



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.10.2011  
SEK(2011) 1154 slutlig

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYS**

**Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020**

{KOM(2011) 625}  
{KOM(2011) 626}  
{KOM(2011) 627}  
{KOM(2011) 628}  
{KOM(2011) 629}  
{SEK(2011) 1153}

Jordbruket i allmänhet står vid ett vägskäl och förekommer på tidningarnas förstasidor – EU:s jordbruk och dess gemensamma jordbrukspolitik utgör inget undantag. Utmaningarna som jordbrukspolitiken ställs inför, vilka konsekvenser den får och vilka lösningar som väljs varierar över hela världen, men ett gemensamt tema framträder alltmer – hållbarhet utgör lösningens kärna. Därför bör det övergripande målet för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken vara en hållbar konkurrensstrategi för att uppnå en lönsam livsmedelsproduktion, tillsammans med en hållbar förvaltning av EU:s markbaserade naturresurser.

Tidigare reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken har mest inriktats på inneboende problem, som stora överskott, handelsavtal och livsmedelssäkerhetskriser. De har tjänat sitt syfte väl och gagnat EU, både inom unionen och internationellt, men idag genereras de utmaningar som EU:s jordbruk står inför av faktorer utanför dess kontroll och det behövs därför bredare politiska åtgärder.

Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken ska inte länge vara en politik som hanterar verksamheten inom ett litet, men väsentligt segment av EU:s ekonomi, utan en politik som påverkar mer än halva EU-territoriet och alla EU-konsumenter och som dessutom är av strategisk betydelse för livsmedelsförsörjningen, miljön, klimatförändringarna och den territoriella balansen. Den gemensamma jordbrukspolitiken skulle därmed i större utsträckning kunna bidra till Europa 2020-strategin. Vad en sådan ändring av jordbrukspolitiken skulle innebära är den centrala frågan i denna rapport.

## 1. PROBLEMFÖRMULERING

Under de senaste två decennierna har den gemensamma jordbrukspolitiken genomgått en remarkabel reformprocess som i synnerhet avspeglar föränderliga samhällsfrågor som miljön, livsmedelskvalitet och -försörjning, territoriell balans, såväl som EU-ekonomins framväxande behov. Denna reformprocess har lett fram till att den gemensamma jordbrukspolitiken idag utgör det ramverk inom vilket det är möjligt att hantera utmaningar som konkurrenskraft och hållbarhet inom jordbruket och inom landsbygdsområden i hela EU-territoriet. Detta ramverk vilar på två kompletterande pelare.<sup>1</sup>

Pelare I omfattar instrument som kan hänföras till jordbruksmarknadens och livsmedelskedjans funktionssätt (rådets förordning (EG) nr 1234/2007) samt direktstödet funktionssätt (rådets förordning (EG) nr 73/2009) och som förutsätter föreskrivna verksamhetskrav samt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.<sup>2</sup> Tillsammans utgör dessa åtgärder en grundval för de stöd som beviljas jordbrukare inom EU och de bildar utgångspunkten för att upprätthålla ett hållbart jordbruk i hela EU. Åtgärder inom ramen för pelare I är obligatoriska för medlemsstaterna och, med endast några få undantag, finns ingen medfinansiering. Det innebär att en gemensam

---

<sup>1</sup> Instrumenten för den gemensamma jordbrukspolitiken och deras utveckling beskrivs i en serie resuméer av jordbrukspolitiken från GD Jordbruk som återfinns på [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm).

<sup>2</sup> I enlighet med bilagorna II och III till förordning (EG) nr 73/2009.

marknadspolitik kan tillämpas på den inre marknaden och övervakas med hjälp av ett integrerat administrations- och kontrollsystem.

Pelare II – landsbygdsutvecklingspolitiken (rådets förordning (EG) nr 1698/2005) – omfattar åtgärder som syftar till att förbättra jordbrukssektorns konkurrenskraft, leverera särskilda kollektiva nyttigheter på miljöområdet och främja både diversifiering av den ekonomiska verksamheten samt livskvaliteten på landsbygden. Dessa åtgärder görs i stor utsträckning på frivillig basis, är av avtalskaraktär, medfinansierade och vidtas inom ett strategiskt ramverk som kopplar jordbrukspolitiska åtgärder till europeiska, nationella, regionala och lokala behov.

Det ovanstående ramverket har kunnat möta de utmaningar som EU:s jordbrukspolitik ställts inför de senaste två decennierna. Men för att denna jordbrukspolitik ska förbli aktuell måste det överliggande ramverket kunna hantera de stora utmaningar som EU-jordbruket förväntas ställas inför under det nuvarande decenniet – problem som rör ekonomin, miljön och klimatförändringarna, samt territoriella aspekter av jordbrukspolitiken.

På den ekonomiska fronten ställs jordbruket idag inför en global försämring av handelsförhållandena. Det har varit särskilt tydligt under de senaste åren. Under perioden 2004–2010 har den genomsnittliga prisnivån för jordbruksprodukter på världsmarknaden ökat med 50 % från motsvarande nivå under perioden 1986–2003. Detta kan jämföras med energipriserna och priserna på gödningsmedel som har gjort ett hopp med 220 % respektive 150 %. Samtidigt har prisvariationerna aldrig varit så stora som under de senaste tre decennierna.

Högre stabila prisnivåer skulle ge sektorn tydliga marknadssignaler. Men de stora prisvariationerna, nedgången i faktorproduktiviteten (mark, energi, gödningsmedel och arbetskraft), den ojämna och asymmetriska överföringen av prisförändringar i livsmedelskedjan och jordbrukets sjunkande andel av mervärdet i leveranskedjan förväntas sätta ännu större tryck på jordbruket inom EU att öka sin lönsamhet och kräva större investeringar i metoder som leder till en hållbar jordbrukssektor.

På miljöfronten hänförs de huvudsakliga drivkrafter som påverkar det miljömässigt hållbara jordbruket till intensifiering av produktionen i vissa områden med nedläggning och för låg markförvaltning i andra, såväl som förändrade mönster för markanvändning och ändrade metoder inom jord- och skogsbruk. Den gemensamma jordbrukspolitiken har stor betydelse för att upprätthålla ett hållbart jordbruk i hela EU-territoriet och för att främja miljö- och klimatvänliga metoder.

Ett miljövänligt, hållbart jordbruk är beroende av en rad beslut från jordbrukarens sida; om denne ska producera och i så fall vad som ska produceras och hur, samtidigt som marknadspriserna inte avspeglar jordbrukets produktionsförhållanden och i många år fall leveransen av kollektiva nyttigheter på miljöområdet otillräcklig. Frågan har synnerlig betydelse eftersom det moderna jordbruket i stor utsträckning belastar miljön. I motsats till detta är vissa jordbrukssystem och -metoder särskilt fördelaktiga för miljön och klimatmålen, däribland extensiv djuruppfödning och blandade system, traditionella system med fleråriga grödor och ekologiskt jordbruk.

Den gemensamma jordbrukspolitiken bör ta sig an dessa utmaningar genom att bättre integrera målen med andra politiska områden inom EU och anpassa sina åtgärder i enlighet med dessa. Enligt EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020 krävs att biologisk mångfald integreras ytterligare i centrala sektorer som jord- och skogsbruket för att EU:s ambitiösa huvudmål ska uppfyllas. I Europa 2020-strategin anges att minskade utsläpp av växthusgaser är ett av EU:s fem huvudmål. I klimat- och energipaketet åtog sig EU också att öka utnyttjandet av förnybar energi så att den svarar för 20 % av EU:s totala energiförbrukning under 2020.

När det gäller de sociala utmaningarna representerar barsektorn fortfarande 4,9 % av mervärdet (och ännu mer om den besläktade (livsmedels-)industrin inberäknas) och 15,7 % av sysselsättningen i huvudsakliga landsbygdsområden. Det är här jordbruket kan ha en särskilt betydande roll, inte bara direkt, men även indirekt – genom att generera ytterligare ekonomiska verksamheter med starka multiplikatoreffekter, särskilt inom sektorerna livsmedelsberedning, hotell- och cateringverksamhet samt handel. Dessa sektorer har i sin tur ännu större kopplingar till den övriga landsbygdsekonomin och kan därmed bland annat bistå avlägset belägna landsbygdsområden som har den mest begränsade tillgången till allmänservice som skolor, primär hälsovård och banker.

### **1.1. Den gemensamma jordbrukspolitikens mervärde till EU**

Den gemensamma jordbrukspolitikens mervärde ligger i dess förmåga att

- effektivt möta transnationella mål och gränsöverskridande utmaningar, som att begränsa klimatförändringarna, främja biologisk mångfald och bidra till ekonomisk och social sammanhållning, utveckla den inre marknaden och EU:s handelspolitik via en gemensam uppsättning regler, principer och mål,
- se till att medlemsstaternas budgetresurser används mer effektivt i förhållande till samexisterande nationell politik (jämfört med en samlad gemensam politik skulle exempelvis 27 olika länders nationella politik ha varit mer kostnadskrävande och säkerligen mindre effektiv då den skulle ge upphov till olika interventionsnivåer, en stor risk för snedvridning av konkurrenskraften),
- bistå utvecklingen av ett europeiskt jordbruk som är konkurrenskraftigt och välavvägt både ur miljösynpunkt och ur territoriell synpunkt och som ger ett positivt bidrag till livsmedelskedjans och handelns konkurrenskraft inom EU samt ökar sammanhållningen mellan landsbygdsområden genom att uppmuntra initiativ som gynnar deras ekonomiska och sociala tillväxt.

## **2. DE POLITISKA HUVUDMÅLEN MED REFORMEN AV DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN**

För att den gemensamma jordbrukspolitiken ska kunna hantera utmaningarna som rör ekonomin, miljön, klimatförändringarna och territoriell balans måste det rådande ramverket för denna politik anpassas till följande inriktningar:

- (1) Inrikta åtgärderna inom den gemensamma jordbrukspolitiken på att öka jordbrukssektorns produktivitet och konkurrenskraft genom att

- förbättra rådgivningssystemets funktionssätt och skapa nätverk (mellan jordbrukare, rådgivare, forskare, livsmedelsaktörer, konsumenter osv.) för att skapa och överföra kunskap samt gynna innovativa tillvägagångssätt i samband med att anslag beviljas till projekt som gäller landsbygdsutvecklingsåtgärder,
  - uppmuntra gemensamma insatser bland jordbrukare för att främja ett effektivt utnyttjande av resurser, produktutveckling och saluföring, vilket ökar deras konkurrenskraft,
  - ge incitament för att använda riskhanteringsinstrument och aktiva förebyggande strategier.
- (2) Förbättra den gemensamma jordbrukspolitikens prestanda ur miljö- och klimatförändringssynpunkt genom att
- öka antalet jordbruksområden som utnyttjar jordbruksmetoder som är gynnsamma för klimatet och miljön och uppmuntra medlemsstaterna och jordbrukarna att införa mer avancerade miljövänliga åtgärder för jordbruket.
- (3) Öka jordbrukspolitikens ändamålsenlighet och effektivitet genom att
- anpassa direktstödet så att det bättre avspeglar syftet med inkomststödet samt miljöprestandan,
  - minska skillnaderna i direktstödsnivåerna mellan medlemsstater och mellan jordbrukare.

### 3. POLITISKA ALTERNATIV

Efter en bred offentlig debatt och flera ställningstaganden på egna initiativ från EU-institutioner och särskilda medlemsstater har tre sammanhängande politiska scenarier (anpassning, integration och omfokusering) formulerats. Dessa är avsedda att vara till gagn för beslutsprocessen genom att den sammanhängande helheten av möjliga politiska utvecklingar undersöks enligt en holistisk strategi som också observerar möjliga interaktioner och synergieffekter mellan de politiska interventionernas huvudinriktningar, samtidigt som varje del utvärderas för sig i särskilda bilagor.

- Anpassningsscenarioet bygger på en anpassning av den gemensamma jordbrukspolitikens. Detta görs emellertid på ett begränsat sätt genom att man betonar de delar av denna politik som är välfungerande idag samtidigt som de större bristerna åtgärdas, dvs. utan att göra några grundläggande ändringar av politiken.
- Syftet med integrationsscenarioet är att inrikta stöden från den gemensamma jordbrukspolitikens så att de uppnår de politiska målen på ett bättre sätt, särskilt genom att bättre integrera bidragen från politikens olika delar, vilket betyder att det införs nya delar i det politiska ramverket liksom att det görs väsentliga ändringar i politikens struktur.

- I omfokuseringsscenariot begränsas fokus för den gemensamma jordbrukspolitikens politiska intervention till miljö- och klimatförändringsaspekter, samtidigt som det förutsätts att produktionskapaciteten kan upprätthållas utan stöd genom att man förlitar sig på marknadssignaler. Målet att bidra till landsbygdens livskraft och territoriell balans skulle då uppfyllas genom gemenskapens övriga politik.

Dessa scenarier är övergripande strategier som var och en hanterar de tre breda politiska målen för den framtida gemensamma jordbrukspolitikerna som behandlas i det föregående avsnittet. De lägger dock olika vikt vid de tre olika målen och är i viss utsträckning grundade på olika strategier när det gäller behovet av politisk intervention.

Genom att göra det hanterar dessa scenarier på olika sätt den väsentliga risk som uppstår vid avsaknaden av politisk intervention, marknadsstörningar, och den risk som uppstår vid felaktigt riktade politiska interventioner, politiskt misslyckande. Den senare risken utgjorde grundvalen för att förkasta andra politiska scenarier som togs upp under det offentliga samrådet.

När det gäller analysen av effekterna av dessa scenarier görs en jämförelse med status quo, vilket varken hanterar de politiska brister som anges i problemformuleringen eller det hypotetiska scenariot som inte inbegriper någon politisk intervention alls utan förväntas leda till avsevärda inkomst- och miljöproblem.<sup>3</sup>

Scenarierna presenteras utifrån de förutsatta förändringarna i de tre huvudinriktningarna av politisk intervention, nämligen marknadsåtgärder (rådets förordning (EG) nr 1234/2007), direktstöd (rådets förordning (EG) nr 73/2009) samt landsbygdsutvecklingspolitik (rådets förordning (EG) nr 1698/2005).

**Tabell 1 Översikt av de politiska huvudalternativen med avseende på scenario och politiskt instrument**

	Marknadsinstrument (Rådets förordning (EG) nr 1234/2007)	Direktstöd (Rådets förordning (EG) nr 73/2009)	Landsbygdsutveckling (Rådets förordning (EG) nr 1698/2005)
Anpassning <i>Betonar den gemensamma jordbrukspolitikens framsteg och hanterar de största bristerna</i>	Harmonisering och förenkling av befintliga instrument  Förbättra samarbetet mellan jordbrukare inom konkurrensreglerna.	Omfördelning; ökad omfattning av tvärvillkor	Måttlig budgetökning; ska användas för konkurrenskraft/innovation eller miljö
Integration: <i>Riktat stödet från den gemensamma jordbrukspolitikerna</i>	Harmonisering och förenkling av befintliga instrument  Fokus på	Omfördelning; ny struktur för direktstödet; miljöanpassning  Ökad omfattning av	Omfördelning mellan medlemsstater  Innovation, klimatförändring och miljö som vägledande

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm)

<i>till dess mål på ett bättre sätt</i>	livsmedelskedjan och förbättrad förhandlingsposition för jordbrukarna (3 delalternativ)	tvärvillkor; införande av stödtak; system för småbrukare; system för unga jordbrukare	principer Förstärkt strategisk målinriktning och gemensamt strategiskt ramverk med andra fonder
Omfokusering:  <i>Begränsar omfattningen av den gemensamma jordbrukspolitikens interventioner till miljöaspekter</i>	Avskaffas	Utfasas	Kraftigt ökad finansiering, fokus på klimatförändring och miljö

#### 4.        UTVÄRDERING AV KONSEKVENSERNA AV OLIKA POLITISKA ALTERNATIV

**Anpassningsscenario** förutsätter en fortsatt tillämpning av principerna i det rådande politiska ramverket som är baserat på marknadsorientering. Det förväntas ge jordbrukarna, påverkade av marknadssignalerna, möjlighet att utnyttja de tillgängliga politiska instrumenten bättre för att öka sin konkurrenskraft, samtidigt som en omfördelning av direktstöd mellan medlemsstaterna skulle skydda jordbrukarna mot alltför stora inkomstvariationer på ett mer effektivt och rättvist sätt i hela EU. Omfördelning av direktstöd inom medlemsstaterna (den regionala modellen) skulle medge ett större stöd för mer miljövänliga jordbruksområden och begränsa risken för att mark överges, men ett ökat ekonomiskt tryck skulle medföra intensifierad produktion i de mest bördiga regionerna. En fortsatt hantering av mer omfattande landsbygdsproblem skulle pågå genom landsbygdsutvecklingsåtgärder, men jordbrukets roll inom ekonomin, sysselsättningen och tillväxten eller på landsbygden skulle minska.

**Integrationsscenario** innebär ett mer omfattande politiskt ramverk som inriktas på stöd för konkurrenskraft, hållbar utveckling och innovation inom sektorn och syftar till att gynna förhållanden under vilka jordbrukare, både enskilt och kollektivt, skulle kunna klara ekonomiska och miljöbetingade utmaningar bättre. Direktstöd skulle ge en stabil inkomst och förutom att leda till en omfördelning som är mer välvägd, effektiv och rättvis också vara aktivt riktat mot vissa stödmottagare (småbrukare, jordbrukare i regioner med naturliga begränsningar, sektorer i riskzonen, nya jordbrukare osv.). En miljöanpassningskomponent skulle också främja vissa grundläggande metoder som är bra för miljön i hela EU, framför allt att fokusera på både de jordbrukare, ofta mycket konkurrenskraftiga, som har övergett sådana metoder och de som överväger att överge dem på grund av rådande ekonomiska problem.

I **omfokuseringsscenario** skulle en utfasning av direktstöd leda till en kraftig omstrukturering i sektorn och större kapitalintensiva jordbruk. Intensifiering av produktionen i de mest bördiga regionerna och övergivande av mark i mindre fördelaktiga områden skulle innebära negativa miljökonsekvenser. En fokusering av politiken på miljöåtgärder av typen landsbygdsutveckling skulle mildra dessa problem,

men skulle inte bidra till att främja jordbrukets hållbarhet i hela EU. Utfasning av direktstöd skulle leda till att många jordbruksföretag misslyckas och skulle öka trycket på landsbygdens förmåga att överleva med högre arbetslöshet och avflyttning.

#### **4.1. Administrativ belastning**

Vissa komponenter i en ny modell för direktstöd, som införande av tak för direktstöd, definitionen av ”aktiva jordbrukare” och ”miljöanpassningen” skulle potentiellt kunna bli betungande på grund av ytterligare kontrollkrav. Å andra sidan skulle systemet för småbrukare minska de administrativa krav som ansökan om och beviljande av direktstöd skulle innebära för sådana stödmottagare.

Borttagning av den nuvarande överlappningen mellan miljövänliga åtgärder inom ramen för särskilt stöd i pelare I och inom ramen för landsbygdsutveckling samt en enhetlig lösning för kopplat stöd skulle leda till förenkling. Men det skulle vara betungande för kommissionen att införa en eventuell godkännandeprocess, särskilt för kommissionsenheterna.

Att förbättra inriktningen av stöden till aktiva jordbrukare skulle kräva noggrann avvägning av definitioner i samarbete med medlemsstaterna och val av de kriterier på nationell nivå som ska föras in registret för det integrerade administrations- och kontrollsystemet. Det skulle innebära ett avsevärt administrativt arbete för dem och säkerligen för jordbrukare som måste visa att de är stödberättigade. De skulle behöva ange kompletterande detaljerade uppgifter och troligen skicka in åtföljande handlingar tillsammans med ansökan.

#### **4.2. Internationell dimension**

Den gemensamma jordbrukspolitikens gradvisa reformer har minskat politikens snedvridande konsekvenser för den internationella marknaden väsentligt. Alla de analyserade scenarierna skulle ha minimala effekter på den globala marknaden (även på utvecklingsländer). Det är det sammanlagda resultatet av tidigare reformer inom den gemensamma jordbrukspolitikerna samt de nuvarande och förväntade framtida prisnivåerna på världsmarknaden som har gjort att EU får acceptera de priser som sätts av andra på jordbruksmarknaden.

#### **4.3. Jämförelse av alternativ**

Alla tre alternativen syftar till att få ett mer konkurrenskraftigt, hållbart och återhämtande jordbruk i livskraftiga landsbygdsområden och strävar efter att anpassa den gemensamma jordbrukspolitikerna bättre till Europa 2020, särskilt när det gäller resursutnyttjande. Därför kommer det att vara nödvändigt att öka jordbruksproduktiviteten genom forskning och kunskapsöverföring samt att i allmänhet främja samarbetsstrategier. Härav följer betydelsen av innovation, inklusive det kommande europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket, som en grundläggande nödvändig förutsättning som skär tvärs över alla politiska alternativ. Detta övergripande element förekommer i alla tre alternativen och ingår därför inte i nedanstående jämförelse.

Ur budgetsynpunkt är det helt tydligt att det är omfokuseringsalternativet som slutligen skulle ta den minsta delen av EU-budgeten i anspråk, eftersom direktstöden skulle fasa ut. Det här alternativet prioriterar marknadsorientering och därmed en påskyndad



strukturanpassning i sektorn mot större lönsamhet för företag. Det här alternativet skulle också exponera sektorn för större risker när det gäller stabilitet på marknaden i frånvaro av lämpliga säkerhetsnät och riskhanteringsverktyg samt risken för nedskärning av utgifter för innovation på grund av trycket på jordbruksinkomsterna. Strukturanpassning i enlighet med omfokuseringsalternativet skulle ske på bekostnad av samhället och miljön. Inkomsten skulle sjunka med 25 % och produktionen skulle vara koncentrerad till de mest vinstgivande områdena och sektorerna.

Även om utgifterna för bättre riktade miljöåtgärder under landsbygdsutvecklingen fördubblades, skulle det inte kunna åstadkomma en hållbar markförvaltning över hela EU-territoriet, eftersom politiken skulle förlora hävstångseffekten i form av direktstöd kopplade till kraven på tvärvillkor. Dessutom skulle de negativa sociala konsekvenserna, särskilt i områden och sektorer som är mest beroende av direktstöd (t.ex. stora fältgrödor och mjölkjordbruk, vidsträckt gårdar med nötdjur, får och getter), vara av den arten att den temporära användningen av axel 1-åtgärder som ska stödja omstrukturering inte skulle kunna kompensera förlusterna från utfasningen av direktstöden. Frånvaron av axel 3-åtgärder skulle hota samhällssystemet på landsbygden, särskilt i diversifierade landsbygdsekonomier, vilket sätter den territoriella balansen på spel. Dessa resultat är inte nya, utan återspeglar liknande resultat från de två prospektiva Scenar 2020-studierna.

**Anpassningsalternativet**, som befinner sig på motsatta sidan av spektrumet, är det alternativ som ger störst möjligheter till kontinuitet i politiken, i och med att det föreskriver begränsade men konkreta förbättringar när det gäller jordbrukets konkurrenskraft och miljöprestanda. Förbättringarna ska göras genom omfördelning av direktstöden, större omfattning av tvärvillkor, förenkling och harmonisering av marknadsinstrument och stöd till samarbetsstrategier, samt genom kanalisering av ytterligare resurser till nya utmaningar inom ramen för landsbygdsutveckling. Den nya huvudkomponenten i anpassningsalternativet är omfördelning av direktstöd mellan medlemsstater och inom medlemsstater, för vilka olika alternativ har analyserats. Frågan är hur man ska garantera en rättvisare fördelning och ett bättre riktat stöd i linje med de politiska målen och samtidigt undvika stora störningar. Konvergens mot schablonbelopp skulle särskilt gynna medlemsstater som för närvarande befinner sig väsentligt under EU-genomsnittet.

Att gå i riktning mot en regional modell (tillsammans med inkludering av mark för vilken stödrättigheter inte aktiverats) skulle bättre balansera stödet mellan olika jordbrukstyper, särskilt i medlemsstater som för närvarande använder en historisk modell, huvudsakligen mot mer extensiva produktionssystem. I själva verket skulle betande djur, vin och trädgårdsodling gynnas av en sådan strategi, medan fältgrödor, blandade jordbruk och mjölkjordbruk skulle förlora på en sådan omfördelning.

Man betvivlar emellertid att anpassningsalternativet skulle räcka till för att möta framtidens stora klimat- och miljöutmaningar på lämpligt sätt, vilket också skulle påverka jordbrukets hållbarhet på lång sikt.

**Integrationsalternativet** för den gemensamma jordbrukspolitikerna tar ett steg vidare mot behovet av miljöanpassning genom att införa en miljöanpassningskomponent i direktstöden. Utmaningen ligger i hur en sådan miljöanpassning ska utformas för att nå avsevärda fördelar ur miljö- och klimatförändringssynpunkt och säkra en hållbar användning av naturresurser utan att undergräva den territoriella balansen genom hela

EU, liksom jordbrukssektorns långsiktiga konkurrenskraft och utan att komplicera förvaltningen av direktstöden i onödan.

Analysen visar att det är möjligt även om en viss administrativ belastning inte kan undvikas. De negativa konsekvenserna för den resulterande inkomsten förblir i genomsnitt måttlig (men varierar avsevärt mellan medlemsstater, regioner och jordbrukssystem). De negativa konsekvenserna skulle förvärras med en mer ambitiös åtgärd för diversifiering av gröda, men skulle mildras om det infördes mer ambitiösa bestämmelser för ekologiska fokusområden, på grund av marknadspåverkan.

Miljöanpassningskomponenten skulle också frigöra medel inom landsbygdsutveckling som skulle kunna användas till mer sofistikerade åtgärder som är fokuserade på ett miljövänligt jordbruk och på klimatet. Den kombinerade effekten av miljöåtgärder och åtgärder för mindre gynnade områden i båda pelarna skulle således avsevärt höja den gemensamma jordbrukspolitikens bidrag till främjande av kollektiva nyttigheter, men på bekostnad av ytterligare administrativ belastning för att hantera en mer komplicerad struktur och undvika duplicering av åtgärder. Förutsatt att den rätta balansen uppnås vid utformningen av åtgärder och medlemsstaternas genomförande av dem är det här alternativet som bäst skyddar den territoriella balansen genom att hantera jordbrukets och landsbygdens långsiktiga hållbarhet.

En kraftig förändring av landsbygdsutvecklingspolitiken ingår också i integrationsalternativet. Följden av detta skulle bli en mer effektiv politik som levererar resultat i linje med Europa 2020-prioriteringarna inom ett gemensamt ramverk med andra EU-medel, förutsatt att möjligheterna utnyttjas väl av medlemsstaterna och regionerna på programnivå och att den närmare samordningen med de andra fonderna inte tar bort synergieffekterna med pelare I. Fördelningen av stöden till landsbygdsutveckling skulle också avspegla de politiska målen bättre, samtidigt som den nuvarande fördelningen beaktas.

Slutligen kan stödet, om det riktas bättre med hjälp av olika komponenter i direktstödet (i synnerhet införande av övre tak, systemet för småbrukare och den bättre definitionen av "aktiva jordbrukare"), uppnå högre effektivitet när det gäller inkomststöd och tillhandahållande av kollektiva nyttigheter på miljöområdet. För livsmedelskedjan behöver man hitta en balans mellan att förbättra jordbrukarnas förhandlingsposition och säkerställa konkurrenskraft och ökad prestanda längs hela kedjan.

Integrationsalternativet skulle maximera EU-mervärdet genom att på det bästa sättet upprätthålla ett hållbart jordbruk i hela EU, hantera viktiga gränsöverskridande frågor som klimatförändringar och stärka solidariteten mellan medlemsstaternas; detta skulle följas av anpassning och därefter omfokusering.

Uttryckt i kostnadseffektivitet skulle integrationsalternativet få ut mesta möjliga av budgeten genom att maximera EU-mervärdet. Å andra sidan skulle anpassningsalternativet ställa lika betydelsefulla krav på EU-budgeten utan samma ambition ur resultatsynpunkt, medan omfokuseringsalternativet skulle spara budgetmedel, men samtidigt minska omfattningen av EU-åtgärderna och därmed EU-mervärdet.

Tabell 1: Jämförelse av alternativen med avseende på EU-mervärde och kostnadseffektivitet

	Anpassning	Integration	Omfokusering
Livskraftig livsmedelsproduktion	++	+++	+
Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder	+	+++	++
Balanserad territoriell utveckling	++	+++	+
EU-mervärde	++	+++	+
Kostnadseffektivitet	+	++	+

På grundval av ovanstående jämförelse är integrationsalternativet det bästa alternativet, följt av anpassningsalternativet och sist omfokuseringsalternativet. Denna utvärdering sammanfaller med de synpunkter som framförts i det offentliga samrådet (se bilaga 9). Eftersom anpassningsalternativet möjligen inte är tillräckligt målinriktat och omfokuseringsalternativet är alltför riskfyllt verkar integrationsalternativet uppnå den rätta balansen för att styra den gemensamma jordbrukspolitiken mot Europa 2020-målen och denna balans behöver också uppnås vid genomförandet av alternativets olika delar.

## 5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING AV KOSTNADER, FÖRDELAR OCH UPPNÅENDE AV ÖNSKADE EFFEKTER

I framtiden kommer det att vara betydelsefullt att stärka övervakningen och utvärderingen inom den gemensamma jordbrukspolitiken, inklusive nya komponenter vid utformningen av den politik som införts i pelare I, såsom miljöanpassning. Det framtida övervaknings- och utvärderingssystemet för landsbygdsutveckling bör också avspegla det förstärkta strategiska tillvägagångssättet med gemensamma indikatorer som är baserade på mål och prioriteringar samt underlätta användning av utvärderingen som ett förvaltningsverktyg genom hela programperioden.

Dessutom bör övervakning och utvärdering för båda pelarna föras samman i ett gemensamt ramverk för mätning av den gemensamma jordbrukspolitikens resultat i sin helhet inom Europa 2020. Därför pågår en process för att ta fram en gemensam uppsättning indikatorer som är kopplade till de politiska målen och som skulle bestå av

- måluppfyllelseindikatorer kopplade till allmänna mål,
- resultatindikatorer kopplade särskilda mål,
- utfallsindikatorer kopplade till utgifter inom ramen för olika instrument.

För att hantera databrister, till exempel för hållbarhetsindikatorer, planeras också för lanseringen av ett pilotprojekt som ska skapa en process som, genom överlappning av befintliga databrister hos indikatorer på jordbruksnivå, skulle möjliggöra bättre övervakning och utvärdering av genomförda reformer.