



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

### Jak zapewnić zrównoważony rozwój społeczny, środowiskowy i gospodarczy unijnego sektora rolno-spożywczego w kontekście przyszłego rozszerzenia

(opinia rozpoznawcza na wniosek Komisji Europejskiej)

(C/2024/6021)

Sprawozdawca: **Stojan CZUKANOW**

Doradczynie i doradcy	Philippe BURNY (z ramienia sprawozdawcy, Grupa III)
Wniosek o konsultację	Pismo Komisji Europejskiej, 11.12.2023
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja NAT
Data przyjęcia przez sekcję	28.6.2024
Data przyjęcia na sesji plenarnej	11.7.2024
Sesja plenarna nr	589
Wynik głosowania (za/przeciw/ wstrzymało się)	198/1/1

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. To rozszerzenie różni się od wszystkich wcześniejszych, ponieważ nastąpi w nadzwyczajnej sytuacji geopolitycznej (wojna w Ukrainie) <sup>(1)</sup> i w kontekście narastających wyzwań, takich jak zmiana klimatu oraz transformacja energetyczna i ekologiczna. Niemniej EKES podkreśla, że te okoliczności nie powinny służyć za pretekst do podważania poziomu gotowości krajów kandydujących, znaczenia niezbędnych reform legislacyjnych i poszanowania podstawowych wartości UE.

1.2. Poprzednie rozszerzenie przyniosło i zwycięzców, i przegranych. Nowe państwa członkowskie zwiększyły różnorodność rolną w UE, a w ciągu ostatnich dwudziestu lat wartość ich produkcji rolnej wzrosła trzykrotnie <sup>(2)</sup>. Niemniej słabe obszary wiejskie skorzystały na rozszerzeniu znacznie mniej niż aglomeracje, a mniejsze europejskie gospodarstwa rolne znikają. Dlatego EKES wzywa Komisję Europejską i kandydujące państwa członkowskie, by przeanalizowały możliwe skutki rozszerzenia dla potencjalnych przegranych i starały się im zaradzić. Chodzi tu zwłaszcza o rodzinne gospodarstwa rolne oraz małe i średnie przedsiębiorstwa rolno-spożywcze zarówno w UE, jak i w krajach kandydujących.

1.3. EKES podkreśla, że potrzebne są szczegółowe i wiarygodne dane, aby zapobiec brakowi informacji i skutecznie walczyć z dezinformacją <sup>(3)</sup>. Wzywa Komisję Europejską do ścisłego monitorowania produkcji rolnej i rozwoju procesów reform. Uważa, że oprócz przeprowadzenia reform uzgodnionych przez kraje kandydujące do złagodzenia obecnych obaw związanych z rozszerzeniem konieczne jest również monitorowanie. Przed rozszerzeniem Unia Europejska będzie musiała również wprowadzić niezbędne zmiany regulacyjne z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, społeczności wiejskich i rolników.

<sup>(1)</sup> Deklaracja z Grenady – Rada Unii Europejskiej (europa.eu).

<sup>(2)</sup> „20 lat razem – Co dobrego przyniosło rozszerzenie UE w 2004 r.”, Komisja Europejska (europa.eu).

<sup>(3)</sup> Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny – Ochrona demokracji przed dezinformacją (Dz.U. C, C/2024/4052, 12.7.2024, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/4052/oj?locale=pl>).

1.4. Sama wspólna polityka rolna (WPR) przechodzi transformację, która odzwierciedla dynamikę zmieniających się realiów na arenie światowej. Na szczeblu krajowym i unijnym<sup>(4)</sup> trwają debaty nad nowymi formami wsparcia publicznego dla świadczenia usług ekosystemowych (które nie koncentrują się już na takich czynnikach produkcji jak powierzchnia gruntów rolnych, lecz na procesach i wynikach). EKES podkreśla, że kraje kandydujące będą zatem musiały dostosować się do ogólnych celów i wartości WPR, natomiast niezbędne reformy WPR i związane z nimi ramy finansowe będzie trzeba uzgodnić przed rozszerzeniem. Do tego czasu rozwiną się również specjalne mechanizmy wsparcia, dzięki którym te kraje będą miały jasny ogólny ogląd zasad, których muszą przestrzegać.

1.5. To rozszerzenie, które znacznie zwiększa powierzchnię użytków rolnych w UE, stwarza możliwości lepszego zabezpieczenia autonomii strategicznej UE<sup>(5)</sup> oraz dalszego zmniejszenia śladu środowiskowego tego sektora. Trzeba to będzie pogodzić z niezbędnym dalszym wsparciem dla unijnych rolników i obszarów wiejskich, z ograniczeniami budżetowymi UE i konsekwencjami wojny w Ukrainie.

1.6. Przystąpienie krajów kandydujących do UE nie będzie możliwe bez zwiększenia budżetu WPR oraz podwojenia wysiłków na rzecz osiągnięcia celów polityki rolnej z myślą o zrównoważonym europejskim modelu rolnictwa, który będzie musiał zostać dostosowany do skali koniecznej na każdym kolejnym etapie. W stosownych przypadkach nowe instrumenty będą musiały zostać ukierunkowane na obszary potrzebujące szczególnego wsparcia. W nowym okresie finansowym obecni płatnicy netto powinni być gotowi do przekazania większej części ich PKB do budżetu UE. Lista płatników może ulec zmianie: udział WPR w budżecie UE nie może pozostać na obecnym poziomie, ponieważ przed UE staną inne (czasami nowe) zadania.

1.7. Biorąc pod uwagę różny poziom przygotowania krajów kandydujących pod względem reform legislacyjnych, gotowości instytucjonalnej i dostosowania do zasad jednolitego rynku oraz oddziaływanie nowych strumieni handlu na gospodarki lokalne krajów kandydujących, EKES zaleca wprowadzenie odpowiednich ram czasowych stopniowej integracji, aby zapobiegać negatywnym skutkom niekontrolowanej konkurencji i zapewniać specjalny budżet dla nowych krajów, oddzielnie od już istniejących środków<sup>(6)</sup>, który powinien zostać przeznaczony na najbardziej dotknięte zmianą podsektory rolno-spożywcze, szczególnie MŚP.

1.8. W ramach ostatniej reformy WPR wzmocniono zasadę, zgodnie z którą każdy objęty wsparciem hektar musi w zamian zapewniać społeczeństwu usługi środowiskowe. Niemniej jednolite finansowanie na hektar ani nie odzwierciedla realiów ekologicznych, ani nie stanowi wsparcia sprawiedliwego z perspektywy społecznej. EKES uważa, że w związku z przyszłym rozszerzeniem WPR powinna być dalej dostosowywana, aby zapewnić bardziej ukierunkowane wsparcie dla trzech filarów zrównoważonego rozwoju. Wymagałoby to również stopniowego zastępowania obecnego podstawowego wsparcia dochodu opartego na powierzchni zachętami finansowymi do świadczenia usług korzystnych dla środowiska i społeczeństwa oraz górnymi limitami dla płatności degresywnych lub opłatami dodatkowymi z tytułu pierwszych hektarów dla wszystkich państw członkowskich<sup>(7)</sup>.

1.9. Biorąc pod uwagę wstępną analizę rynkową dotyczącą przekierowania przepływów handlowych między UE a krajami kandydującymi<sup>(8)</sup>, rozszerzenie przyniesie korzyści netto unijnym eksporterom produktów i usług przemysłowych, natomiast sektor rolno-spożywczy doświadczy podcięcia cenowego z powodu niższych kosztów produkcji w niektórych z nowych krajów. Sektor rolny najbardziej bezpośrednio ucierpiał wskutek rosyjskich sankcji odwetowych w 2014 r. Komitet wzywa tym razem do zapewnienia odpowiedniego budżetu, który należy przeznaczyć na odpowiednią rekompensatę negatywnych skutków dla rolników w UE, z uwzględnieniem również potencjalnych kosztów społecznych.

<sup>(4)</sup> The Future of Agriculture. A common agenda. (Bmel.de) oraz Scenar 2030 (europa.eu).

<sup>(5)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Strategiczna autonomia, bezpieczeństwo żywnościowe i zrównoważona gospodarka żywnościowa” (Dz.U. C 105, 4.3.2022, s. 56).

<sup>(6)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) (Dz.U. L 330 z 20.9.2021, str. 1).

<sup>(7)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Promowanie autonomicznej i zrównoważonej produkcji żywności: strategię na rzecz wspólnej polityki rolnej po 2027 r.” (Dz.U. C, C/2024/2099, 26.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2099/oj>).

<sup>(8)</sup> Free market access for Ukraine to the EU: Consequences for the agricultural and food sector | EESC (europa.eu).

1.10. Główną rolę w światowej gospodarce żywnościowej odgrywają obecnie duże podmioty na rynku towarowym i przedsiębiorstwa zajmujące duże użytki rolne o powierzchni do 500 tys. ha. EKES uważa, że regulacja rynków może zaradzić finansjalizacji sektora spożywczego, która napędza nasiloną spekulację i może zagrozić zarówno zrównoważonemu charakterowi całego łańcucha<sup>(9)</sup>, jak i europejskiemu modelowi rolnictwa. Apeluje o dalsze ukierunkowanie polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich na gospodarkę bliskości oraz o przekazanie tych zasad nowym krajom kandydującym.

1.11. Z punktu widzenia nieprzygotowanych rolników w krajach kandydujących pośpieszne przystąpienie do UE może mieć negatywne krótko- i długofalowe konsekwencje nie tylko dla sektora rolnego, lecz również dla wszystkich obszarów wiejskich. Zwiększona spekulacja gruntami może również wywołać nieprzewidywalne skutki. Komitet proponuje zatem, by reformy dotyczące gruntów były ściśle monitorowane i zostały przeprowadzone w całości przed przystąpieniem do UE.

1.12. Proces integracji w pewien sposób już się rozpoczął, ponieważ rynki UE otwierają się na produkty rolne z krajów kandydujących. Może to stawiać kraje UE w niekorzystnej sytuacji, czemu należy zapobiegać za pomocą jasnych przepisów obowiązujących kraje kandydujące.

1.13. Rosnące napięcia geopolityczne uwidaczniają znaczenie bezpieczeństwa dostaw w kontekście produkcji żywności w UE. Wszystkie regiony UE muszą być również w stanie utrzymać produkcję rolną w przyszłości.

## 2. Przegląd krajów kandydujących do UE

2.1. Przyszłe rozszerzenie Unii Europejskiej stanowi poważne wyzwanie zarówno dla krajów kandydujących, jak i dla UE i jej państw członkowskich. Kilka krajów jest potencjalnymi przyszłymi państwami członkowskimi UE<sup>(10)</sup>. Znacznie różnią się one między sobą pod względem liczby ludności, znaczenia w produkcji rolnej i handlu oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. Tak mały kraj jak Czarnogóra nie będzie miał wpływu na unijny sektor rolny i spożywczy, lecz tak istotny uczestnik międzynarodowego rynku towarów rolnych jak Ukraina może mieć przemożny wpływ na obecną produkcję rolną i handel produktami rolnymi w UE.

