



C/2024/1979

18.3.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Zarządzanie ryzykiem i regulacja rynku: narzędzia na rzecz wzmocnienia zrównoważonego charakteru europejskiego rolnictwa

(C/2024/1979)

Sprawozdawca: Nicola CAPUTO (IT/Renew Europe), minister regionu Kampania

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

Obecny kontekst i przyszłe wyzwania

- Podkreśla**, że od około 35 lat wspólna polityka rolna (WPR) i rekompensata ex post w wypadku zdarzeń wywołujących szkodę przyczyniają się do wyeliminowania lub złagodzenia skutków wielu czynników ryzyka dla europejskich producentów rolnych oraz z punktu widzenia odporności obszarów wiejskich w UE. Zwraca w związku z tym uwagę na potrzebę wprowadzenia w odpowiednim czasie systemów rekompensat za szkody w uprawach i żywym inwentarzu, z pełnym uwzględnieniem kompleksowych skutków gospodarczych, w tym skutków ubocznych dla zdolności produkcyjnych.
- Zaleca opracowanie ogólnounijnych wytycznych dotyczących odszkodowań majątkowych i osobistych. Wiąże się to z przeniesieniem obowiązków administracyjnych na instytucje publiczne i z zapewnieniem równego dostępu do możliwości osobom o niższych kwalifikacjach, często zamieszkującym na obszarach zubożałych i odizolowanych.
- Uważa**, że nadszedł czas, by stworzyć nowy paradygmat interwencji publicznych na rzecz sektora pierwotnego, powiązany z pozytywnymi efektami zewnętrznymi i – w coraz większym stopniu – z terytorialnym zamiast sektorowego wymiarem interwencji, zważywszy, że w tym sektorze doszło do stopniowego obniżenia poziomu ochrony przyznanej przedsiębiorcom rolnym. Zmiana ta jest niezbędna, aby zaradzić stopniowemu obniżaniu się poziomów ochrony rolników, ze szczególnym uwzględnieniem wyjątkowych potrzeb obszarów górskich, regionów słabiej rozwiniętych i ekstensywnej hodowli zwierząt gospodarskich przyjaznej dla środowiska. Zwraca uwagę, że w różnych częściach UE coraz więcej gospodarstw zaprzestaje działalności; grunty rolne są porzucane, a powierzchnia użytków rolnych maleje. Dotyczy to w szczególności małych gospodarstw rolnych lub gospodarstw hodowlanych, które stanowią podstawę życia gospodarczego i społecznego na obszarach wiejskich UE i mają strategiczne znaczenie dla ochrony gruntów przed poważnymi pożarami, zachowania różnorodności biologicznej i walki z erozją.
- Jest przekonany**, że główną, lecz często bagatelizowaną kwestią jest to, że przedsiębiorstwa, obszary wiejskie i peryferyjne oraz obywatele mają nowe potrzeby i stoją przed nowymi wyzwaniami wynikającymi m.in. z wyludnienia, drenażu mózgowi i wymiany pokoleniowej w sektorze rolnym. Z pewnością będą one pobudzały i ukierunkowywały proces reform kolejnej WPR, która powinna w większym stopniu uwzględniać młodych rolników i modele gospodarstw rodzinnych oraz nadal zwiększać konkurencyjność sektora rolno-spożywczego. Te nowe potrzeby i wyzwania obejmują również znaczącą asymetrię między rolnikami unijnymi a tymi spoza UE w kwestii zobowiązań prawnych wobec konsumentów w zakresie bezpieczeństwa żywności. Taka sytuacja osłabia pozycję unijnych rolników na rynku światowym. Z uwagi na brak wystarczająco odpowiednich narzędzi identyfikowalności i informacji może to stwarzać ryzyko poważnych zakłóceń w sektorze spożywczym, a także prowadzić do praktyk wprowadzających konsumentów w błąd oraz do utraty konkurencyjności europejskich rolników. Ważne jest zatem, by zająć się w ramach tej reformy wyjątkowymi wyzwaniami stojącymi przed obszarami górskimi, regionami słabiej rozwiniętymi oraz tradycyjną, przyjazną dla środowiska ekstensywną hodowlą zwierząt.
- Jest zdania, że w odniesieniu do sektora pierwotnego, a zwłaszcza rybołówstwa zawodowego, istnieje pilna potrzeba zastąpienia i demontażu niektórych statków rybackich, w szczególności małych trawlerów drewnianych, ponieważ brakuje profesjonalistów zajmujących się ich naprawą. Nie ma też towarzystw ubezpieczeniowych, które ubezpieczyłyby od ryzyka, na jakie narażone są te przestarzałe i niewielkie drewniane statki. Interwencja publiczna mająca na celu modernizację i zwiększenie zrównoważonego charakteru floty i działalności połowowej małych przedsiębiorstw ułatwi generowanie godziwych dochodów przez pierwotny sektor spożywczy.

6. **Przypomina**, że Parlament Europejski (rezolucja 2022/2829 (RSP) z 15 września 2022 r.)⁽¹⁾ wezwał niedawno UE do wzmocnionych wysiłków na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, a przede wszystkim jej skutkom.

7. **Przypomina**, że kwestia zarządzania ryzykiem stała się przedmiotem debaty europejskiej nad WPR dopiero w ostatnich dziesięcioleciach, gdy poświęcono jej uwagę w prawodawstwie UE, przyjmując ocenę funkcjonowania reformy WPR (rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009⁽²⁾). To rozporządzenie po raz pierwszy umożliwiło państwom członkowskim ogólne wykorzystanie części środków finansowych przeznaczonych na płatności bezpośrednie do ułatwienia rolnikom dostępu do dwóch rodzajów ubezpieczeń: polisy ubezpieczeniowej i funduszy wspólnego inwestowania w przypadku szkód w produkcji spowodowanych niekorzystnymi zjawiskami klimatycznymi, chorobami roślin, chorobami epizootycznymi i incydentami środowiskowymi.

8. Jest przeświadczony, że wycofanie się z utrzymania i zachowania krajobrazów rolniczych w UE w całej ich mozaikowej różnorodności – które to krajobrazy ucierpiały wskutek zaprzestania działalności rolniczej na obszarach najbardziej zagrożonych pożarami i erozją – prowadzi z kolei do porzucania gospodarstw rolnych, a tym samym do nasilenia tych zagrożeń oraz utraty różnorodności biologicznej. W związku z tym ochrona i rewitalizacja tych krajobrazów rolniczych ma znaczenie strategiczne.

9. **Przypomina**, że przyjął niedawno opinię „Gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej i zarządzanie kryzysowe: wzmocnienie odporności Unii, jej regionów i miast”⁽³⁾, w której odnotował, że Europa powinna się pilnie przygotować do opanowania pod względem gospodarczym, społecznym i politycznym nieprzewidywalnych i ostrych kryzysów, reformując własną strukturę interwencji i prawodawstwo. W tym sensie utrzymanie i niedopuszczenie do utraty suwerenności żywnościowej w UE ma ogromne znaczenie strategiczne w kontekście obecnych tendencji na międzynarodowych rynkach żywności. W związku z tym należy pilnie podjąć nowe działania, takie jak przekładanie wyników badań, rozwoju i innowacji na poziom sektorów, rynków, podaży i oferty zdrowej żywności wysokiej jakości wytwarzanej lokalnie.

10. **Stwierdza**, że zachodzący kryzys klimatyczny jest już problemem strukturalnym; wojny i epidemie pociągają za sobą kryzysy, również poważne, lecz mają charakter sporadyczny i nieprzewidywalny.

11. **Podkreśla**, że aby zwiększyć odporność gospodarstw rolnych i obszarów położonych daleko od dużych ośrodków w UE, zmianie klimatu trzeba stawić czoła za pomocą ściśle określonego paradygmatu interwencji publicznych.

12. **Wnosi** o określenie nowego teoretycznego modelu odniesienia, by wypracować odpowiednie podejście do zarządzania ryzykiem utraty dochodów w rolnictwie i ryzykiem dotyczącym odporności obszarów wiejskich UE. Dzięki temu możliwe będzie wprowadzenie koncepcji „zestawu narzędzi” łączącego prywatne działania i instrumenty z istniejącą polityką publiczną.

Propozycja strategiczna

13. **Zwraca uwagę**, że należy się zająć podstawową kwestią przetrwania ekonomicznego gospodarstw rolnych oraz obszarów wiejskich i peryferyjnych, gwarantując odporność gospodarczą rolników na katastrofalne zdarzenia meteorologiczne i wyjątkowe kryzysy rynkowe, które coraz częściej i coraz bardziej negatywnie wpływają na zdolność produkcyjną i gospodarczą rolników w UE.

14. **Jest przekonany**, że brak przygotowania na tę możliwość naraziłby od samego początku na szwank podstawowe podejście zastosowane w Zielonym Ładzie i w strategii „Od pola do stołu”.

15. **Żywi przekonanie**, że gdyby dzisiaj zaniechać prac nad nowym modelem interwencji w celu skutecznego stawienia czoła *ex ante* i *ex post* zmianie ogólnego kontekstu związanego ze stabilnością gospodarczą gospodarstw rolnych w UE, oznaczałoby to rezygnację z celów WPR w zakresie ochrony środowiska, pejzażu, różnorodności biologicznej i dobrostanu zwierząt.

16. **Apeluje** o pogłębienie debaty nad możliwymi działaniami naprawczymi WPR w świetle obecnego poważnego kryzysu sektora i zajęcie przez KR w obecnej dyskusji nad przeglądem budżetu UE pozycji silniejszego i bardziej wiarygodnego podmiotu w dziedzinie polityki rolnej.

⁽¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 września 2022 r. w sprawie konsekwencji suszy, pożarów i innych ekstremalnych zjawisk pogodowych: zwiększenie starań UE w walce ze zmianą klimatu (2022/2829(RSP)) (Dz.U. C 125 z 5.4.2023, s. 135), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0330_PL.html.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0073>.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej i zarządzanie kryzysowe: wzmocnienie odporności Unii, jej regionów i miast (Dz.U. C 257 z 21.7.2023, s. 6).

17. Zwraca się do Komisji Europejskiej o współpracę i maksymalną elastyczność, również w ramach obecnej polityki rolnej i już dostępnych narzędzi. Wzywa także do wzmocnienia narzędzi reagowania na kryzysy klimatyczne, takie jak rozległe pożary lasów i ekstremalne powodzie, które szkodzą zdolności produkcyjnej rolników, zwłaszcza tych mających mniejsze gospodarstwa. Popiera zwiększenie roli instrumentów reagowania na kryzys klimatyczny w przyszłości – tę kwestię należy również omówić w dokumencie poświęconym strategicznemu dialogowi na temat przyszłości WPR.

18. Biorąc pod uwagę skalę szkód, potrzebne będą znaczne środki finansowe na wyrównanie strat w produkcji roślinnej i zwierzęcej oraz na odbudowę zniszczonej infrastruktury. Komitet zwraca się do KE o współpracę z państwami członkowskimi i o podjęcie pilnych działań pomocowych w celu złagodzenia, w miarę możliwości, skutków klęsk żywiołowych. Ponieważ należy się spodziewać ponownego wystąpienia takich zjawisk, za priorytet należy uznać dogłębną dyskusję na temat odpowiednich instrumentów UE.

19. Wzywa Komisję Europejską, Parlament i państwa członkowskie do natychmiastowego rozpoczęcia poważnej i dogłębnej refleksji, w kontekście wspólnej polityki rolnej po 2027 r., nad narzędziami, które UE powinna udostępnić rolnikom, aby wspierać ich konkretnie, w odpowiedni i terminowy sposób, w obliczu szkód spowodowanych katastrofami naturalnymi, które niestety zdarzają się coraz częściej i powodują poważne szkody dla gospodarki, tkanki społecznej i produkcji rolnej, co zagraża bezpieczeństwu dostaw żywności.

20. **Wzywa**, by niniejsza propozycja przyczyniła się do radykalnej zmiany narzędzi udostępnianych europejskim rolnikom w celu zwiększenia ich odporności gospodarczej, zważywszy, że na etapie jej przygotowania uwzględniono stanowisko i wizję wszystkich grup politycznych KR-u.

21. **Podkreśla**, że konieczne jest stworzenie synergii z polityką spójności, po jasnym określeniu narażenia poszczególnych obszarów (regionów i gmin) w UE na skutki ekstremalnych zdarzeń meteorologicznych oraz związanych z nimi kryzysów gospodarczych.

22. **Proponuje** stworzenie europejskiego systemu, który umożliwi mapowanie zagrożeń zarówno ekstremalnymi zdarzeniami pogodowymi o charakterze systemowym (np. susz i powodzi), jak i innych możliwych zagrożeń dla rentowności gospodarstw. Takie mapowanie mogłoby uzupełnić kończone właśnie prace Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) nad tablicą wskaźników podatności na zagrożenia na szczeblu regionalnym i lokalnym.

23. **Sugeruje**, by oprócz przyznanych środków finansowych na WPR, opracowano całkowicie innowacyjny paradygmat, który pozwoli skuteczniej i szybciej zaspokoić potrzeby rolników i obszarów wiejskich UE.

24. **Uważa**, że wprowadzenie nowego modelu skuteczniejszego i bardziej terminowego wykorzystania już istniejących publicznych środków finansowych przyczyniłoby się do bezpośredniego i wykładniczego zwiększenia odporności gospodarczej rolników w UE. Ponadto chroniłoby przede wszystkim obszary oddalone od dużych ośrodków, a także lasy i tereny zalesione na tych – jak wiadomo – marginalizowanych obszarach, na których znajdują się zazwyczaj gospodarstwa o niedużej wielkości ekonomicznej, w dużym stopniu zagrożone porzuceniem i pozbawione ochrony przed rozwojem nowej sytuacji klimatycznej. Obecność rodzin rolniczych na tych obszarach ma zasadnicze znaczenie dla ochrony zdrowia lasów i terenów zalesionych oraz różnorodności biologicznej.

25. Uznaje kluczową rolę obszarów górskich, regionów słabiej rozwiniętych oraz tradycyjnej, przyjaznej dla środowiska ekstensywnej hodowli zwierząt gospodarskich w zachowaniu różnorodności biologicznej i równowagi ekologicznej. Regiony te wnoszą znaczący wkład w dziedzictwo kulturowe i zrównoważone praktyki, które mają zasadnicze znaczenie dla długoterminowej odporności rolnictwa UE. W związku z tym apeluje o ukierunkowane środki polityczne i mechanizmy wsparcia, aby sprostać szczególnym wyzwaniom stojącym przed rolnikami na tych obszarach, zapewniając zachowanie tradycyjnych praktyk rolniczych, które są zrównoważone środowiskowo.

26. Uważa, że drobni rolnicy, mimo iż prowadzą hodowlę zwierząt ze szczególnym uwzględnieniem hodowli bydła, mają trudności ze skutecznym dostępem do funduszy i dotacji UE oraz z ich wykorzystaniem. Takie wyzwania jak złożone procedury składania wniosków, nadmierna biurokracja i rygorystyczne wymogi dotyczące dokumentacji skutkują niższymi wskaźnikami uczestnictwa, mniejszą liczbą pozytywnie rozpatrzonych wniosków i ograniczonym wykorzystaniem funduszy. Uproszczenie dostępu do wsparcia UE poprzez zminimalizowanie przeszkód administracyjnych i udzielanie pomocy lokalnej mogłoby znacznie poprawić sytuację, sprzyjając lepszemu wykorzystaniu funduszy w lokalnym sektorze rolnym.

27. Przypomina, że aby zachęcać rodziny rolników do pozostania na miejscu ważne jest, by – oprócz bezpośrednich środków związanych z produkcją i zarządzaniem ryzykiem – zapewnić społecznościom wiejskim, w których żyją te rodziny, minimalną jakość życia. Chodzi tu między innymi o dostęp do podstawowych usług, takich jak edukacja i opieka zdrowotna, o właściwe wdrożenie infrastruktury telekomunikacyjnej, a także o możliwości w zakresie wypoczynku, kultury itp. Te środki, które mają poprawić jakość życia na obszarach o wysokim ryzyku wyludniania, należy również postrzegać jako część nowego i niezbędnego paradygmatu wykorzystania zasobów.

28. **Sądzi** ponadto, że podobnie jak rolnictwo, które ma kapitalne znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej na poszczególnych obszarach, istotną funkcję z punktu widzenia ochrony różnorodności biologicznej mórz pełnią także działalność połowowa i akwakultura. Krytycznego znaczenia nabiera zatem opracowanie i wspieranie również możliwych strategii dostosowania się do skutków zmiany klimatu dla stad ryb. Także w przypadku akwakultury niezbędne jest oszacowanie skutków zmiany klimatu, biorąc pod uwagę silne zróżnicowanie systemów produkcji, stosowanych technologii, gatunków, położenia geograficznego i cech środowiskowych danego obszaru.

29. **Proponuje** wprowadzenie narzędzi zarządzania ryzykiem ukierunkowanych na innowację, również z myślą o stabilizacji zarządzania gospodarczego przedsiębiorstwami rybackimi i przedsiębiorstwami akwakultury, gdyż stosowane dotychczas narzędzia zarządzania okazały się nieadekwatne z punktu widzenia zrównoważenia środowiskowego sektora rybołówstwa.

30. **Jest zdania**, że konieczne będzie wyznaczenie następujących priorytetów politycznych:

- stawienie czoła kryzysowi klimatycznemu i energetycznemu i ich wpływowi społecznemu na społeczności lokalne, regiony, prowincje i gminy,
- budowanie odpornych społeczności za pomocą interwencji ex ante zgodnie ze szczególnymi potrzebami poszczególnych obszarów oraz ze wskaźnikiem ich podatności na zagrożenia, poprzez stworzenie systemu ostrzegania przed kryzysem klimatycznym, środowiskowym, zdrowotnym i rynkowym,
- zwiększenie spójności terytorialnej UE dzięki rzeczywistej integracji obszarów peryferyjnych z obszarami leżącymi bliżej ośrodków miejskich; każdy region musi mieć możliwość samodzielnego określenia priorytetów działania, lecz UE musi wziąć na siebie odpowiedzialność za system finansowy zdolny centralnie wspierać te obszary w przypadku poważnych kryzysów gospodarczych i społecznych wynikających z katastrofalnych zdarzeń pogodowych i nadzwyczajnych uwarunkowań rynkowych.

31. Sugeruje, by wprowadzić instrumenty zarządzania ryzykiem w celu ochrony krajobrazów rolniczych w UE zagrożonych zniknięciem i dotkniętych ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi, a także w celu zarządzania nimi. Instrumenty te powinny pomóc w ustabilizowaniu i utrzymaniu działalności rolniczej, a tym samym w powstrzymaniu porzucania działalności rolniczej na tych obszarach. Powinny także umożliwić rewitalizację odpornych społeczności rolniczych na tych obszarach oraz promować konsumpcję zdrowej żywności w UE.

Zaangażowanie instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym i znaczenie strategiczne

32. **Zaznacza**, że w zarządzaniu ryzykiem większość państw UE skupia się na narzędziach ubezpieczeniowych, które osiągają słabe wyniki pod względem skuteczności. Dlatego przypomina od dawna przyjęte stanowisko KR-u, że systemy ubezpieczeń dochodu są korzystne dla ubezpieczycieli, a nie dla rolników i okazują się kosztowne dla podatników. Należy przeprowadzić badanie i dokonać oceny systemu ubezpieczeń wprowadzonego w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie.

33. **Podkreśla**, że w ciągu ostatnich trzech lat tysiące gospodarstw rolnych zaprzestały działalności, gdyż w UE brakuje rzeczywistej i skutecznej siatki bezpieczeństwa chroniącej faktycznie dochody z działalności rolniczej i – tym samym – zapewniającej ciągłą obecność rolników i innych obywateli na obszarach wiejskich w obliczu niespotykanej we wcześniejszych dziesięcioleciach sytuacji – głównie – klimatycznej, lecz także wynikającej z niej sytuacji rynkowej.

34. **Zaznacza**, że analizy JRC pokazują, że koszty szkód spowodowanych przez zdarzenia katastroficzne wynoszą co roku średnio 8 mld EUR. Przewiduje się, że w kolejnych latach ta kwota będzie rosła z powodu nasilających się skutków zmiany klimatu, która – z punktu widzenia sektora pierwotnego i obszarów wiejskich – staje się bardzo niebezpieczna, gdyż towarzyszą jej właśnie częstsze i intensywniejsze zdarzenia katastroficzne.

35. **Podkreśla**, że celem niniejszej opinii nie jest zatem zainicjowanie prac nad systemem interwencji na rzecz zarządzania ryzykiem. Taki system został wprowadzony po raz pierwszy do WPR w art. 37–39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 ⁽⁴⁾.

36. **Zwraca uwagę**, że również niedawno (w czerwcu 2023 r.) obecny mechanizm rezerwy na wypadek kryzysów nie okazał się odpowiedni, by zapewnić rolnikom i obszarom UE terminowe i stosowne rozwiązania. Przyznane środki pokryły mniej niż 5 % strat poniesionych przez rolników i poszczególnie obszary.

37. **Przypomina**, że konieczne jest pójście o krok dalej, ponieważ to podejście jest nieadekwatne w obliczu następującej obecnie zmiany klimatu; jest to jedynie marnotrawstwo środków finansowych, gdyż sposób opracowania interwencji nie przystaje do celu.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487).

38. **Wzywa** Komisję, aby wobec takich zawirowań, które należy dziś uznać za strukturalne, efektywniej korzystała ze środków przeznaczonych na rezerwę na wypadek kryzysów, i domaga się stworzenia mechanizmu dźwigni, który pozwoli wykorzystać dostępne zasoby w celu zapewnienia konkretnych i skutecznych działań na potrzeby rolników i obszarów wiejskich UE. Domaga się także zapewnienia dodatkowych środków finansowych – oprócz tych już istniejących – w przypadku zaistnienia wyjątkowych sytuacji klimatycznych.

39. **Uważa**, że dostępne instrumenty (w tym fundusze wspólnego inwestowania i fundusz antykryzysowy) stoją w sprzeczności z sytuacją niedoboru środków, w związku z czym konieczne jest radykalne zwiększenie ich rezerwy budżetowej. Należy także zdywersyfikować typologię dostępnych instrumentów.

40. **Zwraca się** do instytucji UE, państw członkowskich oraz regionów o uznanie nowego podejścia do zarządzania ryzykiem za przełomowe z punktu widzenia przyszłości rolnictwa europejskiego: nadszedł czas, by znaleźć odpowiednie i konkretne rozwiązania, pomagając przedsiębiorstwom w pokonaniu trudności wynikających ze zmiany obecnych warunków działania.

Bruksela, dnia 31 stycznia 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

Vasco ALVES CORDEIRO