

Jordbruksdepartementet

Skogs- och lantbruksenheten
Helena Vängby
08-405 18 95

Jordbruks- och fiskerådets möte den 21-22 januari 2008

Dagordningspunkt 5

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

Dokument: 15351/07 AGRI 381; KOM(2007) 722

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden den 23 november 2007.

Bakgrund

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 är tänkt att ligga till grund för en konsekvensanalys som i sin tur ska leda fram till förslag om regeländringar i maj 2008.

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.

Rättslig grund och beslutsförfarande

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. Den grundläggande ståndpunkten är att alla direktstöd ska frikopplas fullt ut, att gårdsstödsystemet ska förenklas och strömlinjeformas, att alla kvarvarande prisstöd och produktionsbegränsningar ska avskaffas samt att de totala utgifterna för jordbrukspolitiken måste minska. Den allmänna och långsiktiga målsättningen är en avreglerad och marknadsorienterad jordbrukssektor samt kraftiga minskningar av utgifterna för jordbrukspolitiken. 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.

Den handlingslinje som utstakas i kommissionens meddelande överensstämmer i stora drag med de svenska prioriteringarna. Detta gäller i synnerhet planerna på att förenkla gårdsstödsystemet. Enligt svensk synvinkel går dock kommissionen inte tillräckligt långt vad gäller marknadsorientering, avreglering och utgiftsminskning.

Den svenska 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 hur dessa aspekter ska hanteras kräver dock 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.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet har ännu inte antagit någon officiell ståndpunkt.

Förslaget

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 och liksom bestående utmaningar som skydd av biologisk mångfald?

Det framgår av meddelandet att kommissionen överväger följande handlingslinje:

Systemet med samlat gårdsstöd

Förenkling av regelverket och harmonisering av nationella stödmodeller

Kommissionens har som målsättning är att förenkla och strömlinjeforma regelverket, utan att för den skull ändra dess grundläggande struktur. 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.

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 stödbeloppet mot en mer enhetlig nivå. Kommissionen uppger sig dock inte ha några planer på att i nuvarande skede införa en enhetlig stödmodell för hela EU.

Utökad frikoppling

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

Övre och lägre gräns för stödnivåer

Kommissionen överväger att införa såväl en övre som en lägre gräns för utbetalningen av direktstöd. Syftet med detta är dels att bemöta kritiken mot de mycket höga stödbelopp som utbetalas till ett fåtal enskilda, dels att lösa problemet med det stora antal stödmottagare som idag erhåller stödbelopp som är så små att de ofta inte ens motsvarar den administrativa kostnaden för att betala ut dem.

En lägre gräns skulle kunna sättas antingen genom införande ett tröskelbelopp för årliga utbetalningar eller genom en höjning av den nuvarande minimiarealen för stödansökningar.

En övre gräns skulle enligt kommissionen kunna tillämpas genom att stödnivån sänks gradvis ju högre det totala stödbeloppet är (t.ex. belopp över 100 000 EUR minskas med 10%, belopp över 200 000 minskas med 25% och belopp över 300 000 minskas med 45%). Kommissionen överväger också att låta besparingarna stanna i den medlemsstat där minskningen skett för att användas inom ramen för de s.k. nationella kuverten.

Förenkling och uppdatering av tvärvillkoren

Det redan pågående förfarandet för att förenkla tvärvillkoren ska enligt kommissionen 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.

Omarbetning av reglerna om det nationella kuvertet

Enligt artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003 kan varje medlemsstat hålla inne 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. Kuvertet ska på så vis kunna användas för att lösa t.ex. regionala problem i samband med avveckling av mjölkkvoter.

Marknadsstödjande instrument under de gemensamma marknadsordningarna - Prisstöd och utbudstyrning

Den aktuella utvecklingen på marknaden, med stigande priser och ökad efterfrågan på jordbruksprodukter, ger förbättrade förutsättningar för att göra sig av med en stor del av de marknadsstödjande instrument som fortfarande finns kvar inom vissa marknadsordningar (dvs. exportbidrag, intervention, prisstöd och kvotsystem). Kommissionen anlägger dock en försiktig ton i sitt meddelande och säger sig först vilja analysera hur den nuvarande marknadssituationen kan komma att utvecklas på såväl kortare som längre sikt, för att sedan lägga fram förslag på grundval av analysresultatet. Meddelandet innehåller dock något mer konkreta angivelser med avseende på spannmålsintervention, kravet på träda,

avveckling av mjölkkvoter samt reformering av vissa mindre sektorer som fiberväxter, torkat foder och stärkelsepotatis.

Spannmålsintervention

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 skyddsnet i nödfall. För brödvete föreslås fortsatt tillämpning av nu gällande regler.

Borttagande av den obligatoriska trädan

Den obligatoriska trädan lär med all sannolikhet avskaffas. För att lindra den eventuella inverkan som dess avskaffande kan tänkas ha på miljön, vill kommissionen förstärka landsbygdsprogrammen och ersätta trädan med särskilt riktade åtgärder som kan anpassas till lokala förhållanden.

Avveckling av mjölkkvoter

Kvotssystemet för mjölk upphör att gälla den 31 mars 2015 och kommissionen har inga planer på en förlängning, utan söker istället 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.

Fiberväxter, torkat foder och potatisstärkelse

Kommissionen kommer att i samband med hälsokontrollen utvärdera de marknadsstödande åtgärder som ännu finns kvar inom sektorerna för fiberväxter, torkat foder och potatisstärkelse. Detta kommer sannolikt att resultera i att stöd som fortfarande är kopplade frikopplas samt att kvarvarande produktionsbegränsningar avskaffas.

Framtida utmaningar

Klimat, bioenergi, vattenförvaltning och biologisk mångfald.

I meddelandet utpekade tre centrala områden där jordbruket ställs inför nya utmaningar, nämligen klimatförändringar, utvecklingen på bioenergiområdet och förvaltning av vattenresurser. Därtill kommer behovet av ytterligare insatser för att bevara den biologiska mångfalden.

Som möjliga tillvägagångssätt för att angripa problemen föreslås att man förstärker befintliga åtgärder inom ramen för landsbygdsprogrammen, utvidgar tvärvillkoren till att omfatta krav med anknytning till klimat och vattenförvaltning samt satsar på miljöförbättrande forskning och innovation, däribland utveckling 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.

Riskhantering

Beträffande frågan om hantering av pris- och produktionsrisk i jordbruket, uppger kommissionen att den inte har för avsikt att föreslå några horisontella riskhanteringsåtgärder. Prisrisk 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 landsbygdspolitiken. Kommissionen anger härvid att det kan bli aktuellt att öronmärka medel som härrör från modulering till sådana åtgärder, förutsatt att WTO:s kriterier för ”gröna”, dvs. icke-handelsstörande stöd, är uppfyllda.

Kommissionen säger sig slutligen ha för avsikt 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).

Förstärkning av jordbrukspolitikens andra pelare

Kommissionen anser att programmen för landsbygdsutveckling är ett lämpligt instrument för att hantera nya utmaningar relaterade till klimat och miljö samt att man för det ändamålet måste förstärka jordbrukspolitikens andra pelare.

Kommissionen ämnar därför föreslå att procentsatsen för obligatorisk modulering utökas med ytterligare 2 % per år under budgetåren 2010 – 2013. Procentsatsen för modulering är idag satt till 5% per år fram till 2012. Resultatet skulle alltså bli en sammanlagd moduleringsnivå på 13%. Kommissionen ska även undersöka vad detta innebär för en framtida modulering i de nya medlemsstaterna.

Gällande svenska regler och förslagens effekter 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.

Ekonomiska 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 jordbrukspolitikens 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 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 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 nettosition. Denna nettoförlust ökar om nivån för modulering höjs till 13 %.

Övrigt

Fackuttryck

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.

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. 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.

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.

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.

Tvärvillkor: 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.