
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøudvalget og Udvalget for Landdistrikter og Øer
EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 8. november 2011

Kommissionen foreslår grøn reform af den fælles landbrugspolitik

Sammenfatning

Kommissionen har den 12. oktober 2011 fremlagt en pakke med 7 forordningsforslag til reform af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020. Kommissionen lægger op til en mere grøn og klimavenlig landbrugspolitik samt en mere ligelig fordeling af landbrugsstøtten blandt de nye og de gamle EU-lande.

Forhandlingerne om reformforslaget sker sideløbende med drøftelserne om de flerårige finansielle perspektiver for perioden 2014-2020.

Såvel reformen af landbrugspolitikken som de finansielle rammer bliver nogle af hovedtemaerne under det kommende danske EU-formandskab.

Som ventet har Kommissionen den 12. oktober 2011 fremlagt forslag til reformen af EU's fælles landbrugspolitik (CAP'en=Common Agricultural Policy) i perioden efter 2013. Landbrugspakken følger op på den brede offentlige høring om en fremtidig reform, som Kommissionen lancerede i en meddelelse fra november 2010 (se [EU-note E 21 af 25. november 2010](#)),

Reformpakken har tæt sammenhæng med de igangværende forhandlinger om forslaget til flerårige finansielle ramme, som udstikker de budgetmæssige

rammer for EU's prioriteter for perioden 2014-2020 (se [EU-note E 53 af 10. august 2011](#)).

Hvorfor vil Kommissionen reformere CAP'en?

Den overordnede målsætning bag reformen er ifølge Kommissionen at understøtte et bæredygtigt landbrug, som tager hensyn til klimaforandringer og miljø samt understøtter den gensidige solidaritet mellem EU-landene.

I den forbindelse vil Kommissionen imødekomme de fremtidige udfordringer for landbrug og landdistrikter ved at opfylde følgende mål:

- En bæredygtig fødevarerproduktion
- En bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimaindsats
- En afbalanceret territorial udvikling.

Hvad indeholder pakken?

Pakken indeholder 7 forordningsforslag, nærmere bestemt:

- Forslag til forordning om finansiering, forvaltning og opfølgning af den fælles landbrugspolitik - KOM(2011)628
- Forslag til forordning om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter - KOM(2011)626
- Forslag til forordning om foranstaltninger vedrørende støtte og tilbagebetalinger i forbindelse med den fælles markedsordning for landbrugsprodukter - KOM(2011)629
- Forslag til forordning om støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne - KOM(2011)627
- Forslag til forordning om indførelse af regler for direkte betalinger til landbrugere i henhold til støtteordningerne under den fælles landbrugspolitik - KOM(2011)625
- Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår direkte støtte til landbrugere i 2013 - KOM(2011)630
- Forslag til forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår enkeltbetalingsordningen og støtten til vinavlere – KOM (2011) 0631.

Hovedelementer i udspillet

Udspillet bevarer grundelementerne i den gældende landbrugspolitik. Det gælder ikke mindst CAP'ens "søjlestruktur", som skelner mellem de direkte betalinger til landmændene (Søjle I) og landdistriktsstøtten (Søjle II).

I – De direkte støttebetalinger

Det nye er indførelsen af et **grønt element**, som skal sikre at de landbrugere, der er mest miljøvenlige, får størst andel i støtten.

Det foreslås også, at der skal ske en mere ligelig fordeling af **den direkte støtte mellem EU-landene**. Dette vil især være til gavn for de nye EU-lande, som ved deres optagelse i EU fik en reduceret landbrugsstøtte.

- En grønnere landbrugsstøtte

Det grønne element består i, at den direkte landbrugsstøtte deles op i en **basisydelse**, som gives til alle aktive landbrugere, der opfylder de generelle regler, og et **grønt tillæg (kaldet grønning)**, som kun gives til de landbrugere, der opfylder nogle ekstra klima- eller miljøkrav.

Mens der er afsat 50-70 % af det nationale loft (det beløb, der maksimalt kan tilgå et EU-land) til basisydelsen, er **30 % øremærket til de landbrugere, der opfylder de grønne krav**. Landbrugere, der "kun" modtager basisydelsen er dog ikke derved fritaget for at opfylde miljøkrav til dyrevelfærd, miljø mv. Disse landmænd skal nemlig – som det er tilfældet i dag - leve op til reglerne om krydsoverensstemmelse (dvs. at støtten er betinget af overholdelse af nogle grundlæggende krav til bl.a. miljø- og dyrevelfærd).

For at kunne modtage det grønne tillæg skal landbrugere overholde visse klima- og miljøvenlige dyrkningsmetoder, nærmere bestemt:

- **sædskiftekrav**: på bedrifter på over 3 ha skal der dyrkes mindst 3 forskellige afgrøder hvert år
- **permanente græsarealer**: arealer, som i støtteansøgningen fra 2014 er angivet som græs skal gøres permanente
- **miljømæssige fokusområder**: landbrugere skal afsætte mindst 7 % (undtagen permanente græsarealer) til brak, bræmmer mv.

