L-ISTRUMENTI TAL-PAK U R-RIFORMI TAGĦHOM

Il-Politika Agrikola Komuni (PAK) għaddiet, tul is-snin, minn ħames riformi kbar, li l-aktar riċenti saru fl-2003 (reviżjoni ta' nofs it-terminu), fl-2009 (il-"Kontroll tas-Saħħa") u fl-2013 (għall-perjodu finanzjarju 2014-2020). L-ewwel dibattiti dwar il-PAK ta' wara l-2020 bdew fl-2016 u l-proposti leġiżlattivi korrispondenti ġew ippreżentati f'Ġunju 2018.

IL-BAŻI ĠURIDIKA

L-Artikoli 38 sa 44 tat-Trattat dwar il-Funzjonament tal-Unjoni Ewropea. Ir-Regolamenti (UE) Nri 1303 sa 1308/2013 (ĠU L 347, 20.12.2013).

L-OBJETTIVI

Ir-riformi suċċessivi tal-PAK ippermettew li jiġu adottati l-mekkaniżmi użati biex jintlaħqu l-objettivi stabbiliti mit-Trattat (ara l-iskeda 3.2.1). Barra minn hekk, l-aħħar riforma tagħti lill-PAK objettivi ġodda (l-Artikolu 110(2) tar-Regolament (UE) Nru 1306/2013): ekonomiċi (l-iżgurar tas-sigurtà tal-ikel permezz ta' produzzjoni agrikola vijabbli, it-titjib tal-kompetittività u d-distribuzzjoni tal-valur fil-katina alimentari), ambjentali (l-użu sostenibbli tar-riżorsi naturali u l-ġlieda kontra t-tibdil fil-klima) u territorjali (l-iżgurar tad-dinamiżmu ekonomiku u soċjali taż-żoni rurali).

IL-KISBIET

A. Ir-riforma tal-1992: il-bidla kbira fid-direzzjoni

Sa minn meta bdiet fl-1962, il-PAK laħqet l-objettivi tagħha li tiggarantixxi s-sigurtà tal-provvisti tal-ikel. Imbagħad, bil-politika tagħha ta' prezzijiet ta' appoġġ ferm għoljin meta mqabbla mal-prezzijiet tas-suq dinji u l-garanzija ta' xiri mingħajr limitu, il-PAK beda jkollha dejjem aktar eċċessi ta' produzzjoni. Biex jitwaqqaf id-distakk dejjem jiżdied bejn l-offerta u d-domanda u biex tiġi kkontrollata n-nefqa agrikola, il-Kunsill adotta bidla radikali fil-PAK billi biddel sistema ta' protezzjoni bil-prezzijiet b'sistema ta' għajnuniet kumpensatorji għad-dħul.

Wara tnaqqis sinifikanti tal-prezzijiet garantiti tal-kultivazzjonijiet il-kbar, it-telf tad-dħul li rriżulta ġie kkumpensat għalkollox b'għajnuniet diretti għal kull ettaru. F'dak li jikkonċerna l-prodotti mill-annimali, it-tnaqqis tal-prezzijiet tal-laħam bovin ġie kkumpensat bl-għoti ta' primjums għal kull bhima. Dawn l-għajnuniet diretti għal kull ettaru u dawn il-primjums għal kull bhima ddaħħlu fil-"kaxxa blu" tal-Organizzazzjoni Dinjija tal-Kummerċ (ara l-iskeda 3.2.7).

B. L-Aġenda 2000: pass ġdid li jikkompleta r-riforma tal-1992

Il-Kunsill Ewropew tal-Lussemburgu tal-1997, wara li ddikjara li l-agrikoltura Ewropea kellha tkun multifunzjonali, sostenibbli, kompetittiva u mifruxa fuq it-territorju kollu, stabbilixxa l-objettiv strateġiku tar-riforma. Wara l-ftehim konkluż mill-Kunsill Ewropew ta' Berlin tal-24 u l-25 ta' Marzu 1999, ir-riforma kienet ibbażata prinċipalment fuq dawn l-elementi:

- allinjament ġdid tal-prezzijiet interni mal-prezzijiet globali, ikkumpensati parzjalment b'għajnuniet diretti għall-produtturi;
- l-introduzzjoni mill-Istati Membri tar-rispett tal-kundizzjonijiet ambjentali (ekokundizzjonalità) biex jingħataw għajnuniet u bil-possibbiltà li jnaqqsuhom (modulazzjoni) biex jiffinanzjaw miżuri għall-iżvilupp rurali;
- b'konformità mal-konklużjonijiet tal-Konferenza ta' Cork tal-1996, it-tisħiħ tal-miżuri strutturali fis-seħħ, fi ħdan politika ġdida ta' żvilupp rurali, minn hawn 'il quddiem magħrufa bħala "t-tieni pilastru tal-PAK" (ara l-iskeda 3.2.6);
- l-istabbilizzazzjoni baġitarja permezz ta' qafas finanzjarju fiss għall-perjodu 2000-2006.

C. Ir-riforma ta' Ġunju 2003: lejn PAK ibbażata fuq għajnuniet diżakkoppjati

Matul is-Summit ta' Berlin tal-1999, il-ħmistax-il Stat Membru adottaw il-proposti tal-Aġenda 2000 u stiednu lill-Kummissjoni twettaq eżami ta' nofs it-terminu fl-2002 biex issir evalwazzjoni tal-impatt tal-aħħar riforma tal-PAK. Dan l-eżami intermedju finalment sar l-aktar riforma ambizzjuża li qatt kellha l-PAK sal-lum, b'erba' objettivi fundamentali: rabta akbar bejn l-agrikoltura Ewropea u s-swieq dinjin, tħejjija għat-tkabbir tal-UE, rispons aħjar għall-ħtiġijiet soċjetali ġodda fir-rigward tal-ħarsien tal-ambjent u tal-kwalità tal-prodotti (b'opinjoni pubblika skossa minħabba kriżijiet suċċessivi fil-qasam tas-saħħa) u li l-PAK issir aktar kompatibbli mat-talbiet tal-pajjiżi terzi.

Fis-26 ta' Ġunju 2003, fil-Lussemburgu, il-Ministri tal-Agrikoltura tal-Unjoni laħqu ftehim li, essenzjalment, irrivoluzzjona l-PAK u daħħal sensiela ta' prinċipji jew mekkaniżmi ġodda:

- id-diżakkoppjar tal-għajnuniet marbutin mal-volumi prodotti, sabiex jiġu orjentati aħjar l-azjendi agrikoli skont il-ħtieġa tas-suq u biex jitnaqqsu d-distorsjonijiet fuq il-produzzjoni u s-swieq tal-prodotti agrikoli. Dawn l-għajnuniet diżakkoppjati issa saru "pagament uniku għall-azjendi agrikoli", ibbażat fuq l-istabbiltà tad-dħul;
- il-kundizzjonalità (bl-Ingliż, "cross-compliance"), li tissubordina l-pagamenti uniċi għar-rispett ta' sensiela ta' kriterji fil-qasam ambjentali u tas-saħħa pubblika, b'reazzjoni għall-aspettattivi taċ-ċittadini Ewropej;
- il-kompatibilità mar-regoli tal-Organizzazzjoni Kummerċjali Dinjija sakemm id-diżakkoppjar tal-għajnuniet ikollu bħala objettiv aħħari li jippermetti l-inklużjoni ta' sistema ta' pagament uniku fil-"kaxxa ħadra" (ara l-iskeda 3.2.7);
- ir-ridistribuzzjoni pubblika tad-drittijiet tal-pagament li jingħataw lill-azjendi agrikoli skont referenzi storiċi permezz ta' żewġ mekkaniżmi: il-modulazzjoni, li tippermetti t-trasferiment ta' flus bejn iż-żewġ pilastri tal-PAK għat-tisħiħ tal-iżvilupp rurali, u l-

applikazzjoni eventwali ta' mudell reġjonali ta' diżakkoppjar li permezz tiegħu jkun hemm armonizzazzjoni tal-pagamenti għal kull ettaru skont kriterji territorjali;

- id-dixxiplina finanzjarja, prinċipju stabbilit sussegwentement fil-perspettivi finanzjarji għall-2007-2013 (ĠU C 139, 14.6.2006), skont liema l-baġit tal-ewwel pilastru tal-PAK ġie ffriżat u ġew imposti limiti annwali obbligatorji;
- finalment, fl-2007 twaqqfet organizzazzjoni komuni tas-suq unika (OKS unika), għall-kodifikazzjoni tal-mekkaniżmi ta' regolamentazzjoni tal-21 organizzazzjoni komuni tas-suq unika (OKM) eżistenti (ir-Regolament (KE) Nru 1234/2007, ĠU L 299, 16.11.2007).

D. Il-"Kontroll tas-Saħħa" tal-2009: il-konsolidazzjoni tal-qafas tar-riforma tal-2003

Il-"Kontroll tas-Saħħa", approvat mill-Kunsill fl-20 ta' Novembru 2008, irreveda firxa sħiħa ta' miżuri applikati wara r-riforma tal-PAK tal-2003. Dan il-proġett għandu l-għan li:

- isaħħaħ id-diżakkoppjar totali tal-għajnuniet permezz tat-tneħħija progressiva tal-aħħar pagamenti akkoppjati mal-produzzjoni filwaqt li jiġu integrati fl-iskema ta' pagament uniku għall-azjendi agrikoli;
- jirrialloka parzjalment il-fondi tal-ewwel pilastru favur l-iżvilupp rurali permezz taż-żieda tar-rata ta' modulazzjoni tal-għajnuniet diretti;
- inaqqas ir-regoli ta' intervent pubbliku u ta' kontroll tal-offerta biex ma titrażżanx il-kapaċità tal-bdiewa li jirreaġixxu għas-sinjali tas-suq.

E. Ir-riforma tal-2013: approċċ aktar globali u aktar integrat

Ir-riforma tal-2013 ikkostitwiet l-aħħar stadju ta' dan il-proċess ta' adattament tal-PAK, miftuħ u li baqa' ma twettaqx għalkollox (ir-Regolamenti (UE) Nri 1303/2013 sa 1308/2013, ĠU L 347, 20.12.2013). Il-punti ġenerali tal-PAK għall-perjodu 2014-2020 jikkonċernaw:

- il-konverżjoni tal-għajnuniet diżakkoppjati f'sistema ta' appoġġ multifunzjonali. Il-fażi tad-diżakkoppjar tal-produzzjoni tal-għajnuniet agrikoli se tinbidel f'appoġġ ġeneriku tad-dħul, li beda fl-2003, u se tiġi sostitwita b'fażi ta' riakkoppjar tal-istrumenti b'għanijiet speċifiċi waqt li tiġi eliminata kull referenza storika ("selettività" jew, bl-Ingliż, "targeting"). Il-pagamenti uniċi għall-azjendi agrikoli nbidlu permezz ta' sistema ta' pagamenti fi stadji jew livelli, li tinkludi seba' komponenti: (1) "pagament ta' bażi"; (2) pagament ta' "ekoloġizzazzjoni" għal beni pubbliċi ambjentali (komponent ekoloġiku); (3) pagament supplementari lill-bdiewa żgħażagħ; (4) pagament ta' distribuzzjoni mill-ġdid li bih il-bdiewa jistgħu jingħataw appoġġ addizzjonali għall-ewwel ettari tagħhom; (5) appoġġ addizzjonali għad-dħul fiż-żoni karatterizzati minn restrizzjonijiet naturali; (6) għajnuniet akkoppjati mal-produzzjoni; (7) fl-aħħar nett, skema simplifikata għall-bdiewa żgħar. L-għajnuniet il-ġodda għal kull ettaru huma riżervati biss għall-bdiewa attivi (ara l-iskeda 3.2.5). Barra minn hekk, huwa previst li l-pakketti ta' pagamenti diretti disponibbli għal kull Stat Membru jiġu aġġustati progressivament b'mod li kollha jilħqu pagament minimu f'euro għal kull ettaru mil-lum sal-2019 (proċess ta' "konverġenza esterna");

— il-konsolidazzjoni taż-żewġ pilastri tal-PAK: l-ewwel pilastru, li jiffinanzja l-għajnuniet diretti u l-miżuri tas-suq, imħallsa għalkollox mill-Fond Agrikolu Ewropew ta' Garanzija (FAEG); it-tieni pilastru, favur l-iżvilupp rurali, bi skema ta' kofinanzjament. Il-modulazzjoni tal-għajnuniet diretti, favur it-tieni pilastru tiġi eliminata u sostitwita bi tnaqqis obbligatorju tal-pagamenti ta' bażi mis-somma ta' EUR 150,000 ("digressjoni"). Ġiet miżjuda wkoll il-flessibbiltà bejn il-pilastri: mill-2015, l-Istati Membri għandhom il-fakultà li jittrasferixxu fondi inizjalment allokati fiż-żewġ direzzjonijiet (mill-ewwel pilastru għat-tieni pilastru, sa 15%, kif ukoll mit-tieni pilastru għall-ewwel pilastru, sa 25% għal ċerti Stati) (ara l-iskeda 3.2.5);

— il-konsolidazzjoni tal-istrumenti tal-OKS unika li saru "xbieki ta' sigurtà" li jintervjenu biss f'każ ta' kriżi tal-prezzijiet u ta' tfixkil fis-suq. Barra minn hekk, it-tneħħija tal-miżuri ta' kontroll tal-offerta hija kkonfermata: l-iskema tal-kwoti taz-zokkor skadiet f'Settembru 2017 u l-liġijiet tat-tħawwil tal-vinji ġew sostitwiti b'sistema ta' awtorizzazzjonijiet fl-2016. L-iskema l-ġdida tal-ħalib bla kwoti, fis-seħħ mill-2015, ġiet preċeduta bl-adozzjoni ta' minipakkett "ħalib" (ir-Regolament (UE) Nru 261/2012, ĠU L 94, 30.3.2012). Barra minn hekk, l-OKS unika l-ġdida toħloq "riżerva ta' kriżi" ġdida biex tirrispondi għal tfixkil possibbli fis-suq (ara l-iskeda 3.2.4);

— approċċ aktar integrat, immirat u territorjali għall-iżvilupp rurali. Huwa previst li jkun hemm koordinazzjoni aħjar tal-miżuri rurali mal-kumplament tal-fondi strutturali (ara l-iskeda 3.1.1). Il-firxa wiesgħa ta' għodod eżistenti fi ħdan it-tieni pilastru tal-PAK hija ssimplifikata biex issir enfasi fuq l-appoġġ tal-kompetittività, l-innovazzjoni, l-agrikoltura bbażata fuq "l-għarfien", l-istabbiliment tal-bdiewa żgħażagħ, il-ġestjoni sostenibbli tar-riżorsi naturali u l-iżvilupp bilanċjat tat-territorju (ara l-iskeda 3.2.6).

Wara d-deċiżjonijiet tal-2013, ġew varati xi inizjattivi biex jiġu adottati l-oqfsa regolatorji fid-dawl tal-iżvilupp istituzzjonali, ekonomiku u baġitarju. It-tieni pakkett dwar il-ħalib ġie stabbilit fl-2016 bil-għan li titnaqqas il-provvista u tiġi indirizzata l-kriżi tal-prezzijiet li ġarrbu l-bdiewa Ewropej wara t-tneħħija tal-kwoti fl-2015 (ĠU L 242, 9.9.2016). Il-Kummissjoni organizzat ukoll il-konferenza msejħa "Cork 2.0" f'Settembru 2016 u reġgħet fetħet id-dibattitu dwar il-politika ta' żvilupp rurali ta' wara l-2020 (ara l-iskedi 3.2.6 u 3.2.9). Ipproponiet ukoll xi miżuri ta' simplifikazzjoni tal-atti bażiċi tal-PAK (Regolament "Omnibus") (ara l-iskeda 3.2.9) billi ħadet vantaġġ mir-reviżjoni ta' nofs it-terminu tal-Qafas Finanzjarju Pluriennali 2014-2020 (ara l-iskedi 1.4.3 u 3.2.2). Dan l-eżerċizzju ġie konkluż qabel tmiem l-2017 u r-regolamentazzjoni ġdida ġiet ippubblikata (ir-Regolament (UE) Nru 2017/2393, ĠU L 350, 29.12.2017). Barra minn hekk, il-Grupp ta' Ħidma dwar is-Swieq, stabbilit f'Jannar 2016, ippreżenta r-rapport finali tiegħu f'Novembru 2016, u fih ippropona titjib dwar ir-regolamentazzjoni tal-katina alimentari u tas-swieq agrikoli li għandu jwassal għal proposti leġiżlattivi. Fl-aħħar nett, il-Kummissjoni ppreżentat il-komunikazzjoni tagħha dwar "Il-ġejjieni tal-ikel u l-biedja" f'Novembru 2017, il-qafas finanzjarju pluriennali 2021-2027 f'Mejju 2018 u l-proposti leġiżlattivi korrispondenti f'Ġunju 2018, u tat bidu għall-proċess ta' riforma tal-PAK ta' wara l-2020 (ara l-iskeda 3.2.9).

IR-RWOL TAL-PARLAMENT EWROPEW

Il-Parlament Ewropew ta l-appoġġ tiegħu b'mod ġenerali għar-riformi kollha tal-PAK. Huwa adotta partikolarment il-biċċa l-kbira tal-linji gwida tal-Kummissjoni għar-riforma tal-2003 u ddikjara ruħu għalkollox favur id-diżakkoppjar parzjali u rrifjuta l-idea tad-digressjoni tal-għajnuniet (P5_TA(2003)0256 tal-5 ta' Ġunju 2003, ĠU C 68 E, 18.3.2004). Barra minn hekk, il-Parlament ġedded it-talba tiegħu għal kodeċiżjoni sħiħa fil-qasam tal-politika agrikola, objettiv li ntlaħaq bid-dħul fis-seħħ tat-Trattat ta' Lisbona (ara l-iskedi 1.1.5 u 3.2.1).

Fir-rigward tad-dibattiti dwar il-futur tal-PAK għal wara l-2013, dawn bdew fil-livell parlamentari anke qabel ma tressqu l-komunikazzjoni u l-proposti leġiżlattivi tal-Kummissjoni. Abbażi ta' rapport fuq inizjattiva proprja, il-Parlament adotta riżoluzzjoni fit-8 ta' Lulju 2010 (ĠU C 351 E, 2.12.2011, p. 103). Il-Membri stabbilew l-assi prijoritarji tal-PAK il-ġdida għas-seklu XXI: is-sikurezza tal-provvista tal-ikel, il-kummerċ ġust, iż-żamma tal-attività agrikola fit-territorji kollha tal-Unjoni, il-kwalità tal-prodotti tal-ikel, il-ħarsien tal-bijodiversità u l-ħarsien tal-ambjent, ir-rimunerazzjoni ġusta għall-beni pubbliċi provduti mill-bdiewa u, fl-aħħar nett, żvilupp rurali bbażat fuq il-ħolqien ta' impjiegi "ekoloġiċi". Dawn il-prijoritajiet ġew ikkonfermati f'riżoluzzjoni tat-23 ta' Ġunju 2011 dwar il-komunikazzjoni tal-Kummissjoni dwar il-PAK fid-dawl tas-sena 2020 (ĠU C 390 E, 18.12.2012, p. 49).

Il-Parlament Ewropew emenda l-proposti leġiżlattivi dwar il-PAK wara l-2013 u t-test emendat sar il-mandat tan-negozjati mal-Kunsill (ir-riżoluzzjonijiet P7_TA(2013)0084, P7_TA(2013)0085, P7_TA(2013)0086 u P7_TA(2013)0087 tat-13.3.2013). Fuq din il-bażi u wara aktar minn erbgħin trilogu, intlaħaq ftehim politiku u l-Parlament Ewropew esprima ruħu dwar ir-regolamenti agrikoli l-ġodda fl-20 ta' Novembru 2013, immedjatament wara l-adozzjoni tal-pakkett finanzjarju 2014-2020 (ir-riżoluzzjonijiet P7_TA(2013)0490 sa P7_TA(2013)0494, ĠU C 436, 24.11.2016, p. 270-280).

Il-Parlament Ewropew beda l-ħidma tiegħu fuq ir-riforma tal-PAK wara l-2020 b'kont meħud tal-ħruġ tar-Renju Unit. Fil-prinċipju, il-votazzjoni fl-ewwel qari tal-emendi għal-proposti tal-Kummissjoni ser issir waqt is-sessjoni plenarja ta' Ġunju 2020 (ara l-iskedi 3.2.9).

Albert Massot
02/2020