

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken: framtidsutsikterna för en anpassning av landsbygdsutvecklingspolitiken (Uppföljning av Salzburg-konferensen)"

(2004/C 302/13)

Den 29 januari 2004 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett initiativytrande om: "Andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken: framtidsutsikterna för en anpassning av landsbygdsutvecklingspolitiken (Uppföljning av Salzburg-konferensen)".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö hade svarat för kommitténs beredning av ärendet.

I ett brev daterat den 3 maj 2003 till EESK från Silva Rodriguez, GD Jordbruk, meddelar kommissionen att den önskar ta del av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ståndpunkt i denna fråga så snart som möjligt. Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Gilbert Bros till huvudföredragande vid sin 410:e plenarsession den 30 juni–1 juli 2004 (sammanträdet den 30 juni 2004) och antog följande yttrande med 127 röster för och 9 nedlagda röster:

1. Inledning

1.1 Kommissionen anordnade i november 2003 i Salzburg en konferens om den gemensamma landsbygdsutvecklingspolitikens framtid inför EU:s utvidgning. I likhet med konferensen i Cork, som också förespråkade "en levande landsbygd⁽¹⁾", gav konferensen möjlighet

- att förena de inblandade huvudaktörerna i utarbetandet och inrättandet av landsbygdsutvecklingspolitiken,
- att i form av en förklaring föreslå vilka politiska huvudinriktningar landsbygdsutvecklingens aktörer bör ha,
- att fastställa riktlinjerna för en "landsbygdsfond" före diskussionen om budgetplanen för åren 2007–2013.

Det är anledningen till att kommittén föreslår att diskussionen om en anpassning av landsbygdsutvecklingspolitiken för åren 2007–2013 skall grunda sig på slutsatserna av denna konferens.

1.2 Med tanke på att EU:s utvidgning innebär flera typer av landsbygdsområden men framför allt att de sociala frågorna och sysselsättningen har en sådan betydelse i de nya medlemsstaterna, anser kommittén att det är viktigt att definiera samstämmigheten och kopplingen mellan regionalpolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare.

1.3 Kommissionen har publicerat två dokument som behandlar budgetplanen för den kommande programperioden⁽²⁾ och den tredje rapporten om sammanhållningen⁽³⁾. Av dessa dokument framgår att regionalpolitiken till fullo integrerar Lissabonstrategin till förmån för en konkurrenskraftig

och kunskapsbaserad ekonomi. Den framtida landsbygdsutvecklingspolitiken återfinns under rubriken "Hållbar förvaltning och skydd av natur- och miljöresurser" som hänvisar till strategin för hållbar utveckling. Denna rubrik innehåller även den första pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken samt gemenskapens miljöskyddsprogram.

1.4 Slutsatserna från toppmötet i Göteborg den 15–16 juni 2001⁽⁴⁾ gjorde det möjligt att anta en europeisk strategi för att främja hållbar utveckling. I denna strategi preciseras att den gemensamma jordbrukspolitiken "... bland annat bör ha som mål att bidra till att hållbar utveckling åstadkoms genom att lägga ytterligare tonvikt vid att främja hälsosamma produkter av god kvalitet, tillverkningsmetoder som är hållbara ur miljösynpunkt...⁽⁵⁾"

1.5 Slutsatserna från rådet (jordbruk och fiske) i Luxemburg i juni 2003 bekräftar en förstärkning av den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare i syfte att "främja miljön och djurens välbefinnande samt för att hjälpa jordbrukarna att anpassa sig till de europeiska produktionsbestämmelser som träder i kraft år 2005⁽⁶⁾". Det är anledningen till att detta initiativytrande bör analysera och fördjupa debatten inom de tre handlingsområden som togs upp i Salzburg, nämligen ett konkurrenskraftigt jordbruk, miljöskydd samt bidrag till den ekonomiska och sociala sammanhållningen på landsbygden.

1.6 De parter som berörs av landsbygdsutvecklingen underströk också i slutdeklarationen från Salzburg att det är både nödvändigt och brådskande att påtagligt förenkla gemenskapens politik för landsbygdsutveckling. Med denna förenkling bör man samtidigt ge ökat ansvar åt programpartnerskapen när det gäller att formulera och genomföra helhetsstrategierna.

⁽¹⁾ Europeisk konferens om landsbygdsutveckling, Cork (Irland), den 7–9 november 1996, se:

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ KOM(2004) 101.

⁽³⁾ KOM(2004) 107.

⁽⁴⁾ Europeiska rådet i Göteborg den 13–16 juni 2001, se

http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_sv.htm.

⁽⁵⁾ Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Göteborg, 15–16 juni 2004, punkt 31. Dokument nr 200/1/01.

⁽⁶⁾ Rådets (jordbruk och fiske) 2516:e sammanträde i Luxemburg den 11, 12, 17, 18, 19, 25 och 26 juni 2003; 10272/03 (Press 164), s. 7, punkt 3.

1.7 Kommittén erbjuder sig därför att inom ramen för detta initiativyttrande undersöka överensstämmelsen mellan framtidens regionalpolitik och framtidens landsbygdsutvecklingspolitik, för att begränsa "gråzonerna", fördjupa förslaget om de tre framtida axlar som skall utgöra politiken för landsbygdsutveckling samt att uppmärksamma hur förvaltningen kan förenklas.

A. REGIONALUTVECKLINGSPOLITIKEN OCH LANDSBYGDS-UTVECKLINGSPOLITIKEN KOMPLETTERAR VARANDRA

2. Regionalpolitiken: från principen om ekonomisk och social sammanhållning till principen om territoriell solidaritet

2.1 Antagandet av Enhetsakten 1986 påskyndade integrationsprocessen för medlemsstaternas ekonomier. Spännvidden av utvecklingsnivån inom Europeiska unionens olika regioner samt deras konkurrenssituation har emellertid gett förutsättningarna för en verklig sammanhållningspolitik som bör kompensera inre marknadens begränsningar för länderna i Sydeuropa och andra mindre gynnade regioner. Därefter institutionaliserade Maastrichtfördraget om Europeiska unionen som trädde i kraft 1993 den ekonomiska och sociala sammanhållningspolitiken.

2.2 Parallellt med detta har utvecklingen av unionens handelsförbindelser och det successiva öppnandet av den inre marknaden ökat konkurrensen mellan olika europeiska regioner fastän de inte alla besitter samma förutsättningar. Under 1990-talet hade därför strukturpolitiken som huvudsakliga mål

— att minska utvecklingsklyftorna genom stöd för skapandet av arbetstillfällen i de mindre gynnade regionerna,

— att kompensera de regioner som inte åtnjuter samma fördelar och som inte har tillträde till världsmarknaden,

— att stödja faktorer som kan skapa välstånd i de mindre gynnade områdena.

2.3 Den reform som beslutades 1999 (Agenda 2000) och utgör en fortsättning på den redan existerande strukturpolitiken syftar till

— att betona vikten av finansiella överföringar från "bättre gynnade" regioner till regioner som släpar efter i tillväxt (minskning av antalet mål och 75 % av medlen avsatta för mål 1),

— att utveckla de ekonomiska förbindelserna mellan dessa regioner (Interreg III),

— att stödja integrationen inom den inre marknaden med hjälp av Sammanhållningsfonden för regioner som släpar efter i utvecklingen.

2.4 Förklaringen från medlemsstaternas ministrar med ansvar för den fysiska planeringen (Potsdam, 10–11 maj 1999⁽¹⁾) och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Göteborg (juni 2001) om definitionen av en europeisk strategi till förmån för hållbar utveckling understryker nödvändigheten av geografisk sammanhållning för att uppnå en balanserad och hållbar utveckling inom Europeiska unionen. Denna utveckling har ytterst lett till att konventet i artikel 3 i utkastet till konstitution för Europa föreslog att man fastställer territoriell sammanhållning som ett av unionens mål⁽²⁾.

2.5 Dessutom anger förordning nr 1260/99⁽³⁾, som tar upp allmänna bestämmelser om strukturfonderna, att utvecklingen av den inneboende potentialen i landsbygdsområdena förblir ett av utvecklingens och strukturanpassningens prioriterade mål i regioner som släpar efter i utveckling.

2.6 Med hänsyn till utvecklingen av de principer som styr strukturpolitiken, nämligen stöd till den ekonomiska tillväxten och hållbar utveckling, uppmanar kommittén kommissionen och rådet att inom ramen för den geografiska sammanhållningen betona att landsbygdsutvecklingspolitiken bör fortsätta att utgöra ett av de viktigaste målen inom regionalpolitiken. Således bör problematiken kring skapandet av arbetstillfällen, vidareutbildning och tillgång till ny informationsteknologi på landsbygden till fullo angripas inom detta politikområde.

3. Landsbygdsutvecklingspolitiken: från det gröna EU till Luxemburgkompromissen

3.1 De förändringar som skett inom jordbruket sedan nästan 50 år är betydande. Under årens lopp har de format utvecklingen av den gemensamma jordbruksstrukturpolitiken. Från 1962 till 1972 begränsades gemenskapens inblandning till att gälla samordningen av marknadsförvaltningsåtgärder eftersom dessa höll på att skapas. Från 1972 till 1985 växte ytterligare två former av stödåtgärder fram: dels övergripande åtgärder tillämpliga i samtliga medlemsstater (yrkesutbildning, förtidspension osv.), dels regionala åtgärder som syftar till att minska strukturella naturliga handikapp samt att främja jordbruket som helhet.

⁽¹⁾ Potsdam, maj 1999;

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_sv.htm.

⁽²⁾ Artikel 3: Unionens mål: "3. Unionen [...] skall främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna".
http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_sv.htm#Article3.

⁽³⁾ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna; EGT L 161, 26.6.1999, s. 1–42.

3.2 Från 1985 till 1999 bidrog sökandet efter jämvikt mellan å ena sidan en nödvändig ökning av det europeiska jordbrukets konkurrenskraft och å andra sidan en anpassning av produktionspotentialen till marknadens behov, samt miljöskydd och utvecklingen i eftersatta områden, till att jordbruksstrukturpolitiken blev jordbruksdelen i regionalpolitikens nya strategi. På detta sätt upprättar strukturpolitiken, utöver övergripande stödåtgärder, åtgärder för bibehållandet av landsbygden, för miljöskydd samt för utveckling av infrastrukturen på landsbygden, inom turismen och för jordbruksverksamheten.

3.3 Med utgångspunkt från konferensen i Cork har man genom "Agenda 2000" upprättat en integrerad landsbygdsutvecklingspolitik med hjälp av två rättsliga instrument (EUGFJ: Utveckling och Garanti). Dessa strävar mot större överensstämmelse mellan landsbygdsutvecklingspolitiken (GJP:s andra pelare) och pris- och marknadspolitikerna (GJP:s första pelare) samt mot att främja diversifieringen av landsbygdsökonomi.

3.4 Dessutom introducerades ett frivilligt system för modererat direktstöd. Detta system gör det för det första ekonomiskt möjligt med miljöåtgärder för jordbruket, åtgärder vad gäller förtidspension, beskogning eller sådana riktade till (av naturskäl) missgynnade regioner genom kompensation för institutionella prissänkningar som beslutats i de gemensamma marknadsordningarna för jordbruksprodukter.

3.5 Förordning nr 1257/99⁽¹⁾ om stöd till landsbygdsutvecklingen genom EUGFJ vilar på följande förutsättningar:

- Marknadspolitikerna måste åtföljas av och kompletteras med åtgärder för landsbygdsutvecklingen.
- De tre stödåtgärder som instiftades genom reformen av GJP år 1992 bör komplettera systemet till förmån för mindre gynnade regioner (begränsningar som följer av deras speciella naturförhållanden) och regioner med miljöbegränsningar.
- Andra åtgärder beträffande landsbygdsutvecklingen kan ingå i programmen för integrerad utveckling till förmån för regionerna under mål 1 och 2.

3.6 De 22 åtgärderna, som medlemsstaterna kan inkludera i sin planering för landsbygdsutvecklingen, är fördelade enligt följande i planeringen för åren 2000–2006⁽²⁾: 39,2 % för att höja konkurrenskraften och anpassa jordbruket; 35 % för eftersatta områden och miljöåtgärder inom jordbruket samt 25,8 % för anpassning och utveckling av landsbygdsområdena.

3.7 Reformen av GJP som antogs i juni 2003 har förstärkt en av landsbygdsutvecklingspolitikens uppgifter, nämligen uppföljningen av jordbrukets anpassning till samhällets krav. Området för åtgärderna utvidgades till främjande av produkt-

valitet, förbättrad produktionsstandard (miljö, djurens välbefinnande), genomförandet av Natura 2000 och förstärkta åtgärder för främjande av unga jordbrukares etablering.

3.8 Därutöver är moduleringsystemet numera obligatoriskt på europeisk nivå. Det borde motsvara en ekonomisk överföring på nära 1,2 miljarder euro för ett helt år från marknadspolitiken till landsbygdsutvecklingspolitiken.

3.9 Med hänsyn till denna utveckling understryker kommittén att GJP:s andra pelare även fortsättningsvis bör ha som första mål att följa upp jordbrukets anpassning till de strukturella förändringar som är direkt förknippade med medborgarnas förväntningar.

3.10 Kommissionens meddelande om budgetplanen för perioden 2007–2013 lägger fram en stabil och relativt låg budget. Posten för EU:s egna medel ligger kvar på en nivå av 1,24 % av BNP. Kommittén stöder kommissionens förslag och framhåller att en minskning av gemenskapens resurser skulle ge en dålig signal i detta skede när Europeiska unionens utvidgning håller på att genomföras.

3.11. Detta konstaterande gäller även landsbygdsutvecklingspolitiken. Den enda ytterliga resurs som faktiskt skulle behövas för denna politik är en tillämpning av moduleringsystemet, vilket leder till att man enbart kan utföra en finansiell överföring mellan GJP:s första och andra pelare. Det är anledningen till att kommittén starkt anmodar rådet och Europaparlamentet att se till att anslå erforderliga ekonomiska resurser till denna politik eftersom man annars riskerar att den blir substanslös.

3.12 Slutligen kommer den framtida landsbygdsutvecklingspolitiken att genomföras av en ny kommission bestående av 25 kommissionärer. En förvaltning av GJP:s två pelare av särskilda kommissionärer skulle innebära en faktisk risk att man förlorar överensstämmelsen mellan de två politikområdena. Kommittén motsätter sig alla försök till att upprätta särskilda generaldirektorat samt att utse olika kommissionärer för å ena sidan jordbruksfrågor och å andra sidan landsbygdsutvecklingsfrågor.

4. Jordbrukets mångfunktionella roll inom landsbygdsutvecklingspolitiken

4.1 Kommittén har redan i sina tidigare yttranden⁽³⁾ erinrat om att jordbruksmarknaderna är naturligt instabila och i hög grad beroende av prisvariationer. Det är anledningen till att ett system för att reglera utbudet och marknaden är absolut nödvändigt för att jordbruksföretagen skall kunna uppfylla de krav som ställs på en hållbar jordbruksproduktion. Kommittén betonar att man genom att bibehålla en politik till förmån för en reglering av marknaden för jordbruksprodukter bidrar till en lyckad landsbygdsutvecklingspolitik.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar (EGT L 160, 26.6.1999, s. 80–102).

⁽²⁾ Faktabladet "le développement rural dans l'Union européenne", s. 9, Publikationsbyrå 2003.

⁽³⁾ "En politik som främjar den europeiska jordbruksmodellen", CES 953/99, EGT C 368, 20.12.1999, s. 76–86.

"Framtiden för den gemensamma jordbrukspolitiken", CES 362/2002, EGT C 125, 27.5.2002, s. 87–99.

4.2 Man avskaffade för övrigt kopplingen mellan själva produktionen och det offentliga stödet till jordbruket genom den senaste GJP-reformen den 26 juni 2003. Denna utveckling ökar nödvändigheten av att se jordbruket ur ett perspektiv av ekonomisk utveckling för att bättre kunna tillgodose nya krav såsom biologisk mångfald, underhåll av unika landskap eller skapande av arbetstillfällen i denna sektor. Kommittén vill därför erinra om att jordbruksproduktionen i första hand bidrar till uppkomsten av en levande landsbygd eftersom den gör det möjligt att etablera ett direkt samband mellan mänsklig verksamhet och territoriet.

4.2.1. Några av aspekterna av jordbrukets mångfunktiona- litet, till förmån för landsbygdsutvecklingen, är den regionala/ lokala förankringen av produktionssystemen, metoderna för att ge jordbruksprodukterna mervärde, särskilt genom utveckling av skyddade ursprungsbeteckningar (SUB) och skyddade geografiska beteckningar (SGB) samt direktförsäljning.

4.3 Inom den utvidgade unionen med 25 medlemsstater kommer jordbruket att representera över 13 miljoner direktan- ställningar och över 5 miljoner anställningar med indirekt koppling till jordbrukssektorn. Dessa arbetstillfällen är till sin natur starkt geografiskt betingade. Och utvecklingen inom gemenskapshandeln mot att bearbetade livsmedel från jord- bruket intar en mer och mer framträdande plats stärker bandet mellan jordbrukssektorn och livsmedelssektorn. Jordbrukets bevarande och spridning på landsbygden blir därför en prioritet eftersom man annars riskerar att begränsa landsbygdsområ- denas integration i den regionala ekonomin.

4.4 Jordbruksverksamheten kommer att sträcka sig över 45 % av Europas territorium, dvs. 190 miljoner hektar (EU med 27 medlemsstater). År 2001 utgjordes över 10 % av den nyttjade jordbruksarealen av miljöåtgärdsprogram. 15 % av de regioner som klassificerats under direktivet om miljö- och fågel- skydd är jordbruksmark och 38 % av jordbruksmarken inom de femton EU-länderna har definierats som nitratkänsligt område. Dessa åtgärder uppfyller lokala miljökrav och/eller mål vad gäller regional planering. Det säger sig självt att jordbruks- verksamheten alltid kommer att inneha en framträdande ställ- ning inom den regionala förvaltningen.

4.5 Kommittén erinrar om att de multifunktionella aspek- terna inom jordbruksproduktionen på flera områden bidrar till bevarandet av en levande landsbygd. Kommissionen och rådet skall i ett tidigt skede påminna kommittén om varje ny inrikt- ning av landsbygdsutvecklingspolitiken.

4.6 Samtidigt som kommittén stöder slutsatserna från Salz- burg-konferensen om en diversifiering av landsbygdsekonomin, påpekar man att det är på sin plats att undvika de problem som en återurbanisering av landsbygden skulle innebära,

dvs. att tillämpa samma åtgärder för utvecklingen i landsbygds- områdena som i städerna. Med hänsyn till detta håller kommittén just nu på att utarbeta ett initiativyttrande om jord- bruk i närheten av stadsområden⁽¹⁾. Därför borde riktlinjen om en diversifiering av landsbygdspolitiken inom ramen för lands- bygdsutvecklingspolitiken koncentreras på några områden med stark koppling till jordbruket, till exempel tjänster som förbättrar jordbruksbefolkningens levnadsvillkor, utveckling av turismen på landsbygden samt stöd till mångsysslande baserat på jordbruksverksamhet.

5. Landsbygdsutvecklingspolitikens särdrag och begräns- ningar

5.1 Slutsatserna från den tredje sammanhållningsrapporten visar att de bestående skillnaderna mellan regionerna beträf- fande hållbar utveckling, produktivitet och skapande av arbets- tillfällen härrör från strukturella brister vad gäller konkurrens- kraftens huvudfaktorer. Kommittén vill betona att politiken för landsbygdsutveckling också bör genomsyras av dessa principer för att bli ett inslag i en satsning på strukturell utveckling av landsbygdsområdena.

5.2 Utvidgningen av Europeiska unionen förstärker proble- matiken med landsbygdens ekonomiska utveckling genom att det finns en så omfattande "dold arbetslöshet" i de nya medlemsstaterna. Detta gör det också ännu mer komplicerat att göra en distinktion mellan regionalpolitiken och landsbygds- utvecklingspolitiken. Kommittén föreslår att den tematik som är gemensam för regionalpolitiken och landsbygdsutvecklings- politiken redovisas utförligt inom ramen för en ny förordning om strukturfonderna, och att man begränsar det antal åtgärder som kan finansieras inom endera politikområdet, så att det blir lättare att skilja på dem.

5.3 Jordbruket kan inte göra anspråk på att ensamt svara för utvecklingen av landsbygden, men det har visat sig att denna sektor fortfarande har en oumbärlig roll för att en politik för landsbygdens utveckling över huvud taget skall lyckas. De direkta och indirekta arbetstillfallen koppling till regionen och de stora upptagningsområdena gör att det än i dag är en prioritet att jordbruket stöder landsbygdens anpassning till medborgarnas nya förväntningar. Dessutom bidrar både första och andra pelarna inom GJP till landsbygdsutvecklingens mål genom att bibehålla eller förstärka verksamheten inom jord- bruket.

5.4 Europeiska unionens utvidgning är också en stor utma- ning för GJP:s framtid. Kommittén betonar att erfarenhetsutbyte och överföring av metodik också måste ha en framträdande position i genomförandevillkoren för GJP:s andra pelare under den kommande perioden.

⁽¹⁾ "Jordbruk i stadsnära områden", utkast till yttrande CESE 1324/2003 (skall antas vid plenarsessionen i september 2004).

5.5 Det skall särskilt sägas att det ständigt är en angelägenhet för glesbygdregionerna – som öar, arktiska regioner och bergsområden, med sina permanenta naturliga handikapp – att inre marknaden genomförs fullständigt. Både regionalpolitiken och landsbygdsutvecklingspolitiken måste ta hänsyn till denna aspekt när genomförandemekanismerna fastställs, särskilt genom att föreslå en högre medfinansieringsgrad som väger in dessa begränsningar. Kommittén håller för övrigt på att utarbeta ett initiativyttrande⁽¹⁾ som specifikt behandlar modeller för att i högre grad integrera områdena med naturliga handikapp i den regionala ekonomin.

5.6 Kommittén vill slutligen betona att landsbygdsutvecklings- och regionalpolitiken inte är de enda redskap som det allmänna förfogar över för att främja en harmonisk utveckling av Europeiska unionens regioner och kommuner. Vi erinrar om att den offentliga tjänstesektorns förankring hos allmänheten ute på fältet också bidrar till målet territoriell sammanhållning.

B. MER DETALJERADE FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRADE ÅTGÄRDER

6. Åtgärder som beslutades inom ramen för Luxemburg-kompromissen den 26 juni 2003

6.1 Den GJP-reform som inleddes i juni 2003 tydliggjorde att det finns en förstärkt koppling mellan GJP:s andra pelare – med landsbygdsutvecklingen som mål – och anpassningen av första pelaren. Ett antal nya åtföljande åtgärder under första pelaren infördes, så att antalet ökade från 22 till 26.

6.1.1 Två nya åtgärder infördes för att främja livsmedelskvaliteten (frivilligt deltagande i ett nationellt program för erkända kvalitetsmärkningar samt insatser för att främja och informera om dessa produkter visavi konsumenterna). De båda övriga nya åtgärderna berör anpassning av produktionsteknik till Europa-standarder för miljö, djurens välbefinnande samt växters och djurs hälsa.

6.1.2 En rad befintliga åtgärder anpassades (att hänsyn tas till djurens välbefinnande i samband med miljöåtgärder inom jordbruket, att det offentliga stödet förstärks till unga jordbrukares etablering, att direktivet om livsmiljöer och fågelliv genomförs och att skogsinvesteringar finansieras inom ramen för skogsbruk enligt miljömässiga och sociala kriterier).

⁽¹⁾ "Hur skall regioner med permanenta naturliga och strukturella handikapp kunna integreras på ett bättre sätt?", preliminärt utkast till yttrande, R/CESE 631/2004 (skall antas vid plenarsessionen i september 2004).

6.2 När det gäller de nya medlemsstaterna antogs ett tillfälligt program för landsbygdsutveckling för perioden 2004–2006. Detta kommer att finansiera följande, förutom de fyra nya åtföljande åtgärderna: stöd till jordbrukarsammanslutningar, stöd till partiella självhushåll, tekniskt bistånd och komplettering till direktstöden under GJP:s första pelare.

7. Nya handlingslinjer i de tre axlar som fastställdes i Salzburg

7.1 Slutförandet av inre marknaden och den successiva öppningen av inre marknaden för jordbruksekonomier med naturliga komparativa fördelar eller lindrigare miljönormer leder till att den europeiska jordbruksmodellen fortfarande måste förbättra sin konkurrenskraft.

7.2 Kommittén stöder följaktligen kravet att axeln "stöd till investeringar i jordbruksföretagen" inom ramen för landsbygdsutvecklingspolitiken måste förstärkas ytterligare. Det handlar om investeringar som ger jordbruksföretagen möjligheter att ta hänsyn både till miljökrav, till förbättrade förhållanden för djuren och till bättre arbetsvillkor, och detta är desto viktigare som de bidrar till att stödja jordbruket i ett givet område.

7.3 Kommittén understryker att man bör föregripa genomförandet av åtgärden "rådgivning i jordbruksfrågor", som möjliggör stöd till anpassning till de nya produktionsstandarderna. Den kommer inte att kunna genomföras i praktiken i medlemsstaterna förrän från år 2006, men villkoren gäller redan från 2005.

7.4 Försvagningen av regleringsinstrumenten för jordbruksproduktmarknaderna, klimatutvecklingen och åtgärderna i samband med hälsovårds kriserna har sedan ett antal år visat på betydelsen av att kunna styra jordbrukens omsättningssiffror. Inom ramen för den GJP-reform som inleddes 2003 avsåg kommissionen att utarbeta en rapport där man studerar möjligheten att en procentandel av moduleringen skulle kunna utnyttjas på nationell nivå för specifika åtgärder i syfte att hantera risker, kriser och naturkatastrofer. Kommittén erinrar om att kommissionen bör överlämna denna rapport före slutet av år 2004, och inleda både nationella och gemenskapliga satsningar på utveckling av försäkringssystem för jordbruket. I förekommande fall bör bidraget från GJP:s andra pelare analyseras som ett kompletterande instrument.

7.5 Den framtida politiken för landsbygdsutveckling bör bekräfta miljöskyddet och landskapsvärden som en andra axel, där det huvudsakliga verktyget är miljöåtgärder inom jordbruket och kompensation för naturliga handikapp, med utgångspunkt i gemensamma kriterier, för att säkerställa bibehållen territoriell jämvikt.

7.6 Genom GJP-reformen infördes principen att direktstödet till jordbruket är avhängigt av att man respekterar gemenskapslagstiftningen (19 direktiv och förordningar) om miljön, folkhälsan, djur- och växthälsan och djurens välbefinnande. Kommittén betonar att denna nya aspekt av GJP:s första pelare inte får förväxlas med miljöåtgärderna inom jordbruket. Dessa är inte logiskt förbundna med lagstiftning, utan stöder frivilliga och aktiva insatser från jordbrukarnas sidan i syfte att införa produktionsmetoder inom jordbruket som utarbetats för att skydda miljön och bevara landskapet.

7.7 Kommittén vill betona att den administrativa apparaten för att genomföra miljöåtgärderna måste förenklas. Definitionen av målen för åtgärderna måste anknäta till subsidiaritetsprincipen. Vi frågar oss också om man måste bredda området för dessa åtgärder ytterligare till annan miljöproblematik, med tanke på stabiliteten i budgeten. Särskild tonvikt bör i alla händelser läggas på miljöåtgärder inom jordbruket som främjar mångfald i produktionen, med målet att bevara balansen i jordbrukssystemen.

7.7.1 Med utgångspunkt i förklaringen från Europatoppmötet i Göteborg bör miljöåtgärderna i jordbruket göras obligatoriska i samtliga nationella program.

7.7.2 Kommittén understryker att finansieringen av Natura 2000 inte får gå ut över befintliga åtgärder. Vi vill därför att kommissionen skall ange nya finansieringsmodeller för att kompensera de kostnader som uppstår vid tillämpning av direktivet om livsmiljöer och fågelliv.

7.8 Den tredje axeln i den framtida politiken för landsbygdsutveckling bör centreras kring en diversifiering av landsbygdsekonomin, kopplad till jordbruket, för att bidra till att hålla kvar befolkningen på landsbygden.

7.9. I sin tredje sammanhållningsrapport understryker kommissionen att tre åtgärdstyper – turism, hantverk och landskapsarvet – bör falla inom det område som är gemensamt för regionalpolitiken och landsbygdsutvecklingspolitiken. Kommittén anser det angeläget att man bevarar denna balans. Det är tydligen fallet att landsbygdens infrastruktur inte längre skall finansieras av strukturfonderna. Kommittén motsätter sig att ansvaret för denna typ av investeringar överförs från regionalpolitiken till landsbygdsutvecklingspolitiken.

7.10 Kommittén föreslår dessutom i anslutning till regionalpolitikens utveckling att de insatser för renovering eller förbättrat utnyttjande av landskapsarvet som inte faller under något projekt för jordbruksturism inte längre skall sortera under politiken för landsbygdsutveckling.

7.11 Slutligen föreslår kommittén att axeln "landsbygdsekonomin" skall inrymma ett antal tjänster som gör det möjligt

att förbättra landsbygdsbefolkningens livskvalitet (exempelvis ersättare för jordbrukare).

C. FÖRBÄTTRADE VILLKOR FÖR HANDLÄGGNINGEN AV LANDSBYGDSUTVECKLINGSPOLITIKEN

8. Den första aspekten av handläggningsförhållandena som bör förbättras är kontinuiteten i programplaneringen av landsbygdsutvecklingen. Kommittén stöder följaktligen kommissionens satsning på att utarbeta den nya landsbygdsutvecklingspolitiken i syfte att i möjligaste mån begränsa "latensperioden" mellan två programplaneringsperioder.

8.1. De svårigheter som uppstått i några medlemsstater i det administrativa genomförandet av landsbygdsutvecklingspolitiken visar att det kan motverka ambitionen att tydliggöra de offentliga insatserna att sätta in många finansiella instrument med olika regler. Det framsteg som det innebär att åtgärderna för landsbygdens utveckling samlas i en och samma förordning har således kunnat uppfattas som en extra förvaltningskomplikation av stödmottagarna.

8.2 Förenklingen i programplaneringen går ut på att det bara är en enda fond som handlägger de åtgärder som ingår under landsbygdsutvecklingspolitiken. Men kommittén betonar att formerna för att administrera denna enda fond måste ligga i linje med den uppläggning som gäller för strukturfonderna.

8.3 Den treaxlade strukturen för den framtida landsbygdsutvecklingspolitiken (jordbrukets konkurrenskraft, landsbygdsekonomin fysiska planering och diversifiering) bör även återfinnas i utarbetandet av nästa förordning om landsbygdsutvecklingen. Här kan man precisera principerna för stödåtgärder och de tre axlarnas målsättningar och räkna upp möjliga åtgärdstyper (investeringstöd, garanterade lån, flerårigt statsstöd med garantier för vissa specifikationer, tekniskt bistånd, finansieringsstudier osv.). Modellerna för genomförande av var och en av de åtgärder som väljs skall vara en funktion av den nationella subsidiaritetsprincipen. Kommittén understryker att handläggningen av ett enda beslut per medlemsstat, via ett strategidokument, får fördelen att man etablerar en fast gemenskapsram för programplaneringsperioden.

8.4 Dagens förfarande för att anta ändringar i åtgärderna i STAR-kommittén (styrkommittén för jordbruksstrukturåtgärder och landsbygdsutveckling) är för osmidigt. Förhandsutvärderingsförfarandet är för utdraget. Kommittén föreslår att det nya förfarande som skall införas utformas efter den modell som gäller för kontroll av statligt stöd. Det innebär att ändringar i åtgärderna kan skickas för rättslig granskning till kommissionen (efterhandsutvärdering) efter det att landsbygdsutvecklingsplanen antagits i början av programplaneringen.

8.5 Kontrollen av de operativa programmen bör vara en funktion av den nationella eller regionala/lokala subsidiaritetsprincipen, alltefter medlemsstaternas organisation. Kommissionen skulle då få ansvar för att bevaka att de genomförda åtgärderna inte på något sätt snedvrider konkurrensen, att interventionsmetoderna är rättsligt korrekta och att se till att de ligger i linje med strukturfonderna. Kommittén understryker också att kommissionen på basis av sina erfarenheter skulle kunna följa upp åtgärderna med en förmedling av erfarenheter inom ramen för det tekniska biståndet, särskilt till de nya medlemsstaterna.

8.6 Kommittén hoppas att man reducerar antalet etapper i förhandskontrollen av programmen genom att avgränsa varje beslutsnivås ansvar: kommissionen, medlemsstaterna och de regionala och lokala instanserna.

8.7 Att man väljer en enda fond för åtgärderna under politiken för landsbygdsutvecklingen tenderar också att förenkla den finansiella förvaltningen. Enligt samma logik som strukturfonderna bör denna nya fond överta dessas centrala karaktärsdrag:

- Att bygga på ett preliminärt och årligt tidsschema.
- Att genomföra ett flerårigt program.
- Att kunna utnyttja smidigare betalningsmekanismer än EUGFJ:s garantifond (åtagandekrediter – betalningskrediter).

8.8 Kontrollfrågan är också kopplad till förenklingen av den administrativa styrningen av politiken för landsbygdsutveckling. Kommittén stöder de riktlinjer som kommissionen lagt fram i den tredje sammanhållningsrapporten, särskilt den som handlar om att kontrollinsatserna måste vara proportionerliga. Under ett visst tröskelvärde skall varje medlemsstat kunna välja att tillämpa sitt nationella kontrollsystem på de berörda programmen. Kommittén betonar att dessa riktlinjer bör tillämpas på styrningen av landsbygdsutvecklingspolitiken i den mån de säkerställer samma kontrollkvalitet och därmed ett förnuftigt utnyttjande av gemenskapens stödmedel.

8.9 Den prestationsreserv som inrättades för strukturfonderna i samband med Agenda 2000 upplevs snarare med en viss frustration till följd av alla osäkerhetsmoment i det administrativa genomförandet av programmen. Det skall dessutom sägas att fördelningen av den, som funktion av ett enda kriterium på grundval av anslagsförbrukningen, skulle kunna få negativa effekter – det kan uppmuntra till ett snabbt programgenomförande, följt av strikt uppföljning av genomförandet av insatserna, vilket inte ligger i linje med dynamisk ledning av ett flerårigt program för landsbygdsutveckling. Därför betonar kommittén att principen med prestationsreserven inte bör tillämpas på den framtida politiken för landsbygdsutveckling.

8.10 Frågan om partnerskap ligger också i linje med en förenklingslogik i programgenomförandet. Med det som sker inom ramen för regionalpolitiken som förebild vill kommittén att varje medlemsstat skall sträva efter att organisera samarbetet mellan de olika förvaltningsnivåerna, men också med arbetsmarknadsparterna och företrädarna för det organiserade civila samhället, ända från idéstadiet till genomförande- och uppföljningsfaserna i programmen.

8.11 Sedan Leader inleddes 1989 har dess fokusering på att söka nya utvecklingsvägar på landsbygden bidragit till att detta kommissionsinitiativ blivit en framgång. Den pågående programfasen har också visat att erfarenhetsutbytet haft en multiplikatoreffekt genom att underlätta partnerskap mellan lokala aktionsgrupperingar i olika länder. Kommittén understryker att Leaderinitiativet även fortsättningsvis bör understödja de lokala initiativ som undersöker nya utvecklingsvägar för landsbygden, särskilt i en handlingslinje inom politiken för landsbygdsutvecklingen: Det handlar om hur man kan förut säga behoven av fortlöpande utbildningsinsatser i en viss region, hitta nya avsättningsvägar för jordbrukets produkter, utveckla samverkansvinster mellan ekonomiska aktörer inom samma region. Detta är frågor som kan bidra till att tydliggöra framtiden för landsbygdsutvecklingspolitiken. Kommittén stöder således en fortsättning av Leaderinitiativet inom ramen för utvecklingspolitiken i syfte att efterforska nyskapande lösningar för utveckling av landsbygdsområden.

Bryssel den 30 juni 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Roger BRIESCH