

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Landbrugets problemer i Den Europæiske Unions rand- og ø-områder«

(97/C 30/11)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 25. oktober 1995 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at udarbejde en udtalelse om »Landbrugets problemer i Den Europæiske Unions rand- og ø-områder«.

Det forberedende arbejde henvistes til Sektionen for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Leopoldo Quevedo Rojo til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. september 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 338. plenarforsamling af 25. og 26. september 1996, mødet den 25. september 1996, med 97 stemmer for, 2 imod og 3 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Vedtagelsen og anvendelsen af POSEIDOM-programmet for de franske oversøiske departementer var det første konkrete udtryk for Fællesskabets interesse for regionerne i dets yderste periferi. Det særlige program for de franske oversøiske departementer som følge af disses afsides beliggenhed (POSEIDOM) blev vedtaget af Rådet den 22. december 1989, og i 1991 blev det efterfulgt af POSEICAN (for De Kanariske Øer) og POSEIMA (for Madeira og Azorerne).

1.2. Ved undertegnelsen i Maastricht den 7. februar 1992 af Traktaten om Den Europæiske Union stadfæstede denne vilje til at indføre passende udviklingsforanstaltninger for afsides regioner. I denne traktat indføjedes en erklæring (nr. 26) om regioner i Fællesskabets yderste periferi (Azorerne, Madeira, De Kanariske Øer og de franske oversøiske departementer), hvori konferencen erkender, at disse regioner lider under et stort udviklings efterslæb på grund af en række strukturbestemte fænomener (stor afstand til det europæiske kontinent, øsamfund, produktionssektorerne og markedernes ringe udstrækning, vanskelige topografiske og klimatiske forhold, økonomisk afhængighed af nogle få produkter). Derfor anses det for nødvendigt at vedtage specifikke foranstaltninger for disse regioner⁽¹⁾.

1.3. POSEI-programmerne er baseret på erkendelsen af, at disse regioner — til forskel fra andre oversøiske territorier under visse medlemsstaters jurisdiktion — indgår i Den Europæiske Union, og at deres permanente

handicaps og særlige situation gør det berettiget at tilpasse den afledte ret til deres specifikke forhold. Disse programmer består derfor i en række tværsektorielle aktioner, der omfatter lovgivningsmæssige foranstaltninger og finansiell støtte især inden for områder som transport, afgifter, forskning og udvikling, fiskeri, toldpolitik og miljøbeskyttelse, hvor disse regioners strukturelle skrøbelighed gør sig særligt gældende. Det accepteres således, at strukturfondene ikke er tilstrækkelige til at sikre disse regioners fulde økonomiske og sociale udvikling.

1.4. Endvidere har landbruget i randområderne ud over dets store andel af det lokale BNP — i hvert fald over gennemsnittet i EU — afgørende betydning for disse områders økonomi (med stor indirekte indvirkning på transport og andre tilknyttede erhverv), arbejdsmarkedet, den fysiske planlægning, bevarelsen af natursourcerne og kulturværdierne samt forsyningsikkerheden. Det kan derfor ikke undre, at en stor del af foranstaltningerne under POSEI-programmerne vedrører landbruget.

1.5. Den 30. oktober 1995 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 598/95 om ændring af POSEIDOM-programmet for så vidt angår visse landbrugsvarer. Kommissionen er ved at forberede forslag om ændringer af landbrugsaspekterne i POSEIMA og POSEICAN.

1.6. Landbrugets særlige vilkår i EU's nordligste regioner (barskt klima, små markeder, ringe befolknings-tæthed og fjern beliggenhed) er også taget i betragtning i forbindelse med disse medlemsstaters tiltrædelse af traktaten. Opretholdelse af et dynamisk landbrug og en dynamisk følgeindustri, som kan medvirke til de pågældende regioners udvikling, er også af vital betydning for den sociale stabilitet og bevarelsen af miljøet i disse egne.

⁽¹⁾ Det Europæiske Råd vedtog på sit møde i Torino den 29. marts 1996, hvor det tog fat på forberedelsen af regeringskonferencen, at spørgsmålet om fjernområders status skal tages op på denne conference. For de berørte medlemsstater er målet at forbedre og konsolidere det nuværende retsgrundlag, således at erklæring nr. 26 afløses af en ad hoc-bestemmelse i den nye traktat.

1.7. På denne baggrund besluttede ØSU's plenarfor-samling at pålægge Sektionen for Landbrug og Fiskeri at udarbejde denne initiativudtalelse, som ikke kun omhandler randområderne, men ligeledes de arktiske egne i EU's nye medlemsstater. En delegation fra sektionens arbejdsgruppe besøgte i denne forbindelse Martinique, Guyana og Nordsverige og takker hermed de ansvarlige for dette besøg. Derved kunne medlemmerne indhente en række oplysninger og vurdere situationen på stedet, hvilket har været af stor værdi for udarbejdelsen af udtalelsen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Selv om der er forskelle fra region til region har landbruget i randområderne to træk til fælles: det er tostrengt og afhængigt af eksterne vilkår. Side om side med et moderne landbrug, der producerer til eksport, findes traditionelle brug, der mere eller mindre har karakter af subsistenslandbrug. Generelt er landbruget i disse egne stærkt afhængigt af eksterne markeder med hensyn til import af inputvarer og afsætning af produktionen på lokale eller eksterne markeder. Handelsbalancen viser klart, at eksporten består af et eller to specialiserede produkter, og at der importeres en bred vifte af landbrugsvarer til det hjemlige forbrug.

2.2. Landbrugets udvikling hæmmes under alle omstændigheder af en række fælles problemer af permanent karakter, som først og fremmest skyldes disse regioners geografiske og økonomiske isolation og den lange afstand til den øvrige del af EU, og som forværres af ovennævnte naturbestemte handicaps. Blandt disse problemer kan nævnes følgende:

2.2.1. Høje transportomkostninger i forbindelse med distribution og afhentning såvel ved import af fødevarer og inputvarer som markedsføring og eksport af slutprodukterne.

2.2.2. Begrænsede disponible ressourcer, både hvad angår de naturgivne (vand, jord, energi og andre råstoffer) og de menneskeskabte (teknologi, specialiseret arbejdskraft).

2.2.3. Ingen muligheder for stordrift, små lokale — og ofte opsplittede — markeder (ø-samfund, hvor de mindre øer er afhængige af de større, som på deres side er afhængige af fastlandet), hvilket gør de i punkt 2.2.1 omtalte problemer endnu større (opbygning af strategiske lagre).

2.2.4. Afhængighed af monokulturer og dermed følgende sårbarhed over for teknologiske forandringer eller markedsændringer samt mangel på et »bagland«, som kan afbøde de økonomiske konjunkturudsving.

2.2.5. Et yderst sårbart miljø, som rammes særligt hårdt af naturkatastrofer og miljødelæggelser (skovbrande, dumpning af affald, forurening af kysterne osv.).

2.2.6. Bedrifterne, hvor den kvindelige arbejdskraft spiller en afgørende rolle, er i reglen små familiebrug, der ofte drives som bibeskæftigelse. Det er under sådanne forhold meget vanskeligt at drive ekstensivt landbrug (for små jordlodder og vanskelig mekanisering).

2.2.7. Mangelen på en livskraftig industrisektor bevirker, at den økonomiske udvikling centrerer om turistsektoren, hvilket belaster miljøet og stiller landbruget i en ufordelagtig konkurrenceposition med hensyn til erhvervelse af den bedste jord, vandforbrug og disponibel arbejdskraft. Landbefolkningens afvandring til kystområderne fører til erosion og ørkendannelse i indlandet.

2.2.8. De naturlige begrænsninger og vanskeligheder med forsyningen af produktionsmidler og passende teknologi medfører høje produktionsomkostninger. Sammenlignet med nabolandene giver anvendelsen af EU-niveauet for løn, social sikring og miljønormer nogle meromkostninger, som ikke kan dækkes ind.

2.2.9. Den lokale produktion, som er dyrere end varer fra EU's fastland, har på hjemmemarkedet meget vanskeligt ved at klare sig i konkurrencen med importerede varer, også fordi produktionen er spredt ud over et stort område med få kommunikationsforbindelser og der savnes en passende infrastruktur til oplagring og forarbejdning efter høst samt markedsføring. Udbredelsen af supermarkeder og distributionskæder gør ikke ligefrem situationen bedre.

2.2.10. I flere tilfælde fører naboskabet til AVS-lande eller udviklingslande, som nyder godt af EU's præferencereordninger, til skarp konkurrence (social dumping) uden nogen form for modydelse. Denne konkurrence gør sig gældende såvel på markederne på det europæiske kontinent som på ø- og randområdenes hjemmemarked.

2.2.11. Den lokale forædlingsindustri, som plages af de samme hindringer for dens udvikling, er heller ikke en egnet aftager af den lokale produktion, og muligheden for at skabe værditilvækst er derfor meget begrænset.

2.2.12. Eksportsektoren har lignende vanskeligheder: spredt og opsplittet udbud, mangelfulde markedsføringssystemer og -infrastrukturer, besværlig adgang til distributionscentre på importmarkederne og vanskeligheder ved i tide at reagere på markedsændringer m.m.

2.3. I de arktiske egne har landbruget også permanente strukturproblemer på grund af sine helt specielle afgrøder og særlige ekstraomkostninger, som kræver særbehandling. I alle tilfælde går sektionen såvel af sociale som kulturelle og miljømæssige grunde ind for

iværksættelse af aktioner, der giver mulighed for at bevare og skabe arbejdspladser i den agroindustrien i alle EU's rand- og ø-områder.

2.4. Det forekommer derfor indlysende, at disse problemer, som fører til, at landbrugserhvervet opgives, kan afhjælpes ved at opretholde støtten fra strukturfonde og erkende nødvendigheden af, at EU's institutioner udvider de relevante aktioner med særlige foranstaltninger til gavn for EU's ø- og randområder, og samtidig udbygger de aktioner, der allerede er iværksat under POSEI-programmerne.

3. Særlige bemærkninger

3.1. Målet bør være at bevare landbrugserhvervet og fastholde befolkningen i landdistrikterne under levevilkår, der svarer til landbrugernes vilkår i det øvrige EU, gennem støtte til den traditionelle produktion, fremme af diversificering og udvikling af alternative erhverv.

3.2. ØSU fremhæver den vigtige rolle, som agroindustrien spiller i bekæmpelsen af arbejdsløsheden i disse regioner, hvor den skjulte arbejdsløshed er stor. For en del af befolkningen, måske især for kvinderne, er beskæftigelse i landbrugets følgeerhverv den eneste indtægtskilde.

3.3. Fiskerisektoren har også stor betydning for disse regioner, og den står over for tilsvarende problemer:

- traditionelt kystfiskeri uden udviklingsmuligheder på grund af smalle overudnyttede fastlandssokler;
- højsøfiskeri med mange udviklingsmuligheder (især for de vandrende arters vedkommende), men som lider under mangel på egnede fartøjer og redskaber samt de problemer, som de internationale aftaler og foranstaltningerne til begrænsning af fiskeriet giver;
- generelt en høj gennemsnitsalder for den arbejdsdygtige, men utilstrækkeligt uddannede befolkning, samt mangel på infrastruktur på land og mangelfuld markedsføring.

3.3.1. Der er behov for udforskning af lokale ressourcer, især inden for akvakultur, tilpasning af fiskeriindsatsen til de ressourcer, der er til rådighed i de enkelte regioner, opretholdelse og udvidelse af markedsføringsstøtten til andre arter (herunder dem, der opdrættes i dambrug). Lystfiskeriet kan også spille en vigtig rolle i udviklingen af turismen i disse regioner.

3.4. Bekæmpelsen af arbejdsløsheden i rand- og ø-områderne må baseres på integrerede udviklingsprogrammer, der sigter mod skabelse af arbejdspladser i alternative erhverv samt opretholdelse og modernisering af traditionelle erhvervssektorer.

3.5. En udvidelse af den del af produktionen, der afsættes på det lokale marked, kan medvirke til at forhøje den nuværende selvforsyningsgrad. Derfor er det nødvendigt at forbedre de egnstypiske produkters image, og der bør sættes ind allerede ved forskning og teknologioverførsel, som i dag — i det omfang disse aktiviteter overhovedet finder sted — næsten udelukkende er rettet mod produktionen af eksportvarer. En forbedring af varernes kvalitet og af deres markedsføring kræver desuden passende infrastrukturer (slagterier, mejerier, faciliteter til standardisering og emballering osv.). De nuværende infrastrukturer lever i mange tilfælde ikke op til disse krav eller savnes helt. På grund af de særlige produktionsvilkår vil der i mange tilfælde ikke kunne knyttes stordriftsfordele til disse infrastrukturer, og derfor bør man snarere sigte mod små produktionsenheder, idet store enheder ikke vil kunne udnyttes fuldt ud. Indførelse af en oprindelsesbetegnelse samt mærkning af traditionelt fremstillede kvalitetsvarer og økologiske varer kan være af stor interesse.

3.6. Interessekonflikterne mellem producenter og importører/distributører bør kunne løses inden for rammerne af brancheaftaler, hvor producenterne forpligter sig til regelmæssige forsyninger, der lever op til kravene med hensyn til kvantitet og kvalitet, mens de øvrige økonomiske aktører — herunder forædlingsindustrien — forpligter sig til fortrinsvis at forhandle de lokale produkter. Økonomisk støtte til sådanne aftaler ville have vidtrækkende betydning.

3.7. En udvikling af turismen, der prioriterer miljøvenlig kvalitetsturisme, behøver ikke at lægge sig i vejen for disse bestræbelser. Tværtimod kan den være et supplement hertil ikke alene ved at øge efterspørgslen på hjemmemarkedet (hvis det som nævnt ovenfor lykkes at markedsføre egnstypiske kvalitetsprodukter), men også ved at fremme udviklingen af kunsthåndværk og andre tilknyttede aktiviteter. Støtte til turismen i landdistrikterne bør være en af de aktionsformer, der prioriteres højest.

3.8. Produktionen af eksportvarer kræver transportstøtte som kompensation for de ekstraudgifter, der følger med den lange afstand til afsætningsmarkederne. En yderligere hindring er den omsiggribende liberalisering af EU-markedet såvel i WTO-sammenhæng som inden for rammerne af de internationale aftaler med udviklingslandene. Disse aftaler, som udvander princippet om fællesskabspræference, omfatter heller ikke passende ledsageforanstaltninger, der kan kompensere randområderne for de negative følger af disse aftaler, hvis positive aspekter randområderne ikke nyder godt af.

3.9. I denne forbindelse kan man ikke undlade at komme ind på de jævnlige angreb på den fælles markedsordning for bananer, som er en vigtig eksportvare i de

fleste af EU's randområder. EU må gøre alt, hvad der er muligt, for at forhindre, at EU-markedet møttes gennem en for stor forhøjelse af »dollar«-banankvoten, og for at opretholde sammenkædningen mellem markedsføringen af EU- og AVS-bananer og »dollar«-bananer ved hjælp af importlicenser. Ligeledes bør EU kræve, at produktionen foregår på samme miljømæssige og sociale vilkår.

3.10. Under alle omstændigheder må landmændene i EU's randområder gøre en indsats for at modernisere deres bedrifter og forbedre deres produktivitet. Dette forudsætter forbedringer af infrastrukturen og derudover blandt andet følgende:

3.10.1. forskning og udvikling, der tager udgangspunkt i de specifikke problemer med henblik på den bedst mulige udnyttelse af lokale ressourcer (»importerede« løsnings er ikke altid nyttige eller gennemførlige);

3.10.2. støtte til forsyningen med passende inputvarer såvel med hensyn til pris — kompensation for transportudgifter — som kvalitet (udvalgte plantesorter og avlsdyr, som er godt tilpasset de lokale forhold);

3.10.3. bedre organisering af sektoren gennem en styrkelse af producentorganisationer og kooperativer over en bred front lige fra markedsføring af inputvarer og andre produkter til disse organisationers deltagelse i forskning, forsøgsvirksomhed, erhvervsuddannelse, forvaltning af støtte osv.

3.11. En del af de her nævnte foranstaltninger indgår i POSEI-programmerne, andre henhører under de respektive medlemsstater eller regionale myndigheder. Imidlertid kræver en stor del af disse foranstaltninger særordninger eller undtagelser fra den fælles landbrugs politik og andre fælles politikker såsom handelspolitik og afgiftspolitik. Derudover er det nødvendigt, at betingelserne for disse regioners deltagelse i EU's horisontale programmer tilpasses deres særlige karakteristika (dette gælder navnlig programmerne om informationssamfundet, miljø, erhvervsuddannelse samt støtte til forskning og teknologisk udvikling).

3.12. Set i et EU-perspektiv er det alene et spørgsmål om at fremme randområdernes konkurrenceevne ved at føre princippet om lige muligheder ud i livet, således at landmændene i disse områder opnår ikke-diskriminerende leve- og arbejdsvilkår. Der mindes i denne forbindelse om, at Domstolen i en afgørelse har fastslået, at det er diskriminerende at behandle situationer, der er forskellige, på samme måde.

4. Konklusion

4.1. EU har reageret positivt på landbrugets problemer i EU's randområder gennem indførelsen af POSEI-programmerne, selvom der stadig er behov for forbedringer.

4.2. Programmerne omfatter støtte til en produktion af visse landbrugsvarer, som er utilstrækkelig til at gøre de pågældende varer konkurrencedygtige, samt markedsføringsstøtte, der bør udvides til det lokale marked.

4.3. Visse begrænsninger for udvidelse af produktionen eller for støtte til visse infrastrukturer er blevet ophævet. Sålænge der ikke er opnået et tilstrækkeligt højt selvforsyningsniveau bør disse begrænsninger ikke genindføres.

4.4. En stor del af programmerne består i en særordning, som skal give det lokale marked mulighed for — til internationale priser — at dække sit behov for bestemte basale produkter til direkte forbrug eller til fødevarerindustrien, idet der gives mulighed for toldfri import fra tredjelande eller for indførsel fra EU-lande med et tilskud svarende til denne toldfritagelse. Tilnærmelsen mellem priserne på verdensmarkedet og på EU-markedet er ved at udhule denne foranstaltning. Der er behov for en beskyttelsesmekanisme, der kan sikre et minimumstilskud i de tilfælde, hvor det ikke er tilstrækkeligt at ty til det internationale marked for at afhjælpe de forsyningsvanskeligheder, som randområdernes geografiske beliggenhed medfører.

4.5. De særlige ordninger vedrørende fødevarerforsyning kan skabe konflikt mellem den lokale produktion og den subventionerede import. ØSU opfordrer til, at der i de årlige budgetoverslag tages hensyn til den lokale produktion, således at der kun ydes importstøtte til produkter, der går til direkte forbrug, og som ikke med rimelighed kan produceres lokalt, samt til landbrugets og agroindustriens inputvarer. Endvidere bør man altid søge at skabe størst mulig værditilvækst »på stedet« (f.eks. løs vægt i stedet for emballerede varer), og importstøtten til produkter til direkte forbrug må — når den sammenholdes med importstøtten til de respektive råvarer — ikke være så høj, at den lokale produktion diskrimineres.

4.6. Afviklingen af programmerne har vist, at det er nødvendigt at udvide samarbejdet mellem de berørte forvaltninger (EU, nationalt og regionalt), erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter og støttemodtagerne ved udformningen og gennemførelsen af visse foranstaltninger. Manglende samarbejde forringer eller ophæver helt foranstaltningernes virkning. Ligeledes har der været tilfælde af ineffektivitet fordi forvaltningerne har været længe om at forberede og anvende visse foranstaltninger, og det må der rettes op på.

4.7. ØSU konstaterer, at problemerne i de arktiske områder i de nye medlemslande i lighed med de øvrige rand- og ø-områder er kendetegnet ved en permanent ugunstig situation hvad angår produktion og afsætning, hvilket forringer landbrugets konkurrenceevne. På den baggrund foreslår sektionen en tilpasning af den fælles landbrugspolitik's ordninger samt satsninger på forskning og udvikling (F&U) til støtte for lokale produkter

(f.eks. planteekstrakt, tropiske blomster, rensdyrkød, osv.). Kommissionen bør sammen med de berørte medlemsstater undersøge muligheden for — inden for tiltrædelsesprotokollens rammer — at indføre et integreret program i de arktiske områder for at fremme produktionen inden for landbruget og tilknyttede erhverv.

4.8. I EU's randområder er der med god grund store forventninger til resultaterne af regeringskonferencen,

som formentlig vil ændre traktaten for Den Europæiske Union. En styrkelse af randområdernes status gennem indføjeelse af en bestemmelse, som giver mulighed for de undtagelser eller justeringer af fællesskabsretten, der måtte vise sig nødvendige, og gennem vedlæggelse af en protokol, hvori en sådan bestemmelses anvendelsesområde fastlægges nærmere, vil være af afgørende betydning for disse regioner, som konfronteres med de udfordringer, der følger med den nye verdensorden og den fremtidige udvidelse af Den Europæiske Union.

Bruxelles, den 25. september 1996.

Carlos FERRER

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 66/400/EØF, 66/401/EØF, 66/402/EØF, 66/403/EØF, 69/208/EØF og 70/458/EØF om handel med bederoefrø, frø af foderplanter, sædekorn, læggekartofler, frø af olie- og spindplanter og grøntsagsfrø«

(97/C 30/12)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 26. september 1996 under henvisning til EF-traktatens artikel 43 og 198 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug og Fiskeri, som udpegede Antoon Stokkers til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 18. juli 1996.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 338. plenarforsamling af 25. og 26. september 1996, mødet den 25. september 1996, med 94 stemmer for og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

1. Indledning

Der foretages for øjeblikket en officiel kodificering af ovennævnte direktiver. I dette øjemed har Kommissionen fremsat forslag til Rådet, som ØSU allerede godkendte i sin udtalelse af 28. februar 1996 (CES 257/96).

Disse direktiver indeholder henvisninger til forkortelsen »EØF« i visse bestemmelser om emballering og mærkning.

I Maastricht-traktaten er udtrykket »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« ændret til »Det Europæiske Fællesskab«; det samme bør derfor gøres i de nævnte

direktiver. Hvis der skal anvendes etiketter med påskriften »EF« i stedet for »EØF«, må medlemsstaterne gennemføre denne rent redaktionelle ændring i deres nationale lovgivning. Når ændringerne er blevet foretaget i de eksisterende direktiver, indføjes de i kodificeringsforslaget.

2. Indholdet af Kommissionens forslag

Kommissionen foreslår at afkorte »EØF« til »EF« i visse bestemmelser i direktiverne og at forpligte medlemsstaterne til at efterkomme dette direktiv senest den 1. juli 1996.

For at begrænse de finansielle følger af en umiddelbar indføjeelse af de nye etiketter foreslås det, at etiketter med forkortelsen »EØF« fortsat kan anvendes indtil den 31. december 1996.