

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w UE

(opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 54/04)

Sprawozdawca: **Armands KRAUZE**

Dnia 18 lutego 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w UE

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 listopada 2010 r.

Na 467. sesji plenarnej w dniach 8–9 grudnia 2010 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zapewnienie zaopatrzenia w żywność powinno pozostać jednym z podstawowych celów polityki rolnej UE. W kontekście wyzwań i niepewności związanych ze światowym bezpieczeństwem żywnościowym wspólna polityka rolna (WPR) po 2013 r. powinna nadal zapewniać bezpieczeństwo dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym.

1.2 Zrównoważona produkcja rolna oraz sprawnie funkcjonujące rynki rolne to podstawa bezpieczeństwa dostaw żywności w UE. Aby przyszła WPR była w stanie zapewnić funkcjonowanie rynków rolnych oraz stabilność cen, potrzebne są silne mechanizmy rynkowe. Zasady handlu produktami rolnymi powinny gwarantować bezpieczeństwo dostaw w rolnictwie we wszystkich krajach i w każdych okolicznościach.

1.3 UE potrzebuje solidnej WPR, by móc sprostać wszystkim wyzwaniom, jakie ją czekają, oraz zapewnić bezpieczeństwo dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym we wszystkich państwach członkowskich. WPR powinna w przyszłości pozostać jednym z najważniejszych obszarów polityki UE i musi być odpowiednio finansowana.

1.4 Kluczem do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na całym świecie jest zrównoważona produkcja żywności w wymiarze lokalnym. Trzeba utrzymać i promować w całej UE zróżnicowanie europejskiej produkcji rolnej. Szczególną uwagę należy poświęcić regionom oddalonym i obszarom ze specyficznymi utrudnieniami.

1.5 UE musi poświęcać więcej starań systematycznemu planowaniu służącemu bezpieczeństwu dostaw, aby zapewnić rentowność produkcji rolnej i całego sektora spożywczego nawet w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych. Praktyczne działania w tym zakresie (rezerwy, infrastruktura rolnicza, szkolenia itp.) powinny jednak pozostać w kompetencjach państw członkowskich. W chwili obecnej nie jest konieczne nowe prawodawstwo wspólnotowe w dziedzinie bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym.

1.6 Państwa członkowskie mogą wykorzystywać unijną politykę rozwoju obszarów wiejskich jako narzędzie promowania działań mających na celu wspieranie i poprawę bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym. Powinny one uwzględnić tę możliwość w swoich programach rozwoju obszarów wiejskich.

1.7 Sektor rolniczy mógłby znacząco przyczynić się do zwiększenia bezpiecznego i zrównoważonego zaopatrzenia w energię w UE i do zmniejszenia zależności UE od importowanych paliw kopalnych. Jeśli chodzi o gospodarstwa rolne, własna produkcja energii może znacznie przyczynić się do bezpieczeństwa dostaw. Aby zachęcać do wykorzystania bioenergii w gospodarstwach rolnych, trzeba dalej rozwijać technologie w tej dziedzinie. Produkcja bioenergii powinna być zrównoważona; należy też położyć większy nacisk na poprawę wykorzystania produktów ubocznych powstających w rolnictwie i sektorze spożywczym, tak by zmniejszyć zanieczyszczenie środowiska i emisję dwutlenku węgla

2. Wstęp

2.1 Bezpieczeństwo dostaw w rolnictwie i sektorze spożywczym oznacza zapewnienie, by żywność była dostępna, by mieszkańcy mogli sobie na nią pozwolić pod względem ekonomicznym, oznacza także likwidację zjawiska głodu. W wielu sektorach rolnych w całej UE poziom produkcji jest wystarczający do wyżywienia ludności Unii Europejskiej. Osiągnięto to dzięki WPR. Istotnym celem wspólnej polityki rolnej po 2013 r. będzie bezpieczeństwo żywnościowe, traktowane jako dobro publiczne, które rolnictwo i przemysł spożywczy świadczą na rzecz społeczeństwa, a które nie przynosi rekompensaty w kategoriach rynkowych⁽¹⁾.

(1) Dnia 31 maja 2010 r. w Helsinkach odbyło się seminarium pt. „Bezpieczeństwo dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym w Unii Europejskiej”, zorganizowane w związku z opracowaniem niniejszej opinii.

2.2 W nadchodzących dziesięcioleciach bezpieczeństwo żywnościowe będzie głównym wyzwaniem dla światowego rolnictwa i sektora spożywczego. W wyniku kryzysu żywnościowego i gospodarczego ponad miliard ludzi na świecie cierpi głód.

2.3 Bezpieczeństwo żywnościowe oznacza zaopatrzenie w żywność w ilości wystarczającej do zdrowego życia; w żywność, która ponadto jest bezpieczna i niezanieczyszczona. Jest to kwestia złożona, powiązana z innymi gałęziami, takimi jak produkcja ropy naftowej, logistyka itp. Wszelkie trudności logistyczne lub produkcyjne występujące w głównych regionach produkcji w związku z niespodziewanymi kryzysami mogą wpłynąć na dostępność żywności dla milionów ludzi, zwłaszcza mieszkańców obszarów miejskich. Kluczem do zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na świecie jest zrównoważona produkcja żywności w wymiarze lokalnym ^(?).

3. Wyzwania związane ze światową produkcją żywności

3.1 Według prognozy Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) w 2050 r. liczba ludności na świecie będzie wynosiła prawie 9,5 mld. Aby zapewnić wyżywienie takiej populacji, światowa produkcja żywności będzie musiała podwoić się w stosunku do obecnego poziomu. Szczególnie szybko będzie rosła liczba ludności w miastach w krajach rozwijających się. Zwiększą się oczekiwania w stosunku do rolników oraz nasili presja, by prowadzili bardziej intensywną gospodarkę rolną. Wydajność w rolnictwie będzie musiała wzrosnąć, aby można było wyżywić rosnącą liczbę mieszkańców Ziemi. Możliwości zwiększenia areалу gruntów uprawnych są ograniczone w związku z potrzebami wykorzystania terenów na cele nierolnicze oraz brakiem ziem nadających się do uprawy.

3.2 Inwestycje w rolnictwie będą musiały wzrosnąć wszędzie, szczególnie jednak w krajach rozwijających się, które mają znaczny potencjał rozwoju produkcji. W krajach tych poprawie muszą ulec także infrastruktura wiejska, dostępność nowoczesnych urządzeń i technologii, racjonalne gospodarowanie glebą i przede wszystkim dostępność wody, a także system edukacji i funkcjonowanie rynków rolnych. Jednak w perspektywie długoterminowej głównym problemem związanym z bezpieczeństwem żywnościowym będzie podaż żywności i dostęp do niej. Najskuteczniejszymi środkami zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego będą ogólny rozwój oraz podnoszenie poziomu dochodów w najbiedniejszych krajach. Rolnictwo odgrywa szczególnie ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, jednak trudno jest zagwarantować to bezpieczeństwo, opierając się jedynie na tym sektorze ^(?).

3.3 W deklaracji końcowej szczytu żywnościowego FAO w 2009 r. wskazano, że za produkcję żywności odpowiadają poszczególne państwa.

3.4 W związku z kryzysem żywnościowym i kryzysem gospodarczym oraz zmieniającą się sytuacją na świecie obecnie panuje ogólnie większe zrozumienie faktu, że wszystkie państwa i regiony, także te znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji, muszą mieć prawo, a nawet obowiązek, produkowania żywności na swoje potrzeby. Musi być możliwe wytwarzanie większej ilości żywności w sposób bardziej zrównoważony.

3.5 Oprócz wzrostu liczby ludności, innym kluczowym problemem z punktu widzenia światowego zaopatrzenia w żywność jest zmiana klimatu i związane z nią ograniczenia zasobów naturalnych. Zmiana klimatu może mieć istotny wpływ na produkcję żywności, zwłaszcza w krajach rozwijających się. Niektóre z nich należą także do tych państw, które mają najmniejsze możliwości dostosowania się do tej zmiany. Rolnictwo musi dążyć do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, jednocześnie jednak może częściowo przyczynić się do rozwiązania problemu emisji poprzez sekwestrację dwutlenku węgla w glebie. Celem powinno być zwiększenie wydajności produkcji w rolnictwie, przy jednoczesnym zmniejszeniu emisji. Rolnictwo musi przyczynić się do poprawy jakości wody i powietrza, do zachowania bioróżnorodności i do zapobiegania erozji. Zapewnienie dostatecznej ilości ziem uprawnych i słodkiej wody to także kwestie o decydującym znaczeniu dla bezpieczeństwa żywnościowego na świecie.

3.6 Kluczowa rola w pokonywaniu wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i zmianą klimatu przypada innowacjom w rolnictwie. Innowacje te często dotyczą uprawy roślin i hodowli zwierząt, technik irygacyjnych, kontroli zagrożenia powodziowego, odporności na wysokie i niskie temperatury, dywersyfikacji tradycyjnych metod produkcji rolnej itp. Rozwiązaniem ewentualnych problemów w przyszłości może być także ulepszenie metod uprawy roślin, co może znacznie zwiększyć wydajność produkcji rolnej.

4. Koncepcja bezpieczeństwa dostaw

4.1 Bezpieczeństwo żywnościowe to kwestia o strategicznym znaczeniu dla wszystkich narodów świata. Dostęp do żywności jest jednym z aspektów szerszej koncepcji bezpieczeństwa. Trudności w zaopatrzeniu w żywność bardzo szybko prowadzą do wzrostu niestabilności społecznej i do niepokojów społecznych. Społeczeństwo jest odpowiedzialne za zapewnienie zaopatrzenia w żywność, nawet w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych.

4.2 W nowoczesnej gospodarce, o silnych wzajemnych powiązaniach, bezpieczeństwo żywnościowe zależy od wielu czynników. Konieczna jest stabilność energetyczna (dostaw ropy i energii elektrycznej), a także technologie informatyczne, efektywna logistyka, wysokie standardy higieny i sprawnie działający system wczesnego ostrzegania, aby chronić społeczeństwo przed szkodliwą żywnością. Państwa członkowskie muszą zapewnić ochronę infrastruktury o kluczowym znaczeniu w rolnictwie i sektorze spożywczym oraz konkretne działania w terenie.

4.3 Społeczeństwo musi przygotować się na wypadek nadzwyczajnych sytuacji dotyczących zaopatrzenia w żywność. Nazywa się to „bezpieczeństwem dostaw”. W powszechnym rozumieniu oznacza to zapewnienie ciągłości zaopatrzenia w zasoby (np. gromadzenie rezerw na wypadek zagrożenia), ale bezpieczeństwo dostaw to pojęcie szersze, obejmujące także zdolność do podtrzymania podstawowych rodzajów działalności gospodarczej społeczeństwa, które są konieczne dla zachowania warunków życia ludności, dla funkcjonowania społeczeństwa oraz dla jego bezpieczeństwa. W kontekście zaopatrzenia w żywność bezpieczeństwo dostaw oznacza zatem zdolność do zapewnienia produkcji żywności oraz funkcjonowania całego sektora spożywczego, nawet w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych.

^(?) Zgodnie z definicją przyjętą na szczycie żywnościowym FAO.

^(?) Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 44.

5. Polityka rolna UE a bezpieczeństwo dostaw

5.1 Unia Europejska przygotowuje się obecnie do kolejnego przeglądu WPR, tj. polityki rolnej po 2013 r. W listopadzie 2010 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie przyszłego kierunku tej polityki. W drugiej połowie 2011 r. prawdopodobnie przedstawi wnioski legislacyjne, a decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego można spodziewać się w 2012 r. Dzięki WPR nadal utrzyma się wystarczający poziom produkcji żywności w UE.

5.2 Cele polityki rolnej UE, określone w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską i bez zmian włączone do ratyfikowanego w ubiegłym roku traktatu lizbońskiego, są następujące:

- zwiększenie wydajności rolnictwa;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia rolników;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw żywności;
- zapewnienie rozsądnych cen żywności dla konsumentów.

5.3 Jasne jest, że zachodzące w skali światowej zmiany oraz związane z nimi nowe wyzwania, będą wymagały modyfikacji celów polityki rolnej UE, jednak cele podstawowe, wspomniane wyżej, pozostają konieczne i aktualne. W przeszłości pojawiały się różne głosy krytyczne dotyczące WPR, także w kontekście negocjacji handlowych. W rzeczywistości jednak polityka ta spełnia wyznaczone jej cele w stopniu bardziej niż wystarczającym. Dzięki niej udało się zagwarantować zaopatrzenie w żywność w całej Unii, mimo wahań cen i także w czasach kryzysów. Tak więc dzięki WPR utrzymano bezpieczeństwo dostaw żywności w UE, chociaż Unia nie jest w pełni samowystarczalna, jeśli chodzi o niektóre produkty i surowce rolne. UE powinna przy tym jednak uwzględnić fakt, iż w okresach gwałtownych wahań cen kraje położone na jej obrzeżach borykają się często z trudnościami w zapewnieniu dostaw żywności.

5.4 W przyszłości rynki światowe będą bardziej otwarte. Skutkiem ewentualnych porozumień handlowych zawartych w przyszłości może być łatwiejszy import produktów rolnych z krajów spoza UE (pod warunkiem spełnienia kryteriów bezpieczeństwa żywności), ale jednocześnie otworzą się możliwości dostępu produktów rolnych wytworzonych w UE do innych rynków. Priorytety produkcji rolnej i potrzeby żywnościowe na świecie zmieniają się zależnie od tendencji demograficznych i sytuacji na rynkach. Rośnie współzależność między społeczeństwami i strefami ekonomicznymi. W wyniku zmiany klimatu ekstremalne warunki meteorologiczne występują z coraz większą intensywnością. Jako że samo zwiększenie obrotów w handlu międzynarodowym nie wystarczy do zapewnienia dostaw żywności, w przyszłości nasila się wahania cen produktów rolnych i niestabilność na rynkach. Przyszła polityka rolna UE musi zapewnić mechanizmy stabilizacji rynków. UE nie może przyczynić się do niestabilności światowych rynków żywnościowych, tylko powinna brać aktywny udział w jej likwidowaniu.

