



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.11.2007
KOM(2007)722 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR

1. WSPÓLNA POLITYKA ROLNA – STAN OBECNY

1.1. Radykalnie zreformowana i bardziej skuteczna polityka

W ciągu ostatnich piętnastu lat wspólna polityka rolna (WPR) uległa radykalnym zmianom w wyniku presji wywieranej przez społeczeństwo europejskie oraz rozwijającą się gospodarkę UE. Reformy zainicjowane w latach 2003/2004 zapoczątkowały w tym procesie nowy etap polegający na wprowadzeniu w ramach systemu płatności jednolitej niezwiązanych z produkcją dopłat bezpośrednich w większości sektorów pierwszego filara WPR oraz na umocnieniu polityki rozwoju obszarów wiejskich, stanowiącej jej drugi filar. W proces zmian wpisują się kolejno: reforma w sektorze cukru (2006 r.), reforma w sektorze owoców i warzyw (2007 r.) oraz niedawne wnioski w sprawie reformy w sektorze wina.

Wsparcie udzielane producentowi jest obecnie w dużej mierze niezależne od podejmowanych przez niego decyzji w sprawie produkcji. Umożliwia to rolnikom UE dokonywanie wyborów w odpowiedzi na sygnały pochodzące z rynku, wykorzystywanie potencjału gospodarstwa oraz kierowanie się własnymi preferencjami przy podejmowaniu decyzji o dostosowaniu się do zmian zachodzących w gospodarce, jak również przyczynia się do wzrostu konkurencyjności sektora rolnego.

W wyniku uruchomionych procesów reforma WPR przyniosła oczekiwane zmiany poprzez odejście od wspierania produkcji, generalnie postrzeganej jako źródło problemów związanych z nadwyżkami żywności w przeszłości. Obniżone wszędzie gwarantowane ceny UE są bliższe cenom światowym. Pomimo zmniejszenia udziału UE w większości rynków surowców rolnictwo unijne staje się coraz bardziej konkurencyjne w kluczowych sektorach, a UE jest już największym eksporterem w sektorze rolnym, głównie w zakresie produktów wysokiej jakości. Zajmuje ona również na świecie czołową pozycję wśród importerów w sektorze rolnym, stanowiąc zdecydowanie największy rynek dla krajów rozwijających się.

Ponadto WPR odgrywa coraz większą rolę w zapobieganiu ryzyku związanemu z degradacją środowiska naturalnego oraz dostarczaniu dóbr publicznych, których oczekują nasze społeczeństwa. Wsparcie udzielane producentom jest obecnie uzależnione od przestrzegania norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa i jakości żywności oraz dobrostanu zwierząt.

Wreszcie wzmocniona polityka rozwoju obszarów wiejskich przyczynia się do lepszej ochrony środowiska naturalnego i krajobrazu wiejskiego oraz stymuluje wzrost, tworzenie nowych miejsc pracy oraz innowacyjność na obszarach wiejskich. Chociaż coraz więcej obszarów wiejskich UE będzie wystawionych na działanie czynników wykraczających poza rolnictwo, to szczególne wyzwania dotyczące

zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego staną przed terenami najbardziej oddalonymi, słabo zaludnionymi i w dużej mierze zależnymi od rolnictwa. Dlatego też sektor rolno-spożywczy, który wciąż stanowi ponad 4% całkowitego PKB i daje 8% zatrudnienia, będzie nadal odgrywał kluczową rolę na wielu terenach wiejskich.

1.2. Dalsze usprawnienia, które należy uwzględnić w ocenie funkcjonowania WPR

Wyżej opisane zmiany świadczą o diametralnych przeobrażeniach, jakie przeszła WPR, pomimo zauważalnej, często paradoksalnej rozbieżności między wynikami procesu reform i wyobrażeniami funkcjonującymi na jej temat (przy czym większość z nich jest słuszna w odniesieniu do okresu sprzed reformy). Jednak aby WPR mogła w dalszym ciągu pełnić swoją rolę, musi ona być zdolna ocenić stosowane przez siebie instrumenty, sprawdzić, czy one rzeczywiście funkcjonują tak, jak powinny, zidentyfikować ewentualną potrzebę wprowadzenia zmian w celu osiągnięcia zamierzonych celów oraz dostosować się do nowych wyzwań.

Podjęcie kolejnych kroków jest nieuniknione – polityka, która nie reaguje na gwałtownie zachodzące zmiany, staje się bezużyteczna. WPR stanowi dowód na to, że rolnictwo UE potrafi z powodzeniem podjąć takie kroki i zmienić się, stwarzając jednocześnie rolnikom możliwość dostosowania poprzez udostępnienie im przewidywalnego scenariusza rozwoju polityki.

Podjęta w 2003 r. reforma była pierwszym krokiem zmierzającym ku dostosowaniu WPR do sytuacji panującej w XXI wieku. Znalezienie konsensusu we wszystkich kwestiach wspomnianej reformy nie było możliwe od razu. Dlatego też w odnośnym końcowym porozumieniu, podobnie jak w przypadku kolejnych reform wprowadzanych po 2003 r., przewidziano zapisy dotyczące jej późniejszych przeglądów.

