



## **Fem steg mot en grönare och enklare jordbrukspolitik**

*Bidrag till EU-kommissionens samråd om den gemensamma jordbrukspolitiken*

*31 mars 2017*

Den gemensamma jordbrukspolitiken uppnår inte sina målsättningar. Det är särskilt tydligt när det gäller ekologisk hållbarhet. Det försök till "förgröning" som gjordes i den senaste reformen har inte gett mer än marginella resultat, inte ens inom högprioriterade områden som klimatpåverkan och biologisk mångfald.

Men jordbrukspolitiken underpresterar också i förhållande till andra viktiga målsättningar, som att försäkra lantbrukarna rimliga inkomster eller stärka landsbygdens ekonomi. Och trots upprepade krav på förenkling är det nuvarande systemet för jordbruksstöd det mest komplicerade någonsin.

Vi menar att det finns stora möjligheter att öka jordbrukspolitikens effektivitet och samtidigt minska komplexiteten. Det som krävs är framförallt en mycket tydligare styrning av utgifterna mot de överenskomna målen.

Idag används större delen av jordbruksbudgeten till generella direktstöd som ställer mycket begränsade krav utöver gällande lagstiftning. Stödbetalningarna är också snedfördelade både mellan och inom medlemsländerna, oftast till fördel för de mest välbeställda jordbruksområdena. För den enskilda lantbrukaren avgörs storleken på EU-stöden framförallt av var gården ligger och av historiska "stödrätter". Stödbeloppen påverkas bara marginellt av hur mycket ett lantbruk bidrar till EUs politiska målsättningar.

I det här avseendet behöver nästa jordbrukspolitiska reform göra en helomvändning. Om jordbrukspolitiken ska kunna göra verklighet av sina målsättningar, måste lantbrukarna få tydliga incitament. Ett större bidrag till EU-målen ska öka ersättningarna i motsvarande grad, och den som inte bidrar ska inte ha något stöd. Återstående historiska skillnader i ersättningsnivåer ska fasas ut.

Särskilt angeläget är att ge de europeiska lantbrukarna mycket starkare incitament att förbättra hållbarheten i sina produktionssystem. EU har gjort långtgående åtaganden när det gäller hållbart jordbruk, till exempel genom hållbarhetsmålen i FNs Agenda 2030 och genom Parisavtalet om klimatet, men också i EUs egen strategi för biologisk mångfald. Men mycket litet har åstadkommit i praktiken. En halvtidsutvärdering 2015 såg "inga märkbara framsteg" mot målen för biologisk mångfald inom jordbruket.

Situationen är likartad när det gäller det europeiska jordbrukets klimatpåverkan eller de "hållbara system för livsmedelsproduktion" som krävs i Agenda 2030.



För att klara sina åtaganden måste EU nu göra ekologisk hållbarhet till en central del av jordbrukspolitiken, med konkreta mål och bindande krav både på medlemsländer och på enskilda lantbrukare att visa faktiska framsteg.

Vid den senaste reformen öronmärktes en betydande del av jordbruksbudgeten för breda hållbarhetsåtgärder, tänkta att omfatta de flesta lantbruk. Det var ett bra första steg. Men det var feltänkt att försöka åstadkomma en grönare jordbrukspolitik genom ett särskilt system av "förgröningsstöd" i första pelaren. Det har gjort mycket liten nytta för hållbarheten men kraftigt ökat komplexiteten både för lantbrukarna och medlemsländerna.

Vi tror att verkliga framsteg mot hållbarhet kan göras både enklare och effektivare med redan etablerade styrmedel, i synnerhet med den avtalsbaserade modell som används i andra pelaren för stöd till bland annat miljö- och klimatåtgärder. Den möjliggör stor nationell flexibilitet eftersom medlemsländerna ansvarar för programutformningen, och eftersom ersättningsnivåerna bestäms utifrån transparenta kriterier är den mycket mer kostnadseffektiv än förgröningsstödet.

Men hållbarhetsåtgärderna i andra pelaren har hittills haft begränsat genomslag, och det beror på flera faktorer.

- *Frivillighet.* Det har inte funnits krav på medlemsländerna att erbjuda stödformer i tillräcklig omfattning, och ingen skyldighet för lantbrukarna att delta.
- *Begränsad budget.* Den totala omfattningen av andra pelaren har varit mindre än en fjärdedel av hela jordbruksbudgeten, och de medel som gått till hållbarhetsåtgärder bara en liten del av detta.
- *Otillräckliga riskpremier.* Särskilt vid mer långtgående hållbarhetsåtaganden uppstår betydande transaktionskostnader för lantbrukarna, och riskpremierna för att kompensera dem har ofta varit otillräckliga.
- *Ojämn fördelning.* Tillgången på medel inom andra pelaren har varit mycket varierande mellan medlemsländerna.
- *Medfinansieringsregler.* EU-medlen inom andra pelaren har krävt medfinansiering från medlemsländerna, men inte stöden inom första pelaren. Det har fått ett antal medlemsländer att begränsa sina satsningar inom andra pelaren.



De här hindren kan dock undanröjas med ett fåtal förändringar i jordbrukspolitiken, och utan att skapa nya styrmedel eller öka komplexiteten på andra sätt. Tvärtom medför de en avsevärd förenkling.

Följande fem steg ser vi som nödvändiga för att den gemensamma jordbrukspolitiken ska kunna bli en pådrivande kraft för hållbarhet från 2021.

## **Inget förgröningsstöd**

**Förgröningsstödet avskaffas genast. Motsvarande budgetmedel överförs till andra pelaren för att skapa en ny, mycket större "grön pelare".**

Förgröningsstödet och stöden till miljö- och klimatåtgärder i andra pelaren ersätter lantbrukarna för liknande åtgärder, men på olika sätt. Inom förgröningsstödet finns ingen direkt koppling mellan vad lantbrukaren åtar sig att göra och den ersättning som betalas. Stödbeloppen i förgröningsstödet följer stödbeloppen i gårdsstödet. Stödnivåerna varierar därför markant både mellan och inom medlemsländerna, och tenderar att vara högre i mer välbeställda jordbruksområden. I allmänhet leder det till ersättningar långt över lantbrukarens faktiska kostnad för de åtgärder som krävs.

Hållbarhetsmålen kan lättare uppnås om relevanta åtgärder överförs från förgröningskriterierna till en utvidgad andra pelare. Eftersom den avtalsbaserade modellen är mer kostnadseffektiv, kan mera åstadkommas med samma budget. Det blir möjligt att utöka både antalet åtgärder som erbjuds och antalet deltagande lantbruk, och att börja om med mer substantiella åtgärder där förgröningsstödet mest uppenbart har misslyckats, exempelvis när det gäller biologisk mångfald (ekologiska fokusområden).

## **Obligatoriska hållbarhetsåtgärder**

**Alla medlemsländer blir skyldiga att erbjuda lantbrukarna ersättning inom "gröna pelaren" för flera slags hållbarhetsåtgärder, och en minsta budgetnivå specificeras för varje åtgärd.**

Skyldigheten att erbjuda stöd för hållbarhetsåtgärder kopplas till de åtaganden EU gjort inom minst tre huvudkategorier: bevarande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, minskad klimatpåverkan och resurseffektivitet – som bland annat innefattar att ersätta kemiska insatsmedel med recirkulerande växtnäring och ickekemiska växtskyddsmedel. Det blir också obligatoriskt att erbjuda stöd för ekologisk produktion, en systemåtgärd som innefattar alla tre kategorierna av hållbarhet.



Finansiering för dessa åtgärder fördelas till medlemsländerna med villkoret att outnyttjade medel efter en period återgår till EU-budgeten, för omfördelning till medlemsländer som framgångsrikt utnyttjat sin ursprungliga tilldelning.

## Utvidgad medfinansiering

**Kravet på nationell medfinansiering utvidgas till alla former av jordbruksstöd, med en gemensam medfinansieringsnivå.**

Spännvidden mellan hög nationell medfinansiering inom andra pelaren och ingen alls i första pelaren har varit ett hinder för andra pelarens utveckling. Det finns inga rimliga skäl att behålla detta diskriminerande upplägg. Det skulle snarare vara rimligt med ett *lägre* medfinansieringskrav för åtgärder inom andra pelaren, som normalt innebär att lantbrukarna ger ett substantiellt bidrag till EUs gemensamma målsättningar.

Vi föreslår att en normalnivå för medfinansiering sätts så att summan av medlemsländernas bidrag blir densamma som idag, eller något högre. Det innebär en mycket lägre procentandel än dagens medfinansiering i andra pelaren, men ändå tillräckligt hög för att ge medlemsländerna en känsla av delägarskap och gemensamt ansvar även för utgifterna i första pelaren.

En lägre nivå, kanske även nollnivå, kan sättas för stödåtgärder med stort värde för gemensamma EU-mål, till exempel mycket krävande hållbarhetsåtgärder. En högre nivå kan övervägas för åtgärder med svag eller obefintlig relation till gemensamma målsättningar.

Med en sådan struktur finns inte längre någon tydlig skillnad mellan de två pelarna, och de kan ersättas av en enda pelare och en gemensam finansieringsmekanism. Detta är inte ett nödvändigt steg, men skulle ytterligare förenkla jordbrukspolitiken.

## Villkor för inkomststöd

**För att ha rätt till inkomststöd måste ett lantbruk åta sig minst en basnivå av hållbarhetsåtgärder inom "gröna pelaren".**

Mer än hälften av utgifterna inom jordbrukspolitiken utgörs av inkomststöd i form av generella arealersättningar (gårdsstöd), kompensationsstöd för sämre odlingsförutsättningar och kopplade stöd till vissa produktionsgrenar. De här stöden betalas idag utan andra villkor än att följa gällande lagstiftning (tvärvillkor).



Med tanke på de genomgripande förändringar som krävs för att uppnå hållbara produktionssystem inom EUs lantbruk, behöver hållbarhetsincitament införas även inom inkomststöden. Som villkor för fortsatta inkomststöd måste alla lantbruk ge åtminstone ett grundläggande bidrag till hållbarhetsmålen, utöver vad lagstiftningen kräver.

Vi föreslår därför att det införs ett krav på deltagande i ett paket av grundläggande hållbarhetsåtgärder inom "gröna pelaren", med komponenter från alla tre huvudkategorierna av hållbarhetsmål: biologisk mångfald, klimat och resurseffektivitet. Ett lantbruk som inte uppfyller detta krav förlorar rätten till gårdsstöd och alla andra former av inkomststöd från jordbruksbudgeten.

Med denna lösning finns inte längre något behov av tvärvillkorsreglerna, utan de kan avskaffas – ännu en förenkling av jordbrukspolitiken. Om några delar av nuvarande tvärvillkorsregler behöver behållas, kan de införas i reglerna för de obligatoriska hållbarhetsåtgärderna.

## **Utfasning av icke riktade inkomststöd**

**På längre sikt bör icke riktade inkomststöd som gårdsstödet fasas ut helt och hållet. Förändringen bör ske över en längre period, men inledas omedelbart.**

Den gemensamma jordbrukspolitiken ska bygga på riktade ersättningar kopplade till specifika mål, inte på generella stöd med oklar motivering. De nuvarande generella arealersättningarna är inte ens en effektiv metod att uppnå det avsedda målet, inkomststöd. De är snedfördelade på ett sätt som gynnar högt mekaniserade lantbruk med stora arealer, framförallt spannmålsodling utan djurhållning, och den helt övervägande delen går till lantbruk med intäkter över medianen.

Trots detta måste utfasningen av de generella inkomststöden genomföras med stor försiktighet, för att inte orsaka storskalig nedläggning av lantbruksföretag. De generella stöden utgör i genomsnitt hälften av de europeiska lantbrukens nettointäkt, och i några sektorer hela nettointäkten. Inkomststöd i olika former har varit en del av den gemensamma jordbrukspolitiken sedan den infördes, och marknaderna har anpassat sig till en situation där en del av livsmedelskonsumtionen betalas via skatten. Återgången till en marknadssituation där hela kostnaden för livsmedelsproduktionen täcks av matpriserna kommer att kräva politiskt stöd, bland annat en omvärdering av handelspolitiken på livsmedelsområdet.

Utfasningen bör i första hand genomföras genom att gradvis konvertera icke riktade stöd, som de generella arealstöden, till riktade stödformer som fördelas efter objektiva kriterier, på liknande sätt som dagens kompensationsstöd. Det kommer att minska



stödnivåerna i regioner och sektorer där jordbrukets ekonomi är stark av egen kraft, samtidigt som stöden kanske till och med kan öka i områden där jordbrukets ekonomi är svag. Men sammantaget ska omläggningen ge besparingar som kan användas exempelvis till att ytterligare stärka hållbarhetsincitamenten.

En möjlig förenkling som kan övervägas är att slå samman de generella arealstöden med kompensationsstöd och kopplade stöd till en enda stödform med gemensamma stödvillkor.