

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.4.2009
SEK(2009) 451

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

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

Mot bättre riktat stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

{KOM(2009) 161 slutlig}
{SEK(2009) 449}
{SEK(2009) 450}

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
Sammanfattning av konsekvensbedömningen

Mot bättre riktat stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter

1. PROBLEMDEFINITION

Stödsystemet för jordbrukare i mindre gynnade områden, som infördes 1975, är en mekanism för att stödja ett fortsatt jordbruk och därmed bevara landsbygden i bergsområden, i mindre gynnade områden som inte är bergsområden (nedan kallade *andra mindre gynnade områden*) och i områden med särskilda svårigheter.

Logiken bakom stödsystemet, som nu kallas ”stöd för naturbetingade svårigheter”, sågs över 2005 för att systemet i högre grad skulle bidra till EU:s strategi för hållbar utveckling och på grund av den bristande överensstämmelse som revisionsrätten påvisade 2003 avseende avgränsningen av andra mindre gynnade områden.

Emellertid har den nya rättsliga ramen för stödet för naturbetingade svårigheter ännu inte slutförts, eftersom rådet 2005 inte kom överens om ett eventuellt gemenskapssystem för en ny klassificering, enligt de nya målen, av områden med naturbetingade svårigheter som inte är bergsområden eller har särskilda svårigheter. Den aktuella översynens mål är därför att slutföra det förfarande som inleddes 2005, utan att hindra utvecklingen av politikens utformning efter 2013.

De problem som behöver åtgärdas är följande:

- Inkonsekvenserna i de nuvarande avgränsningarna av andra mindre gynnade områden, som delvis baseras på socioekonomiska indikatorer, men enligt de ändrade målen för systemet med stöd för naturbetingade svårigheter fokuserar på markförvaltning istället för på socioekonomiska mål.
- Den stora variationen bland de kriterier som används av medlemsstaterna för att välja ut andra mindre gynnade områden, som innebär en bristande insyn som kan leda till olika behandling av stödmottagare.
- De otillräckligt riktade stödet på de områden där det finns en stor risk för att marken överges.

Det noteras att det genom artikel 37 i förordning (EG) nr 1698/2005¹ infördes en ändring avseende beräkningen av stöden. Denna bestämmelse, som kommer att träda i kraft när översynen av mindre gynnade områden slutförts, bör göra stödet betydligt effektivare.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), EUT L 277, 21.10.2005, s.1.

2. SUBSIDIARITETSPRINCIPEN

Den aktuella översynen är ingen omfattande reformprocess, utan en uppdatering av ett befintligt system inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Dess omfattning är begränsad till att anpassa avgränsnings- och stödsystemet för mindre gynnade områden i linje med de politiska mål som rådet fastställde 2005.

Översynen innebär också en förenklingspotential, som en följd av förbättrad insyn i områdesavgränsningen tack vare gemensamma objektiva kriterier.

3. MÅL

Med tanke på problemen som nämns ovan är översynens syften följande:

- Att anpassa avgränsnings- och stödsystemet för andra mindre gynnade områden i linje med den markförvaltningsstrategi som infördes 2005.
- Att förbättra insynen och objektiviteten när det gäller områdesavgränsningen i hela EU.
- Att göra stödet mer riktat och effektivt i de områden där det finns en stor risk för att marken överges.

På grund av begränsad informationstillgång kan kommissionen i nuläget inte lägga fram ett lagstiftningsförslag grundat på noggrann analys av ett eventuellt nytt avgränsningssystem. Den information som behövs för att bedöma resultaten av en ny avgränsningsstrategi i detalj är endast tillgänglig – eller kan samlas in – på nationell nivå. Man avser att förbereda ett lagstiftningsförslag genom följande tre steg:

- (1) Att anta ett meddelande från kommissionen med en lägesrapport och en inbjudan till medlemsstaterna att simulera en tillämpning av eventuella gemensamma kriterier för avgränsning av områden med naturbetingade svårigheter som inte är bergsområden eller har särskilda svårigheter.
- (2) Att medlemsstaterna lämnar in sina simuleringar till kommissionen under hösten 2009.
- (3) Att slutföra konsekvensbedömningen och utarbetande av ett lagstiftningsförslag så snart som möjligt efter det att medlemsstaternas simuleringar har mottagits.

4. STRATEGIALTERNATIV

Fyra alternativ fastställdes och lämnades in för offentligt samråd den 22 maj 2008:

Alternativ 1: Ingen förändring+

Avgränsning av områden

Enligt detta scenario skulle medlemsstaterna uppmanas att sluta tillämpa de socioekonomiska indikatorer som för närvarande används för att avgränsa mindre gynnade områden, samt att fastställa vilka kriterier de bedömer vara mest lämpliga för att definiera naturbetingade svårigheter för jordbruket. De medlemsstater som använder indexsystem kan

tillåtas fortsätta med detta om de slutar tillämpa systemens socioekonomiska indikatorer. Övriga medlemsstater skulle behöva utveckla ett system med kriterier för jordmån och klimat som är anpassat till deras situation. Kommissionen skulle bedöma lämpligheten i varje medlemsstats system i förhållande till målen för systemet med stöd för naturbetingade svårigheter.

Bestämmelser om stödberättigande

Medlemsstaterna skulle ha möjlighet att införa bestämmelser om stödberättigande på gårdsnivå för att rikta stödet till särskilda jordbruksmetoder inom ramen för sina landsbygdsprogram. Kommissionen skulle bedöma om kriterierna är objektiva, icke-diskriminerande och överensstämmande med åtgärdens mål och med EU:s internationella åtaganden.

Alternativ 2, 3 och 4 bygger på samma metod för områdesavgränsning, baserad på åtta gemensamma biologisk-fysikaliska indikatorer som fastställts av en panel bestående av experter på mark- och klimatbedömning som samordnas av Gemensamma forskningscentret. Definitionen och tillämpningen av kriterierna diskuteras i meddelandet som denna sammanfattning medföljer.

Alternativ 2: Gemensamma kriterier

Avgränsning av områden

Andra mindre gynnade områden skulle utses med hjälp av de gemensamma biologisk-fysikaliska kriterier som förtecknas i bilagan till meddelandet.

Bestämmelser om stödberättigande

Medlemsstaterna skulle ha möjlighet att inom ramen för sina landsbygdsprogram införa bestämmelser om stödberättigande på gårdsnivå för att inrikta stödet på särskilda jordbruksmetoder. Kommissionen skulle bedöma om kriterierna är objektiva, icke-diskriminerande och överensstämmande med åtgärdens mål och med EU:s internationella åtaganden.

Alternativ 3: Bestämmelser om stödberättigande

Avgränsning av områden

Andra mindre gynnade områden skulle utses med hjälp av de gemensamma biologisk-fysikaliska kriterier som förtecknas i bilagan till meddelandet.

Bestämmelser om stödberättigande

Medlemsstaterna skulle behöva fastställa lämpliga regler för att rikta stödet till extensivt lantbruk och därmed bidra till en hållbar markförvaltning genom att utesluta intensiva jordbruksmetoder från stödet. Gemenskapslagstiftningen skulle utgöra en grundläggande

ram för kriterierna för stödberättigande genom att ange principerna och typen av kriterier för att utesluta intensiva jordbruksmetoder (t.ex. maximal djurtäthet, genomsnittlig avkastning, standardtäckningsbidrag). Mot bakgrund av detta skulle medlemsstaterna välja de lämpligaste indikatorerna och fastställa relevanta tröskelvärden inom landsbygdsprogrammen. Bestämmelserna om stödberättigande skulle vara objektiva, icke-diskriminerande och överensstämmande med åtgärdens mål och med EU:s internationella åtaganden.

Alternativ 4: Högt naturvärde

Avgränsning av områden

Detta alternativ innebär en mer riktad områdesavgränsning, eftersom endast områden som klassificeras som jordbruksmark med högt naturvärde inom områden med naturbetingade svårigheter skulle godkännas som mindre gynnade områden.

Avgränsningen av andra mindre gynnade områden skulle först hanteras enligt samma metod som för alternativ 2 och 3 grundat på de gemensamma biologisk-fysikaliska kriterierna. De områden som skulle väljas ut genom denna första avgränsning skulle därefter reduceras ytterligare och omfatta endast de områden som klassificeras som jordbruksmark med högt naturvärde, dvs. de områden i Europa där jordbruket står för den huvudsakliga (vanligen dominerande) markanvändningen och där jordbruket stödjer eller är knutet till en stor mångfald av arter och habitat eller arter av europeiskt, nationellt eller regionalt intresse.

Bestämmelser om stödberättigande

Medlemsstaterna skulle ha möjlighet att fastställa bestämmelser om stödberättigande enligt kriterier om insyn, objektivitet och icke-diskriminering i linje med åtgärdens mål.

I samtliga alternativ skulle stödet beräknas på grundval av de extra kostnader och det inkomstbortfall som svårigheterna medför i de berörda områdena, med beaktande av de lägsta och högsta stödbelopp som rådet har fastställt.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

5.1. Begränsade data och svårigheter med att bedöma alternativ 4

Som tidigare nämnts är denna analys begränsad eftersom korrekt information endast är tillgängliga på nationell nivå. I nuläget kan bedömningen endast ge indikationer och extrapoleringar om vilken typ av verkan som översynen förväntas ha, och dess vidare förlopp beror på de simuleringar som utförs av medlemsstaterna.