2.2. Przystąpienie do UE to długi proces, który zazwyczaj wymaga wielu lat negocjacji i dostosowywania się do norm UE. Podobnie jak we wcześniejszych rundach rozszerzenia jeden z ostatnich i najtrudniejszych rozdziałów w negocjacjach akcesyjnych dotyczy rolnictwa. Negocjacje w sprawie członkostwa z Serbią i Czarnogórą rozpoczęły się w 2012 r. W przypadku pozostałych krajów proces rozpoczął się później: Ukraina, Mołdawia oraz Bośnia i Hercegowina zostały kandydatami w 2022 r., a Gruzja – w 2023 r. W przypadku Albanii i Macedonii Północnej negocjacje akcesyjne rozpoczęły się w 2022 r., Ukrainy i Mołdawii – w 2023 r., a Bośni i Hercegowiny – w 2024 r.

2.3. Przystąpienie wszystkich tych krajów kandydujących zwiększyłoby powierzchnię użytków rolnych UE o jedną trzecią, a przystąpienie samej Ukrainy – o jedną czwartą<sup>(11)</sup> (zważywszy, że powierzchnia użytków rolnych w Ukrainie ma wielkość łącznych użytków rolnych w Niemczech i Polsce). W 2021 r. w Ukrainie wyprodukowano łącznie 83 mln ton zboża<sup>(12)</sup> – kukurydzy (42 tony), pszenicy (32 tony) i jęczmienia (9 ton), co odpowiada ponad 30 % z 270 mln ton wyprodukowanych w UE-27 zbóż<sup>(13)</sup>, w tym ryżu. Kraje kandydujące (z wyjątkiem Turcji) mają w ujęciu względnym znacznie mniejszą wagę w sektorze bydła, co odpowiada około 7,5 % całkowitej liczby żywego bydła w UE<sup>(14)</sup>. Produkcja trzody chlewnej w krajach kandydujących (z wyjątkiem Turcji) odpowiada około 7 % całkowitej liczby żywych świń w UE-27<sup>(15)</sup>. Sektor drobiu jest znaczący w Ukrainie (180 mln sztuk<sup>(16)</sup>), co w 2020 r. stanowiło około 12 % całkowitej liczby żywych ptaków UE<sup>(17)</sup>). W krajach kandydujących położonych na południowym wschodzie produkcja odbywa się na małą skalę i jest rozdrobniona: średnia wielkość gospodarstw rolnych waha się od 1,2 ha do 6,2 ha (najmniejsze gospodarstwa są w Albanii, a największe – w Serbii). Serbia jest eksporterem netto produktów rolnych, a pozostałe kraje są importerami netto (zwłaszcza Albania i Czarnogóra)<sup>(18)</sup>.

<sup>(9)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Kryzys cen żywności: rola spekulacji i konkretne propozycje działań w konsekwencji wojny w Ukrainie” (Dz.U. C 100, 16.3.2023, s. 51).

<sup>(10)</sup> Albania, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Mołdawia, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia, Turcja i Ukraina.

<sup>(11)</sup> Archive: European Neighbourhood Policy - East - agriculture statistics.

<sup>(12)</sup> Państwowy Urząd Statystyczny Ukrainy (Державна служба статистики України).

<sup>(13)</sup> Produkcja zbóż (tony metryczne).

<sup>(14)</sup> Poglówie bydła w UE w 2021 r. (w tysiącach sztuk), sprawozdania w sprawie rozszerzenia za 2023 r., Komisja Europejska.

<sup>(15)</sup> Populacja świń w UE w 2021 r., sprawozdania w sprawie rozszerzenia za 2023 r., Komisja Europejska.

<sup>(16)</sup> Państwowy Urząd Statystyczny Ukrainy (Державна служба статистики України).

<sup>(17)</sup> Statystyki dotyczące drobiu.

<sup>(18)</sup> Study on the research, innovation and technology transfer capacities and on the recent agricultural policy developments in the context of the EU approximation process in the pre-accession countries (europa.eu).

2.4. Wyzwania i możliwości związane z rozszerzeniem znacznie się różnią między poszczególnymi krajami przystępującymi. Dzięki dużej powierzchni użytków rolnych Ukrainy jej przystąpienie jeszcze bardziej zwiększyłoby autonomię strategiczną UE. Jednak produkty z Ukrainy będą konkurować z obecną produkcją unijnych rolników, zwłaszcza jeśli chodzi o mięso drobiowe, jaja, zboże i cukier. Ponadto, biorąc pod uwagę obecną sytuację wojenną w Ukrainie, może być ona niezdolna w perspektywie średnioterminowej do osiągnięcia standardów ochrony środowiska UE ze względu na zanieczyszczenie wody, powietrza i gleby oraz brak odpowiednich narzędzi produkcji (np. maszyn i energii), w związku z czym musiałyby się skupić na odbudowie zasobów przyrodniczych. Pozostałe kraje kandydujące, mimo mniejszej produkcji rolnej, mogłyby oferować produkty niszowe na rynku UE i musiałyby skupić się zwłaszcza na modernizacji narzędzi produkcji<sup>12</sup>. Na przykład w 2023 r. UE importowała z Serbii owoce i orzechy za 443 mln EUR<sup>(19)</sup> (Serbia jest wiodącym eksporterem na Bałkanach Zachodnich – sprzedaje za granicę około jedną piątą swojej produkcji rolnej<sup>(20)</sup>), z Mołdawii – nasiona oleiste i rośliny wysokobiałkowe za 290 mln EUR<sup>(21)</sup>, a z Macedonii Północnej – tytoń, cygara i papierosy o wartości 90 mln EUR<sup>(22)</sup>.

2.5. Dwie dekady po rozszerzeniu UE w 2004 r. widać wyraźnie, że poza argumentami moralnymi i geopolitycznymi liczą się także silne argumenty gospodarcze, ponieważ kraje kandydujące stanowią nowe rynki i możliwości dla europejskich produktów rolnych. W trakcie poprzedniego procesu przedakcesyjnego (1994–2004) handel między państwami członkowskimi UE a przyszłymi członkami wzrósł trzykrotnie, zapewniając UE pozytywny bilans handlowy. Obecne kraje kandydujące z ludnością liczącą w sumie około 60 mln mieszkańców (2023 r.) oferują znaczny potencjał dla eksportu nie tylko w zakresie technologii i know-how, ale również rolnictwa. Przykładowo Ukraina była trzecim krajem, do którego eksport produktów rolno-spożywczych z UE wzrósł najbardziej w porównaniu z 2022 r., przy wzroście wynoszącym 447 mln EUR (+19 %) dla większości kategorii produktów. W okresie od stycznia do października 2023 r. wywóz do Ukrainy osiągnął wartość łączną 2,8 mld EUR, czyli był na najwyższym poziomie w ciągu ostatnich czterech lat<sup>(23)</sup>.

### 3. Kontekst ogólny

3.1. Historia rozszerzenia UE jest pasmem sukcesów, choć osiągnięte wyniki są nierównomierne, a pewne problemy społeczne i gospodarcze pozostają nierozwiązane. Często budziło ono od samego początku ostry sprzeciw: prezydent Francji Charles de Gaulle oponował przeciw członkostwu Zjednoczonego Królestwa, a kolejny prezydent François Mitterrand – przeciw członkostwu Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Pierwsze państwa członkowskie złożyły wniosek i zostały zaakceptowane przede wszystkim z powodów gospodarczych, a drugie rozszerzenie miało bardziej polityczny charakter. Kraje południowego regionu Morza Śródziemnego dopiero co pokonały dyktaturę i chciały zabezpieczyć swoje systemy demokratyczne z pomocą ówczesnej EWG, która pragnęła z kolei zapewnić stabilność południowych sąsiadów i ich dostosowanie do standardów NATO. Od tego czasu rozszerzenia były podyktowane tymi dwoma głównymi względami: zyskiem gospodarczym i bezpieczeństwem politycznym.

3.2. W 2004 r. do UE przystąpiło dziesięć krajów, w tym dwóch ważnych producentów rolnych – Polska i Węgry. W 2007 r. członkami UE zostały Rumunia i Bułgaria. Rolnicy z ówczesnej UE-15 obawiali się konkurencji ze strony nowych państw członkowskich, w których koszty produkcji były niższe. Poszerzony rynek rolny jednak szybko się ustabilizował, a stosunki handlowe między starymi i nowymi państwami członkowskimi na ogół nie uległy radykalnej zmianie, chociaż niektóre sektory, takie jak produkcja kurczaków we Francji, uległy destabilizacji z powodu wzrostu importu. Przystąpienie do UE miało pozytywny wpływ gospodarczy na nowe państwa członkowskie i ich sektor rolny, gdyż stworzyło nowe możliwości dla rolników i przetwórców żywności na większym jednolitym rynku. Dzięki temu mogli oni docierać do konsumentów o wyższych dochodach na mieszkańca i czerpać korzyści z inwestycji w modernizację. Rolnicy i przetwórcy żywności ze starych państw członkowskich również odnieśli korzyści z nowych rynków i możliwości inwestycyjnych. Dzięki temu większość unijnych rolników i przetwórców żywności stała się bardziej konkurencyjna, rozwinął się handel wewnątrzunijny, a UE wzmocniła swoją pozycję na rynku światowym. Ta zmiana była równie korzystna dla konsumentów w UE.

<sup>(19)</sup> AGRI-FOOD TRADE STATISTICAL FACTSHEET – Unia Europejska – Serbia.

<sup>(20)</sup> Opportunities and challenges for the EU-agri-food sector with EU enlargement: views from candidate countries.

<sup>(21)</sup> AGRI-FOOD TRADE STATISTICAL FACTSHEET – Unia Europejska – Mołdawia.

<sup>(22)</sup> AGRI-FOOD TRADE STATISTICAL FACTSHEET – Unia Europejska – Macedonia Północna.

<sup>(23)</sup> MONITORING EU AGRI-FOOD TRADE.

3.3. Po tych istotnych rozszerzeniach opinia publiczna w Europie zwróciła się bardziej przeciwko dalszej ekspansji. Przyznano, że rozszerzenie ma pewne ograniczenia. Były przewodniczący Komisji Romano Prodi opowiedział się za formułą „wszystko oprócz instytucji” dla sąsiednich państw, co umożliwiłoby im ścisłą współpracę bez dodatkowych obciążeń dla ram instytucjonalnych. Zwłaszcza Francja i Niemcy dążyły do osiągnięcia tego celu w formie uprzywilejowanego partnerstwa z Turcją, której członkostwo spotkało się z ostrym sprzeciwem ze względów kulturowych i praktycznych. Wciąż toczy się debata nad reformą instytucjonalną UE i reformą WPR.

