

5.2.6 W proponowanej dyrektywie nie ma słowa o standardach monitorowania, jak również o sposobie monitorowania i egzekwowania wymogów. Zważywszy na to, że większość firm związanych z omawianym sektorem działa na skalę globalną i że będą one musiały przyjąć konsekwentne podejście dostosowane do narzuconych im wymogów, Komitet dostrzega wiele poważnych argumentów przemawiających za tym, by standardy były ustalane, monitorowane i egzekwowane raczej na szczeblu europejskim, niż by podlegały niespójnej interpretacji i wdrażaniu w poszczególnych państwach członkowskich.

5.3 Siarka w paliwach

5.3.1 Komitet popiera propozycję dotyczącą potwierdzenia roku 2009 jako obowiązkowego terminu osiągnięcia maksymalnego poziomu zawartości siarki w olejach napędowych, który ma wynosić 10 ppm. Opowiada się także za proponowanymi redukcjami maksymalnej zawartości siarki w olejach napędo-

wych przeznaczonych do stosowania w maszynach jezdnych nieporuszających się po drogach oraz ciągnikach rolniczych i leśnych. Propozycje te zmierzają do zharmonizowania wymogów dotyczących siarki z tymi, które zostały już przyjęte dla pojazdów drogowych, jak również pomogą zagwarantować, że zanieczyszczenia powodowane przez siarkę i pył drobnocząsteczkowy będą ulegać dalszemu zmniejszeniu.

5.3.2 W wypadku żeglugi śródlądowej Komisja zaproponowała dwufazową redukcję emisji siarki. Komitet sugeruje, że lepiej byłoby rozważyć jednoetapowe obniżenie tychże emisji do wartości końcowej w celu uniknięcia sytuacji, w której armatorzy musieliby dokonać dwóch osobnych zmian w swoich statkach. Wskazane mogłoby być również rozważenie pewnych udogodnień dla statków należących do dziedzictwa historycznego bądź kulturalnego, których dostosowanie do wymogów może nie być łatwe.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zmian w zakresie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania po 2010 r.

(2008/C 44/16)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w *Zmian w zakresie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania po 2010 r.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2007 r. Sprawozdawcą był Adalbert KIENLE.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 143 głosami za — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych wymagają szczególnej uwagi zarówno ze strony społeczeństwa, jak i polityków oraz zasługują na taką uwagę. Dotyczy to także w pełni „innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (stref przejściowych)” będących przedmiotem niniejszej opinii.

1.2 Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze, współfinansowane przez UE i państwa członkowskie, są niezbędnym instrumentem umożliwiającym zachowanie zarówno krajobrazu kulturowego, jak i rolnictwa na terenach szczególnie wrażliwych pod względem gospodarczym, ekologicznym oraz społecznym.

1.3 Idea dopłat wyrównawczych wykracza znacznie poza zachowanie tradycyjnych form gospodarowania. Rekompenso-

wanie rolnikom niekorzystnej sytuacji gospodarczej również w przyszłości powinno pozostać najważniejszym podejściem do tego rodzaju obszarów.

1.4 W kontekście rozważań Komisji Europejskiej dotyczących nowej klasyfikacji obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych EKES zaleca, by UE ustaliła warunki ramowe oraz alternatywne metody klasyfikacji obszarów. Wybór systemu klasyfikacji i identyfikacja obszarów powinny nadal pozostać w kompetencjach państw członkowskich i regionów.

1.5 EKES zwraca uwagę na fakt, że wysokość przyznawanych dopłat wyrównawczych musi być stabilna w dłuższym okresie. W przypadku potencjalnych zmian klasyfikacji obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych należy unikać zakłóceń strukturalnych.

1.6 Zdaniem EKES-u określenia „obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” czy „dopłaty wyrównawcze” są niezwykle problematyczne z punktu widzenia komunikacji społecznej i dlatego dobrze byłoby je zastąpić innymi.

2. Uzasadnienie i kontekst opinii

2.1 Zgodnie z postanowieniami Rady Komisja Europejska ma przedstawić w 2008 r. propozycję zrewidowanej klasyfikacji tzw. „innych obszarów o niekorzystnych warunkach”. Ma ona wejść w życie w 2010 r.

2.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny już 13 września 2006 r. przyjął opinię z inicjatywy własnej w sprawie przyszłości rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach naturalnych⁽¹⁾. Opinia ta skupiała się na regionach górskich, wspiarskich i ultraperyferyjnych, nie odnosząc się jednak do kategorii „innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (stref przejściowych)” ani do „obszarów o specyficznych utrudnieniach (obszarów małych)”.

2.3 Z tego względu EKES wyraźnie stwierdził zamiar zajęcia się wspomnianymi obszarami w jednej ze swoich kolejnych opinii, którą niniejszym przedstawia. Opracowana opinia z inicjatywy własnej stanowi zatem wkład w dyskusję na temat możliwości określenia na nowo obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

2.4 Konieczność przeglądu kryteriów klasyfikacji obszarów wynika ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (sprawozdanie specjalne nr 4/2003). Uwagi krytyczne zawarte w sprawozdaniu dotyczą w szczególności następujących zagadnień: zaliczając regiony do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, państwa członkowskie stosują szeroki wachlarz różnych wskaźników; nie dysponujemy wystarczającą ilością rzetelnych informacji dotyczących oddziaływania udzielanego wsparcia; „zwykła dobra praktyka rolnicza” stosowana jest w sposób niejednorodny. Najważniejsze wnioski Trybunału skupiają się na klasyfikacji „innych obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” oraz kwestiach dotyczących dopłat wyrównawczych.

2.5 W listopadzie 2006 r. Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa w Komisji Europejskiej przedstawiła sprawozdanie z oceny dokonanej przez Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska (IEEP) w sprawie dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych są wręcz zasadniczym elementem „europejskiego modelu rolnictwa”. Obszary o niekorzystnych warunkach naturalnych wymagają szczególnej uwagi zarówno ze strony społeczeństwa, jak i polityków, tak aby można było wprowadzić specjalne rozwiązania dostosowane do rzeczywistych potrzeb takich regionów.

3.2 Klasyfikacja „obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” powinna identyfikować te obszary, w których istnieje groźba zaprzestania wykorzystania gruntów na potrzeby produkcji rolnej z uwagi na warunki lokalne. Kryje się za tym

świadomość, że zrównoważone użytkowanie gruntów w rolnictwie stanowi istotny warunek istnienia atrakcyjnych obszarów wiejskich. Zgodnie z zasadą wielofunkcyjności osoby prowadzące działalność rolniczą pracują jednocześnie na rzecz dobra ogólnego, dbając o krajobraz naturalny i zachowując go.

3.3 EKES zwraca uwagę, że określenie „obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” jest wyraźnie ambiwalentne, ponieważ często chodzi tutaj o regiony o szczególnej wartości i bogactwie naturalnym i krajobrazowym, których mieszkańcy pielęgnują szczególne umiejętności i tradycje. Często jednak potencjału tego nie można zagospodarować ze względu na szczególnie niekorzystne położenie i trudne warunki lokalne. Ponadto niejednokrotnie ani w rolnictwie, ani poza nim nie ma wystarczających alternatyw gospodarczych dla rolników.

3.4 Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania są unikalnym i niezbędnym instrumentem umożliwiającym zachowanie zarówno krajobrazu kulturowego, jak i rolnictwa na terenach szczególnie wrażliwych pod względem gospodarczym, ekologicznym oraz społecznym. Dopłaty wyrównawcze mają na celu wykorzystanie ogromnego potencjału pięknych europejskich krajobrazów kulturowych poprzez wspieranie aktywnego rolnictwa zorientowanego na potrzeby rynku. Idea dopłat wyrównawczych wykracza zatem znacznie poza zachowanie tradycyjnych form gospodarowania. Rekompensowanie rolnikom niekorzystnej sytuacji gospodarczej na obszarach o szczególnie trudnych warunkach gospodarowania również w przyszłości powinno pozostać najważniejszym podejściem w zakresie dopłat. Dodatkowo, począwszy od 2007 r. dopłaty wyrównawcze zostały powiązane z przestrzeganiem uregulowań dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska i zwierząt (*cross compliance — zasada współzależności*).

3.5 Od 1975 r., wychodząc od obszarów górskich, rozwinęto kompleksowy europejski system klasyfikowania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Obecnie wyróżnia się trzy rodzaje takich obszarów: regiony górskie, inne obszary o niekorzystnych warunkach (strefy przejściowe) oraz obszary o specyficznych utrudnieniach (obszary małe). W przypadku obszarów drugiego i trzeciego rodzaju występuje ogromne zróżnicowanie pomiędzy państwami członkowskimi zarówno w zakresie zaliczania regionów do takich obszarów, jak i w odniesieniu do wysokości przyznawanych płatności. Dzięki znacznym środkom finansowym przeznaczanym na dopłaty wyrównawcze również na wrażliwych obszarach o charakterze wiejskim udało się w dużym stopniu utrzymać rolnictwo.

3.6 Z punktu widzenia EKES-u dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania stanowią integralną część programów rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1698/2005). Fakt, że dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania są współfinansowane przez UE i państwa członkowskie, podkreśla potrzebę rozsądnego połączenia jednolitych przepisów unijnych z zapewnieniem marginesu swobody na szczeblu krajowym lub regionalnym w zakresie ustalania rozwiązań szczegółowych.

(1) Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 93.

3.7 EKES przypomina, że w 2005 r. dokument roboczy Komisji w sprawie metodologii nowego zdefiniowania „innych obszarów o niekorzystnych warunkach (stref przejściowych)” w wielu państwach członkowskich spotkał się ze znacznym niezrozumieniem i został odrzucony. Ówczesne rozważania skupiały się wokół próby ustalenia jednolitej, wspólnej definicji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania za pomocą takich kryteriów jak udział użytków zielonych i wysokość plonów zbóż, lecz bez możliwości uwzględnienia warunków regionalnych. Poważne kontrargumenty i zastrzeżenia zgłaszane wobec proponowanego wówczas podejścia należy uwzględnić w dalszej dyskusji na ten temat.

3.8 Sprawozdanie z oceny przedstawione przez IEEP w listopadzie 2006 r. zwraca uwagę na fakt, że wsparcie w postaci dopłat wyrównawczych należy postrzegać w powiązaniu z systemem jednolitej płatności oraz środkami rolno-środowiskowymi. Jednocześnie zaleca ono, by dopłaty wyrównawcze w większej mierze uczynić środkiem wyrównującym lokalne warunki niekorzystne dla działalności rolniczej. Wysokość przyznawanych dopłat wyrównawczych należałoby lepiej dostosować do charakteru niekorzystnych warunków, których dotyczą.

3.9 EKES zwraca uwagę na fakt, że sprawozdanie z oceny IEEP nie stwierdza zagrożenia nadmiernym rekompensowaniem dostrzeganego przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wprawdzie dopłaty wyrównawcze zmniejszają przepaść dzielącą dochody rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania od dochodów rolników na obszarach, gdzie takowe niekorzystne warunki nie występują, jednak jej nie niwelują. Według szacunków ekspertów dopłaty wyrównawcze stanowią, zależnie od państwa członkowskiego, od poniżej 10 % aż do 50 % dochodów z działalności rolniczej.

3.10 Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przyczyniają się w istotnej mierze do kontynuacji działalności rolniczej na terenach, gdzie uzyskuje się słabe plony, a także na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia. Przetrawanie gospodarstw rolnych zależy przede wszystkim od dochodów z produkcji rolnej i sprzedaży produktów na rynku, dochodów z dywersyfikacji oraz od środków wspólnej polityki rolnej. Aby zapewnić perspektywy szczególnie młodym rolnikom przejmującym gospodarstwa rolne na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, potrzeba politycznej stabilności instrumentów wyrównawczych w długim okresie.

3.11 W celu jego jasnego zdefiniowania system dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania należy zdaniem EKES-u rozwijać w oderwaniu od środków rolno-środowiskowych. W średnim okresie trzeba również wyjaśnić, w jaki sposób dalej rozwijać dopłaty wyrównawcze na obszarach o ograniczeniach związanych z ochroną środowiska. Niewielkie zastosowanie owych środków, o którym wspomina sprawozdanie z oceny przedstawione przez IEEP, wynika zdaniem EKES-u z faktu, iż wiele państw członkowskich bądź regionów preferuje na tych obszarach środki rolno-środowiskowe.

Uwagi dotyczące nowej klasyfikacji obszarów uprawnionych do wsparcia

3.12 Zdaniem EKES-u nowa klasyfikacja obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinna uwzględniać następujące aspekty:

3.12.1 Dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinny nadal koncentrować się na zachowywaniu aktywnego rolnictwa dostosowanego do lokalnej specyfiki również w miejscach, gdzie warunki gospodarowania są trudne.

3.12.2 Z perspektywy dotychczasowej dyskusji, zbliżający się przegląd należy ograniczyć do „innych obszarów o niekorzystnych warunkach (stref przejściowych)”. Jako że szczególnie w przypadku obszarów górskich stosowana klasyfikacja jest obiektywna, Komisja Europejska powinna jeszcze raz dokładnie wyjaśnić — także aby uniknąć wzbudzenia niepewności wśród rolników — zakładany zakres przeglądu obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

3.12.3 Klasyfikacja obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania powinna opierać się na obiektywnych i zrozumiałych kryteriach, lecz w sposób pozwalający na pełne uwzględnienie warunków lokalnych w każdym państwie członkowskim.

3.12.4 Doświadczenia płynące z próby rewizji systemu dopłat wyrównawczych podjętej w 2005 r. wskazują wyraźnie, że w przypadku klasyfikacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania podejście scentralizowane jest nieodpowiednie, przede wszystkim ponieważ brak jest jednolitego systemu klasyfikacji produktywności gruntów rolnych.

3.12.5 Zaleca się zatem podejście zgodne z zasadą pomocniczości: UE powinna ustalić warunki ramowe oraz alternatywne metody klasyfikacji obszarów. Wybór systemu klasyfikacji i identyfikacja obszarów powinny tak jak dotąd pozostać w kompetencjach państw członkowskich lub regionów. Należy kontynuować stosowane obecnie procedury współpracy między Komisją Europejską a państwami członkowskimi.

3.12.6 Dokonując klasyfikacji obszarów, państwa członkowskie lub regiony w pierwszym rzędzie powinny uwzględniać warunki naturalne, geograficzne lub klimatyczne niekorzystne dla rolnictwa. Uzupełnieniem mogą być — w pewnych warunkach — kryteria społeczno-ekonomiczne, jeżeli odzwierciedlają one problemy społeczne lub strukturalne dotyczące rolnictwa w danym regionie (np. wysoki poziom migracji, znaczny wzrost odsetka osób starszych w populacji danego regionu lub wśród osób aktywnych zawodowo w rolnictwie, szczególnie trudny dostęp do infrastruktury publicznej, niska gęstość zaludnienia). Należy ponadto zbadać, w jakim stopniu uwzględnia się obszary położone w pobliżu portów lotniczych, magazynów ropy naftowej, wysypisk śmieci, obiektów wojskowych oraz w strefach ochronnych linii przesyłowych wysokiego napięcia.

Z drugiej strony, kryteria społeczno-ekonomiczne, np. w regionach o wysokiej wartości turystycznej, nie mogą prowadzić do sytuacji, w której tereny rolnicze, gdzie panują trudnienia w prowadzeniu działalności rolniczej, przestaną być uznawane za obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

3.12.7 Promowanie i szkolenie kapitału ludzkiego jest kluczowym zagadnieniem w kontekście lokalizacji działalności gospodarczej także i przede wszystkim na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania. W związku z tym kształtując politykę wspierania, państwa członkowskie powinny dołożyć starań, by środki z zakresu szkolenia i doradztwa uzupełniały lokalne środki wspierające w sposób korzystny dla obszarów wiejskich.

3.12.8 Wzywa się Komisję Europejską, państwa członkowskie oraz regiony, by lepiej niż dotychczas ukazywały wkład dopłat wyrównawczych w realizację celu, jakim jest zachowanie rolnictwa i atrakcyjności krajobrazu. Monitoringu tego rodzaju jak dotąd brakuje, dlatego należałoby go wprowadzić.

3.12.9 Komisja Europejska powinna nadal badać stopień oddziaływania zmian klimatu na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Uwagi dotyczące przyznawania dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach

3.13 Komisja Europejska jak dotąd nie stwierdziła wyraźnie, czy w ramach przeglądu dopłat wyrównawczych oprócz zmian w klasyfikacji obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania przewiduje się także inne zmiany dotyczące przyznawania takich dopłat.

Jeżeli Komisja Europejska nosi się z takim zamiarem, wówczas zdaniem EKES-u należałoby również wziąć pod uwagę, co następuje:

3.13.1 Przyznawanie dopłat wyrównawczych w formie płatności obszarowych w gruncie rzeczy jest rozwiązaniem sensownym, w uzasadnionych wypadkach należałoby jednak umożliwić wprowadzenie systemu w odniesieniu do hodowli zwierząt, jeżeli w danym regionie jest to typowe źródło dochodów w rolnictwie (np. hodowla bydła i owiec na użytkach zielonych).

3.13.2 Również w kwestii przyznawania dopłat wyrównawczych należy dążyć do rozsądnego połączenia ramowych uregulowań europejskich oraz przepisów na szczeblu krajowym lub regionalnym, tak aby można było w wystarczającym stopniu uwzględnić uwarunkowania lokalne.

3.13.3 Nawet jeżeli ogólnikowy zarzut nadmiernego rekompensowania można oddalić poprzez analizę ksiąg rachunkowych

prowadzonych przez gospodarstwa rolne, wewnętrzne zróżnicowanie w procesie przyznawania dopłat wyrównawczych wydaje się jednak potrzebne. Jeśli kwota dopłaty przypadająca na jeden hektar przekracza pewien poziom minimalny, państwa członkowskie lub regiony powinny kształtować wysokość dodatku zależnie od stopnia niekorzystnych warunków gospodarowania.

3.13.4 W celu zapewnienia trwałości działalności rolniczej wysokość przyznawanych dopłat wyrównawczych musi być stabilna w dłuższym okresie. W niektórych państwach członkowskich wypłacane dodatki znacząco różnią się z roku na rok zależnie od sytuacji budżetowej.

3.14 EKES zwraca uwagę na fakt, że potencjalne zmiany dotyczące obszarów uprawnionych do dopłat wyrównawczych wiążą się ze znacznym ryzykiem dla struktury rolnictwa oraz zachowania krajobrazu kulturowego. W przypadku obszarów, które mogłyby zostać pozbawione prawa do takiego wsparcia, należałoby dokonać analizy ryzyka i oddziaływania. Rolnikom zasadniczo trudno będzie zrównoważyć brak dopłat poprzez inne działania gospodarcze, na przykład poprzez intensyfikację produkcji. Z tego względu oprócz odpowiednich okresów przejściowych trzeba również przewidzieć pewne klauzule trudnej sytuacji, tak aby uniknąć strukturalnego załamania w gospodarstwach rolnych.

3.15 EKES zwraca uwagę na fakt, że określenie „obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania” jest niezwykle problematyczne z punktu widzenia komunikacji społecznej. „Obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania” mogą być szczególnie wartościowe i piękne krajobrazy kulturowe, które cechują się tym, że są szczególnie trudne do zagospodarowania z rolniczego punktu widzenia. Mieszkańcy takich obszarów są często szczególnie dumni ze swojej historii, tradycji oraz piękna krajobrazu „ich” regionu, które stanowią również o jego potencjale rozwojowym. Niestety określenie „dopłaty wyrównawcze dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania” zupełnie nie nadaje się, by zachęcać mieszkańców do identyfikowania się z „ich” regionem. Należy się zastanowić, czy nie można by zastąpić tego terminu takim, który lepiej oddawałby potencjał i szczególny charakter takich obszarów. Mogłoby się to przyczynić do zwiększenia poziomu akceptacji dla dopłat wyrównawczych dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS