

Utkast till yttrande från Regionkommittén om:

- ”Förslag till Rådets förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av stödssystem för producenter av vissa grödor”,
- ”Förslag till Rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden, och om upphävande av förordning (EG) nr 2826/2000”,
- ”Förslag till Rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för spannmål”,
- ”Förslag till Rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för ris”,
- ”Förslag till Rådets förordning om den gemensamma organisationen av marknaden för torkat foder för regleringsåren 2004/2005 till 2007/2008”,
- ”Förslag till Rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1255/1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter”, och
- ”Förslag till Rådets förordning om införande av en avgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter”

(2003/C 256/03)

BAKGRUND

Kommissionens paket med förslag om ”En långsiktig politik för ett hållbart jordbruk”, (KOM(2003) 23 slutlig), 2003/0006 (CNS), 2003/0007 (CNS), 2003/0008 (CNS), 2003/0009 (CNS), 2003/0010 (CNS), 2003/0011 (CNS), 2003/0012 (CNS).

Rådets beslut av den 10 februari 2003 att i enlighet med artikel 265 första stycket i EG-fördraget rådfråga Regionkommittén om detta ärende.

Ordförandens beslut av den 22 oktober 2002 att ge utskottet för hållbar utveckling i uppdrag att utarbeta detta yttrande.

Regionkommitténs yttrande om ”Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken” (CdR 188/2002 fin) ⁽¹⁾.

Regionkommitténs yttrande om ”Förslag till rådets förordningar (EG) om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken” (CdR 273/98 fin) ⁽²⁾.

Det utkast till yttrande (CdR 66/2003 rév. 2) som antogs av utskottet för hållbar utveckling den 12 juni 2003 (föredragande: Robert Savy, regionpresident i Limousin (F–PSE)).

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén enhälligt följande yttrande vid sin 50:e plenarsession den 2–3 juli 2003 (sammanträdet den 2 juli).

⁽¹⁾ EUT C 73, 26.3.2003, s. 25.

⁽²⁾ EGT C 93, 6.4.1999, s. 1.

REGIONKOMMITTÉNS SYNPNKTER OCH REKOMMENDATIONER

1. Inledning

1.1. Sedan Regionkommittén avgav sitt yttrande om "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken" den 20 november 2002, har innehåll, bakgrund och finansiering med avseende på den gemensamma reformen av jordbrukspolitiken berörts av flera olika händelser:

- Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 24/25 oktober 2002 fastställdes ett tak för utgifter för marknadsstöd i ett utvidgat EU, och man underströk också de mindre gynnade regionernas betydelse och jordbrukets mångfunktionella karaktär. Genom de beslut som fattades fastställdes budgetramarna för utgifter i samband med marknadsstöd och direktstöd för perioden 2007-2013. På så vis säkerställer man att den gemensamma jordbrukspolitiken bevaras och man anlägger ett perspektiv på medellång sikt. Detta bör göra det möjligt för jordbrukarna att stegvis anpassa sina rutiner och för kommissionen att så småningom införa de nya riktlinjerna, vilket bereder vägen för Europeiska unionens utvidgning.
- Den 16 december 2002 presenterades EU:s förslag till WTO:s jordbruksförhandlingar. De innebär bland annat en minskning av importtullarna med 36 %, en nedskärning av exportstödet med 45 % och en sänkning av de inhemska jordbruksstöden med 55 %. Särskilda stöd planeras för att förbättra situationen för utvecklingsländerna.

1.2. Kommissionen antog den 21 januari 2003 förslag till förordning om halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket skall ses mot denna bakgrund. Jordbruksförhandlingarna inom WTO, liksom de mer allmänna debatterna om budgetplanen för perioden 2007-2013, ligger i själva verket till grund för vissa av kommissionens förslag.

I jämförelse med de förslag som lades fram i juli har två viktiga ändringar införts: dels en reform av den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk, dels nya bestämmelser för hur den dynamiska moduleringen skall fungera. Frikoppling förblir dock huvudfaktorn i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Regionkommittén har för avsikt att yttra sig om de centrala frågorna i kommissionens förslag, dvs. frikoppling, dynamisk modulering och landsbygdsutveckling med utgångspunkt i de

frågor och synpunkter som framfördes i samband med yttrandet om kommissionens meddelande från juli 2002.

2. Frikoppling

Regionkommittén uttalade sig positivt om principen att frikoppla stöden och införa inkomststöd. Ett enhetsstöd kan förenkla det administrativa genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken och stärka marknadens roll i styrningen av jordbruksproduktionen.

Däremot påpekade Regionkommittén riskerna för att frikopplandet kan öka den regionala ojämlikheten, skada konkurrensförhållandena mellan producenter eller regioner och leda till att viss produktion destabiliseras.

ReK fruktar också att helt frikopplade utbetalningar med tiden kan bli mer känsliga för påtryckningar om att de skall minskas eller avskaffas.

Förhandsutvärderingar har begärts för att analysera just dessa risker.

Kommissionen har offentliggjort konsekvensanalyser för att utvärdera förslagets effekter. I dessa analyser anläggs en i huvudsak makroekonomisk synvinkel. Produktions- och prisprognoserna för varje produkt utvärderas, men Regionkommitténs frågor besvaras inte:

2.1. Konsekvenserna för den lokala och regionala nivån utvärderas inte. Det finns risk för att en total frikoppling av stöden leder till att produktionen minskar i missgynnade och isolerade områden och att avfolkningen påskyndas i sårbara jordbruksområden. Man bör ta hänsyn till sådan produktion som är sårbar eller som ger liten lönsamhet i vissa områden, och man bör tydligt fastställa riktlinjer och utvecklingsmetoder för att säkra en balanserad utveckling.

Man bör ta vara på tillfället att i samband med reformen av gemenskapsåtgärderna införa nya metoder för kompensation för naturgivna nackdelar som påverkar främst jordbruksföretag (sluttning, höjd, särskilda klimatförhållanden), och dessutom främja förvaltning av stora ytor (slätter på sluttningar och underhåll av markområden) och ekonomisk utveckling med anknytning till sådana områden.

2.2. Principen om att fastställa ett inkomstbidrag per jordbruksföretag för referensperioden 2000, 2001 och 2002 upphäver inte risken för konkurrenssnedvridning mellan producenter, produktion eller regioner. Redan i sitt yttrande om halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken påpekade ReK att kommissionens förslag skulle innebära att dagens situation inte förändrades, dvs. den jordbrukare som producerar mest får mer stöd per hektar än den jordbrukare som producerar mindre. ReK anmodar därför kommissionen att åtminstone utöka referensperioden så att den omfattar kalenderåren 1998, 1999, 2000, 2001 och 2002. De två år av dessa som har inneburit det lägsta totala stödet skall räknas bort från referensperioden för den enskilde jordbrukaren. Med denna princip som kommissionen föreslår håller man fast vid de fördelar som uppnåtts för de mest produktiva regionerna och de produktionsområden som får mest stöd. Det finns stora risker för att produktionen och marknaden destabiliseras för de produkter som inte får direktstöd genom den gemensamma jordbrukspolitiken (svin, fjäderfä, frukt och grönsaker). På bekostnad av traditionella produktionsområden kan dessa produkter bli attraktiva och lönsamma för producenter och regioner som grundar sig på tidigare stödnivåer.

Ett förslag vore att fastställa ett genomsnittligt hektarstöd för de viktigare produktionstyperna (jordbruksgrödor, traditionell djurhållning, fjäderfä, frukt och grönsaker) beräknat per produktionsområde för att undgå denna överhängande risk för konkurrenssnedvridning och destabilisering av marknaden. Förslaget till förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direkt stöd (avdelning III – kapitel 5) ger möjlighet att beräkna ett genomsnittligt hektarstöd på regional nivå. Om detta skall tillämpas bör det ske i hela EU. Det upphäver dock inte riskerna för konkurrenssnedvridning mellan olika produktionslag.

2.3. Risken för att marknaden destabiliseras och att de traditionella småjordbruk som är svagast försatta i ekonomiska svårigheter på grund av att instrumenten för produktionsstyrning upphävs behandlas inte heller. Dessa instrument har emellertid visat sig effektiva i samband med de olika kriser som drabbat nötköttproduktionen samt för att till låg kostnad lösa problemet med mjölköverskott sedan 1983. En viss brist på enhetlighet när det gäller förvaltningen av produktionsområdena kan konstateras. Man kan exempelvis notera att man håller fast vid ett striktare styrinstrument för jordbruksgrödor än tidigare (10 % arealuttag med undantag för industrigrödor), att mjölkkvoterna höjs samtidigt som de europeiska smör- och mjölkpulverlagren växer (utan att det ens finns några anvisningar om att unga jordbrukare och jordbruksföretag i bergsområdena skall prioriteras), att det införs maximala garanterade arealer som begränsar utvecklingsmöjligheterna för proteingrödor och energigrödor, och att man helt överger styr- och orienteringsinstrumenten för nöt- och fårköttproduktionen.

2.4. Den föreslagna frikopplingens konsekvenser för utvecklingen av markpriser och för fastighetsmarknaden har inte heller utvärderats trots att det finns risk för en snabb expansion, att småbruk försvinner och att det går inflation i priserna på de mest åtråvärda markerna. Samtidigt finns det risk för att de minst attraktiva och minst bördiga markerna överges. Det skulle få återverkningar på etableringen av yngre jordbrukare, vilket alltså bör ses som en prioriterad fråga.

2.5. Följaktligen ifrågasätter Regionkommittén alltså om beräkningsmetoden för inkomststöd motsvarar den gemensamma jordbrukspolitiken målsättningar. I själva verket förefaller de förslag som läggs fram i förslaget till förordning inte uppfylla följande målsättningar:

- En bättre fördelning av stöden på jordbrukare, geografiska områden, miljövänliga produktionsmetoder och jordbruk i sårbara områden.
- En säkrad inkomst för jordbrukarna med hänsyn till riskerna för att marknaden destabiliseras till följd av en total frikoppling av stöden. Den marknadsanpassning av jordbruket som kommissionen eftersträvar är kopplad till jordbrukarnas investeringsbeslut. Dessa beslut är avhängiga av stabiliteten på marknaderna för jordbruksprodukter, eftersom jordbrukarna inte investerar om de inte kan förutse utvecklingen på medellång sikt. I detta hänseende är villkoren inte desamma för de olika produkterna. Produktion av grödor kräver endast små extrainvesteringar medan animalieproduktion kräver en omfattande specialutrustning. Särskild vikt bör därför läggas vid instrument för att stabilisera dessa marknader.
- Bevarande av den europeiska jordbruksmodellen och kvaliteten på produktionen från boskapsuppfödning: Produktionen av växtproteiner i form av traditionell foderproduktion ägnas ingen uppmärksamhet, och därmed blir utrymmet ännu större för import av soja och majs från länder där odling av genmodifierade grödor är vanligt.
- Överföring av stöd från en generation till en annan.

Regionkommittén ställer sig fortfarande positiv till den allmänna principen om att frikoppla stöden, eftersom det nuvarande systemet inte längre går att motivera.

- Produktionsbesluten fattas med hänsyn till stöden och inte i förhållande till marknaden.

- Stöfördelningen är mycket ojämn mellan produkter och områden.

Mot bakgrund av de studier som genomförts och den kunskap som finns om marknaden anser vi dock inte att man kan införa en frikoppling utan att komplettera den med instrument för produktionsstyrning eller inkomstsäkring, vilka återstår att fastställa.

3. Tvärvillkor ("cross compliance")

3.1. ReK stöder förslaget att tvärvillkor skall tillämpas med avseende på de europeiska normerna på områdena för miljö, livsmedelssäkerhet (vilket för övrigt anges i motiveringsdelen men inte i artikel 4 i förslaget till förordning), djurhälsa, djurskydd och arbetsmiljökrav som har samband med jordbruksföretag. Vi delar kommissionens uppfattning att tvärvillkor är ett nödvändigt komplement till frikopplingen.

Vi ställer oss även positiva till de åtgärder som syftar till att låta övergångsstöd och investeringsstöd som gör det lättare för jordbrukarna att anpassa sig till de nya kraven ingå i förordning (EG) 1257/1999⁽¹⁾ ("landsbygdsutveckling").

3.2. ReK bekymrar sig emellertid över tillämpningen av tvärvillkoren. I artikel 3 i förslaget till förordning om upprättande av gemensamma bestämmelser för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken anges att "En jordbrukare som får direktstöd skall iakttä de föreskrivna verksamhetskrav som anges i bilaga III". Systemet bygger på en utbredd jordbruksrevision och dess tillämpning kommer att ta tid, vilket inte är förenligt med bestämmelsernas omedelbara och tvingande karaktär. Man bör därför införa övergångsbestämmelser i syfte att göra det möjligt för jordbrukarna att uppfylla samtliga tvärvillkor. Systemet bör i ett första skede utformas som ett utvecklingsinstrument för att förbättra metoderna i stället för som ett sanktionsmedel. Att skjuta upp moduleringen från 2003 till 2006 aktualiserar dessutom frågan om det finns medel att avsätta för att införa dessa åtgärder redan 2004. Jordbrukarna skall inte, parallellt med moduleringen, behöva betala mer för sådana revisioner.

3.3. I sitt förra yttrande oroade sig kommittén för att det, då handeln avregleras, kan vara problematiskt att ta hänsyn till EU:s växande miljökrav och samtidigt förbättra jordbrukets konkurrenskraft. Kommissionens förslag till WTO:s jordbruksförhandlingar ger inte lugnande besked i denna fråga. Kommis-

sionen föreslår att man skall sänka tullsatsen på importerade jordbruksvaror med i genomsnitt 36 %, men fastställer inte några kvalitetskriterier eller produktionsvillkor för importerade varor. Det finns därför risk för att de krav som enbart ställs på de europeiska jordbrukarna får negativa konsekvenser för det europeiska jordbrukets konkurrenskraft och en begränsad effekt på kvaliteten hos de produkter som erbjuds konsumenterna i EU.

4. Obligatoriskt arealuttag och icke-livsmedelsproduktion

Kommissionens förslag innebär ett långsiktigt obligatoriskt arealuttag av miljöhänsyn som motsvarar 10 % av jordbruksarealen samt att man inför stöd till energigrödor (kolkrediter).

Dessa förslag, som kompletterar det övergripande systemet för direktstöd, kräver två kommentarer:

- På landsbygden finns det en verklig utvecklingspotential för nya produkter och för en ökad sysselsättning inom sektorn för icke-livsmedelsprodukter. Energigrödor är endast en del i det hela.
- Icke-livsmedelsproduktion bedrivs i dag främst på jordar som är avsedda att läggas i träda. Det har gett biobränsleproduktionen ett uppsving i spannmålsområdena. I förslaget till förordning avskaffas möjligheten att bedriva odling på mark som lagts i träda, och det förefaller som om utsikterna för att det skall kunna utvecklas en veritabel energipolitik på EU-nivå baserad på biomassa begränsas. Kyotoprotokoll, utvecklingen av EU:s kärnkraftspolitik och den spända internationella situationen på oljemarknaden talar för en genomgripande omformning av den europeiska energipolitiken.

5. Dynamisk modulering

5.1. I sitt förra yttrande välkomnade Regionkommittén att det inrättas ett system med dynamisk modulering åtföljt av ett tak och ett schablonbelopp. Fördelen med systemet var att det minskade den gemensamma jordbrukspolitiken ojämn fördelning, stödde sysselsättningen på landsbygden och bidrog till att stärka landsbygdsutvecklingen. Utan att ifrågasätta principen med ett takbelopp menade dock kommittén att ett enhetligt maximibelopp på 300 000 euro i hela unionen inte nödvändigtvis var den bästa lösningen.

⁽¹⁾ EGT L 160, 26.6.1999, s. 80.

Kapitel 2 "Gradvis sänkning och modulering" i kommissionens förslag till rådets förordning om "upprättande av gemensamma bestämmelser för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av stödssystem för producenter av vissa grödor" innehåller två viktiga ändringar i förhållande till riktlinjerna i meddelandet om halvtidsöversynen av den gemensamma jordbrukspolitiken av den 10 juli 2002.

- Takbeloppet avskaffas.
- Jordbruksföretagens bidrag differentieras på grundval av mottaget stöd, och jordbruksföretag som erhåller mindre än 5 000 euro omfattas inte av systemet.

Endast 6 % av besparingarna till följd av den gradvisa minskningen överförs till den andra pelaren.

Regionkommittén beklagar att principen med takbelopp avskaffas, inte minst på grund av dess symbolvärde. Allmänhetens stöd till den gemensamma jordbrukspolitiken försvagas ofta av att man framhåller de höga stödbelopp som vissa producenter erhåller.

5.2. Generellt sett stöder vi dock det system som kommissionen föreslår, främst mot bakgrund av följande:

- Stödbeloppet skall variera med hänsyn till det direktstöd som jordbruksföretagen erhåller.
- Genom att man upprätthåller principen att kraftigt minska direktstöden (en minskning med upp till 19 % för jordbruksföretagen år 2013) begränsar man konkurrensnedvridningar till följd av uträkningsmetoderna för frikopplade stöd.

5.3. ReK beklagar dock att endast en begränsad del av stödminskningen (6 %) till följd av tillämpningen av systemet med dynamisk modulering går till landsbygdsutvecklingsåtgärder. Kommissionens förslag är i detta hänseende restriktiva i förhållande till förslagen i meddelandet från juli 2002, som enligt ReK skulle bidra till att befästa och stärka landsbygdsutvecklingen som den gemensamma jordbrukspolitiken andra pelare.

Det är värt att notera att ingenting planeras för en välstrukturerad politik för unga jordbrukare, vilket kanske också beror på att de nya resurser som avsatts är otillräckliga.

Anslagen kommer att fördelas på grundval av nationella kriterier, jordbruksareal, sysselsättning inom jordbruket och BNP per capita mätt i köpkraftsstandarder. Däremot nämns inte hur anslagen skall fördelas eller förvaltas på regional nivå.

ReK konstaterar att det är svårt att se över landsbygdsutvecklingsprogrammen för pågående programperiod (2000-2006). Vi vill emellertid uppmana kommissionen att i samband med halvtidsöversynen göra en utvärdering av förvaltningen av dessa program för att fastställa vilka metoder som är mest effektiva.

6. Landsbygdsutveckling

6.1. I kommissionens förslag till rådets förordning om "ändring av förordning (EG) nr 1257/1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden, och om upphävande av förordning (EG) nr 2826/2000" återfinns de viktigaste bestämmelserna från kommissionens meddelande från juli 2002.

Generellt sett ställer sig ReK därför positiv till att man utvidgar de kompletterande åtgärder som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 till att omfatta respekten för gällande normer, jordbruksrådgivning, jordbrukares åtaganden att uppfylla strängare djurskyddskrav än minimikraven samt deltagande i och främjande av kvalitetssystem i såväl medlemsstaterna som i EU.

6.2. Vi vill dock påpeka följande:

- Vissa normer, bland annat avseende djurskydd, är bindande vilket kan äventyra den traditionella kvalitetsproduktionen. Stöd kopplat till att bestämmelserna följs kan inte utgöra den enda lösningen. Det bör göras en noggrannare utvärdering av gemenskapslagstiftningens effekter på denna typ av produktion – som inte har något påtagligt inflytande på handeln inom gemenskapen – för att kunna fastställa tillämpningsföreskrifter som motsvarar målsättningarna.

- Landsbygdsutveckling ges en alltför snäv tolkning; kommissionen ser landsbygdsutveckling som en fortsatt jordbruksverksamhet. ReK noterar att de kompletterande åtgärder som föreslås avser programperioden 2000-2006 och inte berör de framtida diskussionerna om en omformning av politiken för landsbygdsutveckling. Mot denna bakgrund skulle vi framför allt vilja att frågan om sambandet mellan regionalpolitik och landsbygdsutvecklingspolitik tas upp redan nu eftersom den tredje rapporten om sammanhållningen skall offentliggöras i slutet av 2003.

7. Genomförande av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken

Genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken är nära kopplat till hur WTO:s jordbruksdiskussioner fortskrider och till beredningen av EU:s budgetplan för perioden 2007-2013.

7.1. Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och Världshandelsorganisationen

ReK ställer sig frågande till sambandet mellan kommissionen förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken och dess ståndpunkt i WTO:s jordbruksförhandlingar.

Vi vill i synnerhet framhålla risken för att resultatet av förhandlingarna inom WTO äventyrar den övergripande balansen i reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, bland annat på följande punkter:

- Skyddet av geografiska ursprungsbeteckningar och gemenskapssystem och nationella system som syftar till att förbättra kvaliteten och livsmedelssäkerheten, inklusive bestämmelser om konsumentinformation.
- Tillämpningen av bindande normer i fråga om miljöskydd, djurskydd, livsmedelssäkerhet och hälsa även när det gäller importerade produkter på gemenskapsmarknaden.

ReK anser dessutom att inga större beslut i fråga om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken bör fattas innan WTO-förhandlingarna är slutförda.

7.2. Budgetplanen (2007-2013)

ReK ser med oro på de förberedande diskussionerna om EU:s budgetplan för perioden 2007-2013. Vi hyser i själva verket

oro för att man när det kommer till kritan betraktar såväl landsbygdsutveckling som all regionalpolitik som inte avser mål 1-regioner som anpassningsvariabler. Medlemsstaterna är i själva verket redan överens om att bevara resurserna till den första pelaren enligt taknivån i reala termer för 2006. Ett samförstånd håller på att uppnås om att merparten av de regionalpolitiska anslagen skall gå till de regioner som efter 2006 har rätt till stöd enligt mål 1. Eftersom dessa två belopp redan har fastställts, kommer anslagen till landsbygdsutveckling och/eller till den regionalpolitik som inte omfattar mål 1-områden att fastställas med hänsyn till medlemsstaternas utgiftstak.

ReK kommer att bevaka att utvecklingen befästs och stärks tack vare finansiella villkor som gör det möjligt att föra en trovärdig politik.

7.3. Tidsschema för genomförandet

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken kommer att genomföras stegvis. Så småningom kommer inte bara de beslut som fattats inom ramen för WTO, utan även de första resultaten av de åtgärder som vidtagits i samband med halvtidsöversynen av marknaderna, producenternas inkomster och landsbygdsområdena, att inbegripas.

ReK vill framföra önskemål om att tidsplanen för genomförandet anpassas så att det finns möjlighet att reagera på yttre händelser och på problem i samband med genomförandet samt på fortlöpande indikationer från uppföljnings- och utvärderingssystemet om reformens effekter, främst på regional nivå. Att inrätta ett sådant uppföljningssystem förefaller ännu viktigare mot bakgrund av att Regionkommittén har lyft fram riskerna med vissa av reformens åtgärder.

Bryssel den 2 juli 2003.

Regionkommitténs

ordförande

Albert BORE