



PRZEGLĄD UNIJNEGO SYSTEMU REGULACJI SEKTORA OWOCÓW I WARZYW

KONSULTACJE SPOŁECZNE W SPRAWIE WARIANTÓW STRATEGICZNYCH I OCENY ICH SKUTKÓW

1. KONTEKST

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) przewiduje przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie **sprawozdania** (zwanego dalej „sprawozdaniem”) **dotyczącego organizacji producentów, funduszy operacyjnych oraz programów operacyjnych w sektorze owoców i warzyw** do dnia 31 grudnia 2013 r.¹. Wnioski dotyczące WPR 2020² nie przewidują większych zmian w systemie regulacji sektora owoców i warzyw w ramach jednolitej wspólnej organizacji rynków produktów rolnych (zob. pkt 2.1), jednak w dużym stopniu wpłyną na kontekst polityki rolnej, w którym działa ten sektor.

Od czasu ostatniej reformy tego sektora, przyjętej w 2007 r., organizacje producentów stały się jedynymi podmiotami zarządzającymi sytuacjami kryzysowymi na rynku i udostępniono im szerszą gamę narzędzi do zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania kryzysowego. Wprowadzono zachęty, które miały ułatwić tworzenie większych organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów oraz współpracę transnarodową. Szczególny nacisk położono na ochronę środowiska, wymagając od organizacji producentów, aby w ramach swoich programów operacyjnych przeznaczały minimalną kwotę na wydatki na rzecz ochrony środowiska. Państwa członkowskie musiały opracować krajowe strategie na rzecz zrównoważonych programów operacyjnych uwzględniające szczególne ramy dotyczące ochrony środowiska. W ramach reformy sektora owoców i warzyw z 2007 r. zlikwidowano również możliwość wypłacania refundacji wywozowych w tym sektorze i rozdzielono pomoc dla sektora przetwórstwa od produkcji. Pomoc przyznawaną celem zachęcenia producentów do tworzenia grup producentów, które najdalej za 5 lat powinny stać się organizacjami producentów o pełnym zakresie funkcji ograniczono do nowych państw członkowskich³, regionów najbardziej oddalonych i mniejszych wysp Morza Egejskiego.

W świetle powracających sytuacji kryzysowych na rynku (w 2009 r. i w szczególności w 2011 r.), kryzysu związanego z enterokrwotocznym szczepem bakterii *E.coli* (EHEC) z 2011

¹ Art. 184 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007.

² Więcej informacji na temat „Wspólnej polityki rolnej po 2013 r.” można znaleźć pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm

³ Państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. lub później.

r., ciągle niskiego stopnia zrzeszania się producentów, zwłaszcza w nowych i południowych państwach członkowskich, a także utrzymującego się braku równowagi rosnącej siły przetargowej producentów owoców i warzyw w stosunku do sektora dystrybucji, **należy dokonać analizy systemu**, uwzględniając reformę WPR, przygotowując grunt pod szybkie wdrożenie wniosków z takiej analizy.

Utworzono zespół kierujący złożony z przedstawicieli różnych służb w celu wykorzystania wkładów pozostałych służb Komisji zaangażowanych w tę inicjatywę i pomocy w prowadzeniu bieżącej oceny skutków. Sprawozdanie z **oceny skutków** wraz z **projektem „sprawozdania”** oraz mogącymi powstać **projektami wniosków ustawodawczych** dotyczących przeglądu unijnego systemu regulacji sektora owoców i warzyw, powinno zostać przedłożone kolegium komisarzy do maja 2013 r.

Niniejszy dokument konsultacyjny ma na celu poinformowanie zainteresowanych stron o możliwych wariantach w ramach przeglądu, nad którymi pracują służby Komisji oraz zaproszenie zainteresowanych stron do przedstawiania swoich uwag. Uwagi takie należy przysyłać w sposób określony na końcu niniejszego dokumentu, do dnia 9 września 2012 r.

2. REFORMA WPR

2.1. Jednolita wspólna organizacja rynków produktów rolnych

Wniosek w sprawie WPR 2020 (z października 2011 r.) nie przewiduje poważniejszych zmian systemu owoców i warzyw, ponieważ jest zbyt wcześnie, aby wyciągać wnioski z ostatniej reformy sektora owoców i warzyw, która została w pełni wdrożona w 2009 r. Znaczącą zmianą jest jednak przeniesienie pomocy na wspieranie tworzenia się grup producentów do drugiego filaru.

Z drugiej strony, stosowany obecnie w sektorze owoców i warzyw obowiązek uznania organizacji producentów przez państwa członkowskie zostaje rozszerzony na wszystkie sektory.

