

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden

KOM(2010) 498 slutlig

(2011/C 107/07)

Föredragande: **José María ESPUNY MOYANO**

Den 7 oktober och den 19 september 2010 beslutade Europaparlamentet respektive rådet att i enlighet med artiklarna 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden"

KOM(2010) 498 slutlig.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 3 februari 2011.

Vid sin 469:e plenarsession den 16 och 17 februari 2011 (sammanträdet den 17 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 182 röster för, 9 röster emot och 11 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén föreslår att även artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska anges som rättslig grund tillsammans med artiklarna 42.1 och 43.2, eftersom det inte är tillräckligt att enbart hänvisa till artiklarna om den gemensamma jordbrukspolitikens för att anta särskilda åtgärder till förmån för unionens yttersta randområden.

1.2 Kommittén anser att uttrycket "volymer" i artikel 18.2 e bör strykas, och att formuleringen av artikel 18.2 e bör förtydligas i enlighet med artikel 18.4, i syfte att säkerställa att planeringen av åtgärderna och insatserna är tillräckligt flexibel. "Volymer" bör ersättas med en hänvisning till finansieringsöversikten för varje åtgärd, och omnämnandet av begränsningar av varje insats bör strykas, eftersom de kommer att fastställas på åtgärdsnivå.

1.3 Kommittén anser att åtgärden för att bevara landskapet och jordbruksmarkens traditionella karaktär, i synnerhet de stenmurar som stöttar terrasserna, bör utsträckas till att även omfatta andra randområden, så att dessa kommer i åtnjutande av samma flexibilitet som Madeira beträffande den fördubbling av det högsta årliga belopp som kan beviljas i form av unionsstöd enligt bilaga I i förordning (EG) nr 1628/2005.

1.4 Kommittén anser att en ny punkt bör införas i artikel 22, där det fastställs att storföretag som etablerat sig i de yttersta randområdena undantas från förbudet att motta statliga bidrag för att teckna jordbruksförsäkringar.

1.5 Kommittén förespråkar att anslagen till banansektorn ska höjas via Poseiprogrammen (de särskilda programmen för de yttersta randområdena på grund av deras avlägsna geografiska läge och ökaraktär). Detta skulle mildra de negativa effekter som den planerade minskningen av tullen på bananimport till EU har på EU-producenternas inkomster.

1.6 Kommittén anser att den särskilda försörjningsordningen för respektive region ska utformas med hänsyn till den lokala jordbruksproduktionen, vars utveckling inte får begränsas av ett alltför högt stöd till försörjningen avseende produkter som även produceras lokalt.

2. Bakgrund

2.1 Europeiska unionens yttersta randområden åtnjuter särbehandling i enlighet med artikel 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där det anges att man på grund av dessa regioners särdrag och särskilda begränsningar måste vidta specifika åtgärder när det gäller att fastställa villkoren för hur fördragen ska tillämpas på dessa områden, inklusive den gemensamma politiken. För närvarande anges nio regioner i tre medlemsstater i artikel 349 i FEUF:

— Guadeloupe, Franska Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy och Saint-Martin (Frankrike)

— Azorerna och Madeira (Portugal)

— Kanarieöarna (Spanien).

2.2 När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken omfattas de yttersta randområdena av de specifika åtgärderna i Poseiprogrammen, vars viktigaste instrument är följande:

- Åtgärder för att stödja lokala produkter.
- Den särskilda försörjningsordningen, som syftar till att minska kostnaderna för anskaffning av vissa baslivsmedel.
- Kompletterande åtgärder som huvudsakligen syftar till att anpassa jordbrukspolitiken till de yttersta randområdenas speciella villkor.

2.3 Första gången särskilda åtgärder för jordbruket i de yttersta randområdena infördes var 1991, först för de franska utomeuropeiska departementen (Poseidom) och sedan för Kanarieöarna (Poseican) samt Azorerna och Madeira (Poseima) 1992. År 2001 reformerades Poseiordningen. Genom reformen ändrades den särskilda försörjningsordningen, särskilt beräkningsgrunden för stödet. I och med denna reform infördes nya stödåtgärder för att främja lokal produktion, och de befintliga åtgärderna ändrades.

2.4 Poseiordningen genomgick en genomgripande reform 2006, då de tre Poseiprogrammen sammanfördes till en enda förordning, nämligen rådets förordning (EG) nr 247/2006. I denna förordning fastställdes en ny metod för programplanering, som innebär att ansvaret för att fastställa och ändra Poseiprogrammen samt för att förvalta och övervaka dem överfördes till medlemsstaternas behöriga myndigheter. Den nya ordningen innebär en flexiblere förvaltning som i högre grad var anpassad till de lokala behoven, samt förenklade förfaranden vid ändringar av programmen. Denna anpassning av Poseiordningen är även en följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003 med avseende på systemet för direktstöd till jordbrukare. Jordbruket i de yttersta randområdena omfattades nämligen inte av moduleringen och frikopplingen av stödet, eftersom denna reform tog hänsyn till dess särdrag.

2.5 Sedan den antogs har rådets förordning (EG) nr 247/2006 ändrats flera gånger för att ta hänsyn till reformerna av socker- och banansektorn 2006, hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken (genom vilken budgeten för direktstödsåtgärder som tidigare förvaltades enligt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 fördes över till Posei) samt andra överföringar av direktstöd under 2007 och 2008.

2.6 För de yttersta randområdena motsvarar Poseiprogrammen i dag den gemensamma jordbrukspolitiken första pelare, och det är nödvändigt att behålla dessa ordningar samt bevilja tillräckliga ekonomiska medel.

3. Sammanfattning av kommissionens förslag

3.1 Denna ändring av rådets förordning (EG) nr 247/2006 är en följd av att den måste anpassas till den senaste utvecklingen av lagstiftningen, framför allt Lissabonfördragets ikraftträdande och införandet av medbeslutandeförfarandet inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Man måste följaktligen göra en klar åtskillnad mellan de befogenheter som delegeras till kommissionen när det gäller att anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter (delegerade akter) och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt i enlighet med artikel 290, och de befogenheter som kommissionen tilldelas när det gäller att anta genomförandeakter i enlighet med artikel 291.

3.2 Syftet med denna ändring av förordningen är att göra en omarbetning och en omstrukturering av lagtexten för att den ska bli klarare och tydligare och bättre anpassas till hur Poseiordningen för jordbruket verkligen fungerar.

3.3 I den nya förordningen anges tydligare vilka huvudsakliga mål som ska uppnås genom Poseiförordningen, och Poseiprogrammens centrala roll framhävs. I förordningen har dessutom införts vissa bestämmelser om programplanering i syfte att programmen lättare ska kunna anpassas till behoven i de yttersta randområdena.

3.4 En rad mycket konkreta ändringar föreslås:

- Möjligheten att återsända produkter som bearbetats lokalt genom användning av basprodukter som omfattas av den särskilda försörjningsordningen utan att återbetala stödet utvidgas till att även omfatta de franska utomeuropeiska departementen.
- Det årliga taket för finansiering av den särskilda försörjningsordningen för Frankrikes och Portugals yttersta randområden har höjts utan att det totala budgetanslaget ökat.
- Enligt förordningen blir det obligatoriskt att i programmen ange hur stödbeloppen för åtgärderna till förmån för lokal jordbruksproduktion fastställs.

3.5 Vidare anges att den särskilda försörjningsordningen för respektive region ska utformas med hänsyn till den lokala jordbruksproduktionen, vars utveckling inte får begränsas av ett alltför högt stöd till försörjningen avseende produkter som även produceras lokalt.

3.6 Det nya förslaget till förordning medför inga förändringar i fråga om finansieringskällor och inte heller EU-stödets intensitet. Det innebär inte heller några större förändringar av innehållet, men däremot i fråga om förordningens struktur.

4. Allmänna synpunkter

4.1 Jordbruket i de yttersta randområdena utgör fortfarande en stor del av den lokala ekonomin, framför allt inom sysselsättningen, och det är också ett viktigt stöd för den lokala jordbruksbaserade livsmedelsindustrin, som är den viktigaste delen av industriproduktionen i dessa områden.

4.2 Jordbruksproduktionen i de yttersta randområdena är emellertid extremt känslig, framför allt beroende på de problem som uppstår på grund av deras avlägsna belägenhet, de lokala marknadernas storlek och utspriddhet, de besvärliga klimatförhållandena, jordbruksföretagens ringa storlek samt den ringa graden av diversifiering av grödor. Alla dessa faktorer bidrar till att denna produktion är betydligt mindre konkurrenskraftig än produktionen på fastlandet. Det lokala jordbruket är dessutom starkt beroende av omvärlden, både när det gäller leverans av insatsvaror och försäljning av produkter, samtidigt som det ligger mycket långt från både leverantörer och marknader.

4.3 I merparten av de yttersta randområdena kännetecknas jordbruksproduktionen av en skarp kontrast mellan dels ett exportinriktat jordbruk, dels ett jordbruk som försörjer de lokala marknaderna. Den produktion som är avsedd för export måste emellertid konkurrera med produktionen i övriga länder på världsmarknaden (Medelhavsländerna, Latinamerika, etc.) som också exporterar sin produktion till det europeiska fastlandet, till allt lägre priser och på allt förmånligare villkor för marknadstillträde till följd av den gradvisa liberaliseringen av handelsordningen för jordbruksprodukter inom EU.

4.4 Det som sker inom gemenskapens banansektor är ett exempel på en oroväckande tendens att skyddet för de yttersta randområdenas viktigaste produkter gradvis tas bort. Europeiska unionen undertecknade ett multilateralt avtal om handeln med bananer inom ramen för Världshandelsorganisationen den 15 december 2009. Enligt avtalet sänks tullsatserna till 176 euro per ton, och de kommer att minska ytterligare till 114 euro per ton mellan 2017 och 2019. Dessutom har man undertecknat associeringsavtal med Colombia, Peru och länderna i Centralamerika, och troligen kommer man inom kort att underteckna ett avtal även med Ecuador. I dessa associeringsavtal fastställs en ännu större sänkning av tullsatsen, till endast 75 euro per ton från och med 2020.

4.5 Reformen av Poseiordningen 2006 har visat sig vara mycket positiv, eftersom ordningen bättre kan anpassas till särdragen hos jordbruket i de yttersta randområdena. Detta beror på att de nationella och regionala myndigheterna har fått större befogenheter vid utarbetandet av programmen så att de berörda aktörerna kan delta mer aktivt i utformningen av stödåtgärderna.

4.6 Den föreslagna ändringen innebär att förordningens bestämmelser i högre grad anpassas till hur systemet fungerar för

närvarande och medger större flexibilitet när det gäller att anpassa programmen till varje regions behov.

4.7 Med avseende på anpassningen till Lissabonfördraget har kommissionen gjort en betydande ansträngning för att fastställa fördelningen mellan delegerade akter och genomförandeakter, samtidigt som man försöker att inte ändra gällande ordningar för att säkerställa att det nuvarande systemet även fortsättningsvis kan fungera. Förslaget är emellertid lite förhastat, eftersom all information inte finns tillgänglig på grund av att man ännu inte vet något om innehållet i förordningen om de nya kommittéförfarandena.

5. Särskilda kommentarer

5.1 För närvarande har Poseiförordningen en dubbel rättslig grund, dels de båda artiklarna om den gemensamma jordbrukspolitiken i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (f.d. artiklarna 36 och 37), dels den särskilda artikeln om de yttersta randområdena (f.d. artikel 299.2). I förslaget till ändring av förordningen begränsas emellertid den rättsliga grunden till de nya artiklarna 42 och 43.2 om den gemensamma jordbrukspolitiken, medan den nya artikeln 349 om de yttersta randområdena saknas. Det är inte tillräckligt att enbart hänvisa till artiklarna om den gemensamma jordbrukspolitiken för att anta åtgärder som enbart gäller de yttersta randområdena. Den specifika artikeln utgör den rättsliga grunden för alla bestämmelser som berör dessa områdens exceptionella situation.

5.2 I artikel 18 föreslås nya bestämmelser om vilka uppgifter som Poseiprogrammen måste innehålla då de läggs fram av de behöriga nationella myndigheterna. Vissa av dessa bestämmelser ger emellertid upphov till tolkningsproblem. Artikel 18.2 e bör strykas, eftersom den dels är oklar, dels överflödig då den är en upprepning av punkt 18.4. Villkoren för stöd och produkter måste i vilket fall som helst specificeras för varje insats. Att ange att åtgärdsprogrammet måste innehålla "volym" utgör en komplikation snarare än en hjälp. Varje åtgärd består av flera insatser, och därför finns det ingen praktisk nytta med att ange volymer i beskrivningen av åtgärden. I artikel 18.4 krävs det inte att man anger en övre gräns för varje insats, vilket skulle göra förvaltningen av programmet mindre flexibel, eftersom det individuella stödet och stödmottagarna i vilket fall som helst måste fastställas.

5.3 I vissa av de yttersta randområdena finns det behov av att uppmuntra bevarandet av landskapet och jordbruksmarkens traditionella karaktär, i synnerhet de stenmurar som stöttar terrasserna. Det är mycket viktigt att säkerställa att det traditionella landskapet och jordbruksmarken bevaras på ett tillfredsställande sätt, beroende på den svåra terrängen och markens beskaffenhet. I artikel 21.1 bör följaktligen anges att även andra randområden kan komma i åtnjutande av samma flexibilitet som Madeira beträffande den fördubbling av det högsta årliga belopp som kan beviljas i form av unionsstöd enligt bilaga I i förordning (EG) nr 1628/2005.

5.4 Avtal om gruppförsäkringar som omfattar en hel sektor är mycket viktiga för vissa av de yttersta randområdena. Det faktum att storföretagen inte är berättigade till statligt stöd för att ingå avtal om gruppförsäkringar fördyrar premien för de små och medelstora producenterna och gör försäkringssystemet mindre hållbart. Man måste ta hänsyn till att de yttersta randområdena är små till ytan, och att man i vissa av dem tillämpar specifika försäkringsnivåer för sina grödor. Det vore därför lämpligt att se till att varje undersektor i sin helhet kan teckna en relevant gruppförsäkring.

5.5 Den sänkning av tullsaterna som fastställdes i Genève i det multilaterala avtalet om handeln med bananer har redan fått

negativa konsekvenser för försäljningspriset för bananer och följaktligen för EU-producenternas inkomster. Denna negativa inverkan kommer att förstärkas genom den ytterligare sänkning av tullsatsen som fastställts i de bilaterala avtal som undertecknats med de andinska och centralamerikanska länderna. För att lindra den minskade konkurrenskraften hos EU:s banansektor till följd av den betydande sänkningen av tullsatsen är det mycket viktigt att fastställa utjämningsåtgärder för att minimera de negativa konsekvenserna. Det är nödvändigt att öka anslagen till banansektorn via Poseiprogrammen i syfte att trygga EU-producenternas inkomster.

Bryssel den 17 februari 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
