

**Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om**

**"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken"**

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD),

**"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning)"**

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD),

**"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om stöd till landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)"**

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD),

**"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken"**

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD),

**"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tillämpningen av direktstöd till jordbrukare avseende år 2013"**

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD)

**och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller systemet med samlat gårdsstöd och stödet till vinodlare"**

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Föredragande: **Dilyana SLAVOVA**

Medföredragande: **Franco CHIRIACO**

Rådet och Europaparlamentet beslutade den 14 november respektive den 25 oktober 2011 att i enlighet med artiklarna 43.2 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken"*

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter (förordningen om en samlad marknadsordning)"*

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD) (A-21)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om stöd till landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)"*

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken"*

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 73/2009 vad gäller tillämpningen av direktstöd till jordbrukare avseende år 2013"*

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD)

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller systemet med samlat gårdsstöd och stödet till vinodlare"*

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av arbetet, antog sitt yttrande den 10 april 2012.

Vid sin 480:e plenarsession den 25–26 april 2012 (sammanträdet den 25 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 132 röster för, 14 röster emot och 21 nedlagda röster.

## 1. Sammanfattning och slutsatser

### *Ändring av EU:s jordbruksmodell*

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén tar med stort intresse del av kommissionens lagstiftningsförslag och noterar att vissa – men långtifrån alla – rekommendationer som framförts i kommitténs tidigare yttranden har tagits i beaktande. Framför allt har kommittén upprepade gånger, i sina yttranden NAT/449 och NAT/481, påpekat att den framtida gemensamma jordbrukspolitiken måste styras av en vilja att försvara den europeiska jordbruksmodellen, som bygger på principerna om livsmedelssuveränitet, hållbarhet och anpassning till jordbrukarnas och konsumenternas verkliga behov.

1.2 EESK uppmärksammar kommissionens omfattande arbete med den framtida gemensamma jordbrukspolitiken för att föreslå ett genuint europeiskt projekt utifrån konceptet inkluderande mångfald. När det gäller kommissionens insatser för att bygga upp ett nytt partnerskap mellan EU och de europeiska jordbrukarna anser kommittén att förslagen visserligen har rätt inriktning men att det krävs betydande ändringar på flera punkter.

1.3 Den rådande finansiella och ekonomiska krisen och de extrema klimatförändringarna kräver ett radikalt ändrat tillvägagångssätt för att överbrygga klyftan mellan löften och den verklighet som präglar jordbrukarnas vardag. Jordbrukarna är under allt större tryck från marknadens sida, vilket leder till att hela regioner överges. En europeisk jordbruksmodell är nu mer oumbärlig än någonsin tidigare. EESK anser att det är avgörande att den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 bidrar till att överbrygga de stora hindren för utvecklingen av jordbrukssektorn, men beklagar att det saknas ett tydligare engagemang från kommissionens sida till stöd för den europeiska jordbruksmodellen.

1.4 EESK välkomnar kommissionens planer på att förbättra konkurrenskraften hos ett multifunktionellt inriktat jordbruk i EU i den europeiska jordbruksmodellens anda genom olika insatser som forskning, utveckling och rådgivning samt belöning av de samhällsättaganden som hittills inte återspeglats i konsumentpriserna. Kommittén anser emellertid att de planerade insatserna är lång ifrån tillräckliga för att säkerställa fortsatt

goda resultat när det gäller produktion och sysselsättning och därmed möjligheten att bidra till att tillgodose det ständigt ökande behovet av livsmedel i världen. Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken måste ta hänsyn till att en sjättedel av alla arbeten i Europa har direkt eller indirekt anknytning till jordbruksproduktionen, och att siffran i vissa medlemsstater är mycket högre. Den gemensamma jordbrukspolitiken bör bidra till att säkra arbetstillfällena inom EU, särskilt på landsbygden, men för närvarande innebär den snarare att arbetstillfällena går förlorade. Vid ett faktiskt produktionsbortfall inom jord- och skogsbruket i en region försvinner även arbetstillfällena inom de områden som ligger före och efter i produktionskedjan, inklusive livsmedelsindustrin och träförädlingen. Framtidens gemensamma jordbrukspolitik måste vara inriktad på att förbättra jordbrukshushållens och jordbrukskooperativens ekonomiska resultat och hjälpa dem till bättre marknadstillgång och bättre marknadsföring av sina produkter.

1.5 Den nya gemensamma jordbrukspolitiken bör bidra till att förbättra de socioekonomiska förhållandena, sysselsättningen och arbetarskyddet inom jordbruket genom att garantera att sociala bestämmelser, lagar och anställningskontrakt efterlevs fullt ut vid tilldelningen av stöd. Detta bör ske i ett sammanhang där man sätter jordbruks- och livsmedelsföretagen i centrum av systemet för att gynna realekonomin, uppmuntra forskning och innovation, underlätta generationsskifte och främja livsmedelsproduktionen, också med hjälp av regionernas mervärde.

1.6 EESK upprepar sin uppmaning till Europaparlamentet, rådet och kommissionen att bibehålla en solid budget för den gemensamma jordbrukspolitiken. Anslagen bör åtminstone vara lika stora som under pågående budgetperiod. Vi ser för närvarande särskilda problem i samband med utvecklingen av andra pelaren, eftersom många medlemsstater tydligen inte vill eller kan stå för den samfinansiering som krävs. Detta kommer att leda till en oacceptabel försvagning av politiken för landsbygdsområdena, däribland också de miljöpolitiska åtgärderna, som ska finansieras genom andra pelaren.

1.7 Kommittén anser att man i hela reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken framför allt måste fokusera på förklarade förfaranden och ett flexibelt genomförande som

återspeglar de olika jordbruksförhållandena i medlemsstaterna, samt att minska byråkratin för jordbrukarna och problemen för de organ som administrerar utbetalningarna.

#### *Direktstöd*

1.8 EESK ställer sig bakom planerna på att överge användningen av tidigare referensperioder som utgångspunkt för stödets storlek för jordbrukare i enskilda länder eller regioner. Kommittén anser dock att en fast arealersättning inte alltid är det effektivaste politiska instrumentet, särskilt om argumentet om inkomststöd beaktas (se punkt 4.3.2). Därför bör denna interna konvergens inom varje land eller region ge utrymme för flexibilitet, en längre övergångsperiod och successivt införda ändringar under denna period.

1.9 EESK välkomnar strävan att överbrygga skillnaderna mellan nivån på det stöd som jordbrukare i olika medlemsstater mottar. De viktigaste dragen för den framtida gemensamma jordbrukspolitiken vad gäller omfördelningen av finansiella resurser mellan medlemsstaterna bör vara balans, rättvisa och pragmatism, med hänsyn till jordbrukets mångfald i Europa. Kostnads- och intäktsstrukturen för jordbruket i de olika medlemsstaterna måste här tas i betraktande. Det är viktigt att omfördelningsprocessen på ett varsamt sätt beaktar jordbrukarnas problem i såväl gamla som nya medlemsstater. Därför rekommenderar EESK en omfördelning av de nationella anslagen till direktstöd på grundval av objektiva, icke-diskriminerande kriterier och en balanserad och lämplig övergångsperiod för den planerade rättvisa anpassningen när man går bort från principen om tidigare referensuppgifter. Målet är att garantera att inget land ligger under 90 % av genomsnittet i EU:s 27 medlemsstater i fråga om direktstöd vid utgången av budgetramen 2014–2020.

1.10 EESK ställer sig bakom beslutet att införa ett förenklat stödprogram för småskaligt jordbruk, men befarar att det stöd som kommissionen föreslår inte är tillräckligt med tanke på utvecklingen av småskaligt jordbruk. Samtidigt uppmanar kommittén kommissionen att klargöra kriterierna för vad som ska betecknas som småskaligt jordbruk. Systemet kunde beroende på förhållandena i medlemsstaten vara frivilligt.

1.11 Kommittén stöder den princip som ligger till grund för kommissionens förslag om att jordbruksstödet inom första pelaren ska riktas till aktiva jordbrukare. Man bör fastslå tydliga definitioner av begreppen jordbruksverksamhet, stödberättigande mark och aktiv jordbrukare. Dessutom bör kopplingarna mellan utbetalningar och verksamhet bli bättre så att man kan förhindra att den begränsade budgeten går till jordbruksmark som inte brukas eller till personer som inte är verksamma inom jordbruket (förutom om det gäller ett vederbörligen berättigat arealuttag). Med medlemsstaterna måste man klarlägga om denna princip faktiskt kan omsättas i praktiken. Det är också viktigt att definitionen av aktiva jordbrukare inte utesluter stödmottagare som får mindre än 5 000 euro i stöd.

1.12 EESK ger sitt stöd till en stegvis minskning genom införande av ett tak för direktstödet, vilket även framgår av tidigare yttranden, och uppmanar kommissionen att anta en genomförandemetod som tar hänsyn till särdragen hos företag som utgörs av kooperativ eller sammanslutningar av jordbruksproducenter<sup>(1)</sup>. Oanvända direktstöd bör förbli i medlemsstaternas anslag och användas för att stödja svagare jordbrukssektorer på nationell nivå genom första pelaren eller andra pelaren, vilket ska beslutas på medlemsstatsnivå. EESK föreslår att de medel som överförs på detta sätt inte ska behöva samfinansieras.

1.13 EESK anser att det bör finnas två sätt att få tillgång till grundstöd baserat på befintlig jordbruksverksamhet under 2011 och innehav av stödberättigande mark vid startdatumet 2014. Kriteriet "att en stödrättighet har utbetalats under 2011" är enligt EESK inte korrekt.

1.14 Kommittén välkomnar den flexibilitet mellan pelarna som kommissionen föreslår. Det är ytterst viktigt att de medlemsstater där direktstödet ligger på en nivå under 90 % av EU-genomsnittet ges möjlighet att överföra medel som avsatts för landsbygdsutveckling till anslaget under första pelaren. Denna möjlighet bör finnas även för medlemsstater som har ett oproportionerligt litet anslag under första pelaren eller naturbetingade svårigheter. EESK föreslår att sådana överföringar ska kunna göras upp till en gräns på 10 %.

1.15 Kommittén har konsekvent betonat den roll som jordbrukarna borde och skulle kunna spela för markskyddet, den biologiska mångfalden, naturlandskapet och miljön, men att de inte kan göra detta i tillräcklig utsträckning på grund av de nuvarande ramvillkoren. Kommittén har därför (se NAT/449) uttalat sig för målinriktade direktstöd. Miljöanpassningskomponenten är ett steg just i denna riktning. EESK uppmanar kommissionen att utvärdera konsekvenserna av de nya åtgärderna så att man om de skulle visa sig skapa obalanser i jordbruksföretagens ekonomi kan åtgärda detta. Om möjligt bör miljöanpassningsåtgärderna utgå från lösningar som gynnar både miljön och tillväxten. EESK vägrar att acceptera en situation där EU ökar kostnaderna för att efterleva reglerna för de europeiska jordbrukarna men via handelsavtal godkänner billiga importörer som inte behöver efterleva samma regler.

1.16 Miljöanpassningskomponenten i första pelaren är ett sätt att skapa en starkare och tydligare koppling mellan direktstöden och de kollektiva miljömässiga nyttigheter som jordbruket ger. Kommittén anser att detta system bör vara enkelt och säkerställa miljöresultat från alla jordbrukare i hela EU. Missgynnade regioners särdrag måste kunna beaktas i besluten om stöd. Åtgärden "områden med ekologiskt fokus" bör genomföras på ett sätt som förhindrar att odlingsbar mark tas ur produktion. Åtgärder som redan har vidtagits för ett miljövänligt

<sup>(1)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, 63.

jordbruk borde erkännas i enlighet med de nya miljökraven (första pelaren), på samma sätt som generellt sett ska ske för det ekologiska jordbruket.

1.17 EESK välkomnar att medlemsstaterna får möjlighet att använda ett frivilligt program med kopplat stöd för att hantera specifika situationer. För att öka flexibiliteten och i enlighet med subsidiaritetsprincipen föreslår vi emellertid att man upphäver den slutna listan över sektorer och produkter som kan beviljas kopplat stöd och ger medlemsstaterna rätt att själva avgöra vilka sektorer och produkter som de vill stödja.

#### Marknadsinstrument

1.18 Kommittén anser att kommissionens förslag inte räcker till för att hantera problemet med den ökande volatiliteten på marknaden och de problem som denna leder till. Det mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som beskrivs i Lissabonfördragen, nämligen att stabilisera jordbruksmarknaderna, tas inte upp i lagstiftningsförslagen.

1.19 EESK är övertygad om att också verktyg för utbudstyrning kan vara effektiva i vissa jordbrukssektorer. Kommittén rekommenderar därför en ingående analys av marknadsutvecklingen när man överväger möjligheten att skjuta upp avskaffandet av systemet för planteringsrätter för vin samt möjligheten att behålla sockerkvoterna en längre period.

1.20 Det är synnerligen viktigt att stärka jordbrukarnas och deras organisationers ställning i livsmedelskedjan för att kunna garantera bättre avkastning på marknaden. EESK välkomnar utvidgningen av produkttäckningen för erkännande av producentorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer samt branschorganisationer. Med tanke på de olika strukturer och traditioner som finns i medlemsstaterna borde de nya bestämmelserna bara vara frivilliga. Kommittén stöder också kommissionens förslag när det gäller mjölksektorn, men rekommenderar att kommissionen ger en tydlig definition av begreppet producentorganisation. Det är även av största vikt att EU:s konkurrensregler anpassas så att producentorganisationer och kooperativ kan stärka sin marknadsställning. För att stärka jordbrukarnas förhandlingsstyrka i livsmedelsproduktionskedjan anser EESK dessutom att det är nödvändigt att skapa förutsättningar för utveckling av korta livsmedelskedjor som förvaltas direkt av jordbrukarna.

#### Landsbygdsutveckling

1.21 EESK välkomnar förslaget att den gemensamma jordbrukspolitiken ska ha en närmare koppling till EU 2020-strategin och hållbarhetsstrategin för landsbygdsutveckling, särskilt när det gäller forskning, innovation och utbildning. Särskilt måste man lyfta fram utbildning av de mest utsatta grupperna (t.ex. utbildade invandrare och jordbruksarbetare) samt av unga och kvinnor, som utgör viktiga grupper när det gäller yrkeskvalifikationer och konkurrenskraft inom jordbruket. Därför är det viktigt att förbättra kvaliteten, tillgängligheten och bruket av informations- och kommunikationsteknik på landsbygden.

Landsbygdsutvecklingspolitiken bör i första hand inriktas på jordbrukets innovation och konkurrenskraft i enlighet med den europeiska jordbruksmodellen, särskilt för att stödja företagens investeringar, främja generationsskifte, stödja genomförandet av åtgärder för integrering av livsmedelskedjan och integrerade territoriella projekt, förbättra förbindelserna mellan jordbruksföretagen och livsmedelsförädlingsindustrins tjänster, stödja åtgärder och förfaranden som är skonsamma för miljö och klimat samt befästa och främja sysselsättningen inom jordbruket genom kompetenshöjning.

1.22 Ett mycket positivt inslag i kommissionens förslag är de europeiska innovationspartnerskapen, som ska förbättra kontakterna mellan forskare, jord- och skogsbrukare och rådgivare för att säkra ett kunskapsbaserat jord- och skogsbruk där man använder sig av professionella rådgivningstjänster. Sådan forskning borde också inriktas på utveckling av landsbygdens ekonomiska verksamhet, inklusive turism, hantverk och annan verksamhet som kan skapa arbetstillfällen på landsbygden.

1.23 EESK välkomnar övergången från ett tillvägagångssätt med prioriterade områden till ett tematiskt tillvägagångssätt i förslagen som gäller politiken för landsbygdsutveckling. Vi tror att detta kommer att ge medlemsstaterna och regionerna mer flexibilitet att ta hänsyn till deras egna särskilda förhållanden. Ändå måste man se till att viktiga aspekter av andra pelaren inte helt och hållet kan ignoreras. Därför är principen om att 25 % av medlen ska avsättas för miljö- eller klimatskyddsåtgärder viktig. Det borde också fastställas en minimimarginal för Leader-strategin.

1.24 EESK anser att medlemsstaterna i god tid måste garantera den medfinansiering från andra pelaren som krävs. Kommittén motsätter sig förslaget att placera riskhanteringsåtgärder under den andra pelaren. Medlemsstaterna måste verka för tillräcklig nationell medfinansiering <sup>(2)</sup>.

1.25 EESK anser att det behövs en ny separat åtgärd för att synliggöra det ekologiska jordbruket. Denna åtgärd bör ha lika hög medfinansieringsgrad som den som föreslås för mindre utvecklade regioner (85 %). EESK anser också att man bör främja integrerad produktion och bevarandejordbruk på grund av deras positiva miljöpåverkan.

1.26 Med hänsyn till de svåra villkor som råder inom jordbruket i bergs- och öregionerna föreslår EESK att kommissionen utökar den medfinansieringsgrad på 85 % som gäller för mindre utvecklade regioner till att även gälla bergs- och öregioner. Detta nämns inte uttryckligen i förslaget men ligger i linje med förslagets syfte. Den nya avgränsning som föreslås av "andra missgynnade områden" bör ses över.

<sup>(2)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, s. 63, punkt 4.2.

1.27 EESK påminner kommissionen, Europaparlamentet och rådet om att vattenbrist och torka redan är ett allvarligt problem i många europeiska regioner och att situationen väntas bli värre som en följd av klimatförändringarna. Kommittén betonar att det är viktigt att säkra integrerad planering och hållbar utveckling när man behandlar frågor om vattenanvändning, vattenbrist och torka genom integration av sektorspolitiken samt att det är viktigt med territoriell planering i områden som ofta drabbas av vattenbrist och torka. Samtidigt bör man även beakta de tilläggskostnader som uppstår till följd av torrläggning av jordbruksmark i EU-länderna i norr.

1.28 EESK uppmanar till att skapa en framtida gemensam jordbrukspolitik som är balanserad, förutsägbar, genomförbar, mindre byråkratisk, flexibel och transparent för att man ska kunna locka yngre generationer till denna sektor.

## 2. Bakgrund

2.1 Jordbrukspolitiken spelar en central roll i EU – inte bara för att jordbruksmark och skog utgör mer än 90 % av markanvändningen och spelar en stor roll i en hållbar användning av resurser och bevarandet av naturliga livsmiljöer, men i synnerhet för att jordbruket genom den gemensamma jordbrukspolitiken kan hjälpa EU att tackla utmaningar såsom den ekonomiska och finansiella krisen, klimatförändringar, miljöskydd och upprätthållandet av verksamhet på landsbygden samt tryggheten av konsumenternas tillgång till säkra livsmedel av hög kvalitet till ett överkomligt pris.

2.2 De kommande åren kommer att vara avgörande när det gäller att lägga grunden för en stark jord- och skogsbrukssektor som kan hantera klimatförändringarna och den internationella konkurrensen och samtidigt leva upp till allmänhetens förväntningar. EU behöver sitt jord- och skogsbruk, och jord- och skogsbruket behöver stöd från EU. Dessutom blir sysselsättningsfrågan i en tid av ekonomisk kris mer avgörande än någonsin. Detta är orsaken till att kommissionen har föreslagit ett nytt partnerskap mellan EU:s medborgare och jord- och skogsbrukare för att vi ska kunna klara av utmaningarna när det gäller livsmedelstrygghet, ett hållbart nyttjande av naturresurserna, tillväxt och sysselsättning.

2.3 EESK har i tidigare yttranden redogjort för sin uppfattning om de utmaningar som EU:s jordbrukssektor troligen kommer att ställas inför, vilka mål man bör ha för den gemensamma jordbrukspolitiken och hur denna politik bör reformeras för att dessa mål ska kunna nås. I ett meddelande som kommissionen offentliggjorde 2010 har de flesta av rekommendationerna från EESK:s tidigare yttrande i frågan (NAT/449) tagits med<sup>(3)</sup>. Efter detta meddelade har EESK lagt fram ytterligare förslag i sitt yttrande NAT/481<sup>(4)</sup>. Kommittén har dessutom nyligen tagit upp ett antal specifika frågor inom den gemensamma jordbrukspolitiken, t.ex. utmaningarna för unga

jordbrukare<sup>(5)</sup> och områden med naturbetingade svårigheter<sup>(6)</sup>. EESK framhåller att kommissionen vid utarbetandet av sina förslag har valt en helt annan ansats än den som EESK föreslår. Kommittén hade begärt att man först tydligt skulle fastställa tydliga mål för den gemensamma jordbrukspolitiken, därefter ange vilka instrument som krävs för genomförandet och sedan beskriva finansieringsbehovet. Kommittén ansåg det vara fel att fastställa en budget och sedan fördela medlen på ett eller annat sätt. Det är dock precis detta som kommissionen har gjort, och detta leder nu till svårigheter.

2.4 EESK vill gärna betona jordbrukssektorns betydelse för sysselsättningen. Jordbrukets livsmedelsindustri i EU sysselsätter cirka 40 miljoner människor på landsbygden och utgör områdets ryggrad. Den förser 500 miljoner konsumenter med livsmedel av hög kvalitet. Ändå är de europeiska jordbrukarnas inkomst i allmänhet bara hälften så stor som medelinkomsten i EU. Enligt uppgifter från Eurostat från september 2011 uppgår den totala arbetskraften inom jordbruket i EU-27 till 11,7 miljoner heltidsanställda, av vilka 10,8 miljoner (92 %) är fastanställda. Jordbruket är fortfarande i hög grad en familjeorienterad aktivitet i de flesta medlemsstater; fyra femtedelar (80 %) av den totala arbetskraften inom jordbruket är gårdsägare eller familjemedlemmar till ägaren. Lite mer än en tredjedel (34 %) av de fastanställda jordbruksarbetarna i EU-27 är kvinnor. Bland gårdsägarna i EU-27 är relativt få (6 %) under 35 år, medan en relativt stor andel (34 %) är 65 år eller mer. Dessutom är en betydande del av de 30 miljoner migrerande arbetstagarna i EU säsongsarbetare inom jordbruket<sup>(7)</sup>.

## 3. Allmän bakgrund

3.1 Lagstiftningsförslagen grundar sig på den gemensamma jordbrukspolitikens budgetram som fastställs i kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2014–2020. I förslaget hölls den totala budgeten för den gemensamma jordbrukspolitiken på samma nivå som 2013 i löpande priser, vilket i fasta priser motsvarar en mindre budget för jordbrukspolitiken.

3.2 Enligt förslaget till flerårig budgetram ska en betydande del av EU:s budget även fortsättningsvis avsättas till jordbrukspolitiken, som utgör en gemensam politik av strategisk betydelse. I löpande priser föreslås det alltså att den gemensamma jordbrukspolitiken ska fokusera på kärnverksamheten med 317,2 miljarder euro avsatta till första pelaren (76 %) och 101,2 miljarder euro till andra pelaren (24 %), dvs. totalt 418,4 miljarder euro under perioden 2014–2020.

3.3 EESK framhåller att denna budgetstrategi för jordbruket endast har kunnat godtas internt inom kommissionen med hänvisning till att jordbruket måste miljöanpassas. Detta måste nu omsättas i verklig politik.

<sup>(3)</sup> CESE, EUT C 354, 28.12.2010.

<sup>(4)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, 63.

<sup>(5)</sup> CESE, EUT C 376, 22.12.2011, s. 19–24.

<sup>(6)</sup> CESE, EUT C 255, 22.9.2010, s. 87.

<sup>(7)</sup> Eurostat, undersökning av företagsstrukturen inom jordbruket.

3.4 I lagförslagen planeras en komplettering av finansieringen i den första och andra pelaren med ytterligare medel på 17,1 miljarder euro, varav 5,1 miljarder ska gå till forskning och innovation, 2,5 miljarder euro till livsmedelsstygghet och 2,8 miljarder euro till livsmedelsstöd till de mest utsatta under andra poster i den fleråriga budgetramen, samt 3,9 miljarder euro till en ny krisreserv för jordbrukssektorn. Detta innebär att den totala budgeten uppgår till 432,8 miljarder euro för perioden 2014–2020.

#### 4. Allmänna anmärkningar

4.1 EESK välkomnar kommissionens reformmål om ökad konkurrenskraft, bättre hållbarhet och högre effektivitet.

#### 4.2 EU-budgeten och finansiella resurser för den gemensamma jordbrukspolitiken

4.2.1 EESK upprepar sin uppmaning till Europaparlamentet, rådet och kommissionen att se till att den gemensamma jordbrukspolitiken får en lika stor andel av EU-budgeten som tidigare<sup>(8)</sup>. Detta är nödvändigt för att stödja den europeiska jordbruksmodellen och de olika tjänster som jord- och skogsbruksaktiviteterna erbjuder samhället, såsom att säkra livskraftiga landsbygdssamhällen och landsbygdsinfrastruktur, en balanserad regional utveckling och sysselsättning på landsbygden, bevarande av traditionella landskap, nationella kulturarv och traditioner, biologisk mångfald, miljöskydd och högsta möjliga standarder för djurens välmående och livsmedelstrygghet. Dessa tjänster återspeglar de europeiska konsumenternas och skattebetalarnas intressen. Eftersom de europeiska jord- och skogsbrukarna tillhandahåller dessa multifunktionella tjänster som gynnar samhället som helhet och detta ofta orsakar dem extra kostnader utan motsvarande marknadsavkastning, är det nödvändigt och motiverat att stödja dem genom offentliga interventioner. Med miljöanpassningskomponenten försöker man definiera dessa tjänster för att motivera och legitimera de nya betalningskrav som jordbruket kan ställa på samhället.

4.2.2 De konsekvenser och framtida följder som den finansiella och ekonomiska krisen har på såväl EU:s ekonomi som den globala ekonomin och besluten om den nya stabilitetspakten innebär att alla offentliga budgetposter måste ses över. EESK vill än en gång betona att den europeiska jordbruksmodellen inte fungerar med de priser och villkor som gäller på världsmarknaden och att den inte är gratis. Därför måste den politik som ska främja denna jordbruksmodell få tillräckliga finansiella medel. Det är därför särskilt viktigt att man tydligt motiverar varje instrument som kostar pengar (t.ex. direktstöd). Enligt de befintliga förslagen om unionens budget för perioden 2014–2020<sup>(9)</sup> skulle de resurser som öronmärkts för den gemensamma jordbrukspolitiken emellertid minskas avsevärt uttryckt i fasta priser. Samtidigt som kommissionen erkänner den gemensamma jordbrukspolitiken strategiska betydelse för målet om hållbar tillväxt i EU 2020-strategin minskar man den gemensamma jordbrukspolitiken andel av unionens budget från 39,2 % 2014 till 33,3 % 2020. Kommissionen har gjort detta val utan att ta hänsyn till EESK:s uppmaning att garantera att den gemensamma jordbrukspolitiken andel av EU:s budget åtminstone förblir oförändrad.

#### 4.3 Direktstöd

4.3.1 EESK har tidigare hållit med kommissionen om att vi i varje medlemsstat bör sluta att tillämpa tidigare referensuppgifter som utgångspunkt för storleken på stödet till jordbrukare, eftersom det inte längre går att motivera de stora skillnaderna i arealersättning, inte minst eftersom de leder till konkurrensnedvridningar på den inre marknaden<sup>(10)</sup>.

4.3.2 Kommittén anser att direktstöd i framtiden kan beviljas med tre goda argument: Det handlar om tjänster som upprätthåller den europeiska jordbruksmodellen (t.ex. via miljöanpassningskomponenten), det blir i viss mån möjligt att göra inkomstöverföringar och det sker en kompensation för högre europeiska normer. Fasta arealersättningar är inte alltid det effektivaste politiska instrumentet i detta sammanhang, för varför skulle t.ex. ett jordbruk på 1 000 hektar få en inkomstöverföring  $\times 1\,000$  och ett jordbruk på 25 hektar bara en inkomstöverföring  $\times 25$ . Inkomstöverföringarna måste bero på antalet arbetstillfällen eller personer och inte på arealen. Och nackdelar för europeiska djuruppfödare kompenseras inte med hektarpremier som också ges till icke-djuruppfödare. Därför skulle man på medlemsstatsnivå kunna undersöka och tillåta sätt att differentiera utbetalningarna på basis av ytterligare kriterier. I vissa medlemsstater som fortfarande använder sig av den tidigare betalningsmodellen kommer dessutom kravet på konvergens både mellan de nationella anslagen och inom landet att skapa problem. I dessa fall kommer det att krävas flexibilitet när det gäller den interna konvergens samt en längre övergångsperiod och successivt införda ändringar under denna period<sup>(11)</sup>.

4.3.3 Ett av de viktiga syftena med denna reform är att lägga fram förslag till hur en rättvisare fördelning av anslagen mellan medlemsstaterna ska kunna uppnås. EESK välkomnar strävan att överbrygga skillnaderna mellan medlemsstaterna emellan när det gäller nivån på det stöd som jordbrukarna mottar. Kommittén hoppas att anslagen för landsbygdsutveckling ses över utifrån objektiva kriterier och att de inriktas bättre enligt de politiska målen. Kommittén välkomnar möjligheten att överföra medel mellan delarna.

4.3.4 EESK är medveten om skillnaderna vad gäller fördelning av direktstöd mellan gamla och nya medlemsstater. Kommittén anser att det är nödvändigt att stödja jordbruks- och livsmedelssektorns konkurrenskraft på samma sätt i alla medlemsstater för att bevara samstämmigheten i EU:s jordbruksmodell. Vid en eventuell omfördelning av direktstöden måste kostnads- och intäktsstrukturen för jordbruket i medlemsstaterna tas i betraktande.

4.3.5 EESK vill undvika ytterligare snedvridning av konkurrensen, eftersom det har sociala konsekvenser för ett antal medlemsstater, i synnerhet de baltiska länderna, inte bara med tanke på jordbrukarnas intressen utan också konsumenternas och allmänhetens. Kommittén rekommenderar att direktstöd i den

<sup>(8)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, s. 63, punkt 1.10.

<sup>(9)</sup> COM(2011) 500 final – "En budget för Europa 2020".

<sup>(10)</sup> CESE, EUT C 354, 28.12.2010, s. 35, punkt 5.6.11.

<sup>(11)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, s. 63, punkt 1.4).

första pelaren omfördelas mellan medlemsstaterna på ett sätt som garanterar att inget land ligger under 90 % av EU-genomsnittet vid utgången av budgetperioden.

4.3.6 Miljöanpassningskomponenten i första pelaren är ett sätt att skapa en starkare och tydligare koppling mellan direktstöden och de kollektiva miljömässiga nyttigheter som jordbruket ger. Det är också ett viktigt steg på vägen att lösa de problem som jordbruket orsakar den biologiska mångfalden. Kommittén välkomnar denna punkt, men rekommenderar följande:

- Kommissionen har strävat efter att hålla systemet så enkelt som möjligt: åtgärderna begränsas till endast tre stycken, som kommer att vara enkla att satellitövervaka. Med hjälp av genomförandebestämmelserna ska man emellertid se till att dessa åtgärder inte orsakar någon ytterligare administrativ börda för jordbrukarna.
- Det är viktigt att miljöanpassningsåtgärderna kan genomföras av alla jordbrukare i hela EU på ett liknande sätt, för att säkra omfattande effekter på miljöområdet och undvika snedvridning mellan jordbrukare i olika regioner. Det kommer kanske att behövas en del flexibilitet i genomförandet på nationell eller regional nivå. Man borde generellt sett beakta åtgärder för ett miljövänligt jordbruk, som ligger i linje med miljöanpassningskomponenten.
- Det råder en viss oro om risken för överlappning mellan miljöanpassningsåtgärderna och åtgärderna för miljövänligt jordbruk inom den andra pelaren<sup>(12)</sup>. Man måste göra en tydlig åtskillnad för att säkra att de jordbrukare som redan är engagerade i program för miljövänligt jordbruk effektivt kan fortsätta att dra nytta av detta politiska verktyg utan att förlora inkomster. Jordbrukare som deltar i åtgärder inom miljöprogrammen för jordbruket med syftet att uppnå det obligatoriska gröna inslaget bör anses uppfylla detta. Åtgärder som redan har vidtagits för ett miljövänligt jordbruk (i den andra pelaren) borde erkännas i enlighet med de nya miljökraven (i den första pelaren), på samma sätt som generellt sett ska ske för det miljövänliga jordbruket.

4.3.7 Miljöanpassningsåtgärderna bör anpassas och genomföras på följande sätt:

- Förslaget att använda 7 % av arealen för "områden med ekologiskt fokus" skulle inte vara acceptabelt om betydande delar av odlingsbar mark tas ur produktion. Detta vore också kontraproduktivt med tanke på den globalt växande efterfrågan på livsmedel. Kommissionen bör så snabbt som möjligt föreslå en förteckning över faktorer som kännetecknar mark som brukas ekologiskt. Samtidigt bör kommissionen klargöra att definitionen främst täcker egenskaper som

är viktiga för att bevara eller förbättra den biologiska mångfalden. Dessa omfattar självklart befintliga träd, terrasseringsar, strandområden, blomrika områden osv. Dessa områden bör betraktas som stödberättigade även i de länder där nationell lagstiftning inte klassificerar dem som jordbruksmark. En lämplig förteckning skulle också snabbt klargöra att den oro som ofta kommer till uttryck om att kommissionen önskar att helt ta 7 % av marken ur produktion är ogrundad. Det bör också bli möjligt att betrakta odlingar med de viktigaste permanenta grödorna som "områden med ekologiskt fokus", så att dessa gröders betydande miljömässiga och ekologiska värde kan beaktas.

- Kommissionen bör klargöra att åtgärden att diversifiera grödor inte kommer att orsaka svårigheter för jordbrukare med lite odlingsbar mark, jordbrukare med boskapsbestånd utan betesmark och jordbrukare i sådana klimatbetingade och jordmånsrelaterade förhållanden där ingen annan gröda kan produceras. EESK rekommenderar i sådana fall att det införs flexibilitet i genomförandet, vilket bör föreslås av medlemsstaterna och godkännas av kommissionen.

4.3.8 EESK påpekar att situationen varierar mycket när det gäller biologisk mångfald, inte bara mellan medlemsstaterna utan också från region till region. Till en början tycks ett fast procenttal på 7 % för mark som ska brukas ekologiskt i alla EU-regioner vara ganska byråkratiskt och olämpligt. Om åtgärderna emellertid väljs på ett sätt som gör det möjligt att beakta alla befintliga strukturer på jordbruksföretag som ger ett positivt bidrag till artutvecklingen kommer jordbrukarna i regioner som har många olika strukturer (med en stor biologisk mångfald) att ha mycket mindre svårigheter med anpassning och genomförande än jordbrukare i "öppna" områden (med liten biologisk mångfald). Just därför är det rätt strategi av kommissionen att för att främja den europeiska jordbruksmodellen lägga åtgärderna på gårdsnivå (med undantag av små jordbruksföretag).

4.3.9 EESK stöder kommissionens förslag om att medlemsstaterna fortfarande ska ha möjlighet att bevilja stöd till jordbrukare i bergsområden eller andra områden med särskilda eller andra naturliga begränsningar som omfattas av åtgärderna inom andra pelaren. Kommittén välkomnar likaså att medlemsstaterna ska få möjlighet att dessutom bevilja stöd till områden med naturliga begränsningar inom ramen för direktstöd inom första pelaren. EESK uppmanar kommissionen att se till att förfarandena förenklas så att det blir möjligt för alla potentiella stödmottagare att utnyttja dessa nya möjligheter. Förslagen om en ny avgränsning av de missgynnade områdena ("andra områden") verkar inte helt utvecklade och bör ses över. Kommittén ställer sig dock kritisk till kommissionens förslag om en ny avgränsning av "andra missgynnade områden" som grundar sig på åtta biologisk-fysiska kriterier och en minimiandel motsvarande 66 % av den utnyttjade jordbruksarealen. I nuvarande form skulle dessa bestämmelser i vissa regioner, där flera faktorer skulle samverka till att missgynna dem, leda till en försämring av situationen som inte är motiverad i sak. Den nya ramen borde vara utformad på ett sådant sätt att man på lämpligt sätt tar hänsyn till samspelet mellan dessa faktorer.

<sup>(12)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, s. 63, punkt 3.4.3.

4.3.10 EESK stöder att man inför ett tak för direktstöd på basis av landets eller den berörda regionens jordbruksstruktur. Kommittén håller med om att stödtaken bör tillämpas flexibelt, samtidigt som subsidiaritetsprincipen respekteras. Förslaget om att gradvis införa tak för stöden välkomnas, under förutsättning att det minskade beloppet riktar till de svagare jordbrukssektorerna i varje land. Det belopp som avses i förslaget bör räknas fram genom att man drar av högst 50 % av de löner, anställningsrelaterade skatter och sociala avgifter som jordbrukaren faktiskt har betalat och deklarerat under föregående år. Man bör dessutom beakta arbete utfört av familjemedlemmar.

4.3.11 Kommittén är väl medveten om svårigheterna med att definiera begreppet aktiv jordbrukare, men vill ändå föreslå att faktorer som produktion och saluföring av jordbruksprodukter, även genom direktförsäljning på lokala marknader, samt skapandet av allmännyttiga varor och tjänster bör ingå i denna definition<sup>(13)</sup>. Definitionen bör också ta hänsyn till om regionen är missgynnad och till om människor måste bedriva jordbruk som deltidssysselsättning för att kunna bibehålla en genomsnittlig familjeinkomst. EESK anser att enskilda medlemsstater bör ges ökad flexibilitet när det gäller beslutet om hur begreppet aktiv jordbrukare ska definieras, för att kunna fastställa vilka som ska beviljas direktstöd. I samband med detta borde man utgå från den stödberättigade arealen. Det är också viktigt att definitionen av aktiva jordbrukare inte utesluter stödmottagare som får mindre än 5 000 euro i stöd.

4.3.12 EESK stöder kommissionens förslag att man bör överväga att göra unga jordbrukare till en av unionens prioriteringar för landsbygdsutveckling, bl.a. genom att införa tematiska delprogram inom landsbygdsutvecklingsprogrammen. Kommittén är mycket positiv till förslaget att inom ramen för första pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken införa inkomststöd till unga jordbrukare som startar jordbruksföretag. Vi uppmanar kommissionen att se till att förfarandena förenklas så att det blir möjligt för alla potentiella stödmottagare att utnyttja dessa nya möjligheter.

4.3.13 För att medlemsstaterna ska kunna stärka sin politik för landsbygdsutveckling ska det bli möjligt för dem att överföra medel från direktstödsanslagen till landsbygdsutvecklingsanslagen. Samtidigt bör de medlemsstater vars direktstöd ligger på en nivå under 90 % av EU-genomsnittet ha möjlighet att överföra medel från landsbygdsutvecklingsanslagen till direktstödsanslagen. Sådana val bör, med vissa begränsningar, kunna göras en enda gång och för förordningens hela tillämpningsperiod. Kommittén rekommenderar att kommissionen ökar flexibiliteten för överföring av medel mellan första och andra pelaren från 5 % till 10 %.

4.3.14 EESK uppmanar kommissionen att se över den planerade utvidgningen av de miljömässiga tvärvillkoren. Om de miljömässiga tvärvillkoren ska omfatta alla krav och restriktioner som gäller Natura 2000-områdena och vattenramdirektivet finns det risk för att detta skapar stora och oberättigade ojämlikheter mellan jordbrukarna. De miljömässiga tvärvillkoren bör omfatta vissa baskrav, men inte kraven på jordbrukare i vatten-skyddsområden eller andra områden med särskilt skydd. Dessa krav bör omfattas av ett särskilt stöd inom den andra pelaren.

#### 4.4 Marknadsinstrument

4.4.1 Det huvudsakliga förslaget om en marknadsstyrningspolitik rör budgeten (inrättandet av en krisreserv) och förvaltningen (kommissionen får större inflytande). Själva instrumenten präglas dock inte av någon större förnyelse. EU bör inrikta sin ekonomiska forskning på denna fråga för att kunna ta fram moderna instrument för att motverka prisvolatiliteten. Dessa instrument bör användas på EU:s marknad, men också till att reglera internationella marknader, vilket är en stor utmaning som betonas i G20-slutsatserna från juni 2011.

4.4.2 EESK påminner kommissionen, parlamentet och rådet att den extrema prisvolatiliteten under senare år är ett tecken på att det behövs effektivare marknadsstyrningsinstrument. Kommittén anser att de föreslagna marknadsinstrumenten är otillräckliga, och efterlyser bättre samordning av utbud och efterfrågan och återskapande av balansen i marknadsinflytandet i livsmedelskedjan. Stabilisering av marknaden är enligt EU-fördraget ett av målen i den gemensamma jordbrukspolitiken. Stabila marknader är viktiga. Därför anser kommittén att uppsättningen marknadsinstrument bör vara mycket ambitiösare för att undvika stora prisluktuationer.

4.4.3 Kommissionen föreslår att man fortsätter den successiva utfasning av verktygen för utbudsstyrning som inleddes 2009. EESK anser emellertid att det vore ett misstag att göra sig av med dessa verktyg. Verktygen syftar till att säkerställa stabila priser och inkomster inom jordbruket genom att åstadkomma en bättre anpassning av utbud och efterfrågan. I många fall har de visat sig effektiva. Det finns ett stort antal olika verktyg för utbudsstyrning: förhandskontroller (t.ex. tilldelning av produktionsrättigheter), efterhandskontroller (t.ex. destruktion av skörden), kontroll av produktionsfaktorerna (t.ex. planteringsrätter), restriktioner för stöd rättigheter (t.ex. nationella tak) etc.

4.4.4 EESK rekommenderar att det genomförs en ordentlig analys av följderna av att skjuta upp avslutandet av sockerkvoterna, som planerats till 2015. När det gäller rättigheterna att plantera vin, som löper ut senast 2018, välkomnar kommittén – samtidigt som den anser att planteringsrätterna bör bibehållas – kommissionens beslut att tillsätta en högnivågrupp för att diskutera de åtgärder som behövs inom vinsektorn och understryker behovet av att behålla planteringsrättigheterna även

<sup>(13)</sup> CESE, EUT C 132, 3.5.2011, s. 63, punkt 1.5.

efter 2018 för att förbättra förvaltningen av marknaden. Högnivågruppen väntas ge sina rekommendationer före utgången av 2012.

4.4.5 Eftersom 77 % av livsmedelsmarknaden kontrolleras av bara 15 handelskoncerner i de 27 medlemsstaterna, anser EESK att det krävs insatser för att skapa balans mellan det kommersiella utbudet och detaljhandelns marknadsstyrka, och att man bör se över om konkurrenslagstiftningen räcker till för att förhindra marknadsdominerande strukturer och tvivelaktig avtalspraxis. Det är viktigt att alla berörda parter involveras i översynen<sup>(14)</sup>. Detta bör leda till ändringar i EU:s konkurrenslagstiftning om jordbrukets livsmedelsindustri i syfte att säkra att man tar hänsyn till sektorns särdrag och anpassar denna lagstiftning till konkurrenslagstiftningen i de konkurrerande länderna på den globala marknaden, såsom beslutades av högnivågruppen för mjölk.

4.4.6 De senaste årens stora prisvolatilitet har väckt frågor om den framtida gemensamma jordbrukspolitikens och de möjliga fördelarna med fler riskhanteringsverktyg och ett mer övergripande tillvägagångssätt vad gäller hela livsmedelskedjans funktion.

4.4.7 I syfte att stärka producenternas ställning i livsmedelskedjan bör kommissionen också tillhandahålla de redskap och den finansiering som krävs för bättre, mer öppen och uppdaterad information om marknaden och marginalerna inom alla sektorer. I tidigare yttranden har EESK understrukit behovet av att främja skriftliga avtal, anpassa konkurrensreglerna, förbjuda illojala och konkurrensbegränsande metoder, förbättra producentorganisationernas marknadsföringskapacitet och stärka branschorganisationerna<sup>(15)</sup>. Lokala och regionala initiativ, jordbruksmarknader, korta försäljningskanaler (också när det gäller matsalar, storkök m.m.) och direktförsäljning borde få starkare stöd än hittills.

4.4.8 För att säkerställa den flexibilitet som krävs för att kunna hantera oväntade krissituationer föreslår kommissionen att det skapas en krisreserv för jordbruket med en budget på cirka 500 miljoner euro. Det vore bra om kommissionen kunde ta med detta instrument i den fleråriga budgetramen och bättre förklara hur detta nya instrument ska fungera och samtidigt redogöra för vilka förfaranden som ska gälla i samband med att åtgärder mot störningar på marknaden vidtas. Det är absolut nödvändigt att detta instrument är tillräckligt flexibelt för att kunna reagera snabbt och i rätt tid.

4.4.9 Kommissionen vill stärka producent-, aktörs- och branschorganisationernas roll genom att utöka deras verksamhet till samtliga produkter som omfattas av den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna. Bland annat med tanke på revisionsrättens<sup>(16)</sup> tidigare kommentarer anser EESK att

kommissionens riktlinjer för villkoren för erkännandet av sådana organisationer och för åtgärderna för övervakning av deras verksamhet måste klargöras i detalj. Man borde också undersöka i vilken mån de enskilda jordbrukarnas frihet att fatta egna beslut komprometteras av kollektiva förklaringar om allmän giltighet.

4.4.10 EESK stöder kommissionens förslag om skriftliga avtal mellan parterna. Kooperativ och liknande sammanslutningar kan dock undantas. Enligt kommissionen är detta något som krävs endast för mejeriprodukter men som kan tillämpas på frivillig basis i medlemsstaterna även när det gäller andra produkter. Det vore lämpligt om kommissionen utökade detta krav så att det gällde alla övriga jordbruksprodukter som omfattas av den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, bl.a. produkter med begränsad hållbarhet.

4.4.11 Kommittén ställer sig kritiskt till möjligheten att använda Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter för att stödja jordbrukare som påverkas negativt av internationella handelsavtal. EESK erinrar om att denna fond främst bör användas för att ge stöd till arbetstagare som blivit arbetslösa till följd av genomgripande strukturella förändringar inom världshandeln på grund av globaliseringen, om denna arbetslöshet får betydande negativa konsekvenser för den regionala eller lokala ekonomin<sup>(17)</sup>. För att Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter ska få största möjliga effekt bör den enligt EESK inte användas för att stödja EU:s jordbruk.

4.4.12 Enligt de senaste uppskattningarna lever cirka 16,3 % av EU-medborgarna på eller under fattigdomsgränsen. EESK vill här erinra om EU-programmet för livsmedelsutdelning till behövande, som innebär att tiotals miljoner matportioner delas ut till de sämst ställda varje år (under 2009 fick mer än 18 miljoner människor stöd genom detta program). EESK välkomnar att EU-programmet för stöd till de mest behövande i den preliminära budgeten för 2014–2020 klart anges som stående utanför den första och andra pelaren. Programmets operativa mekanismer bör likväl förbättras i enlighet med revisionsrättens synpunkter<sup>(18)</sup>. Enligt kommitténs uppfattning är solidaritet med missgynnade grupper en princip som EU alltid har följt i sina olika politikområden, och det bör man fortsätta med.

## 4.5 Landsbygdsutveckling

4.5.1 EESK betraktar andra pelaren som det centrala styrelementet för upprätthållandet av den europeiska jordbruksmodellen. Den dramatiska finansiella situationen i många medlemsstater kommer att leda till att många åtgärder inte längre eller åtminstone inte längre i tillräcklig utsträckning kan samfinansieras, vilket kommer att leda till en avsevärd försvagning. Detta är ett grundläggande problem som måste tas upp under förhandlingarna om den finansiella planeringen för 2014–2020.

<sup>(14)</sup> CESE, EUT C 354, 28.12.2010, s. 35.

<sup>(15)</sup> CESE, EUT C 48, 15.2.2011, s. 145.

<sup>(16)</sup> Europeiska revisionsrätten, "Särskild rapport nr 8/2006: Växa med framgång? Ändamålsenligheten i Europeiska unionens stöd till verksamhetsprogram som genomförs av frukt- och grönsaksproducenter, samt kommissionens svar".

<sup>(17)</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1927/2006 av den 20 december 2006 om upprättande av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter.

<sup>(18)</sup> Europeiska revisionsrätten, "Särskild rapport nr 6/2009: Europeiska unionens livsmedelsstöd till de medborgare som har det sämst ställt i gemenskapen: en bedömning av de mål, medel och metoder som används".

4.5.2 Om man frågar den princip som hittills har gällt i andra pelaren, att ha tre axlar med finansiella minimiandelar (plus Leader), och övergår till sex prioriterade områden, så ger detta i grund och botten (ännu) större svängrum åt medlemsstaterna. Kommittén ställer sig dock positiv till att miljö och klimatskyddsåtgärder i fortsättningen ska tilldelas minst 25 % av budgetanslaget och föreslår också att Leader ska få en minimiandel. I praktiken borde man förhindra att medlemsstater t.ex. bara främjar investeringar och för detta ändamål minskar stödet till miljöåtgärder inom jordbruket, miljövänligt jordbruk eller nedifrån- och upp-initiativ som Leader till noll.

4.5.3 För att öka jordbrukets konkurrenskraft föreslår kommissionen att den gemensamma jordbrukspolitiken ska kopplas till EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning, med fokus på utbildning, innovation och forskning. Kommittén ser positivt på ett sådant tillvägagångssätt.

4.5.4 EESK stöder införandet av ett europeiskt innovationspartnerskap i samband med politiken för landsbygdsutveckling. Ett sådant redskap kommer i första hand att främja och stödja forskning som syftar till att öka produktiviteten och hållbarheten inom jord- och skogsbruket, säkerställa att miljöresurser används på ett effektivt sätt, öka jord- och skogsbrukets bidrag till kampen mot klimatförändringarna, förbättra kvaliteten och säkerheten inom jord- och skogsbruket som arbetsplats, trygga konsumenternas hälsa och säkerhet, stimulera till att innovativa jord- och skogsbruksmetoder prövas, förbättra transporterna och logistiken för livsmedelsprodukter samt ta fram miljövänliga livsmedelsförpackningar. Enligt EESK kommer det europeiska innovationspartnerskapet inom jord- och skogsbruket att leda till gränsöverskridande synergieffekter och samarbete i EU mellan de olika offentliga och privata aktörer som ingår i partnerskapet, genom att forsknings- och innovationsarbetet blir effektivare.

4.5.5 Kommittén ser mycket positivt på förslagen om åtgärder för landsbygdsutveckling och uppmanar kommissionen att ge medlemsstaterna möjlighet och frihet att utforma särskilda åtgärder för de sektorer som är av störst betydelse för dem genom att erbjuda ett alternativ till dessa regioner. Detta är nödvändigt för upprätthållandet och bevarandet av vår natur och för utformningen av våra kulturlandskap. EESK noterar att kommissionen avser att tillämpa skärpta urvalskriterier för att få tillgång vissa åtgärder. Kommittén vill understryka att dessa kriterier inte bör utgöra ett hinder för utvecklingen när det gäller jordbruksföretag som redan har uppnått en viss konkurrenskraft.

4.5.6 Kommittén stöder stärkandet av riskhanteringsverktygen i den gemensamma jordbrukspolitiken. Dessa verktyg bör hjälpa till att minska inkomstfluktuationerna och instabiliteten på marknaden. Förbättrade försäkringsprodukter och upprätthållande av gemensamma fonder bör hjälpa jordbrukare som upplever större volatilitet på marknaden och i högre grad är utsatta för nya djur- och växtsjukdomar samt mer ofta förekommande dåliga väderförhållanden. EESK kan godta att riskhanteringen tas med i andra pelaren, men anser att medlemsstaterna måste lösa den nationella samfinansieringen på förhand.

4.5.7 EESK ser positivt på att man håller fast vid en politik som är inriktad på områden med naturbetingade svårigheter. Det är dock beklagligt att kommitténs rekommendationer i yttrandet <sup>(19)</sup> om meddelandet COM(2009) 161 "Mot bättre riktat stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter" inte har beaktats när det gäller områdesavgränsningen. De åtta biologisk-fysiska kriterier som kommissionen föreslår är inte tillräckliga för att göra en omdefiniering som är relevant, legitim och godtagbar i hela EU.

4.5.8 EESK har redan tillkännaggett att bevarandet av den biologiska mångfalden är en nödvändig och central uppgift som inte bara är en etiskt och moralisk förpliktelse, utan också har strategiskt betydelse på lång sikt. Det finns tillräckligt med ekonomiska orsaker till att agera snabbare och effektivare.

4.5.9 EESK betonar att översikten för 2012 är en unik möjlighet att inarbeta vattenbrist och extrema händelser, såsom torka, i en gemensam politisk ram för förvaltning av vattenresurser.

4.5.10 Kommittén anser att man inom den andra pelaren bör beakta det enorma problemet med torka, jorderosion och ökenspridning i EU:s områden i söder och kring Medelhavet och rekommenderar att en särskild åtgärd utformas för att hantera detta problem. Samtidigt bör man beakta de tilläggskostnader som uppstår till följd av torrläggning av jordbruksmark i EU-länderna i norr.

4.5.11 EESK uppmanar kommissionen, parlamentet och rådet att överväga att utarbeta en integrerad proteinstrategi för EU för att säkra tillgången till djurfoder och minska beroendet av import av protein.

4.5.12 Livsmedelsavfall är en allt viktigare fråga när det gäller livsmedelstrygghet och resurseffektivitet. EESK rekommenderar att kommissionen undersöker de bästa förfarandena för att minska livsmedelsavfallet i länder som Tyskland och stöder dem med lagstiftningsåtgärder på EU-nivå.

4.5.13 Flyttning av ekonomiska aktiviteter kommer att vara en central fråga under de kommande åren, och inom jordbruket bör mervärdet när det är möjligt bevaras i områdena. Enligt revisionsrätten är lokala aktionsgrupper under Leader-programmen inte tillräckligt fokuserade på att uppnå målen i sina egna lokala strategier <sup>(20)</sup>. Det skulle därför vara nyttigt för den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 om man införde korrigerande åtgärder med hjälp av ett nytt politiskt verktyg som gör det möjligt att stödja de lokala projekten i större skala jämfört med Leader.

<sup>(19)</sup> CESE, EUT C 255, 22.9.2010, s. 87-91.

<sup>(20)</sup> Europeiska revisionsrätten, särskild rapport nr 5/2011.

4.5.14 EESK anser att GJP torde vara ett särskilt lämpligt instrument för samarbete med konsumenterna och främjandet av relevant information om livsmedlen genom hela förädlings- eller produktionskedjan. Spårbarheten bör vara tydlig för konsumenterna, som kan visa sig vara de bästa samarbetspartnerna när det gäller att uppnå en hållbarare och miljövänligare europeisk jordbruksproduktion där bättre arbetstillfällen skapas.

Bryssel den 25 april 2012

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande*

Staffan NILSSON

---

## BILAGA I

## till kommitténs yttrande

Följande ändringsförslag avslogs under debatten, men fick minst en fjärdedel av rösterna:

**Punkt 1.25**

Ändra enligt följande:

"EESK anser att det behövs en ny separat åtgärd för att synliggöra det ekologiska jordbruket. Denna åtgärd bör ha lika hög medfinansieringsgrad som den som föreslås för mindre utvecklade regioner (85 %). ~~EESK anser också att man bör främja integrerad produktion och bevarandjordbruk på grund av deras positiva miljöpåverkan.~~"

**Resultat av omröstningen:**

För: 75

Emot: 81

Nedlagda röster: 8

**Punkt 4.3.6**

Ändra enligt följande:

"Miljöanpassningskomponenten i första pelaren är ett sätt att skapa en starkare och tydligare koppling mellan direktstöden och de kollektiva miljömässiga nyttigheter som jordbruket ger. Det är också ett viktigt steg på vägen att lösa de problem som jordbruket orsakar den biologiska mångfalden. Kommittén välkomnar denna punkt, men rekommenderar följande:

- Kommissionen har strävat efter att hålla systemet så enkelt som möjligt: åtgärderna begränsas till endast tre stycken, som kommer att vara enkla att satellitövervaka. Med hjälp av genomförandebestämmelserna ska man emellertid se till att dessa åtgärder inte orsakar någon ytterligare administrativ börda för jordbrukarna.
- Det är viktigt att miljöanpassningsåtgärderna kan genomföras av alla jordbrukare i hela EU på ett liknande sätt, för att säkra omfattande effekter på miljöområdet och undvika snedvridning mellan jordbrukare i olika regioner. Det kommer kanske att behövas en del flexibilitet i genomförandet på nationell eller regional nivå. De miljöanpassningsåtgärder som särskilt gynnar artrikedomen (t.ex. blomsterbäddar) borde i framtiden också erkännas som 'områden med ekologiskt fokus'. De merkostnader som jordbrukarna drar på sig genom att de gör mer än att bara ställa mark till förfogande (t.ex. kostnader för utsäde, arbetskostnader m.m.) borde kompenseras separat genom första pelaren. Man borde generellt sett beakta åtgärder för ett miljövänligt jordbruk, som ligger i linje med miljöanpassningskomponenten.
- Det råder en viss oro om risken för överlappning mellan miljöanpassningsåtgärderna och åtgärderna för miljövänligt jordbruk inom den andra pelaren <sup>(1)</sup>. Man måste göra en tydlig åtskillnad för att säkra att de jordbrukare som redan är engagerade i program för miljövänligt jordbruk effektivt kan fortsätta att dra nytta av detta politiska verktyg utan att förlora inkomster. Jordbrukare som deltar i åtgärder inom miljöprogrammen för jordbruket med syftet att uppnå det obligatoriska gröna inslaget bör anses uppfylla detta. Åtgärder som redan har vidtagits för ett miljövänligt jordbruk (i den andra pelaren) borde erkännas i enlighet med de nya miljökraven (i den första pelaren), på samma sätt som generellt sett ska ske för det miljövänliga jordbruket."

**Resultat av omröstningen:**

För: 71

Emot: 90

Nedlagda röster: 11

**Punkt 4.3.7**

Ändra enligt följande:

"Miljöanpassningsåtgärderna bör anpassas och genomföras på följande sätt:

- Förslaget att använda 7 % av arealen för 'områden med ekologiskt fokus' skulle inte vara acceptabelt om betydande delar av odlingsbar mark tas ur produktion. Detta vore också kontraproduktivt med tanke på den globalt växande efterfrågan på livsmedel. Kommissionen bör så snabbt som möjligt föreslå en förteckning över faktorer som kännetecknar mark som brukas

<sup>(1)</sup> EESK:s yttrande om Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020E (EUT C 132, 3.5.2011, s. 63, punkt 3.4.3).

ekologiskt. Samtidigt bör kommissionen klargöra att definitionen främst täcker egenskaper som är viktiga för att bevara eller förbättra den biologiska mångfalden. Dessa omfattar självklart befintliga träd, terrasseringar, strandområden, blomrika områden osv. Dessa områden bör betraktas som stödberättigade även i de länder där nationell lagstiftning inte klassificerar dem som jordbruksmark. En lämplig förteckning skulle också snabbt klargöra att den oro som ofta kommer till uttryck om att kommissionen önskar att helt ta 7 % av marken ur produktion är ogrundad. Det bör också bli möjligt att för betrakta odlingar med de viktigaste permanenta grödorna kräva att endast 3,5 % avsätts som 'områden med ekologiskt fokus'; så att dessa gröders betydande miljömässiga och ekologiska värde kan beaktas.

- Kommissionen bör klargöra att åtgärden att diversifiera grödor inte kommer att orsaka svårigheter för jordbrukare med lite odlingsbar mark, jordbrukare med boskapsbestånd utan betesmark och jordbrukare i sådana klimatbetingade och jordmånsrelaterade förhållanden där ingen annan gröda kan produceras. EESK rekommenderar i sådana fall att det införs flexibilitet i genomförandet, vilket bör föreslås av medlemsstaterna och godkännas av kommissionen."

#### Resultat av omröstningen:

|                  |    |
|------------------|----|
| För:             | 64 |
| Emot:            | 88 |
| Nedlagda röster: | 14 |

---