Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. …/… om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i EU's fjernområder

KOM(2010) 498 endelig

(2011/C 107/07)

Ordfører: **José María ESPUNY MOYANO**

Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union besluttede henholdsvis den 7. oktober og den 19. september 2010 under henvisning til artikel 43, stk. 2, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. …/… om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i EU's fjernområder

KOM(2010) 498 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 3. februar 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 469. plenarforsamling den 16.-17. februar 2011, mødet den 17. februar 2011, følgende udtalelse med 182 stemmer for, 9 imod og 11 hverken for eller imod:

1. **Konklusioner og henstillinger**

1.1 Udvalget foreslår, at artikel 349 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde inkluderes som retsgrundlag sammen med artikel 42, stk. 1, og artikel 43, stk. 2, idet en henvisning, der alene baseres på artikler vedrørende den fælles landbrugspolitik, ikke i sig selv kan sikre, at der kan vedtages skræddersyede foranstaltninger for EU's fjernområder.

1.2 Udvalget mener, at henvisningen til »mængder« i artikel 18, stk. 2, litra e), bør slettes, og at ordlyden i artikel 18, stk. 2, litra e) med relation til artikel 18, stk. 4, bør præciseres for at sikre, at tilrettelæggelsen af foranstaltninger og tiltag er tilstrækkeligt fleksibel. »Mængder« bør erstattes med en henvisning til finansieringsoversigten for hver foranstaltning, og henvisningen til lofter for hvert tiltag bør slettes, idet lofterne vil blive fastsat som del af den overordnede foranstaltning.

1.3 EØSU har den holdning, at foranstaltningen til bevarelse af landskabet og landbrugsjordens traditionelle karakteristika samt bevarelse af stenmure, der støtter terrasser, bør udvides til andre fjernområder, således at de kan drage fordel af den fleksibilitet, som Madeira har for øjeblikket med hensyn til en forhøjelse til det dobbelte af den maksimale årlige EU-støtte (som fastsat i bilag I til forordning (EF) nr. 1628/2005).

1.4 Udvalget mener, at der bør tilføjes et nyt punkt til artikel 22, som skal sikre, at store virksomheder, som er hjemmehørende i fjernområder, undtages fra forbuddet mod, at der kan gives statsstøtte til landbrugsforsikringer.

1.5 EØSU opfordrer til, at støtten til banansektoren øges gennem programmer for bestemte områder som følge af disses afsides beliggenhed og ø-karakter (POSEI-programmerne). Dette vil afbøde de negative følgevirkninger, som den planlagte reduktion af tolden på importen af bananer til EU, vil have for EU-producenternes indkomst.

1.6 EØSU mener, at den særlige forsyningsordning skal udformes for hvert fjernområde under hensyntagen til den lokale landbrugsproduktion, hvis udvikling ikke må bremses af for stor forsyningsstøtte til produkter, som også produceres lokalt.

2. **Indledning**

2.1 EU's fjernområder nyder særbehandling i henhold til artikel 349 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, hvori det præciseres, at der under hensyn til disse regioners særlige forhold og begrænsninger bør vedtages særlige foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at fastsætte betingelserne for gennemførelsen af traktaterne i de pågældende regioner, herunder fælles politikker. Artikel 349 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde nævner ni regioner i tre medlemsstater:

— Guadeloupe, Fransk Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy og Saint-Martin (Frankrig)

— Azorerne og Madeira (Portugal)

— De Kanariske Øer (Spanien).

2.2 Med hensyn til den fælles landbrugspolitik råder fjernområderne over særlige foranstaltninger indeholdt i POSEI-programmerne, hvis vigtigste instrumenter er:

— støtteforanstaltninger for den lokale produktion

— den særlige forsyningsordning, der har til formål at nedbringe forsyningsomkostningerne for visse råvarer

— supplerende foranstaltninger, der navnlig tager sigte på at tilpasse den fælles landbrugspolitik til fjernområdernes særlige forhold.

2.3 Der blev første gang vedtaget særlige foranstaltninger for landbruget i fjernområderne i 1991 i de franske oversøiske departementer (Poseidom) og i 1992 på De Kanariske Øer (Poseican), Azorerne og Madeira (Poseima). I 2001 blev POSEI-forordningerne ændret. Herved ændredes den særlige forsyningsordning og navnlig metoden for beregning af støtten. Ligeledes medførte denne reform, at der blev vedtaget nye støtteforanstaltninger for den lokale produktion, og at de eksisterende støtteforanstaltninger blev ændret.

2.4 I 2006 undergik POSEI-ordningen en omfattende reform, idet de tre POSEI-programmer samledes under en enkelt forordning, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 247/2006. I denne forordning oprettedes der en ny programmeringsmetode, som decentraliserer udformning og ændringer af POSEI-programmerne samt forvaltningen af disse og opfølgningen på dem, idet disse funktioner overføres til medlemslandenes kompetente myndigheder. Med den nye ordning fulgte en mere fleksibel administration, som i højere grad var tilpasset de lokale behov, samt en forenkling af proceduren for ændring af programmerne. Denne tilpasning af POSEI-ordningen afspejlede også reformen af den fælles landbrugspolitik fra 2003 vedrørende ordningerne for direkte støtte til landbrugere, for i forbindelse med denne reform blev der taget højde for de særlige forhold for landbruget i fjernområderne, som blev holdt ude fra tilpasningens anvendelsesområde og undtaget fra støtteafkoblingen.

2.5 Siden er Rådets forordning (EF) nr. 247/2006 blev ændret adskillige gange for at tage højde for sukker- og bananreformerne i 2006, sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (hvorved budgettet for direkte støtteforanstaltninger, der tidligere blev forvaltet i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003, blev overført til POSEI) og andre overførsler af direkte støtte i 2007 og 2008.

2.6 POSEI-programmerne svarer i dag til den fælles landbrugspolitiks første søjle for fjernområderne, og det er nødvendigt at fastholde deres mekanismer ved at give dem de nødvendige økonomiske midler.

3. **Resumé af Kommissionens forslag**

3.1 Først og fremmest udspringer ændringen af Rådets forordning nr. 247/2006 af behovet for at tilpasse den til den nylige udvikling i lovgivningen og ikke mindst til Lissabontraktatens ikrafttræden og den deraf følgende indførelse af den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Der skal derfor skelnes klart mellem beføjelser, Kommissionen får delegeret til at vedtage almengyldige, ikke-lovgivningsmæssige retsakter (delegerede retsakter), der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i den lovgivningsmæssige retsakt, jf. artikel 290, og de beføjelser, Kommissionen får tildelt til at vedtage gennemførelsesretsakter, jf. artikel 291.

3.2 Denne ændring af forordningen har ligeledes til formål at omarbejde og omforme retsaktens struktur af klarheds- og gennemsigtighedshensyn og for bedre at tilpasse dens bestemmelser til de faktiske forhold, der gælder for POSEI-ordningen på landbrugsområdet.

3.3 I den nye forordning anføres POSEI-ordningens vigtigste mål mere eksplicit, og den centrale rolle, der tillægges POSEI-programmerne, fremhæves. Forordningen indeholder desuden visse bestemmelser om programmering, som har til formål at gøre tilpasningen af programmerne mere fleksibel, således at de nemmere kan justeres i forhold til fjernområdernes behov.

3.4 Der foreslås en række konkrete foranstaltninger:

— muligheden for at videreforsende produkter, der er forarbejdet lokalt af basisprodukter, som er omfattet af den særlige forsyningsordning, uden at fordelen skal tilbagebetales, udvides til også at omfatte de franske oversøiske departementer

— loftet over finansieringen af den særlige forsyningsordning for Frankrigs og Portugals fjernområde forhøjes, uden at dette medfører en stigning i den overordnede budgetramme

— forordningen indeholder et krav om at lade metoden for fastsættelse af støtten til den lokale landbrugsproduktion indgå i programmerne.

3.5 Det slås desuden fast, at den særlige forsyningsordning skal udformes for hvert fjernområde under hensyntagen til den lokale landbrugsproduktion, hvis udvikling ikke må bremses af for stor forsyningsstøtte til produkter, som også produceres lokalt.

3.6 Det nye forslag til en forordning ændrer hverken finansieringskilderne eller EU-støtteintensiteten, og under alle omstændigheder medfører det ikke væsentlige indholdsmæssige ændringer, men derimod en strukturmæssig ændring af forordningen.

4. **Generelle bemærkninger**

4.1 Landbruget i fjernområderne udgør en vigtig del af den lokale økonomi, navnlig med hensyn til beskæftigelse, og understøtter ligeledes den lokale landbrugsfødevareindustri, som udgør hovedparten af industriproduktionen i disse regioner.

4.2 Landbrugsproduktionen i fjernområderne er imidlertid karakteriseret ved at være meget sårbar, hovedsageligt som følge af vanskeligheder forbundet med den fjerne beliggenhed, størrelsen af de lokale markeder, opsplitningen, de ugunstige vejrforhold, bedrifternes ringe størrelse og den lave afgrødediversitet. Disse faktorer er med til at forringe fjernområdernes konkurrenceevne i forhold til de kontinentale produkter. Desuden er det lokale landbrug i kraft af den geografiske beliggenhed fjernt fra forsyningskilder og markeder i høj grad afhængigt af omverdenen, både for så vidt angår levering af rå- og hjælpestoffer og med hensyn til markedsføring af produkterne.

4.3 I de fleste af fjernområderne er landbrugsproduktionen karakteriseret ved en tydelig tvedeling mellem et landbrug rettet mod eksport og et landbrug til forsyning af de lokale markeder. Den produktion, der er beregnet på eksport er imidlertid oppe imod produkter fra andre lande, der konkurrerer på verdensmarkedet (middelhavsområdet, Latinamerika osv.), og som også sælger deres produkter på det europæiske marked, men til lavere omkostninger og med langt nemmere adgang til markedet som følge af den gradvise liberalisering af handelen med landbrugsprodukter i EU.

4.4 EU-bananen er et eksempel på den foruroligende tendens mod en gradvis fjernelse af beskyttelsen af de vigtigste eksportprodukter fra fjernområderne. Således underskrev Den Europæiske Union den 15. december 2009 en multilateral aftale i WTO om handelen med bananer, ifølge hvilken toldsatsen på bananer nedsættes fra 176 EUR pr. ton til 114 EUR pr. ton mellem 2017 og 2019. Desuden er der blevet underskrevet separate associeringsaftaler med Columbia, Peru og landene i Centralamerika, og der vil højst sandsynligt blive underskrevet en aftale med Ecuador i nær fremtid. I disse fastlægges der en endnu mere omfattende nedsættelse af toldsatsen med en tarif på kun 75 EUR/t fra 2020.

4.5 Reformen af POSEI-ordningen fra 2006 har været meget positiv, da den har sikret en bedre tilpasning af ordningen til de særlige forhold for landbruget i fjernområderne. De nationale og regionale myndigheder har fået øgede beføjelser i forbindelse med udformningen af programmerne, og de berørte parter kan dermed deltage mere direkte i fastlæggelsen af støtteforanstaltningerne.

4.6 Den foreslåede ændring indebærer en bedre tilpasning af forordningens bestemmelser til den måde, som ordningen i øjeblikket funger på, samt giver mere fleksibilitet i forhold til at få tilpasset programmerne til de enkelte regioners behov.

4.7 Når det gælder harmonisering i forhold til Lissabontraktaten, har Kommissionen gjort en stor indsats for at fastlægge fordelingen mellem delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Man har bestræbt sig på ikke at ændre de eksisterende bestemmelser for at give mulighed for at holde fast i den måde, systemet i øjeblikket fungerer på, omend forslaget er noget forhastet, da man endnu ikke fuldt ud kender indholdet af den forordning, som fastlægger de nye komitologiprocedurer.

5. **Særlige bemærkninger**

5.1 For nærværende har POSEI-forordningen et dobbelt retsgrundlag: de to TEUF-artikler vedrørende den fælles landbrugspolitik (tidligere artikel 36 og 37) og den specifikke artikel om fjernområder (tidligere artikel 299, stk. 2). I forslaget til ændring af forordningen er retsgrundlaget imidlertid begrænset til de nye artikler 42 og 43, stk. 2, vedrørende den fælles landbrugspolitik. Den nye artikel 349 om fjernområder er ikke inkluderet. Alene at henvise til artiklerne om den fælles landbrugspolitik er ikke tilstrækkeligt til at sikre, at der kan vedtages skræddersyede løsninger for fjernområderne, idet den specifikke artikel skaber et retsgrundlag for alle bestemmelser, der vedrører exceptionelle omstændigheder i fjernområder.

5.2 Artikel 18 foreslår nye foranstaltninger og fastlægger de elementer, som de POSEI-programmer, der fremlægges af nationale kompetente myndigheder, skal indeholde. Nogle af disse bestemmelser kan imidlertid misforstås. Litra e) i artikel 18, stk. 2, bør slettes, fordi teksten er uklar og overflødig og blot gentager, hvad der er fastlagt i artikel 18, stk. 4: betingelserne for støtten og produkterne skal fastlægges for hvert tiltag. Det faktum, at »mængder« står opført som et obligatorisk element er mere forvirrende end nyttigt, idet hver foranstaltning består af flere tiltag, således at det i praksis ikke giver mening at henvise til mængder, når den overordnede foranstaltning beskrives. I artikel 18, stk. 4 er det ikke nødvendigt at fastsætte et loft for hvert tiltag, og et sådant krav gør programforvaltningen mindre fleksibel. Den individuelle støtte til og støttemodtagere under hvert tiltag skal alligevel fastsættes.

5.3 I visse fjernområder er der ligeledes et behov for at fremme landskabsbevarelsen og landbrugsjordens traditionelle karakteristika, særligt bevarelsen af stenmure, der støtter terrasser. Bevarelse af det traditionelle landskab og sikring af, at jorden varetages korrekt har afgørende betydning på grund af det vanskelige terræn og jordbundens karakter. I artikel 21, stk. 1, bør den fleksibilitet, som Madeira for nærværende drager fordel af med hensyn til en forhøjelse til det dobbelte af den maksimale årlige EU-støtte (som fastsat i bilag I til forordning (EF) nr. 1628/2005), udvides til at omfatte andre fjernområder.

5.4 Gruppeforsikringer, der skal tegnes af en hel sektor, er særligt vigtige for visse fjernområder. Det faktum, at store virksomheder ikke er i stand til at anvende statsstøtte til at tegne gruppeforsikringer resulterer i højere forsikringspræmier for små og mellemstore producenter og gør forsikringssystemet mindre bæredygtigt. Det er nødvendigt at tage højde for den kendsgerning, at fjernområderne består af mindre landområder, og at der for visse af disse regioner gælder særlige forsikringsvilkår for deres afgrøder. Det ville derfor være fornuftigt at opmuntre hver delsektor til at tegne den relevante gruppeforsikring i samlet flok.

5.5 Den toldreduktion, der blev aftalt i Geneve under den multilaterale aftale vedrørende handelen med bananer, har allerede negative konsekvenser for salgsprisen på bananer og rammer derfor EU-producenterne hårdt. Disse negative konsekvenser vil blive forstærket af den yderligere toldreduktion, der blev fastlagt i bilaterale aftaler med Andeslande og centralamerikanske lande. Med henblik på at afbøde det skarpe fald i konkurrenceevnen hos EU's banansektor, som skyldes den betydelige toldreduktion, er det vigtigt, at der introduceres kompenserende foranstaltninger, som vil minimere de negative konsekvenser: det er nødvendigt at øge støtten til banansektoren gennem POSEI-programmerne med henblik på at sikre, at EU-producenternes indkomstniveau kan fastholdes.

Bruxelles, den 17. februar 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg