



Utlåtande – Hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

Sammanfattning

I utlåtandet redovisar utskottet för riksdagen resultatet av sin granskning enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen av Europeiska kommissionens meddelande Förberedelser inför hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, KOM(2007) 722, en översyn av den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som beslutades 2003. Avsikten med hälsokontrollen är framför allt att göra systemet med samlat gårdsstöd enklare och mer enhetligt. En viktig målsättning är att frikoppla stöd som fortfarande är kopplat till produktion. Vidare kommer kvarvarande marknadsinstrument, dvs. prisstöd och utbudsstyrning, att ses över. Kommissionen vill också ta upp frågan om hur politiken ska anpassas till klimatförändringar och bioenergiutveckling m.m.

Utskottet välkomnar meddelandet, som på många punkter motsvarar de svenska förväntningarna. Målet bör vara en avreglerad, förenklad, marknadsavpassad samt miljö- och klimatsäkrad jordbrukspolitik som tillgodoser konsumenternas behov och medför minskade budgetutgifter. Den svenska ståndpunkten innebär att alla direktstöd bör frikopplas fullt ut, att gårdsstödsystemet ska förenklas och strömlinjeformas på EU-nivå, att alla kvarvarande prisstöd och produktionsbegränsningar ska avskaffas, ett ökat relativt fokus på landsbygdspolitik samt att de totala utgifterna för jordbrukspolitiken bör minska. Beslut inom ramen för hälsokontrollen bör därför jämna vägen för ytterligare jordbruksreformer och sänkta utgifter i samband med den bredare budgetöversynen. Utskottet anser i likhet med regeringen att de förslag som ska läggas fram under våren 2008 bör hålla en högre ambitionsnivå vad avser marknadsanpassning och utgiftsminskning än vad som framgår av meddelandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Meddelandets huvudsakliga innehåll	5
Förbättrad marknadsorientering	8
Utskottets granskning	12
Faktapromemoria	12
Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen	12
Regeringens skrivelse till Europeiska kommissionen i maj 2007	13
Utlåtande om grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder	13
Budgetreform för ett Europa i förändring	14
Utskottets ställningstagande	14
Inledning	14
Övergripande svenska prioriteringar	15
Förenkling av regelverket	16
Utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken m.m.	16
Modulering	17
Miljö- och hållbarhetsaspekter m.m.	17
Riskhantering	17
Fortsatt beredning	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Europeiska kommissionens meddelande om förberedelser inför hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 21 februari 2008

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Ola Sundell (m), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Bo Bernhardsson (s), Anita Brodén (fp), Ann-Kristine Johansson (s), Sofia Arkelsten (m), Jan-Olof Larsson (s), Sven Gunnar Persson (kd), Rune Wikström (m), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Aleksander Gabelic (s) och Jacob Johnson (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har den 20 december 2007 hänvisat Europeiska kommissionens meddelande Förberedelser inför hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, KOM(2007) 722, till miljö- och jordbruksutskottet för granskning enligt 10 kap. 4 § riksdagsordningen.

Europeiska 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. Översynen har till huvudsakligt syfte att se över den jordbruksreform som fastställts i rådets förordning (EG) nr 1782/2003. Jordbruksministrarna förväntas fatta beslut i rådet mot slutet av 2008.

Jordbruksministern har lämnat information i ärendet.

Regeringens faktapromemoria 2007/08:FPM50 föreligger i ärendet. Där framgår att 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.

Bakgrund

Den 26 juni 2003 träffades en politisk överenskommelse om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Beslutet om reform fattades den 29 september 2003, jämför rådets förordning (EG) nr 1782/2003. Genom reformerna 2003–2004 infördes frikopplade direktstöd genom ett system med samlat gårdsstöd i de flesta sektorer av den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare, samtidigt som landsbygdsutvecklingen stärktes (andra pelaren).

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse 2003/04:137 Genomförande av EU:s jordbrukspolitik i Sverige instämde miljö- och jordbruksutskottet i vad regeringen anförde om tillämpningen av EU:s nya jordbrukspolitik i de delar där det ankommer på det enskilda medlemslandet att ta ställning till olika alternativ som medges inom ramen för beslutet. Förslagen innebär enligt utskottet att ett frikopplat gårdsstöd enligt en s.k. blandmodell bör införas. Modellen innebär i huvudsak en regionalisering av nuvarande stöd där all åkermark inom en region erhåller samma grundstöd per hektar men där viss del av stöden inom främst animaliesektorn förblir gårdskopplade. Stödnivån till naturbetesmark föreslås vara enhetlig i hela landet. Övergångsvis bör enligt regeringen och utskottet en koppling av handjursbidragen till produktionen behållas. Ett s.k. nationellt

kuvert bör utnyttjas för vissa offensiva satsningar för främjandet av svenska kvalitetsprodukter. Nuvarande miljö- och landsbygdsprogram förstärks under resterande del av programperioden genom att medel tillförs dels genom s.k. modulerings, dels genom återföring av skatten på handelsgödsel. De ytterligare resurserna används för att gynna den grovfoderbaserade animalieproduktionen genom en förstärkning av kompensationsbidraget i mindre gynnade områden. Vidare höjs miljöersättningen för betesmarker och slätterängar och en miljöersättning till vallodling införs i övriga delar av landet. Dessutom satsas medel på stöd till investeringar inom djurvälståndsområdet och småskalig livsmedelsproduktion (jfr skr. 2003/04:137, bet. 2003/04: MJU22, rskr. 2003/04:282).

Den nya jordbrukspolitikens tillämpas fr.o.m. år 2005.

Meddelandets huvudsakliga innehåll

Den gemensamma jordbrukspolitikens

En förbättrad jordbrukspolitik

De senaste 15 åren har den gemensamma jordbrukspolitikens förändrats. EU:s jordbruk har blivit mer konkurrenskraftigt inom nyckelsektorer trots att EU:s andel av de flesta råvarumarknader har minskat. Unionen är nu den största exportören av jordbruksprodukter, främst av högvärdiga produkter. EU är även världens största importör av jordbruksprodukter och den största marknaden för utvecklingsländerna.

Producentstödet är nu i hög grad frikopplat från produktionsbesluten. EU:s stödpriser har sänkts generellt och ligger nu nära världsmarknadspri-serna. Jordbrukarna kan välja vad de vill producera utan styrning av produktrelaterat stöd.

Det framgår av Europeiska kommissionens meddelande att enighet inte kunde nås om alla delar av 2003 års reform. I det slutliga avtalet infördes därför ett antal översynsklausuler.

Hälsokontrollen

Översynsklausulerna syftar inte till någon genomgripande reform av den nuvarande politiken utan utgör en möjlighet att föreslå förändringar som, utan att de i grunden förändrar systemets struktur, anpassar och förenklar tillämpningen av systemet.

Som utgångspunkt för hälsokontrollen har kommissionen formulerat tre frågor, nämligen

- hur kan systemet med samlat gårdsstöd göras effektivare och enklare?
- hur ska marknadsstöden ändras för att vara relevanta i en alltmer globaliserad värld och i ett EU med 27 medlemsstater?

- hur kan politiken anpassas för att klara nya utmaningar, såsom klimatförändringarna, biobränslenas ökade betydelse och vattenförvaltningen, samt bestående utmaningar, såsom minskad biologisk mångfald?

Systemet med samlat gårdsstöd

Förenkling av regelverket och harmonisering av nationella stödmodeller

De nya medlemsstaterna kan använda ett förenklat system för arealersättning fram till utgången av 2010 (Bulgarien och Rumänien till utgången av 2011), medan EU-15 måste ha införlivat systemet med samlat gårdsstöd före 2007. Medlemsstaterna i EU-15 kan välja att använda en historisk modell för systemet med samlat gårdsstöd (stödrätter baserade på individuella referensbelopp), en regional modell (stödrätter baserade på regionala referensbelopp) eller en blandning av de båda modellerna.

Den individuella stödnivån baseras i båda modellerna på tidigare produktionsnivåer. Enligt kommissionen kommer det med tiden att bli svårare att rättfärdiga skillnaderna i detta stöd, särskilt när den historiska modellen används.

Som ett led i strävan att göra gårdsstödet mer enhetligt kommer medlemsstaterna genom hälsokontrollen att ges möjlighet att se över sina nationella gårdsstödsmodeller. Syftet är framför allt att inom varje medlemsstat åstadkomma en utjämning av stödbeloppen mot en mer enhetlig nivå under perioden 2009–2013. Det bör också övervägas om de medlemsstater som nu använder det förenklade systemet för enhetlig arealersättning ska få fortsätta med det fram till 2013.

Modifiering av tvärvillkoren

Systemet med tvärvillkor innebär att utbetalningarna reduceras för de jordbrukare som inte följer EU:s föreskrifter för jordbruksverksamhet. Detta system kommer enligt meddelandet att förbli en viktig del av den gemensamma jordbrukspolitik.

Europeiska kommissionen har redan föreslagit förenklingar i bestämmelserna om tvärvillkor. Därutöver kommer hälsokontrollen att behandla tvärvillkorens omfattning. De föreskrivna verksamhetskraven kan komma att begränsas genom att bestämmelser som inte är direkt relevanta för tvärvillkorens mål stryks. Vidare kan förteckningen över föreskrivna verksamhetskrav, god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden komma att ändras för att uppnå bättre måluppfyllelse med tvärvillkoren. Det pågående förfarandet för att förenkla tvärvillkoren kommer således att utökas i hälsokontrollen. Detta kan innebära att onödiga krav rensas ut men också att nya krav tillkommer, t.ex. för att förbättra vattenhushållning och motverka klimatförändringar.

Utökad frikoppling

Medlemsstaterna har möjlighet att behålla vissa former av produktionsrelaterat direktstöd (delvis kopplat stöd) där det anses nödvändigt för att säkerställa en miniminivå för produktiv verksamhet och för att skapa miljöfördelar.

Kommissionen anför att alltför många sektorer efter den senaste tidens reformer ingår i systemet med samlat gårdsstöd. Full frikoppling av stöd ger jordbrukarna ökad möjlighet att anpassa sig till marknadens efterfrågan, samtidigt som de garanteras en viss minsta inkomst. Full frikoppling innebär också att den administrativa bördan minskar.

Kommissionens målsättning är att kvarvarande kopplade stöd ska frikopplas i största möjliga utsträckning. I undantagsfall kan det finnas anledning att behålla det delvis kopplade stödet, t.ex. i regioner där produktionen generellt sett är låg men ändå av ekonomisk eller miljömässig betydelse.

Omarbetning av reglerna om det nationella kuvertet

Enligt artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 kan varje medlemsstat hålla inne högst 10 % av de medel som finns tillgängliga under det nationella taket för direktstöd. Innehållna medel, det s.k. nationella kuvertet, kan användas för att bevilja ytterligare betalning till särskilda typer av jordbruk som är viktiga för att skydda och förbättra miljön eller för att förbättra kvalitet och saluföring av jordbruksprodukter.

Det framgår av meddelandet att kommissionen önskar omarbeta artikel 69 för att utvidga det nationella kuvertets användningsområde. Det nationella kuvertet ska på så vis kunna användas för att lösa t.ex. regionala problem i samband med avveckling av mjölkkvoter.

Högsta och lägsta gräns för stöd

Sedan systemet med samlat gårdsstöd infördes har fördelningen av utbetalningarna blivit mer synliga, vilket har lett till krav på att stödet till ett fåtal stora jordbruk begränsas. Vidare blev det tydligt att ett stort antal jordbrukare tar emot så små stödbelopp att de ofta är lägre än administrationskostnaden.

Kommissionen överväger att införa såväl en högsta som en lägsta gräns för utbetalning av direktstöd. En lägsta gräns skulle kunna sättas antingen genom införande av ett tröskelbelopp för årliga utbetalningar eller genom höjning av den nuvarande minimiarealen för stödansökningar.

För de större utbetalningarna förordas en modell där stödnivån gradvis minskar när de sammanlagda utbetalningarna till en lantbrukare ökar. Som exempel anges att belopp över 100 000 euro minskas med 10 %, belopp över 200 000 euro minskas med 25 % och belopp över 300 000 euro minskas med 45 %. Samtidigt bör en viss miniminivå bibehållas även vid stora sammanlagda utbetalningar för att reglerna inte ska kringgås genom att

jordbruken delas upp. Kommissionen anför att de besparingar som görs bör stanna inom respektive medlemsstat för att användas inom ramen för de nationella kuverten.

Förbättrad marknadsorientering

Marknadsstödjande instrument under de gemensamma marknadsordningarna – Prisstöd och utbudsstyrning

Mot bakgrund av globaliseringen och EU:s utvidgning bör de marknadsstödjande instrument som fortfarande finns kvar inom vissa marknadsordningar (dvs. bidrag, intervention, prisstöd och kvotssystem) övervägas, särskilt som nuvarande marknadsprognoser på medellång sikt är gynnsamma för spannmål och mejeriprodukter. I meddelandet diskuteras hur ett effektivt interventionssystem kan skapas som kan fungera som säkerhetsnät och användas utan subventionerad försäljning.

Kommissionen kommer att studera marknaden och efter analys dra slutsatser kring behovet av att föreslå ytterligare åtgärder. Meddelandet innehåller konkreta överväganden avseende spannmålsintervention, träda, avveckling av mjölkkvoter samt reformering av vissa mindre sektorer som fiberväxter, torkat foder och stärkelsepotatis.

Spannmålsintervention

Kommissionen har mot bakgrund av den växande marknaden för biobränsle och effekterna av en ökad efterfrågan på spannmål inlett en genomgång av interventionssystemet för spannmål.

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 som skyddsnät i nödfall. För brödvete föreslås fortsatt tillämpning av nu gällande regler. Om interventionen bibehålls för enbart ett spannmål, vete av brödkvalitet, kan det fungera som säkerhetsnät samtidigt som det blir möjligt för andra spannmål att nå en naturlig prisnivå.

Borttagande av den obligatoriska trädan

Utbuds- och efterfrågesituationen för spannmål och EU:s mål om biobränsleanvändning talar för att den obligatoriska trädan kan avskaffas. För att kompensera den inverkan som avskaffandet kan tänkas ha på miljön, föreslås att landsbygdsprogrammen förstärks och att trädan ersätts med särskilt riktade åtgärder som kan anpassas till lokala förhållanden. Som exempel på sådana åtgärder nämns miljövänlig förvaltning av mark, vatten och ekosystem, t.ex. skydd av strandremsor, ekologiska korridorer och andra åtgärder kopplade till anpassning för klimatförändringar och till en politik för förnybar energi.

Avveckling av mjölkkvoter

Kommissionen konstaterar att de förutsättningar som ledde till att EU:s mjölkkvoter infördes inte längre gäller. Kvotsystemet för mjölk upphör att gälla den 31 mars 2015, och i meddelandet övervägs vilka åtgärder som bör vidtas för att säkra en övergång till en marknadsorienterad strategi för mjölk och mjölkprodukter. Om ingenting görs innan kvotsystemet löper ut 2014/2015 kommer höga kvoter att hindra de mer effektiva jordbruken från att dra fördel av nya möjligheter, samtidigt som de minst effektiva i mindre gynnade områden, särskilt bergsområden, kommer att stå inför stora svårigheter till följd av betydande prisfall när kvoterna abrupt avskaffas.

Enligt meddelandet vore en gradvis ökning av kvoterna under en övergångsperiod lämpligast för att möjliggöra en mjuklandning när systemet väl upphör. Kvotökningen kan komma att förenas med ändringar av andra styrmedel inom mjölksektorn (t.ex. lindrade bestämmelser om tilläggsavgift). Kommissionen kommer utifrån en nu pågående analys att lägga fram förslag på hur mycket kvoterna bör öka. Kommissionen kommer också att föreslå åtgärder för att mildra de mindre gynnsamma effekter som en kvot-avveckling kan få i särskilt känsliga regioner, t.ex. bergsområden.

Fiberväxter, torkat foder och potatisstärkelse

Medlemsstaterna har, som tidigare har nämnts, möjlighet att behålla vissa former av produktionsrelaterat direktstöd (delvis kopplat stöd) där det anses nödvändigt för att säkerställa en miniminivå för produktiv verksamhet och för att skapa miljöfördelar.

Kommissionen kommer att i samband med hälsokontrollen utvärdera de marknadsstödjande åtgärder som ännu finns kvar inom sektorerna för fiberväxter, torkat foder och potatisstärkelse. Åtgärder och tidsschema bör bestämmas för en övergång från resterande produktionskopplade betalningar till systemet med samlat gårdsstöd. Detta kommer sannolikt att resultera i att stöd som fortfarande är kopplade frikopplas samt att kvarvarande produktionsbegränsningar avskaffas.

Utöver frikoppling av stöd och avskaffande av produktionsbegränsningar bör övervägas om det finns skäl att behålla visst stöd, så att de fördelar som produktionen för med sig, och som inte kan garanteras på något annat sätt, kan bevaras för den lokala ekonomin.

Framtida utmaningar

Riskhantering

Förändringar av de traditionella marknadsinstrumenten och övergången till direkt producentstöd har lett till diskussioner om olika former av riskhantering. Prisrisker och produktionsrisker, t.ex. väder- eller sjukdomsrelaterade, anses vara de faktorer som huvudsakligen påverkar inkomsten.

Kommissionens egen analys tyder på att riskerna varierar i så hög grad och är förbundna med så många osäkerhetsfaktorer att en enhetslösning för hela EU inte är lämplig i detta skede, i alla fall så länge som intervention används som säkerhetsnät.

Medlemsstaterna bör uppmuntras att använda lösningar inom ramen för landsbygdspolitiken eftersom den bäst kan tillhandahålla riktade lösningar. Enligt meddelandet bör medlemsstaterna, regionerna eller producentorganisationerna själva, via åtgärder inom andra pelaren, utvärdera riskerna och bestämma hur de bör hanteras. Medlemsstaterna bör också uppmuntras att använda de verktyg som redan finns tillgängliga inom ramen för landsbygdspolitiken. Kommissionen anger att det kan bli aktuellt att använda medel som härrör från modulering till sådana åtgärder, förutsatt att WTO:s kriterier för s.k. gröna, dvs. icke-handelsstörande stöd, är uppfyllda.

Kommissionen avser att från fall till fall undersöka behovet av ytterligare åtgärder i samband med framtida ändringar av de gemensamma marknadsordningarna samt att göra en mer övergripande analys med avseende på nästa finansiella perspektiv, dvs. perioden 2013–2020.

Klimat, bioenergi, vattenförvaltning och biologisk mångfald

Enligt meddelandet finns det tre stora utmaningar för EU:s jordbruk, nämligen klimatförändringar, utvecklingen på bioenergiområdet och förvaltning av vattenresurser. Klimatförändringarna är enligt kommissionen den största utmaningen av dessa, eftersom den påverkar utvecklingen på de andra båda områdena. I grönboken om anpassningen till klimatförändringarna uppmanas EU:s jordbruk att bidra ytterligare till att mildra klimatförändringarnas effekter. I EU:s färdplan för förnybar energi fastställs bindande mål för den andel av bränsle- och energikonsumtionen som 2020 ska utgöras av biobränsle (10 %) och förnybar energi (20 %). Målen kommer troligtvis att ha stor inverkan på EU:s jordbruk.

Som redan anges i kommissionens meddelande från juni 2007 om vattenbrist och torka, ger hälsokontrollen tillfälle att undersöka hur ytterligare vattenförvaltningsfrågor kan integreras i den gemensamma jordbrukspolitiken. För EU:s jordbruk är det avgörande att det finns en hållbar vattenförvaltning.

En annan stor utmaning är att stoppa minskningen av den biologiska mångfalden, en uppgift som försvåras av klimatförändringarna och efterfrågan på vatten.

Enligt meddelandet kan en förstärkning av befintliga åtgärder inom landsbygdsprogrammet vara ett sätt att uppmuntra till insatser för att mildra klimatförändringarna, för att uppnå en bättre vattenförvaltning, öka skyddet av den biologiska mångfalden och göra det möjligt att tillhandahålla miljötjänster på området bioenergi. Vidare kan tvärvillkoren utvidgas till att omfatta krav med anknytning till klimat och vattenförvaltning. Problemen kan också åtgärdas med hjälp av miljöförbättrande forskning och

innovation, däribland utveckling av andra generationens biobränslen. Incitamenten att utveckla andra generationens biobränslen bör stärkas genom åtgärder inom landsbygdspolitiken.

Mot bakgrund av att biobränsleproduktionen i dag stimuleras av andra faktorer som höga priser och bindande mål för energianvändning bör det också utredas om det nuvarande stödprogrammet för att odla energigrödor är kostnadseffektivt.

Förstärkning av jordbrukspolitikens andra pelare

Kommissionen anser att programmet för landsbygdsutveckling är ett lämpligt instrument för att möta behovet av ökade insatser för innovation och för att hantera nya utmaningar på produktivitets- och miljöområdet, däribland andra generationens biobränslen.

För det ändamålet bör jordbrukspolitikens andra pelare förstärkas. Ett sätt att göra detta är att öka procentsatsen för obligatorisk modulering med ytterligare 2 % per år under budgetåren 2010–2013. Procentsatsen är i dag satt till 5 % per år fram till 2012. Resultatet skulle alltså bli en sammanlagd moduleringsnivå på 13 %. Kommissionen ska även utreda vad detta motsvarar för en framtida modulering i de nya medlemsstaterna.

Budgetram

Kommissionen förutsätter att inga ytterligare EU-medel kommer att göras tillgängliga för den gemensamma jordbrukspolitikens första och andra pelare under 2007–2013. Inom dessa ramar kommer utgiftstaket att sjunka i fasta priser. Det innebär att bestämmelserna om budgetdisciplin kan komma att tillämpas på jordbrukarna i EU-15 under perioden, även om omfattningen blir mindre än vad som tidigare förväntats om marknadspriserna håller sig på den nuvarande höga nivån.

Taket för utgifterna till första pelaren sjunker i 2004 års priser, samtidigt som stadigt stigande belopp krävs i direktstöd till EU-12 i enlighet med anslutningsfördragen.

Slutsatser

Under 2007 och 2008 kommer kommissionen att utveckla en strategi inför budgetöversynen 2008–2009 i enlighet med meddelandet om en budgetreform för ett EU i förändring. Hälsokontrollen utgör en del av förberedelserna inför detta, dock utan att föregripa resultatet av översynen. Den möjliggör en komplettering av reformerna från 2003 och bidrar till debatten om framtida prioriteringar på jordbruksområdet.

Kommissionen har i meddelandet gett en överblick över de anpassningar som behövs inom flera delar av den gemensamma jordbrukspolitik. Utifrån slutsatserna från den offentliga dialogen med berörda parter och den pågående konsekvensanalysen kommer kommissionen att lägga fram lämpliga förslag under våren 2008.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

Enligt Regeringskansliets faktapromemoria 2007/08:FPM50 Hälsokontroll av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken uttalas i en preliminär svensk ståndpunkt att 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 landsbygdspolitik 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 moduletrade medel ska fördelas mellan medlemsstaterna.

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.

Regeringens skrivelse till Europeiska kommissionen i maj 2007

Regeringen överlämnade i maj 2007 en skrivelse till Europeiska kommissionen som närmare definierar Sveriges uppfattning om vilka frågor som bör prioriteras inom hälsokontrollen. Sverige förespråkar en minskning av budgetutgifterna för bl.a. jordbruksstödet. I samband med den allmänna budgetöversyn som planeras ske 2008–2009 bör det på basis av principerna om subsidiaritet, proportionalitet och sund finansiell förvaltning göras en grundlig analys av jordbruksstödet omfattning och i vilken mån det ska finansieras på EU-nivå eller nationell nivå.

Ökad global efterfrågan på jordbruksprodukter och stigande världsmarknadspriser skapar enligt skrivelsen nya förutsättningar för såväl lantbrukare som industri. Såväl producenter som konsumenter drar nytta av ökad frihandel och Sverige har därför understrukit nödvändigheten av att agera offensivt inom WTO och i andra internationella sammanhang.

Parallellt med den ökade marknadsanpassningen har såväl medlemsstaterna som EU en viktig roll att fylla för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter, såsom biologisk mångfald, öppna landskap och våtmarker. Regeringen anför att regionala aspekter och klimatvillkor också bör beaktas.

I skrivelsen framförs också förslag till mer konkreta ändringar fram till 2013.

Utlåtande om grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder

Miljö- och jordbruksutskottet framhöll i samband med riksdagens beredning av kommissionens grönbok om anpassning till klimatförändringar i Europa – tänkbara EU-åtgärder, KOM (2007) 354 (jfr bet. 2007/08: MJU4) att klimatförändringarna påverkar länder och regioner på olika sätt och i olika grad. Det är huvudsakligen varje medlemsstats egen uppgift att utföra de anpassningsåtgärder som krävs i förhållande till klimatförändringarna, och därför ska subsidiaritetsprincipen beaktas inom EU. EU:s strategi för anpassning bör främst komplettera nationella, regionala och lokala insatser. Ett koordinerat EU-arbete kring klimatanpassningsfrågor kan dock motiveras med att effekter kommer att ske över gränserna och att många anpassningsåtgärder därför kräver samordning över gränserna. EU kan i detta sammanhang ha ett behov av att förfoga över gemensamma resurser.

Budgetreform för ett Europa i förändring

I yttrande den 21 februari 2008 till finansutskottet över kommissionens meddelande Budgetreform för ett Europa i förändring, SEK (2007) 1188, anför miljö- och jordbruksutskottet att kommande beslut inom ramen för den särskilda jordbruksöversynen kan och bör bidra till och hålla öppet för ytterligare reformer och utgiftsminskningar i den gemensamma jordbrukspolitiken (bet. 2007/08:MJU1y) – reformer som kan antas få stor betydelse även för den bredare budgetöversynen. I likhet med regeringen anser miljö- och jordbruksutskottet således att ytterligare reformer i budgetöversynen inte får motverkas av sådana beslut.

Den framtida budgeten bör enligt utskottet grunda sig på subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet och sund ekonomisk förvaltning. Särskilt viktigt är att ange utgiftsprioriteringar utifrån en bedömning av vad som ger störst europeiskt mervärde och effektivast resultat. Andra centrala utgångspunkter är budgetrestriktivitet och samstämmighet mellan olika politikområden. Budgetöversynen bör genomföras utifrån ett långsiktigt tidsperspektiv för att redan nu åstadkomma en budget som ligger i linje med bl.a. de ovan redovisade långsiktiga utmaningarna för EU-samarbetet. Budgeten är ett viktigt instrument för att förverkliga EU:s politiska mål och bör utnyttjas och förvaltas så effektivt som möjligt i linje med medborgarnas förväntningar samtidigt som den kan och bör anpassas för att avspegla förändrade gemensamma prioriteringar. Enligt miljö- och jordbruksutskottet bör ovanstående synpunkter beaktas när finansutskottet behandlar kommissionens meddelande om en budgetreform för ett Europa i förändring.

Utskottets ställningstagande

Inledning

I november 2007 uttalade utskottet (bet. 2007/08:MJU2) att uppfyllandet av målet att produktionen ska spegla konsumenternas efterfrågan har förbättrats som en följd av jordbruksreformen 2005. Det svenska jordbruket har givits större möjligheter att anpassa sin produktion efter marknadens efterfrågan.

Utskottet anförde att det ökade trycket på att minska kostnaderna i jordbruket sannolikt kommer att leda till att takten i strukturrationaliseringen ökar. Utvecklingen mot fler större och specialiserade jordbruksföretag kommer att fortgå och kan komma att förstärkas. I vissa fall kan företagen även förväntas komma att specialisera sig på livsmedelsförädling. För att dessa företag ska vara framgångsrika krävs att de är konkurrenskraftiga inte bara i förhållande till andra producenter inom EU utan även i förhållande till en allt effektivare produktion i länder utanför EU. Frikopplingen av jordbruksstöden ger jordbrukarna möjlighet att minska sitt beroende av stödsystemen, vilket i sig innebär att företagen stärker sin ekonomiska kon-

kurrenskraft. En utveckling mot fler företag som har andra verksamhetsgrenar än traditionellt jordbruk vid sidan om de större specialiserade företagen är en möjlig framtidsutsikt som också kan innebära en positiv utveckling för den regionala sysselsättningen och ekonomin.

Vidare redovisade utskottet att fortsatta reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken behöver genomföras, framför allt mot bakgrund av de höga budgetkostnaderna och den omfattande administrationen samt regelbördan för den enskilda producenten.

Utskottet redovisade huvuddragen av regeringens skrivelse i maj 2007 till Europeiska kommissionen om hälsokontrollen och anförde att det allmänna och långsiktiga mål som utstakas i skrivelsen är en avreglerad och marknadsorienterad jordbrukssektor utan generella stöd, där produktionen är grundad på konsumenternas efterfrågan och lever upp till reglerna för miljö, djurskydd och säkra livsmedel. Vidare konstaterade utskottet att den genomförda reformen med frikopplade stöd innebär en stor utmaning för det svenska jordbruket. För att nå framgång gäller det att vara lyhörd för konsumenternas krav och ta till vara de mervärden som konsumenten efterfrågar.

Övergripande svenska prioriteringar

Europeiska kommissionen presenterade sitt förslag till hälsokontroll av den gemensamma jordbrukspolitiken vid ett möte med Jordbruks- och fiskerådet i november 2007 och en första diskussion ägde rum. Frågan diskuterades även på Jordbruks- och fiskerådets möten i januari och februari 2008.

Utskottet anser i likhet med regeringen att den allmänna och långsiktiga målsättningen är en avreglerad och marknadsorienterad jordbrukssektor samt kraftiga minskningar av utgifterna för jordbrukspolitiken, inklusive utfasning av nuvarande direktstöd. Den handlingslinje som utstakas i kommissionens meddelande överensstämmer i stora drag med de svenska prioriteringarna. Detta gäller i synnerhet planerna på att förenkla gårdsstödsystemet. Som framhållits i den kommenterade dagordningen för Jordbruks- och fiskerådets möte i januari går dock kommissionen enligt svensk synvinkel inte tillräckligt långt vad gäller marknadsorientering, avreglering och utgiftsminskning.

I likhet med regeringen anser utskottet att allt direktstöd ska frikopplas fullt ut och att gårdsstödsystemet ska förenklas. En ökad strömlinjeformning av gårdsstödet på EU-nivå är eftersträvarvärd.

Vidare bör alla kvarvarande prisstöd och produktionsbegränsningar avskaffas. Exportsubventioner bör avskaffas snarast möjligt och senast 2013 oavsett utfallet av den s.k. Doharundan. Detta skulle ge förutsättningar för att avveckla återstående prisstöd varvid EU-priserna kan bringas ned till världsmarknadsnivå. Hälsokontrollen bör därför omfatta förslag om att upphöra med interventionsstöd, avsättningsfrämjande åtgärder och exportbidrag.

Även kvarvarande produktionsbegränsningar bör avskaffas, främst trädan och kvotsystemen för mjölk och socker. Vidare bör en plan upprättas för hur kvoterna för mjölk ska avvecklas, vilken lämpligen kan baseras på en fortsatt progressiv kvotökning med bibehållen konkurrensneutralitet mellan medlemsstaternas producenter. Det är angeläget att producenterna får information i ett så tidigt skede som möjligt, så att de ges möjlighet till framförhållning och omställning.

Förenkling av regelverket

Kommissionen har som målsättning att förenkla och strömlinjeforma regelverket. Som anförs i den kommenterade dagordningen till Jordbruks- och fiskerådets möte i januari är den obligatoriska trädan ett av de element som med säkerhet kommer att försvinna. Ett annat sätt att förenkla regelverket är att höja den lägre gränsen för utbetalning av stöd och på så vis minska den administrativa bördan. En lägre gräns skulle enligt den kommenterade dagordningen för rådets möte i januari kunna sättas antingen genom införande av ett tröskelbelopp för årliga utbetalningar eller genom en höjning av den nuvarande minimiarealen för stödansökningar.

Utskottet förordar i likhet med regeringen fortsatt regelförenkling. Rådets förordning (EG) nr 1782/2003 bör ses över i syfte att åstadkomma en förenkling av framför allt reglerna om stödrättigheter och tvärvillkor. Det är också viktigt att undvika att nya instrument införs som gör den gemensamma jordbrukspolitiken krångligare. En övre gräns för enskilda stödutbetalningar ses som ett steg i fel riktning, då den skulle kunna leda till en uppdelning av jordbruksföretag och samtidigt öka den administrativa bördan.

Utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken m.m.

Utskottet förespråkar en minskning av budgetutgifterna för bl.a. jordbruksstödet. Beslut inom ramen för hälsokontrollen bör som framhållits i den kommenterade dagordningen för Jordbruks- och fiskerådet i februari jämnas vägen för ytterligare jordbruksreformer och sänkta utgifter i samband med den bredare budgetöversynen. I samband med den allmänna budgetöversyn som planeras ske 2008–2009 bör det på basis av principerna om subsidiaritet, proportionalitet och sund finansiell förvaltning göras en grundlig analys av jordbruksstödet omfattning och i vilken mån det ska finansieras på EU-nivå eller nationell nivå.

Som redovisas i den kommenterade dagordningen till rådets möte i januari kan utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken tänkas minska som en följd av de aviserade förändringarna, t.ex. genom att åtgärder som exportbidrag och spannmålsintervention avvecklas under nuvarande finansiella perspektiv.

Modulering

Utskottet anser i likhet med regeringen att reglerna om modulering bör förenklas och förbättras. Det bör i samband härmed göras en översyn av kriterierna för fördelning av modulerade medel, där hänsyn tas inte bara till jordbruksareal utan även till landsbygdsareal och landsbygdsbefolkning. Kriterierna för fördelning av modulerade medel i dag är 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 % som anges i Europeiska kommissionens meddelande.

Som anförs i den kommenterade dagordningen till rådets möte i januari 2008 måste kommissionens planer på att höja nivån för obligatorisk modulering analyseras ytterligare, inbegripet medfinansieringsaspekten och frågan om hur modulerade medel ska fördelas mellan medlemsstaterna. Ett eventuellt beslut om att höja nivån för obligatorisk modulering skulle leda till en ökad överföring av medel från jordbrukspolitikens första pelare till dess andra pelare. I den mån dessa medel används för miljöåtgärder kan det vara ett sätt att uppnå miljöeffekter inom EU. Givet förslaget att användningen av de modulerade medlen ska medfinansieras av medlemsstaterna kan dock de totala utgifterna för den europeiska jordbrukssektorn förväntas öka. Utskottet anser att nyttan av de modulerade medlen bör klarläggas. Kommissionens planer på en höjd moduleringsnivå kan också leda till ökade utgifter för statsbudgeten under perioden 2010–2013, för det fall att den grad av nationell medfinansiering av landsbygdsprogrammet som i dag tillämpas i Sverige består.

Miljö- och hållbarhetsaspekter m.m.

Som redovisas i den kommenterade dagordningen till rådets möte i februari är miljö- och hållbarhetsaspekter, som klimat, god vattenstatus och biologisk mångfald, viktiga utmaningar inför framtiden. Frågan om och hur dessa aspekter ska hanteras kräver vidare analys. Hur och i vilken utsträckning åtgärder bör vidtas på EU-nivå måste dock enligt utskottets uppfattning analyseras noga utifrån principerna om subsidiaritet, proportionitet och sund ekonomisk förvaltning.

Riskhantering

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

Fortsatt beredning

Europeiska kommissionens meddelande har under januari månad diskuterats i ett antal rådsarbetsgrupper. Det slovenska ordförandeskapets målsättning är att rådslutsatser ska antas vid Jordbruks- och fiskerådet den 17 mars 2008. För närvarande genomför kommissionen en konsekvensanalys av de frågor som tas upp i meddelandet och kommer att presentera resultat av sin analys i mars 2008. Analysen kommer att ligga till grund för de förslag om regeländringar som kommissionen enligt inhämtade uppgifter kommer att presentera den 20 maj 2008.

Utskottet välkomnar Jordbruksdepartementets initiativ att för att underlätta diskussionerna om det fortsatta reformarbetet inom ramen för hälsokontrollen bjuda in utskottet att delta i en kontaktgrupp. Kontaktgruppen kommer att ledas av statssekreteraren vid departementet och kommer att bestå av representanter för de politiska partierna i riksdagen samt berörda tjänstemän.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet
Förberedelser inför hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jord-
brukspolitiken, KOM(2007) 722.