

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.11.2010  
KOM(2010) 672 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020:**

**Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell  
balans**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

*Den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020:*

*Att klara framtidens utmaningar i fråga om livsmedel, naturresurser och territoriell balans*

## 1. INLEDNING

Den gemensamma jordbrukspolitiken står inför flera utmaningar. Vissa av dem är unika och vissa är omöjliga att förutse, och de innebär att EU måste fatta strategiska beslut om den **långsiktiga framtiden för unionens jordbruks- och landsbygdsområden**. Om den gemensamma jordbrukspolitiken på ett effektivt sätt ska kunna hantera dessa utmaningar, måste den fungera i samklang med en sund ekonomisk politik och hållbara offentliga finanser, som bidrar till att unionens mål uppnås.

Som underlag för det här meddelandet anordnade kommissionen tidigare i år en omfattande offentlig debatt som avrundades med en konferens i juli 2010<sup>1</sup>. Rådet diskuterade reformen under fyra på varandra följande ordförandeskap, Europaparlamentet antog ett initiativbetänkande om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013<sup>2</sup> och dess kopplingar till Europa 2020-strategin och både Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén har lagt fram betänkanden.

Resultatet av diskussionerna blev att en överväldigande majoritet var enig om att den gemensamma jordbrukspolitiken skulle fortsätta att vara en **stark gemensam politik** uppbyggd kring dess **två pelare**. I grova drag rekommenderades följande strategiska mål:

- Att bevara potentialen för en hållbar livsmedelsproduktion i EU så att man på lång sikt kan garantera **tryggad livsmedelsförsörjning** för Europas medborgare och bidra till att mätta det globala livsmedelsbehovet, som enligt FAO förväntas öka med 70 % till 2050. De nyligen inträffade störningarna på marknaden, som ofta förvärrades av klimatförändringen, är ytterligare belägg för dessa trender och påfrestningar. Europas kapacitet att trygga livsmedelsförsörjningen är ett viktigt långsiktigt val för Europa som inte kan tas för givet.
- Att stödja de jordbruksbygder som förser Europas medborgare med hållbart producerade **kvalitetslivsmedel av olika slag och med ökat mervärde**, vilket överensstämmer med målen för miljön, vatten, djurhälsa och djurens välbefinnande samt växtskydd och folkhälsa. Att aktivt förvalta naturresurserna genom jordbruk är en viktig insats för att bevara landsbygdslandskapet och för att bekämpa förlusterna av biologisk mångfald. Dessutom bidrar det till att lindra och anpassa sig till klimatförändringarna. Det är en grundläggande plattform för dynamiska territorier och långsiktig ekonomisk bärkraft.

---

<sup>1</sup> 5 600 synpunkter lämnades in under den offentliga debatten och konferensen samlade över 600 deltagare.

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=EN&ring=A7-2010-0204>

- Att bevara lönsamma landsbygdssamhällen där jordbruk är en viktig ekonomisk verksamhet som skapar **arbetstillfällen** på orten. Det ger flera ekonomiska, sociala, miljömässiga och territoriella fördelar. Om den lokala produktionen sjönk kraftigt, skulle det också påverka växthusgaserna, karaktäristiska lokala landskap samt begränsa konsumenternas valmöjligheter.

Jordbruket är en integrerad del av den europeiska ekonomin och det europeiska samhället. Eventuella kraftiga nedskärningar av det europeiska jordbruket skulle indirekt ge lägre BNP och färre arbetstillfällen i närliggande ekonomiska sektorer, främst inom försörjningskedjan för jordbruks- och livsmedelssektorn, som är beroende av EU:s primära jordbrukssektor för konkurrenskraftiga och pålitliga råvaror av hög kvalitet, men även inom icke-livsmedelssektorer. Även andra landsbygdsaktiviteter, som turism, transporter samt lokala och offentliga tjänster skulle påverkas. Dessutom skulle förmodligen avfolkningen i landsbygdsområden påskyndas. Det skulle alltså få allvarliga miljömässiga och sociala följder.

Reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken måste alltså fortsätta för att driva på ökad konkurrenskraft, säkra effektiv användning av skattebetalarnas pengar och den effektiva offentliga förvaltning som Europas medborgare förväntar sig när det gäller trygg livsmedelsförsörjning, miljö, **klimatförändring** och social och **territoriell** balans. Målet bör vara att skapa en hållbarare, smartare tillväxt som kommer alla till del på landsbygden i Europa.

Om man vill uppnå detta, vilket överensstämmer med meddelandet om översyn av budgeten<sup>3</sup>, bör morgondagens gemensamma jordbrukspolitik få en **grönare och mer rättvist fördelad** första pelare, och en andra pelare som är mer inriktad på **konkurrenskraft, innovation, klimatförändring** och på **miljön**. På så vis skulle EU-jordbruket kunna frigöra sin slumrande produktionspotential, främst i de nya medlemsstaterna, och bidra till Europa 2020-målen. För att göra stödet effektivare och ytterligare legitimera den gemensamma jordbrukspolitiken skulle man kunna rikta stödet enbart till **aktiva jordbrukare och ge ersättning för de kollektiva nyttigheter de erbjuder samhället**. Detta måste ske inom begränsade budgetar och med beaktande av de hårda törnar jordbruket fått av den ekonomiska krisen.

## 2. REFORMEN AV DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN

Huvudmålen för den gemensamma jordbrukspolitiken, som anges i Romfördraget, har inte ändrats under årens lopp. Reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken sedan början av 1990-talet har dock lett till en helt ny politisk struktur.

Utmaningarna rör jordbrukets produktionskapacitet, den ökade mångfalden inom jordbruket och i landsbygdsområden till följd av utvidgningarna, samt EU-medborgarnas krav på miljö, trygg livsmedelsförsörjning, livsmedelssäkerhet och –kvalitet, näringsriktig föda, djurhälsa och djurens välbefinnande, växtskydd, bevarande av landsbygden, biologisk mångfald och klimatförändringar. Samtidigt har instrumenten för att uppnå dessa mål förändrats mycket kraftigt. För närvarande utgörs de av **två kompletterande pelare**, där den första utgörs av årligt direktstöd och marknadsåtgärder och den andra av fleråriga åtgärder för landsbygdsutveckling.

---

<sup>3</sup> Översyn av EU:s budget, KOM(2010) 700 slutlig.

Införandet av direktstöd har drivit på marknadsorienterade reformer, vilket gjort jordbrukssektorn konkurrenskraftigare tack vare att jordbrukare uppmuntrats att anpassa sin verksamhet till marknadens villkor. Det frikopplade direktstödet erbjuder idag basinkomststöd och stöd till sådana grundläggande kollektiva nyttigheter som efterfrågas.

Denna ökade marknadsorientering har gjort att marknadsåtgärderna, som tidigare var den gemensamma jordbrukspolitikens viktigaste instrument, numera i princip bara erbjuder ett skyddsnet vid kraftiga prisfall.

Landsbygdsutvecklingen har som mål att främja konkurrenskraft, en hållbar förvaltning av naturresurser och en balanserad utveckling av landsbygdsområden genom mer specifika och riktade åtgärder. Den ger medlemsstaterna möjlighet att ta itu med de akutaste frågorna inom sina respektive territorier med hjälp av delfinansiering. Även övriga initiativ inom den gemensamma jordbrukspolitikens, såsom kvalitetsstrategier, marknadsföring och ekologiska odlingsmetoder, påverkar jordbrukarnas situation.

Sammantaget ger de aktuella strategiska åtgärderna det som är **viktigast i den gemensamma jordbrukspolitikens, nämligen ett EU-jordbruk som är territoriellt och miljömässigt balanserat** i en öppen ekonomisk miljö. Om man även i framtiden ska kunna erbjuda dessa fördelar kommer det att behövas en stark offentlig politik, eftersom jordbrukssektorn inte kan få tillräckligt betalt för sina varor via marknadernas normala funktionssätt, och marknaderna kan heller inte ansvara för regleringen.

Om man drog bort det offentliga stödet, skulle jordbruksproduktionen i högre grad koncentreras till vissa områden med särskilt gynnsamma villkor och intensivare jordbruksmetoder skulle användas. Samtidigt skulle mindre konkurrenskraftiga områden marginaliseras och mark skulle överges<sup>4</sup>. En sådan utveckling skulle leda till ökat tryck på miljön, försämring av värdefulla livsmiljöer med allvarliga ekonomiska och sociala konsekvenser, till exempel i form av oåterkallelig försämring av den europeiska jordbruksproduktionskapaciteten.

### 3. VILKA ÄR UTMANINGARNA?

#### 3.1. Tryggad livsmedelsförsörjning

Jordbrukets primära uppgift är att framställa **livsmedel. Med tanke på att den globala efterfrågan kommer att öka i framtiden, bör EU bidra till att mätta den.** Det är därför viktigt att EU-jordbruket förbättrar sin produktionskapacitet samtidigt som man respekterar EU:s åtaganden inom internationell handel och den konsekventa politiken för utveckling. En stark jordbrukssektor är mycket betydelsefull för att den mycket konkurrenskraftiga livsmedelsindustrin<sup>5</sup> ska kunna fortsätta vara en viktig del av EU:s ekonomi och handel (EU är världsledande exportör av förädlade jordbruksprodukter med ökat mervärde)<sup>6</sup>. Man bör uppmuntra synergier mellan vegetabilieproduktion och djuruppfödning, t.ex. i fråga om proteiner. EU-medborgarna efterfrågar dessutom ett **brett utbud av högkvalitetslivsmedel**, som återspeglar hög säkerhet, kvalitet och stränga normer, även i fråga om **lokala produkter**.

---

<sup>4</sup> *Se Scenar 2020 – Prospective scenario study on agriculture and the rural world.*

<sup>5</sup> Livsmedelsindustrin står för 13,5 % av den totala arbetskraften och 12,2 % av bruttofördlingsvärdet i den europeiska tillverkningsindustrin.

<sup>6</sup> Exporten av livsmedel från jordbruket motsvarar 6,8 % av EU:s export.

I det sammanhanget har också frågor om åtkomst, tillgänglighet och acceptans när det gäller hälsosamma livsmedel och näringsmässig effektivitet fått en mer framträdande roll. EU:s jordbruk är betydligt mer **konkurrensutsatt** än tidigare, eftersom världsekonomin blir allt mer integrerad och handelssystemen avregleras i allt högre utsträckning. Den trenden förväntas förstärkas under kommande år med tanke på ett eventuellt slutförande av förhandlingarna inom Doharundan och de bilaterala och regionala avtalen som det för närvarande förhandlas om. Det är naturligtvis en utmaning för EU:s jordbrukare, men samtidigt en möjlighet för EU:s livsmedelsexportörer. Det är därför viktigt att fortsätta förbättra konkurrenskraften och produktiviteten hos EU:s jordbrukssektor. Även om utsikterna för jordbruksmarknaderna är gynnsamma på medellång sikt, förväntas de på sikt präglas av ökad **osäkerhet** och ökade **svängningar**.

Framtidens gemensamma jordbrukspolitik kommer att bedrivas i efterdyningarna av en **ekonomisk kris** som allvarligt påverkat jordbruket och landsbygdsområdena genom att koppla dem direkt till en vidare makroekonomiska utveckling som påverkar produktionskostnaderna. Efter tio år av stagnerande **inkomster**, föll inkomsterna på jordbruksområdet kraftigt under 2009, vilket påverkade en redan utsatt situation eftersom inkomsterna redan låg långt under nivåerna i resten av ekonomin (cirka 40 % per arbetsenhet), och inkomsten per capita i landsbygdsområden är väsentligt lägre (cirka 50 %) än i stadsområden.

### 3.2. Miljö och klimatförändring

Skogs- och jordbruk spelar en avgörande roll när det gäller att framställa kollektiva nyttigheter, främst miljömässiga sådana som landskap, biologisk mångfald i jordbrukslandskapet, klimatstabilitet och bättre motståndskraft mot naturkatastrofer som översvämningar, torka och bränder. Samtidigt kan många jordbruksmetoder leda till tryck på miljön, vilket ger markförsämring, vattenbrist och föroreningar samt färre livsmiljöer för vilda växter och djur och minskad biologisk mångfald.

Även om utsläppen av växthusgaser från jordbruket i EU har minskat med 20 % sedan 1990 krävs det fler åtgärder om EU:s ambitiöst satta energi- och miljöagenda ska bli verklighet. Det är viktigt att ytterligare frigöra jordbrukssektorns potential att lindra och anpassa sig till klimatförändringarna. Den bör också bidra genom minskade utsläpp av växthusgaser, produktionshöjande metoder som förbättringar av energieffektiviteten, produktion av biomassa och förnybar energi, kolbindning och skydd av kol i marken, baserat på innovativa metoder.

### 3.3. Territoriell balans

Allt fler **landsbygdsområden** har i allt högre utsträckning påverkats av faktorer som inte hör till jordbruket beroende på diversifiering och områdenas socio-ekonomiska struktur. Jordbruket är ändå fortfarande en viktig motor för landsbygdsekonomin i stora delar av EU. Den vitalitet och potential som kännetecknar många landsbygdsområden är tätt kopplade till förekomsten av en **konkurrenskraftig och dynamisk jordbrukssektor**, som kan attrahera unga jordbrukare. Det gäller i synnerhet i områden som främst är jordbruksområden där primärsektorn står för cirka 5 % av mervärdet och 16 % av sysselsättningen, och i de nya medlemsstaterna där det är viktigt att bibehålla de nyligen gjorda produktivitetsförbättringarna och utnyttja jordbruket fullt ut. Jordbruket spelar dessutom en viktig roll i jordbruksområden genom att det skapar ytterligare ekonomisk verksamhet, med

särskilt starka band till livsmedelsförädling, turism och handel. I många regioner är jordbruket också basen för lokala traditioner och den sociala identiteten.

#### 4. VARFÖR BEHÖVER VI EN REFORM?

Den gemensamma jordbrukspolitiken har utvecklats, men ytterligare förändringar är nödvändiga som svar på nya **utmaningar**:

- Att lösa den allt mer akuta frågan om en trygg livsmedelsförsörjning, både inom EU och globalt.
- Att förbättra den hållbara förvaltningen av naturresurser som vatten, luft, biologisk mångfald och mark.
- Att lösa problemen med både det ökade trycket på jordbrukets produktionsvillkor på grund av klimatförändringen, samt kravet på jordbrukarna att minska utsläppen av växthusgaser och aktivt verka för lindrande åtgärder och tillhandahålla förnybar energi.
- Att förbättra konkurrenskraften i en värld kännetecknad av **ökad globalisering och av ökad prisvolatilitet, samtidigt som jordbruksproduktionen ska finnas i hela unionen.**
- Att på bästa sätt utnyttja mångfalden hos strukturen och produktionssystemen i EU:s jordbruk, som blivit ännu större efter utvidgningen, samtidigt som dess sociala, territoriella och strukturerande roll inte ändras.
- Att stärka territoriell och social sammanhållning i EU:s landsbygdsområden, i första hand genom att främja sysselsättning och diversifiering.
- Att se till att jordbruksstödet blir **rättvisare** och **bättre balanserat** mellan medlemsstaterna och jordbrukarna genom att minska skillnaderna mellan medlemsstaterna där man måste beakta att ett schablonbelopp inte är en gångbar lösning. Vidare måste stödet bli mer inriktat på aktiva jordbrukare.
- Att förenkla tillämpningen av kontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken, samt minska byråkratin för stödmottagarna.

Om man via den gemensamma jordbrukspolitiken tar itu med dessa utmaningar kommer den också att bidra till EU 2020-strategin på följande områden:

- *Smart tillväxt* – genom att utnyttja resurserna effektivare och förbättra konkurrenskraften via tekniska kunskaper och innovation, och på så sätt utveckla kvalitetsprodukter med högt mervärde, utveckla grön teknik och använda IKT, investera i utbildning, uppmuntra social innovation i landsbygdsområden och se till att forskningsresultat sprids.
- *Hållbar tillväxt* – genom att bibehålla produktionsbasen för livsmedel, foder och förnybara produkter, säkerställa hållbar markförvaltning, tillhandahålla kollektiva nyttigheter på miljöområdet, ta itu med förlust av biologisk mångfald, främja förnybara energislag, förbättra djurhälsa och växtskydd, öka resurseffektiviteten genom teknisk utveckling och användning av forskningsresultat, ytterligare minska utsläppen, öka kollagren och fullt ut utnyttja potentialen i landsbygdsområden.

- *Tillväxt för alla* – genom att frigöra den ekonomiska potentialen i landsbygdsområden, utveckla lokala marknader och arbetstillfällen, i samklang med jordbrukets omstrukturering och stödja jordbrukares inkomster för att bibehålla ett hållbart jordbruk i hela Europa<sup>7</sup>.

Detta innebär att **grön tillväxt** i jordbrukssektorn och landsbygdsekonomin ska användas för att öka välbefindandet genom att ekonomisk tillväxt gynnas samtidigt som man förhindrar att miljön försämras.

## 5. MÅLEN FÖR MORGONDAGENS GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIK

De tre viktigaste målen för morgondagens jordbrukspolitik är alltså:

### *Mål 1: Hållbar livsmedelsproduktion*

- Att bidra till **jordbrukens inkomster** och begränsa svängningarna i dessa, med beaktande av att pris- och inkomstvolatiliteten och naturliga risker är mer framträdande än i de flesta andra sektorer och att jordbrukares inkomster och lönsamhet i genomsnitt ligger under nivåerna i resten av ekonomin.<sup>8</sup>
- Att förbättra jordbrukssektorns **konkurrenskraft** och öka dess värdeandel i **livsmedelskedjan**, eftersom jordbrukssektorn är splittrad jämfört med övriga delar av livsmedelskedjan, som är bättre organiserade och därigenom har bättre förhandlingsläge. Dessutom konkurrerar europeiska jordbrukare på världsmarknaden, samtidigt som de måste uppfylla hårda krav på miljö, livsmedelssäkerhet, livsmedelskvalitet och djurhälsa från de europeiska medborgarna.
- Att kompensera för produktionssvårigheter i områden med specifika **naturliga begränsningar**, eftersom sådana regioner löper ökad risk för att mark läggs ned.

### *Mål 2: Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder*

- Att garantera hållbara produktionsmetoder och säkerställa ökad tillgång till **miljömässiga kollektiva nyttigheter**, eftersom man för många av de allmänna nyttigheter som framställs inom jordbruket inte kan få ersättning genom marknadens normala funktionssätt.
- Att gynna **grön tillväxt** genom **innovation**, vilket kräver att man utnyttjar ny teknik, utvecklar nya produkter, ändrar produktionsprocesserna och stödjer nya efterfrågemönster, inte minst inom den framväxande bioekonomin.
- Att vidta åtgärder för att lindra **klimatförändringen** och anpassa sig till den – och på så vis göra det möjligt för jordbruket att anpassa sig till klimatförändringen. Eftersom jordbruket är särskilt känsligt för effekterna av klimatförändringen, kan man minska de

<sup>7</sup> Den gemensamma jordbrukspolitiken kommer framförallt att bidra till EU:s flaggskeppsinitiativ: "Ett koldioxidsnålt och resurseffektivt Europa", "Innovationsunionen" och "Europeisk plattform mot fattigdom". Källa: GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, med uppgifter från Eurostat om jordbruksräkenskaper och nationalräkenskaper som underlag

<sup>8</sup> Källa: Europeiska kommissionen - GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, med uppgifter från Eurostat om jordbruksräkenskaper och nationalräkenskaper som underlag.



negativa följderna av den genom att sektorn kan anpassa sig till effekterna av extrema väderförändringar.

### *Mål 3: Balanserad territoriell utveckling*

- Att stödja landsbygdsutveckling och bibehålla de sociala nätverken på landet.
- Att förbättra landsbygdsekonomin och främja **ökad mångfald** så att lokala aktörer kan frigöra sin potential och så att man kan optimera användningen av lokala resurser.
- Att tillåta **strukturell mångfald** i jordbrukssystemen, förbättra villkoren för mindre jordbruk och utveckla lokala marknader i Europa. Olikartade strukturer på jordbruken och produktionssystemen bidrar till att göra landsbygden attraktivare och stärka dess identitet.

Om dessa mål ska kunna uppnås, krävs att det offentliga stödet till jordbrukssektorn och landsbygdsområden inte tas bort. Det behövs därför strategier som anges på europeisk nivå för att skapa rättvisa villkor med en gemensam uppsättning mål, principer och regler. En jordbrukspolitik som utvecklas på EU-nivå leder också till effektivare budgetanvändning jämfört med olika nationella strategier. Förutom aspekter på den inre marknaden, är det bättre att lösa vissa frågor på transnationell nivå, t.ex. sammanhållning mellan medlemsstaterna och regionerna, gränsöverskridande miljöproblem, samt globala utmaningar som klimatförändring, vattenförvaltning och biologisk mångfald, djurhälsa och välbefinnande, livsmedels- och fodersäkerhet, växtskydd och allmänhetens hälsa samt konsumenternas intressen.

## **6. REFORMENS INRIKTNING**

### **6.1. Framtida instrument**

Alla potentiella alternativ för morgondagens gemensamma jordbrukspolitik innebär att dagens instrument för den politiken måste ändras. I det här avsnittet förklaras hur instrumenten kan utformas så att man på ett effektivare sätt kan uppnå ovanstående mål.

#### *Direktstöd*

De nödvändiga anpassningarna av systemet med direktstöd rör **omfördelning, omarbetning** och bättre **målinriktning** av stödet, så att det fördelas effektivare och göra mer nytta. Det råder bred enighet om att fördelningen av direktstödet bör gås igenom och göras begripligare för skattebetalarna. Kriterierna bör vara både ekonomiska för att uppfylla basinkomststödet och miljömässiga för att stödja tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter.

I den allmänna debatten diskuterades ett enda schablonmässigt direktstöd. Jordbruksproducenter står dock inför mycket olika ekonomiska villkor och naturförhållanden inom EU, vilket talar för en rättvis fördelning av direktstödet.

Frågan är alltså hur man kan uppnå en rättvisare fördelning som återspeglar stödets mål på ett pragmatiskt, ekonomiskt och politiskt möjligt sätt, samtidigt som man undviker större omvälvande förändringar som kan få vittgående ekonomiska och sociala konsekvenser i vissa regioner och/eller produktionssystem. En möjlig väg är att man begränsar vinsterna och förlusterna i medlemsstaterna genom att garantera att jordbrukare i alla medlemsstater i genomsnitt får en minimiandel av EU-genomsnittet av direktstödet.

Framtidens direktstöd till aktiva jordbrukare skulle kunna baseras på följande principer, som ingår i det koncept Europaparlamentet föreslagit:

- **Basinkomststöd** genom ett grundläggande frikopplat direktstöd som ger en enhetlig nivå på ett obligatoriskt stöd till alla jordbrukare i en medlemsstat (eller i en region) och som baseras på ett överförbart stöd som måste aktiveras genom att de matchas med bidragsberättigande jordbruksmark, samt uppfyllda tvärvillkor. Ett **övre tak** för direktstöd till större enskilda jordbruk bör införas för att förbättra fördelningen av stöd mellan jordbrukare. Snedvridande effekter för stora jordbruk med många anställda skulle kunna lindras om man beaktar den avlönade arbetskraftsintensiteten.
- Förbättring av den gemensamma jordbrukspolitikens miljöprestanda genom ett obligatoriskt **grönt** inslag i direktstödet som uppstår via stöd till miljöåtgärder inom hela EU. Åtgärder för både klimat- och miljömål bör prioriteras. Det gröna inslaget skulle kunna ta formen av enkla, allmänna, icke-kontraktstyrda och årliga miljöåtgärder som går utöver tvärvillkor och som är kopplade till jordbruket (t.ex. permanent betesmark, växttäckning, växelbruk och ekologiska markuttag). Dessutom bör man undersöka möjligheten att dels låta kraven i dagens Natura 2000-områden ingå, dels förbättra vissa delar av normerna för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden.
- Främjande av jordbrukens hållbara utveckling i områden med **specifika naturliga begränsningar** genom att man erbjuder ytterligare inkomststöd till jordbrukare i de områdena i form av arealbaserade utbetalningar, som komplement till det stöd som ges inom den andra pelaren.
- För att beakta specifika problem i vissa regioner där särskilda typer av jordbruk anses vara särskilt viktiga av ekonomiska och/eller sociala skäl, kan ett frivilligt **kopplat** stöd även fortsättningsvis beviljas inom klart angivna gränser (stödet baseras på fastställda arealer, fastställd avkastning eller antalet djur).
- Ett enkelt och specifikt stöd till **mindre jordbruk** borde ersätta dagens system för att förbättra konkurrenskraften, vitalisera jordbruksområdena och minska byråkratin.
- Förenkling av reglerna för **tvärvillkor** genom att man ger jordbrukare och myndigheter förenklade och mer övergripande regler utan att tvärvillkoren urvattnas. När direktivet väl har införts och driftskraven för jordbrukarna har fastställs, kommer man att överväga att låta vattenramdirektivet ingå i tvärvillkoren.

Denna omarbetning av direktstödet bör gå hand i hand med bättre definition och målinriktning av stödet enbart till **aktiva jordbrukare**, som svar på kritiken från revisionsrätten.

### *Marknadsåtgärder*

Den offentliga debatten visade att det fanns bred enighet om att behålla den gemensamma jordbrukspolitikens **marknadsinriktning** utan att man ändrar den allmänna uppbyggnaden av marknadsåtgärderna. Krisen på mejerimarknaden 2009 visade vilken viktig roll befintliga mekanismer spelar för att stödja marknaden i kristider. Vissa justeringar verkar dock nödvändiga, främst i fråga om att **effektivisera** och **förenkla** dagens instrument, samt införa nya politiska riktlinjer för hur livsmedelskedjan ska fungera. Justeringar skulle exempelvis kunna ske i form av längre interventionsperioder, användning av störningsklausuler och privatlagringar av andra produkter, samt andra ändringar för att förbättra effektiviteten och

kontrollerna. Sådana marknadsåtgärder, framförallt interventionsinstrument, bör bara användas som skyddsnet vid prisökningar och fara för marknadsstörningar. I slutet av 2010 kommer det att läggas fram en reviderad kvalitetspolitik för att förbättra jordbrukarnas möjligheter att informera konsumenterna om att deras produkter har vissa kvaliteter eller egenskaper<sup>9</sup>.

Under 2015 kommer mjölkkvoterna att försvinna. Lagförslag kommer att läggas fram inom en snar framtid med rekommendationer från högnivåexpertgruppen för mjölk som underlag så att man kan långtidsplanera för mjölksektorn, vilket skapar stabilitet. Det nuvarande systemet för socker- och isoglukossektorn avslutas 2014–2015. För att göra mjölksektorn effektivare och konkurrenskraftigare måste flera alternativ undersökas, bland annat ett mjukt avskaffande av kvoterna vid ett datum som ännu inte fastställts.

Slutligen är det nödvändigt att förbättra **livsmedelskedjan**. Jordbrukets långtidsutsikter kommer inte att förbättras om jordbrukarna inte kan åtgärda det faktum att deras andel av det mervärde som livsmedelskedjan<sup>10</sup> skapar stadigt minskar. Jordbrukets andel i livsmedelskedjan minskade från 29 % år 2000 till 24 % 2005. Under samma period ökade andelen för livsmedelsindustrin, grossistledet och distributionsledet.

Om inte marknadssignalerna slår igenom på rätt sätt, hotas jordbrukssektorns långtidsutsikter och dess andel av mervärdet i livsmedelskedjan. De viktigaste frågorna utgörs av dagens stora skillnader i förhandlingskraft längs livsmedelskedjan, konkurrensnivån i alla delar av livsmedelskedjan, kontraktsförhållanden, behovet av omstrukturering och konsolidering av jordbrukssektorn, öppenhet och insyn, samt funktionssättet för marknaden för råvaruderivat från jordbruket.

### *Landsbygdsutveckling*

Landsbygdsutvecklingspolitiken, som är en integrerad del av den gemensamma jordbrukspolitiken, har visat sitt värde genom att den förstärkt EU:s jordbrukssektor och landsbygdsområden ekonomiskt, miljömässigt och socialt.

Det finns starka krav på att politiken även i fortsättningen helt ska integrera de begränsningar och möjligheter som miljön och klimatförändringen medför samt generera fördelar för jordbruket, landsbygden och samhället i stort. Politiken ska dessutom bidra till följande:

- **Jordbrukets konkurrenskraft** genom att främja innovation och omstrukturering och genom att bana väg för ett resurseffektivare jordbruk.
- **Hållbar förvaltning av naturresurser** genom att man tar hand om miljön, jordbrukets motståndskraft mot klimatförändringar och om landsbygden, samt bibehåller markens produktionskapacitet.
- En **balanserad territoriell utveckling** av landsbygdsområdena i EU genom att man ger människor på landsbygden ökat inflytande, bygger upp kapacitet och förbättrar lokala villkor samt kopplingarna mellan land och stad.

---

<sup>9</sup> Se KOM(2009) 234 om kvalitetsprodukter och den kommande rapporten om tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion.

<sup>10</sup> En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa, KOM(2009) 591, 28.10.2009.

I högre grad än tidigare bör **miljön, klimatförändringen** och **innovation** styra politiken. Som exempel bör investeringar leda till både bättre ekonomiska och miljömässiga resultat. Miljöåtgärder bör specialanpassas till behoven i regioner och ibland till och med lokala områden som Natura 2000-områden och områden med högt naturvärde. Åtgärder som ska frigöra potentialen i landsbygdsområden bör vara inriktade på innovativa idéer för företag och lokala styren. Man måste utnyttja de nya möjligheterna i fråga om lokal utveckling, såsom alternativa distributionskanaler som ger de lokala resurserna ökat mervärde. Stöd för att utveckla direktförsäljning och lokala marknader kan också vara av intresse. Man kommer också att prioritera behoven hos unga jordbrukare och nya aktörer inom jordbruket.

Om de politiska målen ska kunna omsättas till verkliga resultat måste det till **effektiva genomförandemekanismer**. Dagens strategiska tillvägagångssätt skulle förbättras om man angav kvantifierade mål på EU-nivå i första hand och därefter på programnivå. Eventuellt kan de kopplas till incitament, exempelvis resultatreserver. En sådan övergång till ett mer resultatbaserat tillvägagångssätt vore bäst för att styra politiken mot EU-prioriteringar och visa dess faktiska resultat. Uppsättningen indikatorer i den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen bör både förenklas och förbättras om man vill uppnå dessa mål.

Av effektivitetsskäl är det nödvändigt att stärka **samverkan** mellan landsbygdsutvecklingspolitiken och annan EU-politik, samtidigt som man skär ner i byråkratin där det är möjligt. I det sammanhanget kan man tänka sig **ett gemensamt strategiskt ramverk** för EU-medel.

När det gäller instrument kan flera komma i fråga, exempelvis investeringar och infrastruktur, betalningar för ekosystemtjänster, stöd till mindre gynnade områden, miljö- och klimatförändringsåtgärder, stöd till innovation, kunskapsöverföring och kapacitetsbyggande, skapande av nya företag, social och institutionell utveckling som gynnar produktionsmetoder med en länk till lokala karaktäristika och med beaktande av medlemsstaternas behov av att effektivisera sina ekonomier. Förbättringar kan bestå av att man kopplar ihop åtgärder på ett bättre sätt, framförallt när det gäller utbildning, så att man får åtgärds paket som kan hjälpa specifika grupper eller områden (t.ex. små jordbruk, bergsområden), som underlättar samarbete mellan jordbrukare så att de kan skapa landskap med sammanhängande egenskaper som bättre främjar den biologiska mångfalden och anpassningen till klimatförändringen ("grön infrastruktur"), eller som ger incitament som förmånsstöd för bättre målinriktning.

Dessutom behövs **verktyg för riskhantering** så att man effektivare kan ta itu med osäkra inkomster och marknadsvolatilitet som ligger i vägen för jordbrukssektorns investeringar för att bibehålla konkurrenskraften. Medlemsstaterna skulle kunna använda metoderna för att åtgärda både produktions- och inkomstrisker. De skulle sträcka sig från ett nytt verktyg för inkomststabilisering som är förenligt med WTO:s gröna box till ökat stöd för försäkringsinstrument och gemensamma fonder. De nya instrumenten kommer att **samverka** med andra instrument inom den gemensamma jordbrukspolitiken, framförallt marknadsinstrument.

Vid fördelningen av stöd för landsbygdsutveckling bland medlemsstaterna bör man överväga användningen av objektiva kriterier, utan alltför stora ingrepp i dagens system.

Det är också viktigt att ytterligare förbättra och förenkla **kvalitetspolitiken** (inklusive ekologiskt jordbruk) och **marknadsföringspolitiken** för att göra jordbrukssektorn konkurrenskraftigare. Initiativet Innovationsunionen borde också ge utrymme för nya

tillvägagångssätt för att uppnå målen i Europa 2020-strategin för en smart och hållbar ekonomi för alla<sup>11</sup>.

### *Övergripande struktur*

Instrumenten inom den gemensamma jordbrukspolitiken ska även fortsättningsvis vara uppbyggda kring två pelare. Den uppfattningen kom också till uttryck vid den offentliga debatten och fick tungt stöd från rådet, Europaparlamentet och Regionkommittén. Den första pelaren skulle innehålla det årliga stöd som ges till alla jordbrukare, medan den andra pelaren skulle fortsätta att vara stödverktyget för gemenskapsmål och ge medlemsstaterna tillräcklig flexibilitet så att de på flerårig, program- och kontraktbasis kan åtgärda sina egna problem. Slutresultatet blir att separeringen av de två pelarna leder till ökad tydlighet och att de kompletterar varandra utan överlappning och att effektivitet sätts i centrum.

## **6.2. Övergripande politiska alternativ**

Tre övergripande politiska alternativ som återspeglar huvudinriktningarna i den offentliga debatten utan att utesluta varandra är värda att studera närmare. De presenteras nedan som möjliga vägar. Innan ett slutgiltigt beslut fattas, kommer de dock att analyseras. Alla tre alternativen baseras på en struktur med två pelare (med olika balans mellan pelarna).

### *Alternativ 1*

I det här alternativet införs ytterligare stegvisa förändringar av dagens politiska ramverk. Det bygger på de delar av dagens jordbrukspolitik som fungerar bra och är inriktat på **justeringar** och förbättringar där kritiken varit som hårdast, t.ex. i fråga om hur rättvis fördelningen av direktstödet mellan medlemsstaterna är. Alternativet skulle ge kontinuitet och stabilitet med dagens jordbrukspolitik, och därigenom underlätta planeringen för aktörerna i livsmedelskedjan.

### *Alternativ 2*

Alternativ 2 är inriktat på att utnyttja möjligheterna till reformering och politiken skulle ändras kraftigt för att bli **hållbarare** och förbättra **balansen** mellan olika politikmål, jordbrukare och medlemsstater. Resursfördelningen skulle bli effektivare och större vikt skulle läggas vid ökat mervärde i EU. Med en sådan inriktning skulle man kunna ta itu med EU:s ekonomiska, miljömässiga och sociala utmaningar och dessutom skulle jordbruket och landsbygdsområdena i högre grad bidra till Europa 2020:s mål om smart och hållbar tillväxt för alla öka.

### *Alternativ 3*

Det sista alternativet utgörs av en mer genomgripande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken med starkt fokus på målen för miljön och klimatförändringen, samtidigt som man stegvis avlägsnar sig från inkomststöd och de flesta marknadsåtgärderna. Genom att skapa ett tydligt finansiellt fokus på miljön och klimatförändringen genom landsbygdsutvecklingspolitiken kan man uppmuntra till regionala strategier som kan bidra till EU-målen.

---

<sup>11</sup> Inklusivt innovationspartnerskapet ”produktivitet och hållbarhet inom jordbruket”.

Alla tre alternativ har klara, men olika, för- och nackdelar i fråga om att uppfylla målen i den nya gemensamma jordbrukspolitiken som läggs fram i det här meddelandet. Deras följder för ekonomin, miljön och samhället måste utvärderas.

## **7. SLUTSATS**

Det här meddelandet är kommissionens svar på debatten om den framtida gemensamma jordbrukspolitiken. I meddelandet beskrivs olika alternativ och det ska inleda en debatt med andra institutioner och aktörer om denna politik. Lagförslag kommer att läggas fram under 2011.

Reformalternativen består av både större förändringar som kräver en ny utformning och förbättringar av de befintliga delar som visat sig ändamålsenliga. Utifrån det perspektivet bör morgondagens gemensamma jordbrukspolitik bli hållbarare, bättre balanserad, mer målinriktad och effektivare. Vidare kommer den i högre grad att uppfylla EU-medborgarnas behov och förväntningar.

## BILAGA

### BESKRIVNING AV DE TRE ÖVERGRIPANDE POLITISKA ALTERNATIVEN

	<b>Direktstöd</b>	<b>Marknadsåtgärder</b>	<b>Landsbygdsutveckling</b>
<b>Alternativ 1</b>	Införa större rättvisa i fördelningen av direktstöd mellan medlemsstaterna (dagens system för direktstöd ändras inte)	Förstärka verktygen för riskhantering Effektivisera och förenkla dagens marknadsinstrument där det är lämpligt	Bibehålla hälsokontrollens inriktning på ökade resurser för att möta utmaningarna kopplade till klimatförändring, vatten, biologisk mångfald, förnybar energi och innovation.
<b>Alternativ 2</b>	Införa större rättvisa i fördelningen av direktstöd mellan medlemsstaterna samt göra en genomgripande ändring av dem.  Direktstödet skulle bestå av följande: <ul style="list-style-type: none"><li>• En basnivå som fungerar som inkomststöd.</li><li>• Ett obligatoriskt tilläggsstöd för specifika miljöanpassade kollektiva nyttigheter genom enkla, allmänna, årliga och icke-kontraktstyrda miljöåtgärder inom jordbruket baserade på tilläggskostnaderna för att genomföra dessa åtgärder,</li><li>• Ett tilläggsstöd för att kompensera för specifika naturliga begränsningar,</li><li>• Ett frivilligt kopplat stöd för specifika sektorer och regioner<sup>12</sup>.</li></ul> Införa ett nytt system för små jordbruk. Införa ett tak för basnivån, samtidigt som man beaktar de stora jordbrukens bidrag till sysselsättningen på landsbygden.	Förbättra och förenkla dagens marknadsinstrument där det är lämpligt	Anpassa och komplettera dagens instrument så att de på ett bättre sätt följer EU:s prioriteringar, med stöd som är fokuserat på miljön, klimatförändringen, och/eller omstrukturering och innovation och att främja regionala/lokala initiativ.  Stärka dagens riskhanteringsverktyg och införa verktyg för inkomststabilisering som är förenliga med WTO:s gröna box för att kompensera för betydande inkomstförluster.  Man kan tänka sig viss omfördelning av medel mellan medlemsstaterna baserat på objektiva kriterier.
<b>Alternativ 3</b>	Utfasning av direktstödet i dess nuvarande form I stället tillhandahåller man begränsat stöd för kollektiva nyttigheter	Avskaffa alla marknadsåtgärder, eventuellt med undantag av störningsklausuler som kan aktiveras vid	Åtgärderna skulle huvudsakligen vara fokuserade på klimatförändrings- och miljöaspekter

<sup>12</sup> Detta skulle motsvara dagens kopplade stöd, som betalas genom artikel 68, och andra kopplade stödåtgärder.

inom miljöområdet och ytterligare stöd för specifika naturliga allvarliga kriser  
begränsningar