

2018-09-10

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar nytt lagstiftningspaket EU2020+ (COM (2018) 372-375, 382, 390 och 471-473)

(Remiss 2018-07-05 N2018-03829-RTS)

Inledning

Jordbruksverket lämnar här synpunkter i rollen som förvaltande myndighet för Havs- och fiskeriprogrammet, regional- och socialfondsprogrammet för lokalt ledd utveckling samt förvaltande myndighet och utbetalningsfunktion för landsbygdsprogrammet.

Synpunkterna avser förslaget om gemensamma bestämmelser för fonderna (CPR) och förslaget om havs- och fiskerifonden (EHFF).

Den genomgång vi gjort avser en första bedömning av förslagen. Detaljerade artikelgenomgångar har påbörjats och kommer att pågå en tid framöver, vilket innebär att det kan tillkomma ytterligare synpunkter längre fram i det arbetet.

Sammanfattning

Det finns en tydlig förenklingsambition i förslaget om gemensamma bestämmelser för fonderna. Vi tycker dock att förslaget måste gå ett steg längre för att uppnå verklig förenkling, särskilt vad det gäller lokalt ledd utveckling där förslaget också omfattar landsbygdsfonden samt förvaltnings- och kontrollsystemet.

Ur ett harmoniseringsperspektiv är det mycket olyckligt att EU-kommissionen inte har tagit ett helhetsgrepp och harmoniserat förvaltnings- och kontrollsystemen för det här fondgemensamma förslaget och den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP). Det är stor skillnad mot CAP-förslaget som inte så detaljstyrt och går längre i ambitionen att fokusera på resultat.

Vi motsätter oss förslaget i de fondgemensamma bestämmelserna om att uppföljningsdata om programmen ska rapporteras varannan månad, vilket riskerar att leda till merarbete och med stor sannolikhet innebär ökade kostnader för förvaltningsmyndigheten.

Den utvidgning med Ocean Governance som föreslås i havs- och fiskerifonden är inte en önskad utvidgning av fonden och bör finansieras av andra medel. Detta mot bakgrund av en kraftigt minskade EU-budgeten på grund av Brexit. Av samma skäl efterlyser vi motiv till den utökning av fondens tillämpningsområde

som görs genom en ökning av EU-kommissionens andel för direkt- och indirekt förvaltning. Jordbruksverket noterar även att kommissionen har en dubbelt så stor andel tekniskt stöd (TA-medel) inom ramen för direkt förvaltning jämfört med medlemsländerna inom ramen för delad förvaltning. Om inte annat kan motiveras bör andelen som avsätts för tekniskt stöd vara lika inom direkt och delad förvaltning.

Jordbruksverket anser att användningen av finansiella instrument ska vara frivilligt. Eftersom stödåtgärder utgör ett viktigt verktyg inom beredningssektorn liksom vid produktiva investeringar i vattenbruket är det olyckligt att förordningsförslaget för havs- och fiskerifonden enbart medger stöd genom finansiella instrument.

Det är problematiskt att stöden för skrotning och tillfälligt uppehåll finns med i förslaget om havs- och fiskerifonden, då vi motsätter oss alla stöd av kompensationskaraktär eller som är kapacitetshöjande. Om dessa typer av stöd ändå kommer med i programmet är det viktigt att dessa är strikt reglerade.

Förslag om gemensamma bestämmelser (CPR), COM (2018) 375 + bilaga 1-22)

Programmering

En ambition med förslaget är att harmonisera och snabba upp programprocessen. En gemensam mall för regionalfonden, socialfonden och havs- och fiskerifonden föreslås, vilket är bra. Vad det gäller ambitionen med snabbare programmerings- och ändringsprocess så finns den även i innevarande period. Jordbruksverket upplever ändå att det tar tid och är krångligt att göra programändringar.

Förenklingar införs för lokalt ledd utveckling för att underlätta tillämpningen av multifondstrategier och förenkla genomförandet. Dessa artiklar gäller även för landsbygdsfonden (EJFLU) genom en direkt koppling som görs från CAP-förslaget till CPR. Enligt förslaget så kan en "lead-fund" utses och då kan den fondens regler tillämpas. De fondspecifika bestämmelserna ska dock följas vad det gäller uppföljning och utbetalning. Förslaget kommer en bit på väg vad det gäller förenkling men Jordbruksverket tycker att det måste gå ännu längre för att uppnå verklig förenkling och få ner den administrativa kostnaden. Det skulle kunna uppnås genom att EJFLU, som har lång erfarenhet av lokalt ledd utveckling och leader, kan genomföra sådana insatser som i annat fall skulle kunna genomföras av de andra tre fonderna. Målen för EJFLU borde ändras så att man breddar vad som är möjligt att finansiera för att t ex ta hand om problematik i fiskeberoende samhällen (EHFF) eller individorienterade insatser (ESF). Jordbruksverket har framfört det som huvudalternativ i ett enkätsvar till EU-kommissionen i ett offentligt samråd om sammanhållningspolitiken.

Både när det gäller regionalfonden, socialfonden och havs- och fiskerifonden (och även landsbygdsfonden) finns behov av att kunna finansiera transnationella samarbeten. Inom havs- och fiskerifonden (och landsbygdsfonden) är detta i princip endast möjligt inom lokalt ledd utveckling. Detta behov blir tydligt när vi arbetar med näringsläckage från jordbruket via landsbygdsprogrammet eller med

fiskefrågor i Östersjön inom havs- och fiskeriprogrammet. Där har vi nationella program och åtgärder som har effekter på vårt gemensamma hav där det dessutom finns en makroregional strategi som säger att vi ska samarbeta för att nå de gemensamma målen. I dagsläget skulle man behöva göra ett Interreg-projekt om man till exempel vill arbeta med konceptet Greppa näringen tillsammans med andra länder. Jordbruksverket kan inte tydligt se om förslaget har den flexibiliteten och öppnar upp för den typen av transnationella samarbeten inom havs- och fiskerifonden (och landsbygdsfonden),

Ersättning till medlemsstaterna för tekniskt stöd (TA) förenklas och det inför schablonersättning, vilket är positivt och minskar administrationen. I CAP-förslaget finns inte den möjligheten vad vi kan se.

Uppföljning, utvärdering, information- och kommunikation

Uppföljningsdata om programmen som idag lämnas en gång per år ska enligt förslaget rapporteras varannan månad. Detta är enligt förslaget en utökning av det krav på elektroniskt datautbyte som infördes för perioden 2014-2020. Syftet är att den databas, ”open data platform”, som EU-kommissionen byggt upp ska innehålla färsk data om genomförandet. Elektroniskt datautbyte är i sig inget negativt men Jordbruksverket motsätter sig förslaget som med stor sannolikhet innebär ökade kostnader för förvaltningsmyndigheten.

Övervakningskommittén föreslås få en mer framstående roll. Vid en jämförelse med övervakningskommitténs roll och ansvar för landsbygdsfonden i CAP-strategin så finns det skillnader. Jordbruksverket anser att dessa skillnader inte är motiverade och att dessa regler bör harmoniseras i enlighet med CAP-strategin. Enligt det förslaget ska övervakningskommittén yttra sig om samma saker inom landsbygdsfonden som övervakningskommittén ska godkänna för övriga fonder. Det gäller bland annat urvalskriterier, årsrapport och utvärderingsplan.

Finansiellt stöd

Förenklade kostnadsalternativ (SCO) har under programperioden 2014 -2020 förts fram som stora förenklingar. I praktiken har det varit svårt att hittills få till dessa förenklingar på grund av höga krav. I och med den så kallade Omnibus-förordningen så har flera förbättringar gjorts som har följt med in i det här förslaget. Jordbruksverket ser positivt på de förenklingar som gjorts. Harmonisering behöver dock göras för att underlätta möjligheten till användning av förenklade kostnadsalternativ inom landsbygdsfonden, vilket vi har kommenterat i artikelgenomgångarna till CAP-förslaget.

Användningen av finansiella instrument förs fram som en nyckelkomponent i genomförandet 2021-2027. Även på det området har det gjorts förenklingar för att underlätta införande. Jordbruksverket har begränsade erfarenheter av finansiella instrument och har därför inga direkta synpunkter på de förenklingar som gjorts. Däremot har vi kommenterat användningen av finansiella instrument i EHFF (se nedan).

Förvaltning och kontroll

Ur ett harmoniseringsperspektiv är det mycket olyckligt att EU-kommissionen inte har tagit ett helhetsgrepp och harmoniserat förvaltnings- och kontrollsystemen för det här fondgemensamma förslaget och CAP.

Jordbruksverkets uppfattning är att skillnaderna i hantering, fokus och struktur nu ökar istället för att minska. Förslaget innehåller många detaljer som skulle kunna delegeras till medlemsstaterna. Vidare ligger fokus fortfarande på att i detalj följa upp regelefterlevnad och finansiella fel hos enskilda stödmottagare, istället för att fokusera på resultaten av politiken. Det är stor skillnad mot CAP-förslaget som inte så detaljstyrt och går längre i ambitionen att fokusera på resultat. För detaljerade regler om urvalsenheter och små populationer gällande insatsrevisioner förhindrar flexibilitet och professionella bedömningar.

Den del av förslaget som rör ”single audit” är bra förutom på en punkt art 74 5 (b) ”Det finns ett behov av att göra om revisionsmyndighetens arbete för säkerställa att myndigheten fungerar effektivt” som kan användas i alla möjliga olika situationer. Jordbruksverket anser att den punkten inte behövs och bör tas bort.

Förslag om Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), COM (2018) 390 + 1-5

Prioriteringar

Mot bakgrund av den kraftigt minskade EU-budgeten på grund av Brexit anser Jordbruksverket att internationell världshavsförvaltning (Ocean Governance) inte är en önskvärd utvidgning av fonden och därför bör strykas från förslaget. Även om det är en viktig del och att det i vissa sammanhang uppstått nya behov inom ramen för regionala och internationella processer anser Jordbruksverket att de delar som innebär en utvidgning av fonden bör finansieras via andra medel.

Budgetresurser inom ramen för direkt och indirekt förvaltning

Jordbruksverket har noterat att EU-kommissionens andel för direkt och indirekt förvaltning ökar från ca 10 % i nuvarande förordning till ca 13,5 % enligt förslaget. Motivet till ökad andel direkt och indirekt förvaltning är inte helt tydligt. För att upprätthålla en balanserad budgetram anser Jordbruksverket att fondens tillämpningsområde inte bör utökas jämfört med nuvarande förordning. Jordbruksverket noterar även att kommissionen har en dubbelt så stor andel tekniskt stöd (TA-medel) inom ramen för direkt förvaltning jämfört med medlemsländerna inom ramen för delad förvaltning. Förslaget är att TA-medel för direkt förvaltning ska uppgå till 1,7 % (motsvarar 12 % av direktförvaltningsmedel). Motsvarande andel för medlemsstaterna inom ramen för delad förvaltning utgör 6 %. Om inte annat kan motiveras bör andelen som avsätts för tekniskt stöd vara lika inom direkt och delad förvaltning.

Stöd inom ramen för delad förvaltning

Givet förslaget flexibla genomföranderam ser Jordbruksverket generellt positivt på den förteckning över icke stödberättigade åtgärder som upprättats. Särskilda villkor och restriktioner för vissa områden är direkt nödvändigt för att inte motverka förordningens angivna syften och mål. Av samma anledning bör åtgärder som är kapacitetsdrivande och åtgärder som har karaktär av kompensation utgå ur fonden. Av den anledningen anser Jordbruksverket att nuvarande stödformer som bland annat omfattar permanent upphörande och exceptionellt upphörande är mycket problematiska. Utvärdering av nationella program för definitivt upphörande har visat att programmen resulterade i reducerade kapacitet inom utpekade segmentet men att flera stödmottagare istället återinvesterade i nya fartyg inom andra segment. Flertalet stödmottagare var fortsatt aktiva inom sektorn även efter programmet. Även åtgärd i form av exceptionellt upphörande/ tillfälligt stillaliggande har visat sig svårt att motivera då åtgärden riskerar att upprätthålla en överkapacitet genom flottkapacitet som egentligen inte längre behövs. Om dessa typer av åtgärder ändå kommer vara stödberättigade bör de omfattas av strikta stöd villkor. Jordbruksverket noterar att förslaget innehåller utökade villkor för aktuella åtgärder men anser inte att det är tillräckligt för att försäkra sig om att stödet bidrar till åtgärdernas syfte i linje med den gemensamma fiskeripolitiken.

Vattenbruk och beredning – användning av finansiella instrument

Vattenbruket bidrar till att trygga livsmedelsförsörjning och att uppmuntra konsumtion av protein från fiskeriprodukter som producerats i unionen enligt höga kvalitetsstandarder till rimliga priser beskrivs som en utmaning. Nationellt lyfts vattenbruket som en viktig sektor att satsa på inom bland annat livsmedelsstrategin. Jordbruksverket ser därför mycket positivt på att havs- och fiskerifonden fortsatt avser att stödja främjande och hållbar utveckling av vattenbruket. Jordbruksverket konstaterar samtidigt att utveckling av vattenbruket genom exempelvis landbaserade odlingar och innovationsprojekt är mycket kostsamma. Att starta upp eller utveckla verksamheten tar ofta tid och innebär inte sällan stora risker. Ofta krävs långsiktiga investeringar som förväntas genererar avkastning och lönsamhet först på lång sikt. Desamma gäller för beredningsindustrin som utgör ett viktigt led i att tillgängliggöra fiskeri- och vattenbruksprodukter av god kvalitet.

Eftersom stödåtgärder utgör ett viktigt verktyg för att utveckla nämnda sektorer är det olyckligt att förordningsförslaget enbart medger stöd genom finansiella instrument inom beredningssektorn liksom vid produktiva investeringar i vattenbruket. Jordbruksverket anser att användningen av finansiella instrument ska vara frivilligt.

I detta ärende har generaldirektören Christina Nordin beslutat. Kerstin Jansohn har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjuristen Ida Lindblad Hammar, Håkan Henrikson, Niclas Purfürst, Andreas Mattisson och Eva-Marie Järneteg deltagit.

Christina Nordin

Kerstin Jansohn