



Institute for
European
Environmental
Policy

**UTVÄRDERING AV ÅTGÄRDEN FÖR MINDRE
GYNNADE OMRÅDEN I EUROPEISKA UNIONENS 25
MEDLEMSSTATER**

**Rapport från
Institute for European Environmental Policy
för GD Jordbruk och landsbygdsutveckling**

November 2006

KORT SAMMANFATTNING

I denna rapport presenteras resultaten från en 10 månader lång undersökning som genomfördes i Europeiska unionens 25 medlemsstater mellan december 2005 och september 2006 med syftet att utvärdera åtgärden för mindre gynnade områden. I undersökningen utvärderas genomförandet av åtgärden för mindre gynnade områden (avsnitten ett och två) liksom dess effekter för jordbrukets struktur och inkomster (avsnitt tre) och dess effekter för markanvändningen, miljön och landsbygdens livskraft (avsnitten fyra, fem och sex). Samtliga sex utvärderingsavsnitt har undersökts i EU-15, medan undersökningen endast avser genomförandefrågor i EU-10, eftersom åtgärden nyligen inletts i dessa länder. Undersökningen åtföljs av en rapport om genomförandet av artiklarna 18, 19, 20 och 16 i rådets förordning (EG) nr 1257/1999 i Europeiska unionens 25 medlemsstater.

Åtgärden för mindre gynnade områden

Sedan åtgärden för mindre gynnade områden infördes 1975 har dess målsättningar förändrats, vilket återspeglar en skiftande uppsättning sociala och miljömässiga behov i mindre gynnade områden, liksom skiftande prioriteringar. I de flesta av dessa områden har de sociala behoven minskat, och enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 syftar åtgärden inte längre till att motverka avfolkning av landsbygden. Samtidigt har man blivit mer angelägen om att bibehålla ett visst slags markanvändning för jordbruksändamål och om att skydda miljön.

Enligt rådets förordning (EG) nr 1257/99 kan ett område ingå i en av fyra kategorier av mindre gynnade områden.

Enligt artikel 18 kännetecknas **bergsområden** av svårigheter beroende på en förkortad vegetationsperiod till följd av höjden över havet, branta sluttningar på en lägre höjd över havet eller en kombination av dessa två faktorer.

Enligt artikel 19 är ”**andra**” **mindre gynnade områden** sådana där det finns en risk att marken inte längre kommer att brukas och där det är nödvändigt att bevara landskapet. Dessa områden har samtliga följande svårigheter: lågproduktiv mark, av naturen betingad låg produktivitet samt låg eller minskande befolkningstäthet och en befolkning som till största delen är beroende av jordbruket.

Områden som är utsatta för speciella svårigheter är enligt artikel 20 områden där jordbruket bör fortsätta att bedrivas för att bevara eller förbättra miljön, bevara landsbygden och möjligheterna till turistverksamhet i området, eller för att skydda kusterna.

Enligt artikel 16 ges bidrag för kostnader och inkomstförluster för jordbrukare i **områden som omfattas av miljöbetingade restriktioner** till följd av gemenskapsbestämmelser på miljöskyddsområdet.

Klassificering av mindre gynnade områden

För att kompensera jordbrukare i områden med varaktiga naturbetingade svårigheter och miljöbetingade restriktioner fastställs i EU:s förordningar övergripande kriterier för klassificering av mindre gynnade områden. Medlemsstaterna får tolka dessa kriterier flexibelt.

För områden som klassificeras enligt artiklarna 18 och 16 är EU:s kriterier väl definierade och mätbara, och medlemsstaterna har infört dem på ett konsekvent sätt. Det finns ett tydligt samband mellan de klassificeringskriterier som används och de svårigheter som ska identifieras. För klassificeringen av ”andra” mindre gynnade områden tillämpar medlemsstaterna en mångfald olika kriterier. De flesta är väl definierade, men nackdelarnas allvar varierar och det är inte alla kriterier som är direkt jämförbara i hela EU-25. En del av klassificeringskriterierna enligt artikel 19, särskilt de som gäller frågor med anknytning till landsbygdsbefolkning, återspeglar inte längre de centrala målsättningarna med åtgärden för mindre gynnade områden. Områden enligt artikel 20 definieras med utgångspunkt i en mångfald kriterier som ofta är kvalitativa till sin karaktär och avser lokala förhållanden.

Den andel av den totala utnyttjade jordbruksarealen som klassificeras som mindre gynnade områden har ökat från 33 % 1975 (EU-9) till 55 % 2005 (EU-15), motsvarande en brukad areal på omkring 69 miljoner hektar. En stor del av arealökningen har skett i ”andra” mindre gynnade områden, som 2004/2005 utgjorde 66 % av alla mindre gynnade områden, medan de mindre gynnade bergsområdena har minskat i omfattning. De nya medlemsstaterna har också klassificerat stora arealer som mindre gynnade områden, motsvarande 52 % av den totala utnyttjade jordbruksarealen 2005. Utvidgningen 2004 ledde till att antalet stödmottagare ökade med nästan 90 %, och 2004 fanns en fjärdedel av alla stödmottagare i Polen.

Stödberättigande

I artikel 14.2 i rådets förordning (EG) 1257/1999 fastställs tre obligatoriska kriterier för stödberättigande: ett krav på att bruka en minsta areal, ett åtagande om att bedriva jordbruksverksamhet i minst fem år samt tillämpning av god jordbrukarsed. Dessutom tillämpar medlemsstaterna ett antal specifika kriterier för stödberättigande, som återspeglar en mängd olika mål och administrativa krav. Reglerna för stödberättigande har fått till följd att många potentiella stödmottagare har uteslutits. Mellan 2000 och 2003 var det mindre än hälften av alla jordbruksföretag i de mindre gynnade områdena i EU-15 som beviljades stöd för mindre gynnade områden. Bakom denna siffra döljer sig emellertid stora skillnader mellan medlemsstaterna. I exempelvis Spanien och Italien är det 85 % av anläggningarna i de mindre gynnade områdena som ligger under gränserna för stödberättigande, medan det på Irland, i Finland och i Österrike är mer än 90 % av jordbruksföretagen i de mindre gynnade områdena som får stöd.

Utgifter

De sammanlagda offentliga utgifterna för åtgärder för landsbygdsutveckling uppgick 2003 till 10,15 miljarder euro, varav en femtedel, eller 2,3 miljarder euro, gick till åtgärden för mindre gynnade områden i EU-15. Sju medlemsstater (Frankrike, Finland, Tyskland, Storbritannien, Irland, Polen och Österrike) stod för mer än två tredjedelar av de sammanlagda utgifterna för mindre gynnade områden. Före EU:s utvidgning var resurserna koncentrerade till nordvästra Europa snarare än till Medelhavsländerna.

Utgifterna för kompensationsbidrag till mindre gynnade områden har ökat med tiden i de flesta medlemsstater, med avsevärda variationer från år till år i en del fall. Vissa ökningarna ägde rum kring tiden för övergången från ersättning per djur till arealersättning och tycks delvis ha motiverats av en önskan att minska de negativa effekterna för jordbruksföretag som i annat fall skulle ha gjort en ekonomisk förlust till följd av övergången.

Kompensationsstöd

Medlemsstaterna har spelat en viktig roll i samband med fastställandet av nivån för stödet till mindre gynnade områden, som i princip bör återspegla allvaret i de svårigheter som jordbrukarna utsätts för. I rådets förordning (EG) nr 1257/1999 ges vägledning i fråga om differentieringen av stödet med hänsyn till regionens situation och utvecklingsmål. I de flesta medlemsstater görs en aktiv differentiering av stödet, dock inte på Malta, i Nederländerna och i Estland, där ett schablonbelopp tillämpas. Jordbruksföretagets storlek är det vanligaste kriterium som ligger till grund för differentieringen av stödet, vilket innebär att resursfördelningen gynnar mindre jordbruksföretag. Stödnivån varierar avsevärt mellan medlemsstaterna, från ett genomsnittligt nationellt belopp per stödberättigande hektar på 15–55 euro i Spanien, Estland, Sverige, Polen, Litauen och Storbritannien, till 175–250 euro i Österrike och Finland samt på Malta.

Medlemsstaterna tillämpar en kombination av kvantitativa och kvalitativa metoder för att mäta hur allvarliga svårigheterna är, vilket sedan ligger till grund när stödnivån fastställs. Förfarandet är inte lika systematiskt som det som tillämpas för klassificering av områden. I många nationella system finns det ett starkt inslag av förändringsmotstånd i fastställandet av stödbelopp. Detta ger jordbrukarna stabilitet men leder till en avvikelse från dagens målsättningar med åtgärden.

Bidrag till jordbruksinkomsterna

Bidraget till jordbruksinkomsterna från stödet till mindre gynnade områden är litet i många medlemsstater, men det råder stora skillnader mellan nord och syd. Det sammanlagda stödet till mindre gynnade områden per familjearbetsenhet utgjorde 2003 mindre än 10 % av familjejordbrukens inkomster per familjearbetsenhet i Spanien, Grekland, Italien och Belgien. Å andra sidan utgjorde det 20–30 % av familjejordbrukens inkomster per familjearbetsenhet i de mindre gynnade

bergsområdena i Österrike, Frankrike och Finland och 45 % i de mindre gynnade bergsområdena i Sverige. I Tyskland, Storbritannien, Irland, Luxemburg och Sverige utgjorde stödet 20–30 % av familj jordbrukens inkomster per familjearbetsenhet i ”andra” mindre gynnade områden, och så mycket som 50 % i Finland. Bidraget till jordbruksinkomsterna är i de flesta medlemsstater större för lantbruk med inriktning på djurhållning än för lantbruk med vegetabilieproduktion, men i flertalet medlemsstater är det fortfarande skillnad mellan jordbruksinkomsterna i mindre gynnade områden och andra områden, även när stödet till mindre gynnade områden räknas med.

Fortsatt markanvändning för jordbruksändamål

Uppgifter från undersökningen om företagsstrukturen i jordbruket visar att den brukade arealen har bibehållits i de mindre gynnade områdena under perioden 1995–2003. Detta kan dock inte enbart tillskrivas stödet till de mindre gynnade områdena, eftersom många potentiella stödmottagare inte får något stöd och bidraget till jordbruksinkomsterna tenderar att vara litet. Bakom uppgifterna på EU-nivå döljer sig dock vissa viktigare tendenser på mikroplanet. Det finns belägg för en gradvis avveckling av jordbruket i vissa områden, särskilt på permanent betesmark och brantare sluttningar. Portugal och Italien tillhör de medlemsstater där en sådan marginalisering skulle kunna leda till att jordbruksverksamheten upphör.

Miljöeffekter av stödet till mindre gynnade områden

Åtgärden för mindre gynnade områden riktar sig till områden med naturbetingade svårigheter, så de flesta av dessa områden kännetecknas av jordbruksmetoder som är resurssvaga och lågproducerande på grund av de fysiska och socioekonomiska begränsningar som jordbrukarna möter. Det är alltså i stor utsträckning områden med stort miljövärde, särskilt sådana där lågintensiv animalieproduktion dominerar, som i dag klassificeras som mindre gynnade.

I områden som i dag klassificeras som mindre gynnade är det utvecklingen mot ett intensivare jordbruk, specialisering och gradvis marginalisering som utgör de största hoten mot miljövärdet. Åtgärden för mindre gynnade områden har ingått i en politik som visat sig framgångsrik när det gäller att bevara jordbruket men haft varierande resultat när det mer specifikt gäller markförvaltning. Inriktningen mot djurhållning har varit till för att lösa den centrala miljöfrågan om fortsatt bete, och detta har i hög grad bidragit till att mål i fråga om naturskydd och landskap har kunnat uppfyllas i ett stort område.

För att åtgärden för mindre gynnade områden ska bidra till uppnåendet av miljömål måste den tillämpas på så sätt att metoder som kännetecknar system med stort miljövärde uppmuntras. Detta kräver en tydligare inriktning mot lågintensiva system utan bevattnade arealer och mot jordbruksföretag i områden där risken för nedläggning av jordbruksmark är som störst. Normer för god lantbrukspraxis har spelat en viktig roll i detta avseende men måste närmare anpassas till grundläggande miljöförhållanden i de mindre gynnade områdena.

Effekter för landsbygden

Kompensationsstödet till mindre gynnade områden ledde till en överföring på omkring 3,07 miljarder euro i EU-25 (2004), vilket bidrog till jordbruksinkomsterna i de landsbygdsområden där mer sårbara samhällen sannolikt är koncentrerade. Vissa ytterligare inkomst- och sysselsättningsmöjligheter kommer att uppstå ur ekonomisk verksamhet i de produktionsled som föregår och följer jordbruket, och ur rekreation och turism som är beroende av öppna, brukade landskap.

Slutsatser

Målsättningarnas relevans

De huvudsakliga målsättningarna med åtgärden för mindre gynnade områden är att bidra till att ”bevara landskapet” genom fortsatt markanvändning för jordbruksändamål och att ”bevara och främja hållbara jordbruksmetoder”. En fortsatt jordbruksverksamhet bidrar mest till landskapet om den främjar bevarandet av värdefulla öppna landskap, halvnaturliga livsmiljöer och biologisk mångfald och lägger grunden för en god jord- och vattenförvaltning. Ibland präglas de jordbruksföretag och jordbruksmetoder där sådana förvaltningsformer förekommer generellt sett av naturbetingade svårigheter som står i vägen för mer intensiva metoder. Syftet med åtgärden för mindre gynnade områden är därför fortfarande relevant i dag med tanke på de kollektiva nyttigheter som är en produkt av fortsatt jordbruksverksamhet av ett visst slag i dessa områden. Däremot är det ursprungliga syftet att förhindra avfolkning av landsbygden genom fortsatt jordbruk inte längre relevant i större delen av EU-15, eftersom den del av sysselsättningen som är direkt beroende av jordbruket har minskat.

Effekter och effektivitet

Det är en relativt liten del av jordbruksmarken i de mindre gynnade områdena som inte längre tas i anspråk av jordbruket. Den areal som helt lagts ned är liten, men det är inte möjligt att exakt avgöra omfattningen med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter. Det huvudsakliga målet för åtgärden har alltså uppnåtts i EU-15. Detta står i kontrast till den omfattande nedläggningen av jordbruksarealer i andra industriländer, t.ex. i delar av Förenta staterna.

Åtgärden för mindre gynnade områden är en av ett antal strategier som har bidragit till detta resultat. Den har haft störst effekt för lantbruk med inriktning på djurhållning, som fått det största kompensationsstödet i de flesta medlemsstater och där bidraget till jordbruksinkomsterna generellt har varit större.

Sysselsättningsförändringarna inom jordbruket sedan 1990-talet har sett i stort sett likadana ut i de mindre gynnade områdena som i andra områden. Så ser det ut både i de medlemsstater där åtgärden för mindre gynnade områden bara tillämpats i mindre utsträckning och i de medlemsstater där de flesta jordbrukare har fått stöd.

Verkningsgrad

EU-förordningen utgör en flexibel ram för ett verkningsfullt system med riktat stöd till mindre gynnade områden. Dagens kombination av klassificeringskriterier, regler

för stödberättigande och stödstruktur på medlemsstatsnivå leder emellertid inte till en tillräckligt exakt inriktning av resurserna på områden där de kollektiva nyttigheterna är som tydligast och risken för nedläggning är som störst. Utgifterna snedvrids mot ett begränsat antal medlemsstater, och det är svårt att få stödbeloppen att motsvara svårigheternas allvar på EU-nivå.

För att förbättra verkningsgraden skulle åtgärdens generella räckvidd kunna begränsas så att den i högre grad inriktas på områden där fördelarna med fortsatt markanvändning för jordbruksändamål är som tydligast eller där risken för nedläggning är som störst. Dessutom skulle större tydlighet kunna eftersträvas när det gäller förhållandet mellan svårigheternas omfattning och stödnivån.

Framtida roll för åtgärden för mindre gynnade områden

Målsättningarna för politiken för mindre gynnade områden har alltid skilt sig från målsättningarna för andra åtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, men i och med införandet av frikoppling och stöd till jordbrukare inom systemet med samlat gårdsstöd ökar samstämmigheten mellan stödet inom första pelaren och kompensationsbidraget till mindre gynnade områden. Systemet för samlat gårdsstöd är inte kopplat till vissa typer av produktion, har formen av en årlig arealersättning och omfattas av ömsesidig överensstämmelse, inklusive kravet att ”god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden” ska råda på hela anläggningen.

Det är potentiellt mer betungande för jordbruksföretag i de mindre gynnade områdena att säkra god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, eftersom dessa områden ofta präglas av svårigheter som medför låg avkastning och en relativt hög risk för att undervegetationen tar över och marken marginaliseras. Samtidigt är det samlade gårdsstödet vanligen lägre per hektar än för jordbruksmark utanför de mindre gynnade områdena, på grund av låg historisk avkastning. Det finns alltså skäl att i framtiden inrikta politiken för mindre gynnade områden på att kompensera jordbrukare i sådana områden som fortsätter att förvalta marken trots svårigheter och ökade lagstiftningskrav. Stödet måste koncentreras till områden där det finns ett tydligt behov av jordbruksförvaltning och påtagliga risker för olämpliga förändringar av markanvändningen eller nedläggning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av denna utvärdering utfärdas följande rekommendationer:

- En tydligare metod krävs för att se till att åtgärden för mindre gynnade områden och mekanismerna och målsättningarna inom systemet med samlat gårdsstöd kompletterar varandra.
- Klassificeringskriterierna för andra mindre gynnade områden och områden som är utsatta för speciella svårigheter måste förtydligas på EU-nivå och i medlemsstaterna, så att större objektivitet och jämförbarhet mellan områden säkras.

- Medlemsstaterna måste få bättre vägledning om hur svårigheter ska mätas för att politiken för mindre gynnade områden ska kunna tillämpas mer effektivt och öppet.
- Kriterierna för stödberättigande måste ses över och anpassas närmare till erkända miljöprioriteringar och regionspecifika markförvaltningskrav.
- Med tanke på det stora förändringsmotstånd som i dag märks i samband med fastställandet av stödbelopp måste stödnivåerna ses över för att bättre återspegla de svårigheter som kompensationen avser.
- Förbättringar bör göras av system för insamling av uppgifter om markanvändning och markförvaltning. Detta bör även innefatta datainsamlingens frekvens och större hänsyn till nedläggning av jordbruksmark.