

NOWE SPOJRZENIE NA WPR: REFLEKSJA NA TEMAT WYZWAŃ I MOŻLIWOŚCI

ROEL JONGENEEL

Wprowadzenie

Wspólna polityka rolna UE znajduje się w trakcie procesu reform. Wydaje się, że obecnie reforma WPR po 2020 odbywa się w wyjątkowych okolicznościach, a mianowicie:

- Wnioski legislacyjne w sprawie WPR przedstawione 1 czerwca 2018 mają na celu zwiększenie jej zdolności reagowania na obecne i przyszłe wyzwania. Komisja proponuje lepsze ukierunkowanie na sprawiedliwe traktowanie, za pomocą wsparcia przeznaczonego dla rolników w potrzebie, takich jak małe gospodarstwa rolne i młodzi rolnicy. Proponowane są większe ambicje w zakresie działań środowiskowych i klimatycznych wraz z obowiązkowymi wymogami, włączając w to zachowanie gleb bogatych w węgiel i podjęcie środków mających na celu poprawę jakości wody oraz obniżenie poziomów amoniaku i podtlenku azotu. Ponadto państwa członkowskie UE muszą opracować dobrowolne ekoprogramy, aby wspierać i zachęcać rolników do przestrzegania praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska. Wreszcie nowy model realizacji powinien zwiększyć skuteczność WPR, a zasada pomocniczości powinna wzmocnić poziom uznaniowości na szczeblu państw członkowskich. Państwa członkowskie muszą określić swoje wybory dotyczące wdrażania polityki w odpowiednio uzasadnionym krajowym planie strategicznym. O ile płatności bezpośrednie są nadal scentralizowane, to następuje przywrócenie równowagi roli między Komisją Europejską a państwami członkowskimi w innych obszarach.
- Po Komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie nowej WPR i opublikowaniu przez nią wniosków legislacyjnych w czerwcu 2018, w Parlamencie Europejskim (PE) odbyła się dyskusja, która jednak nie przyniosła porozumienia z Komisją Europejską przed wyborami do PE, które miały miejsce od 23 do 26 maja 2019. W porównaniu ze swoim starym składem, w nowym Parlamencie silniej reprezentowane są skrajnie prawicowe i zielone partie. Nowy skład Parlamentu doprowa-

dził do ponownej oceny wniosków w sprawie WPR, co może w znacznym stopniu zmienić kierunek działań podejmowanych przez poprzedni Parlament.

- Po wyborach należało ustanowić nową Komisję Europejską. Komisja pod przewodnictwem von der Leyen objęła urząd w grudniu 2019. Komisja musiała negocjować z Parlamentem i Radą wspólny program polityczny dla UE. W porównaniu z erą Junckera, nowy program kładzie większy nacisk na zrównoważony rozwój, zwłaszcza jeśli chodzi o klimat (neutralność klimatyczna do 2050).
- Pod koniec stycznia 2020 pandemia COVID-19 rozprzestrzeniła się poprzez Włochy w całej UE, co doprowadziło do bezprecedensowego kryzysu, w którym mamy już ponad milion osób zakażonych wirusem i ponad 167 tys. ofiar wśród obywateli UE. Konieczne było podjęcie restrykcyjnych środków, które ograniczyły przepływ obywateli w krajach dotkniętych chorobą i miało to poważny wpływ nie tylko na życie ludzi, ale także na gospodarkę. W odpowiedzi na to zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska przedstawiły plany ratunkowe, które zapewniają ogromne wsparcie finansowe w celu zmniejszenia negatywnych konsekwencji gospodarczych, zarówno w perspektywie krótko-, jak i średnioterminowej.

Wszystkie te wydarzenia będą miały wpływ na priorytety i możliwości obecnej reformy WPR. Zmiana składu Komisji prawdopodobnie doprowadzi do zmiany priorytetów. Kryzys może otworzyć drzwi do nowych sytuacji, a jednocześnie ograniczyć występowanie zmian, ponieważ istnieje możliwość wpływu na szczelność budżetu nie tylko na krótką metę, ale także w ciągu najbliższych lat.

Zielony Ład i strategia „Od pola do stołu”

W grudniu 2019 nowa Komisja Europejska opublikowała Komunikat w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu (COM (2019) 640 wersja ostateczna), w którym rozpoczęła debatę na temat strategii, aby do 2050 stać się pierwszym na świecie kontynentem neutralnym dla klimatu. W styczniu 2020 inicjatywa ta została z zadowoleniem przyjęta przez Parlament Europejski, który zaapelował o jeszcze bardziej rygorystyczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku, niż już to, co zaproponowała Komisja (ograniczenie emisji o 55% zamiast o 50%). Europejski Zielony Ład wykracza daleko poza politykę klimatyczną, gdyż obejmuje nową strategię zrównoważonego wzrostu, podkreślając, że dekarbonizacja, zrównoważony rozwój, ochrona zasobów naturalnych i różnorodność biologiczna, a także konkurencyjność gospodarcza muszą iść w parze. W odniesieniu do rolnictwa należy zauważyć, że Zielony Ład jest zgodny z podejściem systemów żywnościowych. Konsekwencją tego podejścia jest to, że polityka rolna, w większym stopniu niż dotychczas, będzie oceniana w odniesieniu do swojego wkładu w osiągnięcie sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu rolno-spożywczego (Hoes, Jongeneel, van Berkum i Poppe, 2019).

Komisja Europejska opublikowała opóźnioną strategię „Od pola do stołu” 20 maja 2020 r. Strategia „Od pola do stołu” ma na celu wzmocnienie starań sektora spożywczego na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu, ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej, ograniczając jednocześnie stosowanie i ryzyko stosowania pestycydów chemicznych, a także nawozów i antybiotyków w znacznym stopniu na podstawie dowodów naukowych i dialogu z zainteresowa-

nymi stronami. Strategia „Od pola do stołu” ma również na celu wkład w osiągnięcie gospodarki o obiegu zamkniętym, zmniejszenie wpływu sektorów przetwórstwa spożywczego i handlu detalicznego na środowisko dzięki podejmowaniu działań w zakresie transportu, składowania, pakowania i marnowania żywności. Jeśli chodzi o popyt, strategia ta ma na celu propagowanie zrównoważonego i zdrowego spożycia żywności poprzez zwiększenie liczby informacji dla konsumentów na temat naturalnej wartości spożywanej przez nich żywności.

Europejski Zielony Ład i strategia „Od pola do stołu” właśnie się rozpoczynają, ponieważ reforma WPR powinna zostać zakończona. W Komunikacie KE z 11 grudnia 2019 roku wskazano, że skorygowana wspólna polityka rolna (WPR) zostanie prawdopodobnie przełożona na początek roku 2022, co jeszcze bardziej zwiększy nakładający się obszar. Strategia „Od pola do stołu” wyraźnie odnosi się do tej kwestii, stwierdzając, że krajowe plany strategiczne państw członkowskich należy oceniać pod kątem ich wkładu w realizację priorytetów politycznych Zielonego Ładu.

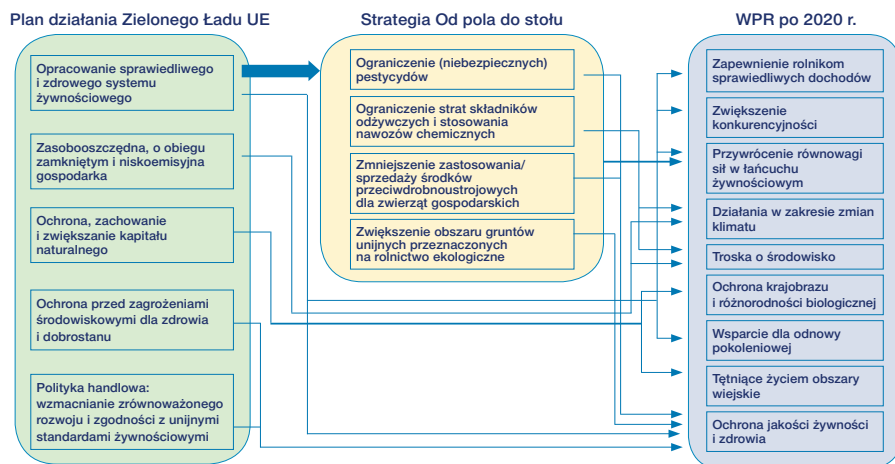
Gdzie znajdują się powiązania i nakładające się obszary?

Polityka nowego Zielonego Ładu UE odgrywa ważną rolę w przechodzeniu na neutralny dla klimatu system żywnościowy, który jednocześnie dotyczy czterech innych ważnych celów (rys. 1). Z punktu widzenia systemów żywnościowych, w ramach planu działania Zielonego Ładu, zwłaszcza w części koncentrującej się na rolnictwie i żywności, strategia „Od pola do stołu” jest szczególnie interesująca dla WPR. Wskazuje cztery główne priorytety, które oprócz celów ograniczania roli nawozów chemicznych i pestycydów, traktują priorytetowo cele mające na celu ograniczenie stosowania środków przeciwdrobnoustrojowych u zwierząt gospodarskich i wzmocnienie rolnictwa ekologicznego. Rysunek 1 porównuje te priorytety i cele szczegółowe z dziewięcioma celami proponowanej WPR po roku 2020.

Na ilustracji dodano strzałki, aby wskazać główne powiązania między Zielonym Ładem UE, strategią „Od pola do stołu” i proponowaną WPR po 2020 r. Analiza tego rysunku pozwala na dokonanie następujących uwag. Strategia „Od pola do stołu” obejmuje jedynie ograniczony podzbiór celów Zielonego Ładu, ze szczególnym uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju, środowiska i zdrowia konsumentów. W planie działania wspomniano również o innych elementach takich jak Strategia UE na rzecz Różnorodności Biologicznej. Chociaż nieco „ukryte”, to istnieje powiązanie z popytem konsumpcyjnym w odniesieniu do celu, jakim jest zwiększenie unijnej powierzchni gruntów przeznaczonych na rolnictwo ekologiczne, ponieważ oprócz innych działań będzie to przede wszystkim wymagało działań pobudzających zapotrzebowanie na produkty ekologiczne. Wraz z proponowanym ograniczeniem stosowania chemikaliów (-50% do 2030 r.) i nawozów (-20% do 2030 r.) prawdopodobnie zmaleje rozbieżność między rolnictwem konwencjonalnym a ekologicznym. Biorąc pod uwagę tę zbieżność, nieco zaskakujące jest to, że nadal kładzie się tak silny nacisk na rolnictwo ekologiczne (25% udziału gruntów rolnych do 2025) i pojawiają się pytania na temat stojących za tym przyczyn.

Jak dalej pokazuje rysunek 1, istnieje wiele powiązań między wszystkimi „celami” Zielonego Ładu a dziewięcioma ogólnymi celami WPR po roku 2020. Najbardziej pośredni może być cel polityki handlowej. Jednakże kwestia handlu ustanawia

ważne powiązanie pośrednie, ponieważ dostosowana polityka handlowa będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia unijnym rolnikom równych szans i uczciwej konkurencji ze światem zewnętrznym. W związku z tym, jeśli chodzi o powiązania między Zielonym Ładem UE a WPR, kluczową kwestią nie jest brak powiązań lub zakresu tematów, lecz raczej to, czy wdrożenie WPR po 2020 r. będzie dostosowane do priorytetów Zielonego Ładu i obiektywnych poziomów docelowych. Zarówno Zielony Ład, jak i strategia „Od pola do stołu” wskazują na silne ambicje w zakresie zrównoważonego rozwoju lub działań środowiskowych i klimatycznych. Ambicje te są silniejsze niż w proponowanej obecnie WPR po 2020 roku.



Rys. 1. Plan działania nowego Zielonego Ładu UE, strategia „Od pola do stołu”, WPR po 2020 oraz niektóre główne powiązania.

Nowe wyzwania w zakresie reformy WPR związane ze zwiększeniem zrównoważonego rozwoju

Wnioski przedstawione dla WPR po 2020 r. dotyczą potrzeby zwiększenia zrównoważonego rozwoju rolnictwa na różne sposoby, ponieważ jest to objęte proponowaną nową zieloną architekturą WPR (Jongeneel i Silvis, 2018).

Dzięki zwiększonej warunkowości ustanawia i zapewnia właściwie zdefiniowany punkt odniesienia, który wykracza poza to, co może być wymagane poza UE (wsparcie publiczne dla rolników spoza UE również się zmienia). Proponowany unijny punkt odniesienia obejmuje teraz wymogi dotyczące zazieleniania (i zostały one rozszerzone na wszystkie gospodarstwa rolne), które są obecnie wspierane przez zieloną płatność, stanowiącą 30% puli krajowej w ramach pierwszego filaru. W strategii „Od pola do stołu” argumentuje się, że zwiększona warunkowość powinna unikać powrotu na niewłaściwe tory, co oznacza, że nowe poziomy docelowe, które mają zostać wybrane, powinny być co najmniej tak ambitne, jak obecne.

