



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.7.2002
KOM(2002) 394 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET
OCH EUROPAPARLAMENTET**

Halvtidsöversyn av den gemensamma jordbrukspolitiken

MOTIVERING

Detta meddelande läggs fram på uppdrag av Europeiska rådet i Berlin, då kommissionen ålades att lägga fram en halvtidsöversyn av Agenda 2000 och föra in den i ett större sammanhang, nämligen den offentliga debatten om den gemensamma jordbrukspolitiken och dess framtid.

Debatten har visat att även om medborgarna i EU har olika åsikter om den gemensamma jordbrukspolitiken, så kan både anhängare och kritiker i det stora hela enas om en rad mål som jordbruks- och landsbygdspolitiken bör främja.

Målen för den gemensamma jordbrukspolitiken förblir desamma som de som fastställdes i Berlin och som betonades ytterligare vid EU:s toppmöte i Göteborg: Målen, som skall uppnås inom de budgetramar som fastställdes i Berlin, är följande:

- En konkurrenskraftig jordbrukssektor.
- Produktionsmetoder som främjar miljövänliga produkter av hög kvalitet som allmänheten vill ha.
- En skälig levnadsstandard och stabila inkomster för jordbrukssamhällena.
- Mångfald när det gäller jordbrukstyper, landskapsvård och landsbygdsstöd.
- En förenklad jordbrukspolitik, ansvarsfördelning mellan kommissionen och medlemsstaterna.
- Väl motiverade stöd som innebär att jordbrukarna utför de tjänster som allmänheten förväntar sig av dem.

Det finns dock betydande åsiktsskillnader när det gäller hur dessa mål skall uppnås. För att förstå skillnaderna är det av yttersta vikt att hänsyn tas till svårigheten att öka konkurrenskraften för EU:s jordbruk och landsbygdsområden samtidigt som man hanterar de ökade kostnader som är en följd av kraven på att förbättra normerna för miljö, livsmedelssäkerhet, livsmedelskvalitet och djurskydd.

I meddelandet avvisas tanken att EU:s jordbrukspolitik kan främja de mål som våra medborgare förväntar sig genom att avskaffa stödet, eller genom att det nationaliseras igen. Men den avvisar också tanken att EU:s jordbrukspolitik skall begränsa sig till en passiv roll som observatör av utvecklingen utan att reagera med hjälp av framåtsträvande åtgärder.

Meddelandet är i stället ett direkt svar på de frågor som medborgarna i EU har ställt sig när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken effektivitet, eftersom halvtidsöversynen koncentreras på den centrala politiska frågan om hur man bäst stödjer EU:s jordbruk och landsbygdsområden. Ambitionen är att förbättra enhetligheten i de politiska redskapen i den gemensamma jordbrukspolitiken genom att föreslå en rad förändringar för att uppnå följande:

EU:s jordbruk skall bli mer konkurrenskraftigt genom att interventionerna används som en genuin säkerhetsåtgärd, vilket gör det möjligt för EU:s producenter att anpassa sig till signalerna från marknaden samtidigt som de skyddas från dramatiska prisvariationer. För att uppnå detta föreslås bland annat följande marknadsåtgärder:

1. I spannmålssektorn behövs en rad åtgärder för att avsluta den reformprocess som inleddes 1992 och fortsatte under 1999. Detta innefattar en slutlig nerskärning med

5 % av interventionspriset (baserat på modellen i Agenda 2000), avskaffande av den månatliga höjningen av interventionspriset på spannmål och råg och en anpassning av gemenskapens gränsskydd i enlighet med EU:s internationella rättigheter och åligganden.

2. Ytterligare åtgärder inom sektorn för jordbruksgrödor är
 - a) en sänkning av nivån på de särskilda tilläggsbidragen för durumvete och införandet av ett kvalitetsbidrag,
 - b) en sänkning av interventionspriset på ris till nivån på världsmarknaden, och av direktstödet till producenterna,
 - c) anpassningar i sektorerna för torkat foder, proteingrödor och nötter.
3. Inom sektorn för nötkött föreslås en genomgripande förenkling av systemet för direktstöd för att stärka kopplingen mellan producenterna och konsumenternas efterfrågan på högre kvalitet och säkerhet.
4. Vidare läggs det fram fyra alternativ för framtidens stödsystem inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, för diskussion.

Ett marknadsorienterat, hållbart jordbruk skall främjas genom att stödet flyttas från produkten till producenten, och ett system med frikopplat stöd per jordbruksföretag föreslås, som grundar sig på tidigare års stödnivåer och som förutsätter att företagen uppfyller vissa villkor för miljö, djurskydd och livsmedelskvalitet.

Landsbygdsutvecklingen bör stärkas genom att resurser förs över från den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare till den andra genom att ett system för obligatorisk, dynamisk modulering införs i hela EU, och att räckvidden för de nuvarande instrumenten för landsbygdsutveckling utvidgas så att man kan främja livsmedelskvaliteten, uppfylla högre krav och stimulera till god djurhållning.

De föreslagna ändringarna av åtgärderna inom den gemensamma jordbrukspolitikerna medger mesta möjliga flexibilitet i beslut om produktion och förenklar avsevärt det sätt på vilket stödet ges till producenterna samtidigt som de garanterar att inkomsterna förblir stabila. De främjar också en avsevärd förenkling av den gemensamma jordbrukspolitikerna, underlättar utvidgningsprocessen och förbättrar möjligheterna att försvara den gemensamma jordbrukspolitikerna i Världshandelsorganisationen (WTO).

Halvtidsöversynen har utformats så att den följer de mål och de övergripande jordbruks- och budgetramar som fastställdes vid mötet i Berlin. Syftet med halvtidsöversynen är att främja den gemensamma jordbrukspolitikens effektivitet, hållbarhet och subsidiaritet, att förenkla administrationen med hänsyn till behovet att bibehålla jordbruksinkomsterna på ett sätt som i mindre grad snedvrider handeln, samtidigt som konsumenternas val och allmänhetens åsikter respekteras mer allmänt.

INNEHÅLL

1.	Den gemensamma jordbrukspolitiken – en politik i utveckling	5
1.1.	Inledning	5
1.2.	Framsteg och glapp	5
2.	En mer hållbar gemensam jordbrukspolitik	11
2.1.	Syftet med halvtidsöversynen	11
2.2.	Utsikterna på marknaden.....	12
2.3.	Stabilare marknader och bättre gemensam organisation av marknaden	13
2.4.	Enklare och mer hållbart direktstöd	18
2.5.	En bättre balans mellan stödet till det hållbara jordbruket och landsbygdsutvecklingen	22
2.6.	Konsolidering och förstärkning av landsbygdsutvecklingen	24
2.7.	Budget	25
2.8.	Statligt stöd	26
2.9.	Kommande åtgärder	26
3.	Förslagets troliga effekter	26
3.1.	Interna effekter	26
3.2.	Externa effekter	28
3.3.	Finansiella konsekvenser	28
Bilaga:	Utvecklingen av jordbruksutgifterna 2000 – 2006.....	29

1. DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN – EN POLITIK I UTVECKLING

1.1. Inledning

1999 enades Europeiska rådet i Berlin om Agenda 2000-reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, ett nytt och viktigt steg i reformprocessen. Agenda 2000 innebar en fördjupning och breddning av 1992 års reform av marknadspolitiken och en konsolidering av landsbygdsutvecklingen som den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken.

I Agenda 2000 fastställdes uttryckligen ekonomiska, sociala och miljömässiga mål inom ramen för nya, omformulerade mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som är förenliga med kraven i Amsterdamfördraget. Syftet var att konkretisera en europeisk modell för jordbruket och bevara jordbrukssystemens mångfald i hela Europa, även i regioner med särskilda svårigheter, under de kommande åren. Dessa mål innebar en satsning på marknadsorientering, ökad konkurrens, livsmedelssäkerhet och -kvalitet, stabilisering av jordbruksinkomsterna, integrering av miljöfrågorna i jordbrukspolitiken, utveckling av landsbygds livskraft och större decentralisering.

Dessa mål är i linje med den strategi för hållbar utveckling som Europeiska rådet enades om i Göteborg 2001, och enligt vilken de ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna av politiken skall granskas på ett samordnat sätt och beaktas i beslutsfattandet.

Halvtidsöversynen ger EU möjlighet att granska sin jordbrukspolitik och se till att den i högre grad uppfyller målen i Agenda 2000 och målen från Göteborg. Den politiska utvecklingen bör innebära en fortsättning på den pågående processen med en anpassning av nyckelfrågorna inom den yttre och den inre politiken till den hållbara utveckling som behandlas i kommissionens meddelande "Mot ett globalt partnerskap för hållbar utveckling" (KOM(2002) 82), särskilt i ljuset av det kommande toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg i september 2002. I denna process behandlas frågor om balansen mellan globala produktions- och konsumtionsmönster, samtidigt som försörjningen tryggas i EU:s landsbygdsområden.

1.2. Framsteg och glapp

Det råder inga tvivel om att mycket har uppnåtts i reformarbetet sedan 1992. Marknadsbalansen har förbättrats och jordbruksinkomsterna har utvecklats i gynnsam riktning. En god grund har lagts inför utvidgningen och de pågående förhandlingarna i WTO. Men på många områden finns det ändå glapp mellan de mål som fastställdes för den gemensamma jordbrukspolitiken i Agenda 2000 och dess förmåga att leva upp till samhällets förväntningar. De europeiska medborgarna ser i allmänhet sina funderingar och förväntningar återspeglade i de mål som man enades om i Agenda 2000. Men de är mindre övertygade om att den nuvarande politiken verkligen når sina mål, i synnerhet när det gäller kommande nya utmaningar för EU:s jordbruk.

Ekonomisk hållbarhet

Marknadsinriktning – anpassning till nya möjligheter

För att det europeiska jordbruket skulle kunna dra nytta av den förväntade utvecklingen av världsmarknaden eftersträvades det i Agenda 2000 en ökad marknadsorientering och ökad konkurrens inom EU:s jordbruk, både på den inre och den externa marknaden. Prisstödet minskades ytterligare för spannmål och nötkött och de direkta betalningarna inom de

sektorerna ökade och omorganiserades för att jordbrukarna skulle få ersättning, samtidigt som oljeväxtbidraget anpassades till spannmålsbidraget. Det fattades beslut om en liknande reform av mjölksektorn från och med 2005.

Sänkningar av de institutionella priserna på spannmål har ytterligare förbättrat framtidsutsikterna, både inom och utanför EU. Detta har bidragit till att EU har bibehållit sin ställning som en viktig exportör på världsmarknaden, och spannmålslagren med undantag för råg har sjunkit till låga nivåer. Priserna på den inre marknaden ligger nu nära världsmarknadspriserna och framtidsutsikterna är goda, återigen med undantag för råg. Osäkerheten är emellertid fortfarande stor eftersom prisutvecklingen och växelkurserna är instabila vilket vissa år kan leda till begränsade exportmöjligheter. EU:s spannmålsproduktion kommer sannolikt att möta ökande konkurrens från traditionella och nya aktörer, i synnerhet på fodermarknaderna.

Före krisen på marknaden för nötkött hade interventionslagren också kommit ner till noll inom den sektorn, och de lager som godkänns för intervention under krisen förväntas försvinna mycket snabbare under kommande år än man ursprungligen trodde. I det avseendet tycks de marknadsmekanismer man enades om i Agenda 2000 ha varit tillräckligt flexibla för att tillåta en återhämtning på nötköttsmarknaden. Inom nötköttssektorn är de effektiva stödnivåerna fortfarande höga jämfört med världsmarknadspriserna, även om interventionsköpen nu har sänkts till en säkerhetsnivå. Direktstödet inom marknaden för nötkött betalas per djur och stimulerar fortfarande till produktion upp till stödgränsen. Däremot ligger stödnivåerna inom spannmålssektorn mycket närmare prisnivåerna på världsmarknaden och direktstödet är redan mer åtskilt från produktionen.

Genom Agenda 2000 förutspåddes det också att lägre institutionella priser skulle uppmuntra till större differentiering mellan lägre kostnader och produkter med större mervärde och att jordbrukarna skulle bli känsligare för signalerna från marknaden. Även om marknadsinterventionerna inom många sektorer har begränsats till en roll som skyddsnät och produktionsstimulansen har minskat i och med övergången från prisstöd till direktstöd förblir dessa betalningar delvis kopplade till vissa typer av produktion eller användning av produktionsfaktorer. Det gör det besvärligt för jordbrukare att anpassa sig till nya villkor och möjligheter med bibehållen inkomst. Därför är det nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för att göra det europeiska jordbruket mer marknadsinriktat.

Livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet – ökad integrering i den gemensamma jordbrukspolitiken

Priserna är bara en aspekt av marknadsinriktning och konkurrenskraft. *Livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet* är minst lika viktiga. Allmänheten oroas alltmer av hur livsmedlen produceras och hur jordbruksstödet ser ut. Det är en grundläggande skyldighet att garantera att livsmedlen är säkra, både för konsumenterna i EU och de som befinner sig utanför EU, och detta måste vara en ständig prioritet för den gemensamma jordbrukspolitiken. Utan livsmedelssäkerhet finns det ingen marknad.

En annan sida av den nya inriktningen av jordbrukspolitiken är stödet till kvalitetsprodukter. Konsumenterna kopplar i allt högre grad kvaliteten till faktorer som inte hänger direkt samman med produkten, och då i synnerhet under vilka villkor den har producerats. Det finns emellertid fortfarande en skillnad mellan konsumenternas uttalade preferenser för kvalitet och deras agerande på marknaden. Arbetet för att garantera att produktionen uppfyller konsumenternas önskemål när det gäller kvalitet är därför en dynamisk process mellan konsumenter och producenter, där jordbrukspolitiken kan spela en större roll. En förändring i

riktning mot högkvalitativ produktion, i synnerhet när den kräver specialkunskaper, erbjuder också jordbrukarna fördelar när det gäller inkomst och arbetskvalitet.

Avsevärda ansträngningar har redan gjorts för att säkerställa livsmedelssäkerhet (provtagning på djur, spårbarhet, avskaffande av riskämnen etc.). De politiska redskapen för att stödja livsmedelssäkerhet och livsmedelskvalitet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken är emellertid begränsade. Stimulansåtgärderna och signalerna till jordbrukarna måste vara förenliga med förväntningarna på säkerhet och kvalitet, liksom med miljöregler och djurskyddsbestämmelser. Det råder stor enighet om att mer kan göras för att uppnå dessa mål inom ramen för jordbrukspolitiken.

Social jämvikt

Jordbruksinkomsterna – direktstödet är fortfarande nödvändigt

En skälig levnadsstandard åt jordbrukare och en ökad stabilitet i *jordbruksinkomsterna* är fortfarande centrala mål för den gemensamma jordbrukspolitiken. I Agenda 2000 planerades det därför för ytterligare ersättning till jordbrukarna för prissänkningar, för att undvika en avsevärd förlust av jordbruksinkomsterna och avvärja ett hot mot den ekonomiska och sociala stabiliteten i jordbruksområdena.

I EU med 15 medlemsstater har jordbruksinkomsterna per capita utvecklats gynnsamt sedan reformen inleddes. Bakom denna gynnsamma utveckling döljer sig emellertid det faktum att direktstödet har fått ökad betydelse för jordbruksinkomsterna och att det är stora variationer mellan olika länder, regioner och sektorer.

Eftersom enbart marknadsinkomsterna vid många jordbruksföretag inte är tillräckliga för att säkerställa en skälig levnadsstandard spelar direktstöden fortfarande en central roll för att jordbrukssamhällena skall få en skälig levnadsstandard och en någorlunda stabil inkomst.

Strukturutveckling och framtidsperspektiv

Liksom enligt 1992 års reform har direktstödet enligt Agenda 2000 skapat en stötdämpare som gjort det möjligt för jordbrukssektorn att anpassa sig till en mer marknadsinriktad miljö utan några större sociala eller miljömässiga störningar. Sedan mitten av 1990-talet har den kraftiga minskningen av sysselsättningsnivån som skedde åren dessförinnan mattats av. Antalet arbetstillfällen minskade under 1999 och 2000, men den årliga minskningen 2001 var lägre än den hade varit sedan 1993. Denna allmänna tendens kan säkert delvis förklaras med den stabiliserande effekt direktstödet har på inkomsterna.

Liksom under den period som föregick 1992 års reform har den långsiktiga utvecklingen i riktning mot ett lägre antal jordbruksföretag i kombination med en generell stabilitet när det gäller den utnyttjade jordbruksarealen under de senaste åren inneburit att den genomsnittliga storleken på jordbruksföretagen har ökat. Detta har åtföljts av en ökad specialisering från blandat jordbruk till djurhållning eller spannmålsodling, liksom en märkbar ökning av de fleråriga grödorna i en del länder. De ekonomiska fördelarna med specialisering, i synnerhet i kombination med en koncentration av produktionen till vissa regioner, måste balanseras mot de långsiktiga effekterna på miljön. I de flesta länder har den jordbruksareal som brukas av arrendatorer ökat under denna period. Effekterna har varierat mycket mellan olika länder men tendensen är ett ökat tryck på metoderna inom traditionell produktion och blandjordbruk. Sådana metoder hänger ofta samman med jordbrukssystem med högt naturskyddsvärde, landskapsvård och traditionella produkter. Många av dessa jordbruksföretag kommer att behöva mer riktat stöd för att anpassa sig till de möjligheter som erbjuds av öppnare marknader och konsumenternas efterfrågan på produkter av hög kvalitet.

Inkomststödets balans – ett lågt utnyttjande av moduleringsmöjligheterna

I Agenda 2000 konstaterades det att frågorna om differentiering och omfördelning av inkomststödet bland jordbrukarna blev viktigare, inte minst för den sociala sammanhållningen. Många har kommenterat det faktum att en minoritet av jordbrukarna åtnjuter en majoritet av direktstödet. Direktstödet inom ramen för 1992 års reform har förlorat sin karaktär av kompensationsbetalning och blivit inkomst, vilket ger anledning att ställa sig frågan om fördelningen av direktstödet är den bästa tänkbara.

Större jordbruksföretag förväntas i allmänhet ha lättare att anpassa sig till nya villkor genom investeringar och stordriftsbesparingar. Direktstöden inom ramen för 1992 års reform och Agenda 2000 ger föga utrymme för särskilda satsningar på jordbrukssystem med sociala problem när det gäller anpassning och omstrukturering. Här är obalansen mellan direktstöd och landsbygdsutveckling särskilt oroande eftersom stödet till landsbygdsutveckling ger medlemsstaterna större frihet att satsa resurserna på särskilda svårigheter och lägga upp långsiktiga strategier för diversifiering av inkomsterna.

Genom Agenda 2000 infördes en särskild frivillig mekanism, modulering, för att lösa de här problemen genom att ta itu med frågor som rör den sociala fördelningen av direktstödet och behovet av att stärka landsbygdsutvecklingen. Det är emellertid bara ett begränsat antal länder som har visat något intresse för denna frivilliga modell, och då i en utsträckning som väsentligt underskrider de tillåtna gränserna. Medlemsstaterna har framfört en rad olika skäl (både de som genomför modulering och de som inte gör det) till det låga utnyttjandet. Till dem hör den frivilliga modellens påverkan på konkurrenskraften, problem med medfinansieringen, den begränsade räckvidden, systemets komplexitet och den tunga förvaltningsbördan, liksom de ringa effekterna på den ekonomiska och sociala sammanhållningen.

Miljöintegrering och engagemanget för djurskydd och djurhälsa

Miljön – rätt stimulansåtgärder, ökad efterlevnad

De reformer som genomfördes inom ramen för Agenda 2000 innebar också ett viktigt framsteg när det gällde att förverkliga integreringen av miljömålen. Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra lämpliga miljöåtgärder. I arbetet med att uppfylla denna förpliktelse har de flera möjligheter; de kan vidta miljöåtgärder inom jordbruket, de kan införa miljölagstiftning och de kan fastställa särskilda miljökrav. De två senare alternativen kan genomdrivas genom att de vid överträdelser minskar de direkta utbetalningar som beviljas enligt första pelaren i den gemensamma jordbrukspolitik.

Medlemsstaternas tillämpning av de här åtgärderna bör göra det möjligt för dem att förbättra balansen mellan jordbruket och miljön, att eliminera skadliga jordbruksmetoder och att förbättra jordbrukets ställning som en sektor i harmoni med miljön. Det återstår emellertid mycket att göra. Genomförandet av obligatoriska åtgärder är fortfarande ojämnt, och mekanismen med miljövillkor har knappast kommit till användning, med en del problem med rapporteringen. De nationella insatserna inom djurhållningen har tenderat att vara inriktade på direktstöd snarare än på att främja med miljövänliga jordbruksmetoder. En del medlemsstater, jordbrukare och miljögrupper har låtit förstå att det för att uppfylla lokala behov finns ett stort utrymme för att utveckla miljöprogram för jordbruket inom ramen för projekt för landsbygdsutveckling.

Inom ramen för marknadsordningarna kan storleken på stödet som fortfarande lämnas genom priser och produktspecifika betalningar avskräcka jordbrukare från att övergå till mer miljövänliga produktionsmetoder. På vissa områden innebär kopplingen mellan direktstödet och produktionen eller sådana produktionsfaktorer som antalet djur att jordbrukarna

uppmuntras att bibehålla produktionsintensiteten på en nivå som de kanske inte skulle ha valt om de inte fick stödet, vilket innebär att det i vissa områden förekommer produktion som annars inte skulle ha existerat.

Djurskydd och djurhälsa – främjandet av djurhållningen

Europeiska unionen har under de senaste åren infört viktigt ny lagstiftning om minimistandarder för djurhållning, transport och slakt. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, fastställs nya grundregler för Europeiska unionens åtgärder på området för djurskydd och djurhälsa i ett särskilt protokoll: "Protokollet om djurskydd och djurens välbefinnande" ("Protocol on the Protection and Welfare of Animals"). "Protocol on the Protection and Welfare of Animals". Många medborgare är emellertid fortfarande med rätta angelägna om att mer skall göras för att värna om djurskyddet. Samtidigt uttrycker jordbrukarna sin oro över att de skärpta kraven vid djurhållning medför ökade kostnader. För att främja en god djurhållning är det därför nödvändigt att jordbrukarna får skälig ersättning för de tjänster som går utöver god jordbrukssed.

Landsbygdsutveckling

Jordbrukets framtid hänger nära samman med en balanserad utveckling av landsbygden, som utgör mer än 80 % av Europas territorium. Politiken för landsbygden och jordbruket spelar en viktig roll för att främja territoriell, ekonomisk och social sammanhållning i EU. I det avseendet har landsbygdsutvecklingen fått en allt viktigare roll att spela. Vid sidan av marknadsåtgärderna och de konkurrensfrämjande åtgärderna erbjuder politiken för landsbygdens utveckling en särskild, territoriell dimension för att beakta de olika landsbygdernas varierande behov liksom med samhällets förväntningar när det gäller livsmedelskvalitet, livsmedelssäkerhet och miljöfrågor.

Reformen genom Agenda 2000 innebar en omfattande översyn, anpassning och konsolidering av politiken för landsbygdsutveckling inom ramen för en enda lagstiftning. Denna är nu tillämplig i samtliga Europeiska unionens landsbygdsområden, och har blivit den gemensamma jordbrukspolitikens andra pelare i kombination med och som ett komplement till förändringar i marknads- och prispolitiken. Målen för den integrerade landsbygdsutvecklingen har stort stöd bland jordbrukare och i samhället i stort. Den har visat på nya sätt att angripa de problem som finns i landsbygdsområdena, genom sådana åtgärder som gemenskapsinitiativet Leader+. De nya ramarna har förbättrat omfattningen av riktade investeringar för att öka konkurrenskraften, stärka landsbygdens livskraft, livskvaliteten och ett hållbart jordbruk.

Ökade behov och nya möjligheter

Genomförandet kommer emellertid att vara begränsat så länge resurserna inte motsvarar behovet. För närvarande är det bara 16 % av de sammanlagda utgifterna från EUGFJ (utveckling) och bara 10 % av utgifterna från EUGFJ (garanti) på jordbruksområdet som används för landsbygdsutveckling. Inför framtiden är de viktigaste målen att förbättra landsbygdens konkurrenskraft och skapa nya inkomstkällor och sysselsättningsmöjligheter för jordbrukare och deras familjer, på företaget och utanför, eftersom sysselsättningsmöjligheterna inom jordbruken minskar. Landsbygden fyller flera funktioner och jordbrukarna bör uppmuntras att utforska alla möjligheter till företagsamhet. Större resurser till landsbygdsutvecklingen skulle göra att den typen av verksamheter uppmärksammades mer.

Dessutom har flera medlemsstater påpekat att de befintliga åtgärderna inte erbjuder tillräcklig flexibilitet för att man skall kunna inrikta sig på nya behov och nya möjligheter på landsbygden, exempelvis att främja livsmedelskvaliteten, stödja lokal och traditionell

produktion, uppfylla höga krav eller förbättra certifieringen samt de krav som uppstår i samband med strategin för en hållbar utveckling.

Ekonomisk och social sammanhållning – behovet av landsbygdsutveckling

I den andra rapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen (KOM(2001) 24 slutlig) drogs 2001 slutsatsen att även om den senaste tidens förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken tyder på att vissa sammanhållningsländer främjas mer än tidigare så är deras bidrag till territoriell sammanhållning mycket varierande och beroende av de regionala systemen för jordbruksproduktion. Den andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken, politiken för landsbygdsutveckling, bör utformas i en helt annan skala, i synnerhet i de delar av Europa som påverkas allra mest av de fortlöpande förändringarna i jordbrukspolitiken.

Förbättring av genomförandet

Förenkling och decentralisering – effektiv inriktning på behoven

I Agenda 2000 och efterföljande beslut tog kommissionen en rad steg för att främja en ytterligare *förenkling* av jordbrukslagstiftningen och dess genomförande. Systemet för småbrukare är en viktig förebild för att minska den administrativa bördan. Det stora antalet mekanismer inom den gemensamma organisationen av marknaden skapar emellertid många komplicerade förpliktelser för jordbrukarna, och medlemsstaterna och kommissionen får ett tungt ansvar för kontroller och övervakning. Den här tungroddheten hämmar initiativen och kan fungera avskräckande för personer som överväger att satsa på jordbruk. Inom en del sektorer, exempelvis nötkött, kan jordbrukarna ha rätt till flera olika djurbidrag med olika villkor fransett lagstiftningen om miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd. Det skulle gå att förenkla systemen avsevärt om kontrollerna på företagsnivå sammanfördes inom mer heltäckande ramar.

Enklare villkor för betalningar och färre marknadsrelaterade förfaranden skulle ge jordbrukarna möjlighet att ägna mer tid åt företaget och uppfylla villkoren. De skulle också göra det möjligt för medlemsstaterna att koncentrera sig på att kontrollera efterlevnaden när det gäller miljön, livsmedelssäkerheten, djurhälsan och djurskyddet. *En ökad decentralisering*, i synnerhet genom en förstärkning av den andra pelaren, skulle ge medlemsstaterna möjlighet att koncentrera sig mer på lokala behov och låta jordbrukspolitiken komma närmare konsumenterna.

En konsoliderad budget för en sund förvaltning

Utgifterna inom ramen för jordbrukspolitiken måste motiveras av de produkter och tjänster som samhället i stort förväntar sig att jordbruk och landsbygd skall tillhandahålla. En gemensam jordbrukspolitik som uppmuntrar till att man producerar överskott som man sedan måste göra sig av med – även det till ett högt pris – är inte längre vare sig godtagbar eller hållbar. De offentliga satsningarna måste ge något i utbyte, antingen det blir livsmedel av hög kvalitet, skydd för miljön och djurskydd, landskapsvård, kulturarvet eller en stärkt social jämvikt.

Genom Agenda 2000 fördes en ny aspekt av *budgetkonsolideringen* in bland målen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Genom förvaltningen av budgeten och jordbruksmarknaderna har kommissionen tagit de steg som krävs för att se till att utgifterna håller sig en bra bit under de tak som fastställdes i Berlin, trots särskilda svårigheter till följd av krisen på marknaden för nötkött. Budgetkonsolideringen kommer att förbli ett viktigt mål under kommande år.

2. EN MER HÅLLBAR GEMENSAM JORDBRUKSPOLITIK

2.1. Syftet med halvtidsöversynen

Syftet med halvtidsöversynen är först och främst att på Europeiska rådets uppmaning se över och förbättra den reformprocess som inleddes med Agenda 2000. Kommissionen uppmanades att

- granska utvecklingen på marknaderna för spannmål och oljeväxter och rapportera om situationen där,
- övervaka situationen på marknaden för nötkött,
- lägga fram en rapport om framtiden för systemet med mjölkkvoter i syfte att avveckla de nuvarande kvotbestämmelserna efter 2006, och
- lägga fram en redogörelse för jordbrukskostnadernas utveckling.

Europeiska rådet uppmanade kommissionen att vid behov lägga fram förslag till justeringar av den gemensamma organisationen av marknaden så att målen med Agenda 2000 kunde förverkligas fullt ut. Rådet (jordbruk) begärde vidare vid rådets möte i Göteborg att kommissionen i översynerna för 2002-2003 också skall behandla effekterna på miljön och hållbar utveckling.

Frånsett den uppgiften ger halvtidsöversynen också ett unikt tillfälle att uppnå de mål som fastställdes i Berlin och Göteborg och att leva upp till de europeiska medborgarnas höga förväntningar på jordbruket och jordbrukspolitiken. För att verkligen förverkliga ett *hållbart jordbruk och landsbygdsutveckling* är det nödvändigt att genomföra ett antal ändringar av de politiska instrumenten i enlighet med målen för Agenda 2000.

- Den gemensamma organisationen av marknaden bör justeras så att interventionernas roll som säkerhetsåtgärder förstärks utan att för den skull försvaga det europeiska jordbrukets möjligheter att skörda vinsterna av en positiv utveckling på världsmarknaderna.
- Jordbruksproduktionen måste inriktas på produkter och tjänster som allmänheten vill ha och inte anpassas efter konstgjord prisstimulans eller produktspecifikt stöd. Direkt inkomststöd skall inte styra jordbrukarnas produktionsbeslut.
- Livsmedelssäkerheten måste integreras fullt ut i jordbrukspolitiken med hjälp av principen om ömsesidig överensstämmelse.
- Stödet och stabiliseringen av jordbruksinkomsterna är fortfarande ett viktigt mål. Direktstöd måste därför även fortsättningsvis ha betydelse för att främja en skälig levnadsstandard bland jordbrukarna.
- Traditionella jordbruk och jordbruk med högt naturvärde bör få mer riktat stöd för att underlätta anpassningen till marknaden och konsumenternas krav på kvalitetsprodukter.
- På miljöområdet krävs ytterligare åtgärder för att möta samhällets förväntningar på att se till att de regler som finns verkligen följs, minska det negativa trycket från stödmekanismerna och stärka tillhandahållandet av tjänster. Frågorna om djurhälsa och djurskydd måste integreras fullt ut med den gemensamma jordbrukspolitiken.

- Stödet inom ramen för jordbrukspolitikens två pelare måste bli bättre balanserat för att leva upp till samhällets förväntningar på en politik som främjar livsmedelskvalitet, hållbarhet och principen om valuta för pengarna genom förstärkta program för landsbygdsutveckling. Denna förbättrade jämvikt måste främja en mer socialt godtagbar fördelning av stöden och bidra till sammanhållningen. Politiken för landsbygdsutveckling måste få större bredd för att uppfylla nya behov och tillvarata nya möjligheter, särskilt när det gäller sysselsättningen och en hållbar utveckling.
- Budgetkonsolideringen måste vara en ledande princip vid genomförandet.
- Slutligen bör ytterligare reformåtgärder bidra till att förenkla jordbrukslagstiftningen och genomförandemekanismerna. Det är nödvändigt att klart och tydligt bestämma vad som skall beslutas gemensamt på europeisk nivå och vad som skall förbli medlemsstaternas ansvarsområden.

2.2. Utsikterna på marknaden

Detta avsnitt grundar sig på de utsikter för marknaderna på medellång sikt som offentliggjordes i juni 2002 av Generaldirektoratet för jordbruk. En sådan prognos innehåller alltid ett moment av osäkerhet, i synnerhet när det gäller världsmarknadspriser och tendenserna på valutamarknaden. För närvarande förstärks osäkerheten av det nya programmet för jordbruket i Förenta staterna, som genom högre låneräntor och målpriser för USA:s spannmål tyder på att världsmarknadspriserna kommer att pressas ner.

Spannmål

På det hela taget tycks marknadsutsikterna för spannmål vara positiva. Den förväntade, måttliga återhämtningen för världsmarknadspriserna, en gynnsam valutakurs och genomförandet av Agenda 2000-reformen bör bidra till den övergripande jämvikten på EU:s marknader för spannmål, med undantag för råg. Detta innebär att spannmålsexporten kommer att återhämta sig, även på längre sikt. 2009/10 kommer interventionslagren att vara begränsade till råg (ungefär den dubbla årsproduktionen).

Oljeväxter

Enligt de allra senaste prognoserna från de ledande institutionerna ser prisutvecklingen positiv ut även när det gäller raps och solrosfrö. Denna utveckling beror på en ökad efterfrågan på vegetabiliska oljor. EU:s oljeväxtsektor för livsmedel förväntas öka jämfört med den nuvarande nivån och uppgå till ungefär 4,7 miljoner hektar 2009/10, och produktionen förväntas öka till 13,5 miljoner ton. Marknaden drivs på av efterfrågan på olja, men oljekraftfoder kommer att fortsätta att säljas till relativt låga priser på grund av prispressen från sojaböner.

Ris

Inom sektorn för ris präglas situationen av avsevärda offentliga interventionslager på omkring en fjärdedel av årsproduktionen. En ytterligare försämring av marknadsbalansen kan förväntas då initiativet "Allt utom vapen" genomförs. 2009/10 förväntas de offentliga rislagren i EU ha nått en ohållbar nivå.

Nötkött

Sedan början av BSE-krisen i oktober 2000 har det inom sektorn för nötkött genomförts nya åtgärder för att minska det växande överskottet och för att lugna konsumenterna när det gäller

de skärpta säkerhetsreglerna för EU:s nötkött. Även om interventionslagren snabbt växte och steg till omkring 0,26 miljoner ton i mitten av december 2001 har dessa insatser gjort att marknaden visar tecken på att återhämta sig sedan i mars 2001, och nötköttspriserna har fortsatt att stiga. Nettoproduktionen förväntas öka under 2002 och 2003 när nötköttsproduktionen normaliseras. Produktionen av nöt- och kalvkött förväntas därför öka till 7,7 miljoner ton 2004, och sedan ligga kvar på ungefär den nivån under de följande åren. De offentliga interventionslagren förväntas minska till noll 2005 när exporten återhämtar sig och stiger till omkring 600 000 ton.

Mjölk och mjölkprodukter

Flera faktorer har bidragit till en kortsiktig försämring av marknaden för mjölk och mjölkprodukter. Till dem hör ökade mjölkleveranser till följd av höga priser förra året, gynnsamma förhållanden under våren och ökande internationell konkurrens, i synnerhet på grund av försäljningen efter interventionen för skummjölkspulver i USA. På medellång sikt ser emellertid den övergripande utvecklingen gynnsam ut på marknaderna för mjölk och mjölkprodukter. Efterfrågan på ost förväntas öka på den inre marknaden, men i lägre takt än den nuvarande långsiktiga tendensen. Detsamma gäller färska mjölkprodukter, där den förväntade ökningstakten är ännu större. Produktionsökningar i båda sektorerna kommer att leda till ökad efterfrågan på obehandlad mjölk, som på grund av kvotsystemet då inte längre kommer att vara tillgänglig för produktion av bulkprodukter, särskilt skummjölkspulver och smör. På den inre marknaden förväntas efterfrågan på skummjölkspulver minska på grund av minskad användning i foder, och då sjunker också produktionen. Även när det gäller smör, skulle den inhemska konsumtionen och produktionen minska, även om konsumtionsminskningen blir liten.

Den ökade användningen av obehandlad mjölk för produktion av ost och färska mjölkprodukter skulle förbättra den sammanlagda jämvikten på marknaden, även när det gäller skummjölkspulver och smör. Följaktligen förväntas utgifterna för exportstöd minska, liksom behovet av exportbidrag och konsumtionsstöd. Trots den emotsedda produktionsökningen av obehandlad mjölk, som på det hela taget stämmer överens med kvothöjningarna, förväntas priserna fritt gård på obehandlad mjölk vara stabilare än den motsvarande sänkningen med 15 % av interventionspriserna på smör och skummjölkspulver.

2.3. Stabilare marknader och bättre gemensam organisation av marknaden

Spannmål

Slutförandet av reformen

Kommissionen anser att de åtgärder som föreslås i detta meddelande utgör ett nödvändigt sista steg i den reform av den här sektorn som inleddes 1992. Därigenom kommer de positiva effekterna i form av konkurrenskraft på de yttre och inre marknaderna att garanteras under kommande år.

Marknadsmekanismerna inom spannmålssektorn

I Agenda 2000 enades man om att ett beslut om en slutlig minskning av interventionspriset som skall tillämpas från 2002/03 och framåt skulle fattas med hänsyn till utvecklingen på marknaden. Eftersom EU är en av världens största spannmålsexportörer är det viktigt att priserna på den inre marknaden i största möjliga grad ligger i linje med världsmarknadspriserna, samtidigt som EU:s export bibehålls utan att vara beroende av exportstöd.

Även om prognosen för vete, majs och korn i allmänhet är god på världsmarknaden visar tidigare erfarenhet tydligt att det kan förekomma kraftiga variationer från det ena året till det andra och till och med under loppet av samma budgetår, vilket begränsar utrymmet för export. Kommissionen anser därför fortfarande att det är nödvändigt att fastställa interventioner som ett riktigt skyddsnät, som bara skall utlösas i sällsynta fall, genom den slutgiltiga sänkningen på 5 % (av de 20 % som föreslogs i Agenda 2000) av interventionspriset, från 101,31 euro till 95,35 euro från och med 2004/05. Detta kommer att kompenseras enligt planerna i Agenda 2000.

Förutom de slutliga stegen när det gäller sänkning av stödpriserna föreslår kommissionen att man skall överväga att avskaffa den månatliga höjningen. Detta skulle leda till en avsevärd förenkling av marknadsförvaltningen och skulle bidra till att förbättra marknadens funktion under året.

Den senaste tidens utveckling på marknaden har gett upphov till problem med det praktiska genomförandet av systemet för gränskontroll när det gäller spannmål och ris. Kommissionen har därför för avsikt att anstränga sig för att genomföra en förändring och förenkling av EU:s gränsskydd för spannmål och ris som för närvarande inte fungerar tillfredsställande och inte uppnår sina mål.

Råg

Om inte drastiska åtgärder vidtas kommer den bristande balansen på marknaden för råg att leda till en kraftig ökning av lagren med mycket begränsade avsättningsmöjligheter på världsmarknaden. Med tanke på de begränsade exportmöjligheterna föreslår kommissionen därför att interventionerna för råg avskaffas, vilket i kombination med den 5-procentiga sänkningen av interventionspriset på spannmål skulle göra det möjligt att bibehålla balansen på marknaderna för foderspannmål. På kort sikt förväntas en sänkning av rågpriset, men utsikterna på medellång sikt för spannmål, på både den inre och den yttre marknaden, innebär att en förbättring kan väntas även på rågmarknaden.

Durumvete

När det gäller durumvete har revisionsrätten hävdat att nivån på de särskilda tilläggsbidragen inte kunde motiveras ekonomiskt och utgjorde en överkompensation till producenterna. Denna analys bekräftades av en utvärdering av sektorn som gjordes av oberoende experter, då man också belyste en rad kvalitetsproblem. Kommissionen föreslår därför att det nuvarande särskilda tillägget för durumvete sänks till 250 euro per hektar i traditionella områden och att det särskilda stödet avskaffas i fastställda områden. Dessa förändringar kommer att införas gradvis under tre år.

För att främja kvaliteten föreslås vidare att det införs ett särskilt bidrag som betalas per ton durumvete som säljs till bearbetningsindustrin inom ramen för ett kontrakt där det fastställs vissa kvalitetskriterier. Minimikraven skall fastställas på EU-nivå. Denna extra ersättning för kvalitet föreslås uppgå till 15 euro per ton och skulle beviljas till producenter runt om i EU vars produkt uppfyller dessa kriterier under det första året som den tillämpas. Sammanlagt bidrar dessa åtgärder till att bibehålla en stödbalans mellan producenterna av durumvete i traditionella och andra områden.

Oljeväxter

När det gäller oljeväxter beslutades det inom ramen för Agenda 2000-reformen att den särskilda stödordningen skulle avskaffas och att direktstödet för oljeväxter skulle sänkas till den nivå som gäller för spannmål. Europeiska rådet i Berlin uppmanade kommissionen att

följa marknaden noggrant och att lämna en rapport inom två år efter genomförandet av den nya ordningen, och att till rapporten föga lämpliga förslag om produktionspotentialen sjönk på ett oroväckande sätt. I enlighet med rådets mandat har kommissionen grundat sin bedömning på prognosen på medellång sikt och utvärderingen av stödordningen för oljeväxter.

Kommissionen medger att det inträffat en kortsiktig nedgång på oljeväxtmarknaden, men ingen avsevärd minskning av EU:s produktionspotential är att vänta inom överskådlig framtid. Den föreslagna sänkningen av interventionsprisgarantier för spannmål skulle vara en gynnsam faktor i det här sammanhanget. Därför planeras inga särskilda åtgärder, och kommissionen kan på det här stadiet inte se något behov av någon ytterligare rapport. Kommissionen kommer emellertid att fortsätta följa marknadsutvecklingen noggrant.

Förbudet mot kött- och benmjöl och riklig tillgång på relativt billigt oljeväxtmjöl på världsmarknaden har inneburit att EU:s nettoimport av oljeväxtmjöl och oljeväxter ökade från 32 miljoner ton 1999 till ungefär 36 miljoner ton 2001 (uttryckt i mjölekvivalenter). Denna ökning gäller nästan uteslutande importen av sojabönor och sojamjöl, som är särskilt lämpliga som ersättning för kött- och benmjöl. Samtidigt kommer dessa förslag att ge producenterna möjlighet att utnyttja de förmånligare förhållandena för produktion av andra oljegrödor och EU förväntas även i fortsättningen vara nettoexportör av vegetabilisk olja.

Denna utveckling och dessa prognoser tycks tyda på att det i EU inte råder någon bristande tillgång på protein efter förbudet mot kött- och benmjöl och att den ökade efterfrågan inte har gett upphov till, och inte heller kommer att ge upphov till, någon bristande jämvikt på marknaden som skulle kunna leda till några betydande prisstegringar. I den mån det uppstår någon ytterligare efterfrågan kommer den att kunna täckas genom ytterligare import av sojamjöl, eftersom det är särskilt lämpligt. De kvantiteter som behövs är emellertid mycket begränsade och beroende på priserna kan en del av proteinbehovet fyllas med hjälp av spannmål.

Ris

För att stabilisera rismarknaden på lång sikt och inför genomförandet av initiativet "Allt utom vapen" föreslår kommissionen en minskning i ett steg av interventionspriset, med 50 %, så att grundpriset blir 150 euro per ton 2004/05, i linje med världsmarknadspriset. En ordning för privatlagring kommer att införas, som träder i kraft när marknadspriset sjunker under grundpriset. Skyddsnätsinterventionen fastställs till 120 euro per ton. Den sammanlagda prissänkningen kommer att ersättas upp till 88 %, motsvarande hela spannmålsersättningen genom 1992 års reform och Agenda 2000. Detta innebär en ersättning på 177 euro per ton, inklusive den befintliga ersättningen på 52 euro per ton. Av detta belopp kommer 102 euro per ton multiplicerat med ersättningen genom 1995 års reform att bli ett inkomstbidrag som betalas ut per jordbruksföretag. De återstående 75 euro per ton multiplicerat med ersättningen genom 1995 års reform utbetalas per gröda och återspeglar risproduktionens roll i traditionella produktionsområden. Garantiarealerna skall minskas till genomsnittet under 1999-2001 eller de nuvarande garantiarealerna om dessa är mindre.

Torkat foder

Ordningen för torkat foder har blivit föremål för avsevärd kritik, inklusive kommentarer från revisionsrätten i dess rapport om den gemensamma jordbrukspolitik och miljön, "Greening the CAP". I sitt svar till revisionsrätten förpliktigade sig kommissionen att undersöka om det vore lämpligt att föreslå ytterligare förändringar, och man uteslöt inte möjligheten att avskaffa ordningen. Även om slutprodukten är en naturprodukt med högt näringsvärde som innehåller

växtprotein väcker produktionsmetoderna oro och kritik, med användning av stora mängder fossila bränslen för torkningen och i en del medlemsstater konstbevattning.

Kommissionen föreslår därför att det nuvarande systemet ersätts med ett paket med inkomststöd till jordbrukarna på 160 miljoner euro. Stödpaketet skall fördelas mellan medlemsstaterna i proportion till de nationella garantikvantiteter för dehydratiserat och soltorkat foder. Producenternas bidrag skall grundas på de kvantiteter som levererats till industrin under en föregående referensperiod. För att underlätta industrins övergång till detta system skall det bevaras ett förenklat stödsystem med ett enda bidrag för dehydratiserat och soltorkat foder med ett minskat bidrag på 33 euro per ton och de respektive nationella garanterade kvantiteterna skall slås samman.

Nötter

Med tanke på den viktiga roll den traditionella nötproduktionen spelar för att skydda och bevara den miljömässiga och sociala balansen och jämvikten på landsbygden i flera olika regioner föreslår kommissionen att stödsystemen inom denna sektor bevaras och förenklas. Därför föreslås det att de befintliga systemen ersätts med ett fast årligt bidrag på 100 euro per hektar. Detta belopp kan av medlemsstaterna utökas med upp till högst 109 euro per år och per hektar. Den största bidragsberättigande garantiarealen skall fastställas till 800 000 hektar.

Nötkött

I Berlin sänktes interventionspriset på nötkött med 20 % och ersattes med ett grundpris för privat lagring på 2 224 euro per ton. Enligt reformen fick producenterna också skyddsnätsintervention när det genomsnittliga marknadspriset på tjurar och stutar understiger 1 560 euro per ton. I mars 1999 uppmanades kommissionen av Europeiska rådet att noggrant följa utvecklingen på marknaden för nötkött och att vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

Efter de senaste årens kriser till följd av BSE och mul- och klövsjuka befinner sig marknaderna nu i en återhämtningsfas när det gäller konsumtion, produktion och export. De åtgärder som antogs av rådet och kommissionen under 2000 och 2001 bidrog till att återställa balansen mellan tillgång och efterfrågan på nötkött inom EU. De mekanismer för marknadsförvaltning som antogs genom Agenda 2000 tycks alltså ha varit tillräckligt kraftfulla och flexibla för att underlätta återhämtningen på marknaden för nötkött. De nuvarande systemen för direktstöd väcker emellertid fortfarande farhågor därför att de är komplicerade och stimulerar till en intensifiering av produktionen, vilket oroar konsumenterna och eventuellt gör återhämtningen bräckligare.

Även om mycket redan har gjorts för att utveckla extensiv nötköttsproduktion, i synnerhet omarbetningen av extensifieringsbidraget enligt Agenda 2000, präglas den gemensamma organisationen av marknaden fortfarande i hög grad av politiska instrument som inte motverkar intensiva produktionssystem så mycket som det var tänkt. Bland dessa finns betalning per djur, djurtäthet på grundval av sökta bidrag och inte nödvändigtvis på det verkliga antalet djur, undantag från den högsta djurtätheten på 15 djur (små producenter) och undantaget från den övre gränsen på 90 djur per anläggning. Även om am- och dikobidraget är högre än bidraget för stutar och ungtjurar visar en analys att räknat per hektar får intensiva produktionssystem (exempelvis ungtjurar) ett högre direktstöd.

Därför föreslår kommissionen att betalningen per djur avskaffas och ersätts med ett inkomstbidrag per jordbruksföretag som grundar sig på historiska rättigheter. I kombination med skärpta villkor för ömsesidig överensstämmelse, inbegripet skyldigheter när det gäller markanvändning, bör detta minska påverkan i riktning mot intensiv produktion och bidra till

en mer balanserad situation på marknaden. Ingen annan särskilt åtgärd när det gäller nötkött tycks på det här stadiet nödvändig av marknadsskäl eller miljömässiga hänsyn.

Emellertid är nötköttsmarknaden även efter reformen fortfarande i hög grad beroende av exportstöd, även om smärre kvantiteter exporteras utan bidrag. Omkring en sjättedel av dessa exportstöd gäller levande djur. Exporten av levande djur sker på ett sätt som har gett anledning till en växande oro över efterlevnaden av reglerna om djurhälsa och djurskydd. Därför har kommissionen för avsikt att skärpa villkoren för och kontrollerna av när exportbidrag för export av levande djur kan beviljas.

När det gäller EU i stort kommer ungefär två tredjedelar av nötköttet direkt eller indirekt från mjölkbesättningar. Den starka kopplingen till nötköttssektorn innebär att kött från mjölkbesättningar utgör ytterligare 10 % av jordbrukets sammanlagda produktion. I det sammanhanget har utvecklingen på den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter särskilt stor betydelse för sektorn för nötkött.

Mjölk och mjölkprodukter

Kommissionen utarbetade förslagen i Agenda 2000 med utgångspunkt från ett övergripande mål, nämligen att ta itu med de osäkra framtidsutsikterna i sektorn och samtidigt lämna fältet öppet för en framtida utveckling. Marknadspriserna skulle sänkas med hjälp av en 15 % minskning av interventionspriserna, i fyra steg från och med 2000 med ersättning till jordbrukarna, och kvoterna skulle höjas med 2 %. Europeiska rådet i Berlin i mars 1999 sköt emellertid upp ikraftträdandet av reformens viktigaste delar till regleringsåret 2005/06 och införde reformen under tre år. Kvoterna skulle ökas med ungefär 2,4 %, med 1999/2000 som referensår. Rådet genomförde en halvtidsöversyn på grundval av en rapport från kommissionen, i syfte att de befintliga kvotbestämmelserna skulle löpa ut efter 2006.

Rapporten är huvudsakligen teknisk till sin natur och åtföljer detta meddelande som ett arbetsdokument åt kommissionen. Bara några huvudpunkter skall belysas här. I arbetet med att förbereda denna rapport beställde kommissionen en undersökning med stöd av en ekonometrisk modell som genomfördes av experter från "Institut National de la Recherche Agricole" (INRA, Frankrike) och Wageningens universitet i Nederländerna.

På det hela taget tyder experternas analyser och beräkningar på att sänkningen av stödpriserna och den begränsade kvotökningen som beslutades i reformen Agenda 2000 kommer att ha gynnsamma effekter i slutet av perioden. Marknadsbalansen bör förbättras och interventionslagren förväntas variera på låga nivåer. Beroendet av exportstöd och konsumtionsstöd på den inre marknaden kommer att minska avsevärt. Direktstödet förväntas utgöra en skälig inkomstkompensation till producenterna för prissänkningarna. I det avseendet kan Agenda 2000 sägas ha föregripit revisionsrättens krav på "genomgripande reform av mjölksektorn som syftar till att åstadkomma jämvikt mellan den totala mjölkproduktionen och den osubventionerade konsumtionen inom EU och den potentiella osubventionerade exporten samtidigt som man tillförsäkrar mjölkproducenterna en rimlig levnadsstandard och avskaffar kvotsystemet".

Beslutet i Berlin att skjuta upp genomförandet av reformen kommer att innebära att de fulla fördelarna med reformen inte kommer att ge sig tillkänna förrän 2008 och åren därefter. Frågan har uppstått om det inte vore mödan värt att överväga ett tidigare genomförande. En andra fråga är om sänkningen av interventionspriset på smör (när priserna på den inre marknaden är mer än dubbelt så höga som världsmarknadspriset) inte borde vara proportionellt större än den för skummjölkpulver (som ligger närmare

världsmarknadspriserna). Kommissionen har undersökt en rad olika alternativ för hur sektorn för mjölk och mjölkprodukter kan komma att utvecklas. Dessa sammanfattas nedan:

ALTERNATIV 2008-2015	FÖRDELAR	NACKDELAR
1. AGENDA 2000 FORTSÄTTER Agenda 2000-åtgärderna fortsätter till 2015 (status quo).	• Den långsiktiga marknadsbalansen tryggas • Interventionslagren återuppstår inte • Utgifterna för export- och konsumtionsstöd sjunker avsevärt • Balansen på marknaden för nötkött förbättras.	• Exporten av smör försvinner nästan, och exporten av ost minskar avsevärt • Den ekonomiska lättnad som Agenda 2000 skapar uttöms och sektorn förblir låst av kvoterna.
2. AGENDA 2000- METODEN UPPREPAS Ytterligare ökning av kvoterna (+3%) och sänkning av interventionspriserna (-15 % smör och -5 % skummjölkspulver).	• Den långsiktiga marknadsbalansen tryggas • Interventionslagren återuppstår inte • Export- och konsumtionsstöden blir mindre nödvändiga • Märkbar ökning av osubventionerad export, särskilt av produkter med högre värde, t. ex. ost • Ökad hänsyn till marknadens signaler snarare än till stödordningarna	• Avsevärd ökning av EU:s utgifter genom ökat direktstöd • Fortsatta kvoter med åtföljande ekonomisk ineffektivitet, men i lägre grad än enligt alt. 1. • Kvothandel mellan medlemsstaterna ger bara begränsade, kortsiktiga ekonomiska fördelar.
3. INFÖRANDE AV ETT TVÅ-TREDJEDELS KVOTSYSTEM Minskning av EU-kvoterna med 5 % för att införa en inre "A"-kvot. Exportkvot "C" är obegränsad. Exportstöd och avsättningsstöd avskaffas.	• Balansen på den inre marknaden tryggas genom en restriktiv kvotpolitik • EU:s exportkapacitet återställs • Exportstöd och konsumtionsstöd avskaffas • Interventions- och lagringskostnaderna sänks avsevärt.	• Ett allvarligt frågetecken om förenligheten med WTO:s regler • Utförligare administration och kontroll av kvoterna blir nödvändig • En större del av de utökade kontrollerna måste bäras av de ekonomiska aktörerna.
4. KVOTERNA AVSKAFFAS Kvotsystemet avskaffas från 2008. Interventions-stödet skärs ner med ytterligare 25 % för att bli skyddsnät.	• Den ekonomiska bördan på potentiellt effektiva jordbrukare försvinner • Konstgjorda åtgärder för marknadsstöd avskaffas • Konsumentpriserna återspeglar kostnaderna för effektivast möjliga mjölkproduktion i EU • En självförsörjande, icke subventionerad exportkapacitet uppnås • Ökad öppenhet och förenkling av mjölksektorn inom EU.	• Priserna sjunker avsevärt och kompenseras inte fullt ut som inkomst för sektorn genom de ökade avsättningsmöjligheterna för den billiga mjölken • De tänkbara strukturella effekterna på enskilda producenter och den regionala fördelningen av mjölkproduktionen är svåra att bedöma och kan bli kännbara.

En viktig slutsats som kan dras av analysen av dessa alternativ är att utsikterna för mjölksektorn inom EU på det hela taget är positiva när det gäller marknadsbalansen och prisnivåerna för producenterna. Fastställda kvoter leder emellertid till en minskad tillgång på mjölk på de inre marknaderna. Därigenom drabbas EU:s export av produkter med högt värde till den växande världsmarknaden. Med en mer konkurrensstyrd mjölkmarknad skulle man däremot kunna undvika att EU:s exportkapacitet minskar.

2.4. Enklare och mer hållbart direktstöd

Ett av målen med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken sedan 1992 har varit att flytta stödet till jordbruket från produkten till producenten. Under reformerna 1992 och 1999 uppnåddes denna överflyttning genom en sänkning av stödpriserna och införandet av delvis fristående direktstöd inom sektorerna för spannmål, oljeväxter, proteingrödor och nötkött.

Trots en inledande oro är de positiva effekterna av denna process uppenbara när det gäller att främja marknadsorientering och konkurrenskraft, stabilisera jordbruksinkomsterna och minska negativ miljöstimulans. Många inom EU förordar att denna frikoppling genomförs fullt ut, andra frågar sig om ett sådant steg verkligen är nödvändigt.

Frikopplandet innebär fördelar och risker som noga måste vägas mot varandra. Det är den naturliga följden av att stödet flyttas från produkten till producenten, och fördelarna med detta kan endast utnyttjas (och riskerna åtgärdas på ett bättre sätt) om systemet får nå sin fulla potential.

För att uppnå detta är det av yttersta vikt att frikopplandet inte används för att sträva mot andra mål som borde åtgärdas med andra politiska instrument. Detta skulle till exempel kunna inträffa när det gäller de allmänna arealbidrag som ibland har föreslagits i de nuvarande medlemsstaterna. I dessa fall skulle målen för frikopplandet kunna blandas ihop med målen för omfördelning av inkomster.

För att man skall kunna nå en god balans och maximera vinsten med frikopplandet föreslår kommissionen att det sista steget för att flytta stödet från produkt till producent skall tas genom införandet av ett system med ett enda inkomststöd per jordbruksföretag. Ett sådant system skulle samla alla befintliga direktstöd som en producent får genom olika system till ett enda stöd som fastställs på grundval av historiska referenser.

När denna åtgärd är helt genomförd kommer den att innebära en kraftig förenkling av stödet till EU:s producenter på ett sätt som inte påverkar producenternas ersättning. Detta kommer att förbättra den övergripande marknadsorienteringen för jordbruket, och ge jordbrukarna möjlighet att till fullo dra fördel av möjligheterna på marknaden genom att tillhandahålla de produkter som konsumenterna efterfrågar. Dessutom kommer överföringen av den direkta betalningen som inkomststöd att ske mycket mer effektivt, vilket bör medföra en förbättring av jordbrukarnas inkomstsituation. Slutligen kommer frikopplandet att bidra till att miljöskyddsfrågorna integreras genom att produktspecifika stimulansåtgärder avskaffas, och därmed minskar potentiella miljöhot.

Förutom att viktiga interna mål uppnås innebär tillvägagångssättet även fördelar när det gäller externa utmaningar. Det kommer för det första att underlätta de nya medlemsstaternas integration i den gemensamma jordbrukspolitiken. För det andra kommer det att vara en stor fördel inom Världshandelsorganisationen, eftersom det är förenligt med systemet med Grön box, vilket kommer att säkra dessa betalningar i ett internationellt sammanhang.

Tillvägagångssättet medför också vissa risker, eftersom det i en del områden kan leda till förändringar i produktionen som påverkar bearbetningsindustrin, samt i vissa fall till att mark överges. De målinriktade politiska instrument som föreslås här ger emellertid medlemsstaterna den flexibilitet som behövs för att minska riskerna. Kommissionen är övertygad om att fördelarna med tillvägagångssättet på det hela taget uppväger riskerna.

Frikopplande av direktstöd – fastställande av inkomststöd för jordbruksföretag

Kommissionen föreslår därför införandet av ett enda frikopplat inkomststöd per jordbruksföretag. Stödet, som grundar sig på historiska betalningar som justerats med hänsyn till det fullständiga genomförandet av Agenda 2000, kommer att omfatta så många sektorer som möjligt. Jordbruksföretag inom ramen för detta system kommer att ha fullständig flexibilitet för att öka marknadsorienteringen, men villkoret för stödet är att bestämmelserna om miljö, livsmedelssäkerhet samt djurhälsa och djurskydd följs (principen om ömsesidig överensstämmelse).

Systemets räckvidd

I ett första skede kommer systemet att omfatta alla produkter som ingår i de gemensamma organisationerna av marknaderna samt trindsäd, stärkelsepotatis, nötkött och får. De ändrade betalningarna för ris, durumvete och torkat foder kommer också att ingå i systemet.

Mjölkssektorn kommer att integreras vid genomförandet av besluten inom ramen för Agenda 2000. Andra sektorer som planeras ingå i reformen (socker, olivolja och vissa frukter och grönsaker etc.) kan komma att följa senare. Ju fler sektorer som ingår desto större blir de administrativa vinsterna i form av förenkling.

Det nya systemet kommer för produkterna i fråga att ersätta alla befintliga (eller nyligen införda) direktstöd till producenterna med ett antal undantag. Till dem hör det särskilda kvalitetsbidraget för durumvete, ett nytt tillägg för proteingrödor på 55,57 euro/ha (9,5 euro/ton multiplicerat med den genomsnittliga referensavkastningen i EU på 5,85 ton/ha för de regioner där proteingrödor odlas) som ersätter de befintliga bestämmelserna, det särskilda stödet för ris och arealstödet för nötter. Dessa begränsade och särskilda stöd för vissa grödor har bibehållits för att undvika förlust av fördelen av en viss försörjningsnivå, särskilt i traditionella produktionsområden. De grödspecifika stöden i de sektorer som omfattas av översynen efter halva tiden har i samtliga fall förenklats som en del av översynsprocessen.

Även om det nya systemet inte kommer att omfatta alla sektorer på detta stadium kommer de jordbrukare som får det nya frikopplade stödet att vara fria att producera valfria produkter på sin mark, även de som fortfarande omfattas av det gamla stödsystemet, utom om deras produktion som en undantagsåtgärd uttryckligen har undantagits. Självklart kommer då de tidigare bestämmelserna för ordningarna med marknadsstöd att gälla (t.ex. produktionskvoter, odlingsrättigheter m.m.). För närvarande finns det inga planer på att låta odling av frukt och grönsaker vara stödberättigande enligt det nya systemet.

Fastställande och överföring av stödrättigheter

Det frikopplade inkomststödet för jordbruket kommer att fastställas från jordbruk till jordbruk. Det totala belopp som ett jordbruksföretag har rätt till kommer att delas upp (stödrättigheter) för att underlätta en delöverföring av stödet när endast en del av ett jordbruksföretag säljs eller arrenderas ut. Sådana överföringar kommer att kräva att ett antal krav har uppfyllts:

- Jordbruksmark i hela EU måste hållas i gott skick för jordbruksverksamhet och även i fortsättningen skötas enligt gällande miljökrav.
- Spekulative överföringar av stödrättigheter skall undvikas, eftersom det kan leda till att stödrättigheter ackumuleras utan att de motsvaras av jordbrukets omfattning.
- Totala stöd och rättigheter skall inte överstiga nuvarande nivåer på EU-nivå, nationell nivå eller eventuell regional nivå.
- Stödet skall även i fortsättningen vara förenligt med Världshandelsorganisationens bestämmelser om den gröna boxen.

Därför föreslås det att det totala stödbeloppet skall delas med antalet stödberättigande hektar på jordbruket i fråga. Detta skulle ge ett antal stödrättigheter till en summa som sedan kunde överföras mellan jordbruk samtidigt med överlåtelse av mark. Kommissionen kommer att beskriva systemet närmare i lagförslagen.

För att flexibilitet skall vara möjlig i specifika situationer bör medlemsstaterna ha möjlighet att anta olika förhållningssätt, till exempel att fastställa en viss balans mellan individuella stödrättigheter (t.ex. individuella belopp per hektar) och regionala eller nationella genomsnittsvärden. De regler och kriterier som ställs upp av medlemsstaterna måste i vilket fall som helst uppfylla de allmänna villkoren ovan. Medlemsstaterna skall underrätta Europeiska kommissionen om vilka lösningar de väljer.

Förbättrade normer för miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt arbetarskyddsfrågor

Ett fullständigt beviljande av frikopplat inkomststöd för jordbruket och andra direktstöd kommer att vara avhängigt av att ett visst antal bestämmelser följs avseende miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt arbetarskyddsfrågor för jordbrukare. Syftet med den ömsesidiga överensstämmelsen för alla stöd till jordbrukare, både frikopplade och de tidigare, är att stödja genomdrivandet av god jordbrukssed genom att obligatoriska normer följs. Även om den ömsesidiga överensstämmelsen måste återspegla regionala skillnader krävs grundläggande kriterier för genomförandet, så att konkurrensen inte snedvrids. Medlemsstaterna skall fastställa och införa normer enligt gemensamma ramar som ger grundläggande kriterier för genomförandet. Kommission kommer under de kommande månaderna att inleda arbetet med att upprätta dessa ramar.

Principen om ömsesidig överensstämmelse kommer att gälla för hela jordbruksföretaget med villkor för både den jordbruksmark som används och den som inte används, även möjlighet i de fall medlemsstaten bedömer det som nödvändigt, att tillämpa villkoren för att förhindra en omställning från betesmark till åkermark. Den ömsesidiga överensstämmelsen för jordbruksmark som används eller inte används omfattar förvaltningsbestämmelser och kravet att hålla marken i gott jordbruksskick. Att hela jordbruksföretaget omfattas är en direkt följd av frikopplandet och framhäver ytterligare huvudsyftet med den ömsesidiga överensstämmelsen - att stödja genomförandet av lagstiftningen om miljöskydd, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd. Om kraven för den ömsesidiga överensstämmelsen inte följs skall direktstödet sänkas i proportion till förekommande risker eller skador.

Jordbruksrevision

För att samhällets krav skall bli uppfyllda och för att jordbrukarna skall få hjälp att följa normerna för ett modernt, högkvalitativt jordbruk anser kommissionen det nödvändigt att upprätta och stödja ett system för jordbruksrevision som omfattar hela gemenskapen, som gäller för jordbruksföretag som drivs i vinstsyfte och som skall fastställas av medlemsstaterna på grundval av jordbrukets omsättning. Jordbruksrevisionerna hjälper jordbrukarna att bli medvetna om materialflöde och livsmedelshantering och bearbetning på jordbruksföretaget för miljövard, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt arbetarskyddsfrågor. Vetskapen om att producenterna aktivt hanterar dessa processer är mycket viktig för att konsumenternas fulla förtroende skall kunna återvinnas. Många jordbrukare och jordbruksorganisationer accepterar behovet av att förbättra insynen och medvetenheten när det gäller jordbruksverksamheten. Stöd för jordbruksrevision kommer att kunna ges inom ramen för landsbygdsutvecklingen.

Det är viktigt att jordbruksrevision införs för alla jordbruksföretag som drivs i vinstsyfte. Kommissionen föreslår som ett första steg att systemet med jordbruksrevision skall vara obligatoriskt och utgöra en del av kraven inom den ömsesidiga överensstämmelsen för producenter som får mer än 5 000 euro per år i direktstöd. Detta kommer att medföra ökad insyn, höja jordbrukarnas medvetenhet och underlätta det gradvisa införandet av ömsesidig överensstämmelse. Andra jordbrukare kommer att få delta i systemet om de så vill.

Arealuttag av miljöskäl

För att bibehålla fördelarna med den kontroll av tillgången som arealuttaget ger, och samtidigt öka miljövinster inom det nya frikopplade stödsystemet föreslår kommissionen ett obligatoriskt långsiktigt arealuttag (10 år) för åkermark. Det faktum att det roterande systemet

för arealuttag ersätts med långsiktiga uttag av miljöskäl kommer att öka fördelarna med uttag i många regioner samtidigt som det förenklar administration och kontroll, särskilt när det gäller frikopplandet. Jordbrukarna kommer att åläggas att, som ett långsiktigt fast uttag av åkermark, ta så mycket åkermark ur produktion som motsvarar det gällande obligatoriska uttaget på deras jordbruksföretag, som en del av den ömsesidiga överensstämmelse som de måste uppfylla för att få direktstöd.

Stöd till energigrödor – kolkrediter

I kommissionens förslag ersätts de nuvarande uttagsreglerna av bestämmelser om långsiktiga uttag av miljöskäl. För närvarande ges stöd för energigrödor genom möjligheten att odla industrigrödor på uttagen mark. Energigrödor utgör den största produktionen av icke-livsmedelsprodukter på uttagen mark. De kommer att bli ännu viktigare om införlivande av biobränsle blir obligatoriskt i enlighet med kommissionens senaste meddelande. De nya bestämmelserna om uttag kommer inte att kunna utnyttjas för produktion av energigrödor.

Kommissionen föreslår därför att de nuvarande bestämmelserna för icke-livsmedelsgrödor ersätts med en kolkredit, ett icke-grödspecifikt stöd för energigrödor med syftet att främja alternativ till koldioxid. Ett sådant stöd skulle komplettera åtgärder för investeringar och etablering inom den andra pelaren. Stödnivån kommer att ligga på 45 euro/ha energigrödor med en högsta garanterad areal på 1,5 miljoner hektar och skulle betalas till producenter som sluter avtal med ett bearbetningsföretag. Arealfördelningen mellan medlemsstaterna kommer att göras med hänsyn till tidigare produktion av energigrödor på uttagen mark och bestämmelserna om fördelningen av koldioxidutsläpp. Bestämmelserna kommer att ses över fem år efter det att de har trätt i kraft med hänsyn till genomförandet av EU:s initiativ om biobränsle.

2.5. En bättre balans mellan stödet till det hållbara jordbruket och landsbygdsutvecklingen

En bättre stödbalans mellan marknadspolitiken och landsbygdsutvecklingen kommer att öka både den gemensamma jordbrukspolitikens sociala godtagbarhet och möjligheten att behandla konsument-, miljö- och djurskyddsfrågor inom ramen för den andra pelaren. Även om övergången till frikopplade direktstöd kommer att minska incitamenten inom ramen för de politiska instrumenten för miljöfarlig produktion, kan det också komma att öka benägenheten att överge jordbruket i vissa randområden. Därför är det ännu viktigare att införa instrument för att främja ett hållbart jordbruk inom hela EU, exempelvis miljöåtgärder inom jordbruket och stöd till mindre gynnade områden, liksom andra åtgärder inom den andra pelaren. Därför är det också nödvändigt att se till att medlemsstaterna kan utnyttja dessa instrument fullt ut i framtiden. Kommissionen kommer att övervaka situationen.

Dynamisk modulering

För att uppnå en bättre balans mellan politiska redskap och målet att ytterligare främja ett hållbart jordbruk och landsbygdsutvecklingen föreslår kommissionen ett system med dynamisk modulering som blir obligatoriskt för alla medlemsstater. Inom ramen för detta system, som innebär att det nuvarande frivilliga systemet blir obligatoriskt för alla medlemsstater, kommer alla direktstöd att sänkas gradvis med aritmetiska steg på 3 % per år upp till 20 %, som är den högsta sats som fastställs i Agenda 2000. Detta gäller både de tidigare stöden och de nya, frikopplade.

Det nya obligatoriska systemet kommer att ersätta det aktuella frivilliga systemet från 2004 och framåt. Lämpliga övergångsbestämmelser kommer att föreslås för de medlemsstater som för närvarande tillämpar ett frivilligt moduleringsystem.

Lämpliga övergångsbestämmelser kommer att föreslås för de medlemsstater som för närvarande tillämpar ett frivilligt moduleringsystem. Mindre jordbruksföretag kräver vanligen mer arbetskraft, är mindre lönsamma och får mindre stöd. Större jordbruksföretag är lättare att anpassa till ny teknik och har lättare att uppnå stordriftsfördelar. Samtidigt uppbärs kostnaderna för anpassningen ofta av de anställda på större jordbruksföretag med många anställda. Det föreslås därför att ett schablonbidrag införs som för varje jordbruksföretag är avhängigt av anställningssituationen. För upp till två årsarbetsenheter (på heltid) kommer schablonbeloppet att uppgå till 5 000 euro. Detta innebär att flertalet jordbruksföretag inte kommer att omfattas av modulering. För varje extra anställd årsarbetsenhet kan ytterligare 3 000 euro beviljas på frivillig grund av medlemsstaterna. Även om ett sådant schablonbelopp skulle innebära att ungefär tre fjärdedelar av EU:s jordbruksföretag undantas från modulering, skulle det utgöra mindre än en femtedel av det direktstöd som betalas ut till jordbrukarna.

Efter tillämpning av schablonbelopp och modulering skulle det högsta belopp som betalas till ett jordbruksföretag ligga på 300 000 euro. Direktstöd över detta belopp (och schablonbeloppet) kommer att begränsas och kunna överföras till den andra pelaren i medlemsstaten i fråga.

För närvarande sparar de medlemsstater som modulerar direktstöden på frivillig grund medlen i sina räkenskaper och måste använda dem för extra åtgärder för landsbygdsutveckling inom en viss tidsperiod (tre år). Detta tillvägagångssätt brukar inte användas i budgetsammanhang och kan inte utvidgas till att gälla på gemenskapsnivå eftersom det skulle omfatta överföringar av betydande belopp. Kommissionen föreslår därför att det gällande systemet ersätts med lämpligare bestämmelser. Man kommer att göra förhandsuppskattningar av de belopp som frigörs genom modulering och begränsning under budgetåren 2005 och 2006 och föreslå att taket under budgetpost 1b sänks. Motsvarande belopp föreslås överföras till budgetpost 1b. Budgetplanerna kommer att ändras enligt förfarandet i artikel 20 i det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin.

De belopp som sparas genom modulering varje år kommer att fördelas till medlemsstaterna på grundval av jordbruksareal, sysselsättning inom jordbruket och ett välståndskriterium, för att åtgärda särskilda behov på landsbygden. En sådan lösning speglar jordbrukets viktiga funktion för markanvändning och markförvaltning på landsbygden. Detta kommer att göra det möjligt att göra omfördelningar från länder med intensiv spannmåls- och boskapsproduktion till fattigare länder med mer extensivt jordbruk eller vidsträckta bergsområden, vilket får positiva effekter för miljön och sammanhållningen. Besparingarna genom begränsningarna kommer att fördelas enligt det belopp som sparats i varje medlemsstat.

Ytterligare anslag från garantisektionen vid EUGFJ för landsbygdsutveckling som frigjorts genom dynamisk modulering kommer att uppgå till ca 500–600 miljoner euro under 2005 enligt de första beräkningarna, och varje år kommer de att stiga med ett motsvarande belopp efter varje ökning på 3 % av den dynamiska moduleringen.

Medlemsstaterna får använda dessa extra anslag för att förstärka sina program för landsbygdsutveckling. De kan om de så önskar fördela de extra anslagen inom programmen om utvärderingen efter halva tiden av programmen för landsbygdsutveckling visar att det finns behov. Medlemsstaterna skall då ta hänsyn till de möjligheter som ges inom ramen för de nya åtgärder för landsbygdsutveckling som kommissionen föreslår. Medlemsstaterna kommer att ha möjlighet att fördela moduleringspengarna till vilken som helst av de åtgärder för

landsbygdsutveckling som får ingå deras programplanering för landsbygdsutveckling som finansieras av garantisektionen vid EUGFJ. De får använda de extra anslagen för att öka nivån på gemenskapens delfinansiering inom deras program upp till de fastställda taken, finansiera nya åtgärder samt öka räckvidden för och/eller finansiera ytterligare stödmottagare inom ramen för befintliga åtgärder.

I princip kommer de extra anslag som överförs från den första till den andra pelaren inte att innebära ytterligare budgetinsatser från medlemsstaternas sida om anslagen ingår i programplaneringen för landsbygdsutvecklingen för 2005-2006.

2.6. Konsolidering och förstärkning av landsbygdsutvecklingen

Kommissionen föreslår en konsolidering och förstärkning av den andra pelaren genom att räckvidden för de kompletterande åtgärderna utvidgas och genom att räckvidden och nivån för vissa åtgärder utvidgas och förtydligas.

Nya kompletterande åtgärder

De fyra kompletterande åtgärderna finansieras inom och utanför mål 1-områden av garantisektionen vid EUGFJ och omfattar för närvarande miljöåtgärder inom jordbruket, mindre gynnade områden, beskogning av jordbruksmark och förtidspension. Kommissionen föreslår att de åtföljande åtgärdernas räckvidd utvidgas så att de i högre grad inriktas på livsmedelssäkerhet och -kvalitet, på att hjälpa jordbrukarna att anpassa sig till de nya krävande normer som införs och på att främja djurskyddet. För att underlätta införandet av dessa åtgärder kan det bli nödvändigt med lämpliga genomförandeförfaranden. De befintliga fyra kompletterande åtgärderna kommer främst att inriktas på jordbrukarna.

För det första kommer det nya kapitlet om livsmedelskvalitet att läggas till den nya förordningen och landsbygdsutvecklingen. Det kommer att omfatta följande:

- Åtgärder för att uppmuntra jordbrukarna att delta i kvalitetssäkring och certifieringsprogram som godkänns av medlemsstaterna eller EU med geografiska beteckningar och beteckningar avseende ursprung och ekologiskt jordbruk. Incitament kommer att erbjudas jordbrukare som frivilligt producerar enligt kraven i detta system. Systemen måste vara tillgängliga för alla producenter som uppfyller de angivna villkoren. Ett fast stöd kommer att betalas ut per jordbruksföretag för högst fem år.
- Stöd till producentgrupper för verksamhet som främjar kvalitetssäkrade jordbruksprodukter och beteckningar som godkänns av medlemsstaten eller EU när det gäller geografiska beteckningar eller beteckningar avseende ursprung eller ekologiskt jordbruk. Detta kommer att vara ett komplement som inte överlappar den marknadsföringsverksamhet som finansieras enligt artikel 33 i förordningen om landsbygdsutvecklingen. För att säkerställa att det inte finns några möjligheter att flerstegiga åtgärder för saluföring av jordbruksprodukter på den inre marknaden, kommer gemenskapsstöd för främjande av jordbruksprodukter inom den första pelaren att från och med 2005 och framåt att inriktas på saluföringen på marknader i tredjeland.

För det andra föreslår kommissionen att man inför kapitlet "Hur skall kraven uppfyllas?" för att hjälpa jordbrukarna att anpassa sig till normerna enligt gemenskapslagstiftningen avseende miljö, livsmedelssäkerhet och djurskydd samt genomförande av jordbruksrevisionen. Detta kommer att omfatta följande:

- Möjligheten att betala tillfälligt och gradvis avtagande stöd till jordbrukare för att hjälpa dem att genomföra krav enligt gemenskapslagstiftningen avseende miljö, livsmedelssäkerhet, djurskydd och arbetarskyddsfrågor som kommer att ingå i goda jordbrukssed eller uppfylla minimikraven. Att dessa normer införs och följs kan medföra ytterligare kostnader och krav för jordbrukarna och inledningsvis leda till inkomstförluster. Syftet med åtgärden är att främja ett snabbare och mer omfattande antagande av dessa normer. Inte i något fall kommer stöd att betalas ut om normerna inte följs till följd av att en enskild jordbrukare inte följer bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Stödet kommer att betalas ut i form av en gradvist avtagande årlig kompensationsersättning under högst fem år, upp till 200 euro per hektar under det första året.
- Stöd för jordbruksrevision. Jordbrukarna kommer att få ett fast stöd för att klara kostnaderna för dessa revisioner, som skall fastställa och föreslå förbättringar av de nuvarande prestationerna när det gäller lagstadgade krav avseende miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa, djurskydd och arbetarskyddsfrågor. Detta kommer hjälpa jordbrukarna att förbereda och genomföra införandet av de föreslagna bestämmelserna om ömsesidig överensstämmelse som motprestation för direktstöd. Detta kommer att kompletteras med befintliga bestämmelser för utbildning- och demonstrationsprojekt.

För det tredje föreslår kommissionen att det i kapitlet om miljöåtgärder inom jordbruket skall införas en möjlighet att erbjuda djurskyddsstöd för ansträngningar utöver den frivilliga referensnivån enligt bestämmelserna om miljöåtgärder inom jordbruket. För att understryka att kommissionen fäster stor vikt vid att systemen för miljöåtgärder inom jordbruket (särskilt mot bakgrund av strategin för hållbar utveckling) samt djurskydd utvecklas ytterligare, föreslås det att den fasta satsen för delfinansiering för dessa åtgärder ökas med 10 enheter till 85 % i områden som omfattas av mål 1 och 60 % i andra områden. Dessa ändringar bör åtföljas av åtgärder för att öka allmänhetens medvetenhet om miljöåtgärder inom jordbruket samt främja dessa.

För perioden 2005-2006 föreslår kommissionen att medlemsstaterna måste införa kapitlet om livsmedelskvalitet i sina program för landsbygdsutveckling (garantisektionen vid EUGFJ), på det sätt som redan gäller för kapitlet om miljöåtgärder inom jordbruket och som fortfarande kommer att gälla när djurskyddet inkluderas i kapitlet.

Andra tekniska anpassningar till förordningen om landsbygdsutvecklingen

Kommissionen föreslår vissa anpassningar av de icke-kompletterande åtgärderna som ett komplement till de nya åtgärder som beskrivs ovan. Räckvidden för saluföringsverksamhet enligt artikel 33 kommer att klargöras och omfatta en särskild referens till stödberättigandet för kvalitetsförsäkran och certifieringssystem. Räckvidden för artikel 33, strecksatsen "inrättande av avbytartjänster och tjänster för drift av jordbruksföretag" kommer att utvidgas för att omfatta kostnaderna för att införa jordbruksrevision.

I skogskapitlet kommer en möjlighet att införas för medlemsstaterna att ändra sina planer för skydd mot skogsbrand/klassificering av riskområden genom en ändring av programmen för landsbygdsutveckling. Denna anpassning är nödvändig eftersom förordning (EEG) nr 2158/92 kommer att upphävas i slutet av 2002.

2.7. Budget

Europeiska rådet ansåg vid sitt möte i Berlin att reformen Agenda 2000 skulle genomföras med en budget på 40,5 miljarder euro, exklusive landsbygdsutveckling och veterinära

åtgärder, i 1999 års fasta priser, och bad kommissionen att 2002 rapportera om utvecklingen av jordbruksutgifterna.

Kommissionen har därför undersökt den faktiska och förmodade utvecklingen av jordbruksutgifterna för perioden 2000-2006. Antagandena som ligger till grund för denna undersökning återfinns i bilagan. Resultaten ger vid handen att om den aktuella politiken fortsätter kommer det årliga genomsnittet på 40,5 miljarder euro inte att överskridas.

2.8. Statligt stöd

För att påskynda genomförandet av nya system för statliga stöd undersöker kommissionen möjligheterna att anta undantagsförordningar på jordbruksområdet. Till exempel skulle en förordning med gruppundantag för olika typer av statligt stöd undvika förhandsanmälan utan att de gällande riktlinjerna för statligt stöd försvagas. Kommissionen har redan antagit flera sådana undantagsförordningar utanför jordbruksområdet. För närvarande innebär kravet på förhandsgodkännande från kommissionen att varje plan för nytt jordbruksstöd försenas, ofta med flera månader. Det nya tillvägagångssättet skulle också leda till att kommissionens arbetsbörda minskade, så att mer tid kunde ägnas åt klagomål och olagliga statliga stöd.

Detta skall göras på kommissionsnivå, inom befintliga rättsliga ramar för förordningar om undantag för statligt stöd, efter antagande av rådet. För de statliga stöd som omfattas kommer förhandsanmälan och godkännande att ersättas med rapportering i efterhand och övervakning. Detta förenklar och förkortar tidsfristen för införandet av nya system för statligt stöd. Medlemsstater som är beredda att rapportera i efterhand kan då snabbare tillhandahålla stöd på nationell nivå, särskilt när sådant stöd behövs för att komplettera reformåtgärder i jordbrukssektorn. För att garantera att politiken är hållbar internt och externt kommer kommissionen att se till att de statliga stöden inte undergräver målen för den gemensamma jordbrukspolitik.

2.9. Kommande åtgärder

Efter samråd med rådet, Europaparlamentet och andra berörda parter kommer kommissionen lägga fram lagförslag under hösten 2002. För de sektorer som skall ses över under 2003 (olivolja, socker etc.) kommer kommissionen att lägga fram förslag inom ramen för det nya inkomststödet för jordbruket.

3. FÖRSLAGENS TROLIGA EFFEKTER

3.1. Interna effekter

De föreslagna justeringarna av instrumenten för den gemensamma jordbrukspolitik kommer i hög grad att förbättra jordbruks- och landsbygdsutvecklingspolitikens möjligheter att uppnå målen i Agenda 2000. De kommer att bidra till att minska avståndet mellan jordbrukarnas, konsumenternas, skattebetalarnas samt de offentliga myndigheternas förväntningar och de ekonomiska, sociala och miljömässiga resultaten av politiken.

Jordbrukssektorn

För jordbrukssektorn som helhet kommer utsikterna att förbättras. Frikopplandet kommer att göra det möjligt för jordbrukarna i de berörda sektorerna att rikta in sig på de produkter som ger dem bäst avkastning från marknaden, på ett sätt som återspeglar deras kompetens, initiativ och lokala agronomiska förutsättningar. Det kommer också att i många fall öka effektiviteten i överföringarna till jordbrukarna, och bör hjälpa dem att förbättra sin inkomstsituation.

Dynamisk modulering kommer att ge möjligheter till ytterligare stöd för kvaliteten, övergångsstöd för att uppfylla lagstadgade normer samt öka möjligheten för jordbrukare att göra insatser för miljön. I kombination med de föreslagna ändringarna av de gemensamma organisationerna av marknaderna kommer detta på ett grundläggande sätt att förbättra möjligheterna till långsiktig hållbarhet i sektorn. Jordbrukarna kommer på lämpligt sätt att kompenseras för prissänkningar.

Dynamisk modulering kommer att göra det möjligt att uppnå en bättre social stödbalans inom sektorn, utan att minska de ekonomiska möjligheterna för större jordbruksföretag, med beaktande av andra åtgärder. Inkomststödet för jordbruksföretag kommer att i grunden förenkla de befintliga systemen. Majoriteten av inkomststödet kommer nu att betalas i form av en enda utbetalning. Genom jordbruksrevisionen kommer alla kontrollkrav rörande miljönormer, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt arbetarskyddsfrågor för jordbrukare att omfattas av en enda ram.

Konsumenterna

För konsumenterna utgör förslagen ett stort steg framåt när det gäller att integrera frågor om livsmedelssäkerhet, livsmedelskvalitet, djurhälsa och djurskydd i den gemensamma jordbrukspolitiken. Frikoplandet kommer att uppmuntra jordbrukarna att reagera på signaler från konsumenternas efterfrågan snarare än på kvantitetsrelaterade incitament. Genom att livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd ingår i den ömsesidiga överensstämmelsen och genom att dessa aspekter övervakas systematiskt genom jordbruksrevisionen kommer insynen att öka, liksom konsumenternas förtroende. Jordbrukarna kommer lättare kunna möta konsumenternas efterfrågan genom att stöd i ökad omfattning kommer att gå till kvalitetsproduktion och förbättrade normer.

Skattebetalare

För skattebetalarna kommer de föreslagna åtgärderna leda till en bättre användning av de offentliga resurserna. Förslagen kommer att inom ramen för budgetstabiliseringen öka effektiviteten av det nödvändiga inkomststödet till jordbrukarna, och samtidigt förbättra marknadsorienteringen. Ett antal gemensamma organisationer av marknaden kommer att anpassas för att fungera bättre. Ändringarna kommer att i hög grad minska risken för överskott.

Medborgarna

Förslagen kommer att behandla frågor som rör medborgarna. Dynamisk modulering kommer att göra det möjligt att förbättra miljörelaterade tjänster och djurskyddet samt sektorns konkurrenskraft. De föreslagna bestämmelserna om uttag av mark kommer att ge fördelar på miljöområdet. En ökad ömsesidig överensstämmelse kommer att leda till att jordbrukspolitiken samordnas med andra rättsliga bestämmelser.

Livsmedelsindustrin

Förslagen kommer att ha positiva effekter för livsmedelsindustrin genom att kostnaderna för råvaror sänks i ett antal sektorer. Om jordbrukarna uppmuntras att bli mer marknadsorienterade och inriktade på kvalitetsproduktion kommer detta att förbättra bearbetningsföretagens tillgång till produkter som är anpassade till deras behov. Fördelarna med att konsumenterna har förtroende för den högre säkerheten och skärpta kvalitetsnormer kommer att påverka hela livsmedelskedjan.

Administration

För de offentliga administrationerna kommer inkomststödet för jordbruksföretagen och jordbruksrevisionen att innebära en avsevärd förenkling av kraven på genomförande och kontroll, genom att ett enda stöd införs för de berörda sektorerna och även en enda kontrollram. Dessutom föreslås en omfattande förenkling av det statliga stödet.

Ett litet antal riktade instrument har bibehållits och förbättrats i den första pelaren för att undvika att jordbruksmarknaderna destabiliseras under övergången till det frikopplade systemet. Dessa instrument avser främst speciella eller traditionella produkter. De omfattar ett nytt stöd för energigrödor som skall ersätta bestämmelserna om uttag av mark samt grödspecifika stöd till producenter av proteingrödor, ris, nötter liksom ett kvalitetstillägg för durumvete.

3.2. Externa effekter

Även om dessa anpassningar har föreslagits av kommissionen för att fylla interna behov och förväntningar, så kommer de också bidra till EU:s anpassning till externa utmaningar.

Det tillvägagångssätt som föreslås av kommissionen kommer att underlätta de nya medlemsstaternas integration i den gemensamma jordbrukspolitiken. De föreslagna ändringarna av de gemensamma organisationerna av marknaderna kommer att åtgärda balansproblem på marknaden i ett EU med nuvarande 15 medlemsstater före utvidgningen. Frikoplandet kommer att stimulera jordbrukarna i de nya medlemsstaterna att förbättra marknadsorienteringen, i stället för att inrikta sig på produktion efter politiska incitament. Inkomststödet för jordbruk kommer att innebära en avsevärd förenkling jämfört med befintliga bestämmelser. Dynamisk modulering kommer att tillämpas på jordbruksföretagen i de nya medlemsstaterna först när de har nått den normala nivån för EU:s direktstöd. Dessutom finns det redan ett förslag att stödet för landsbygdsutveckling i de nya medlemsstaterna skall ligga högre än den normala EU-nivån. De föreslagna ändringarna av åtgärderna för landsbygdsutveckling kommer att underlätta genomförandet av EU:s normer för livsmedelssäkerhet och -kvalitet, och ökad ömsesidig överensstämmelse kommer att förbättra konsumenternas förtroende för produktionen i de nya medlemsstaterna.

Det tillvägagångssätt som föreslås av kommissionen bidrar till EU:s strategiska mål och åtaganden på den internationella arenan genom de nya ansträngningarna att främja hållbar utveckling och samordning. Genom att omfördela stöd till mer extensiva jordbruksmetoder och minimera det inhemska stödet som snedvrider handeln, förväntas marknadsmöjligheterna för utvecklingsländerna förbättras. Den optimala inverkan på världshandeln kommer endast att kunna ske om andra vidtar politiska reformer i liknande omfattning. Vi förväntar oss att andra gör jämförbara ansträngningar på lämpliga områden på ett sätt som motsvarar internationella åtaganden.

EU:s inriktning är klar: Sänkningar av stöd som snedvrider produktionen och ökad inriktning på livsmedelssäkerhet och -kvalitet, landsbygdsutveckling och miljötjänster för samhället i stort. Detta återspeglar allmänhetens förväntningar i EU och ligger i dess jordbrukares intresse.

3.3. Finansiella konsekvenser

En grov uppskattning av de åtgärder som föreslås här, jämfört med uppdaterade grundläggande data, finns i bilagan.

BILAGA: UTVECKLINGEN AV JORDBRUKSUTGIFTERNA 2000 – 2006

Inledning

I syfte att uppnå målet att stabilisera jordbruksutgifterna i reella termer och utöver de reformåtgärder som fastställdes i samband med Agenda 2000 infördes punkt 22 i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Berlin, i vilken kommissionen och rådet uppmanas att göra ytterligare besparingar för att se till att de totala utgifterna 2000–2006, utom de som gäller landsbygdsutveckling och veterinära åtgärder, inte överstiger ett genomsnitt på 40,5 miljarder euro per år. Av denna anledning uppmanades kommissionen att rapportera till rådet 2002 om utvecklingen av jordbruksutgifterna, vid behov tillsammans med lämpliga förslag.

Som svar på Europeiska rådets begäran har de faktiska jordbruksutgifterna för 2000 och 2001 granskats och uppdaterade utgiftsprognoser har upprättats för 2002–2006, som utgör en ny jämförelsebas för taken för de finansiella utsikterna. Antaganden på grundval av dessa utsikter och resultat presenteras nedan. Det bör framhåvas att de enskilda beloppen i prognosen för varje sektor är vägledande och på intet sätt skall betraktas som utgiftsmål eller tak för de olika sektorerna.

Metod för uppdatering av prognoserna

Uppdateringen av utgiftsprognoserna per sektor för perioden 2000–2006 har genomförts med hjälp av följande uppgifter:

- Faktiska utgifter under 2000 och 2001.
- Anslagen i 2002 års budget och de som föreslås i det preliminära budgetförslaget för 2003.
- Prognoser för åren 2004–2006.

Prognoserna för 2004–2006 grundar sig på följande:

- En växelkurs på 1 euro = 1 dollar.
- Den mest aktuella bedömningen av utsikterna för utvecklingen av jordbruksmarknaderna, särskilt för jordbruksgrödor, köttsektorn samt sektorn för mjölk och mjölkprodukter.
- Antagandet att basarealerna för jordbruksgrödor och bidragsrättigheterna i djursektorn för de sektorer som omfattades av reformen i Agenda 2000 kommer att vara uttömda från och med budgetåret 2004 (2006 för mjölksektorn).

Hänsyn har också tagits till effekterna av de lagförslag som antagits efter Agenda 2000 och som har ändrat vissa gemensamma organisationer av marknaden eller andra ordningar (främst socker, frukt och grönsaker, lin och hampa, bomull, tobak, olivolja, får- och getkött samt program för gemenskapens yttersta randområden).

För de sektorer där det finns maximala garanterade kvantiteter har erfarenheten visat att de i allmänhet utnyttjas fullt ut (främst olivolja, torkat foder, trindsäd, bearbetad frukt och bearbetade grönsaker). De maximala garanterade kvantiteter som har fastställts tidigare utgör därför grunden för prognoserna för dessa sektorer.

Nedan behandlas särskilt de sektorer som omfattas av Agenda 2000 och vissa andra sektorer för vilka det därefter har fattats beslut om viktiga juridiska ändringar.

Jordbruksgrödor

Uppskattningarna inom ramen för Agenda 2000 gjordes på grundval av antagandet att basarealerna för jordbruksgrödor skulle användas fullt ut och att höga priser på världsmarknaden (i dollar) skulle göra det möjligt att exportera med små eller inga exportbidrag.

De första budgeteffekterna av reformen märktes med början under budgetåret 2001.

Fram till 2002 låg hektarstödet under uppskattningarna i Agenda 2000, eftersom vissa medlemsstater inte utnyttjade hela basarealen. I det preliminära budgetförslaget för 2003 antar man att detta kommer att gälla även i fortsättningen. För 2004 - 2006 har uppskattningarna dock gjorts med tillämpning av hektarstöd enligt historiska referensavkastningar för hela basarealen och innefattar utgifter för direktstöd inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa, som nyligen har reformerats.

Trots lägre världsmarknadspriser än vid tiden för Agenda 2000, har euro/dollarkursen på långt under 1 gjort det möjligt att minimera exportbidragen och interventionskostnaderna, och utgifterna för marknadsåtgärder för 2001 och 2002 låg därför kvar under den nivå som planerades vid tidpunkten för Berlinavtalet.

Från 2004 skiljer sig utgiftsprognoserna för marknadsåtgärder från dem från mötet i Berlin. Eftersom världsmarknadspriserna förväntas sjunka jämfört med tidpunkten för Agenda 2000, och växelkursen förväntas ligga i paritet, bör utgifterna för marknadsåtgärder stiga.

Socker

Exportbidragen utgör över 80 % av utgifterna i denna organisation av marknaden och utgifterna i sektorn påverkas följaktligen kraftigt av fluktuationer i världsmarknadspriserna och euro/dollarkursen.

En jämförelse mellan de utgiftsprognoser som för närvarande håller på att utarbetas för 2003-2006 och utgiftsprognoserna för Agenda 2000 tarvar följande förklaringar:

- Antagandena om prisnivån på världsmarknaden och euro/dollarkursen i Agenda 2000 samt de i den här rapporten har en motsägelsefull inverkan på den anslagsnivå som krävs. Antagandena om prisnivån och pariteten euro/dollarkursen uppväger därför varandra.
- Den avsevärda sänkningen av anslagen som för närvarande anses nödvändig jämfört med prognoserna i Agenda 2000 beror huvudsakligen på att ersättningen för lagringskostnader har avskaffats i 2001 års reform av organisationen av marknaden. Reformen tillämpas från 2001/02.

Fiberväxter

In juli 2000 reformerade rådet den gemensamma organisationen av marknaden för lin och hampa. Från och med 2001/02 ingår lin och hampa för fiberproduktion i ordningen för jordbruksgrödor och hektarstödet till odlarna har sänkts till samma nivå som för jordbruksgrödor (årlig uppskattad kostnad på ca 40 miljoner euro när systemet kommit i gång, vilket skall läggas till stödet för jordbruksgrödor och dras av från beloppen för fibergrödor).

Den andra delen av reformen omfattar stöd för bearbetning av halm, som uppskattas till ca 26 miljoner euro per år och fortsätter att omfattas av kapitlet för fiberväxter. Utgiftsprognosen bör förbli stabil eftersom systemet är baserat på maximala garanterade kvantiteter och fast stöd per ton.

För bomull beslutade rådet också i april 2001 om en översyn av det stödsystem som gäller från och med 2001/02. Den viktigaste förändringen är att böterna nu är progressiva beroende på produktionens omfattning, detta för att förstärka stabiliseringseffekten.

Trots stabiliseringssystemet påverkas utgifterna i bomullssektorn fortfarande kraftigt av priserna på världsmarknaden (i dollar) och särskilt fluktuationerna för euro/dollarkursen under 2000–2002. För 2002 beror de ökade utgifterna främst på att världsmarknadspriserna på bomull har sjunkit till mycket låga nivåer jämfört med priserna i Agenda 2000 och effekterna av detta är fortfarande påtagliga trots en euro/dollarkurs på under 1.

Världsmarknadspriserna förväntas stiga något under 2003 och därefter. Prognoser beträffande de kvantiteter som fått stöd är desamma som i Agenda 2000, dvs. runt 1,5 miljoner ton.

Frukt och grönsaker

För Agenda 2000 beräknades den finansiella kostnaden på grundval av den finansiella uppskattning som gjordes efter 1996 års reform. Denna uppskattning innefattade ett större belopp för driftsfonder.

I slutet av 2000 antog rådet en mindre reform med ett antal ändringar, främst:

- Förenkling av systemet med finansiering av driftsfonderna, för vilka taket för ekonomiskt stöd från gemenskapen fastställdes till 4,1 %.
- Rationalisering av ordningen för citrusfrukter, persikor, päron och bearbetade tomater.

De successiva utvidgningarna av ordningen för nötter, som antogs av rådet i väntan på ett nytt förslag, har också beaktats.

Budgetförslag fram till 2006 har skisserats mot bakgrund av de nya stöd, trösklar och tak som fastställts och med hänsyn till att vissa ordningar upphör att gälla (t.ex. ordningen för nötter). De nya prognoserna är väsentligt lägre än för Agenda 2000. Detta beror främst på att sänkningar har skett när det gäller prognoserna för producentorganisationer och återtaganden och till viss del även på att prognoserna för bearbetade tomater visar att utgifterna kommer att stabilisera sig till följd av de ändringar som antogs i slutet av 2000.

Vinsektorn

Organisationen av marknaden för vin reformerades inom ramen för Agenda 2000 och prognoserna tar hänsyn till detta från och med 2001, vilket var det första år då reformen påverkade budgeten. Reformen banade väg för en gradvis minskning och eventuellt upphörande av krisdestilleringen som ett resultat av den förväntade stabiliseringen i sektorn. Där ingick utgifter för omstrukturering av vingårdar, vilka bedömdes uppgå till 443 miljoner euro per år när systemet väl inletts.

Utgifter i denna sektor påverkas fortfarande av ett större utnyttjande av krisdestillering än i prognoserna, till följd av en relativt hög produktion och en strukturellt betingad minskning av konsumtionen.

Mjölk

Vid tidpunkten för besluten i Berlin förutsades det att de årliga utgifterna för mjölksektorn för 2000–2005 skulle bli relativt stabila och sedan stiga från och med 2006, till följd av att systemet med direktstöd införs inom ramen för Agenda 2000.

I realiteten har utgifterna under periodens första år legat långt under prognoserna från Berlin till följd av interna och externa förhållanden på marknaden, som har varit mycket gynnsammare än vad som förväntades vid tidpunkten för Agenda 2000. För 2000 och 2001 var den ihållande efterfrågan på ost samt fasta interna och externa priser, särskilt för mjölkpulver, viktiga faktorer när det gällde att tillåta sänkningar av exportbidragen och interna stödsatser för skummjölk och åtgärder för bortskaffande av smörfett.

Uppskattningarna av utgifter för 2004–2006 grundar sig på nyligen gjorda prognoser på medellång sikt av utvecklingen av tillgång och efterfrågan. För de viktigaste mjölkprodukterna visar dessa prognoser att skillnaderna minskar mellan tillgång och intern konsumtion jämfört med de beräkningar som gjordes vid tidpunkten för Agenda 2000.

Nötkött

Reformens första år påverkades delvis av BSE-krisen som bröt ut i slutet av 2000, och utbrottet av mul- och klövsjuka 2001 i Förenade kungariket.

Kommissionen vidtog under 2000 en rad åtgärder för att avhjälpa situationen efter nedgången i konsumtionen och exporten samt för att återupprätta balansen mellan tillgång och efterfrågan (särskilda inköp för destruering, anpassning av bestämmelserna för offentlig intervention etc).

2001 lades en plan fram för rådet som antogs i juni 2001. Syftet med planen vara att skapa en bättre balans på marknaden på kort och medellång sikt.

Även om marknaden destabiliserades under 2000 och 2001 blev krisen inte så allvarlig som man först fruktade och det har skett en återhämtning. För perioden 2001–2003 kommer utgifterna inom nötköttssektorn att ligga något över de ursprungliga beloppen i prognosen, trots att utgifterna för direktstöd är lägre eftersom bidragsrättigheterna inte har utnyttjats fullt ut.

Uppskattningarna för 2004–2006 grundar sig på följande:

- Förväntad tillgång och efterfrågan på medellång sikt. Nettoproduktionen förväntas ligga på de nivåer som man räknade med vid tidpunkten för Agenda 2000. Den förväntade återhämtningen i konsumtionen bör göra det möjligt att tömma interventionslagren.
- Ett fullständigt utnyttjande av de direkta bidragsrättigheterna.

Dessa uppskattningar ligger över de prognoser som gjordes i samband med mötet i Berlin, eftersom bidraget för extensifiering tillämpades på en högre nivå än förväntat och eftersom uppskattningarna om exportbidrag vid tiden för Berlinmötet var alltför optimistiska.

Fårkött

Den reform som antogs 2001 grundade sig på en övergripande uppskattning av utgifter som gjordes vid tiden för Berlinmötet (med ett 92-procentigt utnyttjande av bidragsrättigheterna).

Slutsatser

Som framgår av tabell 1 tyder resultaten av denna uppdatering på att utgifterna under rubrik 1a kommer att ligga kvar under motsvarande tak för budgetplanerna under perioden 2000-2006. De faktiska utgifterna låg under taket med nästan 1,1 miljarder euro 2000 och med ca 2,3 miljarder euro 2001. Enligt budgeten för 2002 och det preliminära budgetförslaget för 2003 skall marginalen under respektive tak för dessa år ligga kvar på ca 2,3 miljarder euro.

För perioden 2004–2006, och på grundval av de metoder som beskrivs ovan, beräknas den årliga marginalen under taket att hamna på nästan 1 miljard euro 2004 och strax ovanför i miljard euro under 2005 och 2006.

När det gäller det genomsnittliga årsbelopp på 40,5 miljarder euro i 1999 års priser som anges i punkterna 21 och 22 i slutsatserna från Berlin visar beräkningen i tabell 2 att beloppet inte kommer att överskridas eftersom motsvarande faktiska genomsnittliga årsutgifter förväntas ligga ca 1,5 miljarder euro lägre.

Förslagets budgetkonsekvenser

Exakta uppskattningar av budgetkonsekvenserna för de åtgärder som beskrivs i översynen efter halva tiden kommer att göras i samband med att de formella lagförslagen presenteras.

Även om uppskattningar gjorda på det här stadiet endast kan vara preliminära beräknas de planerade förändringarna för de berörda enskilda sektorerna och för frikopplandet av direktstödet leda till en total årlig besparing på ca 0,2 miljarder euro enligt de jämförelseutgifter som visas i tabell 1.

Denna besparing plus marginalerna i prognosen på ca 1 miljard euro utgör den marginal som krävs för oförutsedda händelser (värdeminskning för dollarn, allvarliga utbrott av djursjukdomar etc.) samt för att täcka kostnader som kan uppstå till följd av reformåtgärder, vilket kan visas sig nödvändigt i sektorer som inte omfattas av denna halvtidsöversyn.

TABELL 1
Utgifter och prognoser per sektor för rubrik 1a
(Nya jämförelseuppgifter – status quo utan förslagen efter halva tiden)

miljoner euro

	2000 Genom- förande ⁵	2001 Genom- förande	2002 Budget	2003 Prel. budget- förslaget	2004 Prognos	2005 Prognos	2006 Prognos
Jordbruksgrödor	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- direktstöd	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- övriga åtgärder	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Socker	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Olivolja	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- direktstöd	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- övriga åtgärder	53,9	55,0	68	55	66	66	66
Torkat foder och trindsäd	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- direktstöd	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- övriga åtgärder	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Textilväxter	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- direktstöd	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- övriga åtgärder	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Frukt och grönsaker	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- direktstöd	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- övriga åtgärder	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Vin	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tobak	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- direktstöd	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- övriga åtgärder	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Mjölk och mjölkprodukter	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	2747
- direktstöd	-	-	-	-	-	-	979
- övriga åtgärder	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Nötkött	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- direktstöd	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- övriga åtgärder	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Får- och getkött	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- direktstöd	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- övriga åtgärder	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Övriga jordbruksprodukter ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
- direktstöd ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- övriga åtgärder	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Fiskeriprodukter	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Kontroll och förebyggande åtgärder	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Granskning och godkännande av räkenskaperna	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Säljfrämjande åtgärder	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Övriga åtgärder (agromonetära stöd)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
- direktstöd	948,0	480,6	271	55			
- övriga åtgärder	-14,9	-10,8	0	0			
Veterinära åtgärder ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Rubrik 1a totalt	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
- direktstöd ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- övriga åtgärder	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Rubrik 1a tak	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Skillnad	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

¹ utsäde, humle, ris, griskött, ägg, fjäderfakött, biodling, produkter utanför bilaga I, livsmedelsprogram, gemenskapens yttersta randområden

² utsäde, humle, ris, gemenskapens yttersta randområden

³ inklusive, från 2004, selektiva slaktordningar (BSE)

⁴ direktstöd som motsvarar förteckningen i bilagan till förordning (EG) nr 1259/1999

⁵ inklusive 29 miljoner euro som deklarerats för anslag som förts över från 1999.

TABELL 2

Årsgenomsnitt av 40 500 miljoner euro (1999 års priser)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Genomsnitt 2000 - 2006 (1999 års priser)
1. Genomsnittstak								40 500
2. Tidigare kompletterande åtgärder (2 760 miljoner euro i gällande priser)								2 552
3 = 1 - 2 Anpassat tak								37 948
4a. Utgifter rubrik 1a utom veterinärutgifter i gällande priser	36 188	37 154	39 091	40 230	41 162	40 975	41 480	
4b. Utgifter rubrik 1a utom veterinärutgifter i 1999 års priser	35 478	35 711	36 836	37 166	37 282	36 385	36 111	36 424
5 = 3 - 4b Skillnad								1 524