EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.7.2009
KOM(2009) 407 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 378/2007 av den 27 mars 2007 om fastställande av bestämmelser för frivillig modulering av direktstöd

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 378/2007 av den 27 mars 2007 om fastställande av bestämmelser för frivillig modulering av direktstöd

Den här rapporten har utarbetats i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 378/2007[1]. Enligt denna ska ”[k]ommissionen […] före den 31 december 2008 förelägga Europaparlamentet och rådet en rapport om tillämpningen av frivillig modulering, vid behov åtföljd av lämpliga förslag”.

Under tiden har man inom ramen för hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) tagit fasta på behovet av att öka finansieringen av landsbygdens utveckling och höjt procentsatserna för obligatorisk modulering. Medlemsstater som tillämpar frivillig modulering kommer gradvis att ersätta denna med obligatorisk modulering och därmed skapa mer enhetliga procentsatser för modulering i EU.

Kommissionen planerar inga ytterligare initiativ om frivillig modulering under den nuvarande programperioden 2007–2013.

1. Bakgrund

1.1. Begreppet *modulering*

Med begreppet *modulering* avses en överföring av budgetmedel från jordbrukarnas direktstöd (första pelaren i GJP) till åtgärder för landsbygdsutveckling (andra pelaren i GJP).

Vid reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003 infördes obligatorisk modulering. Denna skulle börja på 3 procent 2005 och sedan öka till 4 procent 2006 och 5 procent från och med 2007. Detta kombinerades med ett fribelopp på 5 000 euro. Under detta belopp minskas inte direktstödet.

Dessutom kom man 2005 överens om att Storbritannien och Portugal får fortsätta att tillämpa frivillig modulering enligt villkoren i förordning (EG) nr 378/2007.

1.2. Rättslig ram för frivillig modulering

Enligt förordning (EG) nr 378/2007 får Storbritannien tillämpa frivillig modulering under perioden 2007–2012 där detta redan tillämpas och Portugal enligt ett undantag som beviljats enligt artikel 70.4a i rådets förordning (EG) nr 1698/2005[2].

Frivillig modulering innebär en minskning av direktstödet utöver den minskning som görs vid obligatorisk modulering.

En och samma procentsats ska tillämpas per kalenderår. Storbritannien som tillämpar systemet med samlat gårdsstöd på regional nivå får dock även tillämpa regionalt differentierade procentsatser. Minskningen får uppgå till högst 20 procent.

---

[1] Rådets förordning (EG) nr 378/2007 av den 27 mars 2007 om fastställande av bestämmelser för frivillig modulering av direktstöd enligt förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, och om ändring av förordning (EG) nr 1290/2005, EUT L 95, 5.4.2007, s. 1.

[2] Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU), EUT L 277, 21.10.2005, s. 1.

Precis som vid obligatorisk modulering har man ett fribelopp på 5 000 euro. Till skillnad från obligatorisk modulering kan medlemsstaterna dock välja att inte tillämpa den (som Storbritannien).

Kommissionen fastställer de nettobelopp som härrör från tillämpningen av frivillig modulering utifrån de procentsatser som de berörda medlemsstaterna meddelar.

Dessa kompletterande modulerade medel används för att finansiera åtgärder för landsbygdsutveckling i samma medlemsstat. Det ställs inte något krav på nationell samfinansiering. Det innebär att de kompletterande medlen inte omfattas av de övre gränserna för de olika axlarna i artikel 70.3 i förordning (EG) nr 1698/2005.

De berörda medlemsstaterna måste göra konsekvensbedömningar, framförallt av jordbrukarnas ekonomiska situation och konkurrensläge i jordbrukssektorn, och undvika otillbörlig ojämlik behandling av jordbrukarna. Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av frivillig modulering före utgången av 2008.

Enligt tillämpningsföreskrifterna i kommissionens förordning (EG) nr 1236/2007[3] ska a) de belopp som härrör från frivillig modulering tas upp i finansieringsplanen för varje program för landsbygdsutveckling (del A punkt 6.1 i bilaga II till förordning (EG) nr 1974/2006), och b) det gamla systemet med frivillig modulering i förordning (EG) nr 1655/2004 upphävas.

1.3. Den ekonomiska konsekvensanalysens begränsningar

Det är fortfarande väldigt tidigt att dra några bestämda slutsatser om hur den frivilliga moduleringen påverkar jordbruksföretagens ekonomiska situation.

I Storbritannien har det endast funnits en budget för frivillig modulering som ska användas till brittiska program för landsbygdsutveckling enligt förordning (EG) nr 378/2007 sedan oktober 2007. I Nordirland infördes frivillig modulering i programmet för landsbygdsutveckling i november 2008.

I Portugals fall är det för tidigt att analysera några effekter eftersom beloppen från frivillig modulering inte kommer att användas i program för landsbygdsutveckling förrän från och med 2010.

Det är också viktigt att poängtera att avdragen för frivillig modulering under en särskilt känslig övergångsperiod endast är en av många faktorer som påverkar jordbruksföretagens ekonomiska situation 2007–2008. Andra faktorer har haft större inverkan på jordbruksföretagens inkomster, till exempel stigande råvarupriser, stigande insatspriser och, i Storbritanniens fall, det svaga pundet i förhållande till euron, extrema väderförhållanden och utbrottet av djursjukdomar. I Storbritannien har den totala inkomstutvecklingen dock varit positiv på grund av de kraftigt stigande råvarupriserna.

2. Tillämpning av frivillig modulering i Storbritannien

2.1. Meddelande enligt artikel 2.1 i förordning (EG) nr 378/2007

[3] Kommissionens förordning (EG) nr 1236/2007 av den 22 oktober 2007 om ändring av förordning (EG) nr 1974/2006 när det gäller tillämpning av rådets förordning (EG) nr 378/2007 på frivillig modulering, EUT L 280, 24.10.2007, s. 3.

Den 12 juni 2007 meddelade Storbritannien kommissionen procentsatserna för frivillig modulering för 2007–2012 och överlämnade en förhandsutvärdering av konsekvenserna.

Storbritannien fastställde följande årliga procentsatser utan hänsyn till fribeloppet:

ÅR	2007	2008	2009	2010	2011	2012
England	12,0 %	13,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %
Wales	0 %	2,5 %	4,2 %	5,8 %	6,5 %	6,5 %
Skottland	5,0 %	8,0 %	8,5 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
Nordirland	4,5 %	6,0 %	7,0 %	8,0 %	9,0 %	9,0 %

När det gäller nationell samfinansiering lämnar alla regioner samfinansiering som tillsammans uppgår till ytterligare 1,6 miljarder euro. De nationella samfinansieringssatserna visas nedan:

	AXEL 1	AXEL 2	AXEL 3	AXEL 4
England	0 %	40,00 %	0 %	0 %
Nordirland	0 %	62,00 %	0 %	0 %
Skottland	55,21 %	55,21 %	55,21 %	65,00 %
Wales	45,00 %	45,00 %	45,00 %	0 %

Enligt Storbritannien skulle frivillig modulering innebära en bättre balans mellan de två pelarna i den gemensamma jordbrukspolitiken, om man tänker sig att förhållandet mellan den första och andra pelaren i Storbritannien 2007–2013 är 14:1 före frivillig modulering och 7:1 efter modulering, vilket kan jämföras med genomsnittet i EU-15 på 5:1.

2.2. Kommissionens beslut 2007/679/EG och 2007/680/EG

I kommissionens beslut 2007/679/EG[4] fastställdes de nettobelopp som härrör från tillämpningen av frivillig modulering utifrån de regionalt differentierade årliga procentsatser som Storbritannien meddelat enligt följande:

[4] Kommissionens beslut av den 22 oktober 2007 om fastställande av de nettobelopp som härrör från tillämpningen av den frivilliga moduleringen i Förenade kungariket för kalenderåren 2007–2012 (2007/679/EG), EUT L 280, 24.10.2007, s. 25.

ÅR	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totalt (miljoner euro)	362,0	424,0	464,4	475,5	481,6	481,6

I kommissionens beslut 2007/680/EG[5] justerades därför å ena sidan det nettoanslag som ska stå till förfogande för utgifterna från Europeiska garantifonden för jordbruket och å andra sidan beloppen för Storbritannien och de totala beloppen för gemenskapens stöd för landsbygdsutveckling 2007–2013.

Det innebar att totalt 2 689 miljoner euro som erhållits vid tillämpningen av frivillig modulering överförs från den första till den andra pelaren under programperioden 2007–2013. Därmed mer än fördubblades budgeten för landsbygdsutveckling i Storbritannien (från 1 910 miljoner euro till 4 599 miljoner euro), och EU:s totala budget för landsbygdsutveckling utökades till 91,9 miljarder euro under samma period.

2.3. Rapport enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 378/2007

Den rapport som Storbritannien lämnade i december 2008 sträcker sig från mars 2007 till september 2008. Storbritannien menar att det är för tidigt att dra några bestämda slutsatser, eftersom man endast har haft tillgång till intäkterna från frivillig modulering sedan oktober 2007.

2.3.1. Användning av kompletterande medel från frivillig modulering

De kompletterande medlen används främst till miljöändamål inom axel 2 enligt nedan:

AXEL	ENGLAND	SKOTTLAND	NORDIRLAND	WALES
1	10,45 %	14,29 %	17,00 %	10 %
2	76,09 %	68,58 %	65,04 %	80 %
3	8,74 %	11,57 %	0,00 %	10 %
Leader	4,72 %	5,57 %	17,96 %	0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

2.3.2. Jordbrukets inkomster

Enligt meddelandet visar den senaste statistiken för jordbrukarnas inkomster att den brittiska jordbruksindustrin är relativt välmående, trots att frivillig modulering har tillämpats sedan 2001 (under perioden 2000–2006 betalades det totalt ut omkring 4 500 miljoner euro).

[5] Kommissionens beslut av den 22 oktober 2007 om ändring av beslut 2006/410/EG om fastställande av belopp som enligt artikel 10.2 samt artiklarna 143d och 143e i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 görs tillgängliga för EJFLU och belopp tillgängliga för utgifter från EGFJ och beslut 2006/636/EG om den årliga fördelningen per medlemsstat av gemenskapens stöd för landsbygdsutveckling under perioden 1 januari 2007–31 december 2013 (2007/680/EG), L 280, 24.10.2007, s. 27.

De första avdragen för den nya frivilliga moduleringen gjordes 2007. Storbritannien fann i sin analys av uppgifterna för 2007 inget direkt samband mellan avdragen för frivillig modulering och förändringarna i jordbrukets totala inkomster.

ÅR	REGION I STORBRITANNIEN	FRIVILLIG MODULERING (%)	AVDRAG FÖR FRIVILLIG MODULERING (MILJONER PUND)	JORDBRUKETS TOTALA INKOMSTER (MILJONER PUND)	FÖRÄNDRING I AVDRAGEN FÖR FRIVILLIG MODULERING	FÖRÄNDRING I JORDBRUKETS TOTALA INKOMSTER
2006	England	6,0 %	101,0	1 555		
	Nordirland	4,5 %	11,0	160		
	Skottland	4,5 %	19,9	537		
	Wales	0,5 %	1,2	52		
2007	England	12,0 %	218,0	1 631	117,0	76,0
	Nordirland	4,5 %	11,0	233	0	73,0
	Skottland	5,0 %	22,7	628	2,7	91,0
	Wales	0 %	0,0	46	– 1,0	– 6,0

Frivillig modulering bör inte ha någon större effekt på jordbrukarnas ekonomiska situation och konkurrensläge i jordbrukssektorn 2008. Andra faktorer har haft större inverkan på jordbrukets totala inkomster än frivillig modulering, inte minst valutakursförändringarna. Högre spannmålspriser under första delen av 2008 och högre kött- och mjölkpriser bidrog till att öka värdet av produktionen, vilket endast delvis väntas uppvägas av de ökade kostnaderna för bränsle, gödningsmedel och djurfoder. I reala termer förväntas jordbrukets totala inkomster, både totalt sett och per person, öka något 2008 efter ökningarna under 2006 och 2007.

Jordbrukarna kommer även att gynnas på längre sikt av de ekonomiska effekterna av stödet till landsbygdsutveckling som ökat med frivillig modulering. Majoriteten av de kompletterande medlen gynnar jordbrukarna direkt i form av stöd till miljöåtgärder inom jordbruket som skapar en viss trygghet och stabilitet i jordbrukarnas inkomster.

De beräknade effekterna på jordbrukarnas inkomster sammanfattas i följande tabell:

	ENGLAND	NORDIRLAND	SKOTTLAND	WALES
Frivillig modulering (%, min. och max.)	12 %–14 %	4,5 %–9 %	5 %–9 %	2,5 %–6,5 %
Beräknad effekt på jordbrukets totala inkomster	Ingen uppgift	–3 % / –6 %	Ingen uppgift	–3,9 % / –10,2 %
Beräknad effekt på kontantinkomster	Ingen uppgift	Ingen uppgift	– 0,5 % / –4,3 %	–1,5 % / –4,4 %

Det brittiska jordbrukets konkurrensläge bör inte påverkas medan samfinansieringen bör begränsa jordbrukarnas minskade intäkter. På grund av den nationella samfinansieringen av frivillig modulering kommer det totalt sett faktiskt att bli en nettoökning av utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken i Storbritannien (+ 1 miljard euro under programperioden 2007–2013 bara i England).

2.3.3. Miljöpåverkan

I England gick 99 procent av de totala offentliga utgifterna för frivillig modulering (131,5 miljoner euro) till miljöstöd inom jordbruket, framförallt inom miljöförvaltningsprogrammet *Environmental Stewardship Scheme*. I detta program krävs det en grundläggande miljöförvaltning, och deltagarna kan välja mellan över 50 olika förvaltningsalternativ. Dessa omfattar alla jordbrukstyper, bland annat skötsel av häckar och stenmurar, gräsmarker med få insatsmedel, erosionsskyddande vegetationsremsor och olika markalternativ.

Sedan januari 2007 har man kommit överens om över 10 500 nya miljöinsatser inom jordbruket som alla finansieras med frivillig modulering. Det hade inte varit möjligt att utöka Environment Stewardship Scheme i den här takten utan frivillig modulering. I Skottland användes hela beloppet på 34,9 miljoner euro (totala offentliga utgifter) 2008 till stöd till mindre gynnade områden. I Wales, som valde att inte göra några frivilliga avdrag från det samlade gårdsstödet 2007, kommer frivillig modulering, när den införs, att vara inriktad på att stödja mer småskaliga miljöåtgärder inom jordbruket för att stödja jord-/skogsbruksbaserad utbildning och företagsanpassningar.

I Nordirland kommer frivillig modulering att vara inriktad på åtgärder som ger direktstöd till jordbrukare (utbildning och informationsinsatser, modernisering av jordbruksföretag, kompensationsstöd till mindre gynnade områden, stöd till miljöåtgärder inom jordbruket, åtgärder inom skogsbruket och åtgärder även inom andra verksamhetsområden än jordbruket).

Miljöåtgärderna inom jordbruket väntas få många gynnsamma effekter på miljön. Dessa ska minska eventuella negativa effekter till följd av sänkt direktstöd, till exempel ett minskat antal am- och dikor (vilket kan leda till minskat bete i viktiga livsmiljöer) och en eventuell intensifiering i mjölk-, nötkött- och spannmålssektorerna som kan leda till sämre vattenkvalitet och markerosion.

3. Tillämpning av frivillig modulering i Portugal

3.1. Meddelande enligt artikel 2.1 i förordning (EG) nr 378/2007

Den 18 juni 2007 meddelade Portugal kommissionen procentsatserna för frivillig modulering för 2007–2012 och överlämnade en förhandsutvärdering av konsekvenserna.

Man meddelade att den årliga procentsatsen från och med 2008 skulle ligga på 10 procent. Om fribeloppet tas med i beräkningen innebär det en effektiv minskning av direktstödet på 6,1 procent.

När det gäller effekterna på jordbrukarnas inkomster väntas minskningen variera från högst –13 procent för köttdjursjordbruk och blandjordbruk till som lägst -2/-3 procent för jordbruksföretag som är specialiserade på fleråriga grödor samt mjölk och nötkött. Skillnaden mellan jordbruksföretagens högsta och lägsta inkomster skulle samtidigt minska eftersom mer än halva beloppet betalas av jordbrukare som får mer än 50 000 euro i direktstöd per år.

3.2. Kommissionens förordning (EG) nr 333/2008 och kommissionens beslut 2008/788/EG

I förordning (EG) nr 333/2008[6] fastställdes ett nationellt tak för det totala kompletterande stöd som jordbrukarna beviljades (fribeloppet) till 20,4 miljoner euro per år.

Den 12 september 2008 informerade Portugal kommissionen om att man tänkte tillämpa frivillig modulering av direktstöd först från och med 2009.

I kommissionens beslut 2008/788/EG[7] av den 3 oktober 2008 fastställs de nettobelopp som härrör från tillämpningen av frivillig modulering i Portugal. Kommissionen tog redan då hänsyn till de portugisiska myndigheternas beslut genom att fastställa nettobeloppen från och med 2009:

År	2009	2010	2011	2012
miljoner euro	41,6	40,8	40,8	40,8

Därmed överförs 164 miljoner euro från den första till den andra pelaren.

3.3. Användning av kompletterande medel från frivillig modulering

Enligt ett åtagande i programmet för landsbygdens utveckling för fastlandet ska de kompletterande medlen från frivillig modulering delas lika mellan ett utökat stöd till Natura 2000-nätverket och andra nya områden (inom axel 2) och projekt för att förbättra strukturerna på jordbruksföretagen (inom axel 1).

Som tidigare nämnts informerade Portugal kommissionen den 12 september 2008 om att den tänkte tillämpa frivillig modulering av direktstöd först från och med 2009.

Portugal har bekräftat att man kommer att hitta andra sätt att leva upp till ovannämnda åtagande i programmet för landsbygdens utveckling för fastlandet.

---

6 Kommissionens förordning (EG) nr 333/2008 av den 11 april 2008 om fastställande av de tak som ska användas för kompletterande stödbelopp i Portugal inom ramen för den frivilliga modulering som införts genom rådets förordning (EG) nr 378/2007, EUT L 102, 12.4.2008, s. 19.

7 EUT L 271, 11.10.2008, s. 44.

4. Hälsokontrollens effekter

Målet med hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken (rådets förordningar (EG) nr 72/2009, nr 73/2009 och nr 74/2009 av den 19 januari 2009)[8] är att hjälpa jordbrukarna att bättre tolka marknadens signaler och möta nya utmaningar.

Därför kommer procentsatsen för obligatorisk modulering att öka i fyra steg och nå 10 procent 2012 medan fribeloppet på 5 000 euro ligger kvar. Dessutom införs progressiv modulering på ytterligare 4 procent för stöd över 300 000 euro.

Därmed kommer 3,24 miljarder euro att överföras till den andra pelaren inom loppet av fyra år. De kompletterande medlen kommer att användas i samma medlemsstat till ”nya utmaningar”: klimatförändringen, förnybara energikällor, vattenvård, biologisk mångfald, innovation i samband med dessa utmaningar och kompletterande åtgärder i mjölksektorn. Dessa verksamheter samfinansieras till 90 procent i konvergensregioner och 75 procent i övriga regioner.

De medlemsstater som tillämpar frivillig modulering kommer att sänka procentsatserna i enlighet med detta. Det innebär att hälsokontrollen kommer att göra frivillig modulering mindre betydelsefull i Storbritannien och Portugal och inte påverka moduleringen totalt sett. Detta illustreras i tabellen nedan:

Tabell: Frivillig modulering som ersätts av obligatorisk modulering efter hälsokontrollen

miljoner euro

	2009	2010	2011	2012	Totalt
Storbritannien	67,4	100,6	134,3	167,7	470,0
Portugal	8,8	11,8	15,8	19,8	56,2

Dessutom kommer den ökade moduleringen efter hälsokontrollen att minska den ekonomiska marginalen för andra utmaningar än nya.

5. Slutsatser

Frivillig modulering enligt rådets förordning (EG) nr 378/2007 har antingen använts under en kort period (Storbritannien) eller har fortfarande inte genomförts som väntat inom programmen för landsbygdsutveckling (Portugal). Det är därför väldigt tidigt att dra några bestämda slutsatser om hur den frivilliga moduleringen påverkar jordbruksföretagens ekonomiska situation och konkurrensläge. Andra faktorer (t.ex. stigande råvarupriser, stigande insatspriser, kreditåtstramningen) har förmodligen haft en större inverkan på jordbrukets totala inkomster än frivillig modulering.

Man bör till exempel komma ihåg att man i Storbritannien räknar med en rad gynnsamma miljöeffekter från framförallt miljöåtgärder inom jordbruket där man har noterat en markant ökning av antalet överenskommelser om sådana åtgärder.

Hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken har inneburit att man har tagit fasta på behovet av att öka finansieringen av landsbygdens utveckling och höjt procentsatserna för obligatorisk modulering. Det finns därför inget behov av att lägga fram lämpliga förslag enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 378/2007.

[8] EUT L 30, 31.1.2009, s. 1.