

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor „Către o mai bună direcționare a ajutoarelor pentru fermierii din zonele cu handicapuri naturale”

COM(2009) 161 final

(2010/C 255/16)

Raportor: **dna Ludmilla TODOROVA**

La 21 aprilie 2009, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - Către o mai bună direcționare a ajutoarelor pentru fermierii din zonele cu handicapuri naturale

COM(2009) 161 final.

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 11 noiembrie 2009. Raportor: dna TODOROVA.

În cea de-a 458-a sesiune plenară, care a avut loc la 16 și 17 decembrie 2009 (ședința din 17 decembrie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 81 voturi pentru, 1 vot împotriva și 4 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 În cadrul mai multor avize ⁽¹⁾, CESE a subliniat importanța esențială a unei compensări adecvate ca instrument indispensabil pentru menținerea peisajului cultivat și a agriculturii. Sprijinul pentru zonele defavorizate este de o importanță capitală pentru a asigura continuitatea producției agricole, pentru a contribui la vitalitatea zonelor rurale și pentru a preveni abandonarea terenurilor și depopularea în zonele care se confruntă cu handicapuri naturale.

1.2 Sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate ar trebui să contribuie și la conservarea capacității de producție alimentară, care ar putea deveni din ce în ce mai importantă în situația în care procesul continuu al schimbărilor climatice va determina reducerea capacității de producție în alte regiuni. De aceea, logica sistemului ar trebui să fie determinată de principiul conform căruia, prin promovarea menținerii activității agricole în zonele dezavantajate în care, în lipsa acesteia, terenurile ar putea fi abandonate, se asigură beneficii publice.

1.3 Sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate nu ar trebui confundat cu angajamentele privind agromediul, asumate în mod voluntar. Sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate trebuie, în principiu, să ofere compensații fermierilor care își desfășoară activitatea în condiții mai dificile și care sunt cel mai puțin capabili să obțină compensații de pe piață, deși contribuie cel mai mult la menținerea peisajului.

1.4 Cele opt criterii biofizice propuse ar putea constitui o bază adecvată pentru delimitarea zonelor defavorizate, însă disponibilitatea datelor și alegerea valorilor-prag corecte sunt de o importanță capitală. De aceea, CESE recomandă statelor membre să realizeze o analiză detaliată a impactului criteriilor propuse, inclusiv o cartografiere detaliată.

1.5 Comunicarea propune ca o zonă să fie considerată defavorizată dacă 66 % din terenuri îndeplinesc cel puțin unul din cele opt criterii. CESE ar dori să analizeze rezultatele delimitării zonelor defavorizate și să furnizeze o opinie cu privire la aceste valori-prag.

1.6 Este foarte utilă folosirea criteriilor cumulative, bazate pe date științifice, în zonele eterogene care suferă în același timp de handicapuri multiple, întrucât acestea iau în calcul în mod practic interacțiunile dintre mai mulți factori. Mai mult, criteriile de desemnare propuse ar putea fi extinse astfel încât să includă factori suplimentari, cum ar fi izolarea, care ar putea fi privită, de asemenea, ca un handicap natural.

1.7 După delimitarea zonelor defavorizate pe baza criteriilor biofizice comune, s-ar putea dovedi necesar un anumit nivel de adaptare. CESE este de părere că, într-o astfel de situație, indicatorul cel mai potrivit care s-ar putea utiliza ar fi un indicator legat de producție care să reflecte situația economică reală a fermierului, inclusiv costurile de oportunitate pentru munca familiei și capitalurile proprii. Comisia va asigura caracterul obiectiv și nediscriminatoriu al criteriilor utilizate de statele membre și va garanta că acestea răspund obiectivelor sistemului.

⁽¹⁾ JO C 318, 23.12.2006, p. 93; JO C 44, 16.2.2008, p. 56; JO C 318, 23.12.2009, p. 35.

1.8 CESE solicită ca eforturile suplimentare necesare a fi depuse de fermierii din zonele dezavantajate, precum și costurile mai ridicate ale investițiilor cu care se confruntă aceștia, să fie evaluate corespunzător și luate în considerare în cadrul noii formule de plăți definite în Regulamentul nr. 1698/2005.

1.9 Trebuie stabilite condițiile pentru o perioadă de tranziție adecvată, care să permită fermierilor să se adapteze la noul regim de sprijin pentru zonele defavorizate.

2. Context

2.1 Introduse încă din 1975, plățile pentru zonele defavorizate – în prezent denumite plăți pentru handicapuri naturale – sprijină continuarea activităților agricole în zonele montane, în zonele defavorizate, altele decât zonele montane (așa-numitele „zone defavorizate intermediare”, care fac obiectul comunicării de față), și în zonele afectate de anumite handicapuri specifice (de exemplu, insule și zone de coastă, care reprezintă aproximativ 9 % din suprafața agricolă). Zonele montane ocupă aproape 16 % din suprafața agricolă a UE și sunt desemnate în funcție de altitudine, declivitate sau de o combinație a acestor doi factori. Zonele situate la nord de paralela 62 sunt, de asemenea, considerate zone montane. Aproximativ 31 % din terenurile agricole din UE intră în categoria zonelor defavorizate intermediare, pe baza a peste 100 de criterii naționale foarte diferite, despre a căror diversitate în cadrul UE Curtea de Conturi Europeană a remarcat că ar putea fi o sursă de tratament inechitabil ⁽²⁾. Nu toate exploatațile agricole din aceste zone beneficiază de plăți pentru zonele defavorizate.

2.2 Articolul 50(3) (a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 privind FEADR ⁽³⁾ a furnizat o nouă definiție a zonelor afectate de handicapuri naturale, altele decât cele montane și cele afectate de handicapuri specifice, și anume „zone afectate de handicapuri naturale importante, în special o productivitate redusă a solurilor sau condiții climatice dificile, în care este necesar să se mențină o agricultură extensivă pentru gestionarea terenurilor”, iar articolul 37 a adus o modificare în ceea ce privește calculul plăților. Cu toate acestea, în 2005, Consiliul nu a ajuns la un acord privind un posibil sistem de clasificare a acestor zone, aplicabil la nivelul Comunității. În consecință, s-a decis menținerea în vigoare a sistemului anterior pe o perioadă limitată de timp și s-a solicitat Comisiei să revizuiască sistemul de sprijin pentru zonele defavorizate. Noul sistem de clasificare a suprafețelor este prevăzut să intre în vigoare în 2014.

2.3 Clasificarea actuală a zonelor defavorizate intermediare se bazează pe trei tipuri de indicatori, enumerate la articolul 19 din Regulamentul FEOGA (CE) nr. 1257/1999 ⁽⁴⁾: productivitatea scăzută a solului, performanța economică în agricultură în mod considerabil mai scăzută decât media, o populație scăzută sau în scădere, dependentă în cea mai mare parte de activitatea agricolă. Aceasta se bazează pe criterii socioeconomice care, potrivit

Comisiei, nu mai reflectă obiectivele centrale ale plăților pentru handicapurile naturale. Mai mult, evoluția datelor demografice și economice nu a fost luată în considerare la actualizarea metodei de delimitare. Pe lângă aceasta, delimitarea a apărut ca urmare a unei varietăți de criterii naționale care adeseori nu sunt comparabile la nivel european.

2.4 Informațiile necesare pentru evaluarea rezultatelor unei noi abordări în ceea ce privește delimitarea la o scară suficient de detaliată (de exemplu, la nivelul localităților, nivelul LAU 2 din Nomenclatorul unităților teritoriale pentru statistică) pot fi colectate doar la nivel național. Comisia propune ca statele membre să fie invitate să încurajeze aplicarea pe teritoriul lor a opt criterii biofizice (temperatura scăzută, stresul termic, drenajul, textura și caracterul pietros al solului, adâncimea de pătrundere a rădăcinilor, proprietățile chimice ale solului, regimul de umiditate a solului și declivitatea) și să elaboreze hărți ale zonelor care ar deveni eligibile în cadrul acestor simulări. O zonă este considerată a fi afectată de handicapuri naturale importante dacă 66 % din terenurile agricole utilizate ale acesteia îndeplinesc cel puțin un criteriu la nivelul-prag prevăzut pentru acesta.

2.5 În prezent, 13 state membre folosesc mai mulți indicatori care se combină pentru calcularea unui indice utilizat pentru clasificarea zonelor în funcție de anumite praguri sau clase. În unele cazuri, „sistemele de indici” pot fi considerate mai sofisticate decât criteriile biofizice și, prin urmare, sunt capabile să detecteze mai bine prezența handicapurilor într-o anumită zonă. Cu toate acestea, din punctul de vedere al Comisiei, crearea unui sistem comun de indici care să fie aplicat uniform în toate statele membre ar presupune un efort uriaș din punctul de vedere al proiectării, colectării datelor, analizei și punerii în aplicare. Prin urmare, instituirea unui sistem paneuropean de indici ca mijloc de detectare cu precizie a prezenței handicapurilor naturale ar fi atât ineficientă, cât și nerealistă.

2.6 Potrivit Comisiei, în cazurile în care handicapurile naturale pot fi depășite, este necesar, de asemenea, să se rafineze delimitarea zonelor prin aplicarea criteriilor biofizice în combinație cu indicatori adecvați privind productivitatea.

2.7 Comunicarea precizează că, în afară de delimitarea zonelor, normele de eligibilitate corespunzătoare la nivel de exploatație reprezintă un mod util de direcționare a sprijinului. Potrivit Comisiei, există aproximativ 150 de criterii de eligibilitate diferite la nivel de exploatație în diferitele state membre și unele dintre acestea ar putea ridica probleme în ceea ce privește compatibilitatea cu normele OMC, deoarece acestea exclud anumite sectoare de producție sau activități agricole de la acordarea sprijinului. În prezent, unele state membre îi exclud de la acordarea sprijinului pe agricultorii care desfășoară această activitate cu fracțiune de normă, în ciuda faptului că acești fermieri contribuie la îndeplinirea obiectivului măsurii.

2.8 La 22 mai 2008, au fost supuse consultării publice patru opțiuni de revizuire:

— Opțiunea 1: Status quo+

În acest scenariu s-ar solicita statelor membre să elimine indicatorii socioeconomiți utilizați în prezent pentru delimitarea zonelor defavorizate și să identifice criteriile pe care le consideră cele mai potrivite pentru definirea handicapurilor care afectează agricultura.

⁽²⁾ JO C 151, 27.6.2003.

⁽³⁾ JO L 277, 21.10.2005, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 160, 26.6.1999, p. 80.

— Opțiunea 2: Criterii comune

Zonele defavorizate ar fi desemnate pe baza criteriilor biofizice comune.

— Opțiunea 3: Norme de eligibilitate

Legislația comunitară ar reprezenta un cadru de bază pentru criteriile de eligibilitate, stabilind principiile și tipul de criterii ce urmează a fi utilizate pentru excluderea sistemelor agricole de exploatare intensivă (de exemplu, densitatea maximă a șeptelului, randamentul mediu, marja brută standard).

— Opțiunea 4: Valoarea naturală crescută

Această opțiune ar presupune o delimitare mai direcționată a zonelor: numai zonele din cadrul zonelor afectate de handicapuri naturale clasificate ca terenuri agricole de mare valoare naturală s-ar califica drept zone defavorizate.

3. Poziția CESE

3.1 Agricultură este unul dintre cele mai importante sectoare economice ale UE, asigurând locuri de muncă pentru 30 de milioane de persoane. Menținerea modelului de agricultură european, a disponibilității și a calității produselor alimentare și a ofertei de locuri de muncă sunt esențiale pentru asigurarea continuității structurilor sociale în zonele rurale, dar și pentru responsabilitatea mai generală a acestora pentru buna gestionare a terenurilor. Aceasta va contribui, de asemenea, la menținerea varietății mari de produse alimentare, tradiții locale și meșteșuguri, existente în prezent. O agricultură durabilă are numeroase efecte secundare care servesc interesului public, cum ar fi conservarea biodiversității, a habitatelor sălbatice și a unui peisaj atractiv și bine întreținut.

3.2 Zonele defavorizate, altele decât cele montane, reprezintă 30 % din exploatarea agricolă, 39 % din terenurile agricole utilizate, 31 % din forța de muncă din agricultură și 26 % din potențialul economic exprimat sub aspectul dimensiunii economice. Zonele rurale sunt depopulate în întreaga Europă, iar zonele defavorizate sunt regiunile cele mai vulnerabile. Acest proces ar putea avea un efect foarte distructiv. Sprijinul pentru zonele defavorizate este, astfel, de o importanță capitală pentru a asigura continuitatea producției agricole, pentru a contribui la vitalitatea zonelor rurale și pentru a preveni abandonarea terenurilor și depopularea în zonele care se confruntă cu handicapuri naturale.

3.3 În mai multe avize ale sale, CESE a subliniat deja dificultățile pe care le întâmpină fermierii din zonele defavorizate și a evidențiat importanța esențială a acordării de compensări adecvate pentru a asigura continuarea utilizării terenurilor pentru producția agricolă. CESE privește compensarea ca pe un instrument indispensabil pentru menținerea peisajului cultivat și a agriculturii în zonele care sunt deosebit de sensibile din punct de vedere economic, ecologic și social. CESE acordă o atenție deosebită problemelor zonelor nordice ale UE.

3.4 În cadrul comunicării, Comisia urmărește identificarea (prin cartografiere) a zonelor care prezintă limitări severe sub aspectul producției agricole. Criteriile propuse pot reprezenta, într-o primă fază, o bază adecvată pentru evaluarea handicapurilor naturale în întreaga UE. Întrucât funcționarea corespunzătoare a sistemului de sprijin pentru zonele defavorizate este atât de importantă pentru viitorul PAC, este necesară totuși o evaluare atentă a criteriilor propuse. În consecință, Comitetul salută cooperarea dintre Comisie și Consiliu ⁽⁵⁾ în acest scop.

3.5 Este crucial să fie disponibile date pentru cele opt criterii biofizice, astfel încât zonele agricole intermediare să poată fi definite și clasificate în mod clar și obiectiv. Este foarte important ca statele membre să realizeze o analiză detaliată a impactului criteriilor propuse, inclusiv hărți detaliate. Totodată, permisiunea acordată statelor membre de a furniza Comisiei simulări privind criteriul suplimentare și praguri diferite contribuie, de asemenea, la o mai bună luare în considerare, în cadrul dezbaterii, a caracteristicilor fiecărui stat membru. Delimitarea zonelor defavorizate la nivel de localitate (LAU 2) ar putea fi considerată suficient de detaliată.

3.6 Comunicarea propune ca o zonă să fie considerată defavorizată dacă 66 % din terenuri îndeplinesc cel puțin unul din cele opt criterii. Aceasta presupune aditionalitate, ceea ce înseamnă că pot fi însumate până la opt subtotaluri diferite (cu ignorarea eventualelor suprapuneri) pentru a obține suprafețele totale clasificate ca atare dintr-o regiune dată. Deși scopul exercițiului de zonare este direcționarea sprijinului către zonele în care acesta este crucial pentru menținerea agriculturii, limita propusă este considerată prea ridicată și există temerea că aceasta ar putea duce la o posibilă excludere a unora dintre zonele defavorizate actuale. CESE consideră că, în absența rezultatelor simulărilor, pragul de 66 % trebuie tratat cu mare precauție și poate fi discutat în continuare numai după ce simulările și hărțile vor fi disponibile.

3.7 Ar trebui să se acorde o atenție specială utilizării criteriilor cumulative, bazate pe date științifice, în zonele eterogene care suferă în același timp de handicapuri multiple. Avantajul sistemelor utilizate anterior, care în multe cazuri erau sisteme de indici, a fost acela că ele au incorporat mai multe criterii și, de aceea, erau instrumente mai precise și mai relevante. Ele reflectau mult mai bine condițiile din teren și interacțiunea dintre acestea. Utilizarea unui indicator compus care combină mai multe criterii, pe bază obiectivă și științifică, ar putea permite ca o zonă să fie clasificată ca zonă defavorizată, chiar și atunci când criteriile individuale nu ar conduce la o astfel de clasificare. O astfel de situație se întâlnește în unele state membre, de exemplu, pentru clasificarea zonelor montane. Aceste instrumente sunt foarte utile, întrucât iau în considerare în mod practic interacțiunile dintre mai mulți factori.

⁽⁵⁾ Concluziile Consiliului din 22 și 23 iunie 2009.

3.8 În situațiile în care handicapul natural a fost depășit ca urmare a progresului tehnic sau a altor forme de intervenție (cum ar fi irigațiile și drenajul), Comisia propune o adaptare care ar trebui să fie utilizată doar pentru a exclude zonele care, în caz contrar, ar fi desemnate ca zone defavorizate și nu pentru introducerea unor zone suplimentare. Cu toate acestea, există o mare problemă în legătură cu zonele care urmează a fi excluse datorită faptului că și-au depășit handicapurile naturale printr-o adaptare corespunzătoare a practicilor agricole. Trebuie menționat faptul că dezavantajele naturale nu pot fi considerate ca fiind total eliminate, în ciuda unui anumit nivel de intervenție. Ar trebuie să se țină seama, de asemenea, și de povara reprezentată de investiții, care sunt aproape tot timpul foarte mari, și de cheltuielile de întreținere. Mai mult, ar trebui să se acorde o atenție specială faptului că aceste adaptări, în majoritatea cazurilor, sunt posibile doar cu finanțare suplimentară (de exemplu, metodele de drenare și de irigare).

3.9 Într-un aviz precedent, CESE a solicitat deja crearea unui echilibru între normele UE și flexibilitatea de la nivel național și regional de a stabili detaliile acestor măsuri ⁽⁶⁾. Ca urmare a punerii în aplicare a criteriilor biofizice, s-ar putea dovedi necesară adaptarea zonelor defavorizate desemnate. CESE consideră că, în cazul apariției unor astfel de situații, aceasta ar trebui să fie permisă și ar trebui să aibă loc la nivelul statelor membre. În opinia CESE, indicatorul cel mai potrivit care ar putea fi utilizat în acest proces secundar ar fi un indicator legat de producție, care să reflecte situația economică reală a fermierului, inclusiv costurile de oportunitate pentru munca familiei și capitalurile proprii. Comisia va asigura caracterul obiectiv și nediscriminatoriu al criteriilor folosite de statele membre, precum și că ele răspund obiectivelor sistemului. Această abordare alternativă va îmbunătăți accesul exploatațiilor mici și mijlocii la sprijin financiar și, în același timp, va evita penalizarea fermierilor care realizează investiții pentru depășirea handicapurilor naturale. Pentru a evita incertitudinea în rândul fermierilor, includerea acestora în sistem ar trebui să rămână valabilă cel puțin pe durata perioadei de programare.

3.10 Merită menționată absența totală din textul propunerii a unei referințe la handicapurile geografice (izolare, distanță față de bazele de consumatori, de centrele decizionale și de servicii etc.), care reprezintă totuși una dintre constrângerile majore cu care se confruntă exploatațiile situate în zonele defavorizate. Ar putea fi acceptate, de asemenea, ajustări bazate pe caracterul dispersat al exploatațiilor, accesul la piață sau capacitățile de transport din regiune.

3.11 Criteriile de desemnare propuse ar putea fi suplimentate. Un criteriu suplimentar ar putea fi numărul de zile în care umiditatea atinge 100 % din capacitatea de absorbție a solului (*field capacity days*), care recunoaște limitările solurilor ude și care nu pot fi lucrate, luând astfel în calcul interacțiunea dintre tipurile de sol și climă, cum ar fi, de exemplu, în cazul climatului maritim. Pe lângă aceasta, valorile-prag propuse ar trebui analizate cu atenție, astfel încât să se descopere condițiile reale. Un exemplu îl reprezintă valoarea de 15 % pentru criteriul referitor la declivitate, propusă de Comisie. Comitetul a solicitat deja să se ia în calcul temperaturile negative acumulate din timpul iernii ⁽⁷⁾.

3.12 Ținând seama de faptul că noile criterii ar putea exclude anumite zone care sunt eligibile în prezent, se așteaptă consecințe extreme la nivel de exploatație. CESE consideră că este esențială o perioadă de tranziție adecvată, pentru a permite fermierilor să se adapteze la noul regim de sprijin pentru zonele defavorizate. Orientarea strategică pentru viitoarea PAC ar trebui, de asemenea, integrată în acest proces.

3.13 Sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate urmărește canalizarea acestora către zonele care suferă de handicapuri naturale și este parte integrantă a politicii de dezvoltare rurală, așa-numitul pilon II al PAC. Sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate ar trebui să contribuie și la conservarea capacității de producție alimentară, care ar putea deveni din ce în ce mai importantă în situația în care schimbările climatice vor determina reducerea capacității de producție în alte regiuni. De aceea, logica sistemului ar trebui să fie determinată de principiul conform căruia, prin promovarea menținerii activității agricole în zonele dezavantajate în care, în lipsa acesteia, terenurile ar putea fi abandonate, se asigură beneficii publice.

3.14 Sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate nu ar trebui confundat cu angajamentele privind agromediul, asumate în mod voluntar. Cele două sisteme ar trebui privite ca fiind complementare și nu ca sisteme care se exclud reciproc. Acordarea de ajutoare pentru zonele defavorizate nu ar trebui să fie legată de norme de mediu care să depășească dispozițiile privind ecocondiționalitatea. Contrar primului pilon al PAC (plățile directe și susținerea pieței), sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate trebuie, în principiu, să ofere compensații fermierilor care își desfășoară activitatea în condiții mai dificile decât cele din zonele care nu sunt afectate de vreun handicap și care sunt cel mai puțin capabili să obțină compensații de pe piață, deși contribuie cel mai mult la menținerea peisajului.

3.15 Statele membre vor trebui să calculeze plățile pentru zonele defavorizate folosind noua formulă de plată stabilită în Regulamentul nr. 1698/2005, care prevede că plățile ar trebui să acopere costurile implicate și pierderile de venituri. De aceea, CESE solicită ca eforturile suplimentare necesare a fi depuse de fermierii din zonele afectate de handicapuri, precum și costurile mai ridicate ale investițiilor și de funcționare cu care se confruntă, să fie evaluate corespunzător și luate în considerare în cadrul plăților de compensare.

3.16 Noul sistem de plăți ar trebui să sporească transparența. Cu toate acestea, vor continua să existe diferențe considerabile în ceea ce privește nivelurile plăților pentru zonele defavorizate între statele membre și în interiorul aceluiași stat membru. Este un rezultat inevitabil al acordării fiecărei autorități în parte a libertății de a decide cu privire la distribuirea surselor de finanțare pentru dezvoltare rurală pe care le primește prin FEADR, inclusiv a libertății de a nu aplica deloc sistemul de ajutoare pentru zonele defavorizate.

⁽⁶⁾ JO C 44, 16.2.2008, p. 56.

⁽⁷⁾ JO C 318, 23.12.2009, p. 35, punctul 1.7.

3.17 Multe dintre statele membre nu asigură un sprijin suficient pentru zonele defavorizate de pe teritoriul lor. CESE solicită statelor membre să recunoască importanța capitală a ajutoarelor pentru zonele defavorizate și să mențină nivelul

finanțării alocate sistemului de ajutoare pentru zonele defavorizate în cadrul bugetelor naționale pentru dezvoltare rurală, indiferent de rezultatul exercițiului actual de delimitare a zonelor defavorizate.

Bruxelles, 17 decembrie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI
