



Europeiska kommissionens förslag till landsbygdsförordning för perioden 2007-2013

Jordbruksdepartementet

2004-12-20

Dokumentbeteckning

COM 2004 (490)

Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

Sammanfattning

Vid ministerrådet för jordbruk den 19 juli 2004 presenterade kommissionen sitt förslag till en ny förordning för landsbygdens utveckling. För närvarande diskuteras förslaget i rådsarbetsgruppen för landsbygdsutveckling och jordbrukets strukturfrågor. Förslaget kommer att diskuteras vid en orienteringsdebatt den 22 november 2004.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Förslaget innebär att målen för EU:s landsbygdspolitik förtydligas och delas upp i tre övergripande prioritetsområden: a) ”att genom stöd för omstrukturering stärka jord- och skogsbrukets konkurrenskraft”; b) ”att genom stöd för markanvändningsplanering förbättra miljön på landsbygden”; c) ”att höja livskvaliteten på landsbygden och att uppmuntra en diversifiering av ekonomin”. EU föreslås utarbeta strategiska riktlinjer för landsbygdsutvecklingen i hela unionen med syfte att uppfylla målen för vart och ett av de angivna prioritetsområdena. Medlemsstaterna skall lämna in en nationell strategisk plan som utgör en ram för de landsbygdsutvecklingsprogram som därefter skall utarbetas.

1. I prioritetsområdet för att förbättra konkurrenskraften inom jord- och skogsbruket ingår åtgärder för att a) förbättra de personliga utvecklingsmöjligheterna (utbildning, startstöd, förtidspensionering, och rådgivning), b) åtgärder för att förbättra de fysiska förutsättningarna (modernisering av gårdar, att höja skogens ekonomiska värde, att höja värdet på primärproduktionen inom jord- och skogsbruket, att förbättra infrastrukturen inom jord- och skogsbruket, att återställa produktionspotential efter naturkatastrofer), c) åtgärder för att höja kvaliteten på jordbruksproduktionen och produkterna (anpassning till normer som bygger på EU:s lagstiftning, stöd till jordbrukare som deltar i kvalitetsåkringssystem för livsmedel, stöd för producentgruppers information och marknadsföring för produkter inom kvalitetssystem) d) övergångsåtgärder för de nya medlemsstaterna (stöd för gårdar som producerar för självförsörjning och som är under omstrukturering samt stöd för att bilda producentgrupper). Medfinansieringsgraden från EU inom detta prioritetsområde är maximalt 75 % i sammanhållningsområden och maximalt 50 % i övriga områden.

2 I prioritetsområdet för markförvaltning ingår åtgärder för a) ett hållbart utnyttjande av jordbruksmark (stöd för att kompensera för naturbetingade svårigheter, för jordbrukare i bergsområden och för jordbrukare i andra områden där det finns svårigheter, Natura 2000-stöd, stöd för miljövänligt jordbruk och för djurskydd samt stöd för icke-produktiva investeringar) b) ett hållbart utnyttjande av skogsmark (en första skogsplantering av jordbruksmark, ett första införande av blandat jord- och skogsbruk på jordbruksmark, en första skogsplantering av icke-jordbruksmark, Natura 2000-stöd, stöd för miljövänligt skogsbruk, återställande av produktionspotentialen i skogsbruket samt förebyggande åtgärder, stöd för icke produktiva investeringar). Medfinansieringsgraden från EU inom detta prioritetsområde är maximalt 80 % i sammanhållningsområden och maximalt 55 % i övriga områden. (För miljöstöden fastställdes nivån i samband med MTR temporärt till 60 % för att medlemsländerna lättare skulle kunna absorbera de s.k. moduleringspengarna).

3 I prioritetsområdet för diversifierad ekonomi och god livskvalitet på landsbygden ingår åtgärder för att a) diversifiera ekonomin på landsbygden (en diversifiering till annan verksamhet än jordbruk, nya och expanderande microföretag med satsningar på entreprenörskap och en allsidig ekonomi, ökad turism, skydd, uppgradering och vård av naturarvet med en hållbar ekonomisk utveckling som mål). b) åtgärder för en bättre livskvalitet på landsbygden genom (garantier för grundläggande tjänster för näringsverksamheterna och befolkningen på landsbygden, förnyelse och

utveckling i byarna samt bevarande och uppgradering av landsbygdsarvet) c) kompetensutveckling för personer som är verksamma på de områden som omfattas av prioritering 3. d) kompetens- och ledarskapsutveckling för att utarbeta och genomföra en lokal utvecklingsstrategi

Inom prioriteringsområdet ryms vidare den s.k. Leaderdimensionen vilket bygger vidare på det nuvarande Leader-initiativet. Med leaderdimensionen avses en lokal utvecklingsstrategi som innehåller bl.a; områdesbaserade program för subregionala landsbygdsområden, en ”bottom-up” metod med beslutanderätt för lokala aktionsgrupper, lokala partnerskap med deltagare från offentlig och privat sektor, innovativa arbetsformer, nya sektorsövergripande samarbetsprojekt och nätverkssamarbete mellan olika lokala partnerskap. Medfinansieringsgraden från EU inom det tredje prioriteringsområdet och för Leader är maximalt 75 % i sammanhållningsområden och maximalt 50 % i övriga områden.

En ny indelning av LFA-områden föreslås (stöd för mindre gynnade områden, kompensationsbidrag). Indelningen gäller för andra naturgivna handikapp än för bergsområden. Avgränsningen för andra naturliga handikapp är något snävare än tidigare ”signifikanta handikapp” och fokuserar tydligare på naturgivna nackdelar. Kriterier om inkomst och befolkningstäthet har tagits bort. Sveriges fördragsbundna möjlighet till stöd norr om 62:a breddgraden finns med.

När det gäller genomförandet av landsbygdspolitiken föreslås ett strategiskt angreppssätt för att uppfylla de övergripande målen. Den inledningsvis nämnda EU-strategin för landsbygds utveckling skall fastställas av ministerrådet. Varje medlemsstat skall därefter utarbeta en nationell strategi, som skall beakta gemenskapens strategiska riktlinjer. Den nationella strategin skall utgöra en ram för de program som utarbetas. Kommissionen skall delta i utarbetandet av den nationella strategin. Den nationella planen skall genomföras via landsbygdsutvecklingsprogram. Medlemsstaterna skall årligen, med start år 2008, till kommissionen rapportera framsteg i genomförandet av strategin. Fr o m år 2009 skall kommissionen lägga fram en årsrapport med en sammanfattning i fråga om genomförandet av de nationella strategiska planerna och EU:s strategiska riktlinjer.

Genom förslaget till förordning för finansiering av den gemensamma jordbrukspolitikens sker finansieringen genom en samlad fond för landsbygds utveckling. Detta innebär att dagens system med två olika finansieringskällor (jordbruksfondens garanti- och utvecklingssektion) som för flertalet av landsbygdsåtgärderna tillämpas olika beroende på om landsbygdsåtgärderna finansieras utom eller inom ramen för mål-1 programmen kommer att upphöra.

För att säkerställa konkurrensneutralitet och viss fokusering på de övergripande målsättningarna föreslås ett balanskrav för fördelning av EU-resurser mellan de olika prioriteringsområdena på programnivå. Prioritetsområde I och III minst 15% vardera, Leader skall säkerställas minst 7%, prioriteringsområde II minst 25%.

Utgiftsnivån för landsbygdspolitiken under perioden 2007-2013 föreslås uppgå till 88,75 miljarder euro (i 2004 års priser) exklusive resurser i form av s.k. moduler (överföring från jordbrukspolitikens pelare I till LBU). Minst 31,3 miljarder euro av dessa medel (i 2004 års priser) föreslås gå till konvergensområden. Resurserna föreslås fördelas mellan medlemsländerna utifrån objektiva kriterier och med beaktande av, förutom konvergensbeloppen, tidigare uppnådda resultat och särskilda situationer och behov.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

EG-förordningen ligger till grund för utarbetandet av kommande svenska miljö- och landsbygdsutvecklingsprogram och för den nationella förordningen om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder. Den senare kommer att behöva uppdateras eller ersättas av en ny förordning.

1.3 Budgetära konsekvenser

Den slutliga finansieringen och därmed omfattningen av Landsbygdsförordningen kan inte fastställas förrän förhandlingarna om EU:s nästa finansiella perspektiv är klara. Under innevarande programperiod har Sverige ett återflöde på 3,4 % av LBU resurserna för EU-15 att jämföra med en avgift på 2,8 % (2003). Under programperioden 2007 – 2013 kommer det svenska relativa återflödet dock att minska kraftigt till följd av utvidgningen vilket innebär att Sverige blir nettobetalarare också inom området miljö- och landsbygdsutveckling. Vi räknar med ett återflöde på omkring 2 % (antagande) under nästa finansiella perspektiv. Återflödet bedöms dock bli fortsatt högre inom LBU jämfört med direktstöden.

2.1 Svensk ståndpunkt

Landsbygdspolitiken diskuteras inom ramen för förhandlingarna om EU:s nästa finansiella perspektiv. I dessa förhandlingar förordar Sverige, tillsammans med fem andra medlemsländer, att ett tak fastställs för de gemensamma utgifterna under nästa budgetperiod på 1,00 % av EU:s BNI. Landsbygdsåtgärderna måste således rymmas under detta tak. En viktig utgångspunkt för Sverige i förhandlingarna är att det ska finansieras ett mervärde av att finansiera åtgärder gemensamt. Annars bör finansiering överföras till nationell nivå. Vår uppfattning är att flera delar av landsbygdsåtgärderna till stor del saknar mervärde av gemensam finansiering. Således bör finansieringen av dessa åtgärder bli föremål för en grundläggande förändring, vilket innebär en minskad budgetbörda för unionen.

Sverige ser positivt på ett ökat relativt fokus på LBU inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Insatser som kan stödjas genom förordningen skall bidra till de mål som fastställts i slutsatserna från toppmöten i Lissabon och Göteborg vilket skall leda till en ekonomiskt, ekologisk och socialt hållbar utveckling på landsbygden. Landsbygdspolitiken kan i vissa delar vara ett instrument för att underlätta strukturutveckling och framtida reformer av CAP samt att stödja en omstrukturering av jordbrukssektorn i de nya medlemsländerna. Konsekvenser av reformer av CAP bör dock företrädesvis hanteras inom ramen för den traditionella jordbrukspolitiken.

Det är nu viktigt att åstadkomma ett förenklat, tydligare och mer lättöverskådligt regelverk för EU:s landsbygdspolitik.

Införandet av strategier är bra och skall skifta fokus från detaljer kring de enskilda åtgärderna till gemensamma målsättningar för landsbygdspolitiken.

Det är dock viktigt att strategierna samordnas med dem för strukturfonderna. Det är uppfyllandet av målsättningarna som skall vara föremål för uppföljning och utvärdering. Med beaktande av förenklingsfrågan och mervärdesfrågan bör antalet åtgärder ifrågasättas. Angående förordningens struktur så förordar Sverige ett matrisupplägg med ett begränsat antal åtgärder som tillämpas horisontellt för att uppnå de tre målsättningarna och prioriteringsområdena. Uppdelningen på tre prioriteringsområden är rimlig.

Programförfarandet skall kännetecknas av nationell och regional frihet att utforma geografiskt avvägda program samtidigt som grundläggande krav på

balans mellan prioritetsområdena säkerställer konkurrensneutralitet och att de gemensamt finansierade åtgärderna bidrar till att uppfylla de inom EU fastställda målsättningarna. Sverige accepterar principen om finansiell balans mellan prioritetsområdena för att säkerställa konkurrensneutralitet och viss fokus på övergripande målsättningar. Nivåerna på de föreslagna procentsatserna kan dock diskuteras ytterligare.

Prioritetsområde I: Sverige är emot den renodling av stöd för ekonomiska förbättringar i skogssektorn som framgår av rubriksättningen till prioritetsområde I och i form av likställda möjligheter till ersättningar till skogssektorn som till jordbrukssektorn inom förädlingsstödet. EG-fördraget ger utrymme för en gemensam jordbrukspolitik, inte för en gemensam skogspolitik. Sverige stöder att förädlingsstödet begränsas till små- och microföretag. Dessa företag bedöms ha störst utvecklingspotential på landsbygden. Det bör i förslaget förtydligas att medlemsländerna får ställa nationella krav på stödmottagaren även om dessa är mer långtgående än vad som föreskrivs enligt gemenskapsrätten.

Prioritetsområde II: Sverige stöder en ökad flexibilitet när det gäller tillämpningen av miljöstöden. Öppningar för entreprenad och kontraktering kan leda till en effektivare tillämpning. Sverige stöder att kopplingar införs till de s.k. tvärvillkoren när det gäller miljö- och djurvälståndsåtgärden eftersom detta innebär ökad enhetlighet. Även för prioritetsområde II bör det i förslaget förtydligas att medlemsländerna också för andra åtgärder än miljö- och djurvälståndsåtgärder får ställa nationella krav på stödmottagaren även om dessa är mer långtgående än vad som föreskrivs enligt gemenskapsrätten.

Sverige ifrågasätter införandet av åtgärden ”agroforestry systems”. Behovet av åtgärden är inte klart motiverad. Sverige ifrågasätter vidare införande av Natura 2000-ersättning för skogsmark.

Sverige välkomnar en översyn av LFA-indelningen. Revisionsrättens rapport om LFA-stöden visar på ett behov av en ny indelning. Sverige värnar de områden som idag omfattas av LFA i Sverige och våra fördragsbundna möjligheter att lämna stöd till jordbruket norr om den 62:a breddgraden. Sveriges LFA-områden bedöms i stor utsträckning omfattas av kriterier för naturgivna handikapp. Omfattningen av LFA-stöd i bördigare områden i Kontinentaleuropa bör begränsas, vilket kan bli en följd av förslaget.

Prioritetsområde III, allmän landsbygdsutveckling och Leader: Diversifiering av landsbygdens ekonomi är viktigt för landsbygdens utveckling och tillämpad på rätt sätt kan åtgärden bidra till denna utveckling.

Sverige stöder en integrering av det nuvarande gemenskapsinitiativet Leader + inom ramen för LBU-förordningen. Sverige har en öppen hållning angående den föreslagna procentsatsen för resurser till Leader.

2004/05:FPM34

Sverige menar att historisk tilldelning och då särskilt effektiviteten i genomförandet under nuvarande programperiod skall ligga till grund för fördelning av budgetmedel. I linje med att s.k. ekonomiska och sociala kriterier föreslås tas bort vid LFA-indelningen så bör naturgivna handikapp få ökad tyngd vid fördelning av resurser. Fördelningskriterierna bör beakta glest befolkade områden, som i Norden sammanfaller med områden som löper akut risk för permanent nedläggning av jordbruksmark

Tillämpningen av en gemensam fond för landsbygdens utveckling är en förenkling jämfört med nuvarande system. Sverige stöder detta förslag. Förslaget innebär ett enhetligt administrativt och finansiellt regelverk för landsbygdens utveckling inom EU att jämföra med dagens uppdelning mellan mål-1, mål-2 och allmänna LBUområden. Likabehandling för stödmottagare säkerställs. Integreringen av gemenskapsinitiativet Leader + är en naturlig del i denna utveckling. Föreslagna minimala och maximala medfinansieringsnivåer kan vara acceptabla.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

-

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till ny förordning har sänts ut på remiss till 62 remissinstanser. 53 svar har mottagits. Sista svarsdatum var fastställt till den 16 september.

Flertalet av dem som kommenterat målen är positiva till uppdelningen i tre prioriteringsområden. Konkurrenskraftsdelen ifrågasätts av ett fåtal instanser som menar att detta inte är s.k. gröna stöd. Några vill betona hållbarhetsaspekterna tydligare. Flertalet instanser är positiva till, och ställer sig bakom principen om en EU-strategi för landsbygden. Några ifrågasätter behovet av och de administrativa kraven, rapportering, som följer av en nationell strategi. En instans menar att strategin innebär onödig toppstyrning

och minskat handlingsutrymme. Flera instanser är positiva till skrivningar om partnerskapets ökade roll och betydelse. Någon myndighet ser en ökad administrativ belastning till följd av detta. Det s.k. balanskravet får uppmärksamhet. En hel del är positiva till principen om en balans och vissa stöder de föreslagna procentsatserna. Vissa är dock oroade över att det blir mindre resurser tillgängliga för miljöinsatser och ekologisk produktion och vill se en högre procentsats där. En instans efterfrågar en högre procentsats inom konkurrenskraftsområdet. Förordningens struktur med en mängd åtgärder indelade i tre axlar anses komplicerad, ett steg tillbaks och betecknas negativt som stuprörmodell.

Prioritetsområde I: Ett stort antal remissinstanser vill behålla startstödet. Många stöder investeringsstöden inom prioritetsområde 1 samtidigt som viss kritik finns om att de är produktionsdrivande. Ett stort antal instanser vill ta bort åtgärden för förtidspensionering. Åtgärden att möta krav bör inte missgynna svenska företag som redan uppfyller gemensam lagstiftning, detta omfattar också ett ifrågasättande av den s.k. nådatiden inom investeringsstöden. Åtgärden kompetensutveckling lyfts fram som mycket betydelsefull av många instanser, särskilt för att uppnå fastställda miljömål. Många instanser ifrågasätter behovet av ökade ambitioner för konkurrenskraft på skogsområdet. Det anses vara en viktig gränsdragning mellan landsbygdsutveckling, miljö, och vanliga produktions rutiner i skogen, där det sistnämnda inte bör stödjas.

Prioritetsområde II: Många instanser är generellt positiva till ersättningar till följd av tillämpning av Natura 2000-direktiven. Stöd inom LBU för insatser till Natura 2000-områden kan dock, enligt vissa, riskera att konkurrera ut andra viktiga miljö- och investeringsinsatser. Särskilt insatserna för Natura 2000 i skogen ifrågasätts. Kompetensutveckling och rådgivning saknas av många inom prioritetsområde II. I förslaget ingår en del nya skogsåtgärder. Ett par instanser kommer med förslag på tillämpningsområden. Den övervägande delen av kommentarerna går ut på att begränsa eller ta bort dessa åtgärder. Förslag om ny LFA-indelning ses av dem som kommenterat detta som positivt. Det betonas att regelverket inte bör begränsa de möjligheter som idag finns för LFA-stöd (i Sverige). Några menar att nya LFA-kriterier bör ta sin utgångspunkt i miljöargument. Möjligheterna för nya aktörer att ta del av miljöstöden, och öppningarna för upphandling av dessa har inte kommenterats. Begreppet ekologisk produktion saknas, enligt några instanser, i förordningen.

Prioritetsområde III: Flertalet av instanserna är positiva till integrering av Leader. En del menar dock att det krävs en noggrann styrning och hantering av den här typen av insatser som i vissa fall inte är konkreta, och att utvärderingsinstrumenten anpassas för Leaders särart. De som kommenterat

den geografiska aspekten menar att hela landet bör omfattas av Leader. Några menar att landsbygdens framtid och tillväxt ligger i utvecklingen av diversifierade och alternativa grenar, snarare än inom det traditionella jordbruket.

Finansiering, kontroller m.m.: Förhållandevis få har kommenterat förslaget till fördelningskriterier. De som kommenterat budgetsituationen menar att Sverige behöver minst lika mycket resurser som i dagsläget, i annat fall ytterligare nationell finansiering. Resurser behövs för att uppnå miljökvalitetsmålen och med tanke på att politikområdet blir bredare (på EU-nivå). Förslaget om en gemensam fond för LBU stöds av dem som kommenterat frågan. Någon kommenterar att LBU riskerar att fjärma sig från strukturfondspolitiken då åtgärderna inte längre kommer att ingå i några strukturfondsprogram. Införandet av den s.k. N+2 regeln stöds av det fåtal som kommenterat frågan. Kritik framförs angående att medfinansieringsgraden för miljöstöden föreslås sänkas från 60 % (MTR) till 55 %, en nivå som nu gäller för alla åtgärder inom prioritetsområde 2.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Eftersom förordningsförslaget har budgetkonsekvenser kommer frågor om utgiftsnivåer att hanteras inom ramen för de fortsatta förhandlingarna om kommissionens förslag till nytt finansiellt perspektiv 2007-2013. Förhandlingar om mer tekniska frågor i förslaget till landsbygdsförordning väntas fortsätta i rådsarbetsgruppen för landsbygdsutveckling under våren 2005.

På nationell nivå eftersträvar regeringen en fortsatt dialog med riksdagen, med lokala och regionala företrädare samt med myndigheter och organisationer.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund enligt EG-fördraget, artikel 33 och artikel 158.

Beslut enligt EG-fördraget, artikel 37. För beslut i rådet krävs kvalificerad majoritet. EP deltar enligt förfarande med enkelt yttrande, s.k. samrådsförfarande

3.3 Fackuttryck/termer

-