



## DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKENS ANDRA PELARE: POLITIK FÖR LANDSBYGDsutveckling

Den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), EU:s politik för landsbygdsutveckling, är utformad för att stödja landsbygdsområden i unionen och klara av de många olika ekonomiska, miljömässiga och samhällsliga utmaningar som 2000-talet står inför. En högre grad av flexibilitet (i jämförelse med den första pelaren) gör det möjligt för regionala, nationella och lokala myndigheter att utforma sina individuella sjuåriga program för landsbygdsutveckling utifrån en europeisk åtgärdsmeny. Till skillnad från den första pelaren, som helt och hållet finansieras av EU, samfinansieras andra pelarens program med EU-medel och regionala eller nationella medel.

### RÄTTSLIG GRUND

- Artiklarna 38–44 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)
- Förordning (EU) nr 1303/2013 (EUT L 347, 20.12.2013) (gemensamma bestämmelser för europeiska struktur- och investeringsfonder).
- Förordning (EU) nr 1305/2013 (EUT L 347, 20.12.2013) (stöd för landsbygdsutveckling)
- Förordning (EU) nr 1306/2013 (EUT L 347, 20.12.2013) (finansiering, förvaltning och uppföljning av den gemensamma jordbrukspolitiken)
- Omnibusförordningen (förordning (EU) 2017/2393, EUT L 350, 29.12.2017, s. 15) (inför ändringar av förordning nr 1305/2013 och nr 1306/2013).

### MÅL OCH PRIORITERINGAR

EU:s politik till stöd för landsbygdsutveckling infördes som en andra pelare i den gemensamma jordbrukspolitiken i samband med den så kallade Agenda 2000-reformen. Den samfinansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och med regionala och nationella medel.

Ejflu har till syfte att bidra till Europa 2020-strategin (EU:s strategi för sysselsättning och tillväxt) genom att främja en hållbar landsbygdsutveckling.

Kommissionen har fastställt tre övergripande prioriteringar för landsbygdsutvecklingspolitiken:

1. Främja jordbrukets konkurrenskraft.



2. Säkerställa hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder.
3. Uppnå en territoriellt balanserad utveckling av ekonomier och samhällen på landsbygden, inbegripet skapande och upprätthållande av sysselsättning.

Dessa huvudsakliga mål kommer att omsättas i följande sex EU-prioriteringar för landsbygdsutvecklingspolitiken:

1. Uppmuntra till kunskapsöverföring inom jordbruk och skogsbruk och i landsbygdsområden.
2. Göra alla typer av jordbruk mer konkurrenskraftiga och förbättra jordbruksföretagens möjlighet att överleva.
3. Främja organisationen av livsmedelskedjan och riskhanteringen inom jordbruket.
4. Återställa, bevara och förbättra de ekosystem som är beroende av jord- och skogsbruk.
5. Främja resursutnyttjandet och omställningen till en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi inom jordbruks-, livsmedels- och skogsbrukssektorn.
6. Främja social delaktighet, fattigdomsbekämpning och ekonomisk utveckling på landsbygden.

Landsbygdsutvecklingspolitiken genomförs via program för landsbygdsutveckling som utformats av medlemsstaterna (eller deras regioner). Dessa fleråriga program inför en anpassad strategi som tillgodoser medlemsstaternas (eller regionernas) särskilda behov och avser minst fyra av de sex ovannämnda prioriteringarna. Programmen baseras på en kombination av åtgärder som väljs från en europeisk åtgärdsmeny, som beskrivs i förordningen om landsbygdsutveckling (förordning (EU) nr 1305/2013) och som medfinansieras av Ejflu (se närmare information nedan). Medfinansieringssatsen varierar allt efter region och åtgärd. Programmen, som måste godkännas av kommissionen, måste innehålla en finansieringsplan och en uppsättning resultatindikatorer. Kommissionen och medlemsstaterna har inrättat ett gemensamt övervaknings- och utvärderingssystem för landsbygdsutvecklingspolitiken. Under nuvarande programperiod (2014–2020) har tonvikten lagts vid en samordning mellan Ejflu och de andra europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonder): sammanhållningspolitiska medel (Sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF) samt Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

## DEN EUROPEISKA ÅTGÄRDSMENYN

De åtgärder som medlemsstaterna måste ta med i sina program omfattar följande områden:

- Kunskapsöverföring och informationsåtgärder (utbildning, informationskampanjer osv.).
- Rådgivningstjänster samt företagslednings- och avbyttjänster inom jordbruket.
- Kvalitetssystem för jordbruksprodukter och livsmedel (nya sätt för jordbrukare att delta i kvalitetssystem).



- Investeringar i fysiska tillgångar (bearbetning av jordbruksprodukter, infrastruktur, förbättring av jordbruksföretagens prestationer och hållbarhet osv.).
- Återställande av produktionspotential inom det jordbruk som skadats av naturkatastrofer och andra katastrofer samt införande av lämpliga förebyggande åtgärder.
- Jordbruks- och affärsutveckling (startbidrag till unga jordbrukare, till annan affärsverksamhet på landsbygden än jordbruk osv.).
- Grundläggande tjänster och förnyelse av mindre samhällen på landsbygden (bredband, kulturell verksamhet, turistinfrastruktur osv.).
- Investeringar i skogsområdesutveckling och förbättring av skogarnas livskraft (beskogning och skapande av skogsmark; genomförande av system för trädjordbruk, förebyggande och återställande av skogsskador till följd av skogsbränder, naturkatastrofer och andra katastrofer, bl.a. angrepp av skadegörare och sjukdomar samt klimathot; investeringar för att förbättra skogsekosystemens klimattålighet och miljövärde samt deras möjlighet att begränsa klimaförändringar; investeringar i skogsbruksteknik och bearbetning, mobilisering och marknadsföring av skogsprodukter).
- Inrättande av producentgrupper och producentorganisationer.
- Bevarande av jordbruksmetoder som gynnar miljön och klimatet och bidrar till nödvändiga förändringar (miljö- och klimatvänliga jordbruksåtgärder). Dessa åtgärder måste införas i landsbygdsutvecklingsprogrammen. Åtagandena måste vara mer omfattande än de obligatoriska normerna.
- Stöd till ekologiskt jordbruk (stöd för omställning eller bevarande av ekologiska jordbruksmetoder).
- Stöd kopplat till Natura 2000 och ramdirektivet om vatten.
- Stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar.
- Stöd för djurens välbefinnande.
- Stöd till tjänster för miljö- och klimatvänligt skogsbruk samt skogsskydd.
- Främjande av samarbete mellan aktörer inom jord- och skogsbrukssektorerna och livsmedelskedjan (inrättade av centrum och nätverk, operativa grupper i det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket).
- Verktyg för riskhantering: skörde-, djur- och växtförsäkring; gemensamma fonder som används i händelse av allvarliga klimathändelser, djur- och växtsjukdomar, angrepp av skadegörare och miljöolyckor; inkomststabiliserande verktyg i form av ekonomiska bidrag till gemensamma fonder som betalar ut ersättning till jordbrukare som drabbas av en kraftig inkomstminskning.

Det måste påpekas att omnibusförordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2018, på ett betydande sätt har förändrat de befintliga riskhanteringssystemen. Med den nya förordningen infördes ett nytt sektorsspecifikt och inkomststabiliserande



verktyg som ger jordbrukare ersättning i händelse av kraftiga inkomstminskningar som skulle få betydande ekonomiska effekter för landsbygden. Det sektorsspecifika inkomststabiliserande verktyget gäller om inkomsten minskar med mer än 20 %. Det finns nu liknande stöd för försäkringsavtal i de fall då mer än 20 % av en jordbrukares genomsnittliga årsproduktion förstörs.

Förordningen om landsbygdsutveckling omfattar också en nedifrån och upp-metod för lokal utveckling som drivs av lokala aktörer (Leader-metoden). Dessutom finansierar Ejflu också ett europeiskt nätverk för landsbygdsutveckling (med uppgift att sammanföra nationella nätverk, organisationer och förvaltningar som är verksamma på området landsbygdsutveckling i EU), och nätverket för det europeiska innovationspartnerskapet, som för samman aktörer på jordbruksområdet och forskare samt underlättar kunskapsutbyte. I förordningen slås det dessutom uttryckligen fast att medlemsstaterna får genomföra tematiska delprogram som rör unga jordbrukare, små jordbruk, bergsområden, korta leveranskedjor, kvinnor på landsbygden, begränsning av och anpassning till klimatförändringar, biologisk mångfald och omstrukturering av vissa jordbrukssektorer.

## **FINANSIELLA ASPEKTER**

Inom den fleråriga budgetramen för 2014–2020 har ungefär 100 miljarder euro och 61 miljarder euro av offentliga medel från medlemsstaterna avsatts för landsbygdsutveckling. Frankrike (11,4 miljarder euro), Italien (10,4 miljarder euro), Tyskland (9,4 miljarder euro) och Polen (8,7 miljarder euro) är de fyra största mottagarna av Ejflu-stöd. Minst 30 % av Ejflu-medlen måste gå till investeringar i miljö och klimat, skogsområdesutveckling och förbättring av skogarnas livskraft, miljö- och klimatvänliga jordbruksåtgärder, ekologiskt jordbruk och stöd kopplat till Natura 2000. Omkring 5 % av Ejflu-bidraget måste dessutom gå till Leader-metoden. Beloppen och stödnivåerna beskrivs närmare i bilaga II till förordningen (t.ex. får startbidragen till unga jordbrukare uppgå till högst 70 000 euro, stödet till kvalitetssystem till högst 3 000 euro om året och när det gäller bidrag till ekologiskt jordbruk till högst 900 euro om året för fleråriga grödor).

## **GENOMFÖRANDE**

Mellan december 2014 och december 2015 godkände kommissionen alla de 118 landsbygdsutvecklingsprogram som utarbetats av de 28 medlemsstaterna. Tjugo medlemsstater har valt att endast genomföra ett nationellt program, och åtta medlemsstater har valt att använda mer än ett program (för att spegla deras geografiska och administrativa struktur). Genomförandet av den andra pelaren varierar mycket mellan medlemsstaterna, till och med inom enskilda länder. De första tillgängliga uppgifterna visar att medlemsstaterna ofta har valt att fortsätta med sina nuvarande åtgärder. De tre åtgärder som man oftast valt från den europeiska åtgärdsmenyn är investeringar i fysiska tillgångar (23 % av de totala offentliga utgifterna), miljö- och klimatvänliga jordbruksåtgärder (17 %) och stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar (16 %). De administrativa rutinerna för genomförandet av den andra pelaren har ofta kritiserats för att vara onödigt krångliga. Därför kan ett av målen i den kommande moderniseringen av den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2020



vara att enas om enklare rutiner, som kan ge tillräcklig ansvarsskyldighet utan att lägga en orimlig börda på förvaltande och utbetalande myndigheter och stödmottagare.

## **REFORM AV DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN EFTER 2020**

Den 29 november 2017 offentliggjorde kommissionen ett nytt meddelande om framtiden för livsmedel och jordbruk, som bygger på de rekommendationer som lades fram i Cork 2.0-förklaringen om landsbygdsutveckling (diskussioner om andra pelarens framtid inleddes vid en europeisk konferens i Cork i september 2016). I meddelandet läggs tonvikten på hållbar utveckling, bevarande av naturresurser och behovet av att garantera ett generationsskifte. Vad gäller det senare uppmanas medlemsstaterna att utarbeta program som återspeglar unga jordbrukares behov och man föreslår att tillträdet för unga jordbrukare till finansiella instrument för att stödja jordbruksinvesteringar och rörelsekapital ska förenklas. Meddelandet innehåller slutligen flera nya prioriteringar med inriktning på landsbygdens värdekedjor inom områden såsom ren energi, den framväxande bioekonomin, den cirkulära ekonomin och ekoturism.

### **EUROPAPARLAMENTETS ROLL**

Den senaste reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken antogs för första gången enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande) (se faktablad [3.2.3](#)). Europaparlamentet spelade sin roll som medlagstiftare fullt ut, särskilt genom att garantera att en miniminivå på 30 % av Ejflu-medlen ska gå till investeringar i miljöåtgärder och åtgärder för bekämpning av klimatförändringarna, skogsområdesutveckling och förbättring av skogarnas livskraft, miljö- och klimatvänliga jordbruksåtgärder, ekologiskt jordbruk och stöd kopplat till Natura 2000, som anges ovan. Parlamentet insisterade också på en medfinansieringsgrad från Ejflu på 85 % i de minst utvecklade regionerna, de yttersta randområdena och de mindre Egeiska öarna (rådet föreslog från början en medfinansieringsgrad på 75 %). Tack vare parlamentet har också maximibeloppet per hektar för stöd till områden med naturliga eller andra särskilda begränsningar till slut fastställts till 450 euro/hektar i stället för 300 euro som i kommissionens ursprungliga förslag (vilket också rådet stod bakom).

François Nègre  
02/2020