3.4. Wobec trwającej rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie Unia przypomina o strategicznej wartości rozszerzenia jako motoru poprawiającego warunki ekonomiczne i społeczne europejskich obywateli i obywateli, co przyczynia się również do pielęgnowania wartości leżących u podstaw Unii<sup>(24)</sup>. Unia dysponuje w rzeczywistości niewieloma innymi narzędziami politycznymi umożliwiającymi reagowanie na wyzwania w zakresie bezpieczeństwa na swych obrzeżach. UE nie ma ani stałej armii, ani zdolności wywiadowczych – przy czym sytuację tę trzeba poddać pod dyskusję.

3.5. Obecny proces rozszerzenia różni się od wcześniejszych z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, charakteryzuje się podejściem etapowym, w przeciwieństwie do wcześniejszych rozszerzeń. Na przykład niektóre kraje kandydujące zyskały otwarty dostęp do jednolitego rynku i będą go dalej miały. Jest to przywilej, którego nie przyznano we wcześniejszym procesie akcesyjnym. Po drugie, sytuacja w Ukrainie jest wyjątkowym wyzwaniem. UE ma do czynienia po raz pierwszy z wojną, która toczy się w trakcie procesu rozszerzenia.

3.6. Dlatego też musi starannie rozważyć obecny kontekst geopolityczny i przeznaczyć środki na umocnienie swej pozycji w Europie. Zwłaszcza sektor rolny UE dowiódł swego zaangażowania, gdy znacząco ograniczył sprzedaż produktów rolno-spożywczych do Rosji po bezprawnej aneksji Krymu<sup>(25)</sup>. Była to kosztowna decyzja, która sygnalizowała poparcie dla przystąpienia Ukrainy i jest wkładem w odbudowę tego kraju. Biorąc pod uwagę specyfikę obecnego procesu rozszerzenia, niezbędny jest gruntowny przegląd budżetu WPR. Jeżeli nie wprowadzi się zmian do WPR, możliwe są zakłócenia równowagi, zwłaszcza w związku z przyszłym przystąpieniem Ukrainy do UE. Aby podołać tym wyzwaniom, Rada UE, Parlament Europejski i Komisja Europejska w nowym składzie muszą zatem ustanowić jasne ramy budżetowe.

3.7. Dzięki rozszerzeniu Unia może osiągnąć większą autonomię w produkcji żywności i stać się jeszcze ważniejszym partnerem w handlu produktami rolno-spożywczymi na świecie, krzewiąc zarazem wysokie standardy zrównoważoności (zrównoważony rozwój społeczny, środowiskowy i gospodarczy w sektorze rolno-spożywczym). Proces i warunki rozszerzenia będą jednak musiały zagwarantować korzyści rolnikom zarówno w krajach kandydujących, jak i w UE oraz faktycznie przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie zrównoważonego rozwoju i Agendy 2030. Rosnące napięcia geopolityczne uwydatniają znaczenie bezpieczeństwa dostaw w kontekście produkcji żywności w UE. Wszystkie regiony UE muszą być również w stanie utrzymać produkcję rolną w przyszłości.

#### 4. Uwagi ogólne

##### *Zrównoważony wzrost gospodarczy*

4.1. Ponieważ przyszły budżet WPR będzie ograniczony – mimo znacznego zwiększenia odpowiadającego inflacji – konieczne będą liczne działania zaradcze, m.in. zastosowanie górnego limitu płatności bezpośrednich lub zwiększenie płatności redystrybucyjnych w celu sprawiedliwego podziału wsparcia dochodów wśród rolników oraz zadbanie o to, by po rozszerzeniu utrzymana została obecna struktura rolnictwa UE. W UE występuje wysoki odsetek gospodarstw rodzinnych<sup>(26)</sup> (94,8 % w 2020 r.) i drobnych producentów rolnych (76 % gospodarstw zajmuje powierzchnię poniżej 10 ha)<sup>(27)</sup>.

<sup>(24)</sup> Deklaracja z Grenady.

<sup>(25)</sup> AGRI-FOOD TRADE STATISTICAL FACTSHEET – Unia Europejska – Rosja.

<sup>(26)</sup> Gospodarstwo rodzinne jest zarządzane i prowadzone przez gospodarstwo domowe, które zapewnia też w dużej mierze siłę roboczą (FAO).

<sup>(27)</sup> Farms and farmland in the European Union – statistics.

4.2. EKES odnotowuje, że dla niektórych krajów przystępujących problemem jest jakość danych gospodarczych oraz to, że większość analiz jest niepewna ze względu na nieznaną skutki wojny w Ukrainie, a także wpływ Rosji i Chin na Bałkany Zachodnie.

4.3. O ile udział rolnictwa w unijnym PKB zmalał z 11 % w 1991 r. do 1,4 % w 2022 r., o tyle wszystkie kraje kandydujące łączy stosunkowo duży udział rolnictwa w ich PKB – w tym produkcji rolnej przeznaczonej całkowicie oraz częściowo na własne potrzeby. Udział rolnictwa w PKB w Albanii wynosi 22,9 %, w Czarnogórze – 8 %, a w Serbii – 7,5 %<sup>(28)</sup>. Oznacza to, że pod koniec tego procesu wrośnie udział rolnictwa w PKB rozszerzonej UE. Trzeba uważnie śledzić oddziaływanie tych nowych przepływów handlowych na lokalne gospodarki krajów kandydujących i starannie nim zarządzać, aby uniknąć negatywnych skutków dla lokalnych przedsiębiorstw.

4.4. Rozkład wielkości gospodarstw rolnych i organizacja rynku czynników produkcji znacznie różnią się między rozpatrywanymi krajami i będą musiały zostać wzięte pod uwagę podczas przygotowywania WPR do rozszerzenia. 80 % gospodarstw rolnych w Ukrainie, które zajmują 25 % powierzchni użytków rolnych, ma mniej niż 120 ha i sprzedaje swoje produkty na rynku krajowym. Sektor rolny Ukrainy charakteryzuje się również bardzo dużymi gospodarstwami rolnymi, które są bezpośrednio powiązane z rynkiem światowym (powszechne są gospodarstwa o powierzchni 15 000 ha–50 000 ha, przy czym średnia wielkość gospodarstwa wynosi około 96 ha w porównaniu ze średnią wielkością 17 ha w UE). Ponadto istotną rolę odgrywają spółdzielnie, które między innymi kupują czynniki produkcji, takie jak nasiona i nawozy.

4.5. Przyszłość WPR po 2027 r. – na którą obecnie przeznaczona jest jedna czwarta unijnego budżetu – będą determinować usilne żądania innych sektorów, od obronności po energetykę, by zwiększyć ich część finansowania z budżetu<sup>(29)</sup>. Należy jednak wziąć pod uwagę, że rozszerzenie przyniesie UE korzyści netto, a spodziewany wywóz towarów przemysłowych i wszelkiego rodzaju usług na nowo otwarte rynki przesłoni nie tylko obawy o przywóz ukraińskiego zboża, lecz także obciążenie budżetowe wynikające ze zwiększenia środków strukturalnych i inwestycyjnych. W tej sytuacji słuszne jest, aby rolnicy po obu stronach otrzymywali odpowiednie wsparcie, które umożliwiłoby im – odpowiednio – dostosowanie się do bardziej rygorystycznych przepisów dotyczących produkcji oraz przewyższenie skutków wkroczenia na rynki konkurentów o niższych kosztach produkcji.

4.6. W każdym razie przed rozszerzeniem, w perspektywie średnio- i długoterminowej Unia musi dopilnować, by zwiększono część wartości łańcucha żywnościowego trafiającą do rolników, tak by zapewnić im możliwość godnego życia z działalności rolniczej, natomiast konsumentom w UE – przystępną cenowo żywność.

4.7. Biorąc pod uwagę dysproporcje regionalne i sytuację nowych krajów kandydujących, EKES zaleca przeanalizowanie konwergencji zewnętrznej i stopniowe zastępowanie obecnego podstawowego wsparcia dochodu, które jest obliczane na podstawie powierzchni, zachętami finansowymi korzystnymi dla środowiska i społeczeństwa zamiast rekompensat. Natomiast małe gospodarstwa rodzinne powinny mieć możliwość wyboru utrzymania wsparcia dochodu w zależności od powierzchni i jednostek pracy w gospodarstwie<sup>(30)</sup>. EKES nalega, aby te niezbędne reformy zatwierdzić przed rozszerzeniem i ustaleniem ram finansowych.

#### Zrównoważenie środowiskowe

4.8. Jak stwierdziła niedawno Europejska Agencja Środowiska<sup>(31)</sup>, zmiana klimatu zagraża produkcji żywności. Ostrzegła, że rekordowe upały trwające 10 miesięcy z rzędu stwarzają katastrofalne zagrożenie dla upraw na południu Europy. Nieuchronnie zbliżają się również kryzys wodny<sup>(32)</sup>, utrata usług ekologicznych i wydajności oraz przede wszystkim – rosnąca konkurencja ze strony krajów, które zamierzają wykorzystać swoje korzystniejsze – z punktu widzenia globalnego ocieplenia – położenie geograficzne.

<sup>(28)</sup> Agriculture in the enlargement countries.

<sup>(29)</sup> Wydatki na WPR.

<sup>(30)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Promowanie autonomicznej i zrównoważonej produkcji żywności: strategii na rzecz wspólnej polityki rolnej po 2027 r.” (Dz.U. C, C/2024/2099, 26.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2099/oj>).

<sup>(31)</sup> European Climate Risk Assessment.

<sup>(32)</sup> Opinia EKES-u „Zrównoważona gospodarka wodna i kryzys klimatyczny: rozwiązania oparte na obiegu zamkniętym i inne rozwiązania dotyczące unijnego systemu rolno-spożywczego w przyszłym Niebieskim Ładzie” (Dz.U. C 349 z 29.9.2023, s. 80).

4.9. Wskutek zmiany klimatu UE traci niektóre z korzyści gospodarczych, które mają zasadnicze znaczenie dla jej bezpieczeństwa żywnościowego i autonomii strategicznej. Przystąpienie się na rolnictwo regeneracyjne oraz przystosowanie się do skutków zmiany klimatu i do mniej zanieczyszczających metod produkcji to jedyne sposoby zapobiegania dystopijnej przyszłości, w której dostęp do żywności i zasobów wodnych wykorzystuje się jako broń. UE ma cztery lata – do końca obowiązywania obecnych planów strategicznych – na przekształcenie WPR oraz na włączenie rolników w transformację Europy w zakresie bezpieczeństwa i w transformację energetyczną. Jeśli rolnicy mają pomóc Europie w realizacji tych zadań, a rolnictwo ma zyskać większą odporność, UE musi zmienić przeznaczenie wsparcia w ramach WPR<sup>(33)</sup>.

