Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az Unió legkülső régiói részére egyedi mezőgazdasági intézkedések megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi …/…/EU rendeletre irányuló javaslat

(COM(2010) 498 végleges – 2010/0256 (COD))

(2011/C 107/07)

Előadó: **José María ESPUNY MOYANO**

2010. október 7-én és szeptember 19-én az Európai Parlament és a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 43. cikkének (2) bekezdése és 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Az Unió legkülső régiói részére egyedi mezőgazdasági intézkedések megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi …/…/EK rendeletre irányuló javaslat

COM(2010) 498 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2011. február 3-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. február 16 –17-én tartott, 469. plenáris ülésén (a 2011. február 17-i ülésnapon) 182 szavazattal 9 ellenében, 11 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. **Következtetések és ajánlások**

1.1 Az EGSZB azt javasolja, hogy az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz.) 349. cikkét jogalapként emeljék be a tanácsi rendeletbe a szerződés 42. cikkének (1) bekezdése és 43. cikkének (2) bekezdése mellé, mivel a KAP-pal foglalkozó cikkekre történő hivatkozás nem elegendő ahhoz, hogy speciális intézkedéseket fogadjanak el az Európai Unió legkülső régiói számára.

1.2 Az EGSZB azt javasolja, hogy a 18. cikk (2) bekezdésének e) pontjából töröljék a „mennyiségek” hivatkozást, és tegyék egyértelművé e rendelkezés megszövegezését ugyanazon cikk (4) bekezdésével összefüggésben, ilyen módon kellő rugalmasságot téve lehetővé az intézkedések és cselekvések programozásában, meghatározva, hogy a mennyiségek helyett minden intézkedéshez a megfelelő pénzügyi kimutatást rendelik hozzá, és törlik a cselekvések felső határaira vonatkozó hivatkozást, feltéve, hogy azokat továbbra is intézkedési szinten határozzák meg.

1.3 Az EGSZB úgy véli, hogy a mezőgazdasági földterületek tájképének és hagyományos jellegzetességeinek – különösen a teraszos művelésű területeket tartó kőfalak – megőrzésének tekintetében a többi legkülső régióra is ki kell terjeszteni a Madeirára vonatkozó rugalmasságot, amelynek értelmében az 1628/2005/EK rendelet I. mellékletében előírt, uniós támogatásban részesíthető évi legnagyobb összegek a kétszeresükre növelhetők.

1.4 Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a 22. cikkbe be kell illeszteni egy új pontot, amely a legkülső régiókban telephellyel rendelkező nagyvállalatokat felmenti annak tilalma alól, hogy a mezőgazdasági biztosítások díjainak fizetését célzó állami támogatást kapjanak.

1.5 Az EGSZB kéri, hogy a távoli fekvéssel és szigetjelleggel összefüggő támogatási programok (POSEI programok) keretében növeljék a banánágazatnak juttatott pénzügyi források mértékét. Ez mérsékelné az EU-ba irányuló banánimportra kiszabott vám tervezett csökkentésének az uniós gazdálkodók jövedelmére gyakorolt negatív hatását.

1.6 Az EGSZB úgy véli, hogy az egyes régiókra vonatkozó egyedi ellátási szabályok rendszerét a helyi mezőgazdasági termelés függvényében kell kialakítani, amelynek fejlődését nem korlátozhatja a helyben is előállított termékekkel történő ellátás túlzott támogatása.

2. **Bevezetés**

2.1 Az Európai Unió legkülső régiói – amint erről az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 349. cikke rendelkezik – egyedi elbánásban részesülnek. A cikk kimondja, hogy e régiók sajátos jellemzőinek és korlátainak figyelembevételével egyedi intézkedéseket szükséges elfogadni, amelyek célja különösen az, hogy meghatározza a Szerződések – így a közös politikák – alkalmazásának feltételeit ezekben a régiókban. Az EUMSz. 349. cikke jelenleg három tagállam kilenc legkülső régiójáról tesz említést, amelyek a következők:

— Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy, Saint Martin (Franciaország);

— az Azori-szigetek és Madeira (Portugália);

— a Kanári-szigetek (Spanyolország).

2.2 A közös agrárpolitika (KAP) tekintetében a legkülső régiókra a POSEI programokban foglalt egyedi intézkedések vonatkoznak, amelyeknek a legfontosabb eszközei a következők:

— a helyi termelés támogatására irányuló intézkedések;

— az egyedi ellátási szabályozás, amelyek célja bizonyos alapvető termékekkel történő ellátás költségeinek csökkentése;

— azok a kiegészítő intézkedések, amelyek célja elsősorban a KAP hozzáigazítása a legkülső régiók sajátos jellemzőihez.

2.3 A legkülső régiók mezőgazdaságára vonatkozóan első ízben 1991-ben a francia tengerentúli megyék esetében (POSEIDOM) fogadtak el egyedi intézkedéseket, majd 1992-ben a Kanári-szigetek (POSEICAN), az Azori-szigetek és Madeira esetében (POSEIMA). 2001-ben megreformálták a POSEI-szabályokat. Ennek nyomán módosították az egyedi ellátási szabályozást és különösen a támogatások kiszámítási módját. A reform keretében új intézkedéseket hoztak a helyi termelés támogatására, a meglévő intézkedéseket pedig módosították.

2.4 2006-ban a POSEI rendszer jelentősen megújult; a három POSEI programot egyetlen rendeletben, a 247/2006/EK tanácsi rendeletben vonták össze. E rendelet új tervezési módszert vezetett be, decentralizálva a POSEI programok tervezését és módosítását, valamint irányítását és nyomon követését, e funkciókat a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaira ruházva át. Az új rendszer rugalmasabb és a helyi szükségletekhez jobban igazodó irányításhoz, valamint a programok módosítási eljárásainak egyszerűsítéséhez vezetett. A POSEI rendszer e kiigazítása a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen támogatási rendszerek terén végrehajtott 2003-as KAP-reformot is tükrözte, mivel e reformban figyelembe vették a legkülső régiók mezőgazdaságának sajátos jellemzőit azáltal, hogy azok nem kerültek be a támogatások modulációjának és függetlenítésének hatókörébe.

2.5 A 247/2006/EK tanácsi rendeletet később többször módosították, hogy a közvetlen támogatási intézkedéseknek megfelelő költségvetésnek – amelyet korábban az 1782/2003/EK tanácsi rendelet keretében kezeltek – a POSEI programokra való átruházásakor figyelembe vegyék a cukor- és a banánágazat terén 2006-ban bekövetkezett reformokat, továbbá a KAP állapotfelmérését, illetve más, 2007-ben és 2008-ban megvalósított közvetlen támogatások átadását.

2.6 Jelenleg leszögezhető, hogy a POSEI programok a legkülső régiók esetében a KAP első pillérének szerepét töltik be, és azok eszközeit – a megfelelő pénzügyi eszközökkel ellátva – fenn kell tartani.

3. **Az Európai Bizottság javaslatának összefoglalása**

3.1 Először is a 247/2006/EK tanácsi rendelet e módosítása annak a szükségszerűségnek tesz eleget, hogy e rendeletet a jogalkotás legújabb fejleményeihez, és különösképpen a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséhez – és az együttdöntési eljárásnak a közös agrárpolitika területén való, ebből következő bevezetéséhez – igazítsák. Ezért egyértelműen különbséget kell tenni az Európai Bizottság részére átruházott hatáskörök között aszerint, hogy azok a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítő, illetve módosító általános hatályú nem jogalkotási aktusok (felhatalmazáson alapuló jogi aktusok) elfogadására (290. cikk), vagy végrehajtási jogi aktusok elfogadására (291. cikk) vonatkoznak-e.

3.2 E rendeletmódosításnak emellett az is a célja, hogy a rendelet struktúráját az egyértelműség és az átláthatóság érdekében és azért, hogy rendelkezései jobban megfeleljenek a POSEI rendszer mezőgazdasági valóságának, átalakítsa és átdolgozza.

3.3 Ez az új rendelet határozottabban kijelöli a főbb célkitűzéseket, amelyek megvalósítására a POSEI rendszer keretében sor kerül, és egyértelművé teszi a POSEI programok központi szerepét. Ezenfelül beemeltek a rendelet szövegébe a programozásra vonatkozó egyes rendelkezéseket, amelyek célja, hogy rugalmasabbá tegyék a programok hozzáigazítását a legkülső régiók valós igényeihez.

3.4 Hasonlóképpen egy sor igen konkrét módosítást is javasol a dokumentum:

— az egyedi ellátási szabályok által nyújtott támogatást élvező alaptermékekből előállított feldolgozott termékeknek az előnyök visszafizetése nélküli továbbszállítása lehetőségének kiterjesztése Franciaország tengerentúli megyéire;

— a meghatározott ellátási rendelkezések éves maximális plafonjának megemelése Franciaország és Portugália legkülső régióinak esetében, a teljes költségvetési keret növelése nélkül;

— a rendelet szövege kötelezővé teszi annak a programokban való feltüntetését is, hogy hogyan határozzák meg a helyi mezőgazdasági termelést szolgáló intézkedések támogatási összegét.

3.5 Emellett meghatározza, hogy az egyedi ellátási szabályozást minden egyes régióra a helyi mezőgazdasági termelés függvényében kell kialakítani, amelynek fejlődését nem korlátozhatja a helyben is előállított termékekkel történő ellátás túlzott támogatása.

3.6 Az új rendeletjavaslat nem változtat a finanszírozási forrásokon, sem a támogatás intenzitásán, és semmi esetre sem jelent alapvető tartalmi reformot, sokkal inkább formait.

4. **Általános megjegyzések**

4.1 A legkülső régiók mezőgazdasága – különösen a foglalkoztatás tekintetében – a helyi gazdaság fontos eleme, de nem kevésbé jelentős sarokköve a helyi agrár-élelmiszeriparnak is, amely e régiók legszámottevőbb ipari termelését adja.

4.2 A legkülső régiók mezőgazdasági termelését azonban nagyfokú sérülékenység jellemzi, ami elsősorban a távoli fekvésből, a helyi piacok méretéből és töredezettségéből, a kedvezőtlen éghajlati viszonyokból, a gazdaságok kis méretéből vagy a termények kevéssé változatos voltából származó nehézségekkel magyarázható. Ezek a tényezők jelentős mértékben csökkentik a kontinentális Európában folyó termeléssel szembeni versenyképességet. Ezenfelül a helyi mezőgazdaság erősen függ a külső tényezőktől, mind a felhasznált anyagok ellátása, mind a termékek értékesítése terén, miközben földrajzilag az ellátási forrásoktól és a piacoktól egyaránt igen távol esik.

4.3 A legkülső régiók többségében a mezőgazdasági termelést igen markáns kettősség jellemzi: egyrészről exportorientált a mezőgazdaság, másrészről a helyi piacok ellátását szolgálja. A kivitelre szánt termelésnek azonban versenyeznie kell a globális piacra termelő országokkal (földközi-tengeri országok, Latin-Amerika stb.), amelyek szintén az európai kontinensen értékesítik termékeiket, alacsonyabb költségek és egyre kedvezőbb piacra jutási feltételek mellett – ami a mezőgazdasági termékek kereskedelmi rendszerének EU-n belüli fokozatos liberalizációjának következménye.

4.4 Az európai uniós banánszektor aggasztó példa a legkülső régiók fő exporttermékeire vonatkozó védelem fokozatos megszüntetésére. 2009. december 15-én ugyanis az Európai Unió a Kereskedelmi Világszervezet keretében a banánkereskedelemre vonatkozó többoldalú megállapodást írt alá, amely tonnánként 176 euróra csökkentette a vámot, sőt, 2017 és 2019 között tonnánként 114 euróra csökkenti tovább. Ezenkívül társulási megállapodások aláírására került sor Kolumbiával, Peruval és a közép-amerikai országokkal, és a közeljövőben valószínűleg Ecuador is folytatja a sort. Ezek a társulási megállapodások még jelentősebb vámcsökkentést szabnak meg: 2020-tól tonnánként mindössze 75 eurós vám lesz érvényben.

4.5 A POSEI rendszer 2006-os reformja igen pozitív eredményekkel járt abban a tekintetben, hogy a rendszert sikerült jobban a legkülső régiók mezőgazdaságának sajátos jellemzőihez igazítani azáltal, hogy a nemzeti és regionális hatóságok számára nagyobb hatáskört biztosítottak a programok megtervezésében. Ez lehetővé tette, hogy az érdekelt felek közvetlenebbül vehessenek részt a támogatási eszközök meghatározásában.

4.6 A javasolt módosítás jobban összhangba hozza a rendelet rendelkezéseit a rendszer jelenlegi működésével, és nagyobb rugalmasságot biztosít ahhoz, hogy a programokat az egyes régiók szükségleteihez igazítsák.

4.7 A Lisszaboni Szerződéssel való összhang tekintetében az Európai Bizottság igen komoly erőfeszítést tett azért, hogy meghatározza a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok arányát. Arra törekedett, hogy a rendszer jelenlegi működése fenntartásának lehetővé tétele érdekében nem változtatja meg a hatályban lévő eszközöket. Javaslata mindazonáltal valamelyest elhamarkodott, mivel nem vesz figyelembe minden információt, ugyanis a komitológia új eljárásait meghatározó rendelet tartalma még ismeretlen.

5. **Részletes észrevételek**

5.1 A POSEI rendeletnek jelenleg kettős jogalapja van: egyrészt az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésnek a KAP-ra vonatkozó két cikke (az EKSz. korábbi 36. és 37. cikke), másrészt a kifejezetten a legkülső régiókra vonatkozó cikk (az EKSz. korábbi 299. cikkének (2) bekezdése). Ezzel szemben a rendelet javasolt reformjában csupán a KAP-ra vonatkozó új 42. cikk és az új 43. cikk (2) bekezdése a jogalap, a legkülső régiókról szóló új 349. cikk nem. A KAP-ról szóló cikkekre való kizárólagos hivatkozás nem elegendő a legkülső régiókra vonatkozó egyedi intézkedések elfogadásához, mivel a legkülső régiók kivételes jellegéhez kapcsolódó valamennyi rendelkezéshez a legkülső régiókra vonatkozó meghatározott cikk alkotja a jogalapot.

5.2 A 18. cikk új rendelkezéseket javasol, és meghatározza a hatáskörrel rendelkező hatóságok által benyújtandó POSEI programok kötelező tartalmát. E rendelkezések között azonban vannak olyanok, amelyek értelmezése kétséges. A 18. cikk e) pontját törölni kellene, mivel az a rendelkezés nem egyértelmű, ráadásul felesleges megismételni az ugyanazon cikk (4) bekezdésében hivatkozott tartalmat, mivel az egyes cselekvésekben pontosan meghatározzák a támogatás feltételeit és a termékeket. A mennyiségeknek az intézkedések kötelező tartalmába való beillesztése inkább bonyolítja, mint segíti a helyzetet; minden egyes intézkedéshez több különböző cselekvés tartozik, és az intézkedés leírásakor gyakorlati szempontból nincs értelme a mennyiségekre hivatkozni. A 18. cikk (4) bekezdésében nem szükséges a cselekvésenkénti felső határ meghatározása, és az csökkenti is az irányítás rugalmasságát, mivel az egységnyi támogatást és a cselekvés kedvezményezettjeit amúgy is meg kell határozni.

5.3 A mezőgazdasági földterületek tájképének és hagyományos jellegzetességeinek –és különösen a teraszokat tartó kőfalaknak – a megóvása tekintetében egyes legkülső régiókban e jellegzetességek megőrzésének ösztönzésére is szükség van, mivel azok kiemelkedően fontosak a hagyományos tájkép és a földterületek jó megőrzése szempontjából a nehéz hegyrajz és talajtulajdonságok miatt. Ezért ki kell terjeszteni más legkülső régiókra is a 21. cikk (1) bekezdésében szereplő, Madeirára vonatkozó rugalmasságot, amelynek értelmében az 1628/2005/EK rendelet I. mellékletében előírt, az uniós támogatás által támogatható évi legnagyobb összegek a kétszeresükre növelhetők.

5.4 A kollektív biztosítások, amelyek előfeltétele egy ágazat egészével történő szerződéskötés, egyes legkülső régiókban nagy jelentőséggel bírnak. Az, hogy a nagyvállalatok nem folyamodhatnak állami támogatásért kollektív biztosítások megkötéséhez, drágítja a kis és közepes termelők biztosítási díját, és hátráltatja a biztosítási rendszer fenntarthatóságát. Figyelembe kell venni, hogy a legkülső régiók területe kicsi, és hogy néhányban közülük a terményeiknek megfelelő speciális biztosítási megoldásokat alkalmaznak, és helyénvaló ösztönözni, hogy minden egyes alágazat mint egész a megfelelő kollektív biztosítást köthesse meg.

5.5 A banánkereskedelemre vonatkozó, Genfben aláírt többoldalú megállapodásban meghatározott vámcsökkentés máris kedvezőtlenül hat a banán eladási árára és így az uniós termelők jövedelmére. Ezt a negatív hatást csak fokozni fogja az andoki és közép-amerikai országokkal aláírt kétoldalú megállapodásokban meghatározott további vámcsökkentés. Hogy mérsékelni lehessen az európai uniós banánszektor versenyképességének a jelentős vámcsökkenés okozta erős visszaesését, ellensúlyozó intézkedésekre van szükség, amelyek minimálisra csökkentik a negatív hatást. Ezért a POSEI programok keretében növelni kell a banánszektor finanszírozását, hogy garantálható legyen az uniós termelők jövedelme.

Kelt Brüsszelben, 2011. február 17-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke

Staffan NILSSON