Det finns betydande och objektiva hinder för bedömningen av alternativ 4, "Högt naturvärde". Arbetet med att ta fram indikatorer för högt naturvärde inom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsramen för landsbygdsutveckling är i nuläget inte tillräckligt utvecklat och framskrider med varierande takt i olika medlemsstater. Under dessa omständigheter är det

mycket svårt att upprätta en ram som förenar naturbetingade svårigheter och indikatorer för högt naturvärde, och som skulle kunna ligga till grund för bedömningen.

I avsaknad av tillräcklig information om indikatorer för högt naturvärde förefaller det lämpligt att inte beakta alternativ 4 på kort sikt, dock utan att avskriva alternativet i ett långsiktigt perspektiv.

5.2. Insyn och stödets inriktning

Med alternativ 1 skulle man till stor del behålla bristen på insyn, objektivitet och vetenskaplig grund för klassificeringskriterierna samt risken för olika behandling av stödmottagare som det nuvarande avgränsningssystemet har kritiserats för.

Alternativ 2 och 3 skulle förbättra insynen och stödets inriktning tack vare ett gemensamt avgränsningssystem. Frånvaron av en gemensam strategi för att ytterligare rikta stödet med hjälp av bestämmelser om stödberättigande i alternativ 2 medför en risk för att stödet inte blir tillräckligt koncentrerat. Jämfört med alternativ 3 ger det dock större möjligheter att åtgärda lokala behov.

5.3. Socioekonomiska konsekvenser

Den huvudsakliga typen av socioekonomiska konsekvenser som förväntas efter översynen av mindre gynnade områden gäller jordbruksinkomsten i de områden som berörs av det nya avgränsnings- och stödsystemet. Med den information som är tillgänglig i nuläget är det inte möjligt att fastställa vilka områden som skulle påverkas av en ändrad status enligt de alternativ som fastställts.

Kort sagt skulle den negativa konsekvenserna av att inte längre klassificeras som ”mindre gynnade områden” efter tillämpningen av nya avgränsningskriterier variera beroende på stödets andel av jordbruksinkomsten. I detta hänseende verkar alternativ 1 ha mest begränsad effekt, eftersom det inte medför några betydande ändringar jämfört med de nuvarande avgränsningarna.

Med alternativ 2 och 3 kan ändringar av områdesavgränsningen påverka jordbruksinkomsten både negativt och positivt, men detta kan inte bedömas i nuläget på grund av bristen på korrekt information. Förlusten av stödet skulle under alla omständigheter få extrema konsekvenser och leda till en negativ inkomstsituation (jordbruksföretagens nettomervärde) i ett begränsat antal fall (3 % av det totala antalet stödmottagare).

Den gemensamma ram för nationella kriterier för stödberättigande som avses i alternativ 3 skulle koncentrera stödet till extensiva jordbruksmetoder som är mindre lönsamma och som medför en högre risk för att marken överges. Det är därför troligt att detta alternativ skulle ha en positiv inverkan på jordbruk med låg inkomst och ett stort beroende av stödet.

- Det bör även nämnas att jordbrukare i ett antal medlemsstater har ett antal fördelar (t.ex. lägre skatter enligt nationell lagstiftning) eftersom de befinner sig i mindre gynnade områden, även om de inte i strikt bemärkelse är stödmottagare. En ändrad status för dessa områden kan få betydande effekter för jordbruksinkomsten, men detta kan inte bedömas på EU-nivå.

- I det aktuella analysstadiet är det inte känt om och var det eventuellt finns jordbrukare som inte längre skulle få stöd som ett resultat av att de socioekonomiska kriterierna upphävs. Sannolikheten för och omfattningen av sådana fall bör bedömas på grundval av medlemsstaternas simuleringar under hösten 2009. I det sammanhanget bör hänsyn tas till
- om övriga åtgärder inom den gemensamma jordbrukspolitiken som finns regionen i fråga, exempelvis under axel 3 i det relevanta programmet för landsbygdsutveckling, kan kompensera för de socioekonomiska svårigheterna som hittills har omfattats av stödet till mindre gynnade områden, och
- om man bör införa åtgärder för att underlätta övergången till de nya avgränsningarna.

5.4. Landsbygdens livskraft

I områden där jordbruket utgör den lokala ekonomins ryggrad kommer en ändrad avgränsning av mindre gynnade områden och/eller ett ändrat stödsystem sannolikt att få betydande konsekvenser för områdenas utveckling.

Vissa jordbruksbygder är mer sårbara än andra på grund av sitt produktionssystem, sitt begränsade mervärde, jordbruksföretagens storlek och ett perifert läge. I flera fall är produktionssystemets sårbarhet en följd av naturbetingade förhållanden, och det kan därför få en positiv effekt på området livskraft att rikta stödet till de områden som har störst naturbetingade svårigheter.

När den negativa utvecklingen inte är kopplad till naturbetingade svårigheter förefaller det vara effektivare med åtgärder för att främja jordbrukssektorns konkurrenskraft och diversifiering och inrätta integrerade heltäckande utvecklingsstrategier, i stället för ett stöd som kompenserar jordbrukarna för de naturbetingade svårigheterna.

5.5. Miljöeffekter

En områdesavgränsning som baseras på homogena biologisk-fysikaliska kriterier i hela EU skulle öka sannolikheten för att stödet koncentreras till extensivt lantbruk, eftersom ett område kan komma ifråga endast om där finns naturbetingade svårigheter som försvårar jordbruket. Av denna orsak är alternativ 2 och 3 verksammare än alternativ 1.

Alternativ 2 skulle låta medlemsstaterna välja om villkoren för stödberättigande ska kopplas till krav på markförvaltning. Den områdesavgränsning som baseras på gemensamma biologisk-fysikaliska kriterier bör rikta stödet till områden som främst karakteriseras av extensivt lantbruk och mottagare av stöd för naturbetingade svårigheter skulle få uppfylla tvärvillkor. Systemets effektivitet skulle dock kunna hindras av ett otillräckligt riktat stöd, särskilt i områden där intensiva jordbruksmetoder, som normalt associeras med större miljömässiga risker, samexisterar med extensiva jordbruksmetoder. Enligt alternativ 2 skulle förmågan hos stödet för naturbetingade svårigheter att bidra till en hållbar markförvaltning och EU:s miljömål därför bero på medlemsstaternas genomförande.

Jämfört med alternativ 2 innehåller alternativ 3 ytterligare krav på förvaltningsmetoder inom jordbruket och skulle begränsa stödet för naturbetingade svårigheter till de jordbruksmetoder som bidrar positivt till en hållbar markförvaltning. Stödet skulle dock inte täcka de åtaganden som går utöver basvärdet utan skulle endast kompensera för jordbrukarnas extrakostnader och den förlorade inkomst som beror på svårigheterna. Alternativ 3 verkar därför vara det

alternativ som har störst potential att bidra till miljömålen, förutsatt att stödsystemet genomförs i harmoni med de andra axel 2-åtgärderna. Ett välbalanserat genomförande av alternativ 3 kräver å ena sidan att jordbrukarna inte får stöd två gånger (stöd för naturbetingade svårigheter och andra axel 2-åtgärder) för att de uppfyller samma åtaganden och, å andra sidan, att jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter inte diskrimineras genom att uteslutas från stöd för miljöåtgärder inom jordbruket som skulle gälla för jordbrukare utanför regionen som uppfyller liknande villkor.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

I det här stadiet av översynen finns det ingen tydlig preferens för ett specifikt alternativ. Alternativ 1 åtgärdar dock i liten utsträckning de kritiska punkter som har fastställts för det nuvarande systemet, och alternativ 4 (högt naturvärde) inte kan genomföras på kort sikt.

Man avser att fortsätta översynen enligt vad som föreslås i avsnitt 3 för att justera alternativen och komma fram till en preferens baserat på medlemsstaternas simulering av tillämpningen av de gemensamma biologisk-fysikaliska kriterierna.

7. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Följande indikatorer planeras för övervakning av stödet till jordbrukare i områden med svårigheter som inte är bergsområden:

Gemensamma indikatorer	Basvärde	Biologisk mångfald: jordbruk och skogsbruk med höga naturvärden Biologisk mångfald: fågelpopulation på landsbygden
	Insats	Offentliga utgifter som realiserats (totalt av EJFLU)
	Produktion	Antal stödmottagande jordbruksföretag i områden med svårigheter som inte är bergsområden (indelning enligt typ av svårighet – våtmark, kullar...) Jordbruksmark för vilken stöd utbetalas (indelning enligt typ av område och typ av svårighet)
	Resultat	Områden för framgångsrik markförvaltning som har haft betydelse för att öka den biologiska mångfalden, förbättra vattenkvaliteten, minska klimatförändringen, öka jordmånskvaliteten, och undvika marginalisering och övergivande av mark.
	Effekter	Vända den negativa utvecklingen beträffande biologisk mångfald Underhåll av jordbruksmark och skogsmark med höga naturvärden

Följande punkter bör betonas i bedömningen av det reviderade stödsystemet:

- Hur har stödet för naturbetingade svårigheter bidragit till att säkra fortsatt användning av jordbruksmark i områden som inte är bergsområden men där det finns andra svårigheter?
- Hur har denna ordning bidragit till att bevara eller främja hållbara jordbruksmetoder?

- Hur har denna ordning bidragit till att bevara landsbygden och förbättra miljön?