Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr …/…, millega sätestatakse põllumajanduse erimeetmed liidu äärepoolseimate piirkondade jaoks”

KOM(2010) 498 lõplik

(2011/C 107/07)

Raportöör: **José María ESPUNY MOYANO**

Vastavalt 7. oktoobril ja 19. septembril 2010 otsustasid Euroopa Parlament ja nõukogu kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 lõikega 2 ja artikliga 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„*Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr …/…, millega sätestatakse põllumajanduse erimeetmed liidu äärepoolseimate piirkondade jaoks*”

KOM(2010) 498 lõplik.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav põllumajanduse, maaelu arengu ja keskkonna sektsioon võttis arvamuse vastu 3. veebruaril 2011.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 469. istungjärgul 16.–17. veebruaril 2011 (17. veebruari istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 182, vastu hääletas 9 ja erapooletuks jäi 11 liiget.

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1 Komitee teeb ettepaneku lisada õigusliku alusena koos Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 42 lõikega 1 ja artikli 43 lõikega 2 ka artikkel 349, sest viited vaid ühist põllumajanduspoliitikat käsitlevatele artiklitele ei ole piisavad tagamaks, et Euroopa Liidu äärepoolseimate piirkondade jaoks on võimalik võtta kohandatud meetmeid.

1.2 Komitee on seisukohal, et artikli 18 lõike 2 punktist e tuleks välja jätta viide „kogustele” ja et artikli 18 lõike 2 punkti e sõnastust tuleks seoses artikli 18 lõikega 4 selgemaks muuta, et tagada meetmete ja tegevuse kavandamise piisav paindlikkus. „Kogused” tuleks asendada viitega iga meetme finantsselgitusele ja viited kõigi tegevuste ülemmääradele tuleks välja jätta, sest ülemmäärad otsustatakse üldise meetme osana.

1.3 Komitee on seisukohal, et põllumajandusmaa maastiku ja iseloomulike vormide ning terrasse kaitsvate kivimüüride säilitamise meetme kohaldamisala tuleb laiendada teistele äärepoolseimatele piirkondadele, et ka nemad saaksid kasu neist paindlikest võimalustest, millest praegu saab kasu Madeira, st võimalusest tõsta kuni kaks korda Euroopa Liidu toetuse saamise tingimustele vastavaid aastaseid ülemmäärasid, nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 1628/2005 I lisas.

1.4 Komitee on seisukohal, et artiklisse 22 tuleks lisada uus punkt, mis tagaks, et äärepoolseimates piirkondades ei kehtiks suurtele äriühingutele riigiabi saamise keeld põllumajanduslike kindlustuslepingute sõlmimisel.

1.5 Komitee kutsub üles suurendama kõrvalisele asukohale ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programmide (POSEI programmid) rahalist toetust banaanisektori jaoks. See pehmendaks negatiivset mõju, mida avaldab kavandatud ELi banaaniimpordi tollitariifi kärpimine ELi tootjate sissetulekule.

1.6 Komitee leiab, et tarnete erikord peab olema kehtestatud iga piirkonna jaoks kohalikust põllumajandustootmisest lähtuvalt ning liiga suur tarnetoetus selliste toodete puhul, mida ka kohapeal toodetakse, ei tohiks kohaliku tootmise arengut pidurdada.

2. **Sissejuhatus**

2.1 ELi äärepoolseimad piirkonnad saavad kasu Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 349 sätestatud erikohtlemisest. Kõnealuses artiklis on sätestatud, et võttes arvesse äärepoolseimate piirkondade iseärasusi ja piiranguid, võetakse kasutusele erimeetmed. Nende eesmärk on eelkõige sätestada kõnealustes piirkondades lepingute kohaldamise tingimused, sh ühine poliitika. Praegu on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 349 loetletud üheksa piirkonda, mis kuuluvad kolmele liikmesriigile:

— Guadeloupe, Prantsuse Guajaana, Martinique, Reunion, Saint-Barthélemy ja Saint-Martin (Prantsusmaa);

— Assoorid ja Madeira (Portugal);

— Kanaari saared (Hispaania).

2.2 Ühise põllumajanduspoliitika raames saavad äärepoolseimad piirkonnad kasu POSEI programmide erimeetmetest, millest peamised vahendid on

— kohaliku tootmise toetamise meetmed;

— tarnete erikord, mille eesmärk on vähendada teatavate hädavajalike toiduainetega varustamise kulusid;

— täiendavad meetmed, millega kohandatakse ühist põllumajanduspoliitikat vastavalt äärepoolseimate piirkondade iseärasustele.

2.3 Äärepoolseimate piirkondade põllumajanduse erimeetmed võeti esimest korda kasutusele 1991. aastal Prantsuse ülemeredepartemangude jaoks (POSEIDOM) ja 1992. aastal Kanaari saarte (POSEICAN), Assooride ja Madeira (POSEIMA) jaoks. 2001. aastal reformiti POSEI programme, muutes tarnete erikorda ja tarnete erikorra abisummade arvutusmeetodit. Reformiga võeti kasutusele ka uued kohaliku tootmise toetamise meetmed ja muudeti olemasolevaid.

2.4 2006. aastal viidi läbi mahukas POSEI reform: varasemad kolm määrust asendati ühe tekstiga, nõukogu määrusega (EÜ) nr 247/2006. Kõnealuses määruses võeti vastu uus kavandamise lähenemisviis, millega detsentraliseeriti POSEI programmide kujundamise, muutmise, haldamise ja jälgimise protsess, andes need kohustused üle liikmesriikide pädevatele asutustele. Uus süsteem muutis programmide haldamise paindlikumaks, mis sobis paremini kohalike vajadustega ja lihtsustas programmide muutmise menetlust. Ka 2003. aasta ühise põllumajanduspoliitika põllumajandustootjate otsetoetuskavade reform mõjutas POSEI programmide reformi, sest 2003. aasta ÜPP reformiga tagati see, et äärepoolseimate piirkondade põllumajandus vabastati abi ümbersuunamisest ja lahtisidumisest, võttes seega arvesse nende piirkondade iseärasusi.

2.5 Nõukogu määrust (EÜ) nr 247/2006 muudeti pärast selle vastuvõtmist mitu korda, et võtta arvesse 2006. aasta suhkru- ja banaanireforme, ühise põllumajanduspoliitika läbivaatamise tulemusi (POSEI programmidele anti üle otseste toetusmeetmete eelarve, mida varem hallati vastavalt nõukogu määrusele (EÜ) nr 1782/2003)), samuti muid otsetoetuste üleminekuid 2007. ja 2008. aastal.

2.6 Praegu võib öelda, et POSEI programmid on samaväärsed ühise põllumajanduspoliitika esimese sambaga äärepoolseimate piirkondade jaoks ning vaja on tagada meetmete säilimine ja piisav rahastamine.

3. **Komisjoni ettepaneku põhisisu**

3.1 Nõukogu määruse nr 247/2006 muutmist on vaja selleks, et võtta arvesse hiljutisi muudatusi õigusaktides ja eriti Lissaboni lepingu jõustumist, millega toodi ühise põllumajanduspoliitika valdkonda kaasotsustamismenetlus. Lissaboni lepinguga eristatakse selgelt ühelt poolt komisjonile delegeeritavat õigust võtta vastu muid kui seadusandlikke akte (delegeeritud aktid), mis on üldkohaldatavad ja mis täiendavad või muudavad seadusandliku akti teatavaid mitteolemuslikke osi (artikkel 290), ning teisalt komisjoni õigust võtta vastu rakendusakte (artikkel 291).

3.2 Määruse muutmise eesmärk on määrus selguse ja arusaadavuse huvides ümber sõnastada ja selle struktuur ümber kujundada, et viia see paremini vastavusse POSEI põllumajanduseprogrammi tegeliku olukorraga.

3.3 Uues määruses on selgemalt sätestatud POSEI programmide peamised eesmärgid ja tõstetud esile nende keskne roll. Samuti on määrusesse lisatud teatud meetmed programmide kavandamise kohta, tagamaks suuremat paindlikkust programmide kohandamisel vastavalt äärepoolseimate piirkondade vajadustele.

3.4 Uue määrusega pakutakse välja väga spetsiifilised muudatused:

— võimalus lähetada tarnete erikorraga hõlmatud toorainest kohapeal töödeldud tooted edasi ilma soodustust tagasi maksmata on laiendatud Prantsusmaa ülemeredepartemangudele;

— suurendatakse tarnete erikorra rahastamise ülemmäära Prantsusmaa ja Portugali äärepoolseimate piirkondade osas, ilma üldeelarvet suurendamata;

— programmides on kohustuslik märkida, kuidas on kindlaks määratud kohalikku põllumajandustootmist soodustavate meetmete abisumma.

3.5 Samuti on määruses on täpsustatud, et tarnete erikord peab olema kehtestatud iga piirkonna jaoks kohalikust põllumajandustootmisest lähtuvalt ning liiga suur tarnetoetus selliste toodete puhul, mida ka kohapeal toodetakse, ei tohiks kohaliku tootmise arengut pidurdada.

3.6 Ettepanek võtta vastu uus määrus ei mõjuta ühenduse toetuse rahastamisallikaid ega osatähtsust: muudetud on määruse struktuuri, kuid sisu ei ole oluliselt muudetud.

4. **Üldised märkused**

4.1 Äärepoolseimates piirkondades on põllumajanduse osakaal kohalikus majanduses väga suur, eriti töökohtade osas, samuti annab põllumajandus sissetuleku kohalikule põllumajanduslikule toiduainetetööstusele, mille arvele langeb enamus nende piirkondade tööstuse toodangust.

4.2 Siiski on äärepoolseimate piirkondade põllumajanduslik tootmine äärmiselt habras, mille peamine põhjus on nende piirkondade äärepoolseim asukoht, suurus ja kohaliku turu killustatus, halvad kliimatingimused, majapidamiste väiksus ja kasvatatavate kultuuride vähene mitmekesisus. Üheskoos tähendavad need tegurid seda, et äärepoolseimates piirkondades on tootmine Euroopa mandriosaga võrreldes oluliselt vähem konkurentsivõimeline. Kohalik põllumajandus on nii tooraine tarnete kui ka toodangu müügi osas välismaailmast äärmiselt sõltuv, olles samas tarneallikatest ja turgudest tugevalt isoleeritud.

4.3 Enamikus äärepoolseimates piirkondades on põllumajanduslik tootmine selgelt jagunenud ekspordiks tootmise ning kohalike turgude varustamise vahel. Siiski peab ekspordiks mõeldud toodang konkureerima maailmaturul teiste riikidega (Vahemere piirkond, Ladina-Ameerika jne), kes samuti oma toodangut Euroopa mandril turustavad, kusjuures tänu põllumajandussaaduste kaubanduse järkjärgulisele liberaliseerimisele ELis on nende turulepääsu tingimused üha soodsamad ja kulud madalamad.

4.4 ELi banaanisektoris toimuv on üks näide muret tekitavast suundumusest kaotada järk-järgult äärepoolseimate piirkondade peamiste eksporditoodete kaitse. 15. detsembril 2009 allkirjastas Euroopa Liit Maailma Kaubandusorganisatsiooni raames mitmepoolse banaanikaubanduslepingu. Lepinguga vähendatakse banaanidele kohaldatavat tariifi praeguselt 176 eurolt tonni kohta järkjärgult 114 euroni tonni kohta aastatel 2017–2019. Lisaks on sõlmitud assotsieerimislepingud Kolumbia, Peruu ja Kesk-Ameerikaga ning tõenäoliselt sõlmitakse lähitulevikus assotsieerimisleping Ecuadoriga. Nimetatud assotsieerimislepingutega kehtestatakse veelgi suuremad tariifikärped: 2020. aastast jõustub tariif, mis on vaid 75 eurot tonni kohta.

4.5 2006. aasta POSEI programmide reform oli positiivne selles mõttes, et see tagas programmide parema sobitamise äärepoolseimate piirkondade põllumajanduse iseärasustega: riiklikele ja piirkondlikele asutustele anti programmide kujundamisel suuremad volitused, mis tähendas, et sidusrühmad said tugimeetmete väljatöötamisel palju vahetumalt osaleda.

4.6 Väljapakutud muudatusettepanekuga viiakse määruse meetmed programmide praeguse toimimisega rohkem kooskõlla ja tagatakse suurem paindlikkus programmide kohandamiseks vastavalt iga piirkonna vajadustele.

4.7 Lissaboni lepinguga kooskõlastamise osas on komisjon näinud kõvasti vaeva, et määratleda delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide jagunemine. Eesmärk on vältida praegu kehtivate meetmete muutmist, et tagada praeguse süsteemi edasitoimimine. Ettepanek on siiski esitatud natuke liiga vara, sest kogu teave teema kohta ei ole veel kättesaadav: seni ei ole vastu võetud määrust uue komiteemenetluse kohta.

5. **Konkreetsed märkused**

5.1 Praegu on POSEI määrusel kahene õiguslik alus: kaks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklit ühise põllumajanduspoliitika kohta (endised artiklid 36 ja 37) ja konkreetselt äärepoolseimaid piirkondi käsitlev artikkel (endine artikli 299 lõige 2). Määruse muutmise ettepanekus on õiguslik alus siiski piiratud uue artikliga 42 ja uue artikli 43 lõikega 2, mis käsitlevad ühist põllumajanduspoliitikat: uut artiklit 349 äärepoolseimate piirkondade kohta ei ole lisatud. Ainult ühist põllumajanduspoliitikat käsitlevatele artiklitele viitamine ei ole piisav tagamaks äärepoolseimatele piirkondadele mõeldud erimeetmete vastuvõtmist, sest kõnealune spetsiifilise teemaga artikkel moodustab õigusliku aluse kõigile sätetele, mis käsitlevad äärepoolseimate piirkondade iseärasusi.

5.2 Artiklis 18 tehakse ettepanek uute meetmete kohta ja sätestatakse elemendid, mida riikide pädevate asutuste esitatud POSEI programmid peavad sisaldama. Siiski võidakse mõnesid neist sätetest valesti tõlgendada. Artikli 18 lõike 2 punkt e tuleks välja jätta, sest see ei ole selge ning on liigne, kuna selles korratakse artikli 18 lõikes 4 sätestatut: igal juhul tuleb iga tegevuse puhul määrata kindlaks abi tingimused ja tooted. Asjaolu, et kohustusliku elemendina on nimetatud „kogused", on pigem segadust tekitav kui kasulik, sest iga meede koosneb erinevatest tegevustest, seega praktilisest seisukohast ei ole mõtet üldist meedet kirjeldades kogustele viidata. Iga tegevuse puhul ülemmäära kindlaksmääramine vastavalt artikli 18 lõikele 4 ei ole vajalik ja vähendab programmi haldamise protsessi paindlikkust, sest tegevuse abisaajad ja individuaalne abi tuleb igal juhul kindlaks määrata.

5.3 Mõnes äärepoolseimas piirkonnas on samuti vaja soodustada põllumajandusmaa maastiku ja iseloomulike vormide ning terrasse kaitsvate kivimüüride säilitamist: traditsioonilise maastiku säilitamine ja maa asjakohase säilimise tagamine on hädavajalik raskete maastikuolude ja pinnase omaduste tõttu. Seepärast tuleks teistele äärepoolseimatele piirkondadele laiendada artikli 21 lõikes 1 sätestatud paindlikku võimalust, millest praegu saab kasu Madeira, st võimalust Euroopa Liidu toetuse saamise tingimustele vastavaid aastaseid ülemmäärasid tõsta kuni kaks korda, nagu on sätestatud määruse (EÜ) nr 1628/2005 I lisas.

5.4 Mõne äärepoolseima piirkonna jaoks on eriti tähtsad ühised kindlustuslepingud, mille peab sõlmima kogu sektor. Asjaolu, et suurettevõtted ei saa ühiste kindlustuslepingutega ühinemiseks kasutada riigiabi, muudab kindlustusmaksed väikeste ja keskmise suurusega tootjate jaoks kallimaks ja vähendab kindlustussüsteemi jätkusuutlikkust. Tuleb arvestada asjaolu, et äärepoolseimad piirkonnad koosnevad väikestest maa-aladest ja et mõne ala puhul kohaldatakse saakide kindlustamiseks eritingimusi. Seepärast oleks mõistlik julgustada iga allsektorit tervikuna asjaomaste ühiste kindlustuslepingutega ühinema.

5.5 Genfis sõlmitud mitmepoolse banaanikaubanduslepinguga kehtestatud tariifikärbe juba avaldab negatiivset mõju banaani müügihinnale ja mõjutab seepärast ELi tootjaid rängalt. Seda negatiivset mõju teravdavad veelgi täiendavad tariifikärped kahepoolsetes lepingutes, mis on sõlmitud Andide piirkonna riikide ja Kesk-Ameerika riikidega. Märkimisväärsest tariifide kärpimisest tingitud ELi banaanisektori konkurentsivõime järsu langemise leevendamiseks on äärmiselt oluline võtta kompenseerivaid meetmeid, mis vähendaksid negatiivset mõju. ELi tootjate sissetuleku säilimiseks on vaja suurendada POSEI programmide kaudu banaanisektorile eraldatavaid vahendeid.

Brüssel, 17. veebruar 2011

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee president

Staffan NILSSON