4.10. Przystąpienie do UE idzie w parze z zobowiązaniem do przestrzegania wysokich unijnych standardów zdrowotnych i środowiskowych, które trzeba ściśle monitorować we wszystkich państwach kandydujących (poziom wdrożenia prawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa żywności i ochrony roślin, unijne przepisy dotyczące stosowania środków ochrony roślin i nawozów itp.). Kosztownym procesem będzie rewitalizacja obszarów bezpośrednio dotkniętych wojną, na których występuje zanieczyszczenie powietrza i wody oraz skażenie gleby. Jeśli chodzi o realizację działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich w celu rozwiązania problemów środowiskowych i klimatycznych, ich współfinansowanie przez państwa członkowskie, szczególnie w Ukrainie, może nastęcać prawdziwych trudności.

4.11. Ze względu na brak zasobów energetycznych w czasie wojny Ukraińcy rozszerzyli stosowanie alternatyw przyjaznych dla środowiska (np. energii słonecznej, biopaliw, paliw ekologicznych), które przyczynią się do odbudowy lepszego i bardziej ekologicznego kraju.

4.12. Znaczne zwiększenie powierzchni użytków rolnych po rozszerzeniu umożliwi UE zwiększenie wkładu w realizację celów w zakresie klimatu i różnorodności biologicznej, takich jak wychwytywanie dwutlenku węgla i produkcja ekologiczna. Przykładowo rolnictwo ekologiczne stanowi obecnie jedynie niewielką część ukraińskiej powierzchni użytków rolnych (FAO szacuje, że produkcja ekologiczna w 2021 r. wynosiła 422 tys. ha<sup>(34)</sup>), co stanowi około 1 % powierzchni użytków rolnych Ukrainy, natomiast ukraińskie Ministerstwo Polityki Rolnej i Żywności oszacowało ten wskaźnik na 263 600 ha – dane za 2022 r.<sup>(35)</sup>, a inne źródła mówią nawet o 93 825 ha – dane za 2023 r.<sup>(36)</sup>). Wskazuje to, jak duży jest potencjał rozwoju powierzchni ekologicznych w samej tylko Ukrainie. W Serbii w 2017 r. na produkcję ekologiczną przypadało 13 423 ha, co stanowiło 0,38 % wszystkich użytkowanych gruntów rolnych<sup>(37)</sup>. Zwiększenie ekologicznego obszaru w rozszerzonej Unii Europejskiej będzie miało większy wpływ w skali globalnej.

#### *Zrównoważony rozwój społeczny*

4.13. Realia społeczne różnią się znacznie między krajami kandydującymi. Rolnictwo w krajach kandydujących do przystąpienia jest istotnym sektorem społeczno-gospodarczym o dużej liczbie pracowników w stosunku do liczby ludności czynnej zawodowo. Rozszerzenie może wpłynąć na strukturę sektora rolno-spożywczego, przy czym rolnictwo na małą skalę częściowo zniknie w nowych państwach członkowskich, a pracownicy rolni będą migrowali do sąsiednich państw członkowskich. W 2023 r. stopa bezrobocia w Ukrainie wynosiła około 20 %, w 2022 r. stopa inflacji wzrosła do 26 %, a w 2023 r. spadła do 5 %. Wskutek wojny siła nabywczą ludności gwałtownie zmalała (40 % mieszkańców potrzebuje pomocy żywnościowej), a liczba ludności spadła o około 10 mln. W tej sytuacji wywóz produktów rolnych jest bardzo ważny dla budżetu krajowego.

4.14. Warunkiem koniecznym do zapewnienia przyszłości sektora rolnego w UE powinno być przestrzeganie praw człowieka i praw pracowniczych oraz zapewnienie pracownikom rolnym godnych i sprawiedliwych warunków życia, uprawnień emerytalnych i płac minimalnych na poziomie porównywalnym z innymi sektorami.

4.15. W krajach przystępujących odsetek rolniczków jest na ogół wyższy niż w państwach członkowskich UE<sup>(38)</sup>. Należy to uwzględnić w procesie akcesyjnym oraz wspierać rolniczków i przedsiębiorczyń, aby zniechęcić je do opuszczenia tego sektora.

<sup>(33)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Promowanie autonomicznej i zrównoważonej produkcji żywności: strategię na rzecz wspólnej polityki rolnej po 2027 r.” (Dz.U. C, C/2024/2099, 26.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/2099/oj>).

<sup>(34)</sup> Dane statystyczne FAO – World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2023 (fao.org).

<sup>(35)</sup> Komunikacja osobista – dane z Ministerstwa Polityki Rolnej i Żywności Ukrainy z 2022 r.

<sup>(36)</sup> Komunikacja osobista dra Stefana Dreesmanna, szefa projektu „Niemiecko-ukraińska współpraca w dziedzinie rolnictwa ekologicznego”, AFC.

<sup>(37)</sup> Produkcja ekologiczna w Serbii.

<sup>(38)</sup> Dane statystyczne Eurostatu (europa.eu) i dane statystyczne FAO – World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2023 (fao.org).

