

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 i rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii**

COM(2011) 634 wersja ostateczna – 2008/0183 (COD)

(2012/C 43/21)

Sprawozdawca: **Yves SOMVILLE**

Dnia 17 października 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 i rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do dystrybucji produktów żywnościowych wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii*

COM(2011) 634 wersja ostateczna – 2008/0183 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2011 r.

Na 476. sesji plenarnej w dniach 7–8 grudnia 2011 r. (posiedzenie z 8 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, zwłaszcza zaś rozszerzenie podstawy prawnej proponowanej w odniesieniu do wdrożenia europejskiego programu pomocy najbardziej potrzebującym (PEAD) w 2012 r. i 2013 r. Program stanie się tym samym spójny z celami WPR, wzmacniając jednocześnie spójność społeczną w Unii. Zmiana ta jest tym ważniejsza, że wpisuje się w cele strategii „Europa 2020”.

1.2 EKES popiera konieczność dalszego wdrażania programu i jego finansowania z budżetu WPR w latach 2012–2013 i to na obecnym poziomie. Solidarność z grupami defaworyzowanymi zawsze była wartością, której Unia broniła w poszczególnych obszarach swojej polityki, i powinna nią pozostać.

1.3 W opinii EKES-u wsparcie to ma naprawdę podstawowe znaczenie ze względu na fakt, że w następstwie kryzysu gospodarczego i finansowego liczba obywateli korzystających z niego w ramach programu stale rośnie.

1.4 EKES, który wywodzi się ze społeczeństwa obywatelskiego, popiera przedmiotowy wniosek tym bardziej, że jest on wdrażany w państwach członkowskich przez licznych wolontariuszy, członków organizacji humanitarnych, dla których nie do zrozumienia byłoby ograniczenie o 75 % środków dostępnych w ramach PEAD w latach 2011–2012 czy wręcz prawie kompletne zniknięcie programu wobec braku zapasów interwencyjnych w 2013 r. W opinii Komitetu ten finansowany z funduszy europejskich program przyczynia się do tworzenia pozytywnego wizerunku Unii wśród obywateli europejskich.

1.5 Komitet wyraża też zadowolenie z powodu uwzględnienia przez Komisję niektórych zaleceń zawartych w jego poprzedniej opinii ze stycznia 2011 r.<sup>(1)</sup>, np. dotyczących utrzymania finansowania z budżetu WPR na poziomie 100 % w latach 2012 i 2013 oraz możliwości zwrotu niektórych kosztów administracyjnych, transportu i przechowywania ponoszonych przez organizacje humanitarne.

1.6 EKES popiera pozostawienie państwom członkowskim możliwości wyboru produktów pochodzących z Unii. Dzięki temu program będzie nie tylko odgrywał rolę stabilizującą rynek wewnętrzny, lecz także w pełni zagwarantuje, że dostarczane produkty będą spełniać wysokie standardy narzucone producentom europejskim.

## 2. Chronologia wydarzeń

2.1 Dla przypomnienia, bezpłatną dystrybucję żywności wśród osób najbardziej potrzebujących we Wspólnocie rozpoczęto na przełomie 1986 i 1987 r., w związku ze szczególnie srogą zimą. Środki spożywcze, rozdzielane przez organizacje humanitarne w poszczególnych państwach członkowskich, pochodziły z zapasów interwencyjnych.

2.2 Następnie dystrybucja nabrała oficjalnego charakteru, a wykorzystywanie zapasów interwencyjnych służyło dwóm celom: pomocy najbardziej potrzebującym w Unii i przywróceniu pewnej stabilności rynków rolnych.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 49.

2.3 Kolejne reformy WPR rozpoczęte w 1992 r. umożliwiły znaczące zmniejszenie zapasów interwencyjnych. Zapasy te stopniowo zmieniły swój charakter ze strukturalnego na koniunkturalny. Obecny poziom zapasów nie pozwolił już w ostatnich latach zaspokoić zapotrzebowania na pomoc żywnościową.

2.4 Już w 1995 r. program został dostosowany, aby było możliwe uzupełnienie braku produktów pochodzących z zapasów interwencyjnych poprzez zakupy na rynkach.

2.5 Rozszerzenie Unii Europejskiej skłoniło Komisję do dostosowania programu na 2009 r. i zwiększenie przeznaczono nań budżetu.

2.6 W 2008 r. wobec zaobserwowanych zmian Komisja rozpoczęła debatę w sprawie programu pomocy żywnościowej dla najbardziej potrzebujących. W wyniku tej debaty opracowano wniosek dotyczący rozporządzenia Rady, mający na celu nadanie trwałego charakteru systemowi pomocy dla najbardziej potrzebujących.

2.7 We wniosku tym wprowadzono szereg zmian w istniejących regułach. Zmiany te dotyczyły: źródeł zaopatrzenia, zwiększenia różnorodności dostępnych produktów, trzyletniego planu dystrybucji, ustalenia priorytetowych działań prowadzonych przez państwa członkowskie, stopniowego wprowadzenia współfinansowania; zwiększenia dostępnego budżetu. W Radzie wniosek ten spotkał się ze sprzeciwem mniejszości blokującej.

2.8 Dnia 17 września 2010 r. Komisja przyjęła zmieniony wniosek, uwzględniając częściowo opinię PE w sprawie pierwotnej wersji wniosku (opinia z dnia 26 marca 2009 r.). W zmienionym wniosku przewidziano: zwiększenie poziomu współfinansowania, ograniczenie pomocy udzielanej przez UE do 500 mln euro rocznie, możliwość preferencyjnego wyboru przez państwa członkowskie produktów spożywczych pochodzenia europejskiego.

2.9 Na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 27 września 2010 r. wymiana poglądów zakończyła się potwierdzeniem mniejszości blokującej.

2.10 Dnia 20 stycznia 2011 r. EKES wydał opinię w sprawie zmienionego wniosku <sup>(2)</sup>.

2.11 Dnia 13 kwietnia 2011 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok (sprawa T-576/08) w sprawie skargi Niemiec dotyczącej planu na 2009 r. odnoszącego się do dostaw żywności pochodzącej z zapasów interwencyjnych do wykorzystania przez osoby najbardziej potrzebujące w Unii. W wyroku stwierdzono nieważność planu w zakresie wszystkich zakupów na rynku. Ilości pochodzące z zapasów interwencyjnych nie zostały zakwestionowane.

2.12 W konsekwencji Komisja przewidziała znaczne ograniczenie budżetu w roku budżetowym 2012 r., uwzględniając jedynie pomoc z zapasów interwencyjnych.

2.13 Na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 20 września 2011 r. nie udało się uzyskać wymaganej większości koniecznej do zatwierdzenia wniosku z dnia 17 września 2010 r.

2.14 Nowy zmieniony wniosek z datą 3 października 2011 r. został przedstawiony na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 20 października 2011 r. Pomimo poprawek wprowadzonych do pierwotnej wersji wniosku wciąż utrzymała się mniejszość blokująca. To w sprawie tego nowego wniosku EKES-owi przyszło wypowiedzieć się w trybie pilnym.

### 3. Wniosek Komisji

3.1 Przez ponad dwadzieścia lat pomoc żywnościowa przeznaczona dla najbardziej potrzebujących pochodziła z zapasów interwencyjnych. O ile z początku zapasy te były poważne, o tyle kolejne reformy WPR umożliwiły ich znaczące ograniczenie. Zmieniły one charakter ze strukturalnego na koniunkturalny.

3.2 Główny cel pierwotnej wersji WPR, jakim było zwiększenie wydajności, stopniowo ustąpił miejsca pojęciu zrównoważonej działalności rolnej, w tym lepszemu dostosowaniu podaży do popytu. Ten nowy kierunek wymaga dostosowania ram prawnych PEAD.

3.3 Kolejne rozszerzenia, wzrost cen środków spożywczych, a ostatnio kryzys gospodarczy pociągnęły za sobą poważny wzrost zapotrzebowania. W rzeczywistości liczba osób najbardziej potrzebujących w Unii stale wzrasta. Dla przykładu, w 2008 r. z przedmiotowego programu wsparcia korzystało ponad 13 mln osób. W 2010 r. w 20 państwach członkowskich, w których europejski program pomocy żywnościowej (PEAD) został uruchomiony, było ich ponad 18 mln.

3.4 Ze względu na powyższe zmiany, choć obecny PEAD opiera się na dystrybucji produktów pochodzących z europejskich zapasów interwencyjnych, przewidziano jednak czasowe umożliwienie zakupów na rynku, aby uzupełnić stwierdzone braki w zapasach.

3.5 W kwietniu 2011 r. w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej unieważniono przepisy planu dystrybucji na 2009 r., który przewidywał zakup produktów na rynku, ponieważ zapasy interwencyjne były w tym momencie ograniczone.

3.6 W związku z tym wyrokiem, w swoim rozporządzeniu wykonawczym Komisja dopilnowała, aby PEAD na 2012 r. opierał się wyłącznie na dostawach z zapasów interwencyjnych. Na plan na 2012 r. przeznaczono konkretnie 113 mln euro, co odpowiada jednej czwartej budżetu na finansowanie poprzednich planów.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 49.

3.7 We wniosku przedłożonym Komitetowi do zaopiniowania Komisja uwzględniła rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2011 r., w której PE wzywa Komisję i Radę do opracowania tymczasowego rozwiązania na ostatni okres bieżących wieloletnich ram finansowych, tak by uniknąć gwałtownych redukcji pomocy żywnościowej oraz by zagwarantować, że osoby zależne od pomocy żywnościowej nie ucierpią z powodu niedostatku żywności.

3.8 Ten nowy wniosek Komisji opiera się na podwójnej podstawie prawnej: odwołuje się nie tylko do artykułów Traktatu dotyczących WPR, lecz także do artykułu dotyczącego spójności gospodarczej i społecznej.

3.9 Zawarto w nim rozmaite elementy obecne już we wniosku z 2010 r., jak np. umożliwienie państwom członkowskim podjęcia decyzji o przyznaniu pierwszeństwa produktom pochodzącym z Unii, czy też umożliwienie państwom członkowskim podjęcia decyzji o zwrocie niektórych kosztów administracyjnych, kosztów transportu i przechowywania, ponoszonych obecnie przez wyznaczone organizacje. Wszystko to oczywiście w granicach dostępnych środków.

3.10 W nowym wniosku zaniechano wprowadzenia współfinansowania, obecnego w początkowej wersji wniosku z 2008 r. i potwierdzonego w wersji z 2010 r. Zaproponowano utrzymanie finansowania z budżetu Unii na poziomie 100 %, tak jak to ma miejsce obecnie w przypadku PEAD. Utrzymany został roczny pułap udziału finansowego Unii wynoszący 500 mln euro.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Jak przypomniał EKES w swojej poprzedniej opinii, „program dystrybucji żywności wśród osób najbardziej potrzebujących w Unii realizowany jest w 20 państwach członkowskich (...) dystrybucja żywności odbywa się w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi”.

4.2 W organizacjach tych działa duża liczba wolontariuszy. Dla nich ryzyko ograniczenia pomocy humanitarnej do 25 % w porównaniu z poziomem z poprzednich lat, o ile nie uda się szybko osiągnąć porozumienia na szczeblu europejskim, jest trudne do zrozumienia. Tymczasem potrzeba działania w terenie nigdy nie była równie silna.

4.3 Wskutek kolejnych reform WPR, jakie miały miejsce począwszy od 1992 r., rola zapasów interwencyjnych stopniowo nabrała charakteru koniunkturalnego. W przyszłości reformy te w połączeniu z prognozami rynkowymi powinny doprowadzić do ograniczenia zapasów nawet do zera w niektórych okresach, w przypadku konkretnych produktów.

4.4 W tym kontekście EKES ocenia, że dla zaradzenia niedoborom zapasów zasadniczą sprawą jest jak najszybsze opracowanie wniosku umożliwiającego państwom członkowskim dokonywanie zakupów na rynku w celu uzupełnienia zapasów

interwencyjnych. Możliwość taka jest w opinii EKES-u tym ważniejsza, że liczba osób korzystających z przedmiotowej pomocy żywnościowej rośnie.

4.5 Zdaniem EKES-u, aby uniknąć drastycznego ograniczenia ilości żywności dostępnej w ramach PEAD do 2014 r., kiedy to opracowane zostaną nowe przepisy w zakresie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, należy jak najprędzej spełnić życzenie wyrażone w punkcie 4.4.

4.6 EKES, reprezentujący europejskie społeczeństwo obywatelskie w jego różnorodności, nie może zrozumieć obniżenia przez UE wsparcia na rzecz najbardziej potrzebujących właśnie w okresie kryzysu gospodarczego i finansowego. Przypomnijmy, że liczba beneficjentów PEAD wynosiła w 2008 r. 13 mln osób w 18 państwach członkowskich UE i że liczba ta osiągnęła ponad 18 mln osób w 2010 r.

4.7 W tym kontekście EKES z zadowoleniem zauważa, że pomimo niepowodzenia tej sprawy na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniu 20 października 2011 r. polska prezydencja pragnie w dalszym ciągu działać na rzecz znalezienia rozwiązania, pozwalającego uniknąć zmniejszenia o 75 % środków przeznaczonych na PEAD w 2012 r., jak również ryzyka braku planu działań na rzecz najbardziej potrzebujących w 2013 r., wynikającego z niedostatecznego poziomu zapasów interwencyjnych w tym momencie.

4.8 EKES gorąco popiera fakt, że przedmiotowy wniosek, mający zastosowanie – przypomnijmy – jedynie w latach 2012 i 2013, opiera się obecnie na podwójnej podstawie prawnej, stanowiąc, że program służy nie tylko osiągnięciu celów WPR, w tym celu dotyczącego zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego ludności, lecz także wzmocnieniu spójności społecznej w Unii.

4.9 Aspekty te są nierozzerwalnie związane ze strategią „Europa 2020”. Jeżeli chodzi o spójność społeczną, EKES przypomina o rozdziale tej strategii poświęconym ograniczaniu ubóstwa. Prawo do wystarczających zasobów żywności i zrównoważonego żywienia jest podstawą każdego programu walki z wykluczeniem.

4.10 EKES wyraża zadowolenie z powodu tego, że Komisja w dalszym ciągu proponuje umożliwienie zwrotu niektórych kosztów administracyjnych, transportu i przechowywania, ponoszonych przez wyznaczone organizacje. Niemniej jednak zwraca uwagę na fakt, że zwracane środki są odejmowane od puli środków dostępnych na wdrożenie planu.

4.11 Podobnie jak PE, EKES popiera pozostawienie państwom członkowskim możliwości przyznawania pierwszeństwa w ramach przetargów produktom pochodzącym z Unii. Przedmiotowy program pomocy, służący osiągnięciu celu społecznego i gospodarczego, przyczynia się z jednej strony do stabilizacji rynku wewnętrznego. Z drugiej zaś strony byłoby niestosowne, gdyby w przypadku produktów przeznaczonych do dystrybucji w ramach PEAD nie gwarantowano przestrzegania wysokich standardów narzuconych producentom europejskim.

4.12 Jeżeli chodzi o współfinansowanie, EKES odnotowuje z zadowoleniem utrzymanie finansowania PEAD z budżetu Unii na poziomie 100 %, wbrew propozycji zawartej we wcześniejszym zmienionym wniosku. Jest ono zgodne z jednym z zaleceń sformułowanych w poprzedniej opinii EKES-u. Element ten jest tym ważniejszy, że w związku z obecnym kryzysem gospodarczym i finansowym w przypadku niektórych państw członkowskich o mniejszych zdolnościach finansowych współfinansowanie programu mogłoby okazać się niemożliwe, gdyby wartości procentowe zaproponowane w poprzedniej wersji wniosku zostały potwierdzone.

Bruksela, 8 grudnia 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---