

Stanowisko w odniesieniu do Komunikatu Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie *Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR*

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zgadza się ze stwierdzeniami zawartymi w dokumencie określającymi Wspólną Politykę Rolną jako nowoczesną politykę teraźniejszości, uwzględniającą uwarunkowania przyszłościowe. Ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej pozwoli dokonać właściwej korekty jej instrumentów, a także przedyskutować nowe wyzwania, jakie przed nią stoją.

Należy przy tym podkreślić, że dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej kluczowe jest, aby Wspólna Polityka Rolna zachowała swój wspólnotowy charakter, zapewniając równe warunki konkurencji w poszerzonej Unii Europejskiej.

Niniejsze stanowisko w sposób kierunkowy formułuje potencjalnie najkorzystniejsze dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązania odnoszące się do proponowanej ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej, nie zamykając drogi do dalszych, bardziej szczegółowych prac nad poszczególnymi instrumentami lub zmiany stanowiska w zależności od przebiegu debaty i propozycji innych krajów członkowskich.

Celem negocjacyjnym jest przyjęcie podczas debaty takich konkluzji Rady, które umożliwią możliwie pełną realizację interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym przede wszystkim zagwarantowanie niepogorszenia polskiej pozycji konkurencyjnej. Dotyczy to zarówno podstawowych zasad tej polityki (wspólnotowy charakter, uwzględnienie potrzeb nowych krajów), jak również rozwiązań systemowych, w zakresie realizacji poszczególnych instrumentów.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uważa, że przeprowadzenie oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej umożliwi dokonanie analizy efektywności przyjętych w Unii Europejskiej instrumentów regulacji rynków rolnych oraz zidentyfikuje wyzwania stojące przed Wspólnotą w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej.

W kontekście sformułowanych w dokumencie pytań poniżej przedstawiono odpowiedzi jako **polski wkład w dyskusję** w ramach oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej:

1. Jak sprawić, by system jednolitej płatności był bardziej wydajny, skuteczny oraz prostszy?

Wprowadzony reformą z 2003 r. system płatności bezpośrednich oddzielonych od produkcji (*decoupled*) powoduje, że nie ma już dłużej uzasadnienia dla stosowania w Unii Europejskiej płatności bezpośrednich uzależnionych od produkcji w okresie historycznym. Wraz z upływem czasu coraz trudniej jest znaleźć uzasadnienie dla wynikającego z tego zróżnicowania wsparcia, szczególnie w przypadku modelu historycznego (płatności na gospodarstwo). Dlatego też na poparcie zasługuje postulat Komisji Europejskiej, aby dążyć do ujednolicenia stawek płatności na poziomie państwa/regionów. Należy jednak zauważyć, że ta argumentacja odnosi się także do ogromnych dzisiaj różnic w stawkach płatności (w przeliczeniu na ha) w skali Unii Europejskiej.

W wyniku wprowadzonych wymogów z zakresu ochrony środowiska, bezpieczeństwa żywnościowego oraz dobrostanu zwierząt (*cross-compliance*) gospodarstwa rolne nie tylko ponoszą koszty związane z ich przestrzeganiem, ale przede wszystkim doświadczają zmniejszenia przychodów z tytułu niższej produktywności. Dlatego też funkcją płatności bezpośrednich powinno być kompensowanie producentom utraconych przychodów i poniesionych kosztów związanych z realizującą szeregu nowych funkcji publicznych związanych z pozytywnymi efektami zewnętrznymi działalności rolniczej. W przyszłości wysokość tej płatności nie powinna zatem zależeć od historycznej wielkości produkcji i poziomu wsparcia.

Obecny przegląd powinien posłużyć do dokonania także innych modyfikacji w systemie płatności bezpośrednich, które uwzględniałyby dobre i złe doświadczenia w stosowaniu zarówno systemu SAPS – w nowych państwach członkowskich i SPS – w tzw. UE-15. Jeżeli celem jest funkcjonowanie wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach jednego docelowego systemu płatności to powinien być to system, który łączy zalety systemów SAPS i SPS. Z punktu widzenia nowych państw członkowskich docelowy system powinien być możliwie prosty. Dlatego Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie widzi uzasadnienia dla wprowadzenia w Polsce skomplikowanego mechanizmu uprawnień do płatności. Mechanizm ten nie tylko spotęgowałby koszty administracyjne, ale co najważniejsze nie wniósłby istotnej wartości dodanej. W systemie SAPS jest on nieuzasadniony z uwagi na jednolitą stawkę w całym kraju, nie gwarantuje on też większego oddzielenia od produkcji niż obecny system SAPS. Powiązanie z użytkowaniem ziemi jest też w oczywisty sposób spójne z logiką, jaka legła u podstaw *cross-compliance* i przewidywaną dalszą ewolucją płatności bezpośrednich w tym kierunku.

W związku z tym Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie postulować wprowadzenie mechanizmów umożliwiających przekazywanie nabytych płatności w ramach systemu SAPS lub innego systemu docelowego płatności bezpośrednich (np. płatności cukrowe, do pomidorów). Istniejący system uprawnień do płatności powinien zostać opcjonalny.

Równocześnie Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie dążyć do uzyskania zgody na przedłużenie stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej do roku 2013, czyli do czasu uproszczenia systemu płatności jednolitej (SPS) stosowanego w 17 państwach Unii Europejskiej.

Zasada wzajemnej zgodności

Tempo wdrażania standardów w ramach zasady wzajemnej zgodności (*cross-compliance*) w Polsce i innych nowych państwach członkowskich powinno zostać rozłożone w czasie tak, aby umożliwić krajom członkowskim właściwe przygotowanie systemów kontroli. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dołoży wszelkich starań, uwzględniając oczekiwania społeczne, aby w 2009 roku wprowadzić system kontroli i sankcji w obszarze A – Środowisko, a w 2011 r. w obszarze Bezpieczeństwo Żywności. Natomiast w ramach przeglądu Wspólnej Polityki Rolnej Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dołoży wszelkich starań, aby wdrażanie ostatniego obszaru wymagań, dotyczącego Dobrostanu Zwierząt – nastąpiło później.

Ten wydłużony okres potrzebny jest rolnikom na dokończenie inwestycji niezbędny do wypełnienia wymogów w zakresie produkcji zwierzęcej.

Odnosnie tempa wdrażania kontroli i sankcji najważniejszym argumentem przemawiającym za tym postulatem jest potrzeba przekonania rolników do idei wysokich standardów, jako uzasadnienia dla otrzymywanych płatności i nie zniechęcanie ich poprzez zbyt szybkie wprowadzanie procedur związanych z kontrolą.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej chciałaby uzyskać czas na lepsze przygotowanie rolników do wypełniania tych wymagań i niewprowadzania sankcji w postaci utraty i tak nie pełnych płatności bezpośrednich, nie mając pewności, że rolnicy dobrze rozumieją intencje związane z wprowadzaniem bardzo licznych szczegółowych wymagań.

Ponadto, skala rolnictwa w Rzeczypospolitej Polskiej (ok. 1,5 mln rolników otrzymujących płatności bezpośrednie rocznie) spowoduje także ogromny wysiłek administracyjny w zakresie przygotowania i wdrożenia systemu kontroli i sankcji. Rocznie w Polsce trzeba będzie wykonać ok. 15 tys. kontroli z zakresu *cross-compliance* ponad obecnie prowadzone kontrole dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (ang. GAEC) obejmujące ok. 70 tys. gospodarstw rolnych. Stopniowe wdrażanie poszczególnych obszarów wymogów *cross-compliance* umożliwiłoby dokonywanie niezbędnych korekt i ulepszanie systemu, na bazie doświadczeń płynących z realizacji poszczególnych jego etapów. Takie podejście sprzyjałoby lepszej efektywności i skuteczności systemu *cross-compliance*.

Generalnie Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie aktywnie uczestniczyć w procesie uproszczania wymogów wzajemnej zgodności. Zakres wymogów powinien być czytelny i zrozumiały dla rolników i dotyczyć nie więcej niż kilku istotnych wymogów z każdego obszaru.

Oddzielenie płatności od produkcji

W dyskusji nad dalszymi możliwościami powiązania części płatności z produkcją lub w odniesieniu do płatności specyficznych i mechanizmów ukierunkowywania części kopert finansowych Rządu Rzeczypospolitej Polskiej zwracać będzie uwagę na potrzebę zagwarantowania swobody legislacyjnej w kształtowaniu modelu płatności również w nowych państwach członkowskich. Chodzi o możliwość ukierunkowywania środków finansowych na cele realizowane dotychczas w ramach *krajowych płatności uzupełniających* (ang. CNDP), a także w ramach innych specyficznych płatności, także tych o charakterze przejściowym.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie zwracać uwagę, aby przyjęte rozwiązania zapewniły nie mniejsze możliwości ukierunkowania pewnej części koperty finansowej płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich, w tym w szczególności ich częściowego powiązania z produkcją, niż w przypadku krajów tzw. UE-15.

Spełnienie powyższych warunków jest istotne: (i) dla uwzględnienia specyficznych uwarunkowań wybranych sektorów produkcji (np. ich szczególne znaczenie społeczne

w pewnych regionach), (ii) w kontekście ewentualnych modyfikacji zakresu interwencji rynkowej oraz (iii) z punktu widzenia warunków konkurencji na jednolitym rynku.

Modulacja

Uwzględniając uwarunkowania polskich gospodarstw rolnych, a także mając na uwadze, że modulacją zostaną objęte gospodarstwa towarowe Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie widzi uzasadnienia dla zwiększania obowiązkowej stopy modulacji.

Ponadto Rząd Rzeczypospolitej Polskiej opowiada się za utrzymaniem stopniowego wprowadzania obowiązkowej modulacji w nowych państwach członkowskich (3%, 4%, 5%), tak jak to było stosowane w państwach tzw. UE-15. W przypadku braku zgody na utrzymanie 5% poziomu modulacji Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie opowiadać się za potrzebą uwzględnienia kryteriów spójności, przy podziale środków pomiędzy państwa członkowskie.

W obecnym systemie modulacji 80% środków pochodzących ze zmniejszenia płatności bezpośrednich są przekazywane na działania w ramach II filaru w danym kraju. W niektórych krajach Unii Europejskiej proporcje pomiędzy I a II filarem Wspólnej Polityki Rolnej stanowią 90:10, natomiast w Polsce ok. 50:50. Dlatego też Rząd Rzeczypospolitej Polskiej nie widzi potrzeby dalszego ograniczania I filaru.

Ograniczenia w dolnym i górnym pułapie płatności bezpośrednich (capping)

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest w stanie poprzeć wprowadzenie dolnego pułapu - wielkości gospodarstw na poziomie 1 ha użytków rolnych, jak również popiera ideę wprowadzenia ograniczenia w zakresie górnego pułapu, tj. w przypadku gospodarstw otrzymujących największe płatności bezpośrednie (proponując Komisji Europejskiej od 100 tys. euro) przy założeniu, że zaoszczędzone środki pozostaną do dyspozycji kraju członkowskiego, z którego pochodzą (koperta krajowa).

Jak dopasować istniejące instrumenty wsparcia rynku, początkowo utworzone dla Wspólnoty obejmującej sześć państw członkowskich, do potrzeb Unii Europejskiej złożonej z 27 członków, biorąc jednocześnie pod uwagę postępującą globalizację?

Z zapowiedzi Komisji Europejskiej wynika, iż w ramach uproszczenia politycznego podjęty zostanie temat eliminacji niewykorzystywanych lub uruchamianych sporadycznie instrumentów interwencyjnych. Propozycje Komisji Europejskiej w tym zakresie są w dużym stopniu inspirowane wzrostem cen produktów rolnych (zboża, mleko) na rynkach międzynarodowych. Jednakże obserwowana koniunktura równie dobrze może mieć krótkotrwały charakter, dlatego w niewielkim stopniu może być wykorzystana do uzasadnienia planów ograniczenia interwencji rynkowej.

Należy zauważyć, iż mechanizmy rynkowe (cła, subsydia eksportowe, skup interwencyjny) działają w taki sposób, iż są „nieaktywne” w sytuacji, kiedy są niepotrzebne (gdzie są wysokie ceny, jak obecnie). *De facto* pełnią więc funkcję siatki bezpieczeństwa na okoliczność gorszej koniunktury. Drastyczne ograniczenia prawnych możliwości działania w tym zakresie byłyby z kolei nieodwracalne. Wydaje się, że trwałe odejście od prawnych możliwości wspierania

i stabilizacji cen rolnych w Unii Europejskiej byłoby zasadne w bardziej sprzyjających warunkach rynkowych (większa stabilność sytuacji).

Ogólne założenia i cele stanowiska Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w tym obszarze

W przypadku instrumentów interwencji rynkowej Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie się opowiadać za zachowaniem wszystkich dotychczasowych form wsparcia, nawet jeśli od dłuższego czasu nie były one stosowane lub wykorzystywano ich efektywnie w pewnych okresach. Utrzymanie tych instrumentów na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych stanowiłoby siatkę bezpieczeństwa (*safety-net*).

W przypadku, gdyby powyższe podejście nie spotkało się z poparciem niezbędnej większości państw członkowskich i debata zmierzała do istotnej modyfikacji obecnych rozwiązań w tym obszarze, wtedy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie się kierować następującymi kryteriami w ocenie i wyborze proponowanych rozwiązań:

- Nowe rozwiązania (zmiany) nie powinny prowadzić do pogorszenia pozycji konkurencyjnej rolnictwa Unii Europejskiej. Oznacza to zapewnienie dotychczasowych poziomów cen i wsparcia budżetowego w danym sektorze. W przypadku zagrożenia polegającego na zmniejszeniu poziomu cen – należy zapewnić odpowiednie dodatkowe środki budżetowe na działania łania dostosowawcze do nowej sytuacji.
- Uwzględniając powyższe i założenia poczynione przez Komisję w Komunikacie, należy dążyć do wykorzystania całości środków uwolnionych w wyniku rozważanych modyfikacji na inne cele realizowane w sektorze dotkniętym rozważaną zmianą (np. ograniczenie zakresu interwencji lub refundacji eksportowych). W pierwszej kolejności środki te powinny posłużyć wsparciu działań dostosowawczych.
- Nowe rozwiązania powinny być wolne od obecnie występujących elementów różnicujących pozycję konkurencyjną producentów w różnych regionach i państwach członkowskich i bezwzględnie nie powinny wprowadzać nowych elementów o takim charakterze.

Rynek mleka

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, należy rozważyć przedłużenie funkcjonowania systemu kwotowania mleka po roku 2015. Nie ma dziś bowiem podstaw do twierdzenia, że system ten nie będzie skuteczny i efektywny z punktu widzenia celów Wspólnej Polityki Rolnej w długiej perspektywie.

Jednakże, w przypadku braku skutecznego poparcia ze strony innych państw członkowskich dla przedłużenia obowiązywania systemu kwot mlecznych po 2015 r. oraz w sytuacji ograniczenia debaty do kwestii tempa i warunków odchodzenia od kwotowania, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie brał aktywny udział w tej debacie, proponując i popierając rozwiązania minimalizujące w Rzeczypospolitej Polskiej ewentualne, negatywne skutki i maksymalizujące pozytywne efekty ekonomiczne odejścia od kwotowania produkcji mleka.

Ewentualnej likwidacji systemu kwot mlecznych powinno towarzyszyć zagwarantowanie specjalnych środków dostosowawczych i osłonowych mających na celu zmniejszenie

negatywnego wpływu liberalizacji systemu, zwłaszcza w regionach szczególnie na te czynniki narażonych (podkarpackie, małopolskie).

Argumentacja

Dzisiaj nie podstaw do twierdzenia, iż obecna dobra koniunktura będzie miała trwały charakter i że ceny na rynku światowym będą przewyższać ceny interwencyjne Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie czasu. Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej utrzymujące się od jesieni 2006 r. wysokie ceny przetworów mlecznych w żadnym razie nie powinny być postrzegane jako nowe ceny równowagi. Mogą one w równym stopniu być interpretowane jako zapowiedź wzrostu niestabilności na tym rynku. Obserwowany od połowy października 2007 r. znaczący, kilkunastoprocentowy spadek cen produktów mlecznych, zwłaszcza masła i odtłuszczonego mleka w proszku, odczuwalny najpierw w państwach tzw. UE-15, a następnie także w Polsce, jedynie potwierdza te obawy. Zatem decyzja w sprawie przyszłości kwot mlecznych musi być poprzedzona bardziej rzetelną debatą i analizami, których Komisja Europejska jeszcze nie przedstawiła.

Należy zauważyć, iż w dotychczasowym sprawozdaniu Komisji dla Rady pt. „Perspektywy rynkowe sektora mleczarskiego” opracowanym w grudniu 2007 r. brak jest długoterminowych analiz określających przybliżone scenariusze rozwoju sytuacji na unijnym rynku mleka i przetworów mlecznych po 2015 roku, w tym badających skalę efektu odejścia od systemu kwot mlecznych oraz jego wpływu na poszczególne regiony Unii Europejskiej i typy gospodarstw mlecznych (np. położone na obszarach górskich, nizinnych, ze specyficznymi utrudnieniami).

Niemniej jednak Rząd Rzeczypospolitej Polskiej popiera propozycję Komisji przedstawioną w *Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 1234/2007 establishing a common organisation of agricultural markets and on specific provisions for certain agricultural products (single CMO Regulation) as regards the national quotas for milk*, dotyczącą zwiększenia kwot mlecznych o 2% od sezonu 2008/09 (szczegółowo kwestia ta została potraktowana w projekcie stanowiska rządu do „Proposal for ...”). Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uważa jednak, iż zwiększenie to powinno być większe (do 5%), co nie powinno jednak podważać roli kwot, jako instrumentu stabilizującego rynek mleka. Powinna być także zapewniona skuteczność tego instrumentu w dłuższej perspektywie.¹

Za rozważnym podejściem do tej kwestii przemawia, oprócz wcześniej wspomnianej roli stabilizującej systemu kwotowania, także to, że system ten stanowi gwarancję utrzymywania cen mleka surowego na poziomie zapewniającym opłacalność produkcji. W Polsce sektor mleczarski ma duże znaczenie zarówno gospodarcze, jak i społeczne. Produkcja mleka jest źródłem utrzymania i regularnych, comiesięcznych dochodów dla około 300 tysięcy gospodarstw. W niektórych, słabiej rozwiniętych gospodarczo regionach południowej i wschodniej Polski, udział przychodów z produkcji mleka w przychodach ogółem z produkcji rolnej gospodarstw jest wysoki i zdecydowanie przekracza średnią krajową.

¹ W dniu 17 marca 2008 r. Rada Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa przyjęła propozycję Komisji Europejskiej w sprawie zwiększenia kwot mlecznych o 2% od dnia 1 kwietnia 2008 r.

W przypadku braku skutecznego poparcia ze strony innych państw członkowskich dla przedłużenia obowiązywania systemu kwot mlecznych w przyszłości oraz w sytuacji ograniczenia unijnej debaty do kwestii tempa i warunków odchodzenia od kwotowania do 2015 roku, jednym z rozwiązań, jakie powinno być rozważone jest utworzenie specjalnego funduszu modernizacyjnego, z którego wypłacałoby dodatkowe środki dla gospodarstw mlecznych znajdujących się na obszarach o dużym lokalnym bezrobociu i/lub w regionach w których produkcja mleka ma szczególne znaczenie dla zrównoważonego rozwoju regionu, w tym ze względów rolno-środowiskowych.

Rynek zbóż

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że należy utrzymać istniejący system zakupów interwencyjnych na rynku zbóż paszowych. Należy także rozważyć modyfikację zasad udzielania wsparcia w formie refundacji do eksportu zbóż z wolnego rynku, aby zapewnić jednakowy poziom „siatki bezpieczeństwa” w całej Wspólnocie. Wynika to m.in. z faktu koncentracji podaży zboża na eksport z krajów znajdujących się w korzystnej lokalizacji względem rynków zbytu, podczas gdy kraje znajdujące się w większym oddaleniu od rynków zbytu oraz ponoszące z tego tytułu wyższe koszty transportu.

Argumentacja

Przegląd systemu interwencji na tym rynku powinien polegać na poprawie jego skuteczności i efektywności, zachowując dotychczasową jego rolę, jaką jest zapewnienie „siatki bezpieczeństwa” poprzez:

- stabilizowanie cen zbóż, a pośrednio także cen innych produktów wytwarzanych na bazie zbóż (wieprzowina, drób), zabezpieczającej tym samym konsumentów przed niestabilnością i nadmiernym wzrostem cen żywności,
- zapewnienie minimalnych przychodów producentom zbóż uzyskiwanych ze sprzedaży wyprodukowanego zboża.

Istnienie „siatki bezpieczeństwa” w postaci zakupów interwencyjnych jest szczególnie istotne dla krajów, w których rolnicy nie otrzymują płatności bezpośrednich w pełnym wymiarze i w których plony referencyjne zastosowane do obliczania wysokości płatności bezpośrednich są na niskim poziomie.

Innym ważnym instrumentem wpływającym na ilość zakupywanych zbóż w ramach działań interwencyjnych oraz poziom cen rynkowych jest wsparcie eksportu zbóż z wolnego rynku w formie refundacji. Dotychczasowy sposób jego wdrażania doprowadził do koncentracji podaży zboża na eksport z krajów znajdujących się w korzystnej lokalizacji względem rynków zbytu. To powoduje podniesienie poziomu „siatki bezpieczeństwa” w tych krajach znacznie powyżej poziomu gwarantowanego przez system skupu interwencyjnego. W tym samym czasie kraje znajdujące się w większym oddaleniu od rynków zbytu oraz ponoszące z tego tytułu wyższe koszty transportu, nie mają realnych możliwości wyeksportowania posiadających nadwyżek zbóż z zastosowaniem tego instrumentu.

Z tego też względu należy zmodyfikować zasady udzielania wsparcia w formie refundacji do eksportu zbóż z wolnego rynku, tak aby zapewnić jednakowy poziom „siatki bezpieczeństwa” w całej Wspólnocie. Może to być zrealizowane poprzez zastosowanie jednego z następujących rozwiązań, które będą proponowane w toku debaty:

- zróżnicowanie w ramach jednego przetargu dla całej Wspólnoty poziomu refundacji w zależności od odległości portów wyjścia eksportowanego zboża do głównych rynków zbytu,
- otwarcie dla danego gatunku zboża co najmniej dwóch przetargów, w tym jednego dla krajów położonych w trudnej lokalizacji z zastosowaniem różnych poziomów refundacji,
- udzielanie wsparcia do eksportu zbóż z wolnego rynku jedynie dla zbóż eksportowanych z krajów, w których ceny rynkowe będą na poziomie aktualnie obowiązującej ceny interwencyjnej lub niższym.

Rynek słomy lnianej, suszu paszowego i skrobi ziemniaczanej

Należy utrzymać dotychczasowe systemy pomocy do przetwórstwa słomy lnianej i konopnej na włókno, do produkcji suszu paszowego a także do skrobi ziemniaczanej. Są one niezbędne do stabilizowania tych rynków, szczególnie w sytuacji wzrostu konkurencji zewnętrznej. Likwidacja tego wsparcia może spowodować zanik produkcji w tych sektorach co byłoby niekorzystne m.in. z punktu widzenia zachowania różnorodności produkcji roślinnej w Unii Europejskiej. Ewentualna decyzja w tej sprawie powinna być poprzedzona wnikliwymi analizami. Analizy takie przygotowuje obecnie Komisja Europejska w oparciu o dane państw członkowskich.

2. 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?

Zmiany klimatyczne, gospodarka wodna oraz różnorodność biologiczna

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej popiera stanowisko Komisji Europejskiej, że podstawowym i priorytetowym zadaniem rolnictwa Unii Europejskiej jest produkcja żywności. Jednocześnie Wspólna Polityka Rolna jako nowoczesna polityka otwarta na wyzwania teraźniejszości, powinna uwzględniać nowe wyzwania. Konsekwencją takiego podejścia jest konieczność znalezienia środków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na finansowanie instrumentów, które stanowią odpowiedź na te wyzwania. Dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej sprawą priorytetową jest, aby były to środki wspólnotowe, natomiast o tym, czy będą to środki z I filara czy w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej, należy dyskutować, aby wypracować najlepsze z możliwych rozwiązań.

Jednym z wyzwań wymagających dokonania analizy instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oddziałujących na obszary wiejskie pod kątem ich skuteczności i adekwatności, są zmiany

zachodzące na obszarach wiejskich oraz postępujący proces przekształcania charakteru tych obszarów na nierolniczy.

Ponadto drugi filar Wspólnej Polityki Rolnej daje możliwość wdrażania wielu działań, które mają/mogą mieć pozytywny wpływ na ograniczenie zmian klimatycznych. Polityka rozwoju powinna przyczyniać się do łagodzenia zmian klimatycznych oraz adaptacji do ich skutków. Istnieje szereg działań, które wpisują się w ten nurt. Są to m.in. działania dotyczące gospodarki wodnej (zwiększanie retencji, działania przeciwpowodziowe), ochrony przed erozją, zalesiania (zarówno w kontekście zwiększania retencji, ochrony przed erozją, a także pochłaniania gazów cieplarnianych), energii odnawialnej, rozwiązań transportowych, modernizacji pod kątem energooszczędności, ochrony różnorodności biologicznej. Odpowiednio ukształtowana polityka rozwoju obszarów wiejskich ma szansę sprostać tym nowym wyzwaniom. Tak więc, ważne jest, aby we Wspólnej Polityce Rolnej uwzględnić problemy związane ze skutkami zmian klimatu.

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej należy promować działania wspomagające rolników w tworzeniu przyjaznej środowisku naturalnemu gospodarki rolnej, a także działania doradcze i szkoleniowe.

Istotne jest również wspieranie lokalnych inicjatyw służących ochronie środowiska naturalnego, w tym ochronę wód. Wsparcie dla wspólnych inicjatyw mogłoby dotyczyć np. stworzenia infrastruktury i warunków do tworzenia biogazów (zakup środków do transportu gnojowicy, budowa zbiorników fermentacyjnych, instalacji wytwarzających energię elektryczną); zakup specjalnych maszyn do rozlewania gnojowicy, budowa małych oczyszczalni ścieków.

Dla Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ważną kwestią jest zachowanie oraz ochrona różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. W obecnie realizowanym Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 wprowadzono nowe działania dotyczące ochrony zagrożonych gatunków ptaków i siedlisk przyrodniczych na obszarach NATURA 2000 w ramach programu rolnośrodowiskowego. Konieczna jest możliwość kontynuacji działań mających na celu ochronę różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich.

Bioenergia

Ważnym źródłem zaspokojenia zwiększonego zapotrzebowania na surowce bioenergetyczne, w związku z koniecznym wzrostem udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energii, pozostanie potencjał produkcyjny rolnictwa, w tym uprawy roślin energetycznych. Niemniej jednak, z uwagi na zmieniającą się sytuację na rynku międzynarodowym rynku żywności silniejszy nacisk należy położyć na wykorzystanie produktów ubocznych i odpadów rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego a także odpadów i biodegradowalnych ścieków komunalnych.

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej należy kontynuować wsparcie dla roślin energetycznych, mających istotny wpływ na poziom realizacji obligatoryjnych celów udziału energii odnawialnej na rynku. Wsparcie to powinno być ukierunkowane na produkcję roślin

o dużym potencjale energetycznym prowadzoną na glebach gorszej jakości, gdzie jego skuteczność i efektywność będzie największa.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, ze względu na niebezpieczeństwo wypierania gatunków rodzimych, podnosi konieczność monitorowania w uprawach energetycznych obcych gatunków roślin uznawanych za inwazyjne.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uznaje za niezbędne zbilansowanie w Unii Europejskiej możliwości produkcji biomasy z potrzebami energetycznymi. Import biomasy i biokomponentów z krajów trzecich do Unii Europejskiej wymaga przeprowadzenia w poszczególnych państwach członkowskich i Unii Europejskiej jako całości kompleksowej analizy skutków ekonomicznych, środowiskowych i społecznych wynikających z tego działania. Problem importu bioetanolu jest ważny nie tylko w świetle negocjacji z Brazylią, a jego rozwiązanie winno wynikać z analizy, w długim horyzoncie czasowym, unijnych potrzeb oraz możliwości surowcowych i wytwórczych.

Należy ograniczyć wpływ importu biomasy i pochodnych do Unii Europejskiej na nadmierną eksploatację ziemi uprawnej w krajach trzecich, pociągającą za sobą zagrożenia dla produkcji żywności oraz ochrony środowiska (ograniczenie bioróżnorodności czy wylesianie), co może mieć negatywny wpływ na globalne zmiany klimatu.

Zabroniony powinien być również import biomasy wytwarzanej ze szkodą dla środowiska i bioróżnorodności. Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej zastąpienie importu paliw ropopochodnych i gazu importem biomasy czy biopaliw nie poprawi bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej duże nadzieje wiąże z rozwojem nowych technologii, w tym w szczególności związanych z wytwarzaniem paliw drugiej generacji z biomasy, w tym przede wszystkim z produktów ubocznych i odpadowych rolnictwa, przetwórstwa rolno-spożywczego i biodegradowalnych odpadów komunalnych. Instrumentami wsparcia powinien być objęty rozwój nowych technologii produkcji tych biopaliw ze szczególnym uwzględnieniem technologii o największym wkładzie w ochronę środowiska naturalnego. W szczególności należy wprowadzić preferencję do inwestycji w zakresie wdrażania i wykorzystania tych technologii na poziomie lokalnym. Propozycje Komisji w tym zakresie są pozytywnym sygnałem.

Zarządzanie kryzysowe

Skuteczne zarządzanie ryzykiem w rolnictwie powinno koncentrować się przede wszystkim na podejmowaniu działań służących zmniejszeniu ryzyka i zapobieganiu wystąpieniu sytuacji kryzysowych. Do instrumentów spełniających tę rolę można zaliczyć m.in. szczepienia ochronne i kontrolę wwozu produktów rolnych. Poza tym, w kontekście zarządzania ryzykiem, celowe wydaje się również zachowanie (ew. rozszerzenie) instrumentów nadzwyczajnych środków wsparcia, np. mających obecnie zastosowanie w przypadku zagrożenia epidemią grypy ptaków. Dotychczasowe doświadczenia innych krajów wskazują,

że szczególnie istotne dla zarządzania ryzykiem w sektorze rolnym są także mechanizmy finansowe o charakterze ubezpieczeń, które łagodzą nie tylko negatywne konsekwencje nowej sytuacji dla stabilności dochodów rolniczych, ale również skutki wydarzeń losowych takich jak np. susze.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest gotowa do współpracy przy wypracowywaniu europejskiego modelu zarządzania kryzysowego jako mechanizmu finansowanego z budżetu wspólnotowego.

WNIOSKI:

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: *Przygotowania do oceny funkcjonowania reformy WPR* stanowi podstawę do dalszej debaty w zakresie oceny funkcjonowania WPR, która będzie poprzedzać zmiany odpowiednich aktów prawnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. W związku z tym, stanowisko Rządu ma na celu przedstawienie najważniejszych kwestii dyskutowanych w ramach ww. przeglądu dotyczących przyszłości polityki rolnej. Przedmiotowe stanowisko może w przyszłości zostać ewentualnie skorygowane w wyniku dalszych analiz skutków proponowanych rozwiązań, stanowisk innych krajów członkowskich i uzgodnień bilateralnych.

Udział Polski, jako kraju członkowskiego, w debacie dotyczącej oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej, powinien być aktywny i skuteczny - mając na uwadze znaczenie dla Rzeczypospolitej Polskiej sektora rolnego i obszarów wiejskich.

