Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een Verordening (EU) nr. …/… van het Europees Parlement en de Raad houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie

(COM(2010) 498 definitief — 2010/0256 (COD))

(2011/C 107/07)

Rapporteur: **José Mª ESPUNY MOYANO**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 19 september en 7 oktober 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43, lid 2, en artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening (EU) nr. …/… van het Europees Parlement en de Raad houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie

COM(2010) 498 definitief.

De afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 februari 2011 goedgekeurd.

Tijdens zijn op 16 en 17 februari 2011 gehouden 469e zitting (vergadering van 17 februari) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 182 stemmen vóór en 9 tegen, bij 11 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1 Het Comité stelt voor om naast artikel 42, lid 1, en artikel 43, lid 2, ook artikel 349 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrondslag te nemen, omdat alleen de verwijzing naar de GLB-artikelen niet volstaat om specifieke maatregelen voor de ultraperifere gebieden van de EU te treffen.

1.2 Het Comité dringt erop aan om in artikel 18, lid 2, sub e), de woorden „en hoeveelheden" te schrappen en deze bepaling in het licht van lid 4 van hetzelfde artikel duidelijker te formuleren, zodat de maatregelen en acties met de nodige flexibiliteit kunnen worden gepland. Bij iedere maatregel moeten in plaats van „hoeveelheden" de financiële middelen vermeld worden. De verwijzing naar het maximumbedrag voor elke actie moet worden geschrapt, daar dit wordt vastgesteld op het niveau van de maatregel.

1.3 Wat betreft de instandhouding van het landschap en de traditionele kenmerken van landbouwgronden, en met name het behoud van stenen steunmuren bij terraslandbouw, zouden voortaan ook andere ultraperifere regio's dan Madeira moeten kunnen genieten van de flexibele regeling inzake de verdubbeling van de in bijlage I van Verordening (EG) nr. 1628/2005 vastgestelde jaarlijkse maximumbedragen die voor EU-steun in aanmerking komen.

1.4 In artikel 22 zou in een nieuw lid moeten worden bepaald dat grote bedrijven in ultraperifere gebieden zijn vrijgesteld van het verbod om staatssteun te ontvangen voor het sluiten van landbouwverzekeringen.

1.5 Het Comité pleit ervoor om het budget voor de bananensector in het kader van de POSEI-programma's (programma's van speciaal op het afgelegen en insulaire karakter afgestemde maatregelen) op te voeren ter verzachting van de negatieve impact die de verlagingen van de tarieven voor de invoer van bananen in de EU op de inkomsten van de Europese producenten hebben.

1.6 Het Comité is van mening dat de specifieke voorzieningsregeling voor elk gebied moet worden opgesteld op basis van de lokale landbouwproductie, die niet in haar ontwikkeling mag worden geremd door te hoge voorzieningssteun voor producten die ook lokaal geproduceerd worden.

2. **Inleiding**

2.1 Voor de ultraperifere gebieden van de Europese Unie is een speciale behandeling weggelegd, zoals blijkt uit artikel 349 VWEU, waarin is bepaald dat er omwille van de bijzondere kenmerken en vereisten van deze regio's specifieke maatregelen worden genomen die er met name op gericht zijn de voorwaarden voor de toepassing van de Verdragen, met inbegrip van gemeenschappelijk beleid, op deze gebieden vast te stellen. Thans gaat het hierbij overeenkomstig artikel 349 VWEU om negen gebieden uit drie lidstaten:

— Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy en Saint Martin (Frankrijk);

— de Azoren en Madeira (Portugal);

— de Canarische Eilanden (Spanje).

2.2 Wat het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) betreft, zijn er voor ultraperifere regio's specifieke maatregelen getroffen in de POSEI-programma's, dat vooral wordt gekenmerkt door:

— steunmaatregelen voor de lokale productie;

— een specifieke voorzieningsregeling, bedoeld om de leveringskosten voor bepaalde basisproducten te verminderen;

— aanvullende maatregelen die voornamelijk zijn bestemd om het GLB aan te passen aan de specifieke kenmerken van de ultraperifere regio's.

2.3 Bijzondere maatregelen voor de landbouw in ultraperifere regio's zijn voor het eerst genomen in 1991, voor de Franse overzeese departementen (POSEIDOM), en in 1992, voor de Canarische Eilanden (POSEICAN), de Azoren en Madeira (POSEIMA). De POSEI-verordeningen zijn in 2001 hervormd, waarbij de specifieke voorzieningsregeling en met name de manier waarop de steun wordt berekend, zijn gewijzigd. Ook in het kader van deze hervorming zijn nieuwe maatregelen ter ondersteuning van de lokale productie goedgekeurd en zijn de vigerende maatregelen gewijzigd.

2.4 De POSEI-regeling is in 2006 ingrijpend gewijzigd: de drie POSEI-programma's werden ondergebracht in één verordening, nl. Verordening (EG) nr. 247/2006 van de Raad. Met deze Verordening is een nieuwe programmeringsmethode vastgesteld waarbij het opzetten en wijzigen van de POSEI-programma's, alsook het beheer en de follow-up ervan, is gedecentraliseerd, in die zin dat deze taken zijn overgedragen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De nieuwe regeling is flexibeler en beter afgestemd op de lokale behoeften. Bovendien zijn de procedures voor het wijzigen van de programma's vereenvoudigd. Ook de GLB-hervorming van 2003 betreffende de regelingen voor rechtstreekse steun aan landbouwers was van invloed op de POSEI-regeling, want bij deze hervorming werd ervoor gezorgd dat de landbouw in perifere gebieden gevrijwaard bleef van modulatie en ontkoppeling van de steun, teneinde de specifieke kenmerken ervan in aanmerking te nemen.

2.5 Verordening (EG) nr. 247/2006 van de Raad is later nog een paar keer gewijzigd om rekening te houden met hervormingen van de suiker- en bananensector in 2006, met de doorlichting (*health check*) van het GLB (waarbij het budget voor rechtstreeksesteunmaatregelen, dat voorheen werd beheerd uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad, naar de POSEI-programma's werd overgeheveld), en met andere rechtstreeksesteunbetalingen in 2007 en 2008.

2.6 Thans kan men zeggen dat de POSEI-programma's in feite de eerste pijler vormen van het GLB voor ultraperifere regio's. De desbetreffende regelingen moeten in stand worden gehouden en op voldoende financiële middelen kunnen rekenen.

3. **Samenvatting van het Commissievoorstel**

3.1 Onderhavige wijziging van Verordening (EG) nr. 247/2006 van de Raad is allereerst noodzakelijk om haar aan te passen aan recente ontwikkelingen op wetgevingsgebied, en in het bijzonder de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, waarmee voor het GLB de medebeslissingsprocedure is ingevoerd. Het gaat hierbij om het maken van een onderscheid tussen enerzijds bevoegdheden die aan de Commissie worden overgedragen om niet-wetgevingshandelingen (gedelegeerde handelingen) van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling (artikel 290) en anderzijds bevoegdheden die aan de Commissie worden toegekend om uitvoeringshandelingen vast te stellen (artikel 291).

3.2 Voorts is deze wijziging bedoeld om de verordening te herschikken en te herstructureren, teneinde de bepalingen ervan duidelijker en transparanter te maken en beter te laten aansluiten bij de realiteit van de POSEI-regeling op landbouwgebied.

3.3 Met deze nieuwe verordening worden de hoofddoelstellingen van de POSEI-regeling explicieter geformuleerd en wordt de centrale rol van de POSEI-programma's benadrukt. Tevens zijn er in de tekst van de verordening programmeringsvoorschriften opgenomen waarmee de programma's flexibeler moeten kunnen worden aangepast, zodat ze beter afgestemd kunnen worden op de behoeften van de ultraperifere regio's.

3.4 Daarnaast wordt een aantal zeer concrete wijzigingen voorgesteld:

— de mogelijkheid om lokaal verwerkte producten die zijn vervaardigd uit basisproducten die onder de specifieke voorzieningsregeling vielen, opnieuw te verzenden zonder terugbetaling van het voordeel, wordt uitgebreid tot de Franse overzeese departementen;

— het jaarlijkse plafond voor de financiering van de specifieke voorzieningsregeling voor de Franse en Portugese ultraperifere regio's wordt verhoogd, zonder dat het totale budget hiermee stijgt;

— in de tekst van de verordening wordt de verplichting opgenomen om in de programma's te vermelden hoe het steunbedrag voor de lokale landbouwproductie wordt bepaald.

3.5 Verder wordt verduidelijkt dat de specifieke voorzieningsregeling voor elk gebied moet worden opgesteld op basis van de lokale landbouwproductie, die niet in haar ontwikkeling mag worden geremd door te hoge voorzieningssteun voor producten die ook lokaal worden geproduceerd.

3.6 De nieuwe voorgestelde verordening verandert niets aan de financieringsbronnen of aan de intensiteit van de steun. Inhoudelijk is deze hervorming niet ingrijpend, maar qua vorm wel.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1 De landbouw in ultraperifere gebieden is belangrijk voor de lokale economie (met name wat werkgelegenheid betreft) en vormt tevens een belangrijke steunpilaar van de plaatselijke agro-industrie, die voor het leeuwendeel van de industriële productie van deze regio's zorgt.

4.2 De landbouwproductie in ultraperifere regio's is echter zeer kwetsbaar. Dit komt vooral door problemen als gevolg van de afgelegen ligging, de omvang en versnippering van de lokale markten, ongunstige klimatologische omstandigheden, de beperkte grootte van de landbouwbedrijven en de geringe mate van diversiteit aan gewassen. Hierdoor kunnen zij maar zeer moeilijk concurreren met landbouwbedrijven van het Europese vasteland. Daarbij komt dat de lokale landbouw er sterk afhankelijk is van het buitenland, zowel voor de levering van productiemiddelen als voor de afzet van producten, om de eenvoudige reden dat de afstand tot de plaats waar de productiemiddelen vandaan komen en tot de markten erg groot is.

4.3 In de meeste ultraperifere regio's valt op dat de landbouwproductie er twee gezichten heeft: er is een exportgerichte landbouw en een landbouw die de lokale markten bevoorraadt. De voor de uitvoer bestemde productie heeft echter te maken met de concurrentie van wereldmarktproducenten (uit het Middellandse Zeegebied, Latijns-Amerika, enz.) die hun producten ook afzetten op het Europese vasteland, lagere kosten hebben en steeds makkelijker toegang tot de EU hebben als gevolg van de geleidelijke liberalisering van de handel in landbouwproducten in de EU.

4.4 De bananensector is illustratief voor de zorgwekkende ontwikkeling dat de voornaamste exportproducten van de ultraperifere regio's steeds minder worden beschermd. Zo heeft de EU in het kader van de WTO op 15 december 2009 een multilaterale overeenkomst over de bananenhandel getekend op grond waarvan het EU-invoertarief voor bananen van 176 €/ton moet worden teruggebracht tot 114 €/ton tussen 2017 en 2019. Bovendien zijn er associatieovereenkomsten met Colombia, Peru en Midden-Amerikaanse landen getekend (waarschijnlijk zal dat binnenkort ook met Ecuador gebeuren) waarin een nog grotere tariefverlaging is afgesproken: vanaf 2020 zal er een tarief van slechts 75 €/ton gelden.

4.5 Met de hervorming van de POSEI-regeling in 2006 is men er gelukkig in geslaagd om deze regeling beter aan de specifieke landbouwomstandigheden in de ultraperifere regio's aan te passen door de nationale en regionale overheden meer bevoegdheden te geven bij de opzet van de programma's, zodat de belanghebbenden meer rechtstreeks bij de uitstippeling van de steunmaatregelen kunnen worden betrokken.

4.6 Met de voorgestelde wijziging sluiten de bepalingen van de verordening beter aan bij de manier waarop de regeling thans functioneert, en wordt het gemakkelijker om de programma's aan de behoeften van de afzonderlijke regio's aan te passen.

4.7 Wat de aanpassing van de verordening aan het Verdrag van Lissabon betreft, heeft de Commissie er sterk voor geijverd om tot een indeling tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen te komen, zonder de vigerende regels te wijzigen, zodat het systeem kan blijven functioneren zoals het nu doet. De Commissie heeft haar voorstel echter wat overhaast ingediend: niet alle informatie is beschikbaar, omdat de inhoud van de verordening tot vaststelling van de nieuwe comitologieprocedures nog niet bekend is.

5. **Specifieke opmerkingen**

5.1 Voor de POSEI-verordening bestaan er op dit moment twee verschillende rechtsgrondslagen: de twee GLB-artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (de oude artikelen 36 en 37) en het specifieke artikel over de ultraperifere regio's (oud artikel 299, lid 2). De hervorming van de verordening is volgens onderhavig voorstel echter alleen op de nieuwe GLB-artikelen 42 en 43, lid 2, gebaseerd; een verwijzing naar het nieuwe artikel 349 over de ultraperifere gebieden ontbreekt. Er kunnen geen specifieke maatregelen voor ultraperifere gebieden worden getroffen als er louter naar de GLB-artikelen wordt verwezen, want het speciaal voor deze gebieden bestemde artikel vormt de rechtsgrond voor alle bepalingen die zijn ingegeven door de uitzonderlijke situatie waarin zij zich bevinden.

5.2 In de nieuwe bepalingen van artikel 18 wordt aangegeven uit welke elementen de door de bevoegde nationale autoriteiten voorgestelde POSEI-programma's moeten bestaan. Sommige van deze bepalingen zijn evenwel moeilijk te interpreteren. De bepaling van artikel 18, lid 2, sub e), zou geschrapt moeten worden, want zij is onduidelijk en bovendien overbodig, omdat er herhaald wordt wat er in lid 4 van hetzelfde artikel staat, nl. dat voor iedere actie de steunvoorwaarden en de betrokken producten moeten worden vastgesteld. Dat ook „hoeveelheden" als verplicht element van de maatregelen worden genoemd, maakt de zaken er ingewikkelder i.p.v. gemakkelijker op; iedere maatregel bestaat uit verschillende acties en het heeft in de praktijk geen zin om bij de beschrijving van de maatregel naar hoeveelheden te verwijzen. De vaststelling van een maximumbedrag voor elke actie (lid 4 van artikel 18) is niet nodig en maakt het beheer minder flexibel, want de individuele steun en de begunstigden van de actie moeten sowieso al worden aangegeven.

5.3 Het behoud van het landschap en van de traditionele kenmerken van landbouwgronden, waaronder met name de stenen steunmuren van de terrassen in bepaalde ultraperifere gebieden, moet ook via prikkels worden gestimuleerd. Gezien het moeilijke terrein en de bodemeigenschappen zijn deze kenmerken namelijk van kapitaal belang om het traditionele landschap in stand en landbouwgrond in goede conditie te houden. Daarom zou de flexibiliteit die Madeira op grond van lid 1 van artikel 21 geniet waar het gaat om de verdubbeling van de in bijlage I van Verordening (EG) nr. 1628/2005 vastgestelde jaarlijkse maximumbedragen die voor EU-steun in aanmerking komen, tot andere ultraperifere gebieden moeten worden uitgebreid.

5.4 Collectieve verzekeringen, die door een hele sector moeten worden afgesloten, zijn voor bepaalde ultraperifere regio's van groot belang. Het feit dat grote bedrijven geen staatssteun mogen gebruiken om collectieve verzekeringen af te sluiten, maakt de premies voor kleine en middelgrote bedrijven duurder en bemoeilijkt de houdbaarheid van het verzekeringsstelsel. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de ultraperifere regio's slechts een beperkt gebied beslaan en dat er in sommige van hen specifieke verzekeringspakketten voor hun teelten van toepassing zijn. Daarom zou het verstandig zijn om te stimuleren dat elke subsector zich in zijn geheel kan aansluiten bij de desbetreffende collectieve verzekering.

5.5 De tariefverlaging die in de multilaterale overeenkomst voor de bananensector is afgesproken, heeft nu reeds negatieve gevolgen voor de verkoopprijzen van bananen en derhalve ook voor de inkomsten van de Europese bananentelers. Deze negatieve impact zal nog groter worden met de extra tariefverlaging die in bilaterale overeenkomsten met Midden-Amerikaanse en Andeslanden is afgesproken. Door deze belangrijke tariefverlagingen boet de Europese bananensector sterk aan concurrentiekracht in. Om hier iets aan te doen, zijn er aanvullende maatregelen nodig waarmee de genoemde negatieve impact tot een minimum wordt beperkt. Daartoe dient het budget voor de POSEI-programma's zodanig te worden verhoogd dat de inkomsten van de Europese producenten op peil blijven.

Brussel, 17 februari 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON