



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.11.2007
KOM(2007) 722 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
EUROPAPARLAMENTET OCH TILL RÅDET**

**Förberedelser inför ”hälsokontrollen” av reformen
av den gemensamma jordbrukspolitiken**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
EUROPAPARLAMENTET OCH TILL RÅDET**

**Förberedelser inför ”hälsokontrollen” av reformen
av den gemensamma jordbrukspolitiken**

1. DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN IDAG

1.1. En radikalt förändrad och mer effektiv politik

De senaste 15 åren har den gemensamma jordbrukspolitiken förändrats radikalt som reaktion på tryck från samhället och den ekonomiska utvecklingen i Europa. Reformerna 2003/2004 utgjorde en ny etapp i denna process, eftersom frikopplade direktstöd infördes genom systemet med samlat gårdsstöd i de flesta sektorerna av den gemensamma jordbrukspolitiken första pelare, samtidigt som landsbygdsutvecklingen stärktes (andra pelaren). Denna process fortsatte med reformer inom sockersektorn (2006) och frukt- och grönsakssektorn (2007), och fortgår idag med nya lagförslag om reform av vinsektorn.

Producentstödet är nu i hög grad frikopplat från produktionsbesluten, vilket gör det möjligt för EU:s jordbrukare att fatta beslut utifrån marknadssignaler, lita till sin jordbrukspotential och sina egna önskemål när de anpassar sig till förändringar i de ekonomiska omgivningarna, och bidra till att öka jordbrukssektorns konkurrenskraft.

Genom omläggningen från produktstöd, som i allmänhet ansågs vara orsaken till tidigare års överskottsproblem, gav reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken önskat resultat. EU:s stödpriser sänktes generellt och ligger nu nära världsmarknadspriserna. EU:s jordbruk har blivit konkurrenskraftigare inom nyckelsektorer, trots att EU:s andel av de flesta råvarumarknader har minskat, och unionen är nu den största exportören av jordbruksprodukter, främst av högvärdiga produkter. EU är också världens största importör av jordbruksprodukter och utgör fortfarande den i särklass största marknaden för utvecklingsländerna.

Dessutom bidrar den gemensamma jordbrukspolitiken i allt högre grad till att motverka riskerna för miljöförstöring och den levererar många av de gemensamma nyttigheter som samhället önskar. Producentstödet är nu beroende av uppfyllandet av normer för miljö, livsmedelssäkerhet, livsmedelskvalitet och djurskydd.

Den stärkta landsbygdspolitiken skyddar även miljön och kulturlandskapet, samtidigt som den skapar tillväxt, arbetstillfällen och innovation på landsbygden. Trots att allt fler av EU:s landsbygdsområden kommer att påverkas av faktorer utanför jordbruket, kommer områden som är avlägset belägna eller är starkt beroende av jordbruk samt avfolkningsbygder att ställas inför särskilda utmaningar när det gäller ekonomisk och social hållbarhet. Jordbruks-/livsmedelssektorn, som fortfarande utgör mer än 4% av den totala BNP:n och 8% av den totala sysselsättningen, är ännu av avgörande betydelse i många landsbygdsområden.

1.2. Ytterligare förbättringar i samband med hälsokontrollen

Den beskrivna utvecklingen visar att dagens gemensamma jordbrukspolitik skiljer sig fundamentalt från den tidigare, även om det ofta är en paradoxalt stor skillnad mellan resultaten av reformen och åsikterna om den (de flesta åsikterna stämmer snarare överens med tiden före reformen). För att den gemensamma jordbrukspolitiken ska kunna fungera både idag och i framtiden, måste det vara möjligt att bedöma dess styrmedel, pröva om de fungerar som de ska, fastställa vilka anpassningar som krävs för att de uppsatta målen ska nås, och anpassa politiken till nya utmaningar.

Det är uppenbart att fler steg måste tas – en politik som är skriven i sten blir snabbt föråldrad i en värld som snabbt förändras. Den gemensamma jordbrukspolitiken har visat att EU:s jordbruk har förmåga att med gott resultat ta nödvändiga steg och förändras, men den måste tillhandahålla förutsägbara politiska riktlinjer, så att jordbrukarna får möjlighet till anpassning.

2003 års reform var det första steg som togs för att göra den gemensamma jordbrukspolitiken redo för 2000-talet. Enighet kunde inte uppnås på en gång om alla delar av reformen. Därför infördes ett antal översynsklausuler redan i det slutliga avtalet, precis som vid de reformer som ägt rum efter 2003.

Översynsklausulerna syftar inte till någon genomgripande reform av den nuvarande politiken, utan ger möjlighet till ytterliggare anpassningar till utvecklingen på marknaden och på andra områden. De ämnen översynsklausulerna omfattar har i detta meddelande samlats under rubriken ”hälsokontroll”. Syftet är att behandla följande tre frågor:

- Hur kan systemet med samlat gårdsstöd bli effektivare och enklare?
- Hur kan marknadsstöden, som ursprungligen var ämnade för en gemenskap med sex medlemsstater, ändras så att de fortsätter att vara relevanta i en allt mer globaliserad värld och i ett EU med 27 medlemsstater?
- Hur kan vi bäst anpassa oss till nya risker och möjligheter, så att vi klarar både nya utmaningar, såsom klimatförändringarna, biobränslenas ökade betydelse och vattenförvaltningen, och bestående utmaningar, såsom minskad biologisk mångfald?

2. INFÖRANDET AV SYSTEMET MED SAMLAT GÅRDSSTÖD OCH MÖJLIGA FÖRENKLINGAR

2.1. Förenkling av systemet med samlat gårdsstöd

De nya medlemsstaterna kan använda det förenklade systemet för enhetlig arealersättning fram till utgången av 2010 (Bulgarien och Rumänien till utgången av 2011), men EU-15 måste ha implementerat systemet med samlat gårdsstöd innan 2007.

Dessa kan välja att använda en historisk modell för systemet med samlat gårdsstöd (stödrätter baserade på individuella referensbelopp), en regional modell (stödrätter baserade på regionala referensbelopp) eller en blandning av de båda modellerna.

Medlemsstaterna hade möjlighet att behålla några särskilda former av produktionsrelaterat direktstöd (delvis kopplat stöd) när det ansågs nödvändigt för att säkerställa en miniminivå produktiv verksamhet och skapa miljöfördelar. De kunde också hålla kvar högst 10% av de nationella taken för att stödja jordbruksverksamhet som är viktig för miljön eller för att förbättra kvaliteten och saluföringen av jordbruksprodukter (artikel 69 i rådets förordning (EG) nr 1782/2003).

Målet är att jordbrukarna själva ska välja vad de vill producera och att deras val inte ska styras av produktrelaterat stöd, något som uppfylls både med den historiska och den regionala modellen med frikopplat stöd. För närvarande baseras emellertid den individuella stödnivån i båda modellerna på tidigare produktionsnivåer, dock i olika utsträckning, och allt eftersom kommer det att bli svårare att rättfärdiga skillnaderna i detta stöd, särskilt när den historiska modellen används. Därför bör medlemsstaterna under perioden 2009–2013 få möjlighet att anpassa den modell de valt så att stödnivåerna blir mer enhetliga. Mot bakgrund av detta bör det också övervägas om medlemsstater som nu använder det förenklade systemet för enhetlig arealersättning ska få fortsätta med det fram till 2013.

Eftersom fler sektorer med tiden har integrerats i systemet med samlat gårdsstöd och det nu finns erfarenhet av att tillämpa systemet, förefaller vissa genomförandebeslut och -bestämmelser dessutom onödigt stelbenta och omfattande.

Hälsokontrollen är det rätta tillfället att föreslå förändringar som, utan att de i grunden förändrar systemets struktur, anpassar och förenklar tillämpningen av systemet.

2.2. Modifiering av omfattningen av tvärvillkoren

Systemet med tvärvillkor, vilket innebär att utbetalningarna reduceras till jordbrukare som inte följer EU:s normer för jordbruksverksamhet, är och kommer att förbli en viktig del av den gemensamma jordbrukspolitiken. Men erfarenhet har visat på behovet av förenkling av systemet.

Förenklingsprocessen har redan inletts mot bakgrund av rådets slutsatser som nyligen gav stöd åt kommissionens rapport från mars 2007 om tvärvillkor. Förslag som syftar till att förbättra kontroller och sanktioner inom systemet behandlas redan i respektive lagstiftningsförfarande och åtgärderna väntas träda i kraft 2008/2009. Dessutom kommer det arbete som redan pågår för att förenkla andra delar av tvärvillkorssystemet att införlivas i hälsokontrollen.

Kommissionens rapport behandlade emellertid inte direkt omfattningen av tvärvillkoren. För att utgöra ett lämpligt verktyg även i framtiden, måste tvärvillkoren avspegla kraven från samhället och balansen måste vara rätt mellan kostnaderna och fördelarna för varje krav. När föreskrivna verksamhetskrav samt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden är välriktade, blir tvärvillkoren effektiva och gynnar ett hållbart jordbruk.

På grundval av mandatet från rådet och med hänsyn till förenklingsbehovet kommer hälsokontrollen att behandla tvärvillkorens omfattning på följande områden:

- de föreskrivna verksamhetskraven kommer att begränsas genom att bestämmelser som inte är direkt relevanta för tvärvillkorens angivna mål stryks;

- den nuvarande förteckningen över föreskrivna verksamhetskrav och god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kommer att gås igenom och vid behov ändras för att tvärvillkorens mål i högre grad ska nås.

2.3. Delvis kopplat stöd

Den senaste tidens omfattande reformer gör det delvis kopplade stödet allt mindre relevant ur producenternas synvinkel, eftersom allt fler sektorer införlivas i systemet med samlat gårdsstöd. Vid fullständig frikoppling av stödet har producenterna det minst lika bra som tidigare, och troligen t.o.m. bättre på grund av den produktionsflexibilitet det medför. Dessutom blir systemet mindre komplext och de administrativa kostnaderna lägre när inte två system löper parallellt. Detta är mycket tydligt i sektorn för jordbruksgrödor.

Det delvis kopplade stödet kan dock fortfarande ha viss relevans – i alla fall för tillfället – i områden där produktionen i allmänhet är liten, men ekonomiskt eller miljömässigt betydelsefull (t.ex. dikor i områden med extensiv nötköttsproduktion).

Huruvida, i vilken utsträckning och hur länge man bör behålla det delvis kopplade stödet bör bestämmas utifrån regionala omständigheter. Kommissionen föreslår att varje fall bedöms för sig, för att eventuella risker med övergången till helt frikopplat stöd liksom eventuella alternativ på regional nivå ska bli tydliga.

2.4. Högsta- och lägstanivåer för stöd

Frågan om stödfördelningen inom den gemensamma jordbrukspolitiken är inte ny, men har nyligen lyfts fram i och med initiativet om att mottagarna av EU-stöd ska offentliggöras i syfte att öka insynen. Sedan systemet med samlat gårdsstöd infördes har fördelningen av utbetalningarna blivit synligare, vilket har lett till nya krav på att stödet till ett fåtal stora jordbruk måste begränsas. Dessutom gjorde genomförandet av systemet med samlat gårdsstöd det tydligt att det bland det stora antal jordbrukare som tar emot små stödbelopp, ofta längre än administrationskostnaderna, ingår mottagare som inte är riktiga jordbrukare.

I samband med hälsokontrollen skulle det vara lämpligt att pröva om någon form av begränsning kan införas både för de största och minsta utbetalningarna:

- För de större utbetalningarna anser kommissionen att lösningen står att finna i en modell där stödnivån gradvis minskar när de sammanlagda utbetalningarna till den enskilda jordbrukaren ökar, samtidigt som en viss miniminivå bibehålls även vid stora sammanlagda utbetalningar¹. Därvid kommer man att se till att de stora jordbrukens ekonomiska hållbarhet inte riskeras och att åtgärderna inte kringgås genom att jordbruken delas upp.
- För de mindre utbetalningarna kan en årlig miniminivå införas och/eller kravet på minimiareal höjas. Detta görs på ett sådant sätt att inte riktiga jordbrukare påverkas.

¹ Till exempel: Utbetalningar på mer än 100 000 euro minskas med 10%, på mer än 200 000 minskas med 25% och på mer än 300 000 med 45%.

De besparingar som härigenom görs bör stanna inom medlemsstaten och skulle kunna användas till nya utmaningar, framför allt inom ramen för en omarbetad artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003.

3. NYA MÖJLIGHETER OCH FÖRBÄTTRAD MARKNADSORIENTERING

3.1. Marknadsinterventionens och utbudsstyrningens roll

Tidigare var behovet av reform i EU:s interventionsmekanismer kopplat till utvecklingen på världsmarknaderna, och alla överskott måste åtminstone delvis föras ut via export. I och med globaliseringen och EU:s utvidgning till 27 medlemsstater måste vi tänka på framtiden för de styråtgärder som finns kvar från den tidigare jordbrukspolitiken (t.ex. kvoter, offentlig intervention, prisstöd och bidrag), framför allt i samband med de nuvarande marknadsprognoserna på medellång sikt som är särskilt gynnsamma för spannmål och mejeriprodukter.

Därför uppkommer frågan hur ett effektivt interventionssystem kan skapas – ett system som fungerar som säkerhetsnät och som kan användas utan subventionerad försäljning (extern och intern). Eftersom effektiv konkurrens på jordbruksmarknaderna är ett av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, avser kommissionen undersöka om de befintliga redskapen för utbudsstyrning tjänar något syfte, eller om de bara gör det svårare för EU:s jordbruk att reagera på marknadssignaler.

Dessutom avser kommissionen noga övervaka den nuvarande marknadssituationen och analysera om detta är en avspiegling av en kortvarig reaktion på de dåliga skördarna 2006/2007 eller ett tecken på en långsiktig trend, som skulle kunna sätta press på jordbruksmarknaderna och försörjningsläget. Utifrån denna analys kommer kommissionen att dra slutsatser kring behovet av att föreslå ytterligare åtgärder.

3.2. Intervention på spannmålsmarknaden

Efter att ha bemyndigats genom det nyligen antagna rådsbeslutet, har kommissionen inlett en fullständig genomgång av interventionssystemet för spannmål, med hänsyn till den växande marknaden för biobränsle och effekterna av en ökad efterfrågan på spannmål.

2007 års beslut om att minska interventionsköpen av majs var nödvändigt, eftersom interventionen motverkade sitt huvudsakliga syfte, dvs. att fungera som säkerhetsnät. Detta kan leda till en relativ förlust av konkurrenskraft för korn och eventuellt också vete, och kan medföra ökade offentliga lager av dessa spannmål.

I dagsläget verkar den bästa lösningen därför vara att använda modellen för reformen av majsinterventionen även i samband med annan foderspannmål. Det skulle göra det möjligt för kommissionen att reagera i krislägen, men det skulle även göra det möjligt för jordbrukarna att få sina produktionssignaler via marknadspriserna. Om interventionen bibehålls för enbart ett spannmål (vete av brödkvalitet) kan det fungera som säkerhetsnät, samtidigt som det blir möjligt för annan spannmål att nå den naturliga prisnivån.

3.3. Träda: Avskaffande av utbudsstyrning, större miljöfördelar

Träda infördes för att minska EU:s spannmålsproduktion vid en tid då lagren var stora och för att göra det möjligt för EU:s spannmålsmarknad att anpassa sig till villkoren på världsmarknaden. Denna funktion har blivit allt mindre relevant till följd av marknadsutvecklingen och införandet av systemet med samlat gårdsstöd.

Den förutsägbara utbuds- och efterfrågesituationen för spannmål, inklusive efterfrågan i samband med att EU:s biobränslemål ska nås, talar för att arealer, som för närvarande inte brukas inom ramen för det obligatoriska trädeskravet, åter bör tas i bruk.

Om arealuttaget avvecklas permanent, kommer det emellertid kräva åtgärder för att bevara de miljöfördelar som erhållits genom den nuvarande ordningen. En möjlighet skulle vara att ersätta trädeskravet med riktade landsbygdsutvecklingsåtgärder, vilket skulle ta hänsyn till att villkoren för ett miljövänligt jordbruk varierar mellan olika områden.

För att sådana fördelar ska bevaras och förstärkas ytterligare, bör målet vara att stärka det landsbygdsutvecklingsstöd som går till miljövänlig förvaltning av mark, vatten och ekosystem. Här ingår bl.a. åtgärder som miljövänlig förvaltning av träda, skydd av strandremsor, avskogningåtgärder samt åtgärder kopplade till anpassning till klimatförändringarna och politik för förnybar energi, såsom ekologiska korridorer till skydd för den biologiska mångfalden.

3.4. Förberedelser inför en mjuklandning när mjölkkvoterna löper ut

Före 2007 års utgång kommer kommissionen att lägga fram en detaljerad rapport om utvecklingen på marknaderna för mjölk och mjölkprodukter. Till följd av marknadsutvecklingen sedan 2003 är en av de allmänna slutsatserna uppenbar redan nu, nämligen att anledningarna till att EU:s mjölkkvoter en gång infördes inte längre finns kvar.

I stället för att behöva hantera ökande utbud och stagnerande efterfrågan på bulkvaror, står vi nu inför en ökande efterfrågan både internt och externt på högvärdiga produkter (särskilt ost och färska mejeriprodukter), samt höga priser som leder till att interventionen som avsättningsmöjlighet för smör och skummjölkspulver får minskad betydelse.

I detta läge måste man fråga sig om, och i sådana fall vilka, åtgärder som bör vidtas för att säkra en smidig övergång till en mer marknadsorienterad strategi för mjölk och mjölkprodukter – innan systemet med mjölkkvoter löper ut den 31 mars 2015.

Utfasning av systemet med mjölkkvoter

2003 års beslut att inte ytterligare öka kvoterna har begränsat sektorns möjligheter att öka marknadsorienteringen och konkurrenskraften. Jordbrukspolitiskt har kvotsystemet ökat klyftan mellan mjölksektorn och andra reformerade jordbrukssektorer.

Om ingenting görs innan kvotsystemet löper ut 2014/2015 kommer höga kvoter att hindra de effektivare jordbruken från att dra fördel av nya möjligheter, samtidigt som de minst effektiva i mindre gynnade områden, särskilt bergsområden, kommer att stå inför stora svårigheter till följd av betydande prisfall när kvoterna abrupt avskaffas.

Detta leder till slutsatsen att en gradvis ökning av kvoterna vore lämpligast för att bereda mark för en ”mjuklandning” för sektorn när kvoterna löper ut. Kommissionen kommer utifrån en nu pågående analys att lägga fram förslag på hur mycket kvoterna bör öka. Syftet med analysen är att identifiera både effekterna av avskaffandet av kvoter i de enskilda medlemsstaterna och regionerna, och vilka åtgärder som bör åtfölja utfasningen (såsom anpassningar av interventionen eller tilläggsavgiften) för att den ska ske så smidigt som möjligt.

Åtgärder för bergsområden

I allmänhet väntas utfasningen av mjölkkvoterna leda till produktionsökningar, prissänkningar och ökad konkurrenskraft för sektorn. Samtidigt väntas vissa regioner, framför allt (men inte uteslutande) bergsområden, få svårigheter att upprätthålla en minsta produktionsnivå.

Vissa av dessa problem skulle kunna hanteras inom politiken för landsbygdsutveckling med åtgärder som syftar till att skapa ett mervärde för mjölk och mjölkprodukter. Men eftersom landsbygdsutvecklingspolitiken inte är avsedd att upprätthålla produktion, krävs en annan lösning för att bergsområdena ska få en mjuklandning den dag kvoterna upphör. En möjlighet skulle kunna vara att inrätta särskilda stödåtgärder inom ramen för en omarbetad artikel 69 i förordning (EG) nr 1782/2003. Detta skulle dock kräva att regeln om att sådana åtgärder endast kan tillämpas på sektorsnivå mjukas upp.

Sammanfattningsvis bör hälsokontrollen innehålla följande när det gäller avvecklingen av mjölkkvoter:

- förslag till nödvändiga kvothöjningar för att förbereda en mjuklandning när kvoterna löper ut 2014/2015
- en undersökning av vilka förändringar av övriga styrmedel inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter som krävs för att underlätta övergången;
- förslag till åtgärder för att mildra de negativa effekter som väntas i vissa regioner.

3.5. Övriga åtgärder för att styra utbudet

I en rad andra, ofta mindre, sektorer (torrfoder, stärkelse, lin och hampa) används också åtgärder för utbudsstyrning och produktionskopplade betalningar. Hälsokontrollen kommer att omfatta en noggrann utvärdering av hur dessa åtgärder fungerar och om de är användbara på lång sikt.

Det rör sig om att upprätta en förteckning över åtgärder och fastställa ett lämpligt tidsschema för övergången från de resterande produktionskopplade betalningarna till systemet med samlat gårdsstöd. Dessutom kommer det att undersökas om det finns fall då det kan vara nödvändigt att behålla visst stöd, så att de fördelar som produktionen för med sig och som inte kan garanteras på något annat sätt, kan bevaras för den lokala ekonomin.

4. SVARA PÅ NYA UTMANINGAR

4.1. Riskhantering

Frikopplat producentstöd, som innebär att stödet är oberoende av den producerade kvantiteten, gör det lättare för jordbrukarna att anpassa sig till *förväntade* risker, till exempel genom att lägga om sin produktion från lågprismarknader till marknader som ger bättre avkastning. Frikoppling gör det också möjligt för producenter att begränsa *oväntade* risker.

Förändringar av de traditionella marknadsinstrumenten och övergången till direkt producentstöd har lett till diskussioner om olika former av riskhantering, där prisrisker och produktionsrisker (t.ex. väder- eller sjukdomsrelaterade) har konstaterats vara de båda faktorer som huvudsakligen påverkar inkomsten.

Efter debatten i rådet 2005 har kommissionen arbetat vidare med riskhantering utifrån intern och extern analys. Samtidigt infördes vid reformen av marknadsordningen för frukt och grönsaker ett gemenskapsstöd för riskhantering genom att producentorganisationer fick rätt att införliva sådana åtgärder i sina program. I kommissionens förslag om reformen av vinsektorn föreslås dessutom riskhanteringsåtgärder som finansieras via nationella kuvert.

Kommissionens analys och expertuttalande tyder dock på att riskernas art och utsträckning varierar i så hög grad och är förbundna med så många osäkerhetsfaktorer att en enhetslösning för hela EU inte är lämplig i detta skede, i alla fall så länge som intervention används som säkerhetsnät.

Dessutom bör medlemsstaterna uppmuntras att använda lösningar inom ramen för landsbygdsutvecklingspolitiken, just eftersom den andra pelaren är bättre lämpad att tillhandahålla riktade lösningar. Samma marknadsrisker eller väderrelaterade risker gäller inte för alla medlemsstater, alla sektorer och inte ens för alla regioner och sektorer inom en och samma medlemsstat. Företrädelsevis bör medlemsstaterna, regionerna eller producentorganisationerna själva – via åtgärder inom andra pelaren – tillåtas utvärdera riskerna och hur de bör hanteras.

Därför anser kommissionen att det inom ramen för hälsokontrollen vore lämpligt att

- använda en större del av moduleringsbesparingarna för att tillåta riskhanteringsåtgärder inom ramen för landsbygdsutvecklingspolitiken, under förutsättning att de uppfyller kriterierna för den gröna boxen, och
- från fall till fall undersöka om det finns behov av ytterligare åtgärder i samband med framtida anpassningar av marknadsmekanismerna samt i ett senare skede utföra en mer allmän undersökning av riskhantering för åren efter 2013.

4.2. Klimatförändringar, bioenergi, vattenförvaltning och biologisk mångfald

Det finns tre stora nya utmaningar för EU:s jordbruk, nämligen klimatförändringar, bioenergi och vattenförvaltning. Klimatförändringarna är den största utmaningen av dessa, eftersom den påverkar utvecklingen på de andra båda områdena.

När det gäller mildring av effekterna av **klimatförändringar** har EU:s jordbruk bidragit mer än andra sektorer till att minska utsläppen av växthusgaser. Det beror huvudsakligen på förbättrade produktionsmetoder (t.ex. effektivare användning av gödselmedel, minskad användning av stallgödsel) och minskande kreatursbestånd. Men jordbrukssektorn kommer att få bidra ännu mer i framtiden inom ramen för EU:s allomfattande strategi för att bromsa utsläppen.

Å andra sidan påverkar också klimatförändringarna i hög grad jordbruket inom EU. Ett stort antal problem hör samman med osäkerheten kring nederbörds mängder, extrema väderförhållanden, temperaturer, vattentillgång och markförhållanden. Därför behöver också anpassningspraxisen förbättras. I den nyligen offentliggjorda grönboken om anpassningen till klimatförändringarna uppmanas EU:s jordbruk bidra ytterligare till att mildra klimatförändringarnas effekter.

I EU:s färdplan för förnybar energi fastställs bindande mål för den andel av den totala bränsle- och energikonsumtionen som 2020 ska utgöras av **biobränsle** (10 %) och förnybar energi (20%). Dessa mål är nära knutna till målen att mildra klimatförändringarna och kommer troligtvis att ha betydande inverkan på EU:s jordbruk. Samtidigt kommer det europeiska jordbrukets främsta uppgift även fortsättningsvis vara att producera livsmedel och foder.

Som redan anges i kommissionens meddelande från juni 2007 om vattenbrist och torka, ger hälsokontrollen tillfälle att undersöka hur ytterligare vattenförvaltningsfrågor kan integreras i lämpliga instrument inom den gemensamma jordbrukspolitik. För EU:s jordbruk är det avgörande att det finns en hållbar **vattenförvaltning**, för annars kommer det att bli allt svårare att få tillgång till tillräckliga mängder vatten av god kvalitet.

En annan stor utmaning är att stoppa minskningen av den **biologiska mångfalden**, en uppgift som försvåras av klimatförändringarna och efterfrågan på vatten. Medlemsstaterna har förbundit sig att stoppa denna minskning till 2010, men det är osannolikt att det målet kommer att nås. Jordbruket spelar här en utomordentligt viktig roll för att skydda den biologiska mångfalden.

Hur dessa utmaningar kan hanteras i hälsokontrollen:

- om man satsar på de befintliga åtgärderna inom ramen för landsbygdsutveckling kan det uppmuntra till insatser för att mildra klimatförändringarna och göra anpassningar till dem, till en förbättrad vattenförvaltning och tillhandahållande av miljötjänster på området för bioenergi, samt till skydd av den biologiska mångfalden;
- bestämmelserna om tvärvillkor skulle antingen genom föreskrivna verksamhetskrav eller inom ramen för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kunna bidra till att målen på områdena för klimatförändringar och vattenförvaltning nås;

- forskning och innovation är avgörande för att nya utmaningar på miljö- och produktivitetssområdet ska kunna hanteras, däribland andra generationens biobränslen. Dessutom bör incitamenten att utveckla andra generationens biobränslen stärkas genom åtgärder inom landsbygdsutvecklingspolitiken;
- det bör undersökas om det nuvarande stödprogrammet för energigrödor fortfarande är kostnadseffektivt mot bakgrund av de nya incitamenten att producera biomassa (obligatoriska energimål och höga priser).

4.3. En förstärkning av den andra pelaren

De nya utmaningar som följer med de frågor som behandlas i detta meddelande gör det nödvändigt att stärka den andra pelaren ytterligare, framför allt eftersom medlemsstaterna på grund av nedskärningarna i budgetplanen 2005 måste klara sig med mindre landsbygdsutvecklingsstöd. En förstärkning är också nödvändig för att möta behovet av ökade insatser inom området för innovation, för att hantera de nya utmaningarna på produktivets- och miljöområdet, däribland andra generationens biobränslen.

Eftersom budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken ligger fast till och med 2013, kan landsbygdsutvecklingen enbart få mer medel om den samfinansierade obligatoriska moduleringen ökar. Ett sådant beslut, som så småningom kommer att omfatta samtliga medlemsstater när de når 100 % av EU:s stödnivå, måste ta hänsyn till den nuvarande fördelningen av moduleringsmedel mellan medlemsstaterna och till befintliga bestämmelser. Detta kan uppnås på följande sätt:

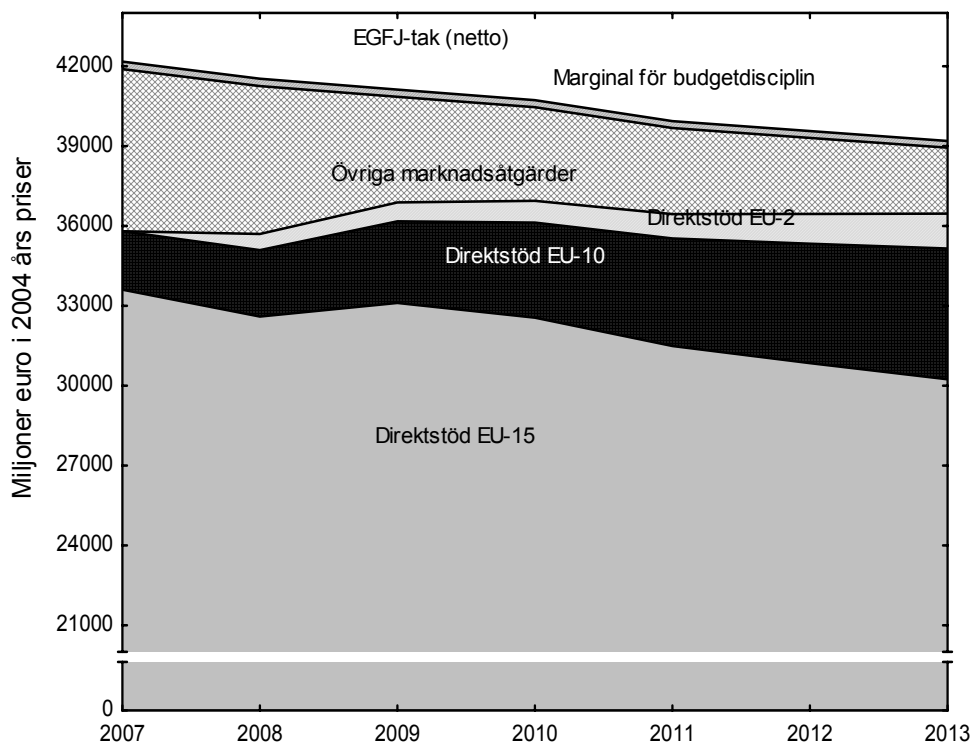
- den nuvarande obligatoriska moduleringen ökar med 2% per år under budgetåren 2010–2013;
- lämpliga sätt att ta hänsyn till den framtida obligatoriska moduleringen i EU-10 undersöks, samtidigt som hänsyn tas till den nuvarande fördelningen av landsbygdsutvecklingsmedel mellan medlemsstaterna.

5. BUDGETRAM

Detta meddelande utgår från principen att inga ytterligare EU-medel kommer att göras tillgängliga för den gemensamma jordbrukspolitikens första och andra pelare under åren 2007–2013.

Inom dessa ramar kommer utgiftstaket att sjunka i fasta priser. Det innebär att bestämmelserna om budgetdisciplin kan komma att tillämpas på jordbrukarna i EU-15 under den perioden, även om det blir i mindre utsträckning än vad som tidigare förväntats om marknadspriserna håller sig på den nuvarande höga nivån.

Som framgår av diagramet nedan sjunker taket för utgifterna till första pelaren i 2004 års priser, samtidigt som stadigt stigande belopp krävs i direktstöd till EU-12 i enlighet med anslutningsfördragen.



6. SLUTSATSER

Under 2007 och 2008 kommer kommissionen att utveckla en strategi inför budgetöversynen 2008/2009 i enlighet med meddelandet om en budgetreform för ett EU i förändring. Hälsokontrollen utgör en del av förberedelserna inför detta, dock utan att föregripa resultatet av översynen. Den möjliggör en finputsning av reformerna från 2003 och bidrar till debatten om framtida prioriteringar på jordbruksområdet.

Kommissionen har i detta meddelande "Förberedelser inför en "hälsokontroll" av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken" gett en överblick över de anpassningar som behövs inom flera delar av den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa anpassningar utgör inte någon genomgripande reform, utan ger EU:s jordbruk möjlighet att bättre anpassa sig till en omvärld som förändras snabbt. Utifrån slutsatserna från den offentliga dialogen med berörda parter och den pågående konsekvensanalysen kommer kommissionen att lägga fram lämpliga förslag under våren 2008.

För att främja denna dialog planerar kommissionen att organisera två seminarier med berörda parter² och därigenom inleda det offentliga samrådet om meddelandet.

² Den 6 december 2007 och den 11 januari 2008.