Podsumowanie postulatów Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej

Kwestie dotyczące płatności bezpośrednich

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej oczekuje uzyskania zgody na przedłużenie stosowania systemu jednolitej płatności obszarowej do roku 2013, czyli do czasu uproszczenia systemu płatności jednolitej (SPS) stosowanego w 17 państwach Unii Europejskiej.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej opowiada się za utrzymaniem stopniowego wprowadzania obowiązkowej modulacji w nowych państwach członkowskich (3%, 4%, 5%), tak jak to było stosowane w państwach tzw. UE-15. W przypadku braku zgody na utrzymanie 5% poziomu modulacji Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie opowiadać się za potrzebą uwzględnienia kryteriów spójności, przy podziale środków pomiędzy państwa członkowskie.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej jest w stanie poprzeć wprowadzenie dolnego pułapu - wielkości gospodarstw na poziomie 1 ha użytków rolnych, jak również popiera ideę wprowadzenia ograniczenia w zakresie górnego pułapu, tj. w przypadku gospodarstw otrzymujących największe płatności bezpośrednie (propozycja Komisji Europejskiej od 100 tys. euro), przy założeniu, że zaoszczędzone środki pozostaną do dyspozycji kraju członkowskiego, z którego pochodzą (koperta krajowa). W Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenie to obejmie ok. 200 – 300 gospodarstw.

Kwestie dotyczące instrumentów wsparcia rynku

Siatka bezpieczeństwa

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej opowiada się za zachowaniem wszystkich dotychczasowe form wsparcia, nawet jeśli od dłuższego czasu nie były one stosowane lub nie wykorzystywano ich efektywnie w sposób ciągły. Utrzymanie tych instrumentów na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych stanowiłoby siatkę bezpieczeństwa (*safety-net*).

Rynek mleka

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, należy rozważyć przedłużenie funkcjonowania systemu kwotowania mleka po roku 2015. Nie ma bowiem podstaw do twierdzenia, że dobra koniunktura będzie miała trwały charakter i że ceny na rynku światowym będą przewyższać ceny interwencyjne Unii Europejskiej w dłuższej perspektywie czasu. Niemniej jednak Rząd Rzeczypospolitej Polskiej popiera propozycję Komisji dotyczącą zwiększenia kwot mlecznych o 2% od sezonu 2008/09, wskazując na możliwość większego wzrostu (do 5%), co nie powinno jednak podważać roli kwot, jako instrumentu stabilizującego rynek mleka.

Rynek zbóż

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej stoi na stanowisku, że należy utrzymać istniejący system zakupów interwencyjnych na rynku zbóż paszowych. Należy także zmodyfikować zasady udzielania wsparcia w formie refundacji do eksportu zbóż z wolnego rynku, aby zapewnić jednakowy poziom „siatki bezpieczeństwa” w całej Wspólnocie. Wynika to m.in. z faktu koncentracji podaży zboża na eksport z krajów znajdujących się w korzystnej lokalizacji względem rynków zbytu, podczas gdy kraje znajdujące się w większym oddaleniu od rynków zbytu oraz ponoszące z tego tytułu wyższe koszty transportu.

Bioenergia

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ważnym źródłem zaspokojenia zwiększonego zapotrzebowania na surowce bioenergetyczne, w związku z koniecznym wzrostem udziału energii odnawialnej w ogólnym bilansie energii, pozostanie potencjał produkcyjny rolnictwa, w tym uprawy roślin energetycznych. Niemniej jednak, z uwagi na zmieniającą się sytuację na rynku międzynarodowym rynku żywności silniejszy nacisk należy położyć na rozwój produkcji bioopaliw drugiej generacji, w szczególności z wykorzystaniem produktów ubocznych i odpadowych rolnictwa, przemysłu rolno-spożywczego a także odpadów i biodegradowalnych ścieków komunalnych.

Instrumentami wsparcia powinien być objęty rozwój nowych technologii produkcji bioenergii ze szczególnym uwzględnieniem technologii o największym wkładzie w ochronę środowiska naturalnego. W szczególności należy wprowadzić preferencję do inwestycji w zakresie wdrażania i wykorzystania tych technologii na poziomie lokalnym.

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej należy kontynuować wsparcie dla roślin energetycznych, mających istotny wpływ na poziom realizacji obligatoryjnych celów udziału energii odnawialnej na rynku. Wsparcie to powinno być ukierunkowane na produkcję roślin o dużym potencjale energetycznym prowadzoną na glebach gorszej jakości, gdzie jego skuteczność i efektywność będzie największa.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uznaje również za niezbędne zbilansowanie w Unii Europejskiej możliwości produkcji biomasy z potrzebami energetycznymi (ma to szczególne znaczenie w kontekście importu biomasy z krajów trzecich). Zabroniony powinien być import

biomasy na obszar Unii Europejskiej, która wytwarzana jest ze szkodą dla środowiska i bioróżnorodności.

Zarządzanie kryzysowe

Zdaniem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej konieczne jest wypracowanie europejskiego modelu zarządzania kryzysowego jako mechanizmu finansowanego z budżetu wspólnotowego, a nie tylko opieranie się wyłącznie o rozwiązania na poziomie krajowym.