IL-POLITIKA AGRIKOLA KOMUNI (PAK) U T-TRATTAT

Wara d-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Ruma, il-politiki agrikoli tal-Istati Membri ġew sostitwiti b'mekkaniżmi ta' intervent fil-livell Komunitarju. Mit-Trattat ta' Ruma 'l hawn, is-sisien tal-Politika Agrikola Komuni baqgħu kif kienu, ħlief għar-regoli relatati mal-proċedura tat-teħid tad-deċiżjonijiet. Permezz tat-Trattat ta' Lisbona, il-kodeċiżjoni saret il-"proċedura leġiżlattiva ordinarja" tal-Politika Agrikola Komuni, u ħadet post il-proċedura ta' konsultazzjoni.

IL-BAŻI ĠURIDIKA

L-Artikoli 38 sa 44 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea (TFUE).

IR-RAĠUNIJIET GĦALFEJN TEŻISTI L-PAK

Fiż-żmien meta kien qed jissawwar is-Suq Komuni permezz tat-Trattat ta' Ruma fl-1958, l-intervent statali fl-agrikultura fis-sitt pajjiżi membri fundaturi kien qawwi. Biex il-prodotti agrikoli jiġu inklużi fil-moviment liberu tal-merkanzija u fl-istess ħin jinżamm intervent pubbliku fis-settur agrikolu, kien meħtieġ li jitneħħew il-mekkaniżmi ta' intervent nazzjonali li ma kinux kompatibbli mas-suq komuni, u jiġu trasposti fil-livell Komunitarju: din kienet ir-raġuni ewlenija għalfejn inħolqot il-PAK.

Barra minn hekk, l-intervent fl-agrikultura kien ibbażat fuq il-prinċipju — li dak iż-żmien kien mifrux ħafna — tal-partikolarità ta' dan is-settur, li jiddependi ħafna mir-riskji klimatiċi u mir-restrizzjonijiet ġeografiċi u huwa suġġett għal żbilanċi sistematiċi bejn il-provvista u d-domanda u, b'konsegwenza ta' dan, ikkaratterizzat minn bidliet qawwija fil-prezzijiet u fl-introjtu.

Id-domanda għall-ikel mhix elastika, fis-sens li ftit li xejn tirreaġixxi għall-bidliet fil-prezzijiet. Barra minn hekk, it-tul taċ-ċikli tal-produzzjoni u l-fatt li l-fatturi tal-produzzjoni huma fissi jagħmlu l-provvista dinjija tal-prodotti agrikoli riġida ħafna. F'dawn il-kundizzjonijiet, provvista abbundanti twaqqa' l-prezzijiet, filwaqt li provvista baxxa twassal biex il-prezzijiet jogħlew ħafna. Dawn l-elementi kollha jissarrfu f'instabilità permanenti fis-swieq. F'sitwazzjoni bħal din, l-awtoritajiet pubbliċi dejjem kellhom tendenza li jirregolaw is-swieq agrikoli u jissussidjaw l-introjtu tal-produtturi, tendenza li ntirtet mill-PAK.

Anke jekk l-agrikultura llum tirrappreżenta parti żgħira biss mill-ekonomija tal-pajjiżi żviluppati, anke fil-każ tal-Unjoni Ewropea (ara l-iskeda informattiva 3.2.10, tabella II), dan l-aħħar l-intervent pubbliku ssaħħaħ permezz ta' politiki agrorurali li, apparti l-għajnuna għall-funzjoni tradizzjonali tal-attività primarja — jiġifieri l-produzzjoni tal-ikel

— żiedu dimensjonijiet oħra, fosthom l-iżvilupp sostenibbli, il-ġlieda kontra t-tibdil fil-klima, il-ġestjoni tat-territorju u tal-pajsaġġ, id-diversifikazzjoni u t-tisħiħ tal-ekonomija rurali jew il-produzzjoni tal-enerġija u ta' materjali bijoloġiċi. B'konsegwenza ta' dan, l-appoġġ għall-beni pubbliċi u l-funzjonijiet fl-attività agrikola li mhumiex marbutin mal-kummerċ, jiġifieri li ma jitħallsux mis-suq, saru parti kruċjali mill-politiki agrikoli u rurali l-aktar riċenti u, fost dawn, il-PAK.

