

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pasterstwo

(2020/C 39/14)

Sprawozdawca: Jacques Blanc (FR/EPL), mer La Canourgue**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Uważa, że zachowanie działalności pasterskiej ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania rolnictwa na wszystkich obszarach, aby zadbać o witalność obszarów wiejskich z myślą o osiągnięciu celu dotyczącego spójności terytorialnej zapisanego w traktacie z Lizbony, a także naszych celów środowiskowych, klimatycznych oraz celów dotyczących różnorodności biologicznej.
2. Przypomina, że prowadzeniu działalności pasterskiej stają na przeszkodzie różnego rodzaju trudności, którym nie można nadać hierarchii ważności i których występowanie zmienia się w zależności od regionu, lecz niektóre z nich są w stanie zagrozić jej przetrwaniu: problemy z uwzględnianiem specyfiki tej działalności w przyznawaniu wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej (pastwiska zakrzewione i zadrzewione, mobilność, pastwiska wspólne), problemy związane z kontekstem gospodarczym, konkurencja pod względem wykorzystania gruntów, trudności w zakresie przekazywania wiedzy, ograniczenia w zakresie organizacji wypasu ze względów ochrony środowiska, konkurencja w zakresie wykorzystania terenów wypasu z innymi ich użytkownikami, w szczególności wykorzystującymi je do celów rekreacyjnych, a także zagrożenie stad ze strony dużych drapieżników.
3. Zgodnie z zaleceniami ze swojej opinii w sprawie reformy WPR wzywa do lepszego uwzględnienia pasterstwa i hodowli ekstensywnej – w kontekście przekierowania wsparcia w ramach WPR – ze względu na korzyści, jakie przynoszą z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju terytorialnego oraz celów środowiskowych i klimatycznych.
4. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji AGRI Parlamentu dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej. Rozporządzenie to ma na celu zmianę art. 4 rozporządzenia w sprawie planów strategicznych WPR, aby umożliwić uznawanie pastwisk zakrzewionych i zadrzewionych za obszary objęte działalnością rolniczą, kwalifikujące się do uprawnień do płatności podstawowej. Niemniej wzywa do przeglądu ostatecznej wersji tego artykułu, by wprowadzić pojęcie pastwisk, które mogą zawierać zasoby trawy (np. pod drzewami), lecz nie muszą ich zawierać. Aby wyjaśnić status obszarów wypasu i ich kwalifikowalność do wsparcia, obszary te należy uznać za użytki rolne odrębne od trwałych użytków zielonych. Obszary wypasu należy zdefiniować odrębnie, odróżniając je od trwałych użytków zielonych, i usunąć z ich definicji wszelkie odniesienia do niezbędnej obecności zasobów trawy. Wszystkie trwałe użytki zielone i obszary wypasu można by zgrupować pod nazwą pastwisk trwałych.
5. Zaleca, aby wykorzystywane pastwiska mogły w pełni być uznawane za obszary produkcji rolnej w stabilnych i bezpiecznych ramach regulacyjnych obejmujących skuteczny pułap wsparcia w ramach WPR, jak ma to miejsce w innych sektorach.
6. Zwraca uwagę, że hodowla pasterska opiera się na środowisku naturalnym w celu dostarczenia stadom paszy w sposób spontaniczny, zatem potrzebuje marginesu elastyczności i bezpieczeństwa, by stawić czoła warunkom pogodowym. Pasterze potrzebują zatem obszarów buforowych, które nie muszą być wykorzystywane co roku, lub na których wypasa się z bardzo zmienną intensywnością, a które są niezbędne w przypadku sezonowej suszy. Zazwyczaj są wrzosowiska, tereny zalewowe i lasy. Trwająca zmiana klimatu zwiększa zapotrzebowanie na takie obszary. W mechanizmach uznawania obszarów pasterskich w ramach pierwszego filaru należałoby uznać i zagwarantować pewność prawną dotyczącą takiej eksploatacji obszarów, która nie następuje co roku i której nie można przewidzieć w momencie składania wniosków w ramach WPR. W pasterstwie stosuje się również praktyki agroekologiczne w celu wymiany usług ekosystemowych, wykorzystując jako uzupełnienie obszary o innym zastosowaniu, zwłaszcza winnice i sady, co umożliwia zmniejszenie nakładów i ograniczenie użycia maszyn. W europejskich strategiach politycznych należałoby uznawać takie praktyki, kiedy hodowcy wykorzystują obszary zgłoszone przez innego rolnika, zachęcać do nich i znaleźć zgodne z prawem rozwiązania umożliwiające ich rozwój. W pasterstwie stosowane są również praktyki związane z leśnictwem, tzw. leśnictwo połączone z hodowlą zwierząt, które zapewniają wzajemne korzyści obu podmiotom. Należy uznać mieszane wykorzystywanie takich obszarów w europejskich politykach publicznych i do niego zachęcać. To samo dotyczy takich praktyk, które pod pewnymi warunkami bardzo przyczyniają się do ochrony lasów przed pożarami oraz do dostosowania hodowli zwierząt do zmiany klimatu, a zarazem uwzględniają potrzebę regeneracji zasobów leśnych i produkcji leśnej.