4.16. Spadek zatrudnienia w europejskim sektorze rolnictwa zwiększa zapotrzebowanie na pracowników sezonowych z UE i spoza UE w szczytowym okresie nasadzenia roślin i zbierania plonów. Swoboda obywateli i obywateli UE w zakresie podejmowania pracy oraz ich prawo do pracy w całej Unii umożliwiają prawidłowe funkcjonowanie gospodarki rynkowej, gdyż w czasie zapotrzebowania pracownicy są dostępni tam, gdzie są potrzebni. Jednak po 30 latach funkcjonowania jednolitego rynku należy poprawić warunki socjalne pracowników sezonowych<sup>(39)</sup>, a także odpowiednio uwzględnić konsekwencje i możliwości związane z procesem rozszerzenia.

4.17. Rozszerzenie może również prowadzić do upadku gospodarstw rodzinnych zarówno w obecnej UE, jak i w przyszłych krajach przystępujących, zmieniając radykalnie krajobraz rolniczy UE i powodując być może trudności gospodarcze i społeczne. Dlatego też UE musi nadać priorytet modelom rolnictwa, które wymagają szczególnego wsparcia w przyszłości.

4.18. Reformy dotyczące gruntów w krajach przystępujących powinny być ściśle monitorowane i zostać w pełni przeprowadzone przed przystąpieniem, a masowy wykup i dzierżawa ziemi oraz spekulacja gruntami muszą być pod kontrolą. W ukraińskim kodeksie ziemskim z 2001 r. przyznano rolnikom małe działki (każda o powierzchni ok. 4 ha) i wprowadzono moratorium na sprzedaż gruntów. Jednak w 2021 r. rynki gruntów zostały otwarte w ramach warunków kredytowych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). W styczniu 2024 r. pułap sprzedaży gruntów podniesiono do 10 tys. ha. Wywołało to falę spekulacyjnych inwestycji, wskutek których oligarchowie i duże przedsiębiorstwa rolno-spożywcze kontrolują obecnie ponad 28 % gruntów ornych w tym kraju, a inwestorzy przygotowują się do nabycia dodatkowych gruntów rolnych po ostatnim złagodzeniu ograniczeń<sup>(40)</sup>. Wydaje się, że wskutek prywatyzacji drobni właściciele gruntów mają większe trudności z prowadzeniem działalności rolniczej. Dla niektórych jedynym rozwiązaniem jest sprzedaż gruntu dużym przedsiębiorstwom.

#### *Zdolności administracyjne*

4.19. Dobrze funkcjonująca gospodarka rynkowa opiera się na jasnych prawach własności, sprawnie działających i przejrzystych rynkach, liberalizacji cen oraz stabilności makroekonomicznej. Aby oprzeć się presji konkurencyjnej na rynku wewnętrznym, nowe państwa członkowskie muszą zapewnić odpowiednie normy handlowe, sprawozdawczość cenową i interwencję publiczną.

4.20. Z powodu trudności finansowych w ukraińskiej administracji publicznej brakuje pracowników i wiedzy fachowej; na tym etapie Ukraina nie byłaby w stanie założyć agencji płatniczej odpowiedzialnej za WPR. W pozostałych krajach kandydujących do przystąpienia organy administracji nadal nie są w pełni przygotowane, zwłaszcza w dziedzinie opracowywania, wdrażania i kontroli polityki rolnej<sup>(41)</sup>.

4.21. Organy administracji publicznej oraz prywatne organy certyfikujące muszą odpowiednio monitorować przestrzeganie norm jakości żywności, takich jak normy dotyczące produkcji ekologicznej i oznaczeń geograficznych. Wymaga to kompetentnych i niezależnych laboratoriów zdolnych do przeprowadzania kontroli w terenie i na rynku.

<sup>(39)</sup> Badanie EKES-u: <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/collecting-data-situation-social-protection-seasonal-workers-agriculture-and-food-sectors-eu-member-states-after-covid>.

<sup>(40)</sup> Land Squeeze, What is driving unprecedented pressures on farmland and what can be done to achieve equitable access to land?.

<sup>(41)</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR).



*Przepływy handlowe*

4.22. Spośród krajów kandydujących Ukraina jest zdecydowanie najważniejszym partnerem handlowym UE-27. W ciągu ostatnich 10–20 lat znacznie zwiększyła wywóz zbóż, nasion oleistych, olejów roślinnych i mięsa drobiowego i stała się jednym z głównych graczy na światowych rynkach zbóż i nasion oleistych. Od 2014 r. znacznie wzrósł ukraiński wywóz do UE-27 kukurydzy (rocznie średnio 10 mln ton w latach 2019–2021), rzepaku (2,2 mln ton), oleju z nasion słonecznika (1,8 mln ton), cukru i mięsa drobiowego. Po liberalizacji handlu w 2022 r. zaobserwowano większy import do UE kukurydzy, pszenicy, jęczmienia, otrębów i pozostałości odsiewu, skrobi, przetworzonych zbóż, mięsa drobiowego, jaj i białka jaj. Przy czym zwiększony przywóz zbóż bardziej wynika z problemów logistycznych spowodowanych rosyjską agresją na Ukrainę oraz ze zwiększonych potrzeb UE na import (np. z powodu niskich zbiorów w niektórych sąsiadujących państwach członkowskich UE i poważnych susz w Hiszpanii).

4.23. W krajach UE graniczących z Ukrainą wzrost przywozu od marca 2022 r. do maja 2023 r. doprowadził do niższych cen lokalnych.

4.24. Główne produkty rolne przywożone do UE z innych krajów kandydujących to przede wszystkim warzywa, oleje roślinne, owoce, orzechy i tytoń w umiarkowanych ilościach.

Bruksela, dnia 11 lipca 2024 r

Oliver RÖPKE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego