



Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020

Landsbygdsdepartementet

2011-02-18

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 672 slutlig

Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020: Att klara framtidens
utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 18 november ett meddelande om den gemensamma jordbrukspolitikens (CAP) utformning efter 2013. Kommissionen argumenterar för att CAP även fortsättningsvis ska bestå av en stark gemensam jordbrukspolitik som är uppbyggd av två pelare. Regeringen beklagar att kommissionens meddelande inte är mer ambitiöst vad gäller fortsatta reformer och ökad marknadsorientering.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Diskussionen om utformandet av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013 har pågått sedan det franska ordförandeskapet 2008. Rådet har diskuterat frågan vid ett flertal tillfällen. Därtill antog Europaparlamentet den 8 juli 2010 en resolution om den gemensamma jordbrukspolitikens framtid efter 2013. Rådets diskussioner och parlamentets resolution samt det offentliga samråd kommissionen höll under sommaren 2010 ligger till grund för det meddelande som kommissionen presenterade den 18 november 2010.

I meddelandet argumenterar kommissionen för att CAP även fortsättningsvis ska bestå av en stark gemensam jordbrukspolitik som är uppbyggd av två pelare. Den första pelaren ska bli grönare med en mer rättvis fördelning av medlen. Den andra pelaren ska fokusera på konkurrenskraft, innovation, miljö och klimat. Övergripande målsättningar för CAP är en hållbar livsmedelsproduktion, hållbar förvaltning av naturresurser och förbättrad klimatanpassning samt upprätthållande av levande landsbygder.

Direktstödet föreslås bestå av tre delar, ett basinkomststöd som är obligatoriskt, frikopplat och enhetligt inom en medlemsstat eller region, ett grönt stöd med enkla, ettåriga och obligatoriska miljöersättningar samt ett regionalt inkomststöd riktat till jordbrukare i områden med specifika naturliga begränsningar. Stöd ska riktas till "aktiva brukare". Ett övre tak för direktstöd till större enskilda jordbruk ("capping") föreslås införas. Därtill föreslås frivilligt kopplade stöd till specifika regioner eller sektorer.

Inga större förändringar föreslås för marknadsstöden som ska utgöra ett säkerhetsnät vid allvarliga marknadsstörningar. Kommissionen föreslår dock vissa justeringar, främst i fråga om att effektivisera och förenkla, t.ex. i form av längre interventionsperioder, användning av störningsklausuler och tillämpning av privat lagring av fler produkter än idag.

Tre övergripande mål föreslås för landsbygdsprogrammet; jordbrukets konkurrenskraft, hållbar förvaltning av naturresurser och en balanserad territoriell utveckling. Dessa motsvarar ungefär dagens axlar inom landsbygdsprogrammet. Miljö, klimat och innovation ska vara "vägledande" teman under dessa tre övergripande målsättningar. Kommissionen föreslår också en gemensam EU-strategi för strukturfonderna samt landsbygdsutvecklings- och fiskefonden. Ett frivilligt riskhanteringsinstrument föreslås införas inom landsbygdsprogrammet som ska syfta till att hantera inkomstrisker. Budgetfördelningen av landsbygdsfondens medel föreslås i större utsträckning baseras på objektiva kriterier, dock utan alltför stora förändringar i jämförelse med dagens system.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EU:s gemensamma jordbrukspolitik är ett fullständigt harmoniserat politikområde.

Meddelandet behandlar innehållet i den gemensamma jordbrukspolitiken och hur denna ska utformas efter 2013, men inte några budgetära aspekter. Förändringar i utformningen av CAP kan få betydande konsekvenser på statsbudgeten och EU-budgeten. I dagsläget är det dock inte möjligt att förutse några budgetära konsekvenser då meddelandet inte innehåller några konkreta förslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den allmänna svenska linjen är att det krävs fortsatt kraftfulla reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken som leder till väsentligt lägre utgifter, en ökad marknadsorientering och ett ökat relativt fokus på politiken för landsbygdsutveckling. CAP ska förbli ett gemensamt politikområde och utformas i linje med principerna om subsidiaritet, proportionalitet och en sund ekonomisk förvaltning. Jordbrukspolitiken ska vara förenlig med politiken för global utveckling och ta hänsyn till utvecklingsländernas förutsättningar att förbättra tillväxten i jordbruket och att bedriva handel. Sverige har ett intresse av att få inflytande över slutresultatet av utformningen av jordbrukspolitiken och bör agera konstruktivt om så kan ske utan att den budgetrestriktiva linjen undergrävs. Målet att begränsa jordbrukspolitikens omfattning är överordnat andra mål.

Regeringen beklagar att kommissionens meddelande inte är mer ambitiöst vad gäller fortsatta reformer och ökad marknadsorientering. Såväl marknadsstöden som de kopplade direktstöden föreslås fortsätta, vilket inte är i linje med svensk ståndpunkt. Sveriges målsättning är att marknadsstöden, bland annat interventionsstöden, bör avskaffas senast 2013. Exportsubventionerna ska avvecklas senast 2013 i enlighet med EU:s åtaganden i Dohaförhandlingen i WTO. Direktstöden ska frikopplas helt, utjämnas genom att de högsta stöden sänks och fasas ut. Regeringen är tveksam till kommissionens förslag om att införa ”capping”, då detta enkelt kan kringgå genom en uppdelning av företag och därmed riskerar att bli ett ineffektivt verktyg. En sådan gräns leder till ökade administrativa kostnader och kan innebära att jordbruksföretagens strukturutveckling hämmas, samtidigt som den önskade effekten förväntas utebli. Regeringen är dessutom tveksam till särskilda stöd till småjordbrukare och anser att detta instrument ska vara frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa.

Regeringen ställer sig försiktigt positiv till förslaget om att direktstödet i större utsträckning ska riktas till aktiva brukare. Det är dock i nuläget oklart hur detta ska utformas. Regeringen behöver mer information för att kunna ta

slutlig ställning. Det är viktigt att det inte innebär en återkoppling av stöden och inte heller till en ökad administrativ börda.

2010/11:FPM72

Regeringen anser att det är angeläget att få en så stor miljöutväxling av satsade resurser inom CAP som möjligt, vilket i första hand ska ske inom ramen för den andra pelaren. Det är i dagsläget oklart hur förslaget om förgröning kommer att utformas. Regeringen förespråkar dock att direktstöden fasas ut och att effektiva miljöinsatser genomförs via den andra pelaren. Regeringen anser vidare att två parallella system, både vad gäller det gröna stödet och stödet till områden med specifika naturliga begränsningar, minskar tydligheten i pelarstrukturen. Därtill riskerar detta att öka den administrativa bördan.

Tillhandahållandet av gränsöverskridande kollektiva nyttigheter genom riktade åtgärder kommer även i fortsättningen att vara ett viktigt mål för EU och medlemsstaterna. Inom ramen för en minskning av jordbruksbudgeten förespråkar Sverige åtgärder för landsbygdsutveckling som bidrar till att tillhandahålla kollektiva nyttigheter. Politiken ska utformas för att möta nuvarande och framtida utmaningar och gemensamma insatser ska ge ett tydligt europeiskt mervärde.

Kommissionen förordar ökade satsningar på miljö, och hållbar utveckling och innovation. Regeringen välkomnar denna inriktning och anser att det är nödvändigt med viss styrning av medel inom landsbygdsprogrammet, i synnerhet till miljöinsatser. Åtgärder inom landsbygdsprogrammet bör också bidra till att främja konkurrenskraft och tillväxt genom att stimulera innovationer samt till att stärka sambandet mellan forskning och tillämpning, vilket kan bidra till en ökad marknadsanpassning inom jordbrukssektorn. Regeringen anser också att det finns skäl till att bibehålla jordbruksverksamhet i områden med naturgivna handikapp. Förslaget i kommissionens meddelande om riktade stöd till områden med naturgivna handikapp inom den första pelaren kräver dock mer information innan regeringen kan ta slutlig ställning.

Regeringen anser att det är rimligt att kriterier som ligger till grund för fördelning av medel mellan medlemsstaterna utgår från politikens målsättningar och medlemsstaternas behov. Regeringen anser att de gemensamma resurserna inom den andra pelaren i större utsträckning ska riktas mot gemensamma miljöutmaningar och förordar därför att miljökriterier ska väga tungt vid fördelning av landsbygdsmedlen.

Regeringen hade också hoppats på en ännu högre ambitionsnivå vad gäller förenklingar av jordbrukspolitiken. Systemet är komplext och svårbegripligt i nuläget och detta utgör en börda för jordbrukarna.

2010/11:FPM72

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater välkomnar meddelandet som en god utgångspunkt för fortsatta diskussioner. Många medlemsstater välkomnar också inriktningen mot förbättrad konkurrenskraft, hållbar tillväxt och miljö. Sverige och några likasinnade medlemsstater förespråkar en än större vikt vid marknadsorientering och att stöd bör riktas mot åtgärder för förbättrad konkurrenskraft såsom innovation för att på så sätt minska sektorns stödberoende. Många medlemsstater försvarar nuvarande tvåpelarstruktur och budgetnivå. Flera medlemsstater har ställt frågor kring framför allt definitionen av aktiva brukare och småbrukare. Många vill också se tydliga förenklingar av den gemensamma jordbrukspolitiken och undrar hur en förgröning av den första pelaren kan utformas utan att det innebär ytterligare administrativa bördor.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 8 juli en resolution om den framtida jordbrukspolitiken efter 2013. I resolutionen framhålls att CAP är det mest integrerade politikområdet vilket motiverar den stora budgeten. Budgetnivån i nästa fleråriga budgetram måste minst uppgå till dagens nivå. Livsmedelssäkerhet kvarstår som den viktigaste jordbrukspolitiska utmaningen för EU och globalt. Av strategiska skäl kan inte EU förlita sig på tredje land för detta. EU måste försöka behålla sin konkurrenskraft gentemot stark konkurrens och handelsstörande åtgärder i andra länder vars standarder är lägre än i EU. Importen bör uppfylla samma krav som EU-produkter vad gäller miljö och djurskydd etc. Direktstöden kompenserar delvis för dessa höga standarder och sänkta tullar.

Europaparlamentet fastslår att CAP:s tvåpelarstruktur ska bibehållas. Samtidigt talar Europaparlamentet om ett antal byggstenar som CAP ska utformas efter - livsmedelssäkerhet och rättvis handel, hållbarhet, jordbruk i hela EU, livsmedelskvalitet, biologisk mångfald och miljöskydd samt grön tillväxt. Klimatåtgärder bör i större utsträckning integreras i CAP på ett horisontellt plan.

Marknadsstöd är motiverade utifrån en tilltagande prisvariation och bör dessutom kompletteras med riskhanteringsinstrument. Exportbidrag bör fasas ut inom ramen för en WTO-överenskommelse. Direktstödet är den mest grundläggande byggstenen inom CAP och ska förbli helt EU-finansierat. Stödet bör inte längre fördelas utifrån historiska referenser och stödnivåerna mellan medlemsstaterna måste utjämnas. Grundregeln är att stödet ska vara helt frikopplat, men undantag ska tillåtas för känsliga sektorer och mindre gynnade regioner. Endast aktiva lantbrukare ska kunna erhålla direktstöd.

Landsbygdsprogrammet ska fokusera på kostnadseffektiva lösningar för biologisk mångfald och miljöskydd, liksom för klimatåtgärder och stöd till mindre gynnade områden. Programmet ska också fokusera på grön tillväxt och ökad sysselsättning på landsbygden. Budgeten bör helst öka och nationell medfinansiering fortsatt tillämpas.

När jordbrukskommissionären presenterade meddelandet i Europaparlamentets jordbruksutskott samma dag som det antagits av kollegiet fick han i huvudsak ett gott bemötande. Många ledamöter önskade ett mer detaljerat dokument och framhöll risken för att förgröning kan leda till en ökad administration och därmed en försämrad konkurrenskraft.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet ska diskuteras på rådsmöten under våren 2011 och i mars planerar det ungerska ordförandeskapet för rådsslutsatser i frågan. Under andra kvartalet 2011 ska Europaparlamentet yttra sig i frågan. Rapportör är den tyska kristdemokraten Albert Dess. Kommissionen kommer att presentera förordningsförslag efter sommaren 2011 och ser gärna att beslut tas senast under 2012.

Direktstöd: Stöd till jordbrukare som utgör 70 procent av budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Stödet kan antingen vara frikopplat eller produktionskopplat.

Frikopplat stöd: Direktstöd som är frikopplat från produktion. Syftet med stödet är främst att stabilisera lantbrukarnas inkomster. Dessa kan sedan själva bestämma vad de vill odla, samtidigt som de har garantier för att samma belopp betalas ut i stöd, oavsett vad eller vilka kvantiteter de producerar. Stödet betalas ut även om lantbrukaren väljer att avstå från produktion. Frikopplat stöd omfattas av systemet med samlat gårdsstöd.

Intervention: Del av marknadsstödet. Utbudsstyrande åtgärd som innebär att produktionsöverskott på marknaden köps upp till garantipris av offentliga interventionsorgan för att hållas i lager. De lagrade produkterna kan denatureras, användas för humanitära ändamål eller säljas igen av kommissionen.

Jordbrukspolitikens första pelare: Det samlade gårdsstödet, övriga direktstöd samt marknadsstöd.

Jordbrukspolitikens andra pelare: Stöd för landbygdsutveckling.

Kopplat stöd: Produktionsstöd eller arealstöd knutet till en viss typ av sektor.

Privat lagring: Prisstabiliserande åtgärd motsvarande intervention, med den skillnaden att överskottet lagras hos en privat aktör som får stöd för sina lagringskostnader inom ramen för ett lagringskontrakt ingånget med interventionsmyndigheten.

Riskhanteringsinstrument: Åtgärder för att begränsa pris- och produktionsriskers inkomstpåverkan.

Störningsklausul: Kommissionen får vidta stödjande åtgärder när marknadspriserna ökar eller minskar väsentligt och om det är sannolikt att den extrema prisnivån kommer att bestå och därmed riskera att skapa störningar på marknaderna (tillämpades t.ex. under mjölkkrisen 2009).