5.5 Unia Europejska jest jednym z największych światowych producentów i eksporterów żywności. Najlepszym sposobem, w jaki Unia może przyczynić się do utrzymania równowagi na światowych rynkach żywności i przeciwdziałania kryzysom żywnościowym, jest zadbanie o to, by jej własny rynek rolny znajdował się w równowadze i działał sprawnie. UE powinna także odgrywać znaczącą rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa żywnościowego na świecie.

5.6 Konsumenci europejscy chcą nadal móc jeść żywność bezpieczną, dobrej jakości i o wysokiej wartości odżywczej. Przyszła polityka rolna musi gwarantować, że wszelka produkcja będzie przebiegała w sposób chroniący środowisko (powietrze, glebę, wody) i dobrostan zwierząt hodowlanych. W związku z tym, że w UE obowiązują surowsze normy niż w innych krajach świata, wyższe są także koszty ponoszone przez producentów europejskich. Polityka rolna UE musi zapewnić w rolnictwie i w przedsiębiorczości instrumenty, które pozwolą stworzyć równe warunki konkurencji dla producentów z UE i z innych krajów. Wyzwanie polega na tym, by UE korzystała z instrumentów, którymi dysponuje (np. umów handlowych), a także opracowała nowe rozwiązania, które skłonią inne kraje będące producentami żywności do jej wytwarzania zgodnie z normami stosowanymi przez producentów unijnych.

5.7 Polityka rozwoju obszarów wiejskich (2. filar WPR) w przyszłości nadal będzie miała wielkie znaczenie dla zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, które stanowią istotną część Europy. Ponad 60 % ludności w obecnej Unii Europejskiej składającej się z 27 państw członkowskich mieszka na obszarach wiejskich, które stanowią 90 % terenów lądowych Unii. Polityka rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniająca w większym stopniu zróżnicowane warunki w poszczególnych państwach członkowskich, w przyszłości może jeszcze bardziej zyskać na znaczeniu. Wzrośnie rola polityki rozwoju obszarów wiejskich jako instrumentu zapewniającego zatrudnienie w wiejskich społecznościach i zróżnicowanie możliwości działalności gospodarczej. Politykę rozwoju obszarów wiejskich można by także wykorzystać jako unijne narzędzie promowania bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i w sektorze spożywczym.

5.8 W kontekście wyzwań i niepewności związanych ze światowym bezpieczeństwem żywnościowym, w przyszłej polityce rolnej UE trzeba będzie nadal przywiązywać znaczenie do kwestii bezpieczeństwa dostaw. Zapewnienie zaopatrzenia w żywność należy do podstawowych celów polityki rolnej UE. UE musi poświęcać większą uwagę systematycznemu planowaniu, tak aby zapewnić rentowność produkcji rolnej i całego sektora spożywczego, nawet w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych. Aby tak się stało, należy udostępnić niezbędne mechanizmy. Jednym z najważniejszych celów polityki rolnej UE musi być utrzymanie i promowanie zróżnicowania produkcji rolnej w całej Unii. Właściwą strategią w unijnej polityce żywnościowej będzie zachowanie bogatej różnorodności wysokiej jakości produktów spożywczych pochodzących z różnych obszarów wiejskich i dostępnych dla obywateli w całej UE. Przyczyni się to także do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw.

5.9 Dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw w rolnictwie i sektorze spożywczym w dłuższej perspektywie konieczna jest produkcja rolna zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju. Oprócz równowagi ekologicznej ważne są także aspekty gospodarcze i społeczne. Trzeba położyć większy nacisk na rolę rolnictwa w dostosowaniu do zmiany klimatu i łagodzeniu jej skutków. Rolnictwo i sektor spożywczy są także ważne z punktu widzenia produkcji bioenergii. Ponadto w polityce rolnej trzeba uwzględnić cele strategii „Europa 2020”.

5.10 Dzięki produkcji bioenergii rolnictwo UE zaczęło odgrywać znaczącą rolę we wprowadzaniu technologii energii odnawialnej. Zrównoważony sektor rolny i spożywczy może także wnieść duży wkład w zmniejszenie zależności UE od importowanych paliw kopalnych oraz zapewnienie europejskim konsumentom bezpieczeństwa dostaw energii. Przetwarzanie odpadów rolnych i produktów ubocznych rolnictwa (obornika, odpadów z przemysłu spożywczego itp.) w bioenergię przyczyni się do zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska i ograniczenia emisji dwutlenku węgla.

Bruksela, 9 grudnia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