2.2. Pomoc bezpośrednia, zasada wzajemnej zgodności i ekologizacja

W ramach reformy sektor owoców i warzywa włączono w 2007 r. do systemu płatności jednolitych, tym samym umożliwiając rolnikom otrzymywanie uprawnień do płatności w obszarze owoców i warzyw. Państwa członkowskie UE-15 mogły podjąć decyzję o odroczeniu kwalifikowalności obszarów do końca 2011 r. Uprawnienia te były jednak dostępne tylko dla producentów owoców i warzyw, którzy otrzymywali pomoc dla sektora przetwórstwa jeszcze przed reformą. W nowych państwach członkowskich (z wyjątkiem Malty i Słowenii) wdrażających system jednolitej płatności obszarowej (SAPS) producenci byli bezpośrednio uprawnieni do otrzymywania pomocy dla sektora owoców i warzyw.

W ramach wniosków dotyczących WPR 2020 przewiduje się utworzenie nowego systemu dystrybucji uprawnień, który umożliwiałby wszystkim producentom owoców i warzyw korzystanie z przyznawanych uprawnień i tym samym otrzymywanie płatności bezpośrednich. Wszyscy producenci owoców i warzyw będą więc podlegać wymogowi przestrzegania zasady wzajemnej zgodności oraz zobowiązania do prowadzenia zgodnych z WPR praktyk rolniczych korzystnych dla klimatu i środowiska (tzw. „ekologizacji”).

2.3. Rozwój obszarów wiejskich

Programy operacyjne dotyczące sektora owoców i warzyw oraz programy operacyjne na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mogą obecnie obejmować podobne działania, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji w środki stałe, działań rolniczych i środowiskowych oraz działań związanych ze szkoleniami i wykorzystaniem usług doradczych. Ustalono zatem zasady rozdziału i kryteria administracyjne, aby uniknąć podwójnego finansowania.

W ramach wniosku dotyczącego WPR 2020 w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wzmocnione zostają istniejące instrumenty, a także udostępnia się nowe instrumenty (w tym zestaw narzędzi zarządzania ryzykiem), które albo są podobne do narzędzi w ramach systemu regulacji sektora owoców i warzyw lub też uzupełniają takie narzędzia. Ponadto nowy wniosek umożliwia państwom członkowskim włączanie do swoich programów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich podprogramów tematycznych mających na celu restrukturyzację sektorów rolniczych, które mają znaczny wpływ na obszary wiejskie, w tym sektora owoców i warzyw.

Należy rozważyć, jakie synergie, komplementarności i uproszczenia można osiągnąć w celu zwiększenia efektywności obydwu filarów działających w ramach sektora owoców i warzyw.

2.4. Ramy budżetowe

Niedawno wprowadzono pułap budżetowy dla planów uznawania grup producentów, w świetle ich zbliżającego się włączenia do drugiego filaru. Dla programów operacyjnych organizacji producentów nie ma jednak ogólnego pułapu budżetowego. Pułapy budżetowe UE istnieją na poziomie indywidualnych organizacji producentów⁴. Im więcej jest jednak uznanych organizacji producentów i im większy jest ich wymiar gospodarczy (wartość produkcji sprzedanej), tym większe są wydatki UE. W 2011 r. całkowite wsparcie UE dla sektora owoców i warzyw (z wyłączeniem programu „Owoce w szkole”) wyniosło 892 mln EUR, z czego 697 mln EUR dla organizacji producentów i 195 mln EUR dla grup producentów.

W ramach wieloletnich ram finansowych przewidzianych we wnioskach dotyczących WPR 2020 kwoty dostępne na potrzeby zarządzania rynkiem, w tym pozycje w budżecie przeznaczone dla sektora owoców i warzyw, są bardzo ograniczone.

3. OBECNE WYZWANIA I POJAWIAJĄCE SIĘ KWESTIE

3.1. Niezmiennie słabe strony organizacji produkcji owoców i warzyw

W kilku państwach członkowskich i regionach UE sektor produkcji owoców i warzyw jest nadal słabo zorganizowany.

⁴ Podwójny pułap dotyczy wsparcia UE dla funduszu operacyjnego wykorzystywanego do finansowania wdrażania programu operacyjnego: maksymalnie 4,1 % wartości produkcji sprzedanej oraz do 50 % rzeczywistych wydatków poniesionych w ramach programu operacyjnego. Limit w wysokości 4,1 % może zostać podniesiony do poziomu 4,6 %, pod warunkiem że kwota nadwyżki ponad 4,1 % zostanie wykorzystana wyłącznie na środki służące zapobieganiu sytuacjom kryzysowym i zarządzaniu kryzysowemu. Limit w wysokości 50 % może również w pewnych okolicznościach zostać podniesiony do 60 %.

