktów rolnych nie rosły wraz ze wzrostem inflacji i cen nakładów takich jak nawozy i energia. W ostatnich latach wahania cen spowodowały, że gospodarstwa rolne miały problemy z dochodami.

Inwestycje na obszarach wiejskich

3.2. Obecna polityka rozwoju obszarów wiejskich z jej zróżnicowanymi elastycznymi instrumentami okazała się mieć zasadnicze znaczenie dla wspierania obszarów wiejskich, a zwłaszcza obszarów z ograniczeniami naturalnymi. Solidny plan rozwoju obszarów wiejskich określony w deklaracji Cork 2.0 *Lepsze życie na obszarach wiejskich* musi być kluczowym priorytetem przekształconej WPR. Inwestowanie w rentowność i vitalność obszarów wiejskich, a także poprawa tworzenia miejsc pracy na obszarach gospodarczo słabych i na obszarach oddalonych i wspieranie dywersyfikacji w rolnictwie to istotne wyzwania dla przekształconej WPR⁽⁴⁾.

Budżet

3.3. Wydatki na WPR jako odsetek PKB UE spadły z 65–75 % w latach 80. do 38 % w chwili obecnej. Tymczasem oczekuje się, że rolnictwo będzie wносить coraz większy wkład w realizację celów UE w ramach COP 21 i celów zrównoważonego rozwoju, obok dostarczania przystępnej cenowo żywności wysokiej jakości. Wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE stanowi poważne wyzwanie dla przyszłego finansowania WPR.

Bezpieczeństwo żywnościowe

3.4. Jako że zgodnie z prognozami liczba ludności na świecie wzrośnie z 7 mld do 9,5 mld w 2050 r., istnieje pilna potrzeba znacznego zwiększenia światowej produkcji żywności w nadchodzących latach. Jednym z podstawowych celów zrównoważonego rozwoju określonych przez Organizację Narodów Zjednoczonych jest radykalna redukcja częstości występowania niedożywienia, przy czym na podstawie badań przeprowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) szacuje się, że na świecie jedna osoba na siedem jest obecnie niedożywiona. Jest jasne, że światowa produkcja żywności będzie musiała rosnąć w sposób zrównoważony, aby zaspokoić zwiększony popyt na żywność i pomóc wyeliminować głód. UE i przekształcona WPR mają do odegrania kluczową rolę jako odpowiedzialna światowa potęga w produkcji żywności. WPR musi cechować się odpowiedzialnością również, jeśli chodzi o eksport, i nadal zachęcać kraje rozwijające się do poprawy produkcji krajowej.

Wyzwania środowiskowe

3.5. Rolnictwo i wspólna polityka rolna UE mają podstawowe znaczenie dla zobowiązań UE w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju ONZ i ambitnych założeń UE w ramach globalnego porozumienia klimatycznego COP 21. Od 1990 r. emisje dwutlenku węgla w rolnictwie UE obniżyły się o 23 %, a występowanie azotanów w rzekach zmalało od 1992 r. o 17,7 %⁽⁵⁾. Chociaż poczyniono znaczne postępy w ramach WPR, jeśli chodzi o wyniki dotyczące środowiska, nadal stoją przed nami dalsze wyzwania związane z przekształceniem WPR tak, by rolnictwo mogło wносить większy wkład i odgrywać kluczową rolę, pomagając Europie w osiągnięciu celów wyznaczonych w ramach COP 21 i celów zrównoważonego rozwoju.

Usługi ekosystemowe

3.6. Sektor rolnictwa dostarcza niezbędnych usług ekosystemowych, wnosi wkład w zarządzanie siedliskami, zachowanie różnorodności biologicznej, normy dobrostanu zwierząt, estetykę krajobrazów oraz ochronę gleby i wody. Niemniej należy zwrócić uwagę też na fakt, że sektor rolny powinien bardziej przyczynić się do różnorodności biologicznej, ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu. Znaczna część żywności UE jest produkowana przy wykorzystaniu wody naturalnej, która w przeciwnym razie by się zmarnowała. Duża część działalności rolniczej UE wiąże się ponadto z użytkami zielonymi i leśnictwem oraz obszarami torfowisk, które stanowią cenne pochłaniacze dwutlenku węgla. Wszystkie te istotne ekosystemowe cechy rolnictwa muszą być uwzględniane i wspierane w przekształconej WPR.

⁽⁴⁾ Opinia „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań” (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽⁵⁾ Komisarz Phil Hogan, „Working for Europe's Farmers”, 2016 r.

Korzystna ekonomicznie produkcja żywności

3.7. WPR zapewnia obywatelom UE solidne bezpieczeństwo żywnościowe i obfite dostawy bezpiecznej żywności po przystępnych cenach. Odsetek dochodów przeznaczanych przez obywateli UE na żywność zmniejszył się z 50 % w okresie po drugiej wojnie światowej do 10 % obecnie, pomimo znacznego wzrostu kosztów produkcji. Przekształcona WPR musi zagwarantować, by konsumenci nadal mieli dostęp do przystępnej cenowo, bezpiecznej żywności o wysokiej jakości, produkowanej zgodnie z obowiązującymi europejskimi standardami.

Wymiana pokoleniowa

3.8. Ponieważ większość rolników osiągnęła wiek powyżej 55 lat, istotnym wyzwaniem jest przyciągnięcie młodych ludzi do rolnictwa. Sektor ten ma trudności związane z wymianą pokoleniową. Dostęp do finansowania i gruntów, niskie dochody oraz transfer wiedzy i dostęp do edukacji to praktyczne problemy dla młodych ludzi. Ponadto niskie dochody gospodarstw rolnych nie umożliwiają gromadzenia oszczędności emerytalnych. Na niektórych obszarach nasila się zjawisko zaprzestawiania użytkowania gruntów, co ma oczywiste skutki społeczne i środowiskowe, zwłaszcza na obszarach oddalonych. Silne ukierunkowanie na wymianę pokoleniową, w tym młodych rolników, osoby rozpoczynające działalność rolniczą i wykwalifikowanych pracowników rolnych, zwłaszcza tych już pracujących w rolnictwie, oraz ułatwienie przechodzenia na emeryturę to niezbędne elementy przekształconej WPR.

Kobiety w rolnictwie

3.9. Kobiety odgrywają bardzo ważną rolę w sektorze rolnictwa. Wykonują wiele pracy w gospodarstwach rolnych i przejmują coraz większą część obciążeń biurokratycznych. W wielu przypadkach kobiety są niedostatecznie reprezentowane, jeśli chodzi o status własności gospodarstw rolnych. Kobiety wnoszą również ogromny wkład do rentowności przedsiębiorstwa rolnego poprzez dochody, jakie uzyskują poza gospodarstwem, w ramach pracy najemnej lub działając w charakterze niezależnych przedsiębiorców. W przypadku gdy współmałżonkowie pracują oboje w gospodarstwie w pełnym wymiarze czasu pracy, ten wkład powinien być odzwierciedlony w statusie własności gospodarstwa i wykorzystany jako bodziec.

Migracja

3.10. Rolnictwo i sektor rolno-spożywczy mogą odgrywać ważną rolę w zakresie włączenia imigrantów do siły roboczej oraz pomagania grupom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji poprzez programy socjalne.

Uproszczenie

3.11. W przekształcaniu WPR z myślą o przyszłości kluczowe znaczenie ma jej unowocześnienie i uproszczenie. Poprzednie reformy zwróciły uwagę na potrzebę uproszczenia, ale faktyczna rzeczywistość jest taka, że na poziomie gospodarstw rolnych WPR stała się jeszcze bardziej skomplikowana i zbiurokratyzowana. Dotyczy to w szczególności procesu kontroli i audytu oraz stosowania kwalifikowalności i wzajemnej zgodności w ramach wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Handel i globalizacja

3.12. EKES dostrzega, że handel produktami rolnymi i ich eksport tworzy znaczne korzyści i miejsca pracy. Jednakże wyzwanie związane z globalizacją i umowami handlowymi mogłoby poważnie zaszkodzić rolnictwu oraz narazić na szwank wysoki poziom norm UE w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności. Niezbędne jest znalezienie właściwej równowagi między otwarciem nowych rynków i szukaniem nowych możliwości a ochroną wrażliwych sektorów i obszarów oraz norm UE. Ponadto zasada preferencji wspólnotowej i suwerenności żywnościowej muszą zachować równowagę terytorialną⁽⁶⁾.

Zmienność cen i wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności

3.13. Istnieje poważny brak równowagi sił w łańcuchu dostaw żywności pomiędzy dużymi detalistami i przetwórcami a rolnikami, co wywiera presję na spadek cen, często poniżej kosztów produkcji. Trzeba wzmocnić pozycję rolnika w łańcuchu dostaw żywności za pomocą sprawnie działających spółdzielni zbytu. Należy stworzyć europejskie ramy

⁽⁶⁾ „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi” (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20).

prawne dotyczące zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych sieci spożywczych i handlowych. Ponadto, w związku z ograniczonym wsparciem rynkowym UE i większym narażeniem na oddziaływanie rynków światowych i kryzysy geopolityczne, takie jak rosyjskie embargo, zmienność cen i dochodów stała się poważnym wyzwaniem dla rolników w UE. Należy pochwalić i kontynuować prace Grupy Zadaniowej UE ds. Rynków Rolnych w tej dziedzinie. Trzeba też zająć się nieuczciwymi praktykami handlowymi i sprzedają poniżej kosztów.

Zrównoważony rozwój terytorialny

3.14. Uprawa i hodowla, rolnictwo i leśnictwo mają podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego na obszarach wiejskich. Odgrywają także ważną rolę w innych, związanych z obszarami wiejskimi, formach działalności i usługach, takich jak turystyka wiejska, zatrudnienie czy działalność kulturalna. Przekształcona WPR z mocnym drugim filarem jest niezbędna do sprostania wyzwaniom w zakresie rozwoju obszarów wiejskich oraz utrzymania silnej produkcji rolnej i silnego rolnictwa we wszystkich regionach UE. Celem musi być utrzymanie jak największej liczby rolników.

4. Propozycje dotyczące rozwiniętej, zmodernizowanej i uproszczonej WPR

4.1. Przekształcona WPR, która zdecydowanie wspiera unijny model rolnictwa, musi pozostać wierna podstawowym celom wspólnej polityki rolnej zapisanym w traktacie rzymskim w 1957 r. Należy wprowadzić nowe cele obejmujące zobowiązania w ramach celów zrównoważonego rozwoju oraz COP 21. Art. 39 TFUE określa cele szczegółowe WPR:

- 1) zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego i optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- 2) zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolników;
- 3) stabilizacja rynków;
- 4) zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- 5) zapewnienie rozsądnych cen dla konsumentów.

4.2. Przekształcona WPR powinna również uwzględniać zasadnicze wyzwania związane z ochroną środowiska naturalnego, łagodzeniem zmiany klimatu i ochroną różnorodności biologicznej.

4.3. Najlepszym sposobem na osiągnięcie tych istotnych celów jest utrzymanie obecnej dwufilarowej struktury WPR. Pierwszy filar opiera się na płatnościach bezpośrednich dla rolników aktywnych zawodowo oraz dodatkowo na środkach zarządzania rynkiem, a filar drugi opiera się na działaniach dotyczących rozwoju obszarów wiejskich i przyjęciu strategii pozwalającej uwzględnić nowe wymogi w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru mają zasadnicze znaczenie dla wspierania dochodów gospodarstw rolnych oraz pomagania im w radzeniu sobie ze zmiennością; są powiązane ze środkami z zakresu wzajemnej zgodności dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, norm zdrowia i dobrostanu roślin i zwierząt oraz kontroli w zakresie ochrony środowiska. Środki w ramach drugiego filaru WPR zapewniają niezbędne dodatkowe gospodarcze, środowiskowe i społeczne programy wsparcia.

4.4. Budżet WPR po 2020 r. musi być wystarczający do zaspokojenia dodatkowych potrzeb finansowych wynikających z decyzji w sprawie Brexitu, presji na dochody gospodarstw i rosnącego zapotrzebowania na dobra publiczne.

4.5. Jeśli chodzi o system płatności podstawowej, proponuje się, by kraje, które przyjęły model inny niż system ryczałtowej płatności podstawowej, miały możliwość utrzymania tego modelu po 2020 r., ponieważ lepiej odpowiada on sytuacji w tych krajach. W niektórych państwach model płatności ryczałtowej nie odzwierciedla różnic w poziomie inwestycji, działalności rolnej i dostarczania dóbr publicznych.

4.6. Konieczne jest dalsze ujednoczenie wielkości pomocy bezpośredniej wypłacanej rolnikom w poszczególnych państwach członkowskich, tak aby uwzględnić różnice w warunkach i w ten sposób stworzyć równe warunki działania dla rolników we wszystkich państwach członkowskich i zapewnić harmonijny rozwój obszarów wiejskich w całej UE.

4.7. Płatności bezpośrednie powinni otrzymywać wyłącznie rolnicy aktywni zawodowo, którzy dostarczają dobra publiczne i usługi publiczne.

4.8. Aby wspierać i chronić bezpośrednie płatności dla rolników filaru 1, w ramach przekształconej WPR aktywny rolnik realizowałby roczny lub wieloletni program, skupiający się na środowisku, zmianie klimatu i bioróżnorodności, który mógłby obejmować narzędzie pomagające ograniczać emisje dwutlenku węgla oraz plan gospodarowania substancjami odżywczymi. Zawierałby również mierzalne wyniki w zakresie dostarczania dóbr publicznych i oferowałby rolnikom większą elastyczność. Wymierność musi opierać się na obiektywnych i zestandaryzowanych kryteriach na szczeblu UE,

4.9. Płatności bezpośrednie w ramach pierwszego filaru powinny być ograniczone do sprawiedliwego i rozsądnego poziomu dla jednego rolnika (np. do poziomu odpowiadającego porównywalnemu dochodowi pracownika wykwalifikowanego). Powinna istnieć możliwość dostosowań, należy też uwzględnić partnerstwa, spółdzielnie, przedsiębiorstwa i liczbę pracowników wymagających ubezpieczenia.

4.10. Płatności bezpośrednie związane z produkcją powinny się koncentrować na sektorach i regionach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Powinny zarówno zapobiegać porzucaniu gruntów, jak i chronić różnorodność biologiczną, głównie poprzez utrzymanie hodowli zwierząt i podupadających sektorów.

4.11. W obecnej WPR 30 % płatności przeznacza się na zazielenianie, a 70 % na 15 wymogów podstawowych w zakresie zarządzania i 5 norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, które muszą być spełnione w celu zakwalifikowania. W celu ułatwienia prawdziwego uproszczenia WPR pożądane byłoby powiązanie pełnych płatności w ramach filaru 1 z dostarczaniem dóbr publicznych. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest dokonanie właściwej oceny zazieleniania i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania, tak aby zachować najbardziej skuteczne i wykonalne rozwiązania, a także wprowadzić nowe cele, dotyczące zmiany klimatu i potrzeby zwiększenia sekwestracji dwutlenku węgla w glebie.

4.12. Te programy wzajemnej zgodności dotyczące wymogów podstawowych w zakresie zarządzania obejmowałyby mierzalne wyniki powiązane z ochroną środowiska, łagodzeniem zmiany klimatu i ochroną różnorodności biologicznej na podstawie właściwego bieżącego wdrażania wzajemnej zgodności.

4.13. Przekształcona WPR powinna uwzględniać koncepcję inteligentnego rolnictwa, które zapewnia podwójne korzyści w postaci poprawy sprawozdań z gospodarstw rolnych i jednoczesnego generowania korzyści dla środowiska. Wiązałoby się to z wykorzystaniem transferu wiedzy i technologii do wspierania rolnictwa precyzyjnego w celu obniżenia zużycia wody, energii, nawozów przemysłowych i innych nakładów, takich jak pestycydy, zwłaszcza fungicydy i insektycydy.

4.14. Należy utrzymać środki rynkowe, w tym interwencje i dopłaty do prywatnego przechowywania. Wartości progowe dla uruchomienia tych środków muszą zostać ustalone na realistycznym poziomie, tak by w razie potrzeby zapewniały znaczące wsparcie dochodów producentów.

4.15. Najskuteczniejszą ochronę przed wahaniami dochodów stanowią pewne i odpowiednie płatności bezpośrednie z pierwszego filaru i narzędzia zarządzania rynkiem. Jednakże w okresach niezwykle dużych wahań cen inne narzędzia są niezbędne i trzeba je rozważyć, w tym systemy ograniczania produkcji. Należy ułatwić możliwość wykorzystania finansowania z drugiego filaru na środki takie jak dobrowolne systemy ubezpieczeń.

4.16. Od 140 lat spółdzielnie producentów wyraźnie pokazują, że są bardziej odporne na zawirowania na rynkach rolnych oraz starają się przeciwdziałać delokalizacji produkcji rolnej. W związku z tym kluczowe znaczenie ma dalsze, jeszcze intensywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami a istniejącymi spółdzielniami i organizacjami producentów, zwłaszcza małymi. Należy zwłaszcza położyć szczególny nacisk na sektory i regiony o słabo rozwiniętej współpracy.

4.17. Trzeba osiągnąć postępy w odniesieniu do kluczowych elementów wskazanych przez Grupę Zadaniową UE ds. Rynków Rolnych: poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw, zwiększenia przejrzystości, obowiązkowej sprawozdawczości cenowej, środków zarządzania ryzykiem, rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk handlowych itd. Przepisy w tych dziedzinach muszą zostać przyjęte i w pełni włączone do przekształconej WPR. Proponuje się przyjęcie bardziej rygorystycznych uregulowań, aby zakazać nieuczciwych praktyk handlowych i sprzedaży poniżej kosztów oraz wprowadzić obowiązkową sprawozdawczość dotyczącą cen na poziomie producenta, przetwórcy i detalisty. Ponadto należy wzmocnić pozycję rolników poprzez wsparcie tworzenia silnych organizacji producentów.

4.18. U podstaw przekształconej WPR musi leżeć utrzymanie skutecznego i właściwie funkcjonującego jednolitego rynku UE. Najnowsze tendencje do renacjonalizacji na całym jednolitym rynku są powodem do poważnych obaw i przyczyną większego zróżnicowania cen i rynków. Ponadto w przypadkach braku przepisów należy wprowadzić zasady dotyczące obowiązkowego oznakowania i pochodzenia produktów rolnych i spożywczych, które to przepisy są niezbędne w celu uniknięcia nieuczciwych praktyk i umożliwienia konsumentom dokonania świadomego wyboru, właśnie po to, by nie osłabiać i hamować swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku UE.

4.19. Brexit stanowi poważne zagrożenie dla UE i będzie miał znaczny wpływ na WPR i jednolity rynek. Ewentualny niedobór w budżecie WPR w wyniku Brexitu musi zostać w pełni zrekomensowany przez państwa członkowskie. Ponadto istotne jest utrzymanie bezcłowego handlu produktami rolnymi i żywnością między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem oraz równorzędnych norm w zakresie zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt i środowiska, jak również stosowanie wspólnej taryfy zewnętrznej w odniesieniu do przywozu zarówno do UE, jak i do Zjednoczonego Królestwa.

4.20. Podstawowym celem WPR musi być preferencja wspólnotowa – żywność z UE dla obywateli UE. Kluczową zasadą musi być utrzymanie i ochrona standardów unijnych dotyczących identyfikowalności, bezpieczeństwa żywności, kontroli zdrowia zwierząt i roślin oraz ochrony środowiska naturalnego, a także pełne zabezpieczenie chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG). Z punktu widzenia unijnych konsumentów, w każdych negocjacjach handlowych UE musi wymagać, by wszystkie importowane produkty żywnościowe spełniały takie same standardy. Ponadto we wszelkich przyszłych negocjacjach handlowych UE musi zachować silną i odpowiednią ochronę celną dla sektorów wrażliwych oraz obszarów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

4.21. Istotną cechą nowej przekształconej WPR musi być wymiana pokoleń. Proponuje się utrzymanie obecnych większych płatności z pierwszego filaru WPR dla młodych rolników w wieku do 40 lat. Proponuje się także, by ponownie rozważyć zasadę pięciu lat w celu usunięcia braku elastyczności uniemożliwiającego młodym rolnikom dostęp do wyższych płatności. Ponadto mogłyby obowiązywać wyższe stawki płatności dla młodych rolników w ramach ogólnych środków programu rozwoju obszarów wiejskich. Poziomy płatności z programów dotacji strukturalnych dla młodych rolników powinny wzrosnąć do 70 %. Trzeba zapewnić również odpowiednie wsparcie dla młodych rolników i pracowników w partnerstwach, spółdzielniach i przedsiębiorstwach. Bardzo ważna jest skuteczna rezerwa krajowa, aby umożliwić młodym i nowym rolnikom dostęp do wsparcia na bieżąco. Należy zapewnić opcję wdrożenia skutecznego programu emerytalnego w ramach filaru 2. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzenia dodatkowych środków na rzecz młodych rolników, zwłaszcza kobiet. Niezbędny jest silny nacisk na edukację i podnoszenie umiejętności. Aby wzmocnić pozycję kobiet w rolnictwie, należy udostępnić im podobne zachęty, jak te skierowane do młodych rolników, aby zagwarantować rzeczywistą równość w dostępie do ziemi, kredytu, szkoleń i statusu.

4.22. Pozytywne uproszczenie w ramach wzajemnej zgodności/norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania można by osiągnąć poprzez odejście od podejścia opartego na audycie/kontroli na rzecz szerszego korzystania z technologii. System ten powinien zostać przyjęty wraz z listą kontrolną obejmującą ujemne i dodatnie punkty za zgodność. Wnioskodawcy, którzy spełniają podstawowe wymagania i zgromadzą minimalną liczbę punktów, byliby dopuszczani do płatności bez żadnych kar. Oznaczałoby to rozszerzenie już wprowadzonego nowego systemu „złotej kartki”. Liczba wymogów wzajemnej zgodności i wymogów podstawowych w zakresie zarządzania powinna zostać zmniejszona poprzez usunięcie niektórych wymogów podstawowych, które nie są już odpowiednie lub istotne. Dobrym przykładem mogłoby być usunięcie konieczności sprawdzania identyfikacji zwierząt w gospodarstwach i przeprowadzanie kontroli z wykorzystaniem technologii w punktach sprzedaży, takich jak zakłady mięsne, punkty gromadzenia i targi zwierząt gospodarskich.

4.23. System kontroli wymogów wzajemnej zgodności powinien ponadto przewidywać prawo do korekty po zakończeniu kontroli, w określonym czasie i bez ponoszenia kary. Należy stosować bardziej proporcjonalne i sprawiedliwe podejście odnośnie do kar i poziomu tolerancji. Uproszczenie nie powinno oznaczać spadku ambicji, zwłaszcza jeśli chodzi o ochronę środowiska (zazielenianie) lub środki sanitarne i fitosanitarne.

4.24. Kontrole nie powinny wstrzymywać płatności i powinna obowiązywać polityka nakładania kar w następnym roku w odniesieniu do wszystkich wymogów kwalifikowalności i wzajemnej zgodności/wymogów podstawowych w zakresie zarządzania.

4.25. Silny, wzmocniony i bardziej skuteczny drugi filar, który zaspokaja gospodarcze, środowiskowe i społeczne potrzeby regionów, jest niezwykle ważny dla nowej, przekształconej WPR skupiającej się na rentowności i witalności obszarów wiejskich oraz tworzeniu miejsc pracy. Musi mieć to oparcie w celach określonych w deklaracji Cork 2.0. Ponadto państwa członkowskie powinny odpowiednio współfinansować wszystkie środki w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, w tym płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi.

4.26. Wraz z nasileniem się wyzwań związanych z realizacją zobowiązań UE podjętych w ramach celów zrównoważonego rozwoju i COP 21 trzeba poszerzać i ukierunkowywać rozbudowane środki ochrony środowiska w ramach drugiego filaru oraz za nie płać. Dlatego trzeba zachować obecny przydział środków budżetowych w ramach filara 2, ale zarazem trzeba dopilnować, by przyszły podział środków budżetowych pomiędzy państwa członkowskie również odzwierciedlał tę ambicję.

4.27. Większe środki i płatności z drugiego filaru WPR w zakresie ochrony środowiska, zmiany klimatu i różnorodności biologicznej można by ukierunkować na świadczenie lepszych usług ekosystemowych przez rolników, koncentrując się na następujących kwestiach:

1. Płatności za ulepszone zarządzanie pochłaniaczami dwutlenku węgla w glebach, obejmujące użytki zielone, lasy i torfowiska.
2. Lepsze zarządzanie trwałymi użytkami zielonymi w celu usprawnienia pochłaniaczy dwutlenku węgla.
3. Płatności za przekształcenie niektórych gruntów ornych w użytki zielone.
4. Możliwość stosowania programów odłogowania i uprawy minimalnej.
5. Możliwość zmniejszenia obsady zwierząt na użytkach zielonych, przy zachowaniu minimalnej obsady.
6. Płatność za tworzenie siedlisk i zielonych korytarzy.
7. Obszary buforowe wokół jednolitych części wód.
8. Zarządzanie rowami i żywopłotami.
9. Pomoc w zakresie ograniczania emisji dwutlenku węgla (carbon navigation).
10. Płatność za utrzymanie torfowisk.
11. Ochrona estetyki krajobrazu i stanowisk archeologicznych.
12. Płatność za działania na rzecz dobrostanu zwierząt.
13. Większe płatności na obszarach Natura i za szkody spowodowane przez dzikie zwierzęta.
14. Środki na rzecz ograniczenia pustoszczenia na obszarach suchych.
15. Rolnictwo ekologiczne i produkcja ekologiczna.
16. Płatności za zwiększanie ilości materii organicznej w glebie, ograniczanie erozji gleby i retencję wody w krajobrazie.

4.28. Płatności z tytułu gospodarowania na obszarach z ograniczeniami naturalnymi mają kluczowe znaczenie dla rolników w uboższych i bardziej odizolowanych regionach UE.

4.29. Zapewnienie taniego finansowania jest niezbędne w celu pobudzenia wzrostu w sektorze rolnictwa, a w szczególności w celu wspierania młodych rolników, którzy mają podstawowe znaczenie dla wymiany pokoleń.

4.30. Przekształcona WPR powinna mieć charakter uzupełniający wobec kompleksowej polityki żywnościowej łączącej zrównoważone rolnictwo, zrównoważony rozwój terytorialny, zdrowe odżywianie się, zatrudnienie i handel. Nie można przecenić znaczenia zdrowego odżywiania się dla konsumentów oraz związanych z tym korzyści dla społeczeństwa pod względem jakości życia, zdrowego trybu życia, zwalczania problemu otyłości i mniejszych kosztów opieki zdrowotnej. Potrzebne są większe środki i wzmocnione programy, aby przekazać to przesłanie konsumentom, oraz programy mające na celu zwalczanie marnotrawstwa żywności i wspieranie recyklingu.

4.31. Aby osiągnąć unijny cel polegający na zwiększeniu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do co najmniej 27 % do 2030 r., trzeba przyjąć środki zapewniające stabilność i pewność prawa. Trzeba też wprowadzić płatności ukierunkowane na wspieranie inwestycji w energię słoneczną, biomasę i energetykę wiatrową oraz programy w zakresie efektywności energetycznej i oszczędzania energii.

4.32. Dla utrzymania konkurencyjności niezbędne jest, by sektor rolnictwa miał dostęp, na poziomie gospodarstw, do najnowszych badań i innowacji. Należy udostępnić i wspierać skuteczny transfer wiedzy, edukację, najlepsze praktyki oraz programy i usługi doradcze w zakresie rozszerzania działalności.

4.33. W związku z powszechniejszym wykorzystywaniem technologii w rolnictwie, w szczególności na potrzeby inteligentnego rolnictwa i uproszczenia, niezbędna jest łączność szerokopasmowa na wszystkich obszarach wiejskich.

4.34. W nowej inteligentnej gospodarce rolnej, szerzej wykorzystującej technologię, bardzo ważna jest ochrona indywidualnych danych rolników i poufność. Ponadto rolnicy muszą zachować pełne prawa do wszystkich indywidualnych danych przechowywanych w odniesieniu do ich działalności.

4.35. Gospodarka o obiegu zamkniętym może odegrać istotną rolę w zmniejszaniu ilości odpadów we wszystkich sektorach. Tradycyjne modele rolnictwa są idealnym przykładem nie powodującej odpadów, zasobooszczędnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Rolnictwo ma do odegrania pozytywną rolę w sektorze ponownego wykorzystywania i recyklingu, w tym oszczędnego gospodarowania glebą, wodą i powietrzem.

4.36. Potrzebny jest rozsądny okres przejściowy między 2020 r. a wprowadzeniem nowej przekształconej WPR, zwłaszcza w celu uwzględnienia kwestii budżetowych związanych z Brexitem i innych decyzji politycznych ⁽⁷⁾.

Bruksela, dnia 1 czerwca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Opinia „Główne czynniki wpływające na wspólną politykę rolną po 2020 r.” (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 21).