

Anna Kapala

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

WYZWANIA WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ PO 2013 ROKU W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA ŻYWNOŚCIOWEGO – WYBRANE PROBLEMY

SELECTED FOOD SECURITY CHALLENGES FOR THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013

Słowa kluczowe: wspólna polityka rolna, bezpieczeństwo żywnościowe, Traktat Lizboński
Key words: common agricultural policy, food security, the Treaty of Lisbon

Abstrakt. Celem artykułu było przybliżenie stanowiska Komisji Europejskiej w odniesieniu do niektórych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego ustalonych na kolejny okres programowania 2014-2020, próba oceny ich spójności z postanowieniami Traktatu Lizbońskiego oraz rozważenie, w jaki sposób i w jakim zakresie będą one uwzględnione w regulacjach prawnych.

Wstęp

Debata nad przyszłymi kierunkami Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na lata 2014-2020, rozpoczęta w 2007 r. od oceny jej funkcjonowania (*health check*), zaowocowała wydanymi ostatnio licznymi dokumentami (m.in. przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów) oraz projektami rozporządzeń. Propozycje Komisji Europejskiej opracowane z uwzględnieniem wniosków i uwag nadesłanych w ramach przeprowadzonych przez nią w 2010 r. konsultacji, zostały zawarte w Komunikacie z dnia 18 listopada 2010 r. zatytułowanym „WPR do 2020: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” [KOM(2010)672, wersja ostateczna]. Zgodnie z jego treścią bezpieczeństwo żywnościowe obok równowagi terytorialnej i środowiska stanowi najważniejsze wyzwanie, z którym ma się zmierzyć WPR po 2013 r.

Material i metodyka badań

Rozważania przeprowadzono wykorzystując metodę analizy treści unijnych dokumentów, zwłaszcza wymienionej wyżej Komunikatu Komisji Europejskiej, propozycji rozporządzeń a także literatury prawniczej i ekonomicznej w zakresie omawianej tematyki. Celem artykułu było przedstawienie stanowiska Komisji w odniesieniu do niektórych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego ustalonych na kolejny okres programowania 2014-2020, próba oceny ich spójności z postanowieniami Traktatu Lizbońskiego (TFUE) oraz rozważenie, w jaki sposób i w jakim zakresie będą one uwzględnione w regulacjach prawnych.

Wyniki badań

Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w produkty rolne jest jednym z celów wspólnej polityki rolnej od początku jej powstania (art. 33 Traktatu EWG). Cel ten został utrzymany w obowiązującym Traktacie z Lizbony (art. 39 TFUE). Jednak ustawodawstwo UE ani Komunikat KE nie określają bliżej pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego (rozumianego jako *food security*). Natomiast zagadnieniu bezpieczeństwa żywności (*food safety*) prawo wtórne UE poświęca odrębny akt prawny (rozporządzenie (WE) nr 178/2002). Według definicji opracowanej przez FAO, bezpieczeństwo żywnościowe istnieje wówczas, gdy wszyscy ludzie przez cały czas mają zarówno fizyczny, jak i ekonomiczny dostęp do dostatecznej ilości bezpiecznej żywności, która zaspokoi ich codzienne zapotrzebowanie na zdrowy i aktywny styl życia [The State of Food ... 2006]. Dla wyjaśnienia pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego, z braku formalnej definicji, warto również przywołać stanowisko PE spójne z definicją opracowaną przez FAO, zgodnie z którym bezpieczeństwo żywnościowe polega na zapewnieniu ludziom bezpiecznej i zdrowej żywności w wystarczającej ilości i po odpowiednich cenach, a także zagwarantowanie dostaw surowców dla wydajnego europejskiego przemysłu przetwórczego i spożywczego [Rezolucja Parlamentu... 2011].

W punkcie zatytułowanym „Wyzwania stojące przed reformą” Komunikatu (2010)672 Komisja podkreśla, że *globalny popyt na żywność będzie nadal wzrastał w przyszłości*, dlatego UE powinna być w stanie przyczynić się do zaspokojenia tego popytu. W istocie, zgodnie z szacunkami FAO, w związku z przewidywanym wzrostem liczby ludności na Ziemi z 6,6 mld obecnie do 9 mld w 2050 r., popyt na żywność zwiększy się do tego czasu o 70%. Dlatego niepokojący jest fakt, że zapasy żywności podczas kryzysu w 2007 r. spadły do minimalnego poziomu historycznego odpowiadającego 12-tygodniowym globalnym rezerwom żywności [Adornato 2011]. Na świecie, gdzie co piąty obywatel żyje za mniej niż 1,25 dolara dziennie, a miliard ludzi cierpi głód, rejestruje się formy tzw. neokolonializmu (prowadzone zwłaszcza przez Chiny, Arabię Saudyjską i fundusze inwestycyjne) w celu zdobycia żyznych terenów i cennych surowców (jak woda), zarówno dla celów żywnościowych, jak i energetycznych [Adornato 2011, D'Addezio 2011, Weis 2011].

Problem bezpieczeństwa żywnościowego dotyka także dzisiaj mieszkańców UE, w której jest ponad 40 mln ubogich osób, niemających wystarczającej ilości pożywienia. Komisja Europejska wyraża pogląd, że w zakresie zachowania „europejskiej zdolności zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego”, której „nie można brać za pewnik” potrzebna jest długoterminowa i świadoma polityka. Kluczowym zadaniem jest zachowanie i poprawa zdolności produkcyjnej unijnego rolnictwa. Konieczne jest ponadto zapewnienie silnego sektora rolniczego, który *jest niezbędny dla istnienia wysoko konkurencyjnego przemysłu spożywczego, będącego ważną częścią gospodarki i handlu UE oraz zwiększanie wydajności sektora rolniczego UE* [KOM (2010)672, wersja ostateczna].

Słuszność sformułowanych wyzwań i zadań jest oczywista, nasuwa się pytanie o sposób ich realizacji. Warto zauważyć, że chociaż *UE jest wiodącym eksporterem przede wszystkim przetworzonych produktów rolnych i produktów rolnych o wysokiej jakości dodanej* [KOM (2010)672, wersja ostateczna], to odnotowuje się niepokojące zjawisko zmniejszania udziału UE w zewnętrznym eksporcie żywności (do tzw. krajów trzecich). Jest to postrzegane jako znaczący sygnał ostrzegawczy o marginalizacji UE i europejskiego modelu rolnictwa jako światowego (globalnego) producenta żywności [Kowalczyk, Sobiecki 2011]. Ponadto, zwraca się uwagę, że od reformy WPR w 2003 r. niektóre branże przemysłu żywnościowego mają trudności z zaopatrywaniem się w zapasy surowców rolnych z powodu wprowadzenia systemu płatności oddzielonych od produkcji (*decoupling*) [Costato 2011].

Tendencja Komisji do utrzymywania liberalizacji sektora rolnego i systemu *płatności bezpośrednich niezwiązanych z wysokością produkcji, mających stanowić podstawowe wsparcie dochodu* [KOM (2010)672, wersja ostateczna], utrudnia sprostanie wyzwaniu zapewnienia silnego i wydajnego sektora rolniczego. W dodatku Komisja zakłada szersze otwarcie rolnictwa na rynek i wykorzystanie środków rynkowych, które w przeszłości były głównymi instrumentami WPR, jedynie w przypadku *znaczących spadków cen*. Ograniczenie instrumentów rynkowych do „sieci bezpieczeństwa” wydaje się mało skutecznym narzędziem stabilizacji rynków rolnych. Należy stwierdzić, że przewidywane przez Komisję niepewność i znaczna zmienność rynków rolnych (wahania cen), nie są czynnikami sprzyjającymi rozwojowi produkcji rolnej.

Warto zauważyć, że właśnie ryzyko związane z globalnym rynkiem skłoniło Komisję w 1957 r. do stworzenia WPR, w celu m.in. zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia (art. 33 Traktatu EWG), a idea całkowitej liberalizacji handlu produktami rolnymi bez żadnych form ochronnych była postrzegana jako zagrożenie dla stabilności sektora podstawowego [Costato 2011]. Chociaż Komisja potwierdza, że *podstawowe cele WPR ogłoszone w Traktacie Rzymskim nie zmieniły się przez lata*, nie można stwierdzić z całą pewnością, że art. 39 TFUE i cele, które ten przypisuje WPR, są respektowane przez reformę zawartą w rozporządzeniu (WE) Nr 1782/2003 [Costato 2011]. Nie chodzi o stwierdzenie, że jeden z celów, o którym mowa w art. 39 TFUE, nie jest osiągnięty przez system oparty na *decoupling*, gdyż jest to okoliczność dopuszczalna przez orzecznictwo ETS [Orzeczenie w sprawach 5/67 Beus, 55/73 Balkan-Import-Export]. Problem polega na nieuwzględnieniu przez postanowienia rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 i kolejnego zastępującego je rozporządzenia (WE) nr 73/2009 możliwości spowodowania w tym samym czasie niestabilności cen produktów dla konsumentów, braku bezpieczeństwa dochodów dla rolników i niepewności dostaw na rynek [Costato 2011]. W istocie wskazuje się, że reforma z 2003 r. spowodowała poważne konsekwencje. Przyczyniła się do destabilizacji europejskiego sektora rolnego i do powstania problemu *food security* w UE, definitywnie rozwiązanego przez wcześniejszą WPR, szanującą postanowienia Traktatu.

Zauważa się, że właśnie mechanizmy osłonowe, takie jak wsparcie instrumentów rynkowych, subwencje dla gospodarstw rolnych oraz ograniczenie dostępu do rynku UE dla produkcji rolnej i żywności z innych regionów świata mogą wzmocnić europejski model rolnictwa [Kowalczyk, Sobiecki 2011]. UE odchodzi jednak od ich stosowania głównie ze względu na presję WTO, koncernów transnarodowych i takich krajów, jak: USA, Australia i Nowa Zelandia. W literaturze kwestionuje się taką uległość UE

wobec WTO, wskazując na Stany Zjednoczone, jako przykład państwa, które z jednej strony optuje za liberalizacją światowego handlu żywnością, a z drugiej subwencjonuje własne rolnictwo na skalę rządowo spotykaną w świecie [Kowalczyk, Sobiecki 2011]. Wydaje się, że lepszą polityką, i odpowiadającą całkowicie celom z art. 39 TFUE, ale także celom, które wyznacza Komisja w Komunikacji, byłoby zapewnienie ochrony rolnikom wobec konkurencji światowego rynku przez formy gwarancji, które mogłyby być realizowane, np. przez zakupy dla tworzenia zapasów strategicznych, ograniczenia ustanawiane czasowo na określone rodzaje produkcji, czyli przez określone uwarunkowane formy nabycia, które zrealizowane zostały w USA [Costato 2011].

Jeżeli chodzi o system płatności bezpośrednich przedstawiony we wniosku dotyczącym rozporządzenia Komisji z 12 października 2011 r., jest on w zasadzie kontynuacją kierunku uniezależniania wsparcia od produkcji i powiązania go z obowiązkiem wykonywania przez rolników działań na rzecz ochrony środowiska. Symulacja w odniesieniu do wpływu proponowanej reformy na wielkość produkcji [Czubak i in. 2011] wskazuje, że wprowadzenie wyłączenia powierzchni użytków rolnych na cele ekologiczne (tzw. zazielenianie I filaru) spowoduje niewielkie zmniejszenie rozmiarów produkcji roślinnej, a także obniżenie dochodu rolników. Innym negatywnym skutkiem projektowanej formuły zazieleniania może być wyłączenie na cele środowiskowe z produkcji rolnej nie tylko gruntów marginalnych, lecz także cennych rolniczo. Z kolei zmniejszenie powierzchni użytków rolnych (w tym także o wysokiej jakości rolniczej) może skłonić producentów do intensyfikowania w celu zrekompensowania niższej podaży produktów rolnych [Czubak i in. 2011], co z kolei nie sprzyja poszanowaniu zasad dobrej praktyki rolniczej i wytwarzaniu żywności zdrowej i dobrej jakościowo, pożądaney przez konsumentów europejskich [KOM(2010)672 wersja ostateczna].

Utrzymując zasadę oddzielenia płatności od produkcji, Komisja proponuje ustanowienie dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją dla określonych typów rolniczych lub określonych systemów rolnych. Jest to odpowiedź na potrzeby państw członkowskich w odniesieniu do wspierania określonych sektorów i rodzajów produkcji, w których występują pewne trudności i które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych lub społecznych. Przewidziane wsparcie ma na celu utrzymanie aktualnych poziomów produkcji i nie powinno przekraczać 5% rocznego pułapu krajowego, z możliwością przekroczenia tej wartości w szczególnych przypadkach (art. 39 projektu rozporządzenia).

W odniesieniu do propozycji Komisji wprowadzenia maksymalnego pułapu dopłat bezpośrednich otrzymywanych przez duże, pojedyncze gospodarstwa („ograniczenie”), nasuwa się wątpliwość, czy zamiast penalizowania gospodarstw o rozmiarach pozwalających na prowadzenie racjonalnej produkcji rolnej, nie byłoby bardziej wskazane uzależnienie przyznania płatności gospodarstwom mniejszym, o przeciętnych rozmiarach od ich połączenia, niekoniecznie w sensie własnościowym, ale dla ich wspólnego prowadzenia – w celu stworzenia wydajnych jednostek produkcyjnych. Wprowadzenie granicy minimum, zamiast maksymalnego pułapu zachęciłaby do tworzenia się gospodarstw o rozmiarach pozwalających na racjonalną produkcję [Costato 2011], co z kolei przyczyniłoby się do poprawy wydajności rolnictwa. Warto zauważyć, że po wejściu Polski do UE gospodarstwa najmniejsze obszarowo, w większości nieuzyskujące dopłat bezpośrednich, rezygnują z działalności rolniczej, a właśnie w takich gospodarstwach znajduje się duża część zasobów użytków rolnych [Dzun 2012]. Dlatego potrzebne są działania w zakresie ukierunkowania polityki rolnej na wzmocnienie instrumentów prawnych i ekonomicznych, hamujących odpływ gruntów rolnych z użytkowania gospodarstw rolnych i sprzyjających przepływowi użytków rolnych z gospodarstw likwidujących gospodarstwo rolne lub ograniczających swój obszar do gospodarstw rozwojowych, a więc większych obszarowo i ekonomicznie [Dzun 2012].

Pozytywnie należy ocenić przyznanie wsparcia dla rolników faktycznie prowadzących działalność rolniczą, dzięki wprowadzeniu definicji rolnika czynnego zawodowo. Zgodnie z definicją zaproponowaną we wspomnianym projekcie rozporządzenia o płatnościach bezpośrednich (art. 9) płatności nie będą otrzymywać te podmioty, które jedynie naturalnie utrzymują powierzchnię użytków rolnych w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy i nie prowadzą na niej działań minimalnych – określanych przez państwa członkowskie.

Z bezpieczeństwem żywnościowym wiąże się wyzwanie zapewnienia zdrowej żywności (*food safety*), odzwierciedlającej normy w zakresie wysokiego poziomu bezpieczeństwa oraz *food quality*, czyli dostarczenia konsumentom asortymentu produktów żywnościowych, w tym lokalnych produktów, o wysokiej jakości [KOM(2010)672 wersja ostateczna], spełniających ich oczekiwania ponad zwykle dostosowanie do norm higieniczno-sanitarnych. Jakości żywności UE od lat poświęca coraz więcej uwagi. Liczne rozporządzenia UE w tym zakresie uznają *food quality* zarówno za cel, jak i za instrument wielofunkcyjny zorientowany na różnicowanie produkcji rolnej, zrównoważenie rynków, oferowanie korzyści gospodarce wiejskiej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wzrost dochodu rolników oraz wyjście naprzeciw różnym interesom konsumentów. W odniesieniu do polityki jakości poszczególne

kraje, zwłaszcza takie jak Włochy, cechujące się swoistymi produktami żywnościowymi, zaniepokojone są zanikaniem tradycyjnych jakości wobec wymagań jakościowych globalnego rynku, odpowiadających innej logice (chodzi o podróbki produktów żywnościowych) [D'Addezio 2011]. Dlatego wskazane jest dalsze wsparcie i udoskonalenie systemu ochrony unijnych oznaczeń zarówno w państwach Wspólnoty, jak i w krajach trzecich [KOM (2009) 234]. Rozwój i wzmacnianie polityki w zakresie jakości, zwłaszcza w przypadku oznaczeń geograficznych, będzie miało decydujące znaczenie dla zrównoważonego wzrostu i konkurencyjności europejskiego rolnictwa [Rezolucja Parlamentu... 2011]. W Komunikacie z 2010 r. dotyczącym pakietu jakości [KOM(2010) 733] Komisja przedstawia propozycję rozporządzenia scalającego trzy niezależne rozporządzenia dotyczące chronionych oznaczeń w jedno w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych.

W końcu należy wspomnieć, że z wyzwaniem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego związana jest problematyka zmian klimatycznych. Opinie zebrane podczas konsultacji zwracają uwagę na *ostatnie przypadki zwiększonej niestabilności rynku, nasilającej się pod wpływem zmiany klimatu* [KOM (2010)672, wersja ostateczna]. W odniesieniu do rolnictwa i leśnictwa wymieniane są następujące skutki, które mogą występować w wyniku wzrostu temperatury: konieczność dokonywania wcześniejszych zasiewów, częstsze pożary, większe zagrożenie powodziowe (lub susze na południu Europy), zanikanie bioróżnorodności, ograniczony dostęp do wody, niższa produktywność rolnicza [Błażejewska 2011, Pachauri i in. 2009]. Długoterminowa wydajność i bezpieczeństwo żywnościowe, zwłaszcza w kontekście anomalii klimatycznych, zależy od należytej dbałości o zasoby naturalne, zwłaszcza o glebę, zużycie wody i różnorodność biologiczną [Rezolucja Parlamentu... 2011].

Jeżeli chodzi o środki służące ochronie klimatu, Komisja w pakiecie rozporządzeń proponuje, by od 2014 r. obowiązywały dodatkowe wymogi środowiskowe (tzw. zazielenianie I filaru). W propozycji rozporządzenia wskazane zostały trzy warunki otrzymywania płatności: obowiązek prowadzenia zróżnicowanych upraw (równoczesna uprawa trzech gatunków roślin), obowiązek utrzymywania trwałych użytków zielonych oraz obowiązek przeznaczenia 7% kwalifikujących się gruntów na cele ekologiczne. W ramach II filaru proponowane są działania skierowane na zachowanie i wzmacnianie ekosystemów zależnych od rolnictwa i leśnictwa, promowanie efektywności wykorzystania zasobów i przejście do gospodarki niskoemisyjnej w rolnictwie i leśnictwie.

Warto zauważyć, że działania służące ochronie środowiska mają nie tylko pozytywne skutki dla rolnictwa, ale też negatywne, zwłaszcza dla stabilności cen i bezpieczeństwa żywnościowego. Przechodzenie bowiem na zieloną energię, droższą ze swej natury, prowadzi do wzrostu cen żywności, a stosowanie upraw energetycznych powoduje zmniejszenie powierzchni gruntów rolnych przeznaczanych na produkcję na cele żywnościowe. Konieczne jest zatem przewidzenie odpowiedniego reżimu, zapewniającego równowagę między celami *food security* a *energy security*.

Podsumowanie i wnioski

Spośród wyzwań w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego związanych ze wzrastającym popytem globalnym Komisja Europejska wymienia zachowanie i poprawę zdolności produkcyjnej rolnictwa UE. Sektor rolniczy UE musi się także zmierzyć z postępującą liberalizacją rynków rolnych, ich zmiennością i niepewnością, a odpowiedzią na to wyzwanie ma być zwiększanie konkurencyjności i wydajności sektora rolniczego. Intencje Komisji są słuszne, jednak jej stanowisko oparte jest na założeniach zasadniczo sprzecznych z Traktatem Lizbońskim. Dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego konieczne jest bowiem prowadzenie polityki będącej w stanie przeciwdziałać niestabilności cen z jednej strony i zapewnić dochód rolnikom, z drugiej.

Jeżeli chodzi o pierwszą kwestię, właściwe byłoby wdrożenie do WPR działań nieprzewidzianych w stanowisku Komisji na rzecz zapewnienia zapasów strategicznych w celu przeciwdziałania cyklicznym fazom kryzysu żywnościowego. Stabilizacja rynków jest zapisana w Traktacie Lizbońskim, a w opinii Komitetu Regionów Komisja nie wprowadza żadnego skutecznego mechanizmu publicznej kontroli produkcji. Zaproponowane przez nią zarządzanie kryzysowe *a posteriori* jest strategicznym błędem i krokiem wstecz w rozwoju WPR [Dokument roboczy... 2012]. Ograniczenie środków rynkowych do roli siatki bezpieczeństwa, przy braku przewidzenia mechanizmów budowania strategicznych zapasów i unikania nadmiernych wzrostów cen, może prowadzić do naruszenia art. 39 TFUE. Takie założenie nie gwarantuje bowiem stabilizacji rynków, bezpieczeństwa dostaw, odpowiednich dochodów rolników i racjonalnych cen konsumentom. Właściwsze byłoby zachowanie preferencji wspólnotowej i opowiedzenie się za instrumentami skupu interwencyjnego i przechowywania (publicznego i prywatnego) [Dokument roboczy... 2012].

Poza tym funkcjonujący system płatności oddzielonych od produkcji skłania rolników, zwłaszcza w sytuacji niepewności cen, do porzucania produkcji rolnej i korzystania z powyższego mechanizmu *decoupling* [Costato 2011]. W odniesieniu do dochodów rolnika konieczne jest m.in. zgodnie z postula-

tami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES) (Dz.U. C 132 z 03/05/2011), umacnianie jego pozycji i zrekomensowanie jego kosztów produkcji związanych z wyższymi niż poza UE restrykcjami (dotyczącymi bezpieczeństwa żywności, wymagań środowiskowych, dobrostanu zwierząt, bioróżnorodności) przez wprowadzenie nowej struktury płatności bezpośrednich.

Wyzwaniem dla WPR jest nie tylko zwiększanie produkcji rolnej pomimo wyższych kosztów produkcji i ogromnych wahań na rynkach rolnych. Proces ten, czego nie uwzględniła Komisja, będzie musiał się odbywać w warunkach coraz większej presji na zasoby naturalne, ziemi, wody i energii. Rolnicy będą musieli zatem produkować więcej, wykorzystując mniej ziemi, mniej wody i mniej energii [Rezolucja Parlamentu... 2011]. Co więcej, oczekuje się od rolnictwa UE dostarczania produktów w wystarczającej ilości, ale też o wysokiej jakości, odzwierciedlających normy w zakresie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, jakości i dobrostanu. Tak różnorodne cele są często ze sobą sprzeczne i trudne do pogodzenia i dlatego, stanowią duże wyzwanie dla WPR. Sprzeczność występuje także pomiędzy celem zwiększania produkcji rolnej a ekologizacją rolnictwa. W projektach rozporządzeń wyraźna jest tendencja tzw. zazieleniania I filaru. Jednak zaproponowane instrumenty skierowane na wsparcie proekologicznej funkcji rolnictwa, niekoniecznie sprzyjają wzmocnieniu produkcji. Wynika to ze sprzeczności obu funkcji rolnictwa [Wilkin 2011] (środowiskowej i produkcyjnej), która utrudnia zaprojektowanie i wdrożenie instrumentów pozwalających na ich pogodzenie i jednoczesną realizację.

Spośród proponowanych w projektach rozporządzeń środków realizacji WPR, które mogą przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego należy wskazać przyznanie płatności bezpośrednich rolnikom czynnym zawodowo, a także systemu dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją dla określonych typów rolniczych lub określonych systemów rolnych, w których występują pewne trudności i które mają szczególne znaczenie ze względów gospodarczych lub społecznych. W opinii Komitetu Regionów utrzymanie uzależnienia dotacji od produkcji w przypadku niektórych produkcji lub niektórych regionów w trudnej sytuacji ma podstawowe znaczenie dla utrzymania zadowalającego poziomu produkcji [Dokument roboczy... 2012].

Chociaż pierwotne cele WPR w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego nie zmieniły się, jednak jak stwierdza Komisja *kurs reform WPR podjętych we wczesnych latach 90. doprowadził do powstania całkowicie nowej struktury tej polityki*. Poprzednie reformy służyły głównie rozwiązaniu problemów wewnętrznych UE, obejmujących znaczne nadwyżki produkcji. Należy pamiętać, że wciąż głównym zadaniem rolnictwa jest dostarczanie żywności, a czynniki zewnętrzne, takie jak: wzrost liczby ludności, zmiany klimatyczne, ograniczanie powierzchni gruntów przeznaczanych na uprawy dla celów żywnościowych, postępująca liberalizacja handlu produktami rolnymi, sprawiają, że kwestia bezpieczeństwa żywnościowego staje się dziś znowu bardzo aktualna.

Literatura

- Adornato F.** 2011: La Politica agricola comune verso il 2020: Tra mercati globali e sistemi territoriali. *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 2, 5-11.
- Costato L.** 2011: Regime disaccoppiato, Trattato di Lisbona e obiettivi della Pac verso il 2020. *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 2, 13-27.
- Błażejewska K.** 2011: Klimatyczne wyzwania Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1, 135-158.
- Czubak W., Pocza W., Sadowski A.** 2011: Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa. *Wież i Rolnictwo*, 4, 61-82.
- D’Addezo M.R.** 2011: Bezpieczeństwo i koordynacja wymogów żywnościowych z wymogami energetycznymi: nowe problemy prawa rolnego. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2, 13-33.
- Dokument Roboczy Komisji Zasobów Naturalnych. 2012: Wnioski legislacyjne dotyczące reformy wspólnej polityki rolnej i rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r., NAT-V-016.
- Dzun W.** 2012: Zmiany skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych w Polsce w procesie przemian systemowych i integracji z Unią Europejską. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 1, 18-39.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie polityki jakości produktów rolnych z 28.5.2009, KOM(2009), 234 wersja ostateczna.
- Kowalczyk S., Sobiecki R.** 2011: Europejski model rolnictwa – uwarunkowania ewolucji. *Rocz. Nauk Rol.*, seria G, t. 98, z. 3, 10-20.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „WPR do 2020 r.: sprostac wyzwońw przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi” KOM(2010) 672 wersja ostateczna. Dz.U. C 132 z 03/05/2011.
- Orzeczenie w sprawie 5/67 Beus z 13 marca 1968 r., “European Court Reports” 1968, 83, sprawa 55/73: Balkan-Import-Export, “European Court Reports” 1973, 1091.
- Pachauri R., Reisinger K. (red.)**. 2009: Czwarly Raport IPCC 2007: Zmiana Klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych I, II i III do Czwarłego Raportu Oceniającego Międzypaństwowego Zespołu ds. Zmian Klimatu.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie WPR do 2020 r.: Sprostac wyzwaniom przyszłości zwiazanym z zywnoscia, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi.

The State of Food and Agriculture 2006, 2006. FAO, Rome.

Weis T. 2011: Światowa gospodarka żywnościowa. Batalia o przyszłość rolnictwa PAH, Warszawa.

Wilkin J. 2011: Przyszłość wspólnej polityki rolnej Unii Europejskiej – próba podsumowania dyskusji. *Więś i Rolnictwo*, 1, 28-36.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach Wspólnej Polityki Rolnej z 12.10.2011, KOM(2011) 627 wersja ostateczna.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemów zapewniania jakości produktów rolnych z 10.12.2010.r, KOM(2010), 733 wersja ostateczna, Bruksela 2010.

Summary

The article presents the European Commission views regarding selected food security challenges for the period 2014-2020, assesses their cohesion with the Treaty of Lisbon, and considers how they will be solved in the legal regulations.

Adres do korespondencji:

dr Anna Kapala
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Instytut Nauk Ekonomicznych i Społecznych
Zakład Polityki Gospodarczej i Prawa
50-363 Wrocław, pl. Grunwaldzki 24a
tel. (71) 320 18 01
e.mail: anna.kapala@up.wroc.pl