Odnoszące się do przeglądu klauzule nie wiążą się z gruntowną reformą obecnej polityki, dają możliwość wprowadzania dalszych dostosowań uwzględniających sytuację rynkową i inne czynniki. Ocena funkcjonowania będąca przedmiotem niniejszego komunikatu jest podsumowaniem zawartych w nich zagadnień. Jej celem jest zmierzenie się z następującymi kwestiami:

- Jak sprawić, by system jednolitej płatności był bardziej wydajny, skuteczny oraz prostszy?
- Jak dopasować istniejące instrumenty wsparcia rynku, początkowo utworzone dla Wspólnoty obejmującej sześć państw członkowskich, do potrzeb UE złożonej z 27 członków, biorąc jednocześnie pod uwagę postępującą globalizację?
- Jak stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom, takim jak zmiany klimatyczne, coraz szersze wykorzystanie biopaliw czy gospodarka zasobami wodnymi, a także wyzwaniom już istniejącym jak np. zachowanie różnorodności biologicznej, dostosowując się do nowych rodzajów ryzyka oraz nowych możliwości?

2. BILANS WDROŻENIA SYSTEMU JEDNOLITEJ PŁATNOŚCI ORAZ WYSIŁKI ZMIERZAJĄCE DO JEGO UPROSZCZENIA

2.1. Uproszczenie systemu jednolitej płatności

Podczas gdy nowe państwa członkowskie mają możliwość stosowania uproszczonego systemu jednolitej płatności obszarowej do końca 2010 r. (dla Bułgarii i Rumunii termin ten przypada na koniec 2011 r.), kraje Piętnastki były zobowiązane wdrożyć system płatności jednolitej do końca 2007 r.

W tym celu mogły one oprzeć się na modelu historycznym (uprawnienia do otrzymania płatności oparte na indywidualnych kwotach referencyjnych), modelu regionalnym (uprawnienia oparte na regionalnych kwotach referencyjnych) lub kombinacji obydwu modeli.

W uzasadnionych przypadkach państwa członkowskie miały możliwość utrzymania niektórych szczególnych rodzajów pomocy bezpośredniej związanej z produkcją (wsparcie częściowo związane z wielkością produkcji) w celu zapewnienia minimalnego poziomu produkcji lub w sytuacji, gdzie pomoc taka miała korzystny wpływ na środowisko. Mogły one również zatrzymać do 10% pułapu krajowego z przeznaczeniem na wsparcie działań rolnych ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska lub służących poprawie jakości produktów rolnych i ich lepszemu wprowadzaniu do obrotu (art. 69 rozporządzenia rady (WE) nr 1782/2003).

Zarówno podejście historyczne do oddzielenia płatności od produkcji jak i podejście regionalne dają rolnikom możliwość samodzielnego decydowania o rodzaju podejmowanej przez nich produkcji, gdyż są oni wolni od wszelkich nacisków wynikających ze wspierania poszczególnych rodzajów produkcji. Jednakże w obydwu przypadkach poziom wsparcia dla poszczególnych odbiorców jest obecnie uzależniony, choć w różnym stopniu, od wysokości produkcji odnotowanej w przeszłości. Wraz z upływem czasu coraz trudniej będzie znaleźć uzasadnienie dla wynikającego z tego zróżnicowania wsparcia, szczególnie w przypadku modelu historycznego. Właściwym wydaje się zatem, aby państwa członkowskie mogły dostosować wybrany przez siebie model, wprowadzając bardziej jednolity system przeliczania kwot w okresie od 2009 r. do 2013 r. W tym kontekście należałoby również zastanowić się, czy państwa członkowskie, które obecnie stosują system jednolitej płatności obszarowej, powinny móc go kontynuować aż do roku 2013.

Poza tym, zważywszy na coraz większą liczbę sektorów już objętych systemem płatności jednolitej oraz na zebrane doświadczenia związane z jego funkcjonowaniem, niektóre decyzje i przepisy wykonawcze wydają się zbyt sztywne i niepotrzebnie skomplikowane.

Ocena funkcjonowania WPR stanowi doskonałą okazję, aby zaproponować zmiany, które, nie naruszając podstawowych zasad systemu, wpłyną na jego poprawę i uprościć sposób jego wdrażania.

2.2. Zasada współzależności – wyznaczenie zakresu stosowania

Zasada współzależności, w myśl której rolnicy nieprzestrzegający norm UE związanych z prowadzoną przez siebie działalnością rolniczą otrzymują mniejsze

wsparcie, stanowi podstawowy element WPR i takim pozostanie. Jednakże jak pokazuje doświadczenie, wymaga ona uproszczenia.

Proces ten został zapoczątkowany w następstwie przyjętych przez Radę wniosków popierających opublikowane w marcu 2007 r. sprawozdanie Komisji w sprawie zasady współzależności. Propozycje zmierzające do usprawnienia środków kontroli i sankcji przewidzianych w ramach systemu są przedmiotem procedury prawodawczej i powinny wejść w życie na przełomie 2008/2009 r. Również toczące się obecnie prace zmierzające do dalszego uproszczenia zasady współzależności zostaną uwzględnione podczas debaty nad oceną funkcjonowania WPR.

Raport Komisji nie dotyczył jednak bezpośrednio zakresu stosowania zasady współzależności. Zasada współzależności, jeżeli ma pozostać użyteczna, powinna odzwierciedlać oczekiwania społeczeństwa i, dla każdego wymogu, być wyrazem należytej równowagi między kosztami i korzyściami. Aby zasada współzależności mogła skutecznie przyczyniać się do promowania zrównoważonego rolnictwa, należy odpowiednio ukierunkować podstawowe wymogi dotyczące zarządzania oraz zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

Zgodnie z udzielonym przez Radę mandatem ocena funkcjonowania WPR obejmie refleksję nad zakresem stosowania zasady współzależności poprzez:

- lepsze określenie podstawowych wymogów w zakresie zarządzania poprzez wyłączenie przepisów, które nie przyczyniają się do bezpośredniej realizacji celów przyświecających zasadzie współzależności;
- zbadanie, a w razie potrzeby zmianę, obecnego wykazu podstawowych wymogów w zakresie zarządzania oraz zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w celu lepszej realizacji tych celów.

2.3. Wsparcie częściowo związane z wielkością produkcji

Ostatnie reformy sprawiły, że, z punktu widzenia producentów, wsparcie częściowo związane z wielkością produkcji staje się coraz mniej użyteczne, biorąc pod uwagę fakt, że system płatności jednolitej obejmuje coraz więcej sektorów. Całkowite oddzielenie płatności od produkcji pozwoli rolnikom na utrzymanie a nawet polepszenie ich dotychczasowej sytuacji dzięki uzyskanej w ten sposób większej elastyczności w zakresie produkcji. Poza tym, pozwoli ono uniknąć złożonej sytuacji i kosztów administracyjnych wynikających z jednoczesnego utrzymywania dwóch systemów. Sytuacja ta dotyczy zwłaszcza sektora roślin uprawnych.

Jednakże wsparcie częściowo związane z wysokością produkcji może być nadal użyteczne, przynajmniej w chwili obecnej, w regionach, gdzie przeciętna produkcja utrzymuje się na niskim poziomie, ale jednocześnie odgrywa ważną rolę z punktu widzenia gospodarki i ochrony środowiska naturalnego (dotyczy to np. krów mamek w regionach ekstensywnej hodowli bydła).

Kwestie dotyczące utrzymania, zakresu oraz okresu funkcjonowania wsparcia częściowo związanego z wysokością produkcji powinny zostać przeanalizowane w kontekście poszczególnych regionów. Komisja proponuje przeanalizować każdy przypadek oddzielnie, tak aby określić potencjalne ryzyko związane z przejściem do pełnego oddzielenia płatności od produkcji oraz możliwe alternatywy.

2.4. Górne i dolne progi wsparcia

Kwestia podziału wsparcia udzielanego w ramach WPR nie jest nowa, ale ostatnio wróciła na wokandę za sprawą inicjatywy na rzecz opublikowania listy beneficjentów funduszy europejskich. Jako że wprowadzenie systemu płatności jednolitej sprawiło, że sposób rozdzielania dopłat stał się bardziej czytelny, niż to miało miejsce w przeszłości, podniosły się nowe głosy domagające się ograniczenia poziomu wsparcia, z którego korzysta nieliczna grupa rolników wielkoobszarowych. Ponadto przy wdrażaniu systemu płatności jednolitej okazało się, że wśród dużej liczby rolników otrzymujących niewielkie dopłaty, często niższe niż związane z nimi koszty administracyjne, są odbiorcy niebędący w rzeczywistości rolnikami.

Ocena funkcjonowania WPR stwarza odpowiednią okazję, aby rozważyć wprowadzenie pewnych ograniczeń w dopłatach, zarówno w odniesieniu do górnych jak i dolnych progów.

- W przypadku najwyższych dopłat Komisja jest zdania, że dopuszczalnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie systemu, w którym poziom wsparcia jest ograniczany w zależności od wysokości dopłat otrzymywanych ogółem przez danego rolnika; przy czym wsparcie byłoby utrzymane nawet wtedy, gdy ogólna kwota dopłat jest znaczna¹. Ograniczenia powinny uwzględniać potrzebę zachowania żywotności ekonomicznej gospodarstw wielkoobszarowych oraz nie dopuścić do obchodzenia zaproponowanych środków poprzez podział większych gospodarstw na mniejsze;
- w przypadku dopłat o niewielkiej wysokości możliwe jest wprowadzenie minimalnej rocznej kwoty dopłat i/lub zwiększenie minimalnej wymaganej powierzchni gospodarstwa, tak, aby nie ucierpieli na tym rolnicy rzeczywiście wykonujący swój zawód.

Uzyskane w ten sposób oszczędności powinny pozostać w odnośnym państwie członkowskim i mogłyby zostać wykorzystane na cele związane z nowymi wyzwaniami, w szczególności w ramach zmienionego art. 69 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003.

3. WYKORZYSTANIE NOWYCH MOŻLIWOŚCI I POPRAWA ORIENTACJI PRORYNKOWEJ

3.1. Rola środków interwencji rynkowej i kontroli dostaw

W przeszłości potrzeba zreformowania mechanizmów interwencyjnych UE wiązała się ze zmianami zachodzącymi na rynkach światowych; zapasy musiały być upłynnione, przynajmniej częściowo, poprzez eksport. Obecna sytuacja związana z globalizacją i funkcjonowaniem UE obejmującej 27 członków wymaga zastanowienia na temat przyszłości instrumentów „starej WPR” (np. kwot, interwencji publicznej, wspierania cen oraz refundacji), w szczególności biorąc pod uwagę średnioterminowe perspektywy sytuacji rynkowej, korzystnej zwłaszcza w sektorze zbóż i przetworów mlecznych.

¹ Przykładowo, dopłaty przekraczające 100 000 EUR uległyby zmniejszeniu o 10 %, dopłaty przekraczające 200 000 EUR – o 25 % i dopłaty przekraczające 300 000 EUR – o 45 %.

Należy więc zastanowić się, jak powinien wyglądać właściwy mechanizm interwencji, czyli system, który z jednej strony – stanowi sieć bezpieczeństwa, a z drugiej – jest w stanie funkcjonować bez uciekania się do sprzedaży subsydiowanej (tak na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym). Zważywszy, że efektywna konkurencja stanowi w dalszym ciągu jeden z celów WPR, Komisja zamierza zbadać, czy istniejące narzędzia zarządzania podażą służą jeszcze uzasadnionym celom czy też ograniczają tylko zdolność rolnictwa unijnego do reagowania na sygnały wysyłane przez rynek

Ponadto Komisja zamierza bacznie śledzić rozwój obecnej sytuacji rynkowej i przeanalizować, czy jest ona krótkoterminowym wynikiem złych zbiorów w roku 2006/2007 lub też wyznacza ona trendy długoterminowe, które mogłyby wywrzeć wpływ na rynki rolne i podaż. W oparciu o uzyskane wyniki analizy Komisja zdecyduje, czy należy proponować nowe środki.

3.2. Działania interwencyjne w sektorze zbóż

Zgodnie z mandatem określonym w niedawnej decyzji Rady podjęto dogłębną analizę systemu interwencji na rynku zbóż, biorąc pod uwagę rozwój rynku biopaliw oraz potencjalne skutki wynikające ze wzrostu popytu na zboża.

Podjęta w 2007 r. decyzja o ograniczeniu interwencji w sektorze kukurydzy była niezbędna, gdyż interwencja ta wykorzystywana była do celów sprzecznych z jej pierwotnym założeniem, tj. utworzeniem sieci bezpieczeństwa. Groziło to doprowadzeniem do względnego spadku konkurencyjności jęczmienia i być może pszenicy miękkiej, pociągając za sobą ryzyko zwiększenia zapasów publicznych tych zbóż.

Dlatego też rozszerzenie modelu reformy działań interwencyjnych w sektorze kukurydzy na inne zboża paszowe wydaje się w obecnej sytuacji najlepszym rozwiązaniem. Komisja uzyskałaby w ten sposób możliwość reagowania w sytuacjach kryzysowych a rolnicy mogliby podejmować decyzje w sprawie produkcji w oparciu o płynące z rynków sygnały w postaci cen. Utrzymanie działań interwencyjnych w odniesieniu do jednej tylko odmiany zbóż (pszenicy miękkiej do wypieku chleba) umożliwiłoby zatem wspieranie sieci bezpieczeństwa, pozwalając jednocześnie na naturalne ustalenie się cen rynkowych w przypadku pozostałych zbóż.

3.3. Odłogowanie: zniesienie narzędzi zarządzania podażą, zwiększenie korzystnego oddziaływania na środowisko

Odłogowanie zostało wprowadzone nie tylko w celu obniżenia produkcji zbóż w UE w okresie, gdy ich zapasy były bardzo duże, ale również aby umożliwić unijnemu sektorowi zbóż dostosowanie się do warunków rynku globalnego. Instrument ten stracił w dużej mierze na znaczeniu w wyniku rozwoju sytuacji na rynku oraz wprowadzenia systemu płatności jednolitej.

Przewidywalny rozwój sytuacji popytu i podaży na rynku zbóż, w tym popytu wynikającego z realizacji celu przyjętego przez UE w zakresie biopaliw, stanowi argument za wykorzystaniem gruntu obecnie odsuniętego od produkcji w wyniku stosowania obowiązkowego programu odłogowania.

Jednakże całkowite zniesienie tego instrumentu wymaga podjęcia środków, które zagwarantują utrzymanie pozytywnego wpływu na środowisko, jaki się z nim wiąże. Możliwym rozwiązaniem mogłoby być na przykład zastąpienie odłogowania środkami rozwoju obszarów wiejskich dostosowanymi do potrzeb lokalnych, zważywszy że warunki rolno-środowiskowe zmieniają się w zależności od otoczenia.

Dążąc do zachowania i spotęgowania omawianego pozytywnego wpływu na środowisko, należałoby zwiększyć wsparcie przyznawane w ramach rozwoju obszarów wiejskich na rzecz przyjaznych środowisku naturalnemu form zarządzania gruntami, zasobami wodnymi i ekosystemami, takich jak zgodne z ochroną środowiska odłogowanie, ochrona pasów nadbrzeżnych, zalesianie czy działania związane z dostosowaniem do zmian klimatu i formami energii odnawialnej, np. korzyści ekologiczne.

3.4. Zniesienie kwot produkcyjnych w sektorze przetworów mlecznych – jak złagodzić skutki?

Do końca 2007 r. Komisja przedstawi sprawozdanie obejmujące szczegółową analizę ewolucji na rynkach przetworów mlecznych. Jednak już teraz, w wyniku analizy rynkowej po 2003 r., narzuca się jeden wniosek ogólny: argumenty, które uzasadniały wprowadzenie kwot produkcyjnych w sektorze mleka w Unii Europejskiej straciły moc.

W odróżnieniu do okresu, gdy Europa zmagala się z rosnącą produkcją i stagnacją popytu na produkty podstawowe, mamy dziś do czynienia, zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach zagranicznych, ze wzrostem zapotrzebowania na produkty wysokiej jakości (w szczególności sery i świeże przetwory mleczne), wysokie ceny oraz, w związku z tym, zmniejszeniem się roli działań interwencyjnych postrzeganych jako forma zbytu masła i odtłuszczonego mleka w proszku.

W obecnym kontekście należy więc postawić sobie pytanie dotyczące środków, jakie powinny zostać podjęte przed całkowitym wygaśnięciem systemu kwot produkcyjnych w sektorze mleka dnia 31 marca 2015 r., tak aby zapewnić łagodne przejście do polityki w zakresie przetworów mleczarskich zorientowanej na potrzeby rynku.

Stopniowe wygaszanie kwot

Patrząc pod kątem rynkowym, podjęta w 2003 r. decyzja dotycząca dalszego niezwiększania kwot produkcyjnych ograniczyła zdolność sektora do lepszego reagowania na potrzeby rynku i podnoszenia swojej konkurencyjności. Z perspektywy politycznej, system kwot pogłębił przepaść między sektorem mleka i innymi sektorami rolnymi podlegającymi reformie.

Jeżeli do momentu wygaśnięcia systemu kwot produkcyjnych w 2014/2015 r. nie zostaną podjęte żadne kroki, rosnąca wartość kwot uniemożliwi najwydajniejszym rolnikom skorzystanie z nowych możliwości, natomiast gospodarstwa najmniej rentowne, położone na obszarach o niekorzystnych warunkach, szczególnie na obszarach górskich, staną w obliczu poważnych trudności wynikających ze znacznego spadku cen, który nastąpi w związku z gwałtownym wycofaniem kwot.

Wynika z tego, że stopniowe zwiększanie kwot produkcyjnych byłoby najlepszym rozwiązaniem łagodzącym skutki ich całkowitego wycofania. Odpowiedni wzrost wysokości kwot zostanie zaproponowany w oparciu o jeszcze trwającą analizę, która powinna pozwolić na określenie zarówno wpływu zniesienia kwot na poszczególne państwa członkowskie i regiony, jak i niezbędnych środków towarzyszących (np. dostosowanie interwencji lub opłata wyrównawcza za mleko) służących złagodzeniu całego procesu.

Środki skierowane do regionów górskich

Ogólnie rzecz ujmując, oczekuje się, że stopniowe wycofanie kwot produkcyjnych w sektorze mleka spowoduje wzrost produkcji, spadek cen oraz wzmocni konkurencyjność sektora. Jednocześnie niektóre regiony, szczególnie regiony górskie, choć nie tylko one, mogą mieć trudności z utrzymaniem minimalnego poziomu produkcji.

Niektórym z wymienionych problemów będzie można zaradzić dzięki środkom rozwoju obszarów wiejskich służącym zwiększaniu wartości dodanej przetworów mlecznych. Jednak, biorąc pod uwagę fakt, że polityka na rzecz rozwoju obszarów wiejskich nie powstała w celu podtrzymywania produkcji, należy znaleźć inne rozwiązanie dla regionów górskich, tak aby mogły one w łagodny sposób dostosować się do sytuacji, w której system kwot przestanie istnieć. Rozwiązaniem byłoby na przykład ustanowienie szczególnych środków wsparcia w ramach zmienionego art. 69 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003. W związku z tym należałoby uczynić mniej restrykcyjną obecną zasadę, mówiącą o tym, że środki tego typu stosowane są wyłącznie w odniesieniu do danego sektora.

Podsumowując, w odniesieniu do kwot produkcyjnych w sektorze mleka, w ramach przeglądu funkcjonowania WPR należy:

- zaproponować taki wzrost kwot, który złagodzi skutki wycofania systemu kwot przewidzianego w roku 2014/2015;
- określić zmiany, jakim powinny ulec inne instrumenty polityki dotyczącej sektora przetworów mlecznych, które ułatwią okres przejściowy;
- zaproponować środki, które złagodzą negatywne skutki spodziewane w określonych regionach.

3.5. Inne środki kontroli podaży

Środki kontroli podaży i dopłaty powiązane z produkcją występują również w szeregu innych, zazwyczaj małych, sektorów (susz paszowy, skrobia, len i konopie). Ocena funkcjonowania WPR obejmie dogłębną analizę skuteczności tych środków oraz ich użyteczności w perspektywie długoterminowej.

Pozwoli ona na sporządzenie wykazu środków oraz ustalenie właściwego harmonogramu, zgodnie z którym obowiązujące jeszcze dopłaty związane z produkcją zostaną przesunięte do systemu płatności jednolitej. Ponadto zostanie rozważona kwestia, czy, w odniesieniu do niektórych przypadków, utrzymanie pewnego poziomu wsparcia jest nieodzowne, aby zachować płynące z danej

produkcji korzyści dla gospodarki lokalnej, które w inny sposób nie mogą być zagwarantowane.

4. ODPOWIEDŹ NA WYZWANIA

4.1. Zarządzanie ryzykiem

Pomoc dla producenta oddzielona od produkcji, zrywająca powiązanie między dopłatami dla gospodarstw a wysokością uzyskiwanej przez nie produkcji, pozwala rolnikom lepiej przygotować się na *przewidywane* ryzyko, na przykład poprzez zaprzestanie produkcji mało rentownej na rzecz działalności bardziej dochodowej. Oddzielenie pomocy od produkcji również pozwala rolnikom złagodzić *nieprzewidziane* skutki ryzyka.

Jednakże zmiany, jakim uległy tradycyjne instrumenty interwencji rynkowej, oraz przejście do systemu bezpośredniego wsparcia producentów wywołały debatę na temat różnych sposobów zarządzania ryzykiem, przede wszystkim ryzykiem związanym z cenami oraz ryzykiem dotyczącym produkcji (np. ryzykiem pogodowym lub sanitarnym), które to czynniki zostały uznane za dwa podstawowe źródła mające wpływ na zmianę wysokości dochodów.

Przedłużeniem toczącej się w 2005 r. w Radzie debaty na temat zarządzania ryzykiem są prowadzone wewnątrz Komisji dyskusje w oparciu o analizę wewnętrzną i zewnętrzną. Tymczasem, w ramach reformy sektora owoców i warzyw, wprowadzono wspólnotowy instrument wsparcia zarządzania ryzykiem, zezwalający organizacjom producentów na włączenie tego typu środków do swoich programów. Ponadto wniosek Komisji w sprawie reformy w sektorze wina przewiduje środki zarządzania ryzykiem w oparciu o koperty krajowe.

Z analizy Komisji i opinii ekspertów wynika jednak, że wykaz czynników ryzyka oraz ich zakres są zmienne, oraz że w dziedzinie tej tak wiele kwestii pozostaje jeszcze niewyjaśnionych, że na obecnym etapie i przynajmniej tak długo, jak interwencja będzie pełniła rolę sieci bezpieczeństwa, jedno wspólne rozwiązanie dla całej Unii Europejskiej (oparte na jednolitym podejściu) nie byłoby właściwe.

Poza tym należy zachęcać państwa członkowskie do stosowania narzędzi rozwoju obszarów wiejskich, gdyż to właśnie drugi filar pozwala najlepiej dopasować rozwiązania do konkretnych potrzeb. Ryzyko związane z rynkiem lub pogodą jest różne w zależności od państwa członkowskiego, sektora, a nawet w zależności od regionu i sektora w danym państwie członkowskim. Dlatego korzystniej jest pozwolić państwom członkowskim, regionom lub grupom producentów, aby, w ramach środków dostępnych w drugim filarze, same dokonały oceny grożącego im ryzyka i podjęły decyzję w sprawie najlepszego dla siebie rozwiązania.

Dlatego też, według Komisji, w ramach oceny funkcjonowania WPR należy:

- rozszerzyć zakres wykorzystania środków pochodzących z modulacji, przeznaczając ich część na środki służące zarządzaniu ryzykiem w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich, pod warunkiem, że są one zgodne z kryteriami „zielonej skrzynki”;

- przeanalizować, oddzielnie dla każdego przypadku, potrzebę stosowania środków dodatkowych w ramach przyszłych dostosowań mechanizmów rynkowych oraz, na późniejszym etapie, dokonać bardziej ogólnej analizy zarządzania ryzykiem w odniesieniu do okresu po 2013 r.

4.2. **Zmiany klimatu, bioenergia, zarządzanie zasobami wodnymi i różnorodność biologiczna**

Wśród wyzwań, które stoją przed rolnictwem Unii Europejskiej, zmiana klimatu, bioenergia oraz zarządzanie zasobami wodnymi mają kluczowe znaczenie. Z nich trzech zmiany klimatu jawią się jako główne wyzwanie, gdyż pozostałe dwie dziedziny są z nimi ściśle powiązane.

W zakresie łagodzenia skutków **zmian klimatu**, rolnictwo UE przyczyniło się w sposób najbardziej znaczący ze wszystkich sektorów do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Wynika to głównie z ulepszenia metod produkcji (tzn. wydajniejszego używania nawozów) oraz zmniejszenia pogłowia bydła. Tym niemniej w przyszłości sektor rolny będzie musiał podjąć dalsze wysiłki w ramach globalnej strategii UE na rzecz obniżenia emisji gazów.

Jednakże rolnictwo unijne jest również bardzo narażone na zmiany klimatu. Wzbudza niepokój niepewność dotycząca wzorców opadów, ekstremalnych wydarzeń pogodowych, poziomu temperatury, dostępności zasobów wodnych oraz warunków glebowych. Dlatego też należy również usprawnić działania adaptacyjne. Ostatnio opublikowana zielona księga w sprawie adaptacji do zmian klimatu w Europie wzywa rolnictwo UE, aby w większym stopniu angażowało się w działania prowadzące do złagodzenia skutków zmian klimatu.

W mapie drogowej na rzecz energii odnawialnej Unia Europejska ustanowiła wiążące cele odnoszące się do udziału **biopaliw** (10%) oraz energii odnawialnych (20%) w całkowitym zużyciu paliw i energii do 2020 r. Cele te są ściśle powiązane z celami dotyczącymi łagodzenia skutków zmian klimatu i najprawdopodobniej wywrą znaczny wpływ na rolnictwo UE. Jednocześnie podstawowym zadaniem unijnego rolnictwa pozostanie produkcja żywności i paszy.

Zgodnie ze stwierdzeniem zawartym w komunikacie Komisji dotyczącym niedoboru wody i susz z czerwca 2007 r. ocena funkcjonowania WPR stanowi okazję do przeanalizowania sposobu, w jaki zagadnienia związane z zarządzaniem zasobami wodnymi mogą zostać objęte WPR. Chcąc uniknąć napięć dotyczących ilości wody wykorzystywanej w rolnictwie oraz jej jakości, rolnictwo UE powinno wdrożyć zrównoważony **system zarządzania zasobami wodnymi**.

Poza tym powstrzymanie spadku **różnorodności biologicznej** pozostaje głównym wyzwaniem, które zmiany klimatyczne i zapotrzebowanie na wodę czynią jeszcze trudniejszym. Państwa członkowskie zobowiązały się do powstrzymania spadku różnorodności biologicznej do 2010 r., jednakże jest mało prawdopodobne, aby udało im się ten cel osiągnąć. Rolnictwo ma do odegrania na tym polu kluczową rolę.

Ocena funkcjonowania WPR daje cały wachlarz możliwości podjęcia wymienionych wyzwań:

- wzmocnienie istniejących środków rozwoju obszarów wiejskich może stanowić zachętę do łagodzenia skutków zmian klimatu i dostosowywania się do nich, do lepszego zarządzania zasobami wodnymi, do świadczenia usług środowiskowych w zakresie biopaliw oraz do ochrony różnorodności biologicznej;
- zasada współzależności, czy to w ramach podstawowych wymogów dotyczących zarządzania, czy zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska, mogłaby się przyczynić do realizacji celów dotyczących zmian klimatu oraz lepszego zarządzania zasobami wodnymi;
- badania i innowacyjność są niezbędne przy podejmowaniu nowych wyzwań w zakresie ochrony środowiska i wydajności, włączając w to biopaliwa drugiej generacji, których rozwój technologiczny powinien być objęty wsparciem w ramach środków rozwoju obszarów wiejskich;
- należy ustalić, czy obecny system wsparcia upraw energetycznych jest nadal skuteczny pod względem stosunku nakładów do kosztów, biorąc pod uwagę nowe metody zachęcania do produkcji biomasy (obowiązkowe cele w zakresie energii oraz wysokie ceny).

4.3. Wzmocnienie drugiego filara

Pojawienie się nowych wyzwań związanych z kwestiami poruszonymi w niniejszym komunikacie powoduje, że umocnienie drugiego filara staje się nieodzowne, w szczególności w obliczu ograniczeń, z którymi muszą się obecnie zmierzyć państwa członkowskie w związku z obniżeniem oczekiwanego poziomu wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich na skutek decyzji w sprawie perspektyw finansowych z 2005 r. Umocnienie to jest również nieodzowne, jeśli chcemy spotęgować wysiłki w dziedzinie innowacyjności, tak aby sprostać nowym wyzwaniom dotyczącym ochrony środowiska naturalnego i wydajności, włączając w to biopaliwa drugiej generacji.

Biorąc pod uwagę fakt, że budżet WPR został ustalony do 2013 r., zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich może nastąpić wyłącznie poprzez zwiększenie obowiązkowej modulacji. Podobną decyzję, która w dłuższej perspektywie dotknie wszystkie państwa członkowskie, w których wsparcie UE osiągnie 100%, należy podjąć przy zachowaniu proporcji obecnego podziału między państwa członkowskie środków pochodzących z modulacji oraz uwzględniając istniejące zasady. W tym celu można:

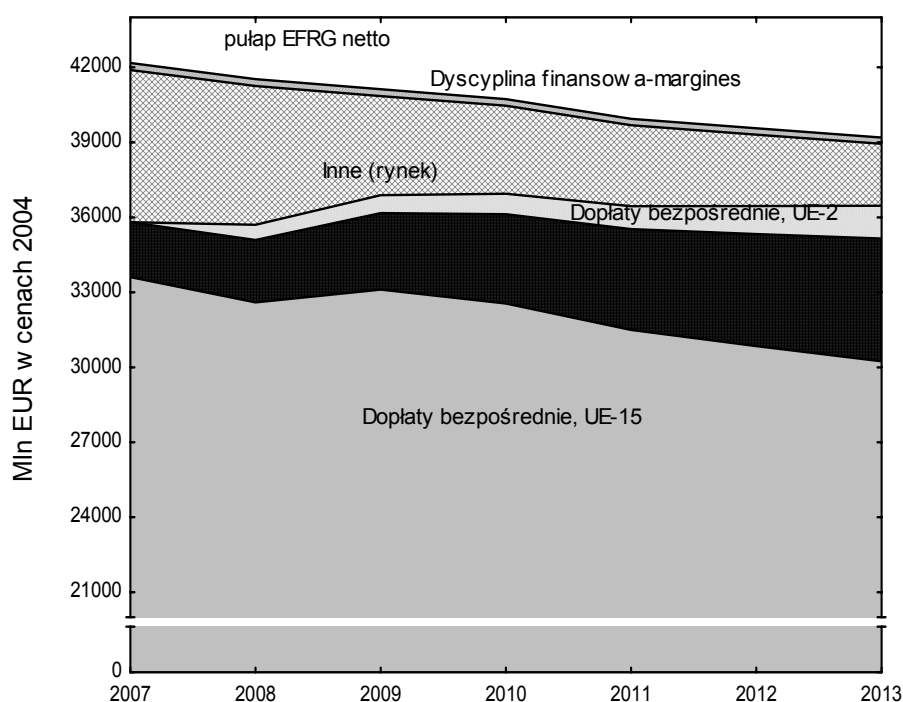
- w odniesieniu do lat budżetowych 2010–2013 zwiększać istniejącą modulację obowiązkową o 2 % rocznie;
- dokonać analizy sposobu, w jaki należy uwzględniać ewentualną modulację obowiązkową w 10 nowych państwach członkowskich UE, zachowując obecny podział środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich między państwami członkowskimi.

5. RAMY FINANSOWE

Niniejszy komunikat opiera się na postulacie finansowym, zgodnie z którym żadne dodatkowe środki UE nie zostaną udostępnione dla pierwszego ani drugiego filara WPR w okresie 2007–2013.

Zachowując te ramy, pułap wydatków wyrażony w cenach stałych będzie ulegał zmniejszeniu, co oznacza, że dyscyplina finansowa mogłaby być zachowana w odniesieniu do rolników w trakcie całego okresu, choć w mniejszym stopniu, niż wcześniej przewidziano, pod warunkiem że ceny rynkowe utrzymają się na obecnym wysokim poziomie.

Jak pokazano na poniższym wykresie, pułap netto wydatków dla pierwszego filara ulega zmniejszeniu w cenach stałych z 2004 r., podczas gdy państwa UE-12 będą wymagały stałego wzrostu środków przeznaczonych na wsparcie bezpośrednie, zgodnie z traktatami o przystąpieniu.



6. WNIOSKI

Zgodnie z komunikatem „Reformowanie budżetu, zmienianie Europy” w latach 2007 i 2008 Komisja przedstawi swój pogląd na przegląd budżetu w okresie 2008/2009. Ocena funkcjonowania WPR stanowi w tym kontekście pewnego rodzaju przygotowanie, które jednakże nie przesądza o efekcie końcowym wyżej wymienionego przeglądu. Dostosowuje ona reformy zapoczątkowane w 2003 r. i wnosi wkład do dyskusji na temat przyszłych priorytetów w zakresie rolnictwa.

W niniejszym komunikacie Komisja przedstawia w zarysie dostosowania, jakim należy poddać niektóre elementy WPR. Dostosowania te nie stanowią fundamentalnej reformy a są raczej narzędziem pomagającym unijnemu rolnictwu dostosować się do szybko zmieniającego się otoczenia. Komisja przedstawi odpowiednie wnioski wiosną 2008 r. biorąc pod uwagę wyniki dialogu publicznego, prowadzonego z zainteresowanymi stronami, oraz analizę skutków będącą w trakcie przygotowania.

W celu ułatwienia dialogu Komisja planuje zorganizować dwa seminaria z udziałem zainteresowanych stron², które będą okazją do zapoczątkowania debaty na temat niniejszego komunikatu.

² Dnia 6 grudnia 2007 r. oraz 11 stycznia 2008 r.