



## PÅ VÄG MOT DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN EFTER 2020

Den reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) som antogs 2013 trädde i kraft 2015. EU-institutionerna har åtagit sig att anta en ny reform med beaktande av den fleråriga budgetramen för 2021–2027 före utgången av den nuvarande perioden (2020).

### RÄTTSLIG GRUND

Lagstiftningsförslagen om GJP efter 2020 ([COM\(2018\)0392](#), 0393 och 0394 av den 1 juni 2018) och förslaget till en ny flerårig budgetram 2021–2027 (COM(2018)0322 av den 2 maj 2018).

### GENOMFÖRANDET AV GJP 2014–2020

Grundförordningarna för den nya gemensamma jordbrukspolitiken offentliggjordes i december 2013. Medlemsstaterna tvingades fatta avgörande beslut under 2014, med tanke på de många olika tillämpningsbestämmelserna till det nya systemet för direktstöd och det handlingsutrymme som det ger dem. De flesta medlemsstaterna utom en (Tyskland) har i mycket varierande grad använt det kopplade stödet, åtta av dem har beslutat att tillämpa omfördelningsstöd och femton har tillämpat stödet för småjordbruk. När det gäller miljöanpassningsstöd har fem medlemsstater gett jordbrukarna möjlighet att uppfylla vissa av sina skyldigheter genom att tillämpa likvärdiga metoder. Vilka områden som ska betraktas som områden med ekologiskt fokus varierar betydligt inom EU (det vanligaste valet är områden med kvävebindande växter – ett val alla länder utom Danmark har gjort, medan endast åtta länder har tagit med terrasser i sin förteckning). Dessutom har femton länder överfört belopp mellan de två pelarna: Nettoöverföringarna från den första pelaren till den andra uppgick till ca 4 miljarder euro under hela perioden.

Beträffande den andra pelaren godkände kommissionen mellan december 2014 och december 2015 samtliga 118 landsbygdsutvecklingsprogram som de 28 medlemsstaterna utarbetat. Tjugo medlemsstater har valt att endast genomföra ett nationellt program, och åtta medlemsstater har valt att använda mer än ett program (t.ex. för att bättre beakta sin geografiska och administrativa struktur) (se faktablad [3.2.6](#)).



## PÅ VÄG MOT DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN EFTER 2020

Arbetet med GJP efter 2020 inleddes under det nederländska rådsordförandeskapet vid ett informellt möte i maj 2016. De efterföljande rådsordförandeskapen har fortsatt arbeta med frågan genom att starta en diskussion om de största utmaningarna för jordbruket (illojala handelsmetoder inom livsmedelskedjan, klimatförändringarna och vattenresurser, krishantering eller det kopplade stödets funktion etc.).

Kommissionen tillsatte å sin sida en arbetsgrupp i januari 2016 som hade i uppdrag att tänka igenom jordbruksmarknadspolitikens framtid, och den lade fram sin slutrapport i november 2016. Beträffande den andra pelaren ledde Cork 2.0-konferensen i september 2016 till antagandet av en förklaring med tio prioriterade områden för den framtida landsbygdsutvecklingspolitiken i Europa.

Vid halvtidsöversynen av den fleråriga budgetramen 2014–2020 antog kommissionen ett samlingsförslag den 14 september 2016 som påverkar många EU-politikområden ([COM\(2016\)0605](#)), däribland den gemensamma jordbrukspolitiken. I princip var syftet att införa tekniska anpassningar i gällande rättsakter för att förenkla befintliga instrument. På Europaparlamentets initiativ har detta blivit en verklig minireform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Europaparlamentet har med inspiration från arbetsgruppens rekommendationer om marknaderna lagt fram ytterligare ändringsförslag för att förbättra gällande mekanismer. En uppgörelse med rådet nåddes i oktober 2017 och texten offentliggjordes i december samma år (förordning (EU) 2017/2393, EUT L 350, 29.12.2017). De godkända förbättringarna gäller producentorganisationernas räckvidd, förstärkta jordbruksförsäkringar och instrument för inkomststabilitet, reglerna för miljöanpassningsstöd och stöd till unga jordbrukare och definitionen av aktiv jordbrukare (som medlemsstaterna kan tillämpa med stor flexibilitet).

Kommissionen höll mellan februari och maj 2017 ett offentligt samråd om GJP:s framtid. Därefter lade kommissionen fram meddelandet om framtiden för livsmedel och jordbruk den 29 november 2017 ([COM\(2017\)0713](#)). Meddelandet lyfter fram betydelsen av styrningen av jordbruket och föreslår en radikal förändring av genomförandemodellen för den gemensamma jordbrukspolitiken, men är vagt i fråga om hur man ska gå till väga. Europaparlamentets initiativbetänkande (Dorfmann-betänkandet) om meddelandet följdes av en resolution som antogs vid plenarsammanträdet den 30 maj 2018 ([P8\\_TA\(2018\)0224](#)).

## BAKGRUND TILL REFORMEN AV GJP FÖR PERIODEN EFTER 2020

Reformen av GJP 2013 beslutades mitt i en lågkonjunktur. Sedan dess har den ekonomiska och institutionella situationen förändrats. Tillväxten är tillbaka men är fortfarande mycket låg. Dessutom har den geopolitiska utvecklingen ökat osäkerheten på marknaden (Förenade kungarikets utträde ur unionen i januari 2020, krisen i det traditionella partnerskapet mellan EU och USA efter att Donald Trump valdes till president). Samtidigt stagnerar den multilaterala handelspolitiken utan att de alltfler bilaterala avtalen lyckas dämpa protektionistiska tendenser och handelskonflikter.



Slutligen uppstår nya utmaningar kopplade till klimatförändringar och hållbarhet i och med ikraftträdandet av Parisavtalet (COP 21) och FN-åtagandena för en hållbar utveckling, medan tekniska innovationer och särskilt den digitala revolutionen får stor inverkan på produktionen, förädlingen och distributionen av livsmedel.

## LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG OM GJP FÖR PERIODEN EFTER 2020

I kommissionens förslag om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (COM(2018)0322 av den 2 maj 2018) fastställs den framtida budgeten för jordbruket. Även om unionen fortsätter att anslå en betydande del av sin budget till jordbruket (28,5 % av den totala budgeten för perioden) (se faktablad [3.2.10](#), tabell I) kan mycket stora minskningar i löpande priser konstateras i reala termer (-15 %), till följd av Förenade kungarikets utträde (nettobetalar till budgeten) och finansieringsbehov på grund av unionens nya prioriteringar (migration, yttre gränser, digital ekonomi, transporter). Anslagen till jordbruket uppgår till 324,2 miljarder euro i fasta priser 2018, vilket kan jämföras med tidigare budget för perioden 2014–2020, efter avdrag för utgifterna för Förenade kungariket (se faktablad [3.2.10](#), tabell I, spalt 1). Den första pelaren är fortfarande störst (Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ), 78,4 %), även om den minskar med 11 % medan landsbygdsutvecklingen förlorar mest och minskar med 28 %.

På grundval av den nya fleråriga budgetramen har kommissionen lagt fram tre förslag till förordningar som fastställer en rättslig ram för GJP för perioden 2021–2027 (COM(2018)0392, 0393 och 0394 av den 1 juni 2018). I centrum för reformen står genomförandemodellen för den gemensamma jordbrukspolitiken, vilken ska vara inriktad på resultat och subsidiaritet och ge medlemsstaterna en mycket viktigare roll i genomförandet av jordbruksinterventionerna. I framtiden bör EU fastställa väsentliga parametrar (den gemensamma jordbrukspolitikens mål, grundläggande krav, huvudsakliga interventionstyper i första och andra pelaren) samtidigt som medlemsstaterna bör utarbeta strategiska fleråriga planer för att uppnå specifika mål och tal som beslutas gemensamt.

Den framtida gemensamma jordbrukspolitiken ska grundas på nio mål som återspeglar dess ekonomiska, miljömässiga och socioterritoriella mångfunktionalitet. Den ska fortfarande bestå av två pelare samt de båda jordbruksfonderna som ska stödja de nationella programmen genom en rad åtgärder som valts enligt en integrerad strategi. Hur som helst kommer direktstöd (frikopplat eller kopplat) fortfarande att prioriteras i den nya gemensamma jordbrukspolitiken.

Förutom den nya styrningen av den gemensamma jordbrukspolitiken är de övriga viktiga punkterna i reformförslagen följande:

- Beträffande första pelaren görs en ny satsning på omfördelning av direktstödet. Kommissionen föreslår en minskning av stödet från och med 60 000 euro och ett obligatoriskt tak för belopp över 100 000 euro per jordbruksföretag. De sektorsvisa interventionsprogrammen överförs från den gemensamma marknadsordningen till de nya nationella strategiska planerna.
- Den nya miljöstrukturen är mycket mer flexibel till sin utformning och förvaltning och anförtros åt de nationella myndigheterna. Den består av tre delar: nya tvärvillkor (obligatoriska, men flexibla i detaljerna), klimat- och miljöprogrammen



(som finansieras av EGFJ och ersätter nuvarande miljöanpassningsstöd) och åtgärder för miljö- och klimatvänligt jordbruk (som finansieras av Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)).

- Beträffande den andra pelaren är Ejflu inte längre en strukturfond under sammanhållningspolitikens gemensamma ram; medfinansieringssatsen har sänkts med tio procentenheter; kommissionen koncentrerar interventionerna i förenklingssyfte, även om vissa åtgärder blir mindre synliga (som det ekologiska jordbruket); slutligen flyttas bestämmelserna för Leader-programmet till sammanhållningspolitiken, även om programmet finansieras av budgeten för jordbruket.

## PÅGÅENDE DISKUSSIONER

De första reaktionerna på kommissionens förslag tyder på en bred samsyn om de föreslagna målen, men det råder delade meningar om medlen för att uppnå målen och åstadkomma enkel och effektiv förvaltning.

Meningarna går i sär om bl.a. de planerade nedskärningarna i den gemensamma jordbrukspolitikens budget för perioden 2021–2027, räckvidden för de nationella strategiska planerna, som kan skilja sig mycket åt och inte uppfylla de mål som fastställts på EU-nivå (särskilt vad gäller miljön), det obligatoriska taket för stöd, som de flesta medlemsstater och branschorganisationer i medlemsstaterna anser är för restriktivt och därför hellre ser att det är frivilligt; nivån och takten för extern konvergens för direktstöd (sju medlemsstater har begärt att harmoniseringen av det direkta arealstödet för EU-27 ska påskyndas, medan åtta andra kraftigt motsätter sig detta); de administrativa bördorna till följd av nya krav, och slutligen ifrågasätts räckvidden för vissa delegerade akter och genomförandeakter, framför allt eftersom de kan gå utöver kommissionens befogenheter.

Utan en budgetöverenskommelse kan reformen av den gemensamma jordbrukspolitikerna inte antas till följd av att jordbruksprogrammen väger så tungt i budgeten. Som väntat har de rådande stora meningsskiljaktigheterna om den framtida budgetramen påverkat jordbruksförhandlingarna. I december 2019 försökte det finska rådsordförandeskapet få till stånd en övergripande kompromiss om budgetramen 2021–2027 och utgiftsfördelningen mellan unionens traditionella politikområden (GJP, sammanhållning) och nya prioriteringar. Förslaget innehöll en minskning av den fleråriga budgetramen till 1,07 % av den europeiska bruttonationalprodukten (BNP) samtidigt som landsbygdsutvecklingens budget ökades med 10 miljarder (se faktablad [3.2.10](#), tabell I, spalt 4), men ingen överenskommelse kunde nås. Efter detta första misslyckade försök samlades unionens stats- och regeringschefer på nytt den 20–21 februari 2020. Europeiska rådets ordförande Charles Michel lade fram ett förslag som innebar en liten ökning (1,074 % av BNP) av den sammanlagda budgetramen för perioden 2021–2027 jämfört med det finska rådsordförandeskapets förslag, men en minskning av det totala beloppet till GJP med 14 % (se faktablad [3.2.10](#), tabell I, spalt 5). Efter två dagars diskussioner stod förespråkarna för GJP och sammanhållningspolitiken å ena sidan och de restriktiva länderna som förespråkade



en stramare budget på 1 % av BNP å andra sidan fast vid sina positioner. Inför detta faktum skildes företrädarna för de 27 länderna åt utan att ha nått en överenskommelse.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet har framhållit att finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken bör upprätthållas i reala termer efter 2020 ([P8\\_TA\(2018\)0449](#) av den 14 november 2018) (se faktablad [3.2.10](#), tabell I, spalt 3). Utskottet för jordbruk och landsbygds utveckling (AGRI-utskottet) utsåg därefter föredragande för varje lagstiftningsakt: Esther Herranz (Europeiska folkpartiets grupp) om den gemensamma jordbrukspolitiken nya struktur, Ulrike Müller (Gruppen Alliansen liberaler och demokrater för Europa) om den nya övergripande förordningen och Eric Andrieu (gruppen Progressiva förbundet av Socialdemokrater) om det ändrade förslaget om den gemensamma marknadsordningen. I april 2019 röstade AGRI-utskottet om de tre områdena. Bland de ändringsförslag som antagits rör besluten framför allt följande:

- Den gemensamma marknadsordningen: stärka åtgärderna för utbudskontroll i likhet med "mjölkpaketet"; förbättra konkurrensreglerna för att ytterligare uppmuntra producentorganisationer; utöka verktygen för att reglera vin- och vinodlingssektorn.
- De strategiska planerna: start 2022; den externa konvergensen för hektarstöd avslutas 2027; riktade finansiella anslag inom den första pelaren (60 % till grundstöd och omfördelningsstöd, 20 % till system för klimatet och miljön, 10 + 2 % till kopplat stöd, 3 % till sektorsspecifika system); finansiella anslag inom den andra pelaren (30 % riktas till miljömål och 30 % till investeringar och riskhanteringsåtgärder); stöd begränsas till 100 000 euro om inte medlemsstaterna tillämpar ett omfördelningsstöd på 10 %; överföringen av medel från den första pelaren till den andra pelaren begränsas till 15 % och från den andra till den första pelaren till 5 %.
- Den övergripande förordningen: förbättring av den gemensamma ramen för revisioner och kontroller; krisreserven finansieras med 1,5 miljarder euro.

Efter Europaparlamentsvalet 2019 har de nya ledamöterna börjat se över de ändringsförslag som AGRI-utskottet antog under föregående valperiod i syfte att avsluta första behandlingen i juni 2020.

Den sista fasen i jordbruksförhandlingarna kommer att delvis sammanfalla med diskussionerna om den gröna given för Europa som inleddes den 11 december 2019 med ett meddelande från kommissionen (COM(2019)0640). Den gröna given ska leda till en hållbar och klimatneutral tillväxtmodell till 2050 som kommer att få stora effekter på den europeiska livsmedelsproduktionen. Specifika förslag väntas i mars 2020 inom flera områden, bl.a. vad gäller biologisk mångfald, skog eller växthusgasutsläppsnivåer och särskilt den s.k. från jord till bord-strategin, som syftar till att öka livsmedelssäkerheten, minska förbrukningen av bekämpningsmedel, gödsel och antibiotika, stödja jordbruksinnovation och förbättra informationen till konsumenterna. De handlingslinjer som antas inom ramen för den gröna given ska



följas av nationella strategiska planer som ska läggas fram under 2021 och som i princip ska genomföras från och med 2022.

Albert Massot  
02/2020