7. Popiera wniosek Komisji ENVI Parlamentu Europejskiego dotyczący rozporządzenia ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia na podstawie planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej, który ma na celu określenie limitów obsady zwierząt w gospodarstwie i ograniczenie subsydiów dla gospodarstw przekraczających te limity.

8. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji AGRI Parlamentu dotyczący zmiany art. 68 tegoż rozporządzenia, tak by można było nadal uzyskiwać wsparcie z EFRROW na zakup psów w celu ochrony zwierząt gospodarskich przed dużymi drapieżnikami chronionymi na mocy dyrektywy siedliskowej.
9. Apeluje, by zobowiązać państwa członkowskie z terenami górskimi do wdrożenia zintegrowanej polityki górskiej z wykorzystaniem w ukierunkowany sposób odpowiedniej części udostępnionych narzędzi (płatności w zakresie wsparcia z tytułu utrudnień naturalnych, wsparcie dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania w ramach drugiego filaru, szczegółowy podprogram dla obszarów górskich) oraz wyposażyć ją w budżet dostosowany do znaczenia tych terytoriów.
10. Wzywa UE, by uznała usługi ekosystemowe świadczone dzięki hodowcom i właścicielom lasów na terenach górskich i w regionie śródziemnomorskim, którzy dysponują wiedzą lokalną w sensie IPBES (Międzynarodowej Platformy Naukowo-Politycznej w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów), oraz by przyznawała sprawiedliwą rekompensatę z tytułu tych usług ekosystemowych świadczonych na rzecz dobrostanu całej populacji.
11. Wyraża nadzieję, że każde państwo członkowskie będzie miało możliwość zastosowania pewnych środków w ramach pierwszego filaru (programy ekologiczne) oraz drugiego filaru do całego swojego obszaru pastwisk, a nie tylko do obszaru kwalifikującego się do wsparcia. Powinna bowiem istnieć możliwość wypłacenia niektórych środków, na przykład z zakresu działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, takich jak ochrona lasów przed pożarami, na cały fizyczny obszar.
12. Proponuje, by dodatek wyrównawczy z tytułu trwałych utrudnień naturalnych miał – w celu wsparcia utrzymania rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania i utrudnieniach – obowiązkowy charakter dla państw członkowskich, w których może mieć on zastosowanie.
13. Zachęca państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne do finansowania inwestycji na obszarach pasterskich, do których często nie ma dostępu sprzętem zmechanizowanym. Do zrównoważonego zarządzania tymi obszarami nieodzowne jest stworzenie infrastruktury (pomieszczenia dla pasterzy, zagrody, ogrodzenia, punkty poboru wody itp.), utrzymywanie terenów i usuwanie zarośli.
14. Jest zdania, że należy wspierać zarządzanie gruntami rolnymi i pasterskimi na szczeblu lokalnym. W przypadku gdy własność gruntów jest podzielona między wielu właścicieli, utworzenie odpowiedniej organizacji zajmującej się gruntami jest niezbędnym elementem dynamicznego pasterstwa.
15. Zachęca państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne do ułatwiania pasterzom dostępu do gruntów, w szczególności poprzez specjalne umowy wieloletnie, gwarantujące pojedynczym hodowcom lub użytkownikom zbiorowym wyłączność wykorzystywania tych gruntów do celów pasterstwa.
16. Zachęca państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne do opracowywania systemów wsparcia dostosowanych do praktyk zbiorowego użytkowania. Aby móc dysponować niezbędną infrastrukturą i zasobami ludzkimi, hodowcy pasterze bardzo wcześnie musieli w odpowiedni sposób zorganizować zbiorową eksploatację gruntów, nie podważając zarazem kwestii własności. Umożliwia to wspólne użytkowanie do celów pasterskich zarówno gruntów prywatnych, jak i terenów wspólnych – w obrębie jednego obszaru i jednego podmiotu zarządzającego. Tak zorganizowani pasterze są także w kontakcie z administracją oraz różnego rodzaju partnerami lub użytkownikami.
17. Apeluje, by UE dalej wspierała wysokiej jakości produkcję rolną i tworzenie wartości dodanej przez ochronę spełniających wysokie standardy produktów rolno-spożywczych pochodzących z hodowli pasterskiej. Należy zwłaszcza zachęcać państwa członkowskie do stosowania fakultatywnego określenia jakościowego „produkt górski”, które pomimo jego przyjęcia w 2014 r. nadal nie jest stosowane w większości państw.
18. Domaga się, by określenie „produkt pochodzący z hodowli pasterskiej” dla mleka, sera i mięsa było zarezerwowane dla produktów z takiej hodowli, gwarantując, że w okresie wypasu żywność dla zwierząt w ponad 80 % pochodzi z wypasu.
19. Zauważa, że hodowcy ponoszą straty z powodu nieuczciwej konkurencji taniej produkcji z importu, która zagraża funkcjonowaniu pasterstwa w Europie. W związku z tym UE musi kompensować te straty wsparciem dla pasterskiej hodowli zwierząt oraz dla innych powiązanych sektorów. Ponawiając swój postulat z opinii w sprawie WPR po 2020 r., wzywa UE, która jest największym importerem i eksporterem żywności na świecie, do zaangażowania się na rzecz zmiany zasad handlu międzynarodowego produktami rolnymi (WTO, 1994) w kierunku bardziej sprawiedliwych i solidarnych stosunków handlowych.
20. Z zadowoleniem przyjmuje projekt pilotażowy, zainicjowany i wspierany przez Parlament Europejski, na rzecz tworzenia regionalnych platform dotyczących populacji wilków, niedźwiedzi, rosomaków i rysiów, aby zaradzić sytuacjom konfliktowym. Apeluje, by w pełni uznać skutki wynikające z obecności drapieżników i konieczności ochrony stad oraz uwzględnić je w odpowiednich planach zarządzania, a także by w ramach tych platform wziąć pod uwagę wszelkie rozwiązania prawne, również zezwalające na działania bardziej odstraszające, np. odstrzał. Zwraca uwagę, że niektóre regiony również utworzyły już własne platformy dyskusyjne.
21. Domaga się zacieśnienia współpracy transgranicznej w zakresie gospodarki pasterskiej, aby uniknąć zakłóceń równowagi wynikających ze sprzecznych i niedostosowanych do całego obszaru Europy środków.

22. Wzywa do tego, by strategii ochrony różnorodności biologicznej towarzyszył nowy specjalny fundusz na rzecz ochrony gatunków. Fundusz taki powinien pokrywać koszty odszkodowania za szkody spowodowane przez duże drapieżniki, które to koszty gwałtownie rosną, oraz ochronę stad. Te dwa elementy mogą pochłaniać coraz większą część środków EFRROW, podczas gdy budżet ten znacznie zmalał. Jeśli taki nowy fundusz nie zostanie utworzony, trzeba będzie wykorzystać istniejące instrumenty finansowe na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym (w tym EFRROW).
23. Zwraca się do Komisji, by w oparciu o kolejne sprawozdanie o stanie przyrody w 2020 r. oceniła, czy potrzebny jest przegląd dyrektywy siedliskowej, biorąc pod uwagę wyniki planu działania dla środowiska, ludzi i gospodarki oraz stan populacji różnych gatunków i siedlisk. Przy okazji takiego ewentualnego przeglądu można by w przyszłości rozważyć możliwość wprowadzenia w przyszłości w ramach procedury komitetowej zmian w załącznikach, tak aby szybciej reagować na zmiany zachodzące w konkretnych populacjach oraz podnosić albo obniżać status ochrony w obrębie państwa lub jednostki terytorialnej, o ile byłoby to uzasadnione pozytywnymi lub negatywnymi zmianami w chronionej populacji lub zagrożeniem dla działalności pasterskiej.
24. Wzywa Komisję, by podejmując decyzje polityczne, w większym stopniu uwzględniała w badaniach naukowych wyniki badań agronomicznych i zootechnicznych. Aby właściwie ukierunkować politykę publiczną, decyzje te powinny wynikać z najlepszej dostępnej wiedzy w dziedzinie nauk przyrodniczych, agronomicznych i społecznych, z jak najszerzej bazy informacji zwrotnych zbieranych przez wystarczająco długie okresy. Przede wszystkim konieczne jest wyszczególnienie poddanych analizie studiów przypadku dotyczących gospodarki pasterskiej i dużych drapieżników w celu zrozumienia lokalnych warunków i oszacowania, w jakim stopniu przykłady ochrony stad i zarządzania populacjami dużych drapieżników są skuteczne i czy wnoszą wkład w zbiorową debatę na ten temat oraz czy mogą stanowić punkt odniesienia dla innych obszarów. Trzeba też wyciągnąć wnioski z trudności i niepowodzeń, aby rozszerzyć możliwości dostosowania aktów europejskich i odpowiednich środków do realiów w terenie dla lepszego zarządzania gatunkami, a w szczególności populacjami wilków.
25. Wzywa Komisję do promowania badań na temat uznawania właściwości organoleptycznych produktów pochodzących z pasterstwa i od zwierząt pastwiskowych.
26. Apeluje do UE o opracowanie ambitnej polityki ochrony lasów przed pożarami, propagującej wypasanie stad w lasach i na wrzosowiskach, co – jak wcześniej stwierdzono – wymaga uprzedniego uznania takich obszarów za obszary produkcji rolnej.
27. Z zadowoleniem przyjmuje projekt Unesco „Dziedzictwo i UE” mający na celu wykorzystanie światowego dziedzictwa do wzmocnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów wiejskich w Europie oraz zachęca instytucje europejskie do wspierania tej inicjatywy. Krajobrazy pasterskie faktycznie znajdują się na liście światowego dziedzictwa nie tylko jako krajobrazy kulturowe, ale również jako krajobrazy reliktowe lub na przykład jako miejsca, gdzie odkryto malowidła naskalne, co dodatkowo podnosi atrakcyjność turystyczną tych obszarów.
28. Wzywa UE do promowania zawodów pasterskich. Państwa powinny w większym stopniu doceniać pracę hodowców bydła będących zawodowymi pasterzami i poprawiać widoczność tego zawodu w sektorze rolniczym i poza nim. Lepsze szkolenie, zwłaszcza w zakresie prowadzenia zwierząt na wypas i ochrony ich zdrowia, ale również z zakresu ochrony stad i prowadzenia psów pasterskich, oraz programy mentorskie z udziałem doświadczonych praktyków pozwoliłyby na lepsze przekazywanie wiedzy. Poza tym poprawa warunków życia i pracy pasterzy podczas wypasu na górskich halach i przepędach, zwłaszcza w regionach śródziemnomorskich, inwestowanie w infrastrukturę zapewniającą im godne warunki życia i właściwe warunki pracy, zawieranie porozumień zbiorowych oraz organizacja giełd pracy umożliwiających znajdowanie pracowników sezonowych również stanowią zachęty do rozwoju w szerszym zakresie. W swojej opinii na temat innowacji i modernizacji obszarów wiejskich Komitet Regionów zalecił w szczególności modernizację kształcenia i szkolenia zawodowego na obszarach wiejskich oraz dostosowanie go do warunków globalnej konkurencji i potrzeb lokalnych przedsiębiorstw, a także zwiększenie niskiego obecnie poziomu finansowania kształcenia i szkolenia zawodowego na obszarach wiejskich ze środków EFS.

Bruksela, dnia 9 października 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów