



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 09.03.2005
KOM(2005) 74 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om risk- och krishantering inom jordbruket

{SEC(2005) 320}

1. INLEDNING

Målet med den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) var under många år att trygga jordbruksinkomsterna genom en rad marknads- och prisstabiliserande åtgärder. Ett flertal reformer har gradvis flyttat tyngdpunkten från marknads- och prishantering till direktstöd, som från och med 2005 i stor utsträckning kommer att vara frikopplat. Nu när reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har kapat kopplingen mellan direktstöd å ena sidan och produktionstyp och -volym å andra sidan kommer jordbrukarna att lättare kunna anpassa sina beslut om produktion till de ekonomiska och agronomiska villkoren.

Det frikopplade gårdsstödet kommer även i fortsättningen att innebära ett betydande och stabilt tillskott till jordbruksinkomsterna, men med viktiga skillnader i fråga om fördelningen av stöd mellan olika sektorer av jordbruksproduktionen. Jordbrukarna kommer att kunna bli mer marknadsorienterade samtidigt som de får ett inkomststöd som är effektivare och har en tydligare inriktning.

De ekonomiska och sociala aspekterna, liksom de miljömässiga överväganden som ingår i det nya systemet med direktstöd kommer att innebära att den gemensamma jordbrukspolitiken blir mer hållbar. Det kommer emellertid också att förutsättas att jordbrukarna själva tar ansvar för att hantera de risker som tidigare omfattades av marknads- och prisstödet. Samtidigt blir jordbrukarna i EU mer och mer utsatta för konkurrens och fluktuerande priser på jordbruksprodukter, som en följd av liberaliseringen av handeln.

Liksom tidigare kommer jordbruket att vara utsatt för särskilda risker och kriser som jordbrukaren inte kan påverka. Ett kalkylerat risktagande kan ge positiva resultat, men jordbrukarna bör förbereda sig för den sämsta utgång som deras val kan leda till, och också för kriser orsakade av naturkatastrofer och andra oförutsägbara händelser. Inom ramen för reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken kan nya bestämmelser, som inte påverkar eventuell nödvändig strukturell anpassning, hjälpa jordbrukarna att förbättra sin kapacitet att hantera risker och kriser.

I detta meddelande diskuteras dessa frågor och ytterligare bestämmelser som skulle kunna ingå i den gemensamma jordbrukspolitiken när det gäller risk- och krishantering. De möjliga lösningar som är öppna för diskussion läggs fram som svar på slutsatserna från rådets jordbruksmöte i december 2003 och uppfyller kraven på detta meddelande. Det bör framhållas att de inte innebär några extra utgifter.

Tillsammans med meddelandet lägger kommissionen fram ett arbetsdokument för sin personal som beskriver de möjligheter till risk- och krishantering som redan finns inom förvaltningen av EU:s jordbruk.

2. BAKGRUND

Europeiska kommissionen slutförde i januari 2001 en första analys¹ av vilka verktyg för riskhantering som finns att tillgå för EU:s jordbruk. Analysen diskuterades av de berörda rådsorganen under Sveriges ordförandeskap 2001. Det spanska

¹ "Risk Management Tools for EU Agriculture" – arbetsdokument för DG AGRI:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/index_en.htm.

ordförandeskapet tog upp frågan om jordbruksförsäkring som ett verktyg för riskhantering i sektorerna för jordbruksgrödor och djurhållning med ett memorandum i mars 2002 som följdes av en internationell konferens om jordbruksförsäkringar och inkomstgarantier (Agricultural insurance and income guarantees), i Madrid den 13–14 maj 2002. Ett memorandum från det grekiska ordförandeskapet om risker i naturen och försäkringar som avser jordbrukssektorn lades fram för rådet i maj 2003 och ett seminarium om möjliga åtgärder efter naturkatastrofer som påverkar jordbrukssektorn hölls i Thessaloniki den 6 juni 2003. Helt nyligen, den 15–16 december 2004, organiserade det nederländska ordförandeskapet en konferens om materiella och immateriella kostnader för utrotning av djursjukdomar (Material and immaterial costs of eradication of animal diseases).

I den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken som antogs i Luxemburg i juni 2003 föreskrivs ett förändrat system för jordbrukarnas inkomststöd, där stödet ska vara frikopplat från produktionen. I rådets slutsatser om reformen återfinns kommissionens åtagande om att *"undersöka särskilda åtgärder för att hantera risker, kriser och nationella nödsituationer inom jordbruket"* och att lägga fram en rapport för rådet, åtföljd av lämpliga förslag, före slutet av år 2004.

Kommissionen har vidare angivit två särskilda frågor som måste utredas närmare: Finansieringen av åtgärderna genom att en procent av moduleringen direkt återgår till medlemsstaterna och införandet i samtliga gemensamma organisationer av marknaderna av en artikel som ger kommissionen befogenhet att agera i kriser som berör hela gemenskapen, enligt den modell som gäller för den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött.

I december 2003, under det italienska ordförandeskapet, uppmanades kommissionen i rådets (jordbruk) slutsatser² att

1. fortsätta att leda debatten om riskhanteringsinstrument i jordbruket och att tillhandahålla en uppdaterad inventering av de olika riskhanteringsinstrument som finns tillgängliga i medlemsstaterna,
2. undersöka för- och nackdelar med olika riskhanteringsalternativ – utan att det påverkar jordbrukssektorns eget ansvar. Eventuella nya instrument som vid behov kan ersätta nuvarande åtgärder skall beaktas och undersökas med förutsättningen att snedvridning av konkurrensen måste undvikas, WTO-bestämmelserna måste iaktas och finansieringen av eventuella nya åtgärder måste överensstämma med de ekonomiska åtaganden som redan föreligger.
3. bedöma de möjligheter som erbjuds genom gemenskapsriktlinjerna för statligt stöd inom jordbrukssektorn och vid behov föreslå anpassningar.

3. RISK- OCH KRISHANTERING: MÖJLIGA LÖSNINGAR

Risk innebär en situation med olika möjliga utgångar med olika sannolikhet. Även om det är nödvändigt att ta risker för att kunna göra framsteg medför ett negativt utfall ofta svåra ekonomiska konsekvenser för ett företag.

² EGT C 34, 7.2.2004, s. 2.

Det breda utbud av verktyg för **riskhantering** som finns tillgängligt beskrivs i det arbetsdokument för kommissionens personal som åtföljer detta meddelande. De skulle kunna utvecklas ytterligare för att bidra till att öka konkurrenskraften och jordbrukens ekonomiska hållbarhet, särskilt för de företag som har stora skulder, t.ex. unga jordbrukare. Dessa verktyg är emellertid inte avsedda att, och kan inte heller, erbjuda samma garantier som den gemensamma jordbrukspolitiken gjorde i sin tidigare utformning. Syftet med verktygen är i stället att hjälpa jordbruksföretagen att klara tillfälliga kriser och förbättra tillgången till finansiering för utveckling av verksamheten. Det är i detta perspektiv som utveckling och tillgänglighet för riskhanteringsverktygen skall stimuleras.

Risker kan ha antingen positiva eller negativa utgångar, men en **kris** har alltid mycket negativa konsekvenser. I detta meddelande innebär kris en oförutsedd situation som hotar jordbruksföretagens livskraft, antingen lokalt i en viss produktionssektor eller i en hel produktionssektor.

Ett flertal **krishanteringsbestämmelser** finns tillgängliga eller har nyligen införts för att ge stöd när den enskildes förmåga inte räcker till för att klara av omfattande förluster av tillgångar eller inkomster pga oförutsedda händelser. Dessa bestämmelser beskrivs i kommissionens arbetsdokument för personalen som åtföljer detta meddelande, men handlar huvudsakligen om tillfälliga åtgärder.

I samband med detta och i enlighet med kommissionens åtagande från juni 2003 behandlas i avsnitt 3.1 frågan om att låta bestämmelserna om nötköttskris gälla för alla sektorer.

Kommissionen har undersökt ett antal möjliga lösningar på hur man skall kunna främja utvecklingen av riskhanteringsverktyg och på ett bättre sätt kunna agera i händelse av kris. I avsnitt 3.2 diskuteras närmare hur moduleringspengarna skulle kunna användas i detta sammanhang, för att undvika ytterligare utgifter för gemenskapen.

Slutligen beskrivs tre förslag som enskilt eller i kombination skulle kunna komplettera eller delvis ersätta gemenskapens och medlemsstaternas tillfälliga krisbestämmelser. Dessa möjliga nya bestämmelser beskrivs i avsnitt 3.3.

3.1 Allmänna skyddsnätsbestämmelser vid marknadskris

Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har inkomststödet frikopplats från produktionen i de viktigaste produktionssektorerna, men ett antal bestämmelser finns kvar som påverkar marknads- och prissituationen och kan användas vid en eventuell kris. Bestämmelserna varierar avsevärt mellan marknadsorganisationerna, beroende på de olika marknadernas särdrag, och de återspeglar utvecklingen av hur sektorn tidigare styrts.

Redan 1974 infördes en **allmän bestämmelse** om krishantering i **den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött**. I artikel 38 i den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött³ står det fortfarande: ” 1. Om en väsentlig prisökning eller ett väsentligt prisfall noteras på gemenskapsmarknaden och om situationen sannolikt kommer att bestå och därmed störa eller hota att störa

³

Artikel 38 i rådets förordning (EG) nr 1254/1999 (EGT L 160, 26.6.1999, s. 21).

marknaden skall nödvändiga åtgärder vidtas. 2. Närmare tillämpningsföreskrifter för denna artikel skall antas av kommissionen...”

För övriga gemensamma organisationer av marknaden finns det inte några liknande bestämmelser, eftersom man gjorde bedömningen att andra bestämmelser räckte. I och med den gemensamma organisationen av marknaden finns det nu skyddsnätsbestämmelser vid kris för flera sektorer som omfattas av reformen. För andra sektorer (frukt och grönsaker, vin, griskött och fjäderfä) är det i dag inte motiverat att införa några nya allmänna skyddsnätsbestämmelser. Vid behov kan särskilda situationer behandlas från fall till fall i samband med att de enskilda gemensamma organisationerna av marknaden ses över.

Än viktigare är att det nya systemet med frikopplat stöd till stor del ger stabiliserade inkomster. Genom att det nya gårdsstödet införs är de flesta jordbrukare garanterade en trygg grund för sin planering fram till 2013.

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har kapat kopplingen mellan inkomststöd och både typ av och omfång på produktionen. Detta innebär att jordbrukarna kommer att kunna rikta in sin produktion enligt ekonomiska och agronomiska kriterier utan att förlora sitt inkomststöd. Det nya systemet kommer att göra det möjligt att anpassa produktionen efter klimatmässiga eller sanitära risker och med hänsyn till marknadsutvecklingen.

Kommissionen har därför inte för avsikt att föreslå att allmänna skyddsnätsbestämmelser införs i samtliga gemensamma organisationer av marknaderna. Kommissionen vill hellre uppmana rådet, Europaparlamentet och övriga EU-institutioner att först diskutera de alternativa möjligheter till krishantering som läggs fram i avsnitt 3.3.

3.2 Finansiering av risk- och krishantering genom modulering

Ett av huvudsyftena med detta meddelande är att diskutera hur ytterligare åtgärder för risk- och krishantering skulle kunna samfinansieras genom en procent av moduleringen. Moduleringen är utformad för att stärka jordbrukspolitikens andra pelare och innebär att direktstödet minskar och överskottet övergår till landsbygdsutveckling. Inom ramen från 2003 års reform kommer moduleringen att innebära en gradvis, obligatorisk minskning av direktstödet i hela gemenskapen, med 3 % under 2005, 4 % under 2006 och 5 % under åren 2007–2012.

Enligt gemenskapslagstiftningen får de tillgångar som frigörs genom modulering endast användas inom program för **landsbygdsutveckling** – detta gäller även det belopp som eventuellt kan avsättas för risk- och krishantering.

Syftet med nya riskhanteringsåtgärder som finansieras genom en procent av moduleringen skulle vara att förbättra jord- och skogsbrukssektorns **konkurrenskraft** genom ett stärkande av jordbruksföretagens ekonomiska livskraft. På så sätt skulle räckvidden för Prioritering 1 utvidgas i kommissionens förslag till ny förordning om landsbygdsutveckling. Det är i detta sammanhang som medlemsstaterna skulle ha möjlighet att välja att införa nya bestämmelser om risk- och krishantering i sina program för landsbygdsutveckling.

Det nya systemet med obligatorisk modulering innebär att det inom ramen för budgetförordningen, främst på grund av **principen om ettårighet**, inte längre är möjligt för medlemsstaterna att behålla anslag för att fördela dem under senare år.

Om modulering används för att finansiera nya förvaltningsinstrument för risk- och krishantering medför detta inte några extra utgifter för gemenskapen, utan medlemsstaterna ges helt enkelt möjlighet att använda ett visst maximalt belopp av anslagen för landsbygdsutveckling för detta. Användning av **statligt stöd** eller tillägg för denna typ av åtgärder skulle omfattas av gemenskapens konkurrensregler.

EU:s politik för landsbygdsutveckling är utformad så att den uppfyller Världshandelsorganisationens (WTO:s) s.k. **grön box-kriterier**. Följaktligen måste eventuella ytterligare åtgärder som finansieras med modulering också uppfylla dessa kriterier.

I samtliga fall skall de belopp som används för risk- och krishantering begränsas till en procent av moduleringen i de medlemsstater där modulering tillämpas. För de medlemsstater där modulering ännu inte tillämpas skulle en motsvarande metod kunna användas för att fastställa den högsta nivå av anslagen för landsbygdsutveckling som får tilldelas dessa åtgärder.

3.3 Möjliga nya verktyg för risk- och krishantering

Kommissionen föreslår att de tre olika möjliga verktygens potential bedöms både som ensam lösning eller i kombination med övriga lösningar. Möjligheten att låta de nya verktygen antingen komplettera eller helt ersätta gemenskapens och medlemsstaternas tillfälliga lösningar bör också undersökas. Kommissionen uppmanar rådet, Europaparlamentet och övriga EU-institutioner att diskutera de möjligheter som beskrivs nedan och som (om de blir verklighet) kommer att utformas så att de uppfyller WTO:s grön box-kriterier. Om verktygen införs som åtgärder för landsbygdsutveckling kommer de att bli tillgängliga för medlemsstaterna och regionerna, enligt deras särskilda prioriteringar för nästa programperiod.

Oberoende av vilket beslut som fattas beträffande de olika förslagen till verktyg kan orsakerna till den svaga utvecklingen och användningen av marknadsbaserade riskhanteringsverktyg (försäkringar, framtida marknader, kontraktsjordbruk) motverkas genom utbildning inom ramen för programmen för landsbygdsutveckling. Detta skulle kunna öka medvetenheten om aktuella risker, förbättra riskhanteringsstrategier och ge kunskap, t.ex. om råvaruterminer och optioner, vilket också skulle leda till att kontrakt blev vanligare mellan livsmedelsindustrin, den internationella handeln och jordbrukare.

Förslag 1: Försäkring mot naturkatastrofer – ekonomiskt bidrag till jordbrukarnas premiebetalningar

Försäkringar är ett alternativ till offentlig ersättning i efterhand för förluster orsakade av naturkatastrofer i hela EU, ett medlemsland eller en region. Vissa medlemsstater har redan upprättat nationella system för att stimulera jordbrukare att skaffa försäkringar mot sådana händelser.

En ny åtgärd som kan berättiga till stöd inom ramen för förordningen om landsbygdsutveckling, skulle därför kunna bestå i ekonomiskt stöd till jordbrukare för betalning av premier för försäkringar mot inkomstförluster till följd av naturkatastrof eller sjukdom.

Beloppet per jordbrukare bör inom ramen för en sådan åtgärd, som EU-stöd eller nationellt/regionalt stöd, inte överskrida 50 % av de totala premiekostnaderna för försäkringen i fråga.

För att systemen för försäkring mot katastrofer skall kunna berättiga till stöd från anslagen för landsbygdsutveckling måste de följa EU:s riktlinjer för statligt stöd till jordbruket och WTO:s grönbboxkrav. Försäkringssystem som kan omfattas av stöd bör fastställa nivån för ersättning av produktionsförluster till följd av naturkatastrof om förlusten gäller över 30 % av den genomsnittliga jordbruksproduktionen under de tre år som föregick katastrofen, eller för tre år under den femårsperiod som föregick katastrofen. I det senare fallet skall den högsta och den lägsta produktionssiffran utgå. Enligt den regeln måste medlemsstaterna upprätta ett referenssystem för tidigare produktion för de enskilda jordbruksföretagen.

Försäkringsstöden bör inte överskrida 100 % av mottagarens inkomstförluster det år då katastrofen inträffade. Stödet bör inte medföra några krav på typ eller kvantitet för framtida produktion. Om naturkatastrofen, utöver försäkringen, ger rätt till annat offentligt stöd får det sammanlagda stödet inte överskrida 100 % av inkomstförlusten det år då katastrofen inträffade.

Eftersom många risker inom jordbruket vanligen påverkar ett stort antal jordbruk (systemrisk) måste försäkringsbolagen skaffa sig reellt dyra återförsäkringar. Detta är bara ett av skälen till att den privata marknaden för jordbruksförsäkringar inte är särskilt omfattande. En åtgärd som förbättrar tillgången till återförsäkring skulle kunna bidra till att förbättra utbudet av privata jordbruksförsäkringar. Ett alternativ till stöd till försäkringspremier som skulle kunna undersökas är stimulans av de nationella systemen för återförsäkring. På nationell nivå kan regeringarna utöver, försäkringssamarbete med privata försäkringsbolag, 1) erbjuda full återförsäkring till lägre priser, 2) erbjuda en del av den nödvändiga försäkringen gratis, för att minska försäkringsbolagets behov av återförsäkring och 3) vara en partner i återförsäkringen genom avtal om att täcka en andel av ackumulerade skador.

Förslag 2: Stöd till gemensamma fonder

Gemensamma fonder är ett sätt att fördela riskerna mellan producentgrupper som vill ta eget ansvar för riskhanteringen. Fondens kapital kan användas av medlemmarna i vissa fastställda situationer som innebär svåra inkomstförluster.

Hittills har gemensamma jordbruksfonder, som inrättats på privat initiativ, huvudsakligen funnits inom en viss sektor och producenterna delar olika jämförbara risker. Även om sådana fonder ännu inte finns tillgängliga för alla jordbruksföretag finns det potential att utveckla konceptet till ett vanligt verktyg inom riskhanteringen för att täcka inkomstförluster.

För att utveckla detta skulle gemenskapen kunna planera att ge stöd för utveckling av gemensamma fonder i jordbrukssektorn. Tillfälligt och gradvis avtagande stöd för administration skulle kunna beviljas de jordbrukare som deltar i fonder som godkänts av medlemsstatens behöriga myndighet.

Förslag 3: Grundskydd mot inkomstförluster

Eftersom den gemensamma jordbrukspolitikerna är inriktad på inkomststabilisering och stöd frikopplat från produktionen torde en helhetssyn på inkomstkriser vara mer lämplig än särskilda åtgärder per sektor. Ett mer allmänt skydd mot kriser som leder till inkomstförluster möjliggör en förenkling av befintliga skyddsåtgärder och förbättrad balans mellan olika jordbrukssektorer.

En bättre marknadsorientering och kvalitetsproduktion i enlighet med reformen av jordbrukspolitiken innebär att många jordbrukare i EU kommer att behöva göra stora investeringar i omstrukturering av företaget. Det kommer att finnas program för landsbygdsutveckling som innehåller stöd till strukturomläggningar. Om det skulle visa sig att dessa åtgärder är otillräckliga uppstår frågan om vilka nya åtgärder som kan användas i situationer med likviditetsproblem och omfattande inkomstförluster. Alla sådana åtgärder måste uppfylla följande villkor:

- de skall vara tillgängliga för alla jordbrukare som drabbas av en kris;
- jordbrukare kan endast komma i fråga för likviditetsstöd om deras jordbruksinkomster under ett visst år ligger under 70 % av den genomsnittliga bruttoinkomsten eller motsvarigheten beräknad på nettoinkomsten under den treårsperiod som föregått krisen eller under tre år inom den femårsperiod som föregått krisen (då åren med den högsta och den lägsta siffran räknas bort);
- det utbetalade beloppet skall kompensera för mindre än 70 % av producentens inkomstförlust under det år producenten blir berättigad att erhålla inkomststödet;
- inkomststödet får enbart hänföra sig till inkomsten, och inte till typen eller omfattningen av en viss producents produktion. Det får inte påverkas av inhemska eller internationella priser för den typen av produkter och inte heller av hur produktionen går till;
- om producenten får stöd från andra stödordningar, t.ex. för naturkatastrofer, får det totala stödet inte överskrida 100 % av förlusten.

Åtgärden skulle kräva en överenskommelse om en exakt redovisningsdefinition av inkomst och medlemsstaterna skulle behöva inrätta ett system med referensinkomster för enskilda jordbruksföretag.

Kommissionen skulle noga behöva granska och bedöma möjligheten att använda statligt stöd eller tillägg så att en rättvis konkurrenssituation skulle kunna garanteras i hela gemenskapen.