



"Hälsokontroll" av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

Jordbruksdepartementet

2008-01-08

Dokumentbeteckning

KOM(2007) 722

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om förberedelser inför "hälsokontrollen" av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

Sammanfattning

Kommissionen offentliggjorde den 20 november 2007 ett meddelande till rådet och Europaparlamentet om den förestående översynen av 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, även kallad "hälsokontrollen". Meddelandet kommer att ligga till grund för det förslag om regeländringar som kommissionen ska lägga fram under våren 2008.

Avsikten med "hälsokontrollen" är framförallt att göra systemet med samlat gårdsstöd enklare och mer enhetligt. Detta innebär bland annat att medlemsstaterna ges möjlighet att se över sina nationella gårdsstödsmodeller för att om möjligt utjämna stödbeloppen mot en mer enhetlig nivå. Andra viktiga målsättningar är att fullt ut frikoppla stöd som fortfarande är kopplat till produktion samt att uppdatera tvärvillkoren (de krav inom folkhälsa, djurhälsa, växtskydd, miljö, djurskydd samt skötselkrav för åkermark och betesmark som lantbrukaren måste följa för att erhålla fullt gårdsstöd).

Vidare kommer kvarvarande marknadsinstrument, det vill säga prisstöd och utbudsstyrning, att ses över och anpassas till dagens verklighet.

Kommissionen vill också ta upp frågan om hur politiken ska anpassas till utmaningar som klimatförändringar, bioenergiutveckling, vattenhushållning och skydd för biologisk mångfald. I anslutning härtill avser kommissionen att föreslå en höjning av nivån för modulering (överföring av medel från direktstöd till stöd för landsbygdsutveckling) för att stärka de åtgärder som finns tillgängliga inom ramen för landsbygdsutvecklingen. Frågan om hur

risker inom jordbruksektorn ska hanteras kan också komma att bli föremål för diskussion.

2007/08:FPM50

”Hälsokontrollen” är visserligen inte tänkt att leda till någon ny genomgripande reform av dagens jordbrukspolitiska system, men den kan ändå ses som ett avstamp för debatten om hur politiken ska utformas i nästa finansiella perspektiv, det vill säga efter år 2013. Den svenska regeringen ser det därför som viktigt att vara en pådrivande kraft i reform- och förenklingsarbetet, att verka för ökad marknadsanpassning samt att jämna vägen för utgiftsminskningar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

För att rådet skulle kunna uppnå en kompromiss om 2003 års reform av jordbrukspolitiken, krävdes det att ett visst antal översynsklausuler inkluderades i förordning (EG) nr 1782/2003 om direktstöd. Syftet med dessa klausuler var att efter några års tillämpning av det nya stödsystemet se över hur regelverket skulle kunna förbättras och anpassas till utvecklingen på marknaden.

Mot denna bakgrund offentliggjorde kommissionen den 20 november 2007 ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om förberedelser inför ”hälsokontrollen” av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Meddelandet är tänkt att ligga till grund för en konsekvensanalys som i sin tur ska leda fram till förslag om regeländringar i maj 2008.

1.2 Förslagets innehåll

Som utgångspunkt för ”hälsokontrollen” har kommissionen i sitt meddelande formulerat följande tre frågor:

- Hur kan systemet med samlat gårdsstöd göras enklare och effektivare?
- Hur ska marknadsstöden ändras så att de fortsätter att vara relevanta i en alltmer globaliserad värld och i ett EU med 27 medlemsstater?
- Hur kan politiken anpassas för att klara nya utmaningar som klimatförändringar, biobränslenas ökade betydelse och vattenförvaltning liksom bestående utmaningar som skydd av biologisk mångfald?

Det står klart att kommissionen har som främsta målsättning att förenkla och strömlinjeforma systemet med samlat gårdsstöd. Genom att i ljuset av vunna erfarenheter göra en systematisk genomgång av regelverket, ska de beståndsdelar som är onödigt stelbenta eller krångliga kunna rensas ut. Den obligatoriska trädan är därvid ett av de element som med säkerhet kommer att försvinna. Ett annat sätt att förenkla är att höja den lägre gränsen för

utbetalning av stöd och på så vis minska den administrativa bördan. Kommissionen överväger dessutom att av rättviseskäl föreslå begränsningar i stödutbetalningar till lantbrukare med höga stödbelopp.

Som ett led i strävan att göra gårdsstödet mer strömlinjeformat kommer medlemsstaterna ges möjlighet att se över sina nationella gårdsstödsmodeller. Syftet är framför allt att inom varje medlemsstat få till stånd en utjämning av stödbeloppen mot en mer enhetlig nivå samt en ökad frikoppling av stöd från produktion.

Full frikoppling av stöd ger lantbrukarna ökad möjlighet att anpassa sig till marknadens efterfrågan, samtidigt som de garanteras en viss minsta inkomst. Full frikoppling innebär dessutom att den administrativa bördan minskar. Kommissionens målsättning är således att kvarvarande kopplade stöd ska frikopplas i största möjliga utsträckning. Den anser likväl att det kan finnas anledning att behålla kopplat stöd i vissa undantagsfall, t.ex. i regioner där produktionen generellt sett är låg men ändå är av ekonomisk eller miljömässig betydelse

Vad beträffar tvärvillkoren, ska den redan pågående förenklingsprocessen utsträckas till att se över villkorens syfte och räckvidd. Detta kan innebära att onödiga krav rensas ut men också att nya krav tillkommer, t.ex. för att förbättra vattenhushållning och motverka klimatförändringar.

”Hälsokontrollens” andra grundläggande frågeställning rör de marknadsinstrument i form av prisstöd och utbudsstyrning som fortfarande finns kvar inom vissa produktsektorer. Den aktuella utvecklingen på marknaden, med stigande priser och ökad efterfrågan på jordbruksprodukter, ger förbättrade förutsättningar för att avveckla dessa instrument. Kommissionen fokuserar i sitt meddelande på spannmålsintervention och mjölkkvoter.

För spannmålssektorn övervägs en lösning där intervention består som åtgärd men där interventionsnivån för de flesta spannmål (utom brödvete) sätts till noll, vilket i praktiken innebär att åtgärden inte tillämpas annat än vid betydande prisfall.

Kvotsystemet för mjölk upphör att gälla den 31 mars 2015 och kommissionen har inga planer på en förlängning, utan söker i stället en metod för att fasa ut kvoterna på bästa sätt. Detta kommer sannolikt att ske genom att kvoterna ökar gradvis under en övergångsperiod för att möjliggöra

en mjuklandning när systemet väl upphör. Kvotökningen kan komma att förenas med ändringar av andra styrmedel inom mjölksektorn, som t.ex. lindrade bestämmelser om tilläggsavgift. Kommissionen kan också tänka sig åtgärder för att mildra de mindre gynnsamma effekter som en kvotavveckling kan få i särskilt känsliga regioner.

De kopplade stöden och den utbudsstyrning som ännu består inom mindre sektorer som fiberväxter, torkat foder och potatisstärkelse ska också ses över, vilket troligen kommer resultera i att nämnda sektorer inkorporeras i gårdsstödet och att kvarvarande produktionsbegränsningar avskaffas.

Som en tredje frågeställning för "hälsokontrollen" tar meddelandet upp de nya utmaningar och möjligheter som jordbruket i EU ställs inför, nämligen klimatförändringar, bioenergi och vattenhushållning. Det hänvisas också till ett ökat behov av att skydda den biologiska mångfalden. För att hantera dessa nya utmaningar ämnar kommissionen föreslå en förstärkning av redan befintliga åtgärder inom ramen för landsbygdspolitiken. Vidare kan tvärvillkoren komma att utvidgas för att ta hänsyn till klimatförändringar och vattenförvaltning. En ytterligare möjlighet är att satsa på forskning och innovation, för att bland annat stärka utvecklingen av andra generationens biobränslen. Det ska också utredas om det fortfarande behövs ett stöd för odling av energigrödor, mot bakgrund av att biobränsleproduktionen idag stimuleras av andra faktorer som höga priser och bindande energimål.

Att möta nya utmaningar inom ramen för landsbygdsprogrammen kommer enligt kommissionen att kräva finansiell förstärkning av jordbrukspolitikens andra pelare. För det ändamålet ämnar kommissionen föreslå en höjning av nivån för modulering, så att ytterligare medel kan tas från direktstödet och i stället tillföras stödet för landsbygdsutveckling. Avsikten är att öka procentsatsen för obligatorisk modulering med ytterligare 2 % per år under budgetåren 2010 – 2013. Procentsatsen för modulering är idag satt till 5% per år. Slutresultatet skulle alltså bli en sammanlagd moduleringsnivå på 13%. Kommissionen ska även undersöka vad detta innebär för en framtida modulering i de nya medlemsstaterna.

Beträffande frågan om hantering av pris- och produktionsrisk i jordbruket, uppger kommissionen att den inte har för avsikt att föreslå några horisontella riskhanteringsåtgärder. Priserisk bör enligt kommissionen även i fortsättningen hanteras genom intervention, men då endast som säkerhetsnät i fall av allvarlig marknadsstörning. I övrigt kommer medlemsstaterna uppmuntras att använda de verktyg som redan finns tillgängliga inom ramen för landsbygdsutvecklingspolitiken. Kommissionen anger härvid att det kan bli aktuellt att öronmärka medel som härrör från modulering till sådana

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Följande svenska författningar kan komma att beröras:

- Regeringens förordning (2004:760) om EG:s direktstöd för jordbrukare, m.m.;
- Regeringens förordning (2007:481) om stöd för landsbygdsutvecklingsåtgärder;
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2004:85) om direktstöd;
- Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:42) om kompensationsbidrag, miljöersättningar och miljöinvesteringar.

Dessa författningar kommer sannolikt att behöva anpassas till följd av ändringar i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om direktstöd och rådets förordning (EG) nr 1698/2005 om stöd för landsbygdsutvecklingen. De beslutade ändringarna av gemenskapens regelverk kommer under alla omständigheter att tillämpas fullt ut i Sverige.

1.4 Budgetära konsekvenser

Utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken kan tänkas minska som en följd av de aviserade förändringarna, t.ex. genom att åtgärder som exportbidrag och spannmålsintervention avvecklas under nuvarande finansiella perspektiv.

Ett eventuellt beslut om att höja nivån för obligatorisk modulering skulle leda till en ökad överföring av medel från jordbrukspolitiken första pelare till dess andra pelare. Givet förslaget att användningen av de modulerade medlen ska medfinansieras av medlemsstaterna, kan de totala utgifterna för den europeiska jordbrukssektorn förväntas öka.

Kommissionens förslag till ökad modulering kan således leda till ökade utgifter för statsbudgeten under perioden 2010-2013, för det fall att den grad av nationell medfinansiering av landsbygdsprogrammet som idag tillämpas i Sverige består.

Kriterierna för fördelning av modulerade medel är idag utformade på ett sådant sätt att de medför ett minskat återflöde till Sverige, vilket i sin tur bidrar till att försämra Sveriges nettoposition. Denna nettoförlust ökar om nivån för modulering höjs till 13%.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

”Hälsokontrollen” är av starkt intresse för den svenska regeringen, som i maj 2007 överlämnade ett positionspapper till kommissionen för att klargöra sin uppfattning om vilka frågor som bör prioriteras. Stommen i den svenska ståndpunkten är att alla direktstöd ska frikopplas fullt ut, att gårdsstödsystemet ska förenklas och strömlinjeformas, att alla kvarvarande prisstöd och produktionsbegränsningar ska avskaffas, ett ökat relativt fokus på landsbygdpolitik samt att de totala utgifterna för jordbrukspolitiken måste minska. Den allmänna och långsiktiga målsättningen är en avreglerad och marknadsorienterad jordbrukssektor, inklusive en utfasning av nuvarande direktstöd. Beslut inom ramen för ”hälsokontrollen” bör därför jämna vägen för ytterligare jordbruksreformer och sänkta utgifter i samband med den bredare budgetöversynen. De får inte innebära att det genom ”hälsokontrollen” skapas hinder för en sådan utveckling.

Regeringen är i stort sett positivt inställd till den handlingslinje som utstakas i kommissionens meddelande, även om den anser att de förslag som ska läggas fram under våren 2008 bör kunna gå längre i fråga om marknadsanpassning och förenklingar. Den välkomnar i synnerhet planerna på att förenkla gårdsstödsystemet. En övre gräns för enskilda stödutbetalningar ses däremot som ett steg i fel riktning, då den skulle kunna leda till en uppdelning av jordbruksföretag och samtidigt öka den administrativa bördan.

Regeringen motsätter sig att horisontella riskhanteringsåtgärder införs i den gemensamma jordbrukspolitiken. Nuvarande gårdsstöd ger tillräckligt skydd och gör det dessutom möjligt för lantbrukarna att själva vidta riskförebyggande åtgärder.

Miljö- och hållbarhetsaspekter, som t.ex. klimat, god vattenstatus och biologisk mångfald, är viktiga utmaningar inför framtiden. Frågan om och hur dessa aspekter ska hanteras kräver vidare analys. Kommissionens planer på att höja nivån för obligatorisk modulering måste också analyseras ytterligare, inbegripet medfinansieringsaspekten och frågan om hur modulerade medel ska fördelas mellan medlemsstaterna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater ställer sig försiktigt positiva till den allmänna handlingslinje som aviseras i kommissionens meddelande och välkomnar i synnerhet strävan efter förenkling. Samtliga medlemsstater intar dock en betydligt mer avvaktande hållning vad avser de olika sakfrågorna, om vilka åsikterna går vitt isär. En grov indelning av hittills uttryckta ståndpunkter ger följande bild:

Vissa medlemsstater delar den svenska regeringens uppfattning att direktstöden bör frikopplas fullt ut, att samtliga prisstöd och produktionsbegränsande åtgärder bör avskaffas samt att utgifterna för jordbrukspolitiken måste minskas. Denna grupp av medlemsstater anser vidare att ansvar för riskhantering bör läggas på näringen och inte på det offentliga.

En andra kategori av medlemsstater visar däremot skepsis mot alla former av djupare förändring. Det finns visserligen stöd för tanken på utökad frikoppling, men många anser sig samtidigt ha behov av att behålla kopplade stöd, åtminstone inom animaliesektorn. Dessa medlemsstater är också motsträvigt inställda till tanken på att avveckla marknadsreglerande instrument, då de hävdar att ett visst marknadsstöd även fortsatt kommer vara nödvändigt för att trygga prisstabilitet och säkrad livsmedelsförsörjning. Många inom denna kategori önskar dessutom införa riskhantering som ett nytt verktyg i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Det finns också delade meningar om det önskvärda i att gå mot en mer enhetlig nivå av frikopplat stöd. De medlemsstater som tillämpar en historisk gårdsstödsmodell säger sig ha svårt överge denna. EU 12, varav de flesta tillämpar det förenklade systemet för enhetlig arealersättning (SAPS), förespråkar däremot en generell utjämning inte bara inom utan även mellan medlemsstaterna.

Många medlemsstater hyser stark oro över kommissionens planer på att införa en övre gräns för enskilda stödutbetalningar. Detta gäller i synnerhet de länder i vilka det finns jordbruksföretag som av historiska skäl är av betydande storlek samtidigt som de har flera ägare och många anställda.

Kommissionens planer på ökad modulering väcker också misstro hos flera medlemsstater. Framförallt önskas svar på frågan vad pengarna ska användas till.

De flesta medlemsstater stödjer en avveckling av mjölkkvoterna, förutsatt att den sker gradvis och att regionala svårigheter beaktas. Det förefaller också finnas starkt stöd för att avskaffa av den obligatoriska trädan.

2007/08:FPM50

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt de riktlinjer som utstakas i kommissionens meddelande ska den förestående översynen av 2003 års reform uteslutande bestå i att anpassa och uppdatera redan befintliga jordbrukspolitiska åtgärder. Det återstår att avvakta det förslag som ska läggas fram i maj 2008. En prövning mot bakgrund av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen kan bli aktuell om det i den vidare processen tas initiativ till att införa fundamentalt nya åtgärder i den gemensamma jordbrukspolitiken.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelande om "hälsokontrollen" ska behandlas i rådsarbetsgrupper under januari - februari 2008, varefter rådet troligen kommer att anta slutsatser i mars. Kommissionen kommer samtidigt att utföra en konsekvensanalys, att lägga till grund för de förslag om regeländringar som ska presenteras i maj 2008. Jordbruksministrarna förväntas fatta beslut i rådet mot slutet av 2008.

4.2 Fackuttryck/termer

Direktstöd: Kopplat och frikopplat stöd som beviljas direkt till jordbrukare enligt de stödsystem som förtecknas i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 1782/2003.

EU 15: De medlemsstater som ingick i gemenskapen i dess sammansättning per den 30 april 2004 (även kallade "de gamla medlemsstaterna").

EU 12: De medlemsstater som anslöt sig till gemenskapen den 1 maj 2004 och den 1 januari 2007 (även kallade "de nya medlemsstaterna").

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.

Frikoppling: Stödbelopp som varit kopplade till produktion frigörs och införlivas i det samlade gårdsstödet.

Gemensam marknadsordning: EU:s regelverk för hur marknaden inom en viss jordbrukssektor ska balanseras genom olika åtgärder.

Gårdsstödsmodeller: När systemet med samlat gårdsstöd infördes 2003 gavs medlemsstaterna möjlighet välja mellan tre olika modeller för tillämpning av frikopplat stöd:

- en historisk modell, där stödrättigheterna är baserade på de stödbelopp som den enskilde jordbrukaren har erhållit under en referensperiod;
- en regional modell, där stödrättigheten är baserad på ett enhetligt regionalt arealstöd,
- en hybridmodell, som innehåller inslag av både den historiska och den regionala modellen.

Intervention: 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 de gemensamma marknadsordningarna.

Jordbrukspolitikens andra pelare: Stöd för landsbygdsutveckling.

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

Kvoter: Sätter gränsen för hur stor volym av en viss produkt som får produceras. En avgift tas ut av den jordbrukare som överskrider kvoten.

Modulering: Minskad utbetalning av direktstöd och överföring av motsvarande belopp till programmen för landsbygdsutveckling. Härigenom minskas det totala direktstödsbelopp som varje år ska beviljas en jordbrukare med en viss procentsats. När modulering gjordes obligatoriskt i samband med reformen 2003 sattes den årliga procentsatsen till 3% för 2005, 4% för

2006 och 5% från 2007 fram till 2012. Användning av modulerade medel kräver nationell medfinansiering.

2007/08:FPM50

Modulerade medel: De belopp som härrör från minskningen av direktstödet i samband med modulering.

Prisrisk: Risk för inkomstförlust på grund av kraftiga prisfall.

Produktionsrisk: Risk för inkomstförlust på grund av katastrofer och andra exceptionella händelser, extrema väderförhållanden eller epidemiska djursjukdomar.

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

Systemet med samlat gårdsstöd: Övergripande regelverk för frikopplat direktstöd.

Tvårvillkor: De krav inom folkhälsa, djurhälsa, växtskydd, miljö, djurskydd samt skötselkrav för åkermark och betesmark som lantbrukaren måste följa för att erhålla fullt gårdsstöd. Om en lantbrukare inte uppfyller dessa krav kommer de direktstöd som han/hon har rätt till att sänkas eller dras in helt och hållet under ifrågavarande år.