

2012-03-01

Regeringskansliet
Landsbygdsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013

Jordbruksverket har anmodats att yttra sig över förslagen till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013. I yttrandet begränsar sig verket till att ta upp några övergripande frågor kring de förslag som redovisats. Jordbruksverket ger i övrigt kontinuerligt synpunkter på förslagen i samband med förberedelserna inför bland annat rådsarbetsgrupper.

Vidare pågår inom Jordbruksverket ett arbete för att utarbeta ett tekniskt underlag för ett nytt landsbygdsprogram som kommer att redovisas senare i vår. Verket går därför nu inte i nämnvärd omfattning in på de frågeställningar som kommer att aktualiseras i denna rapportering.

Sammanfattning

Jordbruksverket ser många problem med EU-kommissionens förslag till förändringar av jordbrukspolitiken för perioden 2014-2020. Förslagen medför i många fall ökad byråkrati men liten nytta. Förslaget innebär att flera stödordningar inrättas bredvid eller ovanpå varandra. Överskådligheten, sett både från företagarnas och stödadministrationens utgångspunkt, minskar med ökat antal ordningar och villkor. Så som förslagen ser ut nu kan man räkna med att komplexiteten ur administrativ synvinkel ökar. Samtidigt bör Sverige ta tillvara de möjligheter som finns att behålla jordbruk i hela landet.

I Sverige finns ett mål om att förutsättningar ska finnas för ekonomisk tillväxt i hela landet. Under en längre tid har produktionen i skogsbygderna i Sverige tappat mark jämfört med slättbygderna. Om det öppna landskapet minskar kan det i längden uppstå problem genom att det blir mindre attraktivt att bo och verka i många landsbygdsområden. Jordbruksverket anser att åtgärder bör vidtas för att hindra en sådan utveckling. Den utformning som dagens kompensationsbidrag har är bra. Den exakta utformningen bör utformas när regelverken för pelare 1 och 2 är klarlagda.

Bland de viktigare förändringsförslagen märks till exempel att kunna utesluta företag som inte ägnar sig huvudsakligen åt jordbruksverksamhet, att införa tak för hur stort stöd ett företag kan få och olika miljöregler om bland annat obligatorisk träda och val av grödor. Jordbruksverkets slutsats i dessa delar är att EU-kommissionen föreslår gemensamma regler för hela EU-området men att de problem man vill lösa har olika karaktär beroende på var i EU man är. Resultatet kan bli att miljövinster blir mycket små, eller till och med inga alls på en del håll. Ett annat problem är att reglerna blir kostsamma och svåra att hantera för jordbru-

karna. Den ökade komplexiteten innebär också ökad byråkrati för myndigheterna.

Ifråga om utjämning av gårdsstödet konstaterar Jordbruksverket att stödnivåer som bestämts av förhållandena i bland annat mjölk- och nötköttproduktionen flera år tillbaka inte är hållbara. Den produktion som stödnivån grundas på kan till och med ha upphört och att marken inte längre används för produktion. Förslaget om utjämning är därför positivt.

Bakgrunden

Sedan förslagen kom till det som skulle bli 2003 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken har Jordbruksverket genomfört analyser som bland annat syftat till att bedöma effektiviteten i stödsystemet. Verket har i flera fall kommit fram till brister i måluppfyllelse. Dessa analyser är i flera fall intressanta för att bedöma verkningarna av de förslag till ny politik som presenterades av EU-kommissionen hösten 2011. Nedan redovisas några exempel på slutsatser från dessa analyser.

- 2003 års reform innebar en frikoppling av de tidigare tillämpade arealstöden och de djurrelaterade stöden. Kraven på odling av vissa grödor och djurhållning slopades med vissa undantag. Det nya gårdsstödet relaterades till innehav av jordbruksmark som skulle skötas enligt vissa minimiregler. Den fråga som ställdes vid övergången till gårdsstödet var hur man kunde räkna med att företagarna skulle anpassa sig till de nya förutsättningarna. Hur mycket skulle till exempel spannmålsodlingen och mjölkproduktionen förändras och hur fort skulle företagarna anpassa sig? Flera signaler visar att många företagare fortfarande inkluderar gårdsstödet i kalkyler för rörelsen och inte enbart som ett inkomststöd. Exempel på detta är räkenskapsundersökningar, sektorskalkylen samt informationer från jordbrukskonsulter och företagare som skulle få stora problem med likviditeten om gårdsstödet inte betalas ut som planerat. Det finns därför skäl att tro att anpassningen till frikopplingen ännu inte fått fullt genomslag. Men allt eftersom brukarskiftet sker torde en allt större andel av produktionen baseras på kalkyler som inte inkluderar gårdsstödet.

- Det finns tydliga indikationer på att i vart fall delar av gårdsstödet kapitaliserats i markpriserna. Skälet till risk för kapitalisering vid övergången från arealstöd och djurrelaterade stöd är att aktivitetskravet är lägre för gårdsstödet än de tidigare tillämpade stödformerna. Inte minst finns indikationer om att kapitalisering i markvärdena, räknat i procent på markvärdet, förekommer i områden med svaga marker. I flera fall har dessutom aktiv användning av marken upphört i dessa områden. En kapitalisering av gårdsstödet i markvärdena i svaga områden behöver dock inte vara ett problem om värdena är så låga att det annars finns risk för att marken lämnas till igenväxning samtidigt som det finns en målsättning om att undvika igenväxning. Räknat i kronor per hektar har dock priserna ökat mera i bördiga områden. Det finns indikationer på att frikopplingen har medverkat till prishöjningarna även i dessa områden.

- Lantbrukarnas extra kostnader för att uppfylla verksamhetskraven inom tvärvillkoren är låga samtidigt som den uppnådda miljönyttan är liten. Skötselkraven ger större miljönytta. Tvärvillkoren uppfattas ofta som krångliga och omfattande.
- Uttagsplikten inom CAP har förvisso haft positiva miljöeffekter men sannolikt inte varit särskilt effektiv som ett medel för att förbättra miljön. Trädorna har inte varit placerade, och enbart i mindre grad utformade, utifrån miljöbelastning eller biologisk mångfald. Syftet har emellertid varit att begränsa utbudet, där effektiviteten också tycks vara låg.
- Det är svårt att särskilja förändringar i strukturutvecklingen på djurgårdar från den trendmässiga utvecklingen som en följd av 2003 års reform. Det är dock uppenbart att antalet småjordbruk ökat och även att den grupp av företag som har vall utöver eget behov ökat.
- Under Agenda 2000 (före 2005) kunde endast 50 % av gården trädas med ersättning. Med 2003 års reform ges samma ersättning oavsett hur stor andel av gården som trädas. Ett antal företag har utnyttjat möjligheten att träda hela eller större delen av marken och inlåsning av mark upplevs nu som ett problem på sina håll. Sedan flera år har odlingen av spannmål minskat samtidigt som vallarealen ökat och antalet grovfoderkonsumerande djur minskat.
- Den framtida arealanvändningen beror i hög grad på produktivitetens utvecklingen i Sverige jämfört med konkurrentländerna. Trots prognoser om bättre priser framöver verkar det, enligt Jordbruksverkets analyser, inte självklart att spannmålsodlingen kommer att förbli vid dagens nivå. Denna odling ersätts med träda eller vall, vars användning i flera fall kan förväntas bli låg. Nu finns en överskottsareal (vallar, träda och annan mark som inte används till sin potential) som kan uppgå till i storleksordningen 800 tusen hektar.
- Det är vanskligt att säga något om nötkreaturshållningen (inkl. lammproduktionen) framöver. Många menar att nötköttproduktionen kommer att falla som ett resultat av borttaget handjursbidrag. Mjölproduktionen har haft en trendmässig minskning sedan mitten av 1980-talet. Utvecklingen framöver påverkas av hur politiken utformas, men också av hur omstruktureringen av produktionsgrenarna kan hanteras.
- Närhet till ängs- och betesmarker har en statistiskt säker positiv betydelse för priser på bostadsfastigheter på landsbygden. Det kan därmed bekräftas att det finns kollektiva värden som kan härledas till jordbrukslandskapets kvalitet.
- Arealen värdefulla ängs- och betesmarker, inventerade i ängs- och betesmarksinventeringen, som sköts med miljöersättning minskar. Marker med miljöersättning hävdas i högre utsträckning och har större påverkan av produktionshöjande åtgärder än marker utan miljöersättning. De mest svårskötta och skötselkrävande naturtyperna fångas upp sämre av miljöersättningen.
- Många pekar på bekymret med höga stödrättsvärden till producenter som upphört med produktion av mjölk, nötkött, sockerbetor och stärkelsepotatis. Det finns en risk att höga stödrättsvärden till producenter som upphört med mjölk-

och köttproduktion själva fortsätter att söka gårdsstöd för marken och försvarar därmed för producenter som vill starta eller utöka sin produktion.

- Mellan 2005 och 2010 har de totala kostnaderna för myndigheternas administration, exklusive kostnader för blockinventeringen, ökat med 40 % (nominellt). Jämför vi med PLO-index¹ har det ökat med 14 % (exkl. produktivitetsavdrag) respektive 7 % (inkl. produktivitetsavdrag).

– För att minska såväl stödmottagarnas administrativa börda som myndigheternas arbete är det viktigaste att minska antalet stöd och ersättningar. Stöden måste vidare utformas så att de fungerar bättre tillsammans.

Jordbruksverkets allmänna ståndpunkter om jordbrukspolitiken

- Rent principiellt innebär förslaget att flera stödordningar inrättas bredvid eller ovanpå varandra. Överskådligheten, sett både från företagarnas och stödadministrationens utgångspunkt, minskar med ökat antal ordningar och villkor. Dessvärre kan man räkna med att komplexiteten ur denna administrativa synvinkel inte endast ökar proportionellt mot antal ordningar och villkor, utan exponentiellt. I praktiken har det visat sig att de administrativa kraven inte går att överblicka förrän det också föreligger en tillämpningsförfordning från EU-kommissionen.

Den bedömning som verket har gjort så här långt visar att i varje fall följande nya inslag i regelverken kan öka den administrativa komplexiteten i hög eller i mycket hög grad för såväl stödmottagarna som myndigheterna: aktiv brukare, förgröning, capping, som innebär tak för stödet till enskilda stödmottagare men som berör ett litet antal brukare, och kopplade stöd (men beror på utformningen). För följande delar av regelverken är det i huvudsak myndigheternas arbete som påverkas: olika finansiella tak för olika åtgärder som är beroende av varandra, ny stödrättstilldelning, utjämning av stödrättsvärden, årlig omräkning av stödrättsbeloppen, det frivilliga stödet till områden med naturliga begränsningar, ny definition av betesmarker, stödet till unga jordbrukare och jordbruksrådgivning.

En annan fråga som bör nämnas är att inrättandet av förgröningen kan medföra att det blir problem att uppnå de finansiella taken eftersom anslutningen i denna del kan bli lägre än förväntat. Detta bör beaktas i det fortsatta arbetet med reformen.

Det är också angeläget att se upp med de problem som lätt kan uppkomma i gränsdragningen mellan åtgärder som finansieras inom pelare 1 kontra pelare 2. Exempel på detta är förgröningsåtgärderna och naturliga handikapp.

Regeringens mål är en radikal minskning av den administrativa bördan. Denna minskning är inte möjlig att nå på jordbruksområdet om inte antalet stöd och ersättningar minskas. Givetvis måste också antalet villkor inom olika åtgärder begränsas om målet om administrativ börda ska kunna nås. Dokumentationskrav,

¹ Ett index som används inom statsförvaltningen för omräkning av anslag med hänsyn till förändringar av löner och priser.

som kan vara långtgående, är också en form av krav som ökar den administrativa bördan.

En någorlunda säker uppskattning om kostnaderna för staten för att informera om de nya regelverken och utarbeta nya handläggningsrutiner med bland annat IT-stöd kan göras först när mera preciserade regler finns att utgå ifrån.

- De reformer som gjorts av EU:s jordbrukspolitik har medfört att jordbruket blivit mer marknadsorienterat, och att snedvridningen av produktion och handel har minskat. Detta är en framgång och strävandena bör fortsätta. Förbättrad produktivitet, konkurrenskraft, lönsamhet och långsiktig hållbarhet bör vara ledord i det fortsatta arbetet.

- Statsmakternas ambitioner om ekonomisk tillväxt är att förutsättningar för tillväxt ska finnas i hela landet. Detta redovisas tydligt i regeringens skrivelse till Riksdagen ”En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder” (Skr. 2008/09:167). ”Där [På landsbygden] finns attraktiva miljöer för såväl företagande, besökande som boende. Efterfrågan på landsbygdernas särskilda tillgångar och produkter växer också långsiktigt, till exempel på natur- och kulturmiljöer och förnybara energiråvaror.” En central fråga är vad som krävs för att dessa miljöer ska säkras. En utgångspunkt som gäller för gårdsstödet är att marken ska bevaras som jordbruksmark. Frågan är om detta är tillräckligt för att nå de värden som behövs för att miljön ska bli tillräckligt attraktiv. Enligt Jordbruksverkets mening behöver marken användas mera produktivt. I skogsbygd utgörs sådan användning i allmänhet av produktion av grovfoder. Därmed behövs också djur för kött- och mjölkproduktion. Stöd som ersätter lantbrukarna för att de tillhandahåller bland annat sådana kollektiva nyttigheter är en självklar del av en framtida jordbrukspolitik.

I slättbygd kan problemet istället vara förlust av biologisk mångfald genom till exempel ensidig odling och frånvaro av refuger för olika arter. Behovet av åtgärder blir därmed olika i skogsbygderna i förhållande till slättbygderna.

- Arbetet med att vända den negativa produktionstrenden särskilt inom kött- och mjölkproduktionen bör fortsätta. Detta arbete handlar i hög grad om problem som inte är direkt kopplade till utformningen av gårdsstödet samt miljöersättningar och regionalstöd. Istället kan det i högre grad vara en fråga om hur omstruktureringen av produktionsgrenarna kan underlättas.

De mest centrala frågorna i förslaget till ny politik

I detta avsnitt redovisas de frågor som Jordbruksverket uppfattar som de mest centrala. De frågor som uppfattas som de mest centrala är: utjämningen av stöd-rättsvärdena, förgröning, aktiv brukare och stöd som relaterar till produktion av jordbruksprodukter. Dessutom redovisas några ytterligare frågor.

1. Utjämning av stödrättsvärdena

När de frikopplade stöden infördes i Sverige 2005 var en intressant fråga hur företagarna skulle se på stödet vid beslut om framtida produktion. Som framförts ovan kan företagare i vissa fall fortfarande se gårdsstödet som knutet till pro-

duktionen av till exempel mjölk och nötkött. Den ordning som infördes genom implementeringen av den reformen i Sverige har ju medfört att stödrättsvärdena för mjölk- och köttproducenter samt odlare av sockerbetor och stärkelse regelmässigt är avsevärt högre än genomsnittet för regionen.

En utjämning av stödrättsvärdena kommer därför att få konsekvenser för dessa företag. Inte sällan är halva stödrättsvärdet hänförligt till tilläggsbeloppet inom nötkötts- och mjölkproduktionen. De problem som kan uppstå härigenom är främst att hänföra till områden med låga markvärden, alltså till företagare med kött- och mjölkproduktion. Slutsatsen av detta resonemang är att det inte går att utesluta att en utjämning av stödrättsvärdena tydligt kan komma att påverka viljan att producera. Detta är särskilt tydligt för de företagare vars stödrätter i hög grad kan härledas till tilläggsbeloppet.

Emellertid är vägen framåt inte att konservera den ordning som gällt sedan 2005. Det är inte rimligt att fortsätta med ett system som grundas på förhållandena 10-20 år bakåt i tiden och där också den produktion som stödrättsvärdena grundades på kan ha upphört.

Möjligheter finns att antingen utjämna inom en region eller nationellt. De analyser som gjorts av Jordbruksverket visar att skillnaden mellan den ena och den andra modellen inte blir stor. Skillnaden är i stort sett att modellen med nationell utjämning även flyttar belopp från område 1 till område 4 och 5. För att nå de mål som anges för politiken om ekonomisk tillväxt i hela landet torde ytterligare åtgärder behövas i skogsbyggena. Mot bakgrund av att markvärdena i slättbygd är höga samtidigt som hävden av mark i skogsbygd riskerar att fortsätta att avta, är en nationell utjämning att föredra. För en nationell utjämning talar också att det finns en hel del brukare med mark i mer än en region. Men samtidigt måste en helhetslösning skapas som får övervägas i samband med den svenska implementeringen av den kommande reformen. Det är därför för tidigt att nu exakt redovisa hur en sådan lösning bör se ut.

Jordbruksverket vill också upplysa om att i samband med införandet av gårdsstödet 2005 uppstod ett flertal frågeställningar om fördelning av stödrättsvärdet mellan jordägare och arrendator. En konsekvens av förslaget om gårdsstöd blir att de överenskommelser, som till exempel kan innebära att arrendatorn får behålla motsvarande tilläggsbeloppet vid ett arrendes upphörande men att motsvarande grundbeloppet ska lämnas över till jordägaren, i flera fall inte längre kan tillämpas eftersom förslaget innebär en helt ny stödrättsfördelning.

Så som Jordbruksverket läst förslaget finns risk att vissa grupper av företagare, till exempel nystartare, kan bli exkluderade från stödrättstilldelning. Regelverken måste utformas så att denna risk elimineras.

2. Förgröning

Det krav som ställs upp är att regler om grödval, permanent gräsmark och träda ska iakttas. Så som förslaget är utformat är det gemensamt för alla jordbrukare i EU. Man försöker lösa regionala eller lokala problem med bestämmelser som är gemensamma för hela EU. Denna metodik är i allmänhet inte effektiv. Det ini-

tiativ som tagits av Sverige och Finland enligt en diskussionspromemoria daterad den 17 januari 2012 är ett steg i rätt riktning.

Förutsatt att reglerna om förgröning verkligen ska finnas, bör särskilt uppmärksammas gränslinjen för åtgärder i pelare 1 respektive pelare 2. I det sammanhanget kommer också frågan om överföringar av medel från pelare 1 till pelare 2 upp. Sådan överföring av medel kan vara väl så effektiv för att nå de mål som anges för förgröningen.

Enligt bearbetningar som gjorts inom Jordbruksverket ökar den andel som skulle påverkas av regeln om grödval från område 1 till område 5. Anpassningsbehovet enligt denna del av regelverket blir således större i skogsbygd än i slättbygd. Dessutom kommer företag med liten areal oftare att påverkas än företag med stor areal. Till exempel mjölkföretag med intensiv drift kan komma att påverkas starkt av regeln om träda eftersom marken helt enkelt inte blir tillräcklig för att klara grovfoderbehovet och de behöver därför antingen öka arealen eller minska koantalet.

Jordbruksverket menar att det förslag som finns nu ökar jordbrukarnas administrativa börda. Dessutom verkar reglerna påverka skogsbygdernas jordbruk mer, eller åtminstone lika mycket, jämfört med slättbygdernas jordbruk. Det finns risk för att den samlade miljöeffekten blir synnerligen begränsad och att anpassningar kan behöva göras som inte leder till någon positiv miljöeffekt. Det kan därför starkt ifrågasättas om inte reglerna om förgröning bör slopas eller i vart fall förändras starkt. Mer specifikt inriktade miljöersättningar torde bli betydligt effektivare för att bidra till att uppfylla miljömål.

3. Aktiv brukare

Avsikten med förslaget är uppenbarligen att kunna sortera ut en mycket liten grupp företag som inte har som målsättning att bedriva jordbruk. Som exempel brukar anges golfbanor, flygplatser och kraftföretag.

Det finns i förslaget en frigräns för stödmottagarna som är satt till 5000 euro. Men trots denna gräns behöver en administrativ kontroll göras för ett stort antal företag för att avgöra om intäkterna från andra verksamheter håller sig inom den gräns som sätts upp. Det är i dagsläget inte möjligt att se hur en hanterbar administration för att lösa denna fråga kan utformas och i vilken mån kompletterande nationell lagstiftning skulle behövas för att kunna samla in erforderliga uppgifter.

För Sveriges jordbruk kommer problem att kunna uppstå för till exempel företag som kombinerar jordbruksverksamhet med skogsbruk eller med annan diversifiering. Exempelvis kan, för en lantbrukare som även har skog, försäljning av en rotpost medföra att företagaren ett år inte blir berättigad till gårdsstöd. Det kan också anmärkas att ett av syftena med landsbygdspolitiken inom EU är att just diversifiera företagen för att nå bättre lönsamhet. En ytterligare invändning mot förslaget är att det är enkelt att gå runt det föreslagna regelverket genom företagsuppdelning.

Ett problem är att begreppet ”aktiv brukare” enligt vanligt språkbruk är en brukare som bedriver jordbruksverksamhet med odling eller djurhållning. Regelver-

ket, så som förslaget är utformat, hindrar inte möjligheterna att ta emot stöd även om marken inte används för produktion av livsmedel eller foder. Detta medför att om begreppet ska behållas blir det mycket svårt för allmänheten att förstå den avsedda innebörden.

Det är omöjligt att med ledning av de uppgifter som idag finns i stödregistren avgöra hur många företagare som skulle påverkas av förslaget. Förmodligen är det en liten andel. Det finns en risk att det föreslagna regelverket uppmuntrar till att lägga den rena jordbruksverksamheten i ett separat företag skilt från andra verksamheter. Att kontrollera och föra otillåtna företagsuppdelningar i bevis är administrativt betungande och sällan framgångsrikt. Sammanfattningsvis anser Jordbruksverket att förslaget kommer att innebära stort administrativt merarbete utan nämnvärd nytta. Merarbetet gäller såväl brukarna som handläggningen hos myndigheterna.

Mot bakgrund av innebörden av begreppet ”aktiv brukare” vore i så fall krav om användning av mark för foder, livsmedel, energi eller fibrer bättre. Den nära till hands liggande invändningen att gårdsstödet blir produktionsdrivande medför att ett sådant krav blir svårt att ställa. Frågan blir därför om det egentligen är möjligt att hitta bra alternativ för att sortera bort de företag som har för liten jordbruksverksamhet i förhållande till annat.

4. Stöd som relaterar till produktion av jordbruksprodukter

Förslaget ger möjlighet för medlemsländerna att koppla stöd direkt till produktionen av flera produkter. Den grundläggande ståndpunkten bör vara att sådana stödformer inte ska tillämpas.

Som nämnts tidigare ska stöd som ersätter lantbrukarna för att de tillhandahåller kollektiva nyttigheter vara en självklar del av en framtida jordbrukspolitik. Bevarandet av betesmarker är ett sådant exempel. En berättigad fråga blir då om stöd till betesmarker bör ses som ett paket bestående av dels betesmarksersättning av det slag som tillämpas idag och ett särskilt stöd till betesdjur, såsom dikostöd. En invändning mot ett specifikt dikostöd är att det blir generellt i den meningen att det kan utgå i hela landet.

Ett annat exempel som relaterar till de kollektiva nyttigheterna är de skogsbygder där jordbruket minskar kontinuerligt. För att dessa områden ska fortsätta att vara attraktiva miljöer bör åkermarken enligt Jordbruksverkets mening skötas mer intensivt än vad dagens regelverk för gårdsstödet kräver. För detta krävs djur. Den utformning som dagens kompensationsbidrag har är bra. Om djurkopplingen i denna stödform skulle släppas blir givetvis kompensationsbidraget i princip enbart ett påslag på gårdsstödet. Den exakta utformningen av denna stödform bör utformas först när regelverken för pelare 1 och 2 är klarlagda.

Om en del av dagens frikopplade stöd skulle utgå i form av kompensationsbidrag med djurkoppling torde kapitaliseringseffekten snarast minska. Detta beror på att aktivitetskravet ökar för att marken ska bli stödberättigande och att tendenserna till passiv markförvaltning minskar.

5. Förslaget om stöd till landsbygdsutveckling

Förgröningen och den frivilliga LFA-komponenten i förslaget om ett nytt gårdsstöd är de enskilt största osäkerhetsfaktorerna för kommande landsbygdsprogram. För det fortsatta arbetet med programutformningen är det viktigt att finna en acceptabel tillämpning av förgröningskravet.

Avgränsningen av områden med naturliga eller andra begränsningar föreslås ske på kommunnivå. Detta kommer att innebära problem i områden som har både goda och sämre förutsättningar för jordbruk. Sverige bör verka för att den inre avgränsningen ska kunna göras av respektive medlemsstat på grundval av kriterier anpassade till medlemsstatens förhållanden.

Arbetet med att uppnå målen för landsbygdsutvecklingen ska enligt förslaget bedrivas på grundval av sex unionsprioriteringar för landsbygdsutveckling som bygger på de relevanta tematiska målen inom en gemensam strategisk ram. Det har i arbetet i rådsarbetsgrupperna framkommit att om ett medlemsland i sin analys kan visa att en prioritering inte behöver genomföras i landet ifråga så behöver prioriteringen inte genomföras. Jordbruksverket anser att denna förändring är bra.

En annan fråga som hör till förslaget om stöd till landsbygdsutveckling är behovet av 5-årsåtaganden. Effektiviteten hos 5-årsåtaganden jämfört med "1-årsåtaganden" kan starkt ifrågasättas för vissa åtgärder. Exempel på detta är kompensationsbidraget, miljöersättningen för vallodling och ersättningen för vårbearbetning av mark. Det är troligt att effektiviteten hos dessa stödformer snarast skulle öka om kravet på 5-årsåtagande togs bort.

En tredje fråga gäller samverkan mellan fonderna i Sverige. Hur fonderna ska verka i Sverige ska framgå i det partnerskapsavtal som ska tas fram parallellt med programmet. För det fortsatta arbetet och särskilt planeringen av Leaderprogrammet, som är obligatoriskt för medlemsländerna, är det viktigt att berörda myndigheter får tydliga signaler om vilka intentioner Sverige har vad gäller det fondgemensamma arbetet. Detta behov är särskilt viktigt för lokala utvecklingsprogram eftersom ett geografiskt område endast får ha en strategi. Jordbruksverket ser en naturlig koppling mellan Leader och motsvarande lokala program för fiskefonden och anser att dessa bör ha en gemensam strategi i de fall där fonderna verkar i samma geografiska område.

Det fondgemensamma arbetet har också bäring på den förenklade hanteringen av företags- och projektstöd som föreslås i den fondgemensamma förordningen. Jordbruksverket välkomnar de möjligheter till förenkling som öppnas upp. Även här ser Jordbruksverket behov av nära myndighetssamverkan redan i planeringsfasen.

Budgethantering för landsbygdsprogrammet är administrativt betungande för alla berörda myndigheter, Jordbruksverket såväl som de 23 genomförandemyndigheterna. Budgetlösning för landsbygdsprogrammet bör ske på en så övergripande nivå som möjligt för att skapa flexibilitet på både nationell och regional nivå om

förutsättningarna ändras under programperioden. Detta skulle möjliggöra omfördelning av budgetmedel mellan olika åtgärder utan att göra programändringar.

6. Capping

Med det förslag som finns nu skulle antalet företag som påverkas av förslaget bli mycket litet. Räknat direkt på de gränser som anges i förslaget kommer totalt ett 150-tal företag att påverkas. Men med hänsyn till att lönekostnader för företaget ska dras av vid beräkning av stödbeloppet, kommer förslaget i praktiken möjligen att beröra en handfull företag i Sverige.

Regelverket skulle enligt förslaget bli mycket svårt att administrera eftersom uppgifter nu inte samlas in så som skulle behövas för att kunna fatta beslut. Verkningarna av regeln om att lönekostnader ska dras av kan enligt Jordbruksverket bli egendomliga, till exempel i ett aktiebolag tar företagaren ut lön men i ett enkelt bolag tar företagaren redovisningsmässigt inte ut lön. En annan grundläggande invändning är att stödregelverk inte bör påverka strukturutvecklingen. Fiktiva uppdelningar av företagen blir svåra att komma åt.

Jordbruksverket menar att reglerna inte är ändamålsenliga för i vart fall svenska förhållanden.

7. Förenklad ordning för småföretagare

Förslaget innehåller en förenklad ordning för småbrukare, som ska kunna få stöd i form av en klumpsumma som ersätter alla direktstöd och som förenklar administrationen genom att lätta på skyldigheterna för sådana företagare när det gäller miljöanpassning, tvärvillkor och kontroller. Det kan inledningsvis noteras att inrättandet av denna ordning innebär ett parallellt system till det övriga gårdsstödet vilket ger administrativa konsekvenser för Jordbruksverket och länsstyrelserna.

Det antal stödmottagare i Sverige som söker gårdsstöd för minst 4 hektar jordbruksmark men har mark motsvarande högst 1000 euro i gårdsstöd är inte så stort. Men därutöver finns en inte försumbar risk för att företagen, i synnerhet de med djurproduktion, delar upp företagen i syfte att undvika tvärvillkor och förgröning. Att kontrollera och föra otillåtna företagsuppdelningar i bevis är administrativt betungande och sällan framgångsrikt. Jordbruksverket anser att förslaget är bra och att medlemsstater med en mer småskalig struktur kan ha nytta av systemet. För Sveriges vidkommande är nyttan begränsad och Jordbruksverket anser att systemet bör vara frivilligt att införa.

8. Tvärvillkoren

Kommissionens uttalade ambition om att förenkla tvärvillkorssystemet har lämnat få avtryck i förslaget. Visserligen har fyra verksamhetskrav, slamdirektivet samt tre direktiv om bekämpning av smittsamma djursjukdomar, tagits bort men dessa påverkar lantbrukare och administrationen marginellt. Samtidigt har vattemdirektivet och växtskyddsdirektivet lyfts in som nya tvärvillkor. Därutöver har ytterligare skötselkrav lagts till.

Sanktionssystemet är komplicerat och svår genomträngligt och det finns risk för en rättsosäker tillämpning. Många regelverk är otydliga medan sanktionssyste-

met är exakt och direkt. I denna del har inga åtgärder föreslagits av kommissionen.

Jordbruksverket har tidigare lämnat förslag på förenklingar av tvärvillkoren i syfte att effektivisera systemet för både administrationen och lantbrukarna. Många av dessa förslag har av Landsbygdsdepartementet vidarebefordrats till övriga medlemsstater för att skapa allianser. Inget av dessa förslag har tillgodosetts i förslaget.

Tvärvillkoren ger upphov till stor irritation och oro hos lantbrukarna. Samtidigt är myndigheternas administration betungande. Sverige bör därför fortsätta sin strävan att föra fram förenklingsförslag som effektiviserar systemet.

9. Marknadsregleringen

Jordbruksverket anser principiellt att minskningen av marknadsstödjande åtgärder bör fortgå. Denna minskning skulle kunna uppnås genom till exempel renodling av stödåtgärder för respektive produkter genomförs som ett första steg. En produkt bör förslagsvis inte vara möjlig för både intervention (uppköp av överskott för statlig lagring) och privat lagringsstöd (ersättning för lagerhållning hos företaget). Av stödåtgärderna intervention och privat lagring är det senare att föredra.

Förslaget om borttagandet av sockerkvoter är positivt eftersom kvoter konserverar befintlig struktur.

En starkt förhandlingsposition i livsmedelskedjan för producenterna kan troligen behövas inom vissa sektorer och i vissa länder. Detta bör dock inte ske genom tvingande regler för alla medlemsländer.

Kommissionens förslag att införa en generell handelsnorm för alla produkter är ett exempel på påreglering. I det föreliggande förslaget betonas också betydelsen av skyddade beteckningar och branschorganisationer ges möjligheter som kan leda till att begränsa utbudet begränsas av vissa sådana produkter, en utveckling som oroar Jordbruksverket.

Jordbruksverket ställer sig dessutom negativt till att en krisfond inrättas vilket innebär en utökning av budgeten, i synnerhet som medlen kan användas för intervention och exportbidrag. Vid särskilt svåra kriser bör medel tas genom omprioriteringar inom befintlig budget.

I detta ärende har generaldirektören Mats Persson beslutat. Harald Svensson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Anders Swahnberg, Gabriella Cahlin, Birgitta Ek och Niclas Purfürst deltagit.

Mats Persson

Harald Svensson