L-OBJETTIVI

L-Artikolu 39 tat-TFUE jistabbilixxi l-objettivi speċifiċi tal-PAK:

a. it-tkabbir tal-produttività agrikola billi jiġi żviluppat il-progress tekniku u jiġi żgurat l-aħjar użu tal-fatturi tal-produzzjoni, b'mod partikolari tal-ħaddiema f'dan il-qasam;
b. li jiġi żgurat livell tal-għajxien ġust għall-popolazzjoni agrikola;
c. l-istabbilizzazzjoni tas-swieq;
d. l-iżgurar tas-sigurtà tal-provvisti;
e. l-iżgurar ta' prezzijiet raġonevoli għall-konsumaturi.

Dawn huma objettivi li huma kemm ekonomiċi [l-Artikolu 39, paragrafu 1, punti (a), (c) u (d)] kif ukoll soċjali [l-Artikolu 39, paragrafu 1, punti (b) u (e)], li għandhom l-għan li jħarsu l-interessi tal-produtturi u tal-konsumaturi. Fil-prattika, l-objettivi tal-PAK baqgħu l-istess mit-Trattat ta' Ruma sa llum, għaliex bil-mod kif ġew ifformulati rriżulta li kienu flessibbli ħafna u kapaċi jkopru l-ħafna riformi li saru sa mis-snin tmenin tas-seklu għoxrin (ara l-iskeda informattiva 3.2.2). Jeħtieġ li wieħed josserva li, skont il-ġurisprudenza konsolidata, l-objettivi tal-PAK jistgħu ma jintlaħqux kollha fl-istess ħin u għalkollox. Minħabba f'hekk, il-leġiżlatur tal-Unjoni għandu marġini wiesa' ta' setgħat diskrezzjonali fl-għażla tal-istrumenti u fil-kamp ta' applikazzjoni tar-riformi, skont l-evoluzzjoni tas-swieq u l-prijoritajiet stabbiliti mill-istituzzjonijiet Ewropej f'mument partikulari.

Apparti l-objettivi speċifiċi tal-PAK li ġew stabbiliti permezz tal-Artikolu 39 tat-TFUE, jeżistu objettivi oħra, stabbiliti f'diversi dispożizzjonijiet tat-Trattat, li jirregolaw il-politiki u l-azzjonijiet kollha tal-Unjoni. F'dan ir-rigward, il-promozzjoni ta' livell ogħli ta' impjieg (l-Artikolu 9), il-ħarsien tal-ambjent bil-għan li jiġi promoss l-iżvilupp sostenibbli (l-Artikolu 11), il-ħarsien tal-konsumatur (l-Artikolu 12), l-eżiġenzi tal-benessri tal-annimali (l-Artikolu 13), il-ħarsien tas-saħħa pubblika (l-Artikolu 168 (1)) u l-koeżjoni ekonomika, soċjali u territorjali (l-Artikoli 174 sa 178) saru fihom infushom objettivi tal-PAK. Mill-banda l-oħra, f'kuntest tal-ftuħ u tal-globalizzazzjoni tas-swieq, l-Artikolu 207 jistabbilixxi l-prinċipji tal-politika kummerċjali komuni applikabbli għall-bejgħ tal-prodotti agrikoli. Fl-aħħar nett, il-prinċipji tal-politika tal-kompetizzjoni huma s-suġġett ta' deroga fil-qasam tal-produzzjoni u l-bejgħ ta' prodotti agrikoli abbażi tal-ispeċifiċità strutturali tal-attività primarja (l-Artikolu 42). Madankollu, din l-eċċezzjoni ġiet żviluppata biss mill-aħħar riforma tal-organizzazzjoni komuni tas-swieq (OKS) fl-2013 (ara l-iskeda informattiva 3.2.4).

IL-PROĊESS TAT-TEĦID TAD-DEĊIŻJONIJIET FIL-QASAM TAL-AGRIKULTURA

It-Trattat ta' Ruma stabbilixxa l-proċedura għat-tfassil u l-implimentazzjoni tal-PAK, li kienet imsejsa fuq proposta tal-Kummissjoni, l-opinjoni tal-Parlament Ewropew u eventwalment, tal-Kumitat Ekonomiku u Soċjali Ewropew, u d-Deċiżjoni tal-Kunsill, b'maġġoranza kwalifikata. Għaldaqstant għall-Parlament Ewropew kienet proċedura ta' sempliċi konsultazzjoni, u qabel l-2010 qatt ma kienet ġiet emendata. Dakinhar, it-TFUE (l-ewwel inċiż tal-Artikolu 42 u l-Artikolu 43(2)) irrikonoxxa l-kodeċiżjoni bħala l-"proċedura leġislattiva ordinarja" tal-PAK (ara l-iskeda informattiva 1.2.3), li ħadet post il-proċedura ta' konsultazzjoni, u b'hekk issaħħaħ ir-rwol tal-Parlament Ewropew bħala koleġiżlatur veru fil-qasam tal-agrikultura.

Madankollu, it-trattat il-ġdid joħloq problemi ta' interpretazzjoni minħabba li introduċa eċċezzjonijiet għall-proċedura ordinarja favur il-Kunsill. Fil-fatt, it-tieni paragrafu tal-Artikolu 42 jipprevedi, fir-rigward tar-regoli tal-kompetizzjoni: "Il-Kunsill, fuq proposta tal-Kummissjoni, jista' jawtorizza l-għoti ta' għajnuna: a) biex jipproteġi impriżi żvantaġġati minħabba kondizzjonijiet strutturali jew naturali; b) fil-qafas ta' programmi ta' żvilupp ekonomiku". Barra minn hekk, l-Artikolu 43(3) jiddisponi li "il-Kunsill, fuq proposta tal-Kummissjoni, għandu jadotta l-miżuri dwar l-iffissar tal-prezzijiet, l-imposti, l-għajnuniet u l-limitazzjonijiet kwantitattivi". Minħabba n-nuqqas ta' delimitazzjoni ċara tal-kompetenzi leġiżlattivi tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill fir-rigward tal-agrikultura, inqalgħu xi problemi ġuridiċi u politiċi waqt in-negozjati dwar il-PAK wara l-2013. Il-Parlament Ewropew dejjem ċaħad l-adozzjoni ta' riżervi ġenerali ta' eżekuzzjoni favur il-Kunsill li jistgħu jikkundizzjonaw, jew saħansitra jxejnu, is-setgħat tal-kodeċiżjoni li nkisbu permezz tat-trattat il-ġdid, b' mod partikulari fil-kuntest ta' riformi fundamentali tal-PAK, fejn l-iffissar tal-għajnuniet, l-iffissar tal-prezzijiet u l-iffissar tal-kwoti huma elementi essenzjali. Sadanittant, il-Kunsill irrifjuta kwalunkwe restrizzjoni tas-setgħat rikonoxxuti fl-Artikolu 43(3), fl-ambitu tal-Organizzazzjoni Komuni tas-Swieq il-ġdida [ir-Regolament (UE) 1308/2013, ĠU L 347 20.12.2013 u r-Regolament (UE) 1370/2013, ĠU L 346 20.12.2013) (ara l-iskeda informattiva 3.2.4), kif ukoll fl-iffissar ta' perċentwali ta' tnaqqis f'għajnuniet diretti fl-ambitu tad-dixxiplina finanzjarja [l-Artikolu 26 tar-Regolament (UE) 1306/2013, ĠU L 347 20.12.2013). F'dan ir-rigward, il-Parlament kellu jaċċetta l-eċċezzjoni biex ma jibblukkax l-adozzjoni tar-riforma tal-2013 (ir-Riżoluzzjoni P7_TA(2013)0492 tal-20 ta' Novembru 2013; ĠU C 436 tal-24.11.2016, p. 274]. Barra minn hekk, dikjarazzjoni finali tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni rrikonoxxiet li l-ftehim milħuq ma jippreġudikax ir-riformi ulterjuri tal-PAK u lanqas ma jostakola l-proċeduri ġuridiċi possibbli.

Għaldaqstant seta' jkun previst li d-dibattitu interistituzzjonali dwar il-kamp ta' applikazzjoni tal-Artikolu 43(3) kien se jitkompla quddiem il-Qorti tal-Ġustizzja tal-Unjoni Ewropea. Dan hu dak li ġara minħabba talbiet introdotti mill-Parlament Ewropew u l-Kummissjoni għall-annullament ta' żewġ atti bbażati fuq l-Artikolu 43(3) tat-TFUE dwar il-politika komuni tas-sajd: deċiżjoni tal-Kunsill dwar l-għoti ta' opportunitajiet tas-sajd fl-ilmijiet tal-UE (Kawżi C-103/12 u C-165/12) u regolament dwar pjan għal perjodu fit-tul għall-istokkijiet tal-merluzz (Kawżi C-124/13 u C-125/13). Jirriżulta mis-sentenzi tal-Qorti tal-Ġustizzja tas-26 ta' Novembru 2014 u tal-1 ta'

Diċembru 2015 li l-miżuri li jimplikaw għażla politika riżervata għall-leġiżlatur tal-Unjoni minħabba li huma meħtieġa għall-ilħuq ta' objettivi relatati li l-politiki komuni għall-agrikultura u s-sajd jeħtieġ ikunu bbażati fuq l-Artikolu 43(2) tat-TFUE. Madankollu, is-sentenza tal-Qorti tal-Ġustizzja fil-Kawża C-113/14 tas-7 ta' Settembru 2016 stabbiliet interpretazzjoni estensiva tal-kunċett ta' "iffissar tal-prezzijiet" fl-Artikolu 43(3) tat-TFUE, li tinkludi l-limiti ta' referenza tal-prezzijiet ta' intervent. B'konsegwenza, l-Artikolu 7 tar-Regolament (UE) Nru 1308/2013 (ir-Regolament "OKS"), ibbażat fuq l-Artikolu 43(2) ġie annullat, u l-limiti ta' referenza ġew adottati mill-ġdid mill-Kunsill b'mod esklużiv. Wara dawn is-sentenzi, ir-riformi futuri bl-għan li l-mekkaniżmi tal-PAK jiġu adatti biex jintlaħqu l-objettivi tagħhom għandhom jiċċaraw l-ambitu tal-bażijiet ġuridiċi eżistenti biex jitjieb il-bilanċ bejn il-koleġiżlaturi.

Barra minn hekk, dejjem kien hemm awtoritajiet oħra li pparteċipaw ukoll fl-eżekuzzjoni tal-PAK, fl-ambitu tal-proċedura magħrufa bħala "komitoloġija". Mill-1961 'il quddiem, meta nħolqu l-ewwel organizzazzjonijiet komuni tas-swieq, ġew stabbiliti diversi kumitati. It-Trattat ta' Lisbona daħħal distinzjoni bejn l-"atti delegati" u l-"atti ta' implimentazzjoni" (ara l-iskeda informattiva 1.3.8). Minn dakinhar, l-adozzjoni ta' atti delegati bdiet tiġi regolata permezz tal-att leġislattiv bażiku kkonċernat, filwaqt li l-adozzjoni tal-atti ta' implimentazzjoni ssegwi l-proċeduri l-ġodda ta' eżami jew ta' konsultazzjoni previsti mir-Regolament (UE) 182/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill (ĠU L 55 28.2.2011, p.13). Il-parti l-kbira tal-abbozzi ta' atti ta' implimentazzjoni tal-Kummissjoni fil-qasam tal-agrikultura huma suġġetti għal proċeduri ta' eżami li fihom il-Parlament Ewropew u l-Kunsill għandhom dritt ta' skrutinju.

Barra minn hekk, fl-ambitu tal-kumitati ta' konsultazzjoni, l-organizzazzjonijiet professjonali tal-Unjoni Ewropea, rappreżentati mill-Kumitat tal-Organizzazzjonijiet Agrikoli Professjonali (COPA) u l-Kumitat Ġenerali tal-Kooperattivi Agrikoli (COGECA), dejjem ipparteċipaw b'mod indirett fil-proċess tat-teħid tad-deċiżjonijiet fil-livell Ewropew. Reċentement ħafna, il-kamp ta' konsultazzjoni ġie estiż permezz tal-ħolqien ta' gruppi ta' djalogu ċivili sabiex jassistu lill-Kummissjoni fl-implimentazzjoni tal-PAK.

IL-PAK, KOMPETENZA KONDIVIŻA BEJN L-UNJONI U L-ISTATI MEMBRI

Fit-TFUE (Titolu I), iddaħħlet klassifikazzjoni ġenerali tal-kompetenzi fi tliet kategoriji (ara l-iskeda informattiva 1.1.5). Dawn huma kompetenzi esklużivi, kompetenzi kondiviżi u kompetenzi ta' koordinazzjoni, ta' appoġġ u ta' suppliment għall-azzjonijiet tal-Istati Membri. F'dan il-kuntest, l-Artikolu 4(2)(d) irrikonoxxa kompetenza kondiviża bejn l-Unjoni u l-Istati Membri fil-qasam tal-agrikultura, kontra l-opinjoni legali stabbilita u l-fehma tas-servizzi legali tal-Kummissjoni [SEC(92) 1990 tas-27.10.1992], li sa dakinhar qiesu l-politika tas-swieq (l-ewwel pilastru tal-PAK) bħala kompetenza esklużiva tal-Unjoni. L-Artikolu 4(2)(d) l-ġdid tat-TFUE jolqot ix-xogħol leġiżlattiv fir-rigward tal-agrikultura minħabba li l-istituzzjonijiet Ewropej japplikaw il-prinċipju tas-sussidjarjetà (ara l-iskeda informattiva 1.2.2) fl-oqsma fejn m'għandhomx kompetenza esklużiva [l-Artikolu 5(3) u l-Artikolu 12 tat-Trattat dwar l-Unjoni Ewropea (it-Trattat UE)]. Fuq din il-bażi, il-parlamenti nazzjonali jistgħu jippreżentaw opinjoni motivata lill-Presidenti tal-Parlament Ewropew, tal-Kunsill u tal-Kummissjoni dwar il-konformità ta' abbozz ta' att leġiżlattiv dwar l-agrikultura mal-prinċipju tas-sussidjarjetà. Barra minn

hekk, is-sistema ta' koperazzjoni msaħħa stabbilita permezz tal-Artikolu 20 tat-TUE (ara l-iskeda informattiva 1.1.5) minn issa 'l quddiem tapplika għall-PAK. F'dan ir-rigward, ċerti Stati Membri (f'dan il-każ, mill-anqas 9) jistgħu jagħżlu li bejniethom jieħdu impenji agrikoli addizzjonali, minħabba li l-PAK qed issir dejjem aktar flessibbli fl-applikazzjoni ta' mekkaniżmi komuni (ara l-iskeda informattiva 3.2.3).

IR-RWOL TAL-PARLAMENT EWROPEW

Il-Parlament Ewropew, fin-nuqqas tas-setgħa li jieħu d-deċiżjonijiet, ilu mit-Trattat ta' Ruma jeżerċita influwenza sinifikanti fuq it-tfassil tal-PAK bl-użu ta' mezzi mhux kontraenti, bħar-rikors għar-rapporti u r-riżoluzzjonijiet ta' inizjattiva. Tajjeb ngħidu li wara d-dikjarazzjoni tal-Kunsill Ewropew tal-1997 favur mudell agrikolu Ewropew, il-PE kemm-il darba wera li jaqbel ma' dan il-mudell agrikolu (u alimentari) Ewropew li hu multifunzjonali, mifrux mat-territorju kollu tal-Unjoni mkabbra u kompatibbli mal-ftuħ u l-globalizzazzjoni tas-swieq. Dan l-interess deher b'mod partikolari fil-qafas tal-proċess ta' riforma tal-PAK tal-2003 [ir-riżoluzzjonijiet tat-30 ta' Mejju 2002, P5_TA(2002)0274 u P5_TA(2002)0275, ĠU C 187 E tas-7 ta' Awwissu 2003, p. 160 u p. 168, u r-riżoluzzjoni tas-7 ta' Novembru 2002, P5_TA(2002)0532, ĠU C 16 E, p. 93] u n-negozjati multilaterali dwar l-agrikultura fi ħdan l-Organizzazzjoni Dinjija tal-Kummerċ (id-WTO) (iċ-Ċiklu ta' Doha) (ara l-iskeda informattiva 3.2.8). F'dan il-kuntest, il-Parlament Ewropew qabel ukoll mal-integrazzjoni ta' objettivi ġodda tal-PAK, bil-ħsieb li jkun jista' jindirizza l-isfidi l-ġodda tal-attività agrikola, bħall-kwalità tal-prodotti, is-saħħa pubblika, l-iżvilupp sostenibbli, il-koeżjoni ekonomika, soċjali u territorjali, il-ħarsien tal-ambjent u l-ġlieda kontra t-tibdil fil-klima. Dawn il-prinċipji ġew ikkonfermati permezz tar-riżoluzzjonijiet tat-8 ta' Lulju 2010 u tat-23 ta' Ġunju 2011 dwar il-PAK wara l-2013 [P7_TA(2010)0286, ĠU C 351 E tat-2.12.2011 p. 103 u P7_TA(2011)0297, ĠU C 390 E tat-18.12.2012 p. 49]. Din ir-riforma l-ġdida tal-PAK, li l-proċedura parlamentari tagħha nbdiet f'Marzu 2010 bl-adozzjoni tal-mandati ta' negozjar u ntemmet fl-20 ta' Novembru 2013 bil-votazzjoni tat-testi regolatorji, tat lok lill-Parlament Ewropew li jaqdi r-rwol tiegħu ta' koleġiżlatur sħiħ fil-qasam tal-agrikoltura, abbażi tal-qafas istituzzjonali stabbilit permezz tat-Trattat ta' Lisbona [ir-riżoluzzjonijiet P7_TA(2013)0490 sa P7_TA(2013)0494, ĠU C 436 tal-24.11.2016, p. 270-280.] Il-Parlament diġà beda l-ħidma fuq ir-riforma tal-PAK għal wara l-2020. Rapport fuq inizjattiva proprja dwar il-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni bit-titlu "Il-Ġejjieni tal-Ikel u tal-Biedja" (ir-rapport Dorfmann) ġie adottat fit-30 ta' Mejju 2018 [P8_TA(2018)0224) u, f'April 2019, il-Membri tal-Kumitat għall-Agrikoltura u l-Iżvilupp Rurali vvutaw fuq it-tliet rapporti li jirrigwardaw l-proposti leġiżlattivi mressqa (ara l-iskeda informattiva 3.2.9).

Albert Massot
05/2019