

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

462. SESJA PLENARNA W DNIACH 28 I 29 KWIETNIA 2010 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wzmocnienia europejskiego modelu rolno-spożywczego (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 18/01)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Współsprawozdawca: **Carlos TRÍAS PINTO**

Pismem z dnia 23 lipca 2009 r. prezydencja hiszpańska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

wzmocnienia europejskiego modelu rolno-spożywczego (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 marca 2010 r.

Na 462. sesji plenarnej w dniach 28–29 kwietnia 2010 r. (posiedzenie z 28 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wspólnotowy model rolno-spożywczy dzisiaj

1.1 Wspólna polityka rolna (WPR) jest nie tylko pierwszą wspólną polityką w ścisłym znaczeniu tego słowa, której zakres kompetencji jeszcze się zwiększył na mocy traktatu z Lizbony, ale stanowi również swoisty model rolno-spożywczy. Z tego względu powinna przedstawiać większy interes strategiczny dla Europy i odgrywać aktywną i wpływową rolę na scenie międzynarodowej.

1.2 WPR pozostała wierna swoim celom od samego początku, jak również podczas kolejnych reform traktatów, a ponadto dostosowywała się przez prawie pięćdziesiąt lat do nowych potrzeb wynikających z rozwoju takich wydarzeń jak reforma instrumentów i systemów zarządzania, kolejne budżety, żądania obywateli i otwieranie się na kraje trzecie. Dziś mamy do czynienia ze zrównoważonym modelem rolno-spożywczym, w coraz większym stopniu opartym na połączeniu aspektów gospodarczych, środowiskowych i społecznych.

1.3 W ciągu całego tego procesu europejski model rolno-spożywczy znacząco zbliżał się do osiągnięcia swoich podstawowych celów, a mianowicie zagwarantowania społeczeństwu dostaw zdrowej i bezpiecznej żywności, stworzenia przodującego w świecie systemu gospodarki rolno-spożywczej i oferowaniu zróżnicowanej produkcji wysokiej jakości, która byłaby ceniona przez konsumentów.

2. Wady i zalety

2.1 Mimo ogólnie pozytywnej oceny modelu jest niemniej oczywiste, że przy jego dalszym rozwoju należy rozważyć pewne ulepszenia, w szczególności:

— konieczność opracowania instrumentów wspólnotowych będących w stanie reagować na fluktuację cen, która może ponownie pojawić się w nadchodzących latach, tak by uniknąć powtórki scenariusza z lat 2007 i 2008;

- poprawę systemów wyszczególniania produktów rolno-spożywczych, takich jak nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne i gwarantowane tradycyjne specjalności, by uprościć i zrationalizować warunki ich przyznawania, podnieść związane z nimi wymogi techniczne oraz wzmocnić model, jak również zwiększyć ich uzasadnioną ochronę na rynkach zewnętrznych;
- zapewnienie polityki, która rzeczywiście promowałaby wspólnotowe produkty rolno-spożywcze, wnosila na szczeblu europejskim wartość dodaną do bogactwa i różnorodności naszych produktów, a przede wszystkim odpowiednio łączyła promocję ich walorów z rozwojem handlowym;
- przybliżenie się do opracowania strategicznej wizji łańcucha rolno-spożywczego obejmującego produkcję, przetwarzanie i handel, przy jednoczesnym zwiększaniu przejrzystości systemu i zastosowania środków pozwalających uniknąć nadużywania pozycji dominującej lub nielegalnych praktyk, które wpływają na funkcjonowanie modelu;
- lepsze informowanie konsumentów poprzez wprowadzenie wspólnego modelu etykietowania i opracowanie systemu wykorzystującego w jak największym stopniu możliwości nowych technologii informacyjnych, by konsumenci mogli dokonywać jak najbardziej świadomych wyborów.

3. Stawić czoła natychmiastowym wyzwaniom

3.1 Wraz z odnowieniem swoich instytucji i przyjęciem nowego traktatu Unia Europejska wkracza w nowy etap. Musimy stawić czoła wielu nowym wyzwaniom i przystąpić do przeprowadzenia głębokich zmian, by Unia mogła potwierdzić swoją wiodącą pozycję, a zwłaszcza wyjść z obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego.

3.2 W tym kontekście należy stwierdzić, że wspólnotowy system rolno-spożywczy ma również swoje specyficzne potrzeby, które należy uwzględnić w ramach obecnego procesu refleksji zapoczątkowanego z myślą o opracowaniu nowej wspólnej polityki rolnej po 2013 r. Niektóre z tych potrzeb zostały określone w niniejszym dokumencie, jak też wyraźnie wymienione w innych opiniach Komitetu ⁽¹⁾.

3.3 W niniejszej opinii EKES pragnie dokładniej przyjrzeć się zaletom zrównoważonego modelu rolno-spożywczego na poziomie wspólnotowym oraz podkreślić jego znaczenie. Ponieważ na dłuższą metę jest to jedyny uzasadniony model, należy zadbać o jego jednolite stosowanie na rynku wspólnotowym oraz zapobiec sytuacji, w której zostałby on przyjęty jedynie przez podmioty europejskie, jest bowiem oczywiste, że tylko w ten sposób możemy zagwarantować jego trwałość.

4. W kierunku niezawodnego, zrównoważonego i sprawiedliwego modelu

4.1 Europejski model rolno-spożywczy ewidentnie wpisuje się w schemat zrównoważonego rozwoju, który uwzględnia jego trzy aspekty: gospodarczy, środowiskowy i społeczny.

4.2 W ostatnich latach, zwłaszcza przy okazji niedawnej reformy wspólnej polityki rolnej, wprowadzono daleko idące przepisy w następujących ważnych dziedzinach:

- zwiększanie bezpieczeństwa żywnościowego i identyfikowalności żywności;
- organizacja ekologicznych i zintegrowanych metod produkcji, stosowanie bardziej przyjaznych dla środowiska rozwiązań i ogólnie ochrona środowiska;
- stosowanie różnorodnych przepisów dotyczących dobrostanu zwierząt oraz rozszerzenie ich stosowania na wszystkie produkty;
- zaostrzenie przepisów dotyczących sfery społecznej i ochrony pracowników.

4.3 Zdaniem EKES-u model ten ma podstawowe znaczenie dla zachowania wspólnej polityki rolnej w przyszłości i jest kluczowy dla utrzymania konkurencyjnej pozycji w coraz bardziej zglobalizowanym świecie. Powyższe wartości, przełożone na odpowiednie przepisy, oraz podjęcie wysiłków na rzecz wspierania badań i produkcji rolno-spożywczej pozwolą UE stawić czoła wyzwaniom w świecie, w którym według Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) w 2020 r. dojdzie do podwojenia potrzeb w zakresie produkcji żywności.

4.4 Jednakże urzeczywistnianie tego modelu wymagało i nadal wymaga podejmowania istotnych wysiłków ze strony podmiotów wspólnotowych, zarówno w dziedzinie produkcji, jak i w zakresie przetwórstwa rolnego. W związku z tym nie wydaje się logiczne, żeby jego stosowanie w praktyce wiązało się z różnymi niedociągnięciami, które mogą podważać samo istnienie tego modelu.

4.5 Pierwsze z tych niedociągnięć dotyczy bezpieczeństwa żywnościowego i spełniania norm wspólnotowych przez przywożoną żywność oraz importowane pasze, zwierzęta i rośliny. Europa nauczyła się z własnego doświadczenia, że niezbędne jest utrzymanie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, zarówno konsumentów, jak i zwierząt i roślin. Doprowadziło to do przyjęcia nowych norm wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 178/2002 określającego zasady prawa żywnościowego na szczeblu Wspólnoty. Jednakże prawodawca skupił się na określeniu wymogów dotyczących podmiotów wspólnotowych, natomiast wymagania względem importowanych produktów zeszyły na drugi plan.

4.5.1 Obecnie, według danych Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, ponad jedna trzecia zarejestrowanych na rynku wewnętrznym ostrzeżeń o niebezpiecznych produktach żywnościowych dotyczy produktów pochodzących spoza Unii Europejskiej. EKES pragnie przypomnieć, że Unia Europejska ma obowiązek zatroszczyć się o bezpieczeństwo i zdrowie konsumentów, jak również zagwarantować spełnienie odpowiednich norm przez wszystkie produkty dopuszczone do obrotu, w tym produkty pochodzące z importu.

4.6 Drugim problemem napotykanym przez producentów i przemysłowców wspólnotowych jest brak równowagi na rynku wspólnotowym prowadzący do umniejszania jego konkurencyjności względem produktów importowanych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 81.

4.6.1 Wymogi stawiane przez nasz własny model znacząco podnoszą koszty produkcji. Niektóre z tych kosztów nie obowiązują w wypadku produktów pochodzących z importu, które w pewnych wypadkach korzystają ponadto ze zmniejszonych taryf celnych⁽²⁾.

4.6.2 Według sprawozdania sporządzonego przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Badań (LEI) Uniwersytetu Wageningen, stosowanie nowych wymogów w zakresie dobrostanu zwierząt wprowadzonych na mocy dyrektywy 1999/74/WE dotyczącej chowu kur niosek oznacza wzrost kosztów rzędu 8–10 % w przeliczeniu na przeciętnego producenta unijnego, który musi konkurować z produktami importowanymi z Brazylii i z USA. Nie dość, że produkty te nie spełniają wspomnianych wymogów dotyczących dobrostanu zwierząt, to systemy produkcji oparte są na znacznie niższych standardach od tych przewidzianych przez prawodawstwo wspólnotowe (intensywna produkcja, mniejsze ograniczenia w stosowaniu leków, brak ograniczeń w wykorzystywaniu genetycznie zmodyfikowanych organizmów do karmienia zwierząt itp.).

4.6.3 Podobne skutki przynoszą koszty regulacyjne. Europejski przemysł paszowy potrzebuje określonych surowców z importu, gdyż ich produkcja w Europie jest niewystarczająca, ale ściśle limity narzucane przez regulacje wspólnotowe w zakresie zmodyfikowanych genetycznie organizmów (GMO) utrudniają import produktów, które są niezbędne w żywieniu zwierząt, takich jak zboża, soja czy też nasiona roślin wysokobiałkowych pochodzących np. z Brazylii lub Argentyny. Owe limity mają bezpośredni wpływ na produkcję mięsa i przemysł mięsny w Europie, który musi pokrywać wzrost kosztów, co rzutuje na jego konkurencyjność zarówno na rynku europejskim, jak i w odniesieniu do produktów eksportowanych do krajów trzecich. EKES nie wypowiada się tutaj w kwestii stosowności wykorzystywania GMO.

4.6.4 Sama Komisja Europejska przyznała to w sprawozdaniu DG AGRI w sprawie stosowania przepisów dotyczących GMO, w którym stwierdza, że polityka „zerowej tolerancji” mogłaby narazić europejski sektor rolno-spożywczy na straty rzędu 200 mld euro. Ponadto, zakładany wysoki poziom ochrony konsumenta europejskiego nie został w praktyce osiągnięty, gdyż w dalszym ciągu importuje się mięso, mleko i inne produkty pochodzące od zwierząt karmionych paszami, które zawierają GMO. Dlatego też należałoby stworzyć warunki dla rozwoju łańcucha produkcji, który w większym stopniu uwzględniałby oczekiwania konsumentów.

4.6.5 Podobne problemy do tych, o których mowa powyżej, występują w innych dziedzinach, w których koszty regulacyjne są również wysokie: chodzi tu na przykład o pestycydy (maksymalne limity pozostałości i inne ograniczenia związane z ochroną środowiska), o zdrowie roślin czy też identyfikację zwierząt.

4.7 Wreszcie, istnieją też względy natury politycznej, które sprawiają, że obecna sytuacja jest nie do utrzymania w dłuższej perspektywie. Nie wydaje się bowiem logiczne, by podmioty europejskie były dyskryminowane na własnym, naturalnym dla nich rynku, w stosunku do podmiotów z krajów trzecich.

⁽²⁾ EKES przypomina, że UE jest największym na świecie importerem produktów rolno-spożywczych; pozycję tę zawdzięcza systemowi preferencyjnych środków taryfowych (ogólny system preferencji celnych GSP, GSP+, „wszystko oprócz broni”) stosowanych wobec produktów pochodzących z krajów słabiej rozwiniętych i rozwijających się.

5. Konieczność znalezienia rozwiązań

5.1 Zdaniem EKES-u Unia Europejska powinna znaleźć rozwiązania, które umożliwią lepsze stosowanie modelu europejskiego na rynku wewnętrznym, przy poszanowaniu wolnej konkurencji i norm międzynarodowych.

5.2 Zastosowanie tych rozwiązań będzie się wiązać z podejmowaniem działań w różnych obszarach, a w niektórych wypadkach wymagać będzie stopniowego wdrażania. Wśród różnych możliwych środków EKES pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

— *Poprawę warunków dostępu*: kontrola importowanych produktów powinna zapewniać bezpieczny i zgodny z europejskimi normami przywóz zwierząt i roślin do Unii Europejskiej: chodzi tu zwłaszcza o te zwierzęta i rośliny, które mają stać się częścią łańcucha pokarmowego. Ponadto ważne jest, by kontrola odbywała się według ujednoliconych procedur, tak by wszystkie produkty, niezależnie od punktu ich przywozu, oferowały te same gwarancje bezpieczeństwa. Jest to kwestia wzajemności wobec europejskich podmiotów.

— *Zwiększenie międzynarodowego poparcia dla modelu europejskiego*: Unia Europejska powinna objaśniać swój model i promować jego akceptację na forum międzynarodowym. Nasz model opiera się na zasadach zrównoważonego rozwoju propagowanych na świecie przez sam system Organizacji Narodów Zjednoczonych. WTO, Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), CODEX Alimentarius Mundi, Międzynarodowe Biuro ds. Epizootii (IOE), MOP, Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) i szereg innych organizacji powinny zaangażować się w wysiłki na rzecz rozpowszechnienia tego modelu. Należy także dążyć do możliwie jak największego ujednolicenia przepisów na szczeblu międzynarodowym, by uniknąć różnego traktowania.

— *Wzmocnienie systemu wzajemnego uznawania przez UE i kraje trzecie systemów ochrony zdrowia konsumentów i dobrostanu zwierząt*: Unia Europejska powinna włączyć do porozumień handlowych konkretne rozdziały zapewniające wzajemne uznawanie tych systemów w dziedzinie zdrowotnej, fitosanitarnej i żywnościowej, tak by w drodze wspólnego porozumienia osiągnąć odpowiedni poziom ochrony zdrowia w ramach określonych przez WTO.

— *Ulepszenie międzynarodowej pomocy technicznej* dzięki propagowaniu takich inicjatyw jak „Lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”. Inicjatywy te wspierają współpracę techniczną z krajami rozwijającymi się (które eksportują lub mają zamiar eksportować do Europy) poprzez oferowanie szkoleń technicznych, opracowywanie norm i standardów, wymianę urzędników itp.

— *Zachęty handlowe*: UE mogłaby także rozważyć możliwość korzystniejszego traktowania (w sferze handlowej, finansowej bądź w zakresie współpracy na rzecz rozwoju) tych krajów, które ujednolicią swoje systemy z modelem wspólnotowym.

— *Lepsze uregulowania prawne*: Europa nie powinna wprowadzić uciekać się do środków protekcyjnych ograniczających dostęp do jej rynków, lecz nie możemy pozwolić na to, by nasz model był stosowany ze szkodą dla naszych własnych podmiotów wspólnotowych. Uproszczenie prawodawstwa może być ponadto bardzo pożytecznym narzędziem służącym zmniejszaniu niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.

5.2.1 Część naszego modelu oparta jest na „dobrach publicznych” uznanych za niezbędne przez obywateli i konsumentów; najważniejsze wśród nich to jakość oparta na pochodzeniu i metodach produkcji, ochrona zwierząt, zasada ostrożności, czy też ochrona środowiska naturalnego.

5.2.2 Należy wyposażyć politykę europejską w instrumenty, które zapobiegą przenoszeniu miejsc pracy w inne rejon, tak by umożliwić równe warunki konkurencji i wspierać stosowanie norm społeczno-zawodowych⁽³⁾ dotyczących godnej pracy, które propagujemy na rynku wspólnotowym. Ponadto Unia Europejska powinna podjąć wysiłki na rzecz skłonienia odpowiednich organów międzynarodowych (a zwłaszcza WTO) do

uwzględnienia w ramach aspektów pozahandlowych podstawowych norm społeczno-zawodowych, gdyż handel może być rzeczywiście wolny jedynie wtedy, gdy jest też sprawiedliwy.

5.2.3 Z tego względu prawodawca powinien nadać priorytetowe znaczenie przywróceniu równowagi obecnej sytuacji poprzez przyjęcie odpowiednich środków prawnych.

5.3 EKES zwraca się do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji o uwzględnienie niniejszej opinii i wzywa prezydencję hiszpańską do zaproponowania odpowiednich środków w tym kontekście.

Bruksela, 28 kwietnia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽³⁾ Konwencje MOP-u nr 87, 98, 105, 111, 135, 182; Deklaracja MOP-u dotycząca podstawowych zasad i praw w pracy; Trójstronna deklaracja MOP-u dotycząca przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej; Deklaracja MOP-u dotycząca pracy przymusowej; Deklaracja MOP-u dotycząca dyskryminacji; Program działań MOP-u na rzecz godnej pracy; Deklaracja MOP-u dotycząca pracy dzieci; Wytyczne OECD dotyczące społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Wytyczne OECD dotyczące wielonarodowych przedsiębiorstw; Deklaracja Milenijna ONZ.