Innowacją w obecnych wnioskach legislacyjnych jest instrument ekoprogramów w pierwszym filarze WPR. Ekoprogramy definiowane są jako dobrowolne programy (dla rolników) w zakresie klimatu i środowiska, i powinny zostać bardziej szczegóło-

wo określone w krajowych planach strategicznych państw członkowskich. Wymogi dotyczące ekoprogramów zawarte w obecnym wniosku są dość elastyczne i nieco niejasne. Dozwolone odszkodowania dla ekoprogramów (wypłacane jako dopłaty uzupełniające do hektara) powinny być powiązane z kosztem starań podejmowanych przez rolników: płatności mogą stanowić stałą kwotę przypadającą na hektar lub bazować na odszkodowaniu za utracone dochody lub dodatkowe koszty. W strategii „Od pola do stołu” proponuje się dwa dodatki: (a) ekoprogramy powinny stać się obowiązkowe, co wymusi uczestnictwo rolników; oraz (b) należy wprowadzić warunek wyodrębniania dla budżetu wydanego na ekoprogramy. W ten sposób nowa Komisja chce wzmocnić poziom oczekiwań i ambicji w odniesieniu do ekoprogramów. Ponadto zapowiada więcej wytycznych („dodatkowe wskazówki”) i interakcji z państwami członkowskimi w zakresie ekoprogramów.

Trzeci element zielonej architektury to programy rolnośrodowiskowe i klimatyczne (AECM) drugiego filaru WPR. AECM zapewniają wsparcie dla zobowiązań w zakresie zarządzania obejmujących szeroki zakres działań (który jest bardziej obszerny niż działania objęte ekoprogramami). Może on na przykład obejmować: premie w zakresie rolnictwa ekologicznego na utrzymanie gruntów i przekształcanie ich w grunty ekologiczne; płatności za inne rodzaje interwencji wspierających przyjazne dla środowiska systemy produkcji, takie jak agroekologia, rolnictwo konserwujące i zintegrowana produkcja; usługi leśnośrodowiskowe i klimatyczne oraz ochronę lasów; premie dla lasów i ustanowienia systemów rolno-leśnych; dobrostan zwierząt; ochronę, zrównoważone wykorzystanie i rozwój zasobów genetycznych. Zakres tego instrumentu został rozszerzony w tym aspekcie, że państwa członkowskie mogą przyznawać płatności wyrównawcze za specyficzne dla obszaru niekorzystne warunki nałożone przez wszelkie obowiązkowe wymogi wynikające z obecnych ram ochrony środowiska, które wykraczają poza wymogi warunkowości. Państwa członkowskie mogą opracować inne programy w ramach tego rodzaju interwencji według swoich potrzeb. Podsumowując, interwencja ta może wspierać działania ukierunkowane na którykolwiek z dziewięciu celów szczegółowych WPR (rys. 1). Obowiązkowe są tylko działania rolnośrodowiskowe, pozostałe są opcjonalne. Strategia „Od pola do stołu” nie proponuje dalszych zmian w AECM.

Oprócz architektury zazieleniania, inne działania drugiego filaru WPR, o których należy wspomnieć, to możliwości państw członkowskich w zakresie wspierania inwestycji produkcyjnych i nieprodukcyjnych, zarówno w gospodarstwach rolnych, jak i poza nimi. Interwencje w proponowanej nowej WPR obejmują siedem dziedzin: inwestycje w usługi podstawowe/lokalne na obszarach wiejskich, zakup gruntów dla potrzeb ochrony środowiska, infrastrukturę rolniczą i leśną związaną z kwestiami środowiskowymi i klimatycznymi, grunty zakupione przez młodych rolników za pomocą instrumentów finansowych, przywrócenie inwestycji w następstwie klęsk żywiołowych i katastrof oraz inwestycje w nawadnianie zgodnie z planami gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Znaczenie tych działań dla osiągnięcia celów Zielonego Ładu jest jasne. W dokumencie roboczym opublikowanym 20 maja 2020 r. Komisja dalej rozwija powiązania między reformą WPR a Zielonym Ładem i potwierdza znaczenie filaru rozwoju obszarów wiejskich i wyodrębnienia wydatków w wysokości co najmniej 30% budżetu na rozwój obszarów wiejskich na poziomie każdego

Planu Strategicznego WPR dotyczącego środowiska i klimatu, zgodnie z wnioskiem Komisji (tj. z wyjątkiem wsparcia dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi).

Wnioski

Można stwierdzić, że proponowana WPR po 2020 r. zapewnia wystarczającą elastyczność, aby wzmocnić zrównoważony i klimatyczny wymiar polityki rolnej UE. Zielony Ład i związana z nim strategia „Od pola do stołu” ogłaszają zmianę paradygmatu sugerującą prawdziwą zmianę polityki. Jednakże porównując różne dokumenty polityczne, okazuje się, że istnieje między nimi wiele podobieństw. W związku z tym nazywanie tego zmianą paradygmatu wydaje się być nieco przedwczesne. Powodem, dla którego nadal jest ona określana w taki sposób, może być to, że Komisja przyznaje, iż do tej pory zazielenianie miało drugorzędne znaczenie w porównaniu z bezpośrednim wsparciem dla rolników (wsparcie dochodów). Komisja chce zasygnalizować, że od tej pory wsparcie dochodów będzie odgrywać drugorzędną rolę. Byłaby to zmiana „paradygmatu”, ale debata w nadchodzących latach powinna pokazać, czy obecna reforma WPR oznaczałaby taki przełom. Wydaje się jednak, że dodatkowy priorytetowy nacisk położony na zrównoważony rozwój i zmiany klimatu jest właściwie uzasadniony, zarówno z punktu widzenia nowych żądań (np. Porozumienie Paryskie w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych), jak i z powodu braku postępów poczynionych w przeszłości.

Przeszłość pokazała, jak trudno jest osiągnąć konsensus polityczny w sprawie takiej zmiany. Potrzeby związane ze wsparciem dochodów gospodarstw rolnych i zachowaniem konkurencyjności zajmują wysokie miejsce w agendzie politycznej i prawdopodobnie utrzymają swoją pozycję. Ponadto obecny system zazieleniania nie został oceniony jako bardzo skuteczny i niewystarczający w odniesieniu do oferowanego przez niego stosunku jakości do ceny. Wreszcie, nowa architektura zazieleniania, wzmacniając zbiór działań w zakresie zazieleniania, jest jednocześnie elastyczna i zawiera niejasność w odniesieniu do roli i miejsca nowych ekoprogramów, pozostawiając miejsce na różne ambicje państw członkowskich w zakresie zazieleniania.

Nowa Komisja wyraziła silne ambicje w ramach Zielonego Ładu, zwłaszcza w odniesieniu do osiągnięcia neutralności klimatycznej. Twierdzi nawet, że UE stanie się pod tym względem wiodącą gospodarką na świecie. Ponadto Parlament Europejski jest bardziej zielony niż kiedyś. Jednakże ich stanowisko na rzecz środowiska może zostać zrównoważone przez skrajną prawicę, która może być bardziej sceptyczna w odniesieniu do zmian klimatu i prawdopodobnie opowie się za swobodą państw członkowskich, tak jak to ma miejsce w obecnych wnioskach. Wreszcie kryzys związany z COVID-19 stwarza nieoczekiwaną potrzebę ograniczania szkód i związanego z tym bezpośredniego wsparcia dla rolników, co może ograniczyć budżet dostępny na realizację nowych ambicji, niezależnie od stopnia ich uzasadnienia.

Biorąc pod uwagę fakt, że decyzje w sprawie reformy WPR będą musiały zostać podjęte w okresie, w którym świat nadal musi wychodzić z kryzysu związanego z COVID-19, a recesja wywiera negatywną presję na popyt światowy, a tym samym na ceny i dochody gospodarstw rolnych, istnieje prawdopodobieństwo, że utrzymywać się będzie znaczne napięcie między bezpośrednim wsparciem dla rolników a dalszym zazielenianiem WPR.

Literatura

- European Commission (2019). *The European Green Deal*. Brussels, COM(2019) 640 final (Communication).
- European Commission (2020). *A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system*. Brussels, COM(2020) 381 final (Communication).
- European Commission (2020). *Analysis of links between CAP Reform and Green Deal*. Brussels, SWD(2020) 93 final (Working Document).
- Hoes, A.C., Jongeneel, R., van Berkum, S., Poppe, K. (2019). Towards sustainable food systems: a Dutch approach. Wageningen: Wageningen Economic Research (OECD 2019 FACN-Workshop., 4-6 September, Wageningen).
- Jongeneel, R., Silvis, H. (2018). Research for AGRI Committee – The CAP support beyond 2020: assessing the future structure of direct payments and the rural developments interventions in the light of the EU agricultural and environmental challenges. Brussels, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 22.06.2020.

