

Nyhetsbrev



Areal Fastighetsbyrå RFM innehar ambitionen att kontinuerligt belysa aktuella ämnen med anknytning till byråns verksamhetsområden. Nyhetsbrevet utgör forum för detta syfte. Internationella relationer och dess inverkan på EU:s gemensamma jordbrukspolitik utgör ett i sammanhanget prioriterat område. I detta nyhetsbrev redogörs för läget inom ramen för pågående utvecklingsprocess relaterad till utformningen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik efter år 2013.

REFERENSLITTERATUR:

Usher J.A. EC Agricultural Law. Oxford University Press, Oxford 2002.

Zahrnt V. ECIPE No. 3/2011

Haniotis T. Communication on the future of the CAP. European Commission, DG Agriculture and Rural Development. 2010

Council of the European Union.

Precidency conclusions. Agriculture and Fisheries Council meeting. Brussels 7/3/2011

Mercier S. Senate Agricultural Committee. Dec. 10 2010

ANNOTATION:

Karl-Gustav Falkenbergh har varit verksam vid Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för Jordbruk och landsbygdsutveckling, Bryssel.

AREAL FASTIGHETSBYRÅ RFM
ÄMNÄSGATAN 14
AX- 22410 GODBY, ÅLAND

k-g.falkenbergh@aland.net

Tema: EU:s gemensamma jordbrukspolitik

EUROPEISKT JORDBRUK INFÖR ÅR 2020

- Visionär reform vs. dold protektionism

CAP

Romfördraget av år 1957 stiftade det primordiala postulatet för den gemensamma jordbrukspolitik (CAP, Common Agricultural Policy), vilken grundades vid Stresakonferensen år 1958. Den gemensamma jordbrukspolitik bygger på EG-fördraget, artiklarna 32-38. Rekonstruktionen av Europa efter det andra världskriget krävde en djupgående översyn av de politiska mekanismer, vilka styrde den europeiska jordbruksproduktionen. CAP kom att reflektera behovet av att upprätthålla och öka livsmedelsproduktionen. Den gemensamma jordbrukspolitik implementerades gradvis under 1960-talet och en genuin gemensam marknad hade etablerats vid utgången av nämnda decennium. Under tidigt 1970-tal blev CAP till fullo operativt. CAP tillskrevs från begynnelsen en federativ approach. Noterbart är att EU tillmätts mera makt inom jordbrukssektorn än inom någon annan politiskt styrd sektor. Över 50 % av *acquis communautaire* kan hänföras till lagstiftning inom jordbruksområdet. Den gemensamma jordbrukspolitik är fortfarande den viktigaste sektorpolitiken inom EU, detta med beaktande av det institutionella, lagstiftande och framför allt det beskattningsrelaterade perspektivet. Implementeringen av CAP har av tradition absorberat lejonparten av samtliga resurser inom ramen för gemenskapens årliga budget. Under tidigt 1970-tal upptog CAP 80 % av gemenskapens budget. Budgetbelastningen har därefter minskat gradvis. CAP har tid efter annan

kritiserats för att utgöra en belastning för EU:s budget. För år 2011 torde ca. 40 % av unionens budget reserveras för finansiering av den gemensamma jordbrukspolitik. Handel med jordbruksprodukter präglas traditionellt av ett digert regelverk, vars främsta syfte torde vara att begränsa de fria marknadskrafternas inverkan. Noteras bör dock att det är inom den agrikulturella sfären som flertalet fundamentala institutionella, finansiella och legala beslut har fattats, vilka sedermera visat sig vara progressiva för unionen. Upptagandet och utvecklandet av CAP förblir den mest solida grundstenen för europeisk integration. Detta förklarar varför väsentliga milstolpar inom integrationsprocessen, antingen direkt eller indirekt, har varit sammanlänkade med inkorporationen av CAP. Jordbrukspolitikens operativa koncept förutsätter att nationella regeringar överför beslutandemakt till gemenskapens institutioner. Nämnas kan den sk. Luxemburg-överenskommelsen av år 1966, vilken uppstod som ett resultat av en konflikt mellan Frankrike och Europeiska gemenskapen angående det eventuella introducerandet av kvalificerad majoritetsröstning i ministerrådet relaterat till jordbrukslagstiftning. Efter att under sju månaders tid ha bojkottat samtliga rådsmöten, lyckades den franske presidenten de Gaulle framförhandla en kompromiss, vilken innebar att ett medlemsland kunde inlägga veto mot ett förslag som hotade vederbörande lands vitala nationella intressen. Varje medlemsland definierade själv innebörden av vitalt nationellt intresse.

Jordbrukspolitikens syfte, målsättningar och allmänna principer

De primära målsättningarna med den gemensamma jordbrukspolitikens härleds från EG-fördragets artikel 33 och presenteras i artikel 39, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Huvudmålsättningar:

1. Förhöja jordbrukets produktivitet genom utnyttjandet av tekniska framsteg och en rationell utveckling av jordbruksproduktionen, jämte ett optimalt nyttjande av produktionsfaktorer
2. Tillförsäkra jordbrukarna inom unionen en skälig levnadsstandard
3. Stabilisera marknaderna
4. Säkerställa en kontinuerlig tillgång till jordbruksråvaror
5. Upprätthålla rimliga konsumentpriser

Dessa målsättningar gäller alltså. Enligt senare tillägg till artikel 33 (art. 39:2 EUF) förutsättes CAP även som beakta strukturella och fysiska differenser mellan olika regioner, behovet av en gradvis anpassning till reformer samt det faktum att jordbrukssektorn är mycket nära sammanlänkad med den europeiska ekonomin sett ur ett helhetsperspektiv.

Artikel 40 EUF etablerar en gemensam marknad för jordbrukssektorn, varvid omnämns tre olika alternativ för den gemensamma organisationen:

1. Gemensamt regelverk för konkurrensfrågor
2. Obligatorisk koordinering av nationella marknadsorganisationer
3. En europeisk marknadsorganisation

Politisk och ekonomisk realitet indikerar att dessa målsättningar inte alltid med enkelhet kan bringas till överensstämmelse. EU:s institutioner kan således tillåta att vilken som helst av de uppräknade målsättningarna tilldelas temporär prioritet för att därigenom tillgodose krav härledda av sådana ekonomiska faktorer eller villkor som beslutsfattandeprocessen särskilt lyfter fram. Förfarandet har erkänts av EG-domstolen.

Enligt kommissionens traditionella fördragstolkning är den gemensamma jordbrukspolitikens baserad på den inre marknaden, gemenskapspreferensen samt finansiell solidaritet. Dessa är de tre huvudprinciperna för CAP, vilka härleds från EG-fördraget. Den inre marknaden refererar till fri rörlighet för jordbruksprodukter inom och mellan medlemsstaterna. För att organisera den inre marknaden skall vedertagna metoder nyttjas inom unionen. Gemenskapspreferens refererar till skyddandet av den inre marknaden från import. Medlemsstaternas egna jordbruksprodukter erhåller företräde. Världsmarknadspriserna fluktuerar kontinuerligt, störningar hanteras inom EU-systemet. Finansiell solidaritet refererar till sådana utgifter som CAP ger upphov till; varje enskild kostnadspost inkluderas i EU:s årliga budget.

En gemensam jordbrukspolitik vilken särskilt omfattar en gemensam organisation för jordbruksmarknaderna är ett nödvändigt villkor för att den gemensamma marknaden för jordbruksprodukter skall kunna fungera och utvecklas. Artikel 40-44 i EUF-fördraget hänför sig till utformningen av marknadsorganisationerna. Ett regelverk för styrning av produktion samt handel med jordbruksprodukter har tillkommit genom EG-beslut. Regelverket omfattar samtliga medlemmar inom den Europeiska unionen. Alltsedan introduktionen av den gemensamma jordbrukspolitikens har de enskilda staterna gradvis ersatt nationella marknadsorganisationer inom sådana sektorer där det varit nödvändigt. Marknadsorganisationens huvudsakliga uppgift är att uppnå målsättningarna med CAP. Marknadsorganisationen täcker omkring 90 % av EU:s sammanlagda jordbruksproduktion. Rådet etablerar marknadsorganisationen. Beslut fattas med kvalificerad majoritet på ett förslag från kommissionen och efter konsultationsförfarande med Europaparlamentet. Artikel 43 i fördraget om EU:s verksamhet reglerar beslutsfattandet inom CAP, varvid

medbeslutandeprocessen tillämpas mellan rådet och Europaparlamentet. Kommissionen, assisterad av en kommitté, implementerar de åtgärder som krävs för att marknadsorganisationen skall bli operativ. Marknadsorganisationen leds av en förvaltningskommitté, vilken består av representanter för varje medlemsland. Marknadsorganisationens primära uppgifter är att fastställa enhetspriser för jordbruksprodukter på samtliga europeiska marknader, garantera stöd till producenter och övriga operatörer inom jordbrukssektorn, etablera mekanismer för kontroll av produktionen samt organisera handeln med icke-medlemsländer.

Fördraget om de Europeiska gemenskaperna stadgar uttryckligen att en eller flera utvecklings- och garantifonder för jordbrukssektorn kan upprättas, detta i syfte att möjliggöra för marknadsorganisationen att uppfylla sin målsättning. Den Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk etablerades av rådets förordning nr. 25 av den 25 april 1962. Förordning nr. 25 stadgar att fonden skall utgöra del av gemenskapens budget och att, i takt med etablerandet av marknadsorganisationen, intäkterna från importavgifter skall tillfalla gemenskapens budget, samt att fonden skall finansiera exportrestitutioner och interventionsköp. År 1964 uppdelades fonden i en garantisektion och en utvecklingssektion. Garantisektionen inkluderade utgiftshantering relaterad till intervention och restitution. Utvecklingssektionen inkluderade utgiftshantering relaterad till sådana åtgärder, som vidtogs för att uppnå målsättningarna med den gemensamma jordbrukspolitikens, däribland strukturpolitiska ärenden. Garantisektionen är otvetydigt den viktigaste av de båda sektionerna och är därför klassificerad såsom obligatorisk utgift inom gemenskapens budget. Utvecklingssektionen utgör en av strukturfonderna, vars målsättning är att befrämja regional utveckling på landsbygden.

Reformer av CAP

Den gemensamma jordbrukspolitiken har utvecklats till och förblir fortsättningsvis den mest kompletta, genuint gemenskapsorienterade, politiska samverkansprojektet inom EU. Noterbart är att fem decennier sedan introduktionen av CAP, har dess grundläggande målsättningar icke förändrats trots att de uppfyllts med råge. Successiva förnyelseprocesser avseende grundfördraget har inte påverkat målsättningarna med CAP. De utgör fortfarande en substantiell och integrerad del av grundfördraget och förblir som sådana legalt bindande. Under tidsperioden för existensen av den gemensamma jordbrukspolitiken har dock ett flertal reformer genomdrivits.

Från medlet av 1960-talet och under hela 1970-talet var CAP en synnerligen stor framgång. Alltsedan inledningen av 1980-talet framstod två märkbara bekymmer med CAP, vilka kom att influera den vidare utvecklingen samt implementeringen av systemet. Det första problemet bestod av den icke acceptabla överskottsproduktionen, vilken trots prissubventioner inte kunde distribueras på vare sig den interna eller den externa marknaden. Det andra problemet utgjordes av att det jordbrukspolitiska systemet absorberade en allt högre grad av resurser från gemenskapens budget. Systemets konstruktion gav upphov till överskottsproduktion. Därtill förhindrades utveckling och finansiering av övriga politiska områden inom gemenskapen. Detta på grund av de fixerade budgetposterna relaterade till CAP, vilka innebar avsevärda utgifter. Framför allt uppstod en strukturell svaghet i stödmekanismen, vilken orsakade ojämlikhet mellan skilda regioner inom gemenskapen.

En gradvis reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken inleddes under tidigt 1980-tal. Produktionskvoter infördes, vilka anpassades för varje produkt och medlemsland. Restriktioner avseende intervention lanserades och resurstilldelningen från gemenskapens

budget ökades. Europeiska enhetsakten började implementeras år 1988, samma år som CAP grundligt reformerades genom det sk. Delors-avtalet. De väsentliga bestämmelserna inom 1988 års reform utgjordes av introduktionen av finansiella stabilisatorer, en garantinivå för den budgetbelastning som tillmäts varje enskild produktkategori. Budgetdisciplin betonades mycket kraftigt. Vidare tillskrevs strukturfonderna prioritet för att befrämja regionalpolitik och förstärka jordbrukssektorns utveckling. Reformen introducerade även ett maximum för prisgaranterad kvantitet, vilket skulle åstadkomma produktionskontroll.

De successiva översyner av CAP som verkställdes under 1980-talet affekterade inte systemet för subvention av marknadspriser. Inhemsk problem med överskottsproduktion och höga kostnader fortsatte att växa. Kombinerat med de komplexa handelsförhandlingar som fördes inom ramen för GATT:s Uruguay- runda, framstod i början av 1990-talet att en radikal reform av CAP var essentiell. GATT-förhandlingarna resulterade år 1993 i en överenskommelse angående reduktion av nyttjandet av exportrestititioner och internstöd samt åtaganden om sänkning av importtarriffer. MacSharry-reformen av år 1992 introducerade ett nytt betraktelsesätt vad avser den gemensamma jordbrukspolitiken, detta för att kunna möta förpliktelserna inom GATT. Reformen baserades på två element; sänkta interventionspriser samt kompensation i form av direktstöd till jordbrukssektorn för de effekter som nedskärningarna givit upphov till. Därtill infördes ett flertal åtgärder för att förbättra landsbygdsutvecklingen, bland vilka särskilt märks stöd för ett ur miljöhänseende hållbart jordbruk. Den primära målsättningen med 1992 års reform var att gradvis bringa de interna gemenskapspriserna i linje med motsvarande världsmarknadspriser.

Under slutet av 1990-talet ställdes EU inför en utmaning. Förestående utvidgning av unionen föranledde introduktionen av Agenda 2000. Denna

utgjorde kommissionens svar på Europeiska rådets instruktioner om att i god tid förbereda implementering av sådana politiska antaganden, vilka berörde utvidgningen av EU med länder från östra Europa och Cypern. Europeiska rådets möte i Berlin år 1999 utgjorde en milstolpe vad avser utformandet av det framtida CAP. Ytterligare restriktioner vad avser institutionella priser samt kompensation för dessa reduktioner genom förstärkning och expansion av direktstöden utgjorde väsentliga komponenter i Agenda-2000 reformen. Ett nytt policyinstrument kom att inrättas: den vittomfattande landsbygdspolitiken. Denna åsyftar att stimulera utvecklingsinitiativ på landsbygden, förbättra lantbrukets diversifieringsmöjligheter och produktmarknadsföring samt i övrigt verka konstruktivt för den areella sektorn. Reformen har förstärkt marknadsorienteringen inom jordbruksnäringen och lyft fram incitament för bedrivandet av ett ur miljöhänseende hållbart jordbruk. Budgetramarna fastslogs för tidsperioden 2000-2006.

Agenda 2000 inkluderade ett beslut om att genomföra en budgetrelaterad halvtidsöversyn (Mid-Term Review, MTR) av den gemensamma jordbrukspolitiken. Aktuell budgetperiod omfattar år 2007-2013. Under denna tidsperiod beräknas jordbruksutgifternas andel av EU:s sammanlagda budget uppgå till ca. 40 procent. Halvtidsöversynen innefattade intentionen att examinera den implementerade reformen. Balansen mellan utbud och efterfrågan för jordbruksprodukter hade förbättrats på EU:s inre marknad. Nyttjandet av exportbidrag hade reducerats i avsevärd omfattning. Denna utveckling skapade en stabil grund för den kommande utvidgningen och befrämjade EU:s position inför WTO-förhandlingar. Samtliga jordbrukspolitiska målsättningar hade dock inte uppnåtts.

Den pågående Doha-rundan inom WTO och svårartade brister vad avser unionens hantering av kriser relaterade till livsmedelssäkerhet utgjorde betydelsefulla faktorer, vilka påkallade vidare reformer av CAP. Med anledning härav antog EU:s jordbruksministrar i juni 2003 en grundläggande reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Enligt reformen skall i framtiden det överväldigande flertalet av subsidierna inom CAP utbetalas oberoende av produktionsvolymen, dvs. stöden skulle frikopplas från produktionen. Medlemsstaterna gavs möjlighet att i begränsad omfattning upprätthålla en fortsatt stödkoppling, detta i syfte att förhindra en kostsam produktionsminskning. Nationella stöd tilläts enligt kommissionen inte snedvräda förutsättningarna för konkurrens mellan producenterna i medlemsländerna. De nyinrättade subsidierna tilldelades benämningen "gårdstöd". För att jordbrukaren skall vara berättigad till att erhålla detta stöd, måste så kallade tvärvillkor uppfyllas. Dessa är relaterade till miljömedvetenhet, livsmedelssäkerhet och djurens välbefinnande. Härtill skall det politiska programmet för landsbygdsutveckling öka i betydelse så tillvida att miljörelaterade målsättningar tydligt lyfts fram. Det nya landsbygdsprogrammet är delvis finansierat genom obligatorisk modulering, vilket innebär att medel från garantifonden (CAP:s första pelare) i tilltagande grad under budgetperioden skall överföras till utvecklingsfonden (CAP:s andra pelare). Således överförs medel från direktstöden till landsbygdsprogrammet. Större stödutbetalningar skall under budgetperioden etappvis reduceras genom så kallad modulering. Modularade medel skall stanna i den stat där de har modularats. Halvtidsöversynen av Agenda 2000 kom alltså att bli till en fullskalig reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. MTR-reformen anses vara synnerligen genomgripande. Detta till trots, ansåg kommissionen att en budgetrelaterad halvtidsöversyn behövdes också för MTR-reformen. Sist nämda så kallade "hälsokontroll" (CAP Health Check) slutfördes år 2008 och medför inte några påtagliga förändringar i jämförelse med de jordbrukspolitiska premisser som lanserades genom MTR. CAP Health Check äsyftade till att modernisera, förenkla och rationalisera den gemensamma jordbrukspolitiken samt därtill tillse att

jordbrukssektorn erhåller fullgoda förutsättningar för bemötandet av ökande efterfrågan på jordbruksprodukter. Sammanfattningsvis medförde CAP Health Check en mera enhetlig gårdstödsmodell inom medlemsländerna, vilken baserar sig på regiondata i stället för på historiska referenskvantiteter. Den obligatoriska trädan avskaffades och tvärvillkoren kom att inkludera ett flertal nya miljörelaterade verksamhetskrav. Det nationella kuvertet, inom vilket medlemsstaterna kan avsätta uppemot tio procent av direktstöden, tillskrevs utökad flexibilitet. Den obligatoriska moduleringen skall öka från 5 % till 10 % mellan år 2009 och 2013. Medlemsstaterna skall i samråd med kommissionen se över sina strategier inom ramen för gällande landsbygdsutvecklingsprogram. Beträffande marknadsordningarna noteras att interventionen för brödvete kvarstår, medan den inte tillämpas för råg och fodervete. Kvotssystemet för mjölk upphör att gälla år 2015, vilket föregås av årlig kvotökning med en procent per regleringsår. Unionens jordbrukslagstiftning har vidare förtydligats i enlighet med rådets förordning (EG) 1234/2007.

Europeiska kommissionen offentliggjorde i november 2010 riktlinjerna för den gemensamma jordbrukspolitiken efter år 2013. Riktlinjerna presenteras inom ramen för kommissionens meddelande *The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. Ett formellt lagstiftningsförslag väntas inom år 2011 eller 2012. Kommissionen eftersträvar en jordbrukspolitisk reform, vilken härleder en dynamisk, effektiv och konkurrenskraftig europeisk jordbrukssektor. Reformen syftar till att motsvara de visioner som omnämns i strategidokumentet Europa 2020. En hållbar och intelligent tillväxt skall sålunda stimuleras. Enligt kommissionens riktlinjer kan tre huvudsakliga mål fastställas för den gemensamma jordbrukspolitiken:

1. *Livskraftig livsmedelsproduktion.* Global efterfrågan förväntas öka kraftigt till år 2050. Råvarumarknaden torde i högre grad än tidigare komma att kännetecknas av volatilitet. EU bör således prioritera tillhandahållandet av säkra livsmedel i tillräckligt stor mängd. Avsikten är att trygga

livsmedelsförsörjningen inom unionen samt även globalt.

2. *Hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder.* Jordbrukssektorn borde i högre grad premieras för tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter. Klimatförändringen skall bromsas och miljöskyddet öka.
3. *Upprätthållandet av territoriell jämvikt och mångfald på landsbygden.* Jordbruksnäringen är av stor ekonomisk betydelse för landsbygden och en hörnsten för bevarandet av en levande landsbygd.

Kommissionen presenterar riktlinjer för tre olika alternativ för framtida jordbrukspolitisk inriktning. Det första alternativet innebär en gradvis korrigering av de mest påtagliga bristerna i dagens jordbrukspolitik. Det andra alternativet innebär att den gemensamma jordbrukspolitiken reformeras i syfte att bli mera miljövänlig, rättvis och effektiv. Det tredje alternativet innebär tämligen radikala reformåtgärder då syftet är att fasa ut såväl inkomststöd som de flesta marknadsåtgärder, varvid man i stället avser fokusera på miljö- och klimatförändringsmål. Marknadsåtgärder kvarstår enligt detta alternativ endast i form av störningsklausuler som aktiveras vid svårartad krisituation. Rådande pelarstruktur kvarstår inom ramen för samtliga alternativ. Ytterligare en gemensam nämnare för de tre alternativen är att systemet med direktstöd inte skall baseras på historiska referensperioder, utan i stället kopplas till objektiva kriterier av ekonomisk och miljömässig karaktär. Fördelningen och styrningen av direktstöden anses centralt. Marknadsåtgärder är i detta sammanhang främst liktydigt med offentlig intervention och stöd till privat lagring. Härvidlag eftersträvas förenkling och rationalisering. Livsmedelskedjans funktionalitet bör förbättras, vilket innefattar utökad transparens samt balans mellan aktörernas förhandlingspositioner. Det förefaller sannolikt att framtida europeisk jordbrukspolitik i övergripande utsträckning kommer att betona betydelsen av konkurrenskraft samt framhålla miljö-, klimatförändrings- och innovationshånsyn. Landsbygdsutveckling skall ske med mera riktade och målmedvetna metoder. Kommissionen anser vidare att ett nytt försäkringssystem jämte ett WTO-kompatibelt verktyg för riskhantering bör tillföras landsbygdsutvecklingspolitiken. Härvidlag avser kommissionen försöka stävja effekterna av prisvolatilitet på marknaden samt därmed sammanhörande fluktuationer relaterade till jordbrukssektorns inkomstnivå.

Aktörer

Det av kommissionen och DG Agri lanserade förslaget har bemötts med varierande entusiasm av medlemsstaterna samt av övriga aktörer involverade i förhandlingsprocessen.

Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (DG Agri) har av tradition framhållt betydelsen av en liberal jordbrukspolitik. Övergången från kopplade produktionsbundna stöd till ett avlänkat direktstöd tillkom på initiativ av kommissionen i form av DG Agri. Genom att förordna gradvisa jordbrukspolitiska reformåtgärder har DG Agri eftersträvat att framställa sig som det generaldirektorat som dels försvarar jordbrukets och landsbygds intressen, dels upprätthåller CAP:s politiska legitimitet. Kommissionens meddelande från november 2010 angående CAP efter år 2013 uppvisar dock endast blygsamma reformambitioner. Av de tre olika optioner som föreslås som riktlinjer torde DG Agri föredra den första optionen. Således förespråkas i huvudsak status quo kompletterat med smärre reformer. Den nuvarande jordbrukskommissionären Dacian Ciolos tenderar att upprätthålla en konservativ syn på CAP, vilken påtalar behovet av jordbruksstöd och finner influenser från i synnerhet den franska hållningen till europeisk jordbrukslagstiftning.

Övriga generaldirektorat föredrar till skillnad från DG Agri tämligen övergripande reformer av CAP. De aviserar dock skilda orsaker till respektive inställning. DG Budget förordar en reduktion av de medel som tillskrivs jordbrukspolitiken. DG Regio uppmärksammar de åtgärder inom landsbygdsutvecklingen som inte direkt är förenliga med jordbruksnäringen. DG Environment samt DG Climate Action påtalar behovet av ett miljöanpassat CAP. DG Trade anser att de handelsstörande mekanismerna inom CAP borde elimineras.

Europaparlamentet (EP) erhöi i och med Lissabonfördragets ikraftträdande ökad makt inom agrarpolitiken. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande) utgör huvudregeln. Rådet och EP godkänner de lagförslag som kommissionen lägger fram. Jordbruksutskottet (Comagri) publicerade i juni 2010 en rapport avseende post-2013 CAP. Rapporten präglas av ett konservativt synsätt, där den europeiska jordbruksmodellen givet rådande stödnivåer anses skapa förutsättningar för såväl miljömedvetenhet som en säker tillgång till livsmedel av hög kvalitet. Comagri tenderar således att förordna status quo, vilket innebär ett stöd till kommissionens första alternativ angående inriktningen

för CAP efter år 2013. De politiska grupperingarna inom EP har samtliga framfört ställningstaganden gällande post-2013 CAP. Det konservativa EPP anser att jordbruksbudgeten bör förbli på nuvarande nivå. CAP:s första pelare skall i sin helhet finansieras av EU. Direktstöden skall kvarstå. EPP framhåller att EU är beroende av import gällande energi och därför inte bör bli beroende av import av jordbruksråvaror. Den socialdemokratiska gruppen PES har uppvisat en betydligt mera reforminriktad attityd. I ett positionsdokument från mars 2010 anser PES att samtliga subsidier bör inrymmas inom en pelare. Stöden bör målinriktas, varvid jordbrukarna skall premieras i första hand för de positiva externa effekter som deras aktiviteter genererar till förmån för samhällsekonomin. Upprätthållandet av ett öppet landskap och miljövänligt jordbruk är stödberättigande. Direktstöden bör enligt PES avskaffas. Det liberala ALDE har inom ramen för en rapport avseende EU:s budget efter år 2013 noterat att behov föreligger för modernisering av CAP. ALDE torde förespråka begränsade nedskärningar i jordbruksbudgeten. De gröna är skeptiska till ökad marknadsorientering av CAP. De anser däremot att kraftiga reformer är nödvändiga med syftet att åstadkomma förutsättningar för en miljöanpassad jordbruksproduktion.

Medlemsstaterna har ännu inte lyckats uppnå enighet i frågan gällande utformningen av det framtida CAP. Frankrike står inför ett ovisst presidentval år 2012 och det förefaller ytterst osannolikt att den nuvarande presidenten Nicolas Sarkozy kommer att agera i en sådan riktning som skulle innebära en kraftigt reducerad CAP-budget. Det franska jordbruket utgör den största nettomottagaren av CAP-medel. Enligt uppgift från det franska jordbruksdepartementet bör fortsättningsvis en väl tilltagen jordbruksbudget prioriteras på EU-nivå. CAP:s första pelare bör i sin helhet finansieras av EU. Vidare bör kriterierna för fördelning av stöd medlemsländerna emellan inte påtagligt förändras. CAP skall efter år 2013 inkludera instrument för riskhantering och marknadsstöden bör inrymmas i politiken. Jordbruk bör kunna bedrivas inom hela Frankrike samt inom hela EU. Jordbruksprodukter producerade inom EU skall erhålla preferens genom vidmakthållandet av tullar. Europeisk och global livsmedelssäkerhet upprätthålls under förutsättning att det europeiska jordbruket tillåts producera enligt dess förutsättningar. Jordbruksdepartementets åsikt i CAP-frågan kommer att understödjas av presidenten åtminstone fram till valet 2012. I sammanhanget noteras att

miljödepartementet hösten 2010 genom dåvarande miljöminister J-L Borloo publicerade ett PM vilket förordar en reform av CAP såtillvida att dess instrument prioriterar jordbrukets miljöanpassning. Budgeten skulle hållas konstant och CAP bestå av endast en pelare. Ett miljöinriktat CAP torde enligt detta förslag kunna motivera den kontinuerliga budgetnivån. Ett dylikt förslag torde inte bli vägledande för den officiella franska jordbrukspolitiska hållningen inom den närmaste framtiden. I och med att förslaget lades fram av en minister måste det dock betraktas som banbrytande inom det i CAP-sammanhang synnerligen konservativa Frankrike.

Tyskland utgör en europeisk stormakt också inom jordbruksområdet. Tyskland bidrar med det största beloppet netto till EU:s budget. Den tyska ekonomin är exportberoende och gagnas därför av en generell liberalisering av världshandeln. En protektionistisk jordbrukspolitik motverkar Tysklands handelspolitiska intressen, varför Tyskland inom ramen för Europasamarbetet verkat för jordbrukspolitiska reformer. Tysk politik har såväl på federal nivå som på delstatsnivå under de senaste decennierna präglats av ett starkt miljöinriktat parti, *Die Grüne*. Tysk efterkrigstida politisk tradition framhårdar en marknadsekonomi utan aktiv statlig intervention. Härav följer att Tysklands kansleradministration, utrikesministerium, finansministerium, miljöministerium och inrikesministerium samtliga opponerar sig mot CAP i dess nuvarande form. Jordbruksministeriet har dock som motvikt framfört en konservativ syn på CAP post 2013. Enligt det tyska jordbruksministeriet skall systemet med två pelare behållas, där den första pelaren fortsättningsvis skall inriktas på inkomststöd. Fördelningen av subsidier medlemsländerna emellan bör i stort bestå. Marknadsinterventionerna bör dock reduceras till en miniminivå.

Europeisk integration har framväxt på basen av det tysk-franska samförståndet relaterat till ett antal avgörande politiska skeenden. Jordbrukspolitiken utgör det område inom EU som innehar en genuint federal prägel. Med beaktande av att det ekonomiska styrkeförhållandet mellan Tyskland och Frankrike under den senaste tiden i allt högre grad kommit att överväga till förmån för den förstnämnda EU-medlemmen samt med beaktande av att EU:s östutvidgning förlöpt tämligen väl, torde inte föreligga något incitament för Tyskland att i samband med CAP-förhandlingarna ingå ett avtal av den typ som år 2002 slöts mellan statscheferna

Jaques Chirac och Gerhard Schröder. Detta avtal garanterade nivån på CAP-budgeten fram till och med 2013 och eliminerade brittiska försök till jordbrukspolitiska reformer. Tyskland torde i samband med pågående CAP-förhandlingar vilja säkerställa att deras position som nettobetalare till EU:s församlade budget inte försämrats i form av ytterligare åtaganden.

De i jordbrukspolitiska sammanhang reformförespråkande EU-medlemmarna utgörs av Storbritannien, Sverige, Danmark, Nederländerna och Malta. Av dessa är Storbritannien av anseilig betydelse. Den konservativ-liberala brittiska regeringen förblir under alla omständigheter inriktad på jordbrukspolitiska reformer. Emedan finanskrisen kom att överföra ytterligare maktbefogenheter till EU och britterna tvingats åtstrama de offentliga utgifterna kan David Cameron behöva kompensera för detta genom att tydligt framhålla den brittiska positionen relaterad till CAP i Bryssel. Till saken hör att Storbritannien erhåller en rabatterad EU-avgift på grund av att britterna tilldelas en förhållandevis blygsam del av CAP-subsidierna. Britterna kan inte påverka EU:s budget i samma omfattning som Tyskland och Frankrike. Ett scenario vore att britterna officiellt fortsätter att kritisera CAP i dess nuvarande utformning, samtidigt som de söker stöd för bevarandet av aktuell rabatt genom förhandlingar med icke-reformistiska EU-medlemmar. Kärnfrågan består inte i huruvida britterna skulle önska utförliga CAP-reformer eller inte, de eftersträvar reformer. Kärnfrågan består i den grad av prioritet som tillskrivs CAP-reform i förhållande till övriga ärenden på den europeiska politiska dagordningen.

Sverige är en exportberoende nation som alltid har hävdat nyttan av frihandel. Detta oavsett regering. Den svenska positionen avseende CAP post 2013 är mycket tydlig. Exportsubventionerna bör avskaffas senast år 2013. Inkomststöden bör gradvis fasas ut. Gårdsstöden bör fördelas enligt rättvisa kriterier. De positiva externa effekter som ett miljöanpassat lantbruk ger upphov till bör i högre grad premieras. Kommissionens meddelande angående CAP från november 2010 innefattar inte tillräcklig r e f o r m a m b i t i o n .

Danmark argumenterar för ytterligare marknadsliberalisering och målinriktade stödåtgärder. Ur miljöhänseende positiva externa effekter, vilka härleds av jordbrukets verksamhet, skall understödjas. Nederländerna och i viss omfattning även Malta orienterar sin jordbrukspolitik i en frihandelsvänlig riktning. Således förordas reformer av befintlig CAP.

Finlands jord- och skogsbruksminister Anttila uttalade sig den 18 november 2010 angående kommissionens meddelande om EU:s jordbrukspolitik. Ministern anser att meddelandet utgör ett bra underlag för vidare diskussioner och förhandlingar angående den finländska jordbrukssektorn jämte landsbygden. Anttila noterar att kommissionen försökt beakta de olika medlemslänternas varierande förutsättningar för bedrivandet av jordbruk. Kommissionen anser fortsättningsvis att det skall vara möjligt att bedriva jordbruk inom samtliga regioner inom EU. Denna inställning är ur finländsk synvinkel mycket välkommen. Finland är världens nordligaste jordbruksland. Ministern konstaterar vidare att kommissionens förslag inte är detaljerat. Exempelvis framgår inte uppgifter om stödnivåer eller beräkningar relaterade till dylika. Det faktum att medel märkta för direktstöd kommer att fördelas jämnare mellan medlemsstaterna anses inte som något problem, detta då de finländska stöden befinner sig i närheten av EU-medeltalet. Enligt ministern bör Finland inrikta sig på att utveckla jordbrukets miljöstöd, fortsätta systemet med av EU helfinansierade produktionskopplade stöd samt bevara hela delfinansieringen av kompensationsbidraget för mindre gynnade områden.

Landskapet Åland innehar enligt självstyrelselag 18 § p 15 lagstiftningsrätt med avseende på styrning av lantbruksproduktionen. Förhandlingar skall dock föras med de statsmyndigheter saken gäller innan sådan lagstiftningsåtgärd vidtas. Sjl 27 § 15 p förtäljer att priset på lantbruks- och fiskeriprodukter samt främjande av export av lantbruksprodukter tillhör rikets behörighet. Härav följer att merparten av åtgärderna inom CAP:s första pelare tillkommer rikets behörighet. Inom CAP:s andra pelare tillskrivs landskapet behörighet för de flesta åtgärder. Miljöstödet och kompensationsbidraget ingår i LBU-program för landskapet Åland 2007-2013. Landskapet omfattar den finländska synen på CAP efter år 2013 (LR dokument: N2011E08).

De östeuropeiska EU-medlemmarna, av vilka Polen är det i särklass viktigaste landet, anser att gårdsstöden bör fördelas mera rättvist. I övrigt önskar de se ett fortsatt EU-finansierat inkomststöd och ytterligare satsningar på investeringar i produktivitet och landsbygdsutveckling. Nationell finansiering inom ramen för CAP bör inte blygsamma proportioner. Enligt det ungerska EU-ordförandeskapets förslag till rådslutsatser för den framtida jordbrukspolitiken skall CAP-post 2013 utgöra en stark politik. CAP skall fortsättningsvis bygga på två pelare och en erforderlig budget för jordbruket. Gårdsstöden föreslås kvarstå och skall fördelas rättvist. Landsbygdsutvecklingen skall beakta miljörelaterade faktorer. CAP skall i högre utsträckning än tidigare bli kostnadseffektiv. Rådslutsatserna kom att understödjas av 19 medlemsländer, däribland Finland. Begreppet "rättvis fördelning" av direktstöd tolkas olika bland medlemsländerna. Härav följde att vissa östeuropeiska EU-medlemmar inte ansåg sig kunna omfatta skrivningen. Sverige, Danmark och Storbritannien valde att inte stöda slutsatserna. Detta då de anser att jordbrukspolitiken efter år 2013 skall marknadsorienteras, varvid direktstöden bör fasas ut och jordbrukets positiva externa effekter i högre grad premieras.

Inom den akademiska världen och bland sk. Think Tanks (Tankesmedjor) är enigheten stor om att CAP borde reformeras. Jordbrukspolitiken bör erhålla ett tydligt miljöfokus varvid subsidiaritetsprincipen beaktas. Samtliga stöd bör kunna motiveras av att de bidrar till uppkomsten av positiva externa effekter. Exportsubsidierna bör elimineras och direktstöden gradvis fasas ut. Marknadsorientering anses centralt. Unionen bör bidra till global livsmedelssäkerhet genom FoU, åtgärder mot klimatförändring, stöd till utvecklingsländer och befrämjandet av en hållbar produktion inom EU.

Forskning inom såväl global som europeisk jordbrukspolitik belastas inte av politiska bindningar i påtaglig omfattning. Härav följer den kontinuerligt återkommande konstruktiva kritik som från akademiskt håll riktats mot CAP.

Avslutande kommentar

Lissabonfördragets ikraftträdande föranleder vid sidan av förberedelser inför en ny budgetperiod och det gradvisa implementerandet av strategidokumentet Europa 2020 ett behov av att reformera CAP. Utfallet av reformen skall respondera gentemot såväl ekonomiska, miljörelaterade som territoriella utmaningar. I syftet att bereda väg för inter-institutionell debatt och utarbetande av lagförslag har DG Agri presenterat riktlinjer för designen av jordbrukspolitiken efter år 2013. De ekonomiska utmaningarna bemöts enligt kommissionens dokument av en livskraftig jordbruksproduktion. De miljörelaterade utmaningarna bemöts med inrättandet av en hållbar förvaltning för av naturresurser och klimatåtgärder. Territoriella utmaningar bemöts med upprätthållande av territoriell jämvikt och mångfald på landsbygden. Med beaktande av de olika alternativa reformsценарion som kommissionen skisserat, torde en omfattande reform av CAP inte vara att vänta.

Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet när det gäller antagandet av jordbrukspolitiskt betingade lagförslag. Rådets beslut vad avser antagandet av EU:s långtidsbudget kräver total enighet. Det slutgiltiga resultatet av den jordbrukslagstiftning som antages beror delvis på vilken beslutsinstans som erhåller störst inflytande över processen. Under förutsättning att statsministrarna inom ramen för det Europeiska rådet eller finansministrarna inom ramen för Ecofin tilldelas större inflytande över avgörande beslut än jordbruksministrarna inom ramen för vederbörandes ministerråd, torde sannolikheten för en tydlig reform av CAP öka i ansenlig omfattning. Den svårartade ekonomiska krisen i flera länder anslutna till valutaunionen har ännu så länge varit möjlig att hantera på ett behjälpligt vis tack vare uttalat politiskt stöd för bevarandet av ett intakt EMU. Under förutsättning att den ekonomiska krisen eskalerar, kan incitamenten stärkas för genomförandet av en ambitiös jordbrukspolitisk reform. CAP kan i sådant fall komma att tilldelas en reducerad del av EU:s sammanlagda

budget. Detta givet att det politiska stödet för den monetära unionen kvarstår. För det fall att skuldkrisen inom delar av eurozonen allvarligt förvärras, kan detta på sikt föranleda en översyn av hela EMU. Ett sådant scenario, vilket kan inkludera en fiskal union, härleds av situationen inom det finansiella systemet och innefattar även konsekvenser för CAP. Dessa konsekvenser kan, beroende på politiska prioriteringar inom EU:s inre kärna, antingen föranleda en kraftig reform av CAP eller ett mycket strikt upprätthållande av status quo.

I och med Mid Term Review kom merparten av EU:s jordbruksstöd att placeras i WTO:s gröna box. Detta då avlänkade stödformer anses som icke-handelsstörande. Av denna orsak föreligger inte något omedelbart förestående incitament till CAP reform på grund av förhandlingarna inom ramen för Doha-rundan. Konstateras kan att den pågående jordbrukspolitiska debatten inom EU påminner om den debatt som fördes i USA inför uppdaterandet av den amerikanska jordbrukslagstiftningen, Farm Bill 2008. Kongressen utformar vart femte till sjunde år en ny jordbrukslagstiftning, vilken berör subsidier, konkurrensfrågor på marknaden, miljövärd och livsmedelsprogram. Farm Bill 2008 skulle utformas i enlighet med det multilaterala avtal som förhandlingarna inom WTO förmodades utmyнна i. Då det stod klart att Doha-förhandlingarna skulle dra ut på tiden, förändrades retoriken i kongressens jordbrukspolitiska uttalanden och debatter. Det ansågs inte lämpligt att inom ramen för Farm Bill 2008 föregripa utfallet av en eventuell WTO-överenskommelse. Inrikespolitiska överväganden och budgetfrågor relaterade till det amerikanska jordbruket hamnade i fokus. Kongressens och representanthusets jordbrukspolitiska överläggningar dominerades av en strävan efter att uppnå en överenskommelse om Farm Bill 2008 som enkom är till gagn för det amerikanska jordbruket. USA anser sig kunna hantera eventuella tvister inom WTO.

Inom EU råder motsvarande uppfattning angående unionens position i

förhållande till WTO. Påträngande orsak till jordbrukspolitisk reform är således inte helt uppenbar. Av denna anledning erhåller de krafter inom EU som önskar konservera CAP ett större inflytande på utformningen av den framtida jordbrukspolitiken.

Noteras kan att den dåvarande generaldirektören för DG Agri, Jean-Luc Demarty, redan under våren 2007 uttalade sig angående CAP post-2013. Enligt Demarty var det osannolikt att några större reformer skulle genomföras inom CAP inför den nya budgetperioden. Detta på grund av att Mid Term Review reformen av år 2003 ansågs som tämligen progressiv. Ifall omvärlden -främst USA- inte liberaliserar sin jordbrukslagstiftning torde inte heller EU behöva initiera jordbrukspolitisk omvälvning. En utförlig reform kan dock inte uteslutas under tidsperioden för den budget som är i kraft till år 2020. Effekterna av ett eventuellt WTO-avtal, Rysslands inträde i nämnda organisation, USA:s motiv inför stundande revision av gällande jordbrukslagstiftning samt insatta åtgärder relaterade till den globala problematiken beträffande statlig skuld härleder synnerligen dynamiska verksamhetsbetingelser inom det jordbrukspolitiska spektrumet.

Den ekonomiska integrationen i Europa har genererat västeuropeisk politisk balans. EU:s östutvidgning förbättrade den kontinentala geopolitiska stabiliteten. Den moderna staten alternativt federationen kännetecknas främst av dess ansvar över utrikes- och säkerhetspolitik. Därefter definieras regeringsmakten av en oinskränkt kontroll över makroekonomiska element. EU implementerar gradvis dess utrikes- och säkerhetspolitik. EMU är etablerat. CAP tillskrevs från begynnelsen ett federativt perspektiv. Givet att CAP förmår förbättra varje medlemsstats politiska position, uppfylls dess kriterium för existensberättigande. Den konkreta makten inom EU tillkommer medlemsstaterna. Det federala jordbrukspolitiska arrangemanget kan dock anses motiverat.

Karl-Gustav Falkenbergh