Można wyróżnić cztery główne rodzaje jego słabych stron: niewielki stopień zrzeszania się producentów, niewielki rozmiar organizacji producentów, ograniczone uprawy niektórych produktów oraz brak profesjonalnego zarządzania.

3.1.1. Niewielki stopień zrzeszania się producentów

W ogólnym ujęciu stopień zrzeszania się⁵ producentów na poziomie UE wzrósł w okresie od 2004 do 2009 r.⁶ z 34 % do 43 %, jednak po reformie z 2007 r. nie zaobserwowano jego znaczącego wzrostu. Cel, jaki ustanowiono w ramach reformy z 2007 r. – średniego stopnia zrzeszania się producentów na poziomie 60 % do 2013 r. – wydaje się poza zasięgiem.

Stopień zrzeszania się producentów oraz trendy dotyczące tego zjawiska różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego:

- Wzrost w krajach UE-15: z 36 % w 2004 r. do 48 % w 2009 r.; największy wzrost odnotowano w Portugalii, podczas gdy w Grecji i Francji stopień zrzeszania się producentów nie zmienił się, a w Wielkiej Brytanii i Irlandii wykazuje tendencję spadkową.
- W krajach UE-10 nagły wzrost po przystąpieniu do UE, ale nadal na umiarkowanym poziomie: z 6 % do 14 % w okresie od 2004 do 2009 r.; największy wzrost odnotowano w Czechach (z 22 % do 49 %) i Polsce (za pośrednictwem grup producentów, z 1 % do 12 %).
- Nadal niski stopień zrzeszania się producentów odnotowano w Rumunii (wzrost z 0,2 % do 3 %) i Bułgarii (z 0,3 % do 0,7 %) (w okresie od 2007 do 2009 r.).

Historycznie powiązane zjawiska socjologiczne, takie jak brak wzajemnego zaufania, ogólna podejrzliwość i pokusa wykorzystania wysiłków poczynionych przez innych bez ponoszenia takich samych kosztów (zachowanie podobne do „pasażera na gapę”), utrudniają podniesienie stopnia zrzeszania się producentów w niektórych regionach lub nawet całych państwach członkowskich.

W związku z tym, od kiedy wsparcie UE przyznawane jest jedynie za pośrednictwem organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów oraz grup producentów, nie korzysta z niego większość producentów owoców i warzyw – często bardzo małych. W niektórych państwach członkowskich lub regionach większość producentów owoców i warzyw nie może korzystać z obecnego systemu UE, mimo że mają oni małą siłę przetargową w łańcuchu dostaw i muszą stawiać czoła zagrożeniom związanym z globalizacją rynków.

⁵ Wskaźnik zrzeszania się, o którym mowa w niniejszym dokumencie, oznacza wkład (%) organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów oraz grup producentów do całkowitej wartości wprowadzonych do obrotu produktów sektora owoców i warzyw. Wartość wprowadzanych do obrotu produktów sektora owoców i warzyw obejmuje wszystkie produkty sektora owoców i warzyw wprowadzone do obrotu przez organizacje producentów, zrzeszenia organizacji producentów oraz grupy producentów, niezależnie od ich pochodzenia (tj. od członków lub podmiotów niebędących członkami organizacji producentów, zrzeszeń organizacji producentów lub grup producentów).

⁶ Brak wiarygodnych danych na temat roku 2010 i 2011 (sprawozdania roczne z 2010 r. nadal nie zostały poddane kontroli jakości danych, zaś sprawozdania roczne z 2011 r. nie są jeszcze dostępne).

3.1.2. *Niewielki rozmiar wielu organizacji producentów*

Wartość produkcji sprzedanej ponad połowy wszystkich organizacji producentów wynosi mniej niż 5 mln EUR, zaś udział największych organizacji producentów⁷ – które stanowią zaledwie 14 % wszystkich takich organizacji – w całkowitej wartości produkcji sprzedanej wszystkich organizacji producentów wynosi 67 %. *Małe organizacje producentów*, z powodu ograniczonych ilości produkcji, jakie skupiają, *mają zbyt małą siłę przetargową* w porównaniu z łańcuchami dystrybucji lub firmami przetwórczymi, które często prowadzą działania o międzynarodowym zasięgu.

3.1.3. *Ograniczone uprawy niektórych owoców i warzyw*

W pewnych państwach członkowskich i regionach niektóre owoce i warzywa nie są objęte działaniami organizacji producentów lub są uprawiane na bardzo małą skalę. Szczególnie często dzieje się tak w przypadku łatwo psujących się produktów, których uprawa jest wysoce uzależniona od warunków klimatycznych, w związku z czym są one zagrożone sytuacjami kryzysowymi występującymi cyklicznie na rynku (np. pomidory, brzoskwinie).

3.1.4. *Brak profesjonalnego zarządzania*

Istnieje wyraźny kontrast między poziomem profesjonalnej wiedzy i wykształceniem kierowników łańcuchów dystrybucji a osób zarządzających organizacjami producentów, zwłaszcza w niektórych regionach i państwach członkowskich. Nie zawsze istnieje również gwarancja przejrzystości zarządzania, co w niektórych przypadkach może być czynnikiem zniechęcającym.

Nawet jeśli sytuacja ta nie dotyczy całego terytorium UE, wydaje się, że konieczne jest podniesienie poziomu profesjonalnych umiejętności osób zarządzających organizacjami producentów oraz przejrzystości takiego zarządzania.

3.2. *Rosnąca niepewność związana z produkcją*

W wyniku globalizacji rynków sektor owoców i warzyw UE zмага się z coraz liczniejszą i coraz bardziej intensywną konkurencją ze strony produktów pochodzących z państw trzecich. Globalizacja rynków może również prowadzić do powstania nowych potencjalnych rynków zbytu dla produktów.

Wiąże się to z większą niepewnością związaną z cenami produktów i dostępem do obecnych rynków krajowych lub eksportowych, a także dostępnością i cenami kluczowych elementów produkcji (np. energii, nawozów, środków ochrony roślin, sprzętu). Potencjalną konsekwencją takiej sytuacji są częstsze i bardziej dotkliwe sytuacje kryzysowe na rynku oraz niższe marże produkcyjne.

3.3. *Rosnąca przepaść między cenami plonów a cenami nakładów*

W ostatnich latach znacznie zwiększyła się przepaść między trendami wśród cen (plonów) producentów a kosztami (cenami nakładów).

⁷ Odnotowujące wartość sprzedanej produkcji wynoszącą co najmniej 20 mln EUR.

Coraz większa różnica między cenami plonów a cenami nakładów może prowadzić do postępującego „kurczenia się” marż rolników, co z kolei może skutkować marginalizacją produkcji pewnych owoców i warzyw w niektórych regionach UE, jeśli ta powiększająca się różnica nie zostanie zrównoważona wzrostem wydajności. Z drugiej strony taka wymuszona zwiększona wydajność może w efekcie negatywnie odbić się na zasobach naturalnych (glebie, wodzie, jakości powietrza, nieodnawialnych źródłach energii) lub środowisku naturalnym (ekosystemach, siedliskach, różnorodności biologicznej itp.).

3.4. Zagrożenia dla środowiska naturalnego i zmiana klimatu

Skutki uprawy owoców i warzyw dla środowiska naturalnego są bardzo zróżnicowane. Można je rozróżnić w zależności od rodzaju produkcji owoców i warzyw. Bardziej intensywny typ produkcji charakteryzuje się zastosowaniem *istotnych ilości nakładów*, takich jak środki ochrony roślin, woda, nawozy i energia, a także plastik i inne materiały lub procesy powodujące wytwarzanie odpadów. Koszty związane ze środowiskiem mogą również dotyczyć jakości gleby, różnorodności biologicznej lub siedlisk. Z drugiej strony mniej intensywna produkcja owoców i warzyw często przyczynia się do zachowania jakości gleby (np. poprzez stosowanie systemów opartych na płodozmianie i nawozów organicznych), krajobrazu (np. tarasy, kamienne mury) i różnorodności biologicznej (żywopełoty, wykorzystanie lokalnych odmian zagrożonych wyginięciem). Ponadto owoce i warzywa należą do grupy najczęściej transportowanych towarów w erze globalizacji, a tym samym zróżnicowane skutki dla środowiska można opisać również w podziale na rodzaj transportu oraz odległość między producentami a konsumentami. Produkcja przeznaczona na lokalne rynki oraz do sprzedaży przez producenta bezpośrednio konsumentom wiąże się z niższym śladem węglowym niż produkcja przeznaczona na odległe rynki.

Zmiany klimatu będą miały złożony wpływ na biofizyczne procesy, które stanowią podstawę systemów rolnych, niosąc ze sobą zarówno negatywne, jak i pozytywne skutki w różnych regionach UE. Wyższe temperatury, zmiany w rocznym i sezonowym rozkładzie opadów, a także w częstotliwości występowania ekstremalnych zdarzeń ekstremalnych (np. suszy) będą miały wpływ na ilość, jakość i przewidywalność produkcji. Zmienne warunki klimatyczne odbiją się na zasobach wodnych oraz jakości gleby, a także będą miały wpływ na organizmy szkodliwe i choroby, zmieniając znacznie warunki produkcji. W ekstremalnych przypadkach degradacja ekosystemów rolnych może prowadzić do całkowitej utraty zdolności produkcyjnej na pewnych obszarach. Wydaje się rozsądne spodziewać się, że częstsze występowanie *zdarzeń ekstremalnych w niektórych regionach spowoduje większe zróżnicowanie produkcji rocznej, zwiększając tym samym niestabilność produkcji owoców i warzyw.*

3.5. Nierównomierny rozkład wartości dodanej w ramach łańcucha dostaw owoców i warzyw

Tak jak w przypadku innych produktów rolnych, w łańcuchu dostaw owoców i warzyw („od pola do stołu”) zaszły w ubiegłym dziesięcioleciu ważne zmiany strukturalne, w skutek czego wartość dodana coraz częściej tworzona jest w tym sektorze na końcu łańcucha, przede wszystkim w sektorze przetwórczym i sektorze dystrybucji. Tej tendencji sprzyja zwiększona koncentracja na końcu łańcucha dostaw, zwłaszcza na poziomie sprzedaży detalicznej.

Z uwagi na zazwyczaj znacznie niższy stopień koncentracji na poziomie producenta rolnego, podmioty na końcu łańcucha wartości mają zwykle przewagę komparatywną pod względem

siły przetargowej i możliwości zastąpienia dostawców. *W tej sytuacji nie pomaga fakt, że większość świeżych owoców i warzyw to produkty łatwo psujące się, na których sprzedaż producenci mają bardzo mało czasu.*

Wpływa to nie tylko na poziom cen produktów, ale również na poziom kosztów ponoszonych przez producentów owoców i warzyw, którzy znajdują się pod presją związaną z warunkami sprzedaży, takimi jak „jakość” produktów (przestrzeganie „prywatnych” standardów jakości), warunki dostawy (przestrzeganie kalendarza i czasów dostawy pod groźbą kar), wymogi logistyczne (np. rodzaj stosowanego opakowania i środków transportu), warunki płatności (odroczone płatności) itp.

3.6. Ograniczone korzystanie z narzędzi do zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego

Podczas wdrażania reformy sektora owoców i warzyw z 2007 r. ustanowiono sześć różnych narzędzi do zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego w ramach programów operacyjnych organizacji producentów:

- (1) wycofanie z rynku, w tym do swobodnej dystrybucji,
- (2) zbieranie zielonych plonów lub niezbianie plonów,
- (3) promocja i komunikacja,
- (4) środki szkoleniowe,
- (5) ubezpieczenie zbiorów, oraz
- (6) wsparcie związane z kosztami administracyjnymi poniesionymi na rzecz rozwoju funduszy wzajemnego inwestowania.

Pomimo poważnego kryzysu w 2009 i 2011 r. po reformie narzędzia te wykorzystywano w ograniczony sposób. W 2008 r. pochłonęły one na poziomie UE jedynie 1 % całkowitych wydatków w ramach programów operacyjnych, a w 2009 r. (uważanym za rok, w którym wystąpił kryzys) – 3,1 %. Wyniki te są znacznie niższe niż limit dla całkowitych wydatków w ramach programów operacyjnych organizacji producentów ustanowiony w rozporządzeniu Rady na poziomie 33 %. Ponadto w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywano również niektóre nowe narzędzia zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego (zbieranie zielonych plonów/niezbianie plonów, szkolenia i rozwój funduszy wzajemnego inwestowania).

Oprócz złożoności procedur (zob. punkt 3.8) potencjalną przyczyną tak ograniczonego stosowania tych narzędzi może być niewielki rozmiar wielu organizacji producentów, które – z powodu małej liczby oferowanych produktów, niskiej kwoty wsparcia przeznaczonej na wycofanie z rynku lub ograniczonych środków finansowych, jakimi dysponują – mogą uważać, że dostępne obecnie narzędzia zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego są nieskuteczne lub po prostu nieatrakcyjne.

3.7. Niezmienne się lub spadające spożycie owoców i warzyw

Dostępne dane statystyczne pokazują, że *spożycie owoców i warzyw w UE nie zmienia się lub nawet maleje.*

Według Freshfel Europe⁸:

- Średnie spożycie owoców na osobę w UE w 2010 r. utrzymywało się na poziomie 219 g/osobę/dzień. W 2010 r. spożycie owoców spadło o 7,8 % w porównaniu z rokiem 2009 i o 9,4 % w porównaniu z poprzednim okresem pięcioletnim (2005-2010).
- Średnie spożycie warzyw na osobę w UE w 2010 r. utrzymywało się na poziomie 228 g/osobę/dzień. W 2010 r. spadło o 7,4 % w porównaniu z rokiem 2009 i o 10,3 % w porównaniu z poprzednim okresem pięcioletnim.
- Choć średnie spożycie owoców i warzyw na osobę w UE jest wyższe niż zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), w wielu państwach członkowskich poziom spożycia owoców i warzyw na osobę jest ciągle niższy niż zalecane minimalne 400 g.

Powstaje pytanie, *jak można zwiększyć spożycie owoców i warzyw, w szczególności z korzyścią dla tej części ludności UE, które obecnie ma niedostateczny dostęp do tych kluczowych składników diety, a także jakie powiązania można ustanowić w ramach programu „Owoce w szkole” i reformy polityki UE dotyczącej promocji.*

3.8. Konieczne uproszczenia

Kilka elementów wprowadzonych w ramach reformy z 2007 r. (np. strategia krajowa, krajowe ramy środowiskowe, krajowa pomoc finansowa) wydaje się *uciążliwe zarówno dla służb Komisji, jak i dla krajowych administracji* odpowiedzialnych za zarządzanie systemem.

Ponadto niektóre zasady w ramach systemu wydają się *uciążliwe również dla organizacji producentów, między innymi* wymogi dotyczące uznawania, wymogi dotyczące kwalifikowalności dla pewnych wydatków, outsourcing, zapewnianie środków technicznych i roczne sprawozdania.

Od wprowadzenia reformy z 2007 r. upłynęło już kilka lat i konieczna jest analiza systemu, a w stosownych przypadkach również uproszczenie procedur.

4. CELE PRZEGLĄDU

Mając na uwadze problemy i kwestie opisane powyżej oraz wspólne cele WPR 2020, a także międzynarodowe zobowiązania i budżetowe ograniczenia UE w nadchodzących latach, określono następujące wyzwania i cele, którym powinien sprostać następny przegląd systemu regulacji sektora owoców i warzyw w ramach jednolitej wspólnej organizacji rynków produktów rolnych:

- poprawa konkurencyjności rozumiana jako zwiększenie wydajności i zdolności znajdowania nowych rynków zbytu dla produktów,
- poprawa odporności sektora rozumiana jako zwiększenie zdolności producentów do przystosowywania się do nieoczekiwanych zmian i sytuacji kryzysowych na rynku oraz reagowania na takie zmiany i sytuacje,

⁸ *Freshfel Europe* oznacza *European Fresh Produce Association* (Europejskie zrzeszenie producentów świeżych produktów rolnych).

- bardziej zrównoważona produkcja i oszczędne gospodarowanie zasobami,
- większy udział producentów w wartości dodanej w ramach łańcucha dostaw owoców i warzyw, w tym poprzez zwiększenie siły przetargowej producentów,
- zwiększone spożycie owoców i warzyw (świeżych i przetworzonych),
- kontrola nad wydatkami z budżetu UE,
- uproszczenie procedur zarządzania unijnym systemem regulacji sektora owoców i warzyw.

Wydaje się, że dla sprostania pierwszym czterem z wyżej wymienionych wyzwań kluczowym warunkiem jest podniesienie stopnia zrzeszania się producentów z tego sektora, w ramach organizacji producentów lub też jakichkolwiek nowych form współpracy między producentami.

Powyższe nie wyklucza jednak, że aby sprostać czterem określonym powyżej wyzwaniom, konieczne są odpowiednie środki ukierunkowane na konkretnych producentów owoców i warzyw, zwłaszcza w regionach i państwach członkowskich, w których znaczny postęp w stopniu zrzeszania się producentów może okazać się trudny lub niemożliwy.

5. WARIANTY

Zespół kierujący złożony z przedstawicieli różnych służb określił zestaw wariantów, które mogą pomóc osiągnąć wyznaczone cele. Wszystkie te warianty mają swoje pozytywne i negatywne aspekty, które należy poddać uważnej ocenie i określić ich wagę. Większość z wariantów nie wyklucza się nawzajem, dzięki czemu mogą one zostać do pewnego stopnia połączone. Ich analiza powinna określić prawdopodobne skutki w przypadku ich wdrożenia. Warianty te powinny wywołać również komentarze na temat spraw, które nie są bezpośrednio związane z omówionymi problemami i kwestiami, ale mogą rozszerzyć zakres dyskusji i przyczynić się do osiągnięcia ogólnych celów przeglądu.

Podczas oceny opisanych poniżej wariantów konieczne jest uwzględnienie reformy WPR 2020 i kwot przewidzianych dla WPR w kontekście wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020.

5.1. Wariant 1: zachowanie obecnego kształtu systemu

Zachowanie systemu w jego obecnym kształcie: wsparcie przyznaje się wyłącznie organizacjom producentów za pomocą programów operacyjnych. Wsparcie UE ogranicza się do poziomu organizacji producentów, ale nie istnieje ogólny pułap UE (im więcej uznanych organizacji producentów i im większa wartość ich produkcji sprzedanej, tym więcej wydatków ponosi UE).

5.2. Wariant 2: nowe instrumenty mające na celu wzmocnienie organizacji producentów i usprawnienie narzędzi zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz zarządzania kryzysowego, a w regionach z niskim stopniem zrzeszania się producentów w przeszłości – specjalne instrumenty stymulujące konkurencyjność poszczególnych producentów

Przewidziane są nowe instrumenty mające na celu podniesienie stopnia zrzeszania się producentów. Poniżej określono cztery różne podwarianty, które można również połączyć.

Obecne narzędzia do zapobiegania sytuacjom kryzysowym i zarządzania kryzysowego są usprawniane oraz, w stosowych przypadkach, ich zakres jest rozszerzany na składki do funduszy wspólnego inwestowania, ubezpieczenie od zmian na rynku itp.

(A) Dalsze wzmocnianie organizacji producentów

Wsparcie UE nadal przyznaje się głównie na rzecz rozwoju organizacji producentów, które wprowadzają na rynek produkty swoich członków. Prowadzone są dodatkowe działania w celu zwiększenia stopnia zrzeszania się producentów w państwach członkowskich o niskim stopniu rozwoju organizacji producentów. Korzystne finansowanie mogłoby przybrać formę wsparcia wyższego niż 4,1 / 4,6 %, z poziomem współfinansowania wyższym niż 50-60 %, ze środków UE oraz środków krajowych. Instrumenty można by również zaprojektować w taki sposób, aby zwiększyć rozmiar organizacji producentów (np. nowe zachęty dotyczące łączenia organizacji producentów i tworzenia ich nowych zrzeszeń), a także usprawniać ich zarządzanie (np. obowiązkowe okresowe audyty zewnętrzne, specjalistyczne szkolenia, doradztwo lub wsparcie techniczne, które nie kwalifikowałyby się do wsparcia ze środków UE).

(B) Wsparcie dla nowych form współpracy

Wsparcie unijne przyznaje się w celu promowania różnych form współpracy między poszczególnymi producentami, które mogą obejmować realizację wspólnych działań (np. promocja, dostęp do usług doradczych i szkoleń itp.), wspólne wykorzystywanie infrastruktury dystrybucji na lokalnych rynkach, współpracę między różnymi podmiotami w ramach łańcucha dostaw żywności itp.

(C) Zachęcanie do współpracy między organizacjami producentów a producentami indywidualnymi

Organizacje producentów nadal stanowią podstawę systemu, w związku z czym zachęca się do współpracy między indywidualnymi producentami a organizacjami producentów w przypadku pewnych działań oraz w pewnych okolicznościach. Dla państw członkowskich o niskim stopniu rozwoju organizacji producentów można ustanowić szczególne przejściowe postanowienia w celu wspierania różnych form współpracy.

(D) Wsparcie dla indywidualnych producentów w regionach o niskim stopniu zrzeszania się producentów

W regionach, gdzie z powodów historycznych, geograficznych lub innych długoletnich strukturalnych kwestii stopień zrzeszania się producentów jest ograniczony, oprócz środków mających na celu dalsze zachęcanie producentów do ustanawiania form zrzeszania się, przy

wsparciu z UE zaprojektowane zostaną odpowiednie ramy w celu zwiększenia – za pomocą środków dostosowanych do sytuacji poszczególnych producentów – konkurencyjności producentów w tych regionach, których to regionów w krajach UE-27 jest wiele. W ramach takich środków powstaną zachęty do tworzenia dostosowanych do sytuacji strategii inwestycyjnych, narzędzi dostępu do rynku oraz konkretnych podejść związanych z zarządzaniem ryzykiem. Takie dostosowane instrumenty powinny obejmować również kwestie związane z wprowadzaniem produktów na rynek, ochroną środowiska oraz innowacjami. Powstaną również zachęty do tworzenia środków ułatwiających dostęp do różnych rodzajów rynków, a zwłaszcza rynków lokalnych i rynków opartych na sprzedaży bezpośredniej.

5.3. Wariant 3: przeniesienie niektórych środków do środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Obecny system wsparcia dla organizacji producentów oparty na programach operacyjnych zostaje zachowany, lecz wprowadzone zostają do niego poprawki. Jako że szereg działań obecnie wspieranych w ramach programów operacyjnych organizacji producentów w sektorze owoców i warzyw kwalifikuje się również do wsparcia UE w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, „transfer” polega na zniesieniu kwalifikowalności do wsparcia w odniesieniu do niektórych działań w ramach pierwszego filaru i utrzymaniu go w ramach drugiego filaru. Środki strukturalne zostają przeniesione, jako że są w większym stopniu zgodne z celami drugiego filaru. Zasoby budżetowe programów operacyjnych zostają skupione w ramach środków mających na celu rozwiązanie krótkoterminowych problemów związanych z daną sytuacją.

Różne opcje przeniesienia wiążą się ze stopniowaniem w ramach tego wariantu:

- przeniesienie inwestycji w indywidualnych gospodarstwach rolnych,
- przeniesienie wszystkich inwestycji,
- przeniesienie wszystkich inwestycji oraz działań w zakresie środowiska,
- przeniesienie wszystkich środków oprócz działań związanych z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym i zarządzaniem kryzysowym, oraz z promocją, badaniami i innowacjami.

Warianty 2 i 3 można połączyć.

5.4. Wariant 4: przeniesienie wszystkich środków do drugiego filaru

Oznacza to zniesienie oddzielnego systemu mającego na celu wspieranie sektora owoców i warzyw.

6. CELE KONSULTACJI

Niniejsze konsultacje mają na celu zwrócenie się z prośbą o przedstawienie uwag na temat kwestii, które pojawiły się w związku z pracą zespołu kierującego złożonego z przedstawicieli różnych służb oraz podczas posiedzeń z udziałem zainteresowanych stron, a także na temat innych kwestii związanych z tym sektorem, które choćby pośrednio mogą wiązać się z obecnymi lub przyszłymi wyzwaniem. Powyżej przedstawiono uwagi, komentarze i warianty, a następujące pytania mogą pomóc skupić się na poszczególnych aspektach tego przeglądu:

- 1) Czy istnieją inne problemy lub przyszłe wyzwania związane z tym sektorem, których nie wymieniono w niniejszym dokumencie konsultacyjnym?
- 2) Czy Państwa zdaniem istnieją inne możliwe do zrealizowania warianty mające na celu rozwiązanie problemów, przed jakimi stoi sektor owoców i warzyw? Jeśli tak – jakie?
- 3) Czy dostrzegają Państwo jakiegokolwiek szczególne trudności we wdrażaniu zasugerowanych wariantów?
- 4) Czy uważacie Państwo, że któryś z wariantów jest bardziej zrównoważony niż pozostałe?
- 5) Jakie byłyby główne skutki każdego z wariantów? Jakie kryteria należy zastosować do oceny pozytywnych i negatywnych skutków?
- 6) Na które podmioty i zainteresowane strony każdy z wariantów miałby, Państwa zdaniem, szczególny wpływ? Dla kogo byłby on najbardziej korzystny?
- 7) Czy w ocenie skutków analizowanych wariantów należy uwzględnić również inne elementy lub zmienne?

DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich jest świadoma, że wybrane przez nią do analizy warianty i tematy uwzględniają jedynie ograniczony zestaw czynników i że nie mogą one obejmować pełnego wachlarza politycznych rozwiązań dostępnych Komisji. Z tego właśnie powodu zwraca się z prośbą o uwagi od zainteresowanych stron, które mogą wzbogacić opisane warianty i pomóc w ocenie ich wykonalności i skutków.

W ramach swoich możliwości DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich pragnie również włączyć do swojej analizy wnioski zainteresowanych stron, które – zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii i ogólnymi celami WPR 2020 – umożliwiłyby poprawę zrównoważonego charakteru produkcji i obrotu produktów ogrodniczych, w ich gospodarczym, społecznym i środowiskowym wymiarze. Wnioski takie mogą dotyczyć wspólnej polityki rolnej lub innych strategii politycznych UE związanych z sektorem owoców i warzyw. Uwzględnianie wniosków i uwag w analizie będzie przebiegać sprawniej, jeśli będą one zawierać dające się zweryfikować udokumentowane elementy, które umożliwią dokonanie ich oceny. Proszę wyraźnie zaznaczyć, jeśli życzą sobie Państwo, by jakiegokolwiek elementy zawarte w takich wnioskach i uwagach pozostały poufne.

Konsultacje trwają do dnia 9 września 2012 r.

Proszę przesyłać swoje uwagi za pośrednictwem elektronicznego formularza, który można wypełnić na stronie internetowej konsultacji lub

na adres e-mail:

AGRI-HORT-REPORT-FL@ec.europa.eu

pocztą:

Unit AGRI.C.2 - Olive oil, Horticultural products

European Commission
rue de la Loi/Wetstraat 130
B 1049 Brussels
Belgia