

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... w sprawie szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej

COM(2010) 498 wersja ostateczna

(2011/C 107/07)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Parlament Europejski, w dniu 7 października 2010 r., oraz Rada, w dniu 19 września 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 oraz art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../... w sprawie szczególnych środków w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej

COM(2010) 498 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 182 do 9 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet proponuje, by art. 349 TFUE oraz art. 42 ust. 1 i art. 43 ust. 2 wykorzystać jako podstawę prawną, ze względu na to, iż samo nawiązanie do artykułów dotyczących WPR nie wystarczy do przyjęcia specjalnych środków dla regionów najbardziej oddalonych UE.

1.2 Komitet stwierdza, że należy wyeliminować nawiązanie do „ilości” w art. 18 ust. 2 lit. e) oraz wyjaśnić brzmienie tego przepisu w związku z ust. 4 tego samego artykułu, tak aby zapewnić odpowiednią elastyczność w planowaniu środków i działań. Zamiast „ilości” należałoby wprowadzić kosztorys dla każdego środka oraz znieść nawiązanie do pułapów dla działań, ponieważ zostaną one i tak ustalone na poziomie środków.

1.3 Zdaniem Komitetu, jeśli chodzi o zachowanie krajobrazu i tradycyjnych cech gruntów rolnych, a szczególnie kamiennych murów podtrzymujących tarasy, należy umożliwić innym regionom najbardziej oddalonym skorzystanie, wzorem Madery, z podwojenia funduszy dla maksymalnych kwot rocznych kwalifikowalnych z tytułu pomocy unijnej i przewidzianych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1628/2005.

1.4 Komitet sądzi, że w art. 22 należy wprowadzić nowy ustęp, który wyłączy duże przedsiębiorstwa ulokowane w regionach najbardziej oddalonych z zakazu korzystania z pomocy państwa przeznaczonej na opłatę składek na ubezpieczenie rolników.

1.5 Komitet wzywa do zwiększenia środków finansowych dla sektora bananów w ramach programów szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI), tak aby złagodzić negatywny wpływ, jaki będzie miało planowane zmniejszenie taryfy na import bananów do UE na dochody producentów wspólnotowych.

1.6 Komitet jest zdania, że szczególny system dostaw należy opracować dla każdego regionu w zależności od lokalnej produkcji rolnej, której rozwój nie powinien być ograniczany przez zbyt wysoką pomoc na rzecz zaopatrzenia w przypadku produktów wytwarzanych również lokalnie.

2. Wprowadzenie

2.1 Regiony najbardziej oddalone korzystają ze szczególnego traktowania, zgodnie z art. 349 TFUE, w którym stwierdza się, że ze względu na szczególne cechy i ograniczenia tych regionów należy przyjąć specyficzne środki zmierzające zwłaszcza do określenia warunków stosowania Traktatów do tych regionów, w tym wspólnych polityk. W art. 349 TFUE wymienia się dziewięć regionów leżących w trzech państwach członkowskich:

— Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika, Reunión, Saint-Barthélemy i Saint-Martin (Francja);

— Azory i Madera (Portugalia);

— Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania).

2.2 Jeśli chodzi o wspólną politykę rolną, regiony najbardziej oddalone korzystają ze szczególnych środków w ramach programów POSEI, których głównymi instrumentami są:

- środki wspierania produkcji lokalnej;
- szczególny system dostaw służący zmniejszeniu kosztów zaopatrzenia w niektóre podstawowe produkty;
- środki towarzyszące przeznaczone głównie na dostosowanie WPR do specyfiki regionów najbardziej oddalonych.

2.3 Szczególne środki na rzecz rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych przyjęto po raz pierwszy w 1991 r. w odniesieniu do francuskich departamentów zamorskich (POSEIDOM), a następnie w 1992 r. dla Wysp Kanaryjskich (POSEICAN) oraz Azorów i Madery (POSEIMA). W 2001 r. dokonano przeglądu rozporządzenia POSEI, zmieniając szczególny system dostaw, a przede wszystkim sposób obliczania wysokości pomocy. Jednocześnie reforma doprowadziła do przyjęcia nowych środków wsparcia produkcji lokalnej oraz do zmiany już obowiązujących.

2.4 W 2006 r. przeprowadzono ważną reformę POSEI: w jednym rozporządzeniu Rady (WE) nr 247/2006 połączono trzy systemy. Ustalono wówczas nową metodologię programowania, przekazując odpowiedzialność za projektowanie, zmianę i monitorowanie programów POSEI oraz zarządzanie nimi właściwym władzom w państwach członkowskich. W nowym systemie przewidziano bardziej elastyczne i lepiej dopasowane do potrzeb lokalnych zarządzanie, jak też uproszczenie procedur zmieniania programów. Dostosowanie POSEI odzwierciedlało reformę WPR z 2003 r. dotyczącą systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników. W reformie tej uwzględniono specyfikę rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, wyłączając je z obszaru zastosowania modulacji i oddzielenia płatności od produkcji.

2.5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 247/2006 zmieniono następnie kilkakrotnie ze względu na reformy sektora cukru i bananów w 2006 r., ocenę funkcjonowania reformy WPR (przeniesienie do programów POSEI budżetu przeznaczonego na wsparcie bezpośrednie, którym zarządzano wcześniej w ramach rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003), jak również inne transfery pomocy bezpośredniej w latach 2007 i 2008.

2.6 Można stwierdzić, że w rzeczywistości programy POSEI stanowią dla regionów najbardziej oddalonych odpowiednik pierwszego filaru WPR i należy zachować ich instrumenty, przeznaczając na nie odpowiednie fundusze.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Po pierwsze, zmiana rozporządzenia nr 247/2006 Rady wpływa z potrzeby dostosowania go do niedawnych zmian w prawodawstwie, zwłaszcza w wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony i wprowadzenia procedury współdecyzji dla WPR. Chodzi o rozróżnienie między uprawnieniami określonymi w art. 290 przekazywanymi Komisji w celu przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym (aktów delegowanych) o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, a określonymi w art. 291 uprawnieniami powierzonymi Komisji w celu przyjęcia aktów wykonawczych.

3.2 Zmiana rozporządzenia ma na celu jego przekształcenie i zmianę struktury, by zwiększyć jasność i przejrzystość tekstu oraz lepiej dostosować jego przepisy do realiów systemu POSEI w dziedzinie rolnictwa.

3.3 Nowe rozporządzenie wyraźniej podkreśla podstawowe cele systemu POSEI oraz zasadniczą rolę programów szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich. W rozporządzeniu wprowadzono także przepisy dotyczące programowania, których celem jest bardziej elastyczne dostosowanie programów do potrzeb regionów najbardziej oddalonych.

3.4 Zaproponowano również szereg konkretniejszych zmian:

- rozszerzenie na francuskie departamenty zamorskie możliwości ponownej wysyłki produktów przetworzonych na miejscu z surowców, które skorzystały ze szczególnego systemu dostaw, bez zwrotu korzyści;
- zwiększenie maksymalnego rocznego pułapu finansowania szczególnego systemu dostaw w wypadku regionów najbardziej oddalonych należących do Francji i Portugalii, bez dodatkowego obciążania całkowitego budżetu;
- obowiązek wskazania w programach, w jaki sposób określana będzie wielkość pomocy dla lokalnej produkcji rolnej.

3.5 Ponadto stwierdzono, że szczególny system dostaw należy opracować dla każdego regionu w zależności od lokalnej produkcji rolnej, której rozwój nie powinien być ograniczany przez zbyt wysoką pomoc na rzecz zaopatrzenia w przypadku produktów wytwarzanych również lokalnie.

3.6 Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia nie wprowadza zmian w źródłach ani wielkości finansowania i w żadnym wypadku nie oznacza głębokiej reformy istoty rozporządzenia, a jedynie jego formy.

4. Uwagi ogólne

4.1 Rolnictwo w regionach najbardziej oddalonych stanowi ważny aspekt gospodarki lokalnej, szczególnie z punktu widzenia zatrudnienia, a także ważną podporę lokalnego przemysłu rolno-spożywczego będącego najważniejszym elementem produkcji przemysłowej tychże regionów.

4.2 Niemniej jednak produkcja rolna w regionach najbardziej oddalonych jest niestabilna, głównie ze względu na trudności wynikające z oddalenia, wielkości rynków lokalnych i ich rozdrobnienia, niekorzystnych warunków klimatycznych, niewielkich rozmiarów gospodarstw rolnych bądź niskiego stopnia dywersyfikacji upraw. Czynniki te w znacznym stopniu zmniejszają konkurencyjność tych regionów w porównaniu z produkcją na kontynencie. Co więcej, rolnictwo lokalne wykazuje silną zależność od świata zewnętrznego, jeśli chodzi o dostarczanie środków produkcji rolnej, jak i wprowadzanie do obrotu własnych produktów, a to wszystko w kontekście dużego oddalenia geograficznego od źródeł zaopatrzenia i od rynków.

4.3 W większości regionów najbardziej oddalonych produkcja rolna charakteryzuje się znaczną dwoistością: z jednej strony ukierunkowana jest na eksport, a z drugiej na zaopatrzenie rynków lokalnych. Jednakże produkcja przeznaczona na eksport musi stawić czoła konkurencji ze strony państw produkujących na rynki światowe (basen Morza Śródziemnego, Ameryka Łacińska itp.). Państwa te sprzedają swoje produkty również na kontynencie europejskim, zachowując niższy poziom kosztów i korzystając z coraz bardziej sprzyjających warunków dostępu w wyniku stopniowej liberalizacji handlu produktami rolnymi w UE.

4.4 Przypadek wspólnotowego sektora bananów to przykład niepokojącej tendencji ku coraz mniejszej ochronie głównych produktów eksportowych regionów najbardziej oddalonych. W dniu 15 grudnia 2009 r. Unia Europejska podpisała w ramach WTO wielostronne porozumienie w sprawie handlu bananami, w którym zmniejszono stawkę celną do 176 EUR za tonę i przewidziano dalszą redukcję do 114 EUR za tonę między 2017 a 2019 r. Podpisano ponadto układy o stowarzyszeniu z Kolumbią, Peru i państwami Ameryki Środkowej (w niedalekiej przyszłości prawdopodobnie również z Ekwadorem), w których jeszcze bardziej zmniejsza się stawkę celną do zaledwie 75 EUR za tonę, począwszy od 2020 r.

4.5 Reforma POSEI w 2006 r. wywarła pozytywny wpływ na lepsze dostosowanie systemu do specyfiki rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych. Władze krajowe i regionalne mają obecnie większe kompetencje w zakresie opracowywania programów, co pozwala na bardziej bezpośredni udział zainteresowanych stron w określaniu środków wsparcia.

4.6 Proponowane zmiany lepiej dostosowują przepisy rozporządzenia do zasad funkcjonowania systemu i zapewniają

większą elastyczność w celu dopasowania programów do potrzeb każdego regionu.

4.7 Jeśli chodzi o zgodność z Traktatem z Lizbony, Komisja poczyniła spore wysiłki, by rozróżnić między aktami delegowanymi a aktami wykonawczymi, nie zmieniając przy tym obowiązujących przepisów, tak aby obecny system mógł nadal funkcjonować. Propozycja wydaje się jednak nieco pochopna, gdyż nie dysponujemy jeszcze wszystkimi informacjami; treść rozporządzenia ustanawiającego nowe procedury komitologii nie jest jeszcze znana.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W rzeczywistości rozporządzenie w sprawie POSEI ma podwójną podstawę prawną: dwa artykuły TFUE dotyczące WPR (dawne art. 36 i 37) oraz odrębny artykuł poświęcony regionom najbardziej oddalonym (dawny art. 299 ust. 2). Niemniej jednak we wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia podstawa prawna została zawężona do nowych artykułów 42 i 43 ust. 2 dotyczących WPR, przy pominięciu nowego art. 349 dotyczącego regionów najbardziej oddalonych. Samo nawiązanie do artykułów dotyczących WPR nie wystarczy do przyjęcia specjalnych środków dla regionów najbardziej oddalonych, ponieważ odrębny artykuł stanowi podstawę prawną dla wszystkich przepisów związanych z wyjątkową sytuacją regionów najbardziej oddalonych.

5.2 W art. 18 proponuje się nowe przepisy określające obowiązkowe elementy, jakie muszą zawierać programy POSEI przedstawione przez właściwe władze krajowe. Niektóre z nich budzą jednakże wątpliwości. Należałoby usunąć lit. e) w art. 18 ust. 2, gdyż jest ona niejasna, a co więcej, zbędna, ponieważ tę samą kwestię porusza się w ust. 4 tego samego artykułu: warunki dotyczące pomocy i produktów muszą zostać określone dla każdego działania. Umieszczenie „ilości” jako obowiązkowego elementu bardziej przeszkadza niż pomaga, gdyż każdy środek obejmuje różne działania, a więc nie ma sensu nawiązywać do ilości podczas opisywania środków. W art. 18 ust. 4 wskazanie maksymalnego pułapu dla działania jest zbyt sztywne i ogranicza elastyczność w zarządzaniu programem, jako że zdefiniowano już pomoc indywidualną i beneficjentów.

5.3 W niektórych regionach najbardziej oddalonych istnieje potrzeba zachęcania do zachowania krajobrazu i tradycyjnych cech gruntów rolnych, a szczególnie kamiennych murów podtrzymujących tarasy. Ma to olbrzymie znaczenie dla tradycyjnego krajobrazu i właściwego dbania o grunty, ze względu na trudne warunki topograficzne i cechy gleby. Dlatego też w art. 21 ust. 1 należy umożliwić innym regionom najbardziej oddalonym skorzystanie, wzorem Madery, z podwojenia funduszy dla maksymalnych kwot rocznych kwalifikowalnych z tytułu pomocy unijnej i przewidzianych w załączniku I do rozporządzenia (WE) nr 1628/2005.

5.4 Ubezpieczenia zbiorowe, które muszą zostać wykupione przez cały sektor, mają duże znaczenie dla niektórych regionów najbardziej oddalonych. Niemożność skorzystania przez duże przedsiębiorstwa z pomocy państwa przy wykupie ubezpieczeń zbiorowych powoduje wzrost składek dla małych i średnich producentów oraz zmniejsza stabilność systemu ubezpieczeń. Należy pamiętać, że regiony najbardziej oddalone mają niewielkie rozmiary i że do niektórych z nich stosują się specjalne warunki ubezpieczenia upraw. Dlatego warto by zachęcać do tego, by całe podsektory miały możliwość przystępowania do ubezpieczeń zbiorowych.

5.5 Zmniejszenie stawek celnych w ramach podpisanego w Genewie wielostronnego porozumienia w sprawie handlu bananami wywiera już negatywny wpływ na ceny sprzedaży bananów, a tym samym na dochody producentów wspólnotowych. Wpływ ten będzie się pogarszał z uwagi na dodatkowe redukcje stawek ustalone w umowach dwustronnych podpisanych z państwami andyjskimi i środkowoamerykańskimi. By złagodzić spowodowany tym spadek konkurencyjności wspólnotowego sektora bananów, konieczne staje się wprowadzenie środków wyrównawczych, które zminimalizują negatywne skutki dzięki zwiększeniu funduszy z programów POSEI, co pozwoli utrzymać dochody producentów wspólnotowych.

Bruksela, 17 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
