



C/2024/1979

18.3.2024.

Mišljenje Europskog odbora regija o temi „Upravljanje rizicima i regulacija tržišta: alati za jačanje održivosti europske poljoprivrede”

(C/2024/1979)

Izvjestitelj: Nicola CAPUTO (IT/RENEW E.), regionalni ministar Regije Kampanije

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA (OR),

Trenutačno stanje i budući izazovi

1. ističe da već nekih 35 godina zajednička poljoprivredna politika (ZPP) i postojanje *ex post* naknade u slučaju štetnih događaja pridonose poništavanju ili ublažavanju utjecaja mnogih faktora rizika na europske poljoprivredne proizvođače i otpornost ruralnih područja EU-a. Stoga naglašava potrebu za uspostavom pravodobnih sustava naknade šteta za usjeve i stoku, pri čemu treba uzeti u obzir ukupne ekonomske posljedice, uključujući i popratni učinak na proizvodne kapacitete;
2. preporučuje da se na razini EU-a izrade smjernice o naknadi za imovinu i osobnoj naknadi. To podrazumijeva prijenos administrativnih odgovornosti na javne institucije i osiguravanje jednakog pristupa mogućnostima osobama s nižim stupnjem vještina koje često žive u osiromašenim i izoliranim područjima;
3. smatra da je došlo vrijeme za uvođenje nove paradigme javnog financiranja za primarni sektor, koja bi se temeljila na stvaranju pozitivnih vanjskih učinaka i bila povezanija s teritorijalnom, a ne sektorskom dimenzijom financiranja, s obzirom na to da se razina zaštite poljoprivrednika postupno smanjila. Ta je promjena nužna kako bi se riješio problem postupnog smanjenja razine zaštite poljoprivrednika, posebno uzimajući u obzir jedinstvene potrebe planinskih područja, slabije razvijenih regija i ekološki prihvatljivog ekstenzivnog stočarstva; ističe da u raznim dijelovima EU-a sve više poljoprivrednih gospodarstava prestaje s radom, pri čemu se poljoprivredna zemljišta napuštaju, a korisne poljoprivredne površine smanjuju; to se posebno odnosi na mala poljoprivredna gospodarstva za uzgoj usjeva i/ili stoke, koja su okosnica gospodarskog i društvenog života u ruralnim područjima EU-a i strateški važna za zaštitu zemljišta od velikih požara, očuvanje bioraznolikosti i borbu protiv erozije;
4. uvjeren je da su ključno, ali često potcijenjeno pitanje nove potrebe i izazovi za poljoprivredna gospodarstva, ruralna i udaljena područja i pojedince, u koje treba ubrojiti depopulaciju, odljev mozгова, generacijsku obnovu u poljoprivrednom sektoru, ali i drugo, što će nedvojbeno poticati i usmjeravati proces reforme sljedećeg ZPP-a, u okviru kojega treba dodatno voditi računa o mladim poljoprivrednicima i modelu obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava i nastaviti poticati konkurentnost poljoprivredno-prehrambenog sektora. Među novim izazovima i potrebama valja istaknuti veliku asimetriju u pravnim obvezama prema potrošačima u pogledu sigurnosti hrane između poljoprivrednika iz EU-a i onih izvan EU-a. Time se ugrožava položaj poljoprivrednika iz EU-a na svjetskom tržištu, što u nedostatku odgovarajućih sredstava za sljedivost i informiranje može dovesti do rizika od ozbiljnih poremećaja u prehrambenom sektoru, zavaravajućih praksi za potrošače i gubitka konkurentnosti europskih poljoprivrednika. Naglašava važnost toga da se u okviru reforme ZPP-a poduzmu mjere u pogledu jedinstvenih izazova s kojima se suočavaju planinska područja, slabije razvijene regije i tradicionalno, ekološki prihvatljivo ekstenzivno stočarstvo;
5. smatra da, kad je riječ o primarnom sektoru, u slučaju profesionalnog ribolova postoji hitna potreba za uništenjem i zamjenom određenih ribarskih plovila, posebno malih drvenih kočarica, s obzirom na to da ne postoje stručnjaci koji bi ih popravljali ili osiguravajuća društva koja bi pokrivala rizike kojima su izložena tako malena i stara drvena plovila. Javno financiranje za modernizaciju i povećanje održivosti flote i aktivnosti malih poduzeća olakšat će stvaranje pristojnih prihoda u primarnom prehrambenom sektoru;

6. podsjeća da je Europski parlament (Rezolucijom 2022/2829 (RSP) od 15. rujna 2022.) ⁽¹⁾ nedavno pozvao na jačanje napora EU-a u borbi protiv klimatskih promjena i, prije svega, njihovih posljedica;
7. podsjeća da je tema upravljanja rizicima postala dio europske rasprave o ZPP-u tek posljednjih desetljeća, a u zakonodavnom je smislu na razini EU-a dobila na važnosti stupanjem na snagu Uredbe Vijeća (EU) br. 73/2009 ⁽²⁾ o pregledu „zdravstvenog stanja”, na temelju koje su države članice prvi put dobile mogućnost da dio financijskih sredstava namijenjenih izravnim plaćanjima općenito iskoriste za potporu pristupu poljoprivrednika dvjema vrstama pokrića: policama osiguranja i uzajamnim fondovima za štetu nanесenu proizvodnji uzrokovanu elementarnim nepogodama, bolestima bilja i životinja i okolišnim incidentima;
8. uvjeren je da neodržavanje i neočuvanje u svoj njihovoj raznolikosti poljoprivrednih krajobrazu u EU-u pogođenih napuštanjem poljoprivredne aktivnosti u područjima koja su najviše izložena rizicima od požara i erozije dovode do napuštanja poljoprivrednih gospodarstava, čime se ti rizici još povećavaju, a bioraznolikost smanjuje. Stoga zaštita i revitalizacija tih poljoprivrednih krajobrazu imaju stratešku vrijednost;
9. podsjeća na to da je OR nedavno usvojio mišljenje „Priprema za krizne situacije i njihovo rješavanje: jačanje otpornosti Unije i njezinih regija i gradova” ⁽³⁾ u kojem se navodi da se Europa mora pripremiti na vrijeme, reformirajući svoju strukturu interventnih mjera i svoje zakonodavstvo, kako bi se s ekonomskog, društvenog i političkog stajališta mogla nositi s nepredvidivim i ekstremnim krizama. Stoga je, s obzirom na trenutno stanje na međunarodnim tržištima hrane i povezane trendove, održavanje i sprečavanje neovisnosti u opskrbi hranom u EU-u, od velike strateške važnosti. U tu svrhu hitno treba provesti nove mjere, među ostalim konkretno prenijeti rezultate istraživanja, razvoja i inovacija u sektore, na tržišta i u potražnju i ponudu lokalno proizvedene zdrave i kvalitetne hrane;
10. smatra da je trenutni klimatski trend postao strukturni problem; ratovi i epidemije donose krize, koje mogu biti i teške, ali one su povremene i nepredvidive prirode;
11. naglašava da se, kako bi se povećala otpornost poljoprivrednih gospodarstava i udaljenih područja u EU-u, problem klimatskih promjena mora rješavati pomoću dobro definirane paradigme javnih financijskih mjera;
12. poziva na definiranje novog teorijskog referentnog modela za odgovarajući pristup upravljanju rizikom od gubitka dohotka u poljoprivredi i otpornosti ruralnih područja EU-a, kojim bi se uveo koncept „skupa alata” u kojem bi se privatne mjere i instrumenti mogli provoditi usporedno s postojećim javnim politikama;

Politički prijedlog

13. skreće pozornost na činjenicu da je ključno pitanje koje treba riješiti ekonomski opstanak poljoprivrednih gospodarstava te ruralnih i udaljenih područja, osiguravajući ekonomsku otpornost poljoprivrednika na katastrofalne vremenske nepogode koje sve češće i snažnije pogađaju proizvodne i gospodarske kapacitete poljoprivrednika u EU-u;
14. uvjeren je da bi nedostatak pripremljenosti za takve izgledе doveo u pitanje temeljne postavke zelenog plana i strategije „od polja do stola”;
15. uvjeren je da bi, ako se već danas ne počne raditi na novom modelu politika za djelotvorno *ex ante* i *ex post* suočavanje s promjenama u općem scenariju povezanom s postizanjem gospodarske održivosti poljoprivrednih gospodarstava u EU-u, to značilo da će se odustati od ciljeva ZPP-a u pogledu zaštite okoliša, krajolika, bioraznolikosti i dobrobiti;
16. potiče na dublju raspravu o mogućim korektivnim mjerama koje bi se mogle primijeniti u okviru ZPP-a s obzirom na trenutnu ozbiljnu krizu u tom sektoru i na to da se OR u aktualnoj raspravi o reviziji proračuna EU-a pozicionira kao snažniji i autoritativniji akter u pogledu poljoprivredne politike;

⁽¹⁾ Rezolucija Europskog parlamenta od 15. rujna 2022. o posljedicama suše, požara i drugih ekstremnih vremenskih uvjeta: povećanje napora EU-a u borbi protiv klimatskih promjena (2022/2829(RSP)) (SL C 125, 5.4.2023., str. 135.), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0330_EN.html

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni uredaba (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, 31.1.2009., str. 16.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0073>.

⁽³⁾ Mišljenje Europskog odbora regija o temi „Pripravnost na krize i upravljanje kriznim situacijama: jačanje otpornosti Unije i njezinih regija i gradova” (SL C 257, 21.7.2023., str. 6.).

17. od Europske komisije traži suradnju i maksimalnu fleksibilnost, među ostalim u okviru postojećih poljoprivrednih politika i već dostupnih alata, kao i da ojača alate za odgovaranje na klimatske krize; to uključuje ekstremne šumske požare i poplave koji ugrožavaju kapacitet proizvodnje poljoprivrednika, naročito onih malih; podržava jačanje uloge alata za odgovor na klimatske krize u budućnosti i smatra da bi o toj ulozi trebalo raspravljati i u okviru dokumenta u kojem se opisuje strateški dijalog o budućnosti ZPP-a;

18. s obzirom na razmjere štete, i budući da će biti potrebna znatna sredstva da se osigura naknada za gubitak bilja i gubitak u pogledu uzgoja životinja, kao i za obnovu uništene infrastrukture, traži od Europske komisije da surađuje s državama članicama i radi na hitnim mjerama pomoći kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri ublažile posljedice prirodnih katastrofa. Budući da se može očekivati ponavljanje takvih pojava, od prioritetne je važnosti temeljita rasprava o relevantnim instrumentima EU-a;

19. poziva Europsku komisiju, Parlament i države članice da u okviru ZPP-a za razdoblje nakon 2027. odmah počnu ozbiljno i temeljito promišljati o alatima koje bi EU trebao staviti na raspolaganje poljoprivrednicima kako bi im pružio konkretnu, odgovarajuću i pravodobnu potporu u slučaju štete uzrokovane prirodnim katastrofama, koje se nažalost sve češće događaju i uzrokuju velike probleme u gospodarstvu, socijalnoj strukturi i poljoprivrednoj proizvodnji, čime se ugrožava sigurnost opskrbe hranom;

20. poziva na to da se ovim prijedlogom, u koji su uključeni stavovi i očekivanja svih političkih klubova OR-a u pripremnoj fazi, doprinese radikalnoj promjeni alata koji će se staviti na raspolaganje europskim poljoprivrednicima kako bi se povećala njihova gospodarska otpornost;

21. naglašava potrebu za sinergijom s kohezijskim politikama nakon što se jasno definira ranjivost pojedinih područja EU-a (regija i općina) na ekstremne vremenske nepogode i posljedice s njima povezanih gospodarskih kriza;

22. predlaže stvaranje europskog sustava za mapiranje rizika kako od ekstremnih vremenskih nepogoda sustavne prirode (npr. suše i poplave) tako i od drugih mogućih rizika za održivost poljoprivrednih gospodarstava, čime bi se mogao dopuniti tekući rad Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) na pregledu pokazatelja regionalnih i lokalnih slabosti;

23. predlaže da se uz financijska sredstva koja su dodijeljena ZPP-u osmisli potpuno inovativna paradigma koja bi mogla pružiti učinkovitiji i brži odgovor na potrebe poljoprivrednika i ruralnih područja u EU-u;

24. smatra da bi nova paradigma djelotvornijeg i vremenski učinkovitijeg korištenja postojećih javnih sredstava izravno i eksponencijalno pridonijela gospodarskoj otpornosti poljoprivrednika EU-a. Time bi se, što je najvažnije, zaštitila određena područja i šume u izrazito zanemarenim područjima, koja uglavnom obrađuju mala poljoprivredna gospodarstva koja su izložena velikom riziku od neuspjeha i koja su vrlo osjetljiva na nove klimatske trendove. U tim je područjima prisutnost obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava ključna za očuvanje zdravlja šuma i bioraznolikosti;

25. svjestan je ključne uloge planinskih područja, slabije razvijenih regija i tradicionalnog, ekološki prihvatljivog ekstenzivnog stočarstva u očuvanju bioraznolikosti i održavanju ekološke ravnoteže. Te regije u velikoj mjeri doprinose kulturnoj baštini i održivim praksama koje su izuzetno bitne za dugoročnu otpornost poljoprivrede EU-a. Stoga poziva na ciljane mjere politike i mehanizme potpore za svladavanje specifičnih izazova s kojima se suočavaju poljoprivrednici u tim područjima, čime bi se osiguralo očuvanje okolišno održivih tradicionalnih poljoprivrednih praksi;

26. smatra da mali poljoprivrednici, unatoč tome što se bave stočarstvom usmjerenim na uzgoj stoke, imaju poteškoća u pristupu financijskim sredstvima i bespovratnim sredstvima EU-a, kao i u njihovom korištenju. Izazovi kao što su složeni postupci podnošenja zahtjeva, prekomjerna birokracija i strogi zahtjevi u pogledu dokumentacije dovode do nižih stopa sudjelovanja, manjeg broja uspješnih zahtjeva i smanjene iskorištenosti sredstava. Pojednostavljenje pristupa potpori EU-a smanjenjem administrativnih prepreka i pružanjem pomoći na lokalnoj razini moglo bi uvelike poboljšati to stanje, čime bi se u lokalnom poljoprivrednom sektoru potaklo bolje korištenje fondova;

27. napominje da je, kako bi se poljoprivrednim obiteljima dao poticaj za ostanak i kako bi se provele izravne mjere povezane s proizvodnjom i upravljanjem rizicima, ključno da ruralne zajednice u kojima te obitelji žive mogu uživati minimalnu kvalitetu života, uključujući pristup osnovnim uslugama kao što su obrazovanje i zdravlje, dobro razvijena telekomunikacijska infrastruktura, prilike za slobodno vrijeme i kulturu itd. Takve mjere za poboljšanje kvalitete života u područjima s velikim rizikom od depopulacije moraju se promatrati i kao dio nove, nužne paradigme za korištenje resursa;

28. smatra da, kao što je poljoprivreda ključna za očuvanje biološke raznolikosti kopnenih područja, ribarstvo i akvakultura također imaju važnu ulogu u očuvanju morske biološke raznolikosti. Stoga je ključno predvidjeti i podržati moguće strategije za prilagodbu učinka klimatskih promjena na riblje stokove. Slično tome, u slučaju akvakulture potrebno je procijeniti učinke klimatskih promjena s obzirom na složenu diversifikaciju proizvodnih sustava, korištenih tehnologija, vrsta, zemljopisnog položaja i okolišnih karakteristika područja;

29. predlaže da se, radi stabilizacije gospodarskog upravljanja poduzećima u sektoru ribarstva i akvakulture, uspostave alati za upravljanje rizicima okrenuti inovacijama, s obzirom na neprimjerenost alata za upravljanje koji su se dosad upotrebljavali za postizanje ekološke održivosti sektora ribarstva;

30. smatra da bi politički prioriteti trebali biti sljedeći:

- rješavanje klimatske i energetske krize i njihovih socijalnih posljedica na lokalne zajednice, regije, pokrajine i općine;
- izgradnja otpornih zajednica uz pomoć *ex ante* intervencijskih mjera u skladu sa specifičnim potrebama i indeksom ranjivosti pojedinačnih područja, uz stvaranje sustava upozorenja o klimatskim, okolišnim i zdravstvenim krizama i krizama tržišta;
- jačanje teritorijalne kohezije EU-a osiguravanjem djelotvorne integracije udaljenih regija i regija najbližih urbanim središtima; svaka regija mora imati vlastitu autonomiju u utvrđivanju prioriteta, ali EU mora preuzeti odgovornost za financijski sustav koji bi mogao centralno podupirati te regije u slučaju velikih gospodarskih i socijalnih kriza koje su posljedica katastrofalnih klimatskih događaja i abnormalnih tržišnih uvjeta;

31. predlaže uvođenje instrumenata za upravljanje rizicima za zaštitu i vođenje poljoprivrednih krajobrazu EU-a kojima prijeti opasnost od nestanka i koji su pogođeni ekstremnim prirodnim pojavama kako bi se stabilizirala i očuvala poljoprivredna djelatnost i time spriječilo da se u njima napusti poljoprivreda, a ujedno pridonijelo revitalizaciji otpornih poljoprivrednih zajednica na tim područjima i promicalo potrošnju zdrave hrane u EU-u;

Uključenost lokalnih i regionalnih vlasti i strateška važnost

32. ističe da većina država članica EU-a svoju pozornost pri upravljanju rizicima usmjerava na instrumente osiguranja, koji nisu bili uspješni u pogledu djelotvornosti. Iz tog razloga ponavlja dugogodišnje stajalište OR-a da sustavi osiguranja dohotka koriste pružateljima osiguranja, a ne poljoprivrednicima, te da su skupi za porezne obveznike. Treba napraviti studiju o sustavu osiguranja uvedenog u Sjedinjenim Američkim Državama i Kanadi i provesti procjenu tog sustava;

33. ističe da je u posljednje tri godine prestalo poslovati više tisuća poljoprivrednih gospodarstava jer u EU-u ne postoji učinkovita i djelotvorna sigurnosna mreža kojom bi se doista mogao zaštititi njihov dohodak, a time i opstanak poljoprivrednika i stanovnika u ruralnim područjima, posebno u kontekstu klimatskih uvjeta i povezanih tržišnih kriza nezabilježenih u prethodnim desetljećima;

34. napominje da studije JRC-a pokazuju da šteta od katastrofalnih događaja u prosjeku iznosi oko 8 milijardi EUR godišnje. Procjenjuje se da će se ta vrijednost u narednim godinama povećavati s obzirom na pogoršanje posljedica klimatskih promjena, koje će, iz perspektive primarnog sektora i ruralnih područja, postati iznimno opasne upravo zbog sve češćih i intenzivnijih katastrofalnih događaja;

35. naglašava da cilj ovog mišljenja stoga nije reorganizirati sustav intervencija za upravljanje rizicima koji je u okviru ZPP-a prvi put uveden u člancima 37. do 39. Uredbe (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (*);

36. skreće pozornost na činjenicu da se postojeći mehanizam pričuve za krize pokazao, čak i nedavno (u lipnju 2023.), neprikladnim za pružanje pravodobnih i odgovarajućih odgovora poljoprivrednicima i područjima EU-a. Dodijeljena sredstva pokrivala su manje od 5 % štete koju su pretrpjeli poljoprivrednici i teritoriji;

37. podsjeća na potrebu da se ode korak dalje jer taj pristup nije na razini prikladnoj za rješavanje klimatskih promjena; on predstavlja puko rasipanje financijskih sredstava jer je koncept financiranja neprimjeren u odnosu na cilj;

(*) Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.).

38. poziva Komisiju da, s obzirom na takva previranja koja se sada trebaju smatrati strukturnima, učinkovitije koristi sredstva pričuve za krizne situacije te poziva na uspostavu mehanizma za iskorištavanje dostupnih sredstava kako bi se poljoprivrednicima i ruralnim područjima EU-a pružili konkretni i učinkoviti odgovori, kao i na osiguranje dodatnih financijskih sredstava uz već postojeća za slučaj izvanrednih klimatskih prilika;

39. smatra da dostupnim instrumentima (uključujući uzajamne fondove i fond za borbu protiv krize) nedostaje sredstava te stoga vjeruje da je potrebno radikalno povećati njihovu proračunsku pričuvu i diversificirati spektar dostupnih instrumenata;

40. poziva institucije EU-a, države članice i regije da razmotre novi pristup upravljanju rizicima kao prekretnicu za budućnost europske poljoprivrede. Vrijeme je da pružimo odgovarajuće i konkretne odgovore i poduzećima pomognemo da prevladaju teškoće prouzročene promjenama okruženja u kojem trenutačno posluju.

Bruxelles, 31. siječnja 2024.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Vasco ALVES CORDEIRO