

## Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Problem för jordbruket i Europeiska unionens mest avlägsna regioner och öar"

(97/C 30/11)

Den 25 oktober 1995 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande om "Problem för jordbruket i Europeiska unionens mest avlägsna regioner och öar".

Sektionen för jordbruk och fiskeri, som ansvarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 5 september 1996. Föredragande var Leopoldo Quevedo Rojo.

Vid sin 338:e plenarsession den 25-26 september 1996 (sammanträdet den 25 september 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 97 röster för, 2 emot och 3 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1. Det första beviset för gemenskapens intresse för de avlägsna regionerna kom när POSEIDOM-programmet för de franska transoceana departementen antogs och började tillämpas; den 22 december 1989 antog rådet ett beslut om inrättande av ett särskilt program för de transoceana franska departementen till följd av deras läge och att de i flera fall är öar (POSEIDOM), som 1991 följdes av POSEICAN (för Kanarieöarna) och POSEIMA (för Madeira och Azorerna).

1.2. Denna vilja att vidta åtgärder för att utveckla de mest avlägsna regionerna blev formell i och med att Maastrichtfördraget undertecknades den 7 februari 1992. Fördraget innehåller en förklaring (nr 26) om regionerna i gemenskapens yttersta randområden (Azorerna, Madeira, Kanarieöarna och franska transoceana departement), i vilken konferensen slår fast att regionerna är strukturellt eftersatta, vilket förvärras av flera förteelser (stort avstånd till Europa, geografisk och ekonomisk isolering, småskaliga produktionssektorer och marknader, besvärlig topografi och svårt klimat, ekonomiskt beroende av några få produkter). Kombinationen av dessa faktorer, och det faktum att de är permanenta, gör det nödvändigt att anta särskilda bestämmelser för dessa regioner<sup>(1)</sup>.

1.3. POSEI-programmen bygger på den dubbla principen att regionerna hör till unionen — vilket skiljer dem från vissa medlemsstaters transoceana territorier — och erkännandet av deras ständiga handikapp och

särskilda egenskaper som motiverar att gemenskapsrätten anpassas till de särskilda fallen. Programmen utgörs alltså av ett stort antal sektorsövergripande åtgärder, däribland nya bestämmelser och ekonomiska överenskommelser, särskilt på områden (som transport, beskattning, FoU, fiskeri, tullpolitik, miljöskydd) där dessa regioner är strukturellt sett svagast, eftersom ekonomiska bidrag till strukturella förbättringar ensamma inte kan garantera fullvärdig ekonomisk och social utveckling i regionerna.

1.4. I de mest avlägsna regionerna är jordbruket, bortsett från dess relativa betydelse för regionernas BNP (som i samtliga fall är högre än gemenskapsgenomsnittet), en nyckelsektor för ekonomin (med betydande direkt påverkan på transporter och annan verksamhet med koppling till jordbruket), stabiliteten inom samhällslivet och arbetsmarknaden, den fysiska planeringen, bevarande av natur- och kulturarvet och, av strategiska skäl, för livsmedelsförsörjningen. Därför är det inte överraskande att en stor del av åtgärderna i programmet berör jordbruket.

1.5. Den 30 oktober 1995 antog rådet förordning (EG) nr 2598/95, som ändrade POSEIDOM-programmet i fråga om vissa jordbruksprodukter. Ändringar av jordbruksinnehållet i POSEIMA och POSEICAN befinner sig för närvarande i undersöknings- och förslagsstadiet vid kommissionen.

1.6. Man har å andra sidan också tagit hänsyn till förutsättningarna för unionens nordligaste delar (extremt klimat, små marknader, låg befolkningstäthet och stora avstånd) i fördraget, i samband med att respektive länder anslutit sig. Det är alltså avgörande även för dessa regioner, för stabiliteten i samhället och för bevarandet av naturen, att ett dynamiskt jordbruk och angränsande näringar får leva kvar, och får möjlighet att bidra till utvecklingen i regionerna.

<sup>(1)</sup> Europeiska rådet i Turin den 29 mars 1996, som påbörjade regeringskonferensen, beslutade att bland annat undersöka situationen för de mest avlägsna regionerna. Målet för de berörda medlemsstaterna skulle vara att förbättra och konsolidera den nu gällande juridiska grunden, med den förändringen att förklaring nr 26 byts ut mot en särskilt anpassad artikel i det nya fördraget.

1.7. Detta är bakgrunden till ESK:s beslut vid plenarförsamlingen att ge sektionen för jordbruk och fiskeri i uppdrag att utarbeta ett yttrande på eget initiativ, som inte bara skulle behandla de mest avlägsna områdena utan även de arktiska områdena i de nya medlemsstaterna i Europeiska unionen. Beslutet föregicks av besök på Martinique, i Guyana och i norra Sverige av sektionens arbetsgrupp, som vill ta tillfället i akt att tacka de ansvariga myndigheterna för besöket, som gjorde det möjligt för medlemmarna att samla och utvärdera information på platsen, något som varit ovärderligt för deras arbete.

## 2. Allmänna kommentarer

2.1. Trots att regionerna skiljer sig från varandra i vissa avseenden har jordbruket i de mest avlägsna regionerna två gemensamma nämnare: dualism och beroende. Modernt exportinriktat jordbruk samexisterar med något som närmast kan liknas vid självhushållning, och beroendet av externa marknader är stort både när det gäller tillgången till insatsprodukter för den lokala marknaden och avsättningen av den lokala produktionen. Handelsbalansen visar tydligt att en eller två viktiga produkter vanligen exporteras och att ett stort antal jordbruksprodukter importeras för inhemsk konsumtion.

2.2. Under alla omständigheter står utvecklingen på landsbygden inför ett antal permanenta och vanliga problem som huvudsakligen beror på regionernas geografiska och ekonomiska isolering och på deras stora avstånd till resten av gemenskapen. Detta förvärras ytterligare av de andra tidigare nämnda naturliga handikapperna. Problemen är bland andra:

2.2.1. Kostnader för transport, distribution och skörd, både i fråga om import av livsmedel och insatsprodukter och export av slutprodukterna.

2.2.2. Begränsade tillgångar, både materiella (vatten, landutrymme, energi och annan input) och mänskliga (specialiserad teknologi och personal).

2.2.3. Brist på stordriftsfördelar, med små och dessutom fragmenterade marknader (dubbel isolering), vilket ytterligare skärper de problem som anförts under punkt 2.2.1 (de strategiska förrådens sammansättning).

2.2.4. Alltför stort beroende av enstaka grödor, med en hög känslighet för tekniska förändringar eller marknadsförändringar, samt frånvaron av ett inland som skulle kunna lindra de ekonomiska svängningarna.

2.2.5. En väldigt ömtålig miljö som är mycket känslig för naturkatastrofer och naturförstöring (skogsbränder, avfallshantering, förorening av kusterna m.m.).

2.2.6. Jordbruken, där kvinnor spelar en avgörande roll, är i allmänhet små och drivs av familjer och ofta med deltidsarbete. Dessa gårdar har mycket svårt att utöva extensivt jordbruk (alltför uppstyckad mark och mekaniseringssvårigheter).

2.2.7. I brist på betydande industrier vilar den ekonomiska utvecklingen på turistsektorn, vilket ytterligare sliter på naturen och utsätter jordbruket för en ofördelaktig konkurrens om den bästa marken, arbetskraften och det bästa vattnet. Att befolkningen flyttar till kustområdena förvärrar problemen med erosion och ökenspridning i inlandet.

2.2.8. Naturliga begränsningar och svårigheter att skaffa kapitalvaror och lämplig teknisk utrustning leder till höga produktionskostnader. Löner, socialförsäkringar och miljöåtgärder på EU-nivå orsakar kostnader som är svåra att klara av jämfört med regionernas geografiska grannländer.

2.2.9. Regionernas produkter är dyrare än de från Europas fastland och har dessutom mycket svårt att konkurrera med importerade produkter på de lokala marknaderna, eftersom områdena ligger utspridda, är fragmenterade och saknar lämpliga strukturer för hantering och marknadsföring efter skördarna. Det stigande antalet stormarknader och större distributionskedjor försvårar problemen ytterligare.

2.2.10. Närheten till AVS-länderna (länder i Afrika, Västindien och Stilla Havet) eller utvecklingsländer som EU har gynnsamma avtal med, innebär i vissa fall kraftig konkurrens (social dumpning) utan några kompenseringar fördelar.

2.2.11. Den lokala processindustrin lider också av liknande utvecklingshinder och saknar tillfredsställande kundunderlag, vilket innebär mycket begränsade möjligheter att uppnå stordriftsfördelar.

2.2.12. Exportsektorn har liknande svårigheter: en utspridd och fragmenterad struktur på tillgångssidan, bristande marknadsföringssystem och infrastruktur, problem att få tillgång till distributionscentra i exportländerna och när det gäller att tillräckligt snabbt reagera på marknadsförändringar m.m.

2.3. I de arktiska områdena står jordbruket också inför ständiga strukturella problem, med speciella produktions- och kostnadstyper som kräver annorlunda hantering. I samtliga fall, och både av sociala, kulturella och miljörelaterade skäl, stöder sektionen åtgärder som

bidrar till att bevara och skapa nya arbetstillfällen i jordbruks- och livsmedelssektorn i de berörda regionerna.

2.4. Det är följaktligen uppenbart att problemen, som är en följd av att jordbruket överges, skulle kunna avhjälpas med strukturfondsstöd och genom att man erkänner behovet av att EU:s handlingsprogram innehåller särskilda åtgärder för att hjälpa regionerna, samt genom att man förstärker och intensifierar de åtgärder som redan vidtagits genom POSEI-programmen.

### 3. Särskilda kommentarer

3.1. Målet bör vara att bevara jordbruksverksamheten och en landsbygdsbefolkning som har levnadsbetingelser som motsvarar dem hos jordbrukarna i övriga EU, genom att stödja den traditionella produktionen och främja diversifiering och sökandet efter nya möjligheter.

3.2. Kommittén vill understryka den viktiga roll som jordbruks-/livsmedelssektorn spelar i kampen mot arbetslösheten i dessa regioner med en hög dold arbetslöshet. För en del av befolkningen, och kanske särskilt för kvinnorna, är arbete inom jordbruks-/livsmedelssektorn den enda oberoende inkomstkällan.

3.3. Fiskerisektorn är också mycket viktig för dessa regioner och står även inför problem som liknar de tidigare anförda:

- Ett hantverksmässigt fiske som lider av små och överexploaterade kustområden.
- Ett högsjöfiske med stora möjligheter (särskilt i fråga om fiskarter som rör sig mellan olika vatten) men det saknas båt- och lämpliga tekniker och fiskets utveckling hindras av problem med internationella avtal och en politik som syftar till att minska fiskets omfattning.
- Under alla omständigheter lider regionerna av en ålderstigen arbetande befolkning, otillräckliga tekniska förutsättningar, brist på infrastruktur på land och otillräcklig marknadsföring.

3.3.1. Det vore lämpligt att påskynda undersökningen av de egna tillgångarna, särskilt när det gäller utvecklingen av vattenbruket och en politik för anpassning av fiskeriets omfattning till resurserna i respektive region, samt att bevara och utvidga de anslagna medlen för försäljning och marknadsföring till andra arter (även sådana som produceras i fiskodlingar). Sportfisket skulle också kunna spela en viktig roll inom ramen för en strategisk turistsatsning i regionerna.

3.4. Kampen mot arbetslösheten i dessa regioner måste grunda sig på fullständiga utvecklingsprogram som fortsätter att söka nya arbetstillfällen och bevara och modernisera de traditionella sektorerna.

3.5. En ökning av produktionen för den lokala marknaden bör bidra till att höja den för närvarande låga självförsörjningsnivån. För att lyckas med detta måste bilden av de lokala produkterna förbättras, till att börja med genom forskning och teknologiöverföring som, när den blivit verklighet, är i det närmaste helt inriktad på exportprodukter. Att förbättra produkternas kvalitet och marknadsföring kräver också en anpassad infrastruktur (slakterier, mejerier, standardiseringsfaciliteter och förpackningar osv) som för tillfället i flera fall antingen inte finns eller är otillräckliga. Med hänsyn till de särskilda produktionsförhållandena, skulle nämnda infrastruktur inte kunna utnyttjas stordriftsfördelar, utan det gäller här små enheter snarare än större installationer som skulle bli underutnyttjade. Incitament för ursprungsmärkning, märkning av hantverksmässigt tillverkade och ekologiska produkter vore en mycket värdefull åtgärd.

3.6. Intressekonflikterna mellan producenterna och importörerna/distributörerna bör lösas genom avtal mellan yrkeskåren; producenterna bör åta sig att regelbundet leverera varor av efterfrågad kvantitet och kvalitet, och de andra ekonomiska aktörerna (som i vissa fall skulle innefatta jordbruksprocessindustrin) att i första hand saluföra lokala produkter. Ekonomiskt stöd åt ett sådant avtal skulle få betydande effekter.

3.7. Utvecklingen av turismen (en "kvalitetsturism" med respekt för miljön) bör inte utgöra ett hinder, utan ytterligare ett stöd, inte bara genom den ökade inhemska efterfrågan (om de tidigare nämnda villkoren uppfylls, dvs. kvalitetsprodukter med en attraktiv regional prägel), utan också genom det uppsving det kan innebära för hantverkssektorn och relaterade verksamheter. Stöd åt landsbygdsturismen bör vara ett prioriterat mål.

3.8. Exportprodukter behöver transportstöd för att kompensera för den merkostnad de stora avstånden till målmarknaderna innebär. De står även inför de svårigheter som följer på avregleringen av den inre marknaden inom ramen för både WTO-avtalen och de internationella avtalen med utvecklingsländerna. Dessa avtal, som har företrädare framför principen om gemenskapspreferens, saknar nödvändiga stödåtgärder för att kompensera för nackdelarna för de mest avlägsna regionerna, som lider av avtalens negativa effekter utan att kunna utnyttja deras fördelar.

3.9. I detta sammanhang kan man inte förbise de ständiga attackerna mot den gemensamma marknadsorganisationen för bananer, som är en viktig produkt i de mest avlägsna regionerna. EU bör göra sitt yttersta för att inte den inre marknaden skall översällas genom en

överdriven ökning av kvoten för "dollarbananer", samt med hjälp av importcertifikat behålla kopplingen mellan försäljning av gemenskapens bananer, AVS-bananer och "dollarbananer". Europeiska unionen bör även kräva att produktionen sker under likvärdiga miljömässiga och sociala förhållanden.

3.10. Under alla omständigheter bör jordbrukarna i de mest avlägsna regionerna sträva efter att modernisera sina gårdar och öka produktiviteten. För detta krävs en förbättrad infrastruktur och bl.a.:

3.10.1. Forskning och experiment som är inriktade på regionernas specifika problem och att på bästa möjliga sätt utnyttja de inhemska resurserna (det är inte alltid lyckat att "importera" lösningar).

3.10.2. Möjligheter att köpa insatsvaror både till ett skäligt pris (transportstöd) och av lämplig kvalitet (utvalda växtarter och djuruppfödning som är väl anpassad till de lokala förhållandena).

3.10.3. Att man förbättrar sektorns struktur genom en förstärkning av producentorganisationer och kooperativ; åtgärderna bör spänna över hela spektrumet, från försäljning av insatsvaror och produkter till deltagande i forskning, experiment, yrkesutbildning, biståndshandling m.m.

3.11. En del av dessa åtgärder omfattas av POSEI-programmen, andra faller under medlemsstaternas eller de regionala myndigheternas ansvarsområde. En stor del av dem kräver dock dispenser eller situationsanpassad tillämpning av GJP (den gemensamma jordbrukspolitiken) och andra av gemenskapens politiska områden, t.ex. handelspolitik och beskattning. Det skulle också bli nödvändigt att se till att regionerna får tillgång till allmänna gemenskapsprogram (särskilt dem som handlar om informationssamhället, miljön, yrkesutbildning och stöd för FoU) på villkor som tar hänsyn till deras regionala särdrag.

3.12. EU behöver för sin del bara främja de mest avlägsna regionernas konkurrenskraft genom att tillämpa jämlikhetsprincipen och garantera icke-diskriminerande levnads- och arbetsvillkor för deras jordbrukare, i enlighet med EG-domstolens utslag, som slår fast att det är otillåtet att diskriminera genom att "behandla olikartade situationer på ett identiskt sätt".

#### 4. Slutsatser

4.1. Gemenskapen har genom POSEI-programmen reagerat positivt på jordbruksproblemen i de mest avlägsna regionerna, även om det fortfarande finns förbättringar att göra.

4.2. Programmen innehåller produktionsstöd, som inte är tillräckligt för att göra vissa produkter konkurrenskraftiga, och marknadsföringsstöd, som måste utsträckas till de lokala marknaderna.

4.3. Vissa restriktioner avseende produktionsökningar och subventioner till viss infrastruktur har avskaffats. De bör inte införas så länge självförsörjningsgraden är otillräcklig.

4.4. En stor del av programmen består av ett särskilt system för att till internationella priser förse den lokala marknaden med vissa basprodukter antingen för direktkonsumtion eller för jordbruks-/livsmedelssektorn, genom att låta dem importera produkter antingen från tredje land utan att betala tull, eller från gemenskapen med en subvention som motsvarar tullbefrielsen. Den gradvisa anpassningen till gemenskapen och rådande världspriser tenderar att göra denna åtgärd verkningslös. Det skulle behövas en säkerhetsmekanism som innehåller en minimisubvention i de fall då den internationella marknaden inte erbjuder tillräcklig kompensation för de problem att skaffa varor som de stora avstånden medför.

4.5. Varuleveranssystemen skulle kunna orsaka konflikter mellan den lokala produktionen och de subventionerade importerna. Kommittén rekommenderar att man i den preliminära årsbudgeten tar hänsyn till detta och försöker begränsa subventionerna till produkter för direktkonsumtion som saknar rimliga möjligheter att produceras lokalt, samt till varor såsom insatsprodukter för jordbruket och jordbruksindustrin. Man bör också alltid försöka uppnå största möjliga "mervärde" på platsen (t.ex. försäljning i lösvikt i stället för i förpackningar), under förutsättning att storleken på subventionerna till importerade direktkonsumtionsprodukter i förhållande till subventionerna till motsvarande råmaterial inte påverkar den lokala produktionen negativt.

4.6. Allteftersom programmen har utvecklats har det blivit tydligt att det i planeringen och genomförandet av vissa åtgärder behövs ett ökat samarbete mellan de berörda administrationerna (på gemenskaplig, nationell och regional nivå), representanter för arbetsmarknaden och andra samhällsgrupper samt förmänstagnarna. I de fall sådant samarbete har saknats har åtgärdernas verkan varit liten eller obefintlig. Dessutom har en viss ineffektivitet uppstått till följd av administrationernas långsamma arbete med att utveckla och tillämpa vissa åtgärder. Detta måste man komma till rätta med.

4.7. Kommittén konstaterar att problemen i de arktiska områdena i de nya medlemsländerna i likhet med övriga avlägsna regioner och öar karakteriseras av en permanent ogynnsam situation för produktion och marknadsföring, vilket leder till en sämre konkurrenskraft för jordbruket. Med hänsyn till detta anser kommittén att bestämmelserna och instrumenten inom GJP bör utvidgas och anpassas till den typiska och specifika produktionen i nämnda områden (tropiska essenser och blommor, renkött osv.). Kommissionen bör tillsammans med berörda medlemsländer studera

möjligheterna att införa ett integrerat program i de arktiska områdena för att främja produktionen inom jordbruket och angränsande näringar, bland annat genom satsningar på FoU och investeringar för en småskalig produktion med höga miljömässiga krav.

4.8. Slutligen har de mest avlägsna regionerna rättmätigt höga förhoppningar om resultaten av regeringskon-

ferensen, som sannolikt kommer att ändra EU-fördraget. För att hjälpa regionerna att möta utmaningarna i en ny världsordning, med ett utvidgat EU och med en bevarad framtidstro, är det mycket viktigt att förstärka deras juridiska status genom att införa en artikel som möjliggör dispenser från eller flexibilitet i gemenskapens lagstiftning där det visar sig behövas, samt genom ett bifogat protokoll som redogör för artikelns tillämpning.

Brüssel den 25 september 1996.

*Ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Carlos FERRER

**Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 66/400/EEG, 66/401/EEG, 66/402/EEG, 66/403/EEG, 69/208/EEG och 70/458/EEG om saluföring av betutsäde, utsäde av foderväxter, utsäde av stråsäd, utsädespotatis, utsäde av olje- och spånadsväxter och utsäde av köksväxter"**

(97/C 30/12)

Den 25 september 1996 beslutade rådet i enlighet med artiklarna 43 och 198 i Fördraget om Europeiska gemenskapen att rådfråga Ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda förslag.

Sektionen för jordbruk och fiskeri fick i uppdrag att förbereda arbetet i frågan och godkände sitt yttrande den 18 juli 1996. Föredragande var Antoon Stokkers.

Vid sin 338:e plenarsession den 25-26 september 1996 (sammanträdet den 25 september 1996) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 94 röster för och 5 nedlagda röster.

## 1. Inledning

De nedan nämnda direktiven håller för närvarande på att bli officiellt konsoliderade. Kommissionen har lagt fram förslag till rådet i detta ämne och dessa förslag har redan godkänts av kommittén (yttrande dok. CES 257/96).

Dessa direktiv innehåller hänvisningar till förkortningen "EEG" i bestämmelserna som rör förpackningar och etiketter.

Eftersom Maastrichtfördraget ersatt "Europeiska ekonomiska gemenskapen" med "Europeiska gemenskapen" bör samma ändring göras i dessa direktiv.

För att garantera att det står "EG" på etiketterna i stället för "EEG" måste medlemsländerna föra över denna rent

formella ändring till sin nationella lagstiftning. När de befintliga direktiven väl ändrats kommer de att integreras i konsolideringsförslaget.

## 2. Innehållet i kommissionens förslag

Kommissionen föreslår att förkortningen "EEG" ersätts med "EG" i berörda bestämmelser i direktiven och att medlemsländerna förväntas rätta sig efter detta direktiv senast den 1 juli 1996.

För att begränsa de finansiella effekterna av att genast behöva införa nya etiketter föreslår kommissionen att etiketterna med förkortningen "EEG" kan användas till och med den 31 december 1996.