



INSTRUMENTEN FÖR OCH REFORMERNA AV DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN

Den gemensamma jordbrukspolitiken har genomgått fem stora reformer, varav de senaste gjordes 2003 (halvtidsöversyn), 2009 (hälsokontrollen) och 2013 (för budgetperioden 2014–2020). De första diskussionerna om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 inleddes 2016 och motsvarande lagstiftningsförslag lades fram i juni 2018.

RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 38–44 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förordningarna (EU) nr 1303/2013–1308/2013 (EUT L 347, 20.12.2013).

MÅL

Inom ramen för de successiva reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken anpassades olika mekanismer i syfte att uppnå de mål som fastställts i fördraget (se faktablad [3.2.1](#)). Vid den senaste reformen fastställdes för övrigt följande nya mål för den gemensamma jordbrukspolitiken (artikel 110.2 i förordning (EU) nr 1306/2013): ekonomiska (trygga livsmedelsförsörjningen genom bärkraftig jordbruksproduktion, förbättra konkurrenskraften och fördelningen av mervärdet i livsmedelskedjan), miljömässiga (använda naturresurserna på ett hållbart sätt och bekämpa klimatförändringar) och territoriella (säkra den ekonomiska dynamiken och samhällsdynamiken i landsbygdsområden).

RESULTAT

A. Reformen 1992: den stora nyorienteringen

Sedan den gemensamma jordbrukspolitiken inrättades 1962 har den uppfyllt målen genom att trygga livsmedelsförsörjningen. Till följd av en politik som garanterade mycket höga stödpriser i förhållande till världsmarknadspriserna och den obegränsade köpgarantin började den gemensamma jordbrukspolitiken generera allt större överskott. För att minska det växande gapet mellan utbud och efterfrågan och kontrollera jordbruksutgifterna antog rådet en radikal ändring i den gemensamma jordbrukspolitiken genom att ersätta systemet med prisstöd med ett system med kompenserande inkomststöd.

Prisgarantierna för jordbruksgrödor sänktes kraftigt, och inkomstförlusterna till följd av detta kompenserades helt och hållet genom direkta arealstöd. När det gäller



animalieproduktionen kompenseras sänkningen av priset på nötkött med en betalning per djur. Dessa direkta arealstöd och betalningar per djur fördes in i Världshandelsorganisationens (WTO) "blå box" (se faktablad [3.2.7](#)).

B. Agenda 2000: en ny etapp som kompletterar 1992 års reform

Europeiska rådet fastställde det strategiska målet för den nya reformen vid sitt möte i Luxemburg 1997 genom att förklara att EU:s jordbruk måste vara multifunktionellt, hållbart, konkurrenskraftigt och fördelat över hela territoriet. Efter överenskommelsen vid Europeiska rådets möte i Berlin den 24–25 mars 1999 omfattade reformen i huvudsak följande delar:

- En ny intern prisanpassning efter världsmarknadspriserna som delvis kompenseras med direktstöd till producenterna.
- Medlemsstaternas införande av miljövillkor (miljömässiga tvärvillkor) för beviljandet av stöd och möjligheten att sänka stöden (modulering) för att finansiera landsbygdsutvecklingsåtgärder.
- I enlighet med slutsatserna från konferensen i Cork 1996, en förstärkning av befintliga strukturella åtgärder inom ramen för en ny politik för landsbygdsutveckling, den s.k. andra pelaren inom den gemensamma jordbrukspolitiken (se faktablad [3.2.6](#)).
- En stabilisering av budgeten med hjälp av en strikt budgetram för perioden 2000–2006.

C. Reformen i juni 2003: mot en gemensam jordbrukspolitik som grundar sig på frikopplat stöd

Vid toppmötet i Berlin 1999 antog de femton medlemsstaterna förslagen i Agenda 2000 och uppmanade kommissionen att genomföra en halvtidsöversyn 2002 för att utvärdera effekterna av den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Denna halvtidsöversyn utvecklades till den mest ambitiösa reformen hittills av den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformen hade fyra grundläggande mål: att i högre grad knyta EU:s jordbruk till världsmarknaden, att förbereda EU:s utvidgning, att bättre tillgodose nya samhällskrav i fråga om miljöskydd och produktkvalitet (mot bakgrund av allmänhetens oro efter en rad sanitära kriser) och att göra den gemensamma jordbrukspolitiken mer förenlig med kraven från tredjeländer.

Vid sitt möte i Luxemburg den 26 juni 2003 nådde EU:s jordbruksministrar en överenskommelse som på ett genomgripande sätt ändrade den gemensamma jordbrukspolitiken och införde en rad nya principer och/eller mekanismer:

- Frikoppling av stödet från produktionsvolymen för att jordbruksföretagen bättre skulle anpassa sig till marknaden samt för att minska snedvridningar inom jordbruksproduktionen och handeln med jordbruksprodukter. Dessa frikopplade stöd övergick sedan till ett samlat gårdsstöd till jordbruksföretagen, som inriktades på inkomststabilitet.
- Tvärvillkor (engelska: *cross-compliance*) som innebar att det samlade gårdsstödet skulle betalas ut på villkor att en rad kriterier uppfylldes i fråga om miljö och folkhälsa, för att uppfylla EU-medborgarnas förväntningar.



- Principen om anpassning till WTO:s regler, där slutmålet för frikopplingen av stöden var att ordningen med det samlade gårdsstödet skulle kunna överföras till den "gröna boxen" (se faktablad [3.2.7](#)).
- Offentlig omfördelning av jordbruksföretags rätt till stöd enligt historiska referenser med hjälp av två mekanismer: modulering, som gör det möjligt att överföra medel mellan den gemensamma jordbrukspolitikens båda pelare för att stärka landsbygdsutvecklingen, och ett eventuellt införande av en regional frikopplingsmodell för att harmonisera arealstöd som fastställs enligt territoriella kriterier.
- Budgetdisciplin – en princip som stadfästs genom budgetramen för 2007–2013 (EUT C 139, 14.6.2006) och som innebar att budgeten för den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare frystes och att årliga obligatoriska tak infördes.
- Inrättande av en samlad gemensam organisation av marknaderna 2007 (samlad marknadsordning), som var en kodifiering av regleringsmekanismerna för de 21 befintliga gemensamma organisationerna av marknaderna (förordning (EG) nr 1234/2007 (EUT L 299, 16.11.2007)).

D. Hälsokontrollen 2009: beförordningen om ramen för 2003 års reform

Hälsokontrollen, som godkändes av rådet den 20 november 2008, ledde till en revidering av en rad åtgärder som vidtagits efter reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens 2003. Hälsokontrollen hade följande syften:

- Förstärka den fullständiga frikopplingen av stöden genom att gradvis avskaffa de sista betalningarna kopplade till produktionen och integrera dem i systemet med samlat gårdsstöd.
- Delvis ändra inriktning för anslagen i den första pelaren för att främja landsbygdsutveckling genom att höja moduleringen av direktstöden.
- Göra reglerna för offentliga ingripanden och kontroll av utbudet mer flexibla för att inte hämma jordbrukarnas förmåga att reagera på signaler från marknaden.

E. Reformen 2013: en mer övergripande och integrerad strategi

Reformen 2013 utgjorde den sista etappen av den gemensamma jordbrukspolitikens öppna och fortfarande ofullbordade anpassningsprocess (förordningarna (EU) nr 1303/2013–1308/2013 (EUT L 347, 20.12.2013)). Huvuddragen i den gemensamma jordbrukspolitikens 2014–2020 är följande:

- En omvandling av det frikopplade stödet till ett system för multifunktionellt stöd. Den fas med frikoppling av produktionen från jordbruksstödet till förmån för ett mer generellt inkomststöd som inleddes 2003 avlöses av en fas där instrumenten på nytt kopplas till särskilda mål samtidigt som alla historiska referenser överges ("målinriktning" eller, på engelska, *targeting*). Det samlade gårdsstödet ersätts med ett system för stöd, i olika nivåer, bestående av sju delar: 1) ett "grundstöd", 2) ett miljöanpassningsstöd för kollektiva nyttigheter på miljöområdet (miljöanpassningskomponent), 3) ett kompletterande stöd till unga jordbrukare, 4) ett omfördelningsstöd som innebär att jordbrukare kan få extrastöd för en gårds första hektar, 5) ytterligare ett inkomststöd till områden som präglas av



naturliga begränsningar, 6) stöd kopplade till produktion, och slutligen 7) inrättande av ett förenklat system för småbrukare. Det nya arealstödet ges bara till aktiva jordbrukare (se faktablad [3.2.5](#)). Dessutom planeras att de anslag för direktstöd som finns tillgängliga för varje medlemsstat progressivt ska justeras så att de alla omvandlas till ett minimalistödbelopp i euro per hektar senast 2019 (en process kallad "extern konvergens").

- En konsolidering av den gemensamma jordbrukspolitikens båda pelare: Den första pelaren, som finansierar marknads- och direktstöd genom Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ), och den andra pelaren, som täcker landsbygdsutveckling med ett medfinansieringsarrangemang. Moduleringen av direktstöd till förmån för den andra pelaren slopas och ersätts av en obligatorisk minskning av grundstödet från och med 150 000 euro ("successiv sänkning"). Flexibiliteten mellan pelarna ökades också: Sedan 2015 har medlemsstaterna möjlighet att överföra medel som ursprungligen fördelats i båda riktningarna (från den första pelaren till den andra pelaren (upp till 15 procent), och från den andra pelaren till den första pelaren (upp till 25 procent för vissa medlemsstater) (se faktablad [3.2.5](#)).
- Befästandet av den samlade marknadsordningens verktyg som "säkerhetsnät", som bara ska användas i krissituationer med prisfall och marknadsstörningar. Dessutom bekräftas att alla åtgärder för att kontrollera utbudet avskaffas. Systemet med sockerkvoter löpte ut i september 2017, och planteringstillståndet för vinstockar ersattes med ett tillståndssystem från och med 2016. Det nya systemet för mjölkproduktion utan kvoter, som gäller sedan 2015, föregicks av antagandet av ett "minipaket" för mjölk (förordning (EU) nr 261/2012, EUT L 94, 30.3.2012). Dessutom inrättas en ny krisreserv i den nya marknadsordningen, som ska användas vid eventuella marknadsstörningar (se faktablad [3.2.4](#)).
- En mer integrerad, målinriktad och territoriell strategi när det gäller landsbygdsutveckling. Det föreskrivs en bättre samordning mellan landsbygdsåtgärderna och de andra strukturfonderna (se faktablad [3.1.1](#)). Den stora uppsättningen befintliga verktyg inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare förenklas och inriktas på att främja konkurrenskraft, innovation, "kunskapsbaserat" jordbruk, etablering av unga jordbrukare, hållbar förvaltning av naturresurser och balanserad utveckling av landsbygdsområden (se faktablad [3.2.6](#)).

Efter besluten 2013 har vissa åtgärder vidtagits i syfte att anta de rättsliga ramarna mot bakgrund av den institutionella, ekonomiska och budgetrelaterade utvecklingen. Ett andra "mjölkpaket" började tillämpas 2016 i syfte att minska utbudet och hantera den priskris som drabbat de europeiska uppfödarna efter slopandet av kvoterna 2015 (EUT L 242, 9.9.2016). Kommissionen anordnade också den så kallade "Cork 2.0"-konferensen i september 2016 och återupptog debatten om politiken för landsbygdsutveckling efter 2020 (se faktabladen [3.2.6](#) och [3.2.9](#)). Kommissionen har också föreslagit ett antal åtgärder för att förenkla de grundläggande akterna om den gemensamma jordbrukspolitikerna (den s.k. omnibusförordningen) (se faktablad [3.2.9](#)) genom att utnyttja halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen 2014–2020 (se



faktabladen [1.4.3](#) och [3.2.2](#)). Detta arbete avslutades före utgången av 2017, och den nya förordningen har offentliggjorts (förordning (EU) 2017/2393 (EUT L 350, 29.12.2017)). Den arbetsgrupp för marknaderna som tillsattes i januari 2016 lade fram sin slutrapport i november 2016 och föreslog förbättringar i regleringen av livsmedelskedjan och jordbruksmarknaderna, som bör utmynna i lagstiftningsförslag. Slutligen lade kommissionen fram sitt meddelande om framtiden för livsmedel och jordbruk i november 2017, den fleråriga budgetramen 2021–2027 i maj 2018 samt motsvarande lagstiftningsförslag i juni 2018, och inledde därmed reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden efter 2020 (se faktablad [3.2.9](#)).

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet har i allmänhet ställt sig bakom alla reformer av den gemensamma jordbrukspolitiken. Europaparlamentet stödde bland annat flertalet av de riktlinjer för reformen som kommissionen lade fram 2003, samtidigt som parlamentet emellertid uttalade sig till förmån för ett delvis frikopplat stöd och motsatte sig tanken på ett minskande stöd ([P5_TA\(2003\)0256](#) av den 5 juni 2003, EUT C 68, 18.3.2004). Dessutom efterlyste Europaparlamentet på nytt rätten till fullständiga medbeslutandebefogenheter på jordbruksområdet, en målsättning som förverkligades när Lissabonfördraget trädde i kraft (se faktabladen [1.1.5](#) och [3.2.1](#)).

När det gäller diskussionerna om den gemensamma jordbrukspolitiken framtid efter 2013 inleddes dessa i Europaparlamentet redan innan kommissionen hade lagt fram sitt meddelande och sina lagstiftningsförslag. På grundval av ett initiativbetänkande antog Europaparlamentet en resolution den 8 juli 2010 (EUT C 351 E, 2.12.2011, s. 103). Ledamöterna av Europaparlamentet fastställde sina prioriteringar för den nya gemensamma jordbrukspolitiken för 2000-talet: säkrad livsmedelsförsörjning, rättvis handel, ett heltäckande europeiskt jordbruk, livsmedelskvalitet, biologisk mångfald och miljöskydd, rättvis ersättning för de kollektiva nyttigheter som jordbrukarna tillhandahåller och slutligen landsbygdsutveckling baserad på skapandet av "gröna" arbetstillfällen. Dessa prioriteringar bekräftades i en resolution av den 23 juni 2011 om kommissionens meddelande om den gemensamma jordbrukspolitiken mot 2020 (EUT C 390 E, 18.12.2012, s. 49).

Europaparlamentet gjorde ändringar i lagstiftningsförslagen om den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013, och den ändrade texten användes som mandat för förhandlingarna med rådet (resolutionerna [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) och [P7_TA\(2013\)0087](#), 13.3.2013). På grundval av detta och efter mer än fyrtio trepartsmöten nåddes en politisk överenskommelse, och Europaparlamentet uttalade sig om de nya jordbruksförordningarna den 20 november 2013, omedelbart efter antagandet av budgetpaketet 2014–2020 (resolutionerna [P7_TA\(2013\)0490–P7_TA\(2013\)0494](#) (EUT C 436, 24.11.2016, s. 270)).

Europaparlamentet har inlett sitt arbete med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020 med hänsyn till Förenade kungarikets utträde ur EU. I princip kommer omröstningen vid första behandlingen om ändringsförslagen till kommissionens förslag att äga rum under sammanträdesperioden i juni 2020 (se faktablad [3.2.9](#)).



Albert Massot
02/2020

