

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące sektora owoców i warzyw oraz zmieniającego niektóre rozporządzenia

COM(2007) 17 wersja ostateczna — 2007/0012 (CNS)

(2007/C 175/14)

Dnia 14 lutego 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 36 i 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Mario CAMPLI.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 30 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet uważa, że cele reformy — jeżeli będą realizowane w całości — mogą stanowić spójną politykę rozwoju tego ważnego sektora gospodarki rolnej, przemysłowej i żywnościowej Unii Europejskiej.

1.2 Komitet podkreśla z aprobatą fakt potwierdzenia centralnego miejsca organizacji producentów w ramach wspólnej organizacji rynku sektora owoców i warzyw.

1.3 Komitet uważa, że wsparcie finansowe jest zasadniczym elementem spójnej polityki mającej zapewnić konkurencyjność europejskiego sektora warzyw i owoców; wzywa zatem Komisję, by dokładniej zbadała skutki finansowe wdrożonych innowacyjnych rozwiązań, jakkolwiek są one pozytywne i godne pochwały.

1.4 Komitet podkreśla, że wprowadzenie w ramach programów operacyjnych (PO) nowych i ważnych instrumentów wiąże się z obiektywnym zmniejszeniem dostępnych środków na inwestycje i zatrudnienie.

1.5 Komitet popiera strategię Komisji zakładającą ustanowienie całego pierwszego filaru jako spójnej i wyważonej całości do 2013 r., zatem wzywa Komisję, by również w sektorze owoców i warzyw wprowadziła starannie przemyślany program przejściowy, pozwalający wszystkim działającym w nim podmiotom zapoznać się z funkcjonowaniem nowego systemu, i równocześnie w celu udostępnienia europejskim konsumentom odpowiedniej ilościowo i jakościowo oferty.

1.6 Komitet podkreśla z aprobatą politykę Komisji na rzecz aktywnej ochrony środowiska naturalnego. W tym celu zaleca elastyczne rozwiązania wzorowane na praktykach i działaniach różnych podmiotów. W odniesieniu do promocji spożywania produktów owocowo-warzywnych adresowanej do poszczególnych grup konsumenckich, zaleca zastosowanie bardziej wyrazistej strategii w ramach horyzontalnej polityki promocji.

1.7 Komitet zaleca utrzymanie norm handlowych mających na celu ochronę konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa sanitarnego i pochodzenia produktów.

2. Uwagi i propozycje Komisji

2.1 Komisja określa następujące cele:

— zwiększenie konkurencyjności oraz zorientowanie na rynek wspólnotowego sektora owoców i warzyw lub, mówiąc inaczej, przyczynianie się do osiągnięcia trwałej produkcji, konkurencyjnej zarówno na rynku wewnętrznym, jak i zewnętrznym;

— ograniczenie wahań przychodów producentów owoców i warzyw spowodowanych przez kryzysy;

— zwiększenie konsumpcji owoców i warzyw w UE;

— kontynuowanie podjętych prac w sektorze na rzecz zachowania środowiska naturalnego i jego ochrony;

— uproszczenie i w miarę możliwości zminimalizowanie obciążenia administracyjnego dla wszystkich zainteresowanych stron.

2.2 Struktura reformy opiera się na trzech zasadniczych opcjach:

— neutralności budżetowej;

— dostosowaniu wspólnej organizacji rynku (CMO) do reformy wspólnej polityki rolnej (WPR) z 2003 r. i kolejnych rozporządzeń;

— konsolidacji struktury wspólnej organizacji rynku poprzez wzmocnienie organizacji producentów (OP).

2.2.1 Komisja stwierdza, że powyższe cele zostały określone w świetle wymogów zgodności z kryteriami Światowej Organizacji Handlu (WTO), spójności ze zreformowaną wspólną polityką rolną oraz zgodności z obowiązującymi perspektywami finansowymi.

2.2.2 Komisja przypomina, że produkcja warzywno-owocowa 27 państw członkowskich Unii stanowi 3,1 % budżetu Wspólnoty oraz 17 % całej produkcji rolnej UE.

2.2.3 Środki przewidziane we wniosku dotyczącym reformy, przeznaczone na świeże warzywa i owoce, zostają utrzymane na poziomie 4,1 % wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez organizacje producentów, natomiast pułapy krajowe dotyczące przetworów zostają przeniesione do systemu jednolitej płatności na gospodarstwo zgodnie z wartościami historycznymi dla poszczególnych państw, a w przypadku nowych państw członkowskich — zgodnie z wartościami określonymi na podstawie traktatów o przystąpieniu.

2.2.4 W regionach, w których producenci są słabo zorganizowani, dopuszcza się asygnatę dodatkowych środków finansowych o charakterze krajowym.

2.2.5 Współfinansowanie programu operacyjnego utrzymano na poziomie 50 %, z wyjątkiem pewnych szczególnych przypadków, gdy osiąga ono 60 % (działania o charakterze transnarodowym, programy realizowane na zasadzie międzybranżowej, produkcja ekologiczna, producenci z nowych państw członkowskich, połączenia OP, regiony najbardziej oddalone oraz regiony, w których organizacje producentów wprowadzają do obrotu mniej niż 20 % ogólnej produkcji owoców i warzyw).

2.2.6 5 % produkcji będzie mogło być wycofane z rynku i w 100 % pokryte przez Komisję na następujące cele: akcje dobroczynne, organizacje charytatywne, zakłady karne, szkoły, kolonie i obozy wypoczynkowe dla dzieci oraz szpitale i domy spokojnej starości.

2.2.7 Przewiduje się uchylenie art. 51 rozporządzenia nr 1782/2003, a zatem obszary obsadzone drzewami owocowymi i warzywami będą kwalifikować się do jednolitej płatności na gospodarstwo.

2.2.8 Państwa członkowskie będą mogły ustalać kwoty referencyjne oraz liczbę hektarów kwalifikowanych w ramach systemu jednolitej płatności na podstawie odpowiedniego okresu, reprezentatywnego dla rynku poszczególnych owoców i warzyw, oraz odpowiednich obiektywnych i niedyskryminacyjnych kryteriów.

2.2.9 Komisja przewiduje, że co najmniej 20 % całkowitych wydatków w każdym programie operacyjnym powinno być przeznaczone na działania na cele rolne i środowiskowe.

2.2.10 Wniosek nie odnosi się do obowiązujących przepisów w zakresie handlu zewnętrznego. Niemniej jednak proponuje zniesienie refundacji wywozowych.

2.2.11 Część przepisów dotyczących sektora warzyw i owoców przewidzianą w omawianym wniosku już zawarto we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie jednej wspólnej organizacji rynku (aktualnie rozpatrywanym przez Radę).

2.2.12 W swym wniosku dotyczącym reformy Komisja przewiduje także późniejszą zmianę norm handlowych w zakresie przede wszystkim: jakości, kategorii, wagi, rozmiaru, konfekcjonowania, pakowania, składowania, transportu, prezentacji, wprowadzania do obrotu i znakowania. W odniesieniu do świe-

żych owoców i warzyw wniosek Komisji potwierdza zasadniczą rolę organizacji producentów:

- zmieniając wykaz produktów, dla których można utworzyć organizację producentów;
- przekazując OP odpowiedzialność za zarządzanie kryzysami do jednej trzeciej programu operacyjnego;
- przewidując poziom sprzedaży bezpośredniej ustalany przez dane państwo członkowskie od minimalnego progu 10 %.

2.2.13 Wniosek uznaje organizacje międzybranżowe i zakłada rozszerzenie zasad przewidzianych dla producentów zrzeszonych w OP na producentów niebędących członkami takiej organizacji, pod warunkiem że OP kontroluje przynajmniej 60 % produktów oferowanych w danym obszarze gospodarczym.

2.2.14 Komisja przewiduje, że państwa członkowskie ustanowią krajową strategię w celu umożliwienia OP przeprowadzenia oceny programów operacyjnych.

2.2.15 W ramach poszczególnych programów operacyjnych proponuje się obowiązkowe działania promocyjne skierowane do młodych poniżej osiemnastego roku życia.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet uważa, że cele reformy — jeżeli będą realizowane w całości — mogą stanowić spójną politykę rozwoju tego ważnego sektora gospodarki rolnej, przemysłowej i żywnościowej Unii Europejskiej. W istocie sama Komisja w uzasadnieniach reformy podkreśla, że „z 9,7 mln gospodarstw rolnych w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej 1,4 mln produkuje owoce i warzywa. Sektor użytkuje 3 % obszarów uprawnych i wytwarza 17 % wartości europejskiej produkcji rolnej. Sektor poddawany jest naciskom ze strony silnie skoncentrowanych sieci handlu detalicznego oraz zwiększonej konkurencji ze strony produktów pochodzących z państw trzecich. [...] Na sektor owoców i warzyw przeznaczają się około 3,1 % budżetu wspólnej polityki rolnej”.⁽¹⁾ Ze swej strony Komitet podkreśla, że sektor warzyw i owoców — w porównaniu z wykorzystywanym obszarem — jest sektorem produkcji rolnej, który cechuje się najwyższym poziomem zatrudnienia. Ponadto sektor owoców i warzyw jest obszarem międzynarodowej konkurencji (negocjacje WTO, strefa wolnego handlu w regionie eurośródziemnomorskim w 2010 r.), której wpływ na rozwój produkcji owoców i warzyw w Europie będzie nieustannie wzrastać.

3.2 Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniu specjalnym nr 8/2006 „Rosnący sukces? Skuteczność wsparcia Unii Europejskiej dla programów operacyjnych producentów owoców i warzyw”, krytycznie analizując działanie organizacji producentów oraz dostrzegając „znaczny postęp w porównaniu z początkową sytuacją”, wezwał do usprawnienia monitorowania skuteczności udzielanej pomocy i poprosił o „lepsze ukierunkowanie polityki” w celu wzmocnienia OP.

⁽¹⁾ Dokument roboczy służb Komisji, SEC(2007) 75 — W kierunku reformy wspólnej organizacji rynków świeżych i przetworzonych owoców i warzyw; streszczenie analizy wpływu.

3.3 Komitet podkreśla dystans dzielący wyznaczone cele od środków udostępnionych na ich finansowanie — niezbędnego elementu spójnej polityki — co potwierdza brak równowagi we wspólnej polityce rolnej, jeśli chodzi o produkcję w regionie śródziemnomorskim.

Komitet stwierdza, że Komisja opracowała swoje wnioski bez przekraczania dostępnego budżetu. Zaznacza również, że poprzez zniesienie możliwości wycofywania produktów z rynku oraz likwidację refundacji wywozowych Komisja zwiększa wprawdzie potencjalne środki na finansowanie przyszłych programów operacyjnych, istnieje jednak ryzyko, że środki te nie zostaną wykorzystane i nie będą mogły zostać zagospodarowane przez bardziej efektywne organizacje producentów.

3.4 Komitet stwierdza ponadto, że z jednej strony wniosek wprowadza do programów operacyjnych nowe instrumenty o dużym znaczeniu politycznym i gospodarczym (zarządzanie kryzysami na rynku, polityka środowiskowa, promowanie produktów), a z drugiej zwiększa poziom współfinansowania (do 60 %) niektórych działań uznanych za strategiczne.

Ta nowa polityka, w połączeniu z utrzymaniem pułapu finansowania wspólnotowego przeznaczanego na programy operacyjne na poziomie 4,1 % wartości produkcji wprowadzonej do obrotu przez każdą organizację producentów powoduje w istocie zmniejszenie środków dostępnych na inwestycje.

3.5 Komitet zaznacza także, że całkowite oddzielenie produkcji i wsparcia finansowego dla przetworów najprawdopodobniej spowodowałoby zmniejszenie wartości produkcji wprowadzanej na rynek, a w efekcie zmniejszenie środków finansowych na poziomie zagregowanym w porównaniu z obecną sytuacją.

3.6 Ze względu na wszystkie powyższe kwestie Komitet uważa, że należy dokonać co najmniej trzech zmian, nie naruszając zasady zerowego wpływu na budżet:

- nie uwzględniać zarządzania kryzysami rynkowymi w ramach programu operacyjnego OP;
- odstąpić od pułapu 4,1 % w przypadku, gdy działania są w 60 % współfinansowane m.in. w celu umożliwienia organizacjom producentów o ugruntowanej pozycji dalszego wypełniania ich roli w równoważeniu siły przetargowej nabywców, którą mają wielkie sieci handlowe ⁽²⁾;
- włączenie wspólnych działań prowadzonych przez dwie lub więcej OP do działań, na które przeznaczają się 60 % współfinansowania UE, tak by wspierać współpracę między organizacjami producentów oraz koncentrację podaży.

3.7 Komitet przyjmuje do wiadomości propozycję Komisji dotyczącą powierzenia OP zarządzania kryzysami i wnosi o opracowanie przez Komisję przejrzystych kryteriów zarządzania kryzysami oraz umożliwienie wszystkim producentom wykorzystywania instrumentów przeznaczonych na realizację tego celu, tak aby ewentualna interwencja w sytuacji kryzysowej była

skuteczna i pozwalająca na rzeczywistą poprawę sytuacji rynkowej.

3.8 Komitet jest świadom faktu, że Komisja już kilkakrotnie zapowiadała swą długoterminową strategię mającą na celu włączenie wszystkich wspólnych organizacji rynków do systemu jednolitej płatności na gospodarstwo do roku 2013. Komitet uznaje za możliwe — także zgodnie z przyjętymi dotychczas reformami — rozważenie ustanowienia odpowiednio długiego okresu przejściowego z uwzględnieniem specyfiki każdego państwa członkowskiego i poszczególnych produktów. Komitet zdaje sobie w istocie sprawę z konsekwencji wprowadzenia pochopnego rozwiązania o ujemnym wpływie na zatrudnienie i przemysł przetwórczy, który musi wdrożyć złożoną strategię restrukturyzacji, mogącą również pociągnąć ze sobą zamknięcie zakładów, a w odniesieniu do której wniosek reformy nie przewiduje konkretnych działań towarzyszących.

3.9 Komitet odnotowuje ponadto, że Komisja — w celu zapewnienia zgodności z kryteriami Światowej Organizacji Handlu (WTO) — uznaje za konieczną zmianę brzmienia art. 51 rozporządzenia nr 1782/2003. Doprowadziłoby to do zwiększenia konkurencji w sektorze między obecnymi już na rynku sadownikami i ogrodnikami a potencjalnymi nowymi producentami. Komitet uważa, że w celu uniknięcia sztucznych zakłóceń w dynamice dochodowej sektora w okresie przejściowym państwa członkowskie powinny mieć możliwość utrzymania w mocy art. 51 w sposób selektywny w odniesieniu do pewnych wrażliwych produktów lub powinny zostać ustanowione nowe prawa dla producentów owoców i warzyw, którzy takowych nie nabyli z tytułu wcześniejszej produkcji.

3.10 EKES przyjmuje do wiadomości, że w odniesieniu do handlu z krajami trzecimi Komisja proponuje zniesienie refundacji wywozowych w sektorze oraz zauważa, że propozycja taka wpisuje się w ogólną politykę Unii Europejskiej, która nie jest ani jednolita, ani całkowicie spójna pomiędzy poszczególnymi sektorami rolnictwa. Komitet wzywa Komisję, by starała się nie udzielać koncesji handlowych, które mogłyby stać w sprzeczności z zasadą preferencji wspólnotowej, i zaleca Komisji zapewnienie właściwego zarządzania kontyngentami taryfowymi oraz utrzymanie specjalnej klauzuli ochronnej, również ze względu na fakt, że UE jest największym światowym importerem warzyw i owoców, a ponad 70 % importowanych przez Unię produktów pochodzi z państw objętych preferencyjnymi umowami handlowymi, i że sektor ten obejmuje produkty uznane za wrażliwe.

3.11 Komitet popiera cel stałego upraszczania, niemniej uważa, że utrzymanie norm handlowych stanowi podstawowy instrument zapewniający ochronę konsumentów zarówno pod względem bezpieczeństwa, jak i pochodzenia produktu, oraz ze względu na istotną rolę, jaką te normy odgrywają w regulowaniu rynku. W związku z tym Komitet podkreśla znaczenie wprowadzenia przez UE do norm regulujących handel międzynarodowy identyfikowalności jako podstawowego instrumentu zarządzania ryzykiem związanym z zagrożeniami dla zdrowia publicznego i z ochroną roślin.

⁽²⁾ Dz.U. C 255 z 14.10.2005 r., s. 44, opinia CESE 381/2005 w sprawie: „Sektor wielkich detalistów — tendencje i oddziaływanie na rolników i konsumentów”

3.12 Komitet zwraca ponadto uwagę na konieczność promowania przez Unię Europejską na poziomie międzynarodowym wprowadzania i uznawania norm środowiskowych i społecznych w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w produkcji.

3.13 Komitet podkreśla z aprobatą politykę Komisji na rzecz aktywnej ochrony środowiska naturalnego. W tym względzie Komitet jest zdania, że zamiast ustalania pułapów i stałych wielkości procentowych skuteczniejsze byłoby zastosowanie metody współfinansowania progresywnego — poczynając od obowiązkowej, minimalnej wartości bazowej — która premiowałaby programy operacyjne ukierunkowane na te cele.

3.14 Jeśli chodzi o promocję spożywania owoców i warzyw adresowanej do określonych grup konsumenckich EKES, podobnie jak Komisja, przywiązuje wagę do tego celu, wzywa zatem Komisję do opracowania konkretnej strategii promocyjnej w ramach horyzontalnej polityki promocji, niemniej wyraża wątpliwości co do skuteczności obowiązkowych działań promocyjnych, siłą rzeczy o ograniczonym zakresie, w ramach programów operacyjnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet wskazuje na to, że propozycja Komisji nie prowadzi do rozwiązania problemu producentów czerwonych owoców dla przetwórstwa. Uznaje za zasadne stworzenie systemu wsparcia bezpośredniego w odniesieniu do sektora owoców czerwonych dla przetwórstwa, podobnie jak w przypadku innych owoców i warzyw dla przetwórstwa (np. suszonych owoców).

4.2 Komitet podkreśla z aprobatą włączenie ziół kuchennych do produktów, dla których można utworzyć OP, a co więcej, wzywa Komisję, by sprawdziła, czy wykaz podany w jej komunikacie odpowiada potrzebom wszystkich regionów UE.

4.3 Opierając się na analogicznych doświadczeniach w dystrybucji dla organizacji charytatywnych, Komitet zwraca uwagę Komisji na konieczność zapewnienia nieskomplikowanych i skutecznych przepisów wykonawczych.

4.4 Komitet wzywa Komisję również do rozważenia możliwości uwzględnienia w instrumentach dotyczących bezpłatnej dystrybucji przeznaczenia na cele nieżywnościowe.

4.5 Komitet zachęca Komisję do zastanowienia się nad szczególnymi trudnościami napotykanymi przez producentów z nowych państw członkowskich w odniesieniu do współfinansowania zarządzania kryzysami.

4.6 Komitet uważa, że określenie minimalnego poziomu sprzedaży bezpośredniej przez producentów jest sprzeczne z założeniami reformy i sugeruje zachowanie brzmienia przepisów poprzedniego rozporządzenia.

4.7 Komitet nie jest przeciw ustanowieniu przez poszczególne państwa członkowskie krajowych strategii na rzecz programów operacyjnych — również w celu lepszego wykorzystania już istniejących struktur publicznych — niemniej uważa, że ustanowienie krajowej strategii powinno być dobrowolną decyzją danego państwa członkowskiego i nie powinno prowadzić do zmian w wykazie pozytywnych działań na poziomie krajowym.

4.8 Komitet odnotowuje ponadto, że w niektórych przypadkach może się ujawnić kontrast między polityką wspólnotową ukierunkowaną na stymulowanie koncentracji podaży — między innymi poprzez połączenie OP — a działaniem wspólnotowego bądź krajowego urzędu ochrony konkurencji. Wnosi zatem, by stosując przepisy dotyczące konkurencji, uwzględniano wielkość europejskiego rynku owoców i warzyw.

4.9 Komitet proponuje Komisji ustanowienie wspólnego centrum monitorowania cen i praktyk handlowych, które mogłoby zwiększyć przejrzystość rynku z korzyścią dla wszystkich podmiotów.

4.10 Zważywszy na fakt, że proponowana reforma zatwierdza niezależną wspólną organizację rynku dla sektora owoców i warzyw, Komitet wzywa Komisję, aby nie wprowadzała ona dodatkowych norm dotyczących sektora owoców i warzyw do rozporządzenia w sprawie jednej wspólnej organizacji rynku.

Bruksela, 30 maja 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS