

UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

11. LANDBÚNAÐUR OG DREIFBÝLISPRÓUN

D. Dreifbýlispróun

Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Stefnu um dreifbýlispróun er ætlað að bæta upp stefnu um markaðs- og tekjustuðning innan hinnar sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB (CAP) með því að hlúa að verkefnum sem ýta undir samkeppnishæfni, bættu landnotkun, aukin lífsgæði og fjölbreytni í atvinnuháttum í dreifbýli. Hér á landi er engin sambærileg heildstæð stefna, en nokkra samsvörun má finna í störfum Framleiðnisjóðs landbúnaðarins, skógræktar- og landgræðsluverkefnum og stuðningi við gæðastýrða sauðfjárframleiðslu. Innleiðing stefnunnar á Íslandi kallar á nokkrar réttarbætur.

Sex megingerðir setja fram markmið stefnunnar, skilgreina hlutverk Evrópska landbúnaðarsjóðsins fyrir dreifbýlispróun (e. European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), lýsa skipulagi stefnumótunar, framkvæmdar og eftirlits. Innan þess ramma sem ákveðinn er sameiginlega af aðildarríkjum ESB mótast hvert ríki innlenda dreifbýlispróunarstefnu sem tekur mið af aðstæðum á hverjum stað. Að þeirri stefnumótun þurfa að koma stjórnvöld, hagsmunasamtök og sérfróðir aðilar.

Samningahópurinn leggur til að á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB verði gefið skýrt til kynna að eftirfarandi atriði þurfi að ræða frekar:

- Sérstakar aðstæður á Íslandi, m.a. harðbýli og mikið dreifbýli.
- Útfærsla harðbýlisstuðnings (Natural handicap payments)
- Framlag úr EAFRD til dreifbýlispróunar á Íslandi, heildargreiðslur og hlutfall mótframlags.
- Ákvæði sem tengjast fjarlægum svæðum (e. outermost regions) og eyjum.
- Skilvirkt og einfalt innlent skipulag.
- Dreifbýlispróunarverkefni á Íslandi, m.a. á grundvelli Búnaðarlagasamnings sem gildir 2011-2012.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða

11. Landbúnaður og dreifbýlisþróun

D. Dreifbýlisþróun

Samantekt

Dreifbýlisþróun er önnur af tveimur stöðum landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins. Dreifbýlisþróunarstefnan á að fylgja og bæta upp stefnu um markaðs- og tekjustuðning sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar með áherslu á samkeppnishæfni, landnotkun og umhverfi, lífsgæði og fjölbreytni í atvinnuháttum. Engin sambærileg heildstæð stefna er til á Íslandi, en ákveðna samsvörun má m.a. finna í Framleiðnisjóði landbúnaðarins, skógrækt, landgræðslu og gæðastýringarverkefni í sauðfjárrækt. Innleiðing stefnunnar á Íslandi kallar því á endurskoðun á núverandi fyrirkomulagi, endurskoðun laga og reglna og nýja löggjöf á einhverjum sviðum.

Í þessum hluta landbúnaðarkaflans er að finna 70 gerðir sem skilgreina á heildstæðan hátt dreifbýlisþróunarstefnu ESB. Einungis 6 gerðir teljast mikilvægar varðandi samningaviðræðurnar, afgangurinn eru smærri gerðir sem varða einstök aðildarríki, eru takmarkaðar í tíma eða eiga við fyrri skipulagstímabil dreifbýlisþróunarstefnunnar. Megingerðirnar setja fram markmið stefnunnar, skilgreina hlutverk Evrópska landbúnaðarsjóðsins fyrir dreifbýlisþróun (e. European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD), hvernig dreifbýlisþróunarstefnan skal útfærð innan aðildarríkjanna, varðandi skipulag stefnumótunar, framkvæmdar og eftirlits. Hvert ríki mótar innlenda dreifbýlisþróunarstefnu sem hentar aðstæðum á hverjum stað. Að þeirri stefnumótunartölvu þurfa að koma bæði stjórnvöld, hagsmunasamtök og sérfróðir aðilar, auk þess sem framkvæma skal n.k. þarfagreiningu sem liggur til grundvallar stefnumótuninni.

Eftirfarandi atriði þarf sérstaklega að hafa í huga í viðræðum:

- Skilgreining á sérstökum aðstæðum á Íslandi, m.a. varðandi harðbýl svæði.
- Hvernig núverandi innlendir stuðningur við dreifbýli rúmast innan stefnu ESB.
- Framlag úr EAFRD til dreifbýlisþróunar á Íslandi.
- Skilvirkt og einfalt innlent skipulag.
- Hvernig Ísland félli inn í núverandi skipulagstímabil sem lýkur 2013.

Efni kafla

Markmið stuðnings við dreifbýlisþróun er að stuðla að aukinni samkeppnishæfni landbúnaðar og skógræktar með stuðningi við endurskipulagningu, þróun og nýsköpun. Einnig að bæta umhverfið og ásýnd lands með stuðningi við landnýtingu og landumbótaverkefni. Loks með því að bæta lífsgæði í dreifbýli og glæða fjölbreytni í atvinnuháttum. Þessum markmiðum er leitast við að ná með verkefnum sem falla innan „verkefnaása“ (axis). Varðandi nánari útfærslur og upptalningu á styrkhæfum verkefnum vísast til meðfylgjandi rýniblaða um megingerðir.

Um er að ræða heildstæða löggjöf um fyrirkomulag stuðnings við dreifbýlisþróun innan ramma sameiginlegu landbúnaðarstefnunnar, sk. 2. stoðar. EAFRD var komið á fót til að styðja dreifbýlisþróun í sambandinu og jafnframt voru honum settar reglur varðandi styrkhæf verkefni.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Þær gerðir sem telja má mikilvægastar eru reglugerðir sem öðlast beint lagagildi í aðildarríkjunum. Reglur ESB fjalla bæði um form og innihald dreifbýlisþróunar. Lagðar eru meginlínur og skilgreind þau markmið sem unnið skal að, en það er hvers ríkis að forgangsraða innan rammans eftir aðstæðum og áherslum á hverjum stað. Mælt er fyrir um hvers konar stjórnsýsla þarf að vera til staðar, til að móta og framkvæma dreifbýlisþróunarstefnuna auk þess að hafa eftirlit með árangri, réttri framkvæmd og meðferð fjármuna. Ekki er kveðið á um að koma þurfi á fót sérstökum stofnunum til að sinna lögbundnum verkefnum. Skilgreind eru þau hlutverk sem sinna þarf en aðildarríkin skulu tilnefna innlenda aðila, stofnanir, ráðuneyti eða skipulagsheildir, til að sinna þessum hlutverkum.

Umtalsverðir fjármunir renna til framkvæmdar dreifbýlisþróunarstefnunnar og er um samfjármögnun að ræða. Stuðningur við dreifbýlisþróun er fjármagnaður með framlögum úr EAFRD, framlögum hvers ríkis og fé frá einkaaðilum. Framkvæmdastjórnin hefur áætlað að heildarfjármagn á tímabilinu 2007-2013 nemi 226,8 milljörðum (millj.) €. Frá EAFRD komi 91,9 millj. €. Almenn fjármögnun aðildarríkja nemi 57,7 millj. €. Viðbótargreiðslur aðildarríkja (e. national top-ups) nemi 12,4 millj. € og fjármagn frá einkaaðilum nemi 64,8 millj. €.

Almennt er ekki um að ræða hærri kostnaðarþátttöku úr sjóðum ESB en 50%. Flest þau aðildarríki sem Ísland gæti borið sig saman við veita umtalsvert meira fé til dreifbýlisþróunar en sem nemur 50% gegn framlagi ESB. Sem dæmi má nefna að Finnar greiða um 70% heildarkostnaðar við framkvæmd dreifbýlisþróunarstefnu sinnar en ESB einungis 30%. Þetta er þó undir hverju aðildarríki komið og er skilgreint í innlendri stefnumótun um dreifbýlisþróun.

Mikilvægustu gerðir

- **Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005** on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

Reglugerð ráðsins (EC) Nr. 1698/2005 frá 20. september 2005 um stuðning við dreifbýlisþróun úr hendi Evrópska landbúnaðarsjóðsins fyrir dreifbýlisþróun. (EAFRD)

- **Commission Regulation (EC) No 1974/2006 of 15 December 2006** laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1974/2006 frá 15. desember 2006 þar sem mælt er fyrir um ítarlegar reglur um framkvæmd reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1698/2005 um stuðning við dreifbýli úr evrópska landbúnaðarsjóðnum fyrir dreifbýlisþróun (EAFRD).

- **Commission Regulation (EC) No 1975/2006 of 7 December 2006** laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1698/2005, as regards the implementation of control procedures as well as cross-compliance in respect of rural development support measures

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1975/2006 frá 7. desember 2006 þar sem mælt er fyrir um ítarlegar reglur um framkvæmd reglugerðar ráðsins (EB) nr. 1698/2005, er varðar útfærslu á stjórnun, eftirliti og samþætt greiðsluskilyrði í tengslum við stuðningsaðgerðir innan dreifbýlisstefnunnar.

- **Council Decision No 2006/144/EC of 20 February 2006** concerning Community Strategic Guidelines for Rural Development (programming period 2007 to 2013). Ákvörðun ráðsins nr. 144/2006 frá 20. febrúar 2006 um meginreglur sambandsins er varðar dreifbýlisþróun á tímabilinu 2007-2013.
- **Council Decision No 2006/493/EC of 19 June 2006** laying down the amount of Community support for rural development for the period from 1 January 2007 to 31 December 2013, its annual breakdown and the minimum amount to be concentrated in regions eligible under the Convergence Objective

Ákvörðun ráðsins nr. 493/2006 frá 19. júní 2006 þar sem útgjöld ESB til dreifbýlisþróunar á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2013 eru skilgreind fyrir hvert ár og tiltekin sú lágmarksupphæð sem skal beint til svæða sem falla undir samleitnimarkmið.

- **Commission Decision 2006/636/EC of 12 September 2006** fixing the annual breakdown by Member State of the amount for Community support to rural development for the period from 1 January 2007 to 31 December 2013

Ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 636/2006 frá 12. september 2006 þar sem útgjöld ESB til dreifbýlisþróunar á tímabilinu 1. janúar 2007 til 31. desember 2013 eru skilgreind fyrir hvert aðildarríki.

Áhrif kafla

- **Helstu lagabreytingar**

Að innleiða regluverk ESB um dreifbýlisþróun væri hluti af heildstæðri endurskipulagningu regluverks í landbúnaði. Í álit Framkvæmdastjórnar ESB um aðildarumsókn Íslands frá 24. febrúar 2010 er bent á að hér á landi hafi engin einn aðili heildarábyrgð á byggðapróun í dreifbýli. Auk þess sé engin stefna eða áætlun í gildi, sem samræmist stefnumiðum sambandsins. Ljóst þykir að umtalsverður hluti þeirra verkefna og þeirrar starfsemi sem nú er veittur stuðningur skv. núverandi fyrirkomulagi á Íslandi myndi rúmast innan stefnu dreifbýlisþróunarstefnu ESB. Því væri öðru fremur um að ræða endurskipulagningu, endurskilgreiningu og samræmingu.

Líklegt er að gera þurfi breytingar á fjölmörgum lögum, reglugerðum og samningum sem fjalla á einhvern hátt um stuðning við landbúnað og dreifbýli. Um löggjöfin má vísa til þeirrar samantektar sem gerð var þegar svör voru veitt við spurningum Framkvæmdastjórnar. Undir byggðapróun í dreifbýli voru þar felld þessi verkefni: Vegaáætlun; Jöfnunarsjóður sveitarfélaga; Menntaskólar og háskólar á landsbyggðinni og dreifbýlisstyrkur til menntaskólanema; Búnaðarlagasamningur – ýmiss verkefni; Leiðbeiningarþjónusta búnaðarsambanda; Framleiðnisjóður landbúnaðarins; Landgræðsla ríkisins – Bændur græða landið; Varnir gegn landbroti; Skógrækt ríkisins – ráðgjöf; Landshlutaverkefni í skógrækt -

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

nytjaskógrækt á bújörðum; Hekluskógar; Veiðimálastofnun – ráðgjöf; Varðveisla líffræðilegrar fjölbreytni –innlendir búfjárstofnar.

Þessi upptalning er ekki endanleg en þegar hafist verður handa við mótun dreifbýlispróunarstefnu fyrir Ísland yrði til tæmandi listi um löggjöf.

Ennfremur þarf að móta og samþykkja innlenda áætlun um stuðning við dreifbýlispróun innan ramma hinnar sameiginlegu stefnu. Líklegt er að setja þurfi lög um hvernig skuli staðið að þessari stefnumótun, skilgreina hverjir skuli koma að henni, með hvaða hætti og hver beri ábyrgð á heildarframkvæmd stefnunnar. Einnig er líklegt er að lagaheimildir þurfi til að skilgreina þá aðila sem skulu fara með þau hlutverk sem kveðið er á um að aðildarríkjunum beri að sinna varðandi framkvæmd og eftirlit, hvort sem stofnaðar verða nýjar einingar til þess að sinna þessum hlutverkum, eða þau falin aðilum innan núverandi stjórnkerfis.

- **Kerfisbreytingar / stofnanir**

Eftirfarandi aðila eða skipulagsheildir þarf að tilnefna sérstaklega vegna dreifbýlispróunarstefnunnar:

- ábyrgt stjórnvald (*managing authority*) fyrir dreifbýlispróunarsjóðinn (2. stoð). Í flestum ríkjum er þetta landbúnaðarráðuneytið.
- eftirlitsnefnd (*monitoring committee*) með framkvæmd dreifbýlispróunarstefnunnar (2. stoð). Hún mun fara yfir og samþykkja árlega skýrslu stjórnvalda um árangur af stefnunni. Í nefndinni sitja fulltrúar stjórnvalda og hagsmunaaðila.

Einnig hefur greiðslustofnun (e. paying agency) stjórnsýsluhlutverki að gegna varðandi framkvæmd dreifbýlispróunarstefnunnar, á sambærilegan hátt og innan 1. Stoðar landbúnaðarstefnunnar. Vísast til umfjöllunar um hlutverk greiðslustofnunar í rýniblöðum og greinargerð vegna B. hluta landbúnaðarkafans.

Hið sama á við um s.k. vottunaraðila (*certifying body*) - fyrirtæki eða opinberri stofnun - að votta það að verkferlar og reikningar greiðslustofnunarinnar séu í samræmi við reglur. Þar vísast til rýniblaða og greinargerðar B. hluta landbúnaðarkafans.

Loks þurfa ríki að setja á fót stjórnsýslu svokallaðs dreifbýlisnets (e. national rural network). Með því er leitast við að tryggja samráð allra aðila innan dreifbýlispróunarstefnunnar, safna og greina upplýsingar, gera ýmsar áætlanir og framkvæma eftirlitsaðgerðir sbr. 67-68. gr. reglugerðar nr. 1698/2005.

Það er aðildarríkjanna sjálfra að móta með hvaða hætti tilgreindum verkefnum þessara aðila verður best fyrir komið innan stjórnsýslunnar. Framkvæmdastjórn ESB þarf hins vegar að votta að öllum skilyrðum sé fullnægt, sérstaklega varðandi aðgreiningu verkefna.

- **Fjárhagsleg áhrif**

Líklegt er að umtalsverðir fjármunir úr EAFRD muni renna til dreifbýlispróunar á Íslandi. Mótframlag Íslands kæmi úr ríkissjóði og frá þeim einkaaðilum sem taka þátt í verkefnum innan stefnunnar. Leitast þyrfti við að skilgreina það fjármagn sem nú þegar rennur til stuðnings við framþróun í dreifbýli sem mótframlag stjórnvalda. Það veltur hins vegar á niðurstöðu samninga hvort það fjármagn verður nægilegt til að mæta framlagi ESB.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

ESB stofnanir og sjóðir sem eiga undir kaflann

Evrópski landbúnaðarsjóðurinn fyrir dreifbýlisþróun – EAFRD, er eini sjóðurinn sem fellur undir þennan hluta kaflans.

Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur

• *Mikilvægustu hagsmunir*

Að tekið verði fullt tillit til sérstakra aðstæðna á Íslandi, varðandi náttúruleg skilyrði til landbúnaðar, strjálbýlis, einangrunar, þörf fyrir uppgræðslu lands og gróðurvernd og fjarlægðar frá mörkuðum á meginlandi Evrópu.

Þetta verði gert m.a. með því að tryggja sem mesta kostnaðarþátttöku ESB við framkvæmd innlendrar dreifbýlisþróunaráætlunar, með það að markmiði að viðhalda og tryggja grundvöll áframhaldandi landbúnaðar og búsetu í dreifbýli.

• *Sérlausnir og fordæmi frá öðrum ríkjum*

Í reglugerð 1698/2005 er að finna nokkur ákvæði sem telja má sérstakar tilhaganir eða sérlausnir og gætu varðað hagsmuni Íslands.

- Í 17. gr. reglugerðarinnar er að finna reglur um fjárveitingu ESB innan hvers verkefnaáss. Sérstök tilhögun er um frönsk landsvæði handan hafs (e. French overseas departments). Þar skal framlag sambandsins innan áss 2 ekki vera lægra en 10%. Í því virðist felast aukið svigrúm til að styðja aðra verkefnaása. Um þessi svæði má nánar vísa til reglugerðar ráðsins nr. 247/2006 um aðgerðir vegna landbúnaðar á fjarlægustu svæðum sambandsins (e. outermost regions).
- Í a. lið 36. gr. reglugerðarinnar er m.a. heimilað að styðja sérstaklega við fjallasvæði þar sem búið er við lakari framleiðsluskilyrði, og önnur svæði sem hafa lakari framleiðsluskilyrði. Þetta eru svonefnd „hardbýl svæði” (e. Natural Handicap Payments; Less Favoured Area). Greiðslunum er ætlað að bæta upp þá erfiðleika sem steðja að landbúnaði á svæðum með lakari framleiðsluskilyrði. Skv. 3. mgr. 50. gr. fellur allt landsvæði norðan 62. breiddargráðu undir sömu reglur og fjallasvæði, sem heimilar greiðslu hæstu styrkja. Í viðauka við reglugerðina er kveðið á um lágmark og hámark þessara greiðslna til einstakra bænda. Hæstur getur stuðningurinn numið 250 € á ha „landbúnaðarlands í notkun” (e. utilised agricultural area í skilningi ákvörðunar Framkvæmdastjórnarinnar nr. 2000/115)
- Í gr. 4. mgr. 69. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að hlutafjármögnun sjóðsins í styrkhæfum opinberum kostnaði, megi vera allt að 85% fyrir verkefni í úthérudum (e. outermost regions) og minni eyjum Eyjahafs sem tilfærðar eru í tilskipun ráðsins nr. 2019/93. Kostnaðarhlutdeild EAFRD í styrkhæfum opinberum kostnaði getur einnig verið til muna hærri í þeim löndum sem falla undir samstöðumarkmiðið (e. Convergence Objective), sbr. gr. 69-72. Í stað þess að greiða allt að 50-55% af kostnaði er heimilt að greiða allt að 75-80%.

• *Hugsanlegar sérlausnir fyrir Ísland*

Sérstaklega þarf að kanna möguleika þess hvort reglur um úthéröð (e. outermost regions) geti gilt um Ísland. Þrátt fyrir að þær reglur séu mótaðar fyrir einstök svæði innan aðildarríkja en ekki heil ríki, eru aðstæður á Íslandi um margt sambærilegar því sem gerist á þessum svæðum

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

og rökstuðningur í reglum ESB virðist að flestu leyti eiga við um Ísland. Þetta er mikilvægt vegna reglna um kostnaðarþátttöku ESB varðandi framkvæmd dreifbýlisþróunarstefnunnar hérlandis.

Þrátt fyrir að skv. reglum um harðbýl svæði sé ljóst að Ísland teljist „fjalllendi“, vegna legu sinnar norðan 62° breiddargráðu, er mikilvægt að tryggja sameiginlegan skilning viðsemjenda á þeirri ályktun.

- *Annað*

Fylgjast þarf náið með yfirstandandi vinnu við mótun dreifbýlisþróunarstefnu þeirrar sem öðlast mun gildi 1. janúar 2014. Þrátt fyrir að ekki sé gert ráð fyrir grundvallarbreytingum frá því fyrirkomulagi sem nú er við lýði er mikilvægt að tryggja að tekið verði tillit til hagsmuna Íslands sem mögulegs aðildarríkis þegar framtíðarstefnan er mörkuð.