Ifølge forslaget omfattes **økologiske landmænd** ikke af yderligere krav, da det er dokumenteret, at økologisk landbrug er til gavn for miljøet.

- Loft over landbrugsstøtten (Capping)

Der indføres et loft over, hvor meget hver enkelt landbruger (bedrift) må modtage i direkte støtte. Loftet gælder dog ikke støtten til klima og miljø (grønning). Med loftet reduceres støttebeløb over 150.000 € (ca. 1,1 mio. kr.) efter en fast skala med mellem 20-70 %. Støtteudbetalinger over 300.000 (ca. 2.2 mio. kr.) reduceres med 100 %.

- **Samme støttesatser inden for et lands grænser**

Kommissionen foreslår også, at der skal være **ensartet støttesats pr. hektar** på nationalt eller regionalt plan senest i 2019.

- **Kun støtte til aktive landbrugere**

Kommissionen foreslår, at støtte kun skal gives til aktive landbrugere. Herved forstås, at der ikke skal udbetales støtte, hvis den direkte støtte udgør **mindre en 5 % af de samlede indtægter fra ikke-landbrugsaktiviteter**.

Baggrunden for denne regel er en række historier, der har kørt i medierne, hvorefter der er udbetalt støtte til golfbaner og græsområder i lufthavne.

- **Frivillig støtteordning for ugunstigt stillede områder**

Kommissionen foreslår, at EU-landene kan oprette en frivillig støtteordning for ugunstigt stillede områder. Disse områder kan få op til 5 % af det nationale loft. For Danmarks vedkommende vil det især være relevant for småøer.

- **Støtteordninger for mindre og yngre landbrugere**

Efter forslaget skal EU-landene etablere en obligatorisk støtteordning for førstegangsetablerede landbrugere under 40 år, som skal kunne få op til 2 % af konvolutten. Desuden skal EU-landene indføre en ny obligatorisk støtteordning for mindre landbrugere.

- **Mulighed for koblet støtte**

EU-landbrugsstøtten er over de senere år blevet afkoblet fra produktionen (dvs. at der ikke gives støtte for en bestemt produktion). Som en undtagelse giver forslaget mulighed for at afsætte 5-10 % af midlerne til koblet støtte (dvs. at gøre støtte betinget af en bestemt landbrugsproduktion).

- **Andre ændringer, herunder markedsmekanismer**

Forslaget bevarer de gældende ordninger, bl.a. **offentlig intervention** og **støtte til privat oplagring**, som bruges til at hjælpe producenterne, når der er vanskeligheder ved afsætning til markedet. Forslaget lægger dog op til at justere ordningerne, så der kan reageres hurtigere og mere effektivt.

Kommissionen foreslår en ny **beskyttelsesklause**l for alle sektorer, som giver Kommissionen mulighed for at træffe nødforanstaltninger som reaktion på generelle markedsforstyrrelser.

Endelig foreslås, at **sukkerkvoteordningen** ophæves med udgangen af markedsåret 2015/2016, dvs. per 30. september 2016.

II – Nye rammer for udvikling af landdistrikterne

Politikken for udvikling af landdistrikterne udgør søjle II i den fælles landbrugspolitik, og Kommissionens udspil indeholder også ændringer heraf. Udspillet bevarer dog de grundlæggende mekanismer og dermed en model bestående af **flerårige programmer** udarbejdet og samfinansieret af EU-landene.

I stedet for de **nuværende 3 akser i landdistriktspolitikken** (økonomiske, miljømæssige og sociale temaer) med minimumskrav til udgifter for hver akse, foreslås den nye programmeringsperiode at omfatte følgende **6 prioriteter**:

- At fremme overførsel af viden og innovation.
- At styrke konkurrenceevnen.
- At fremme fødevarekædens organisation og risikostyring.
- At genoprette, bevare og forbedre økosystemerne.
- At fremme ressourceeffektivitet og støtte overgangen til en lavemissionsøkonomi.
- At fremme social inklusion og økonomisk udvikling i landdistrikterne, bekæmpe fattigdom.

EU-landene skal stadig anvende 25 % af deres bevillingsramme til udvikling af landdistrikterne til foranstaltninger vedrørende arealforvaltning og bekæmpelse af klimaforandringer.

Hvor der i dag er et krav om en national medfinansiering på 50 %, lægges der op til en **EU-finansiering på 85 %** i de mindre udviklede og de fjerntliggende regioner. EU-finansieringen kan dog være højere i andre regioner, hvis der er tale om innovation og overførsel af viden, samarbejde, etablering af producentorganisationer, etablering af unge landbrugere og leader-projekter (dvs. lokale udviklingsstrategier for landdistrikter, omfattende flere sektorer).

Kommissionen foreslår, at EU-landene fremover skal kunne **overføre op til 10 % af den direkte støtte fra søjle I til søjle II** (svarende til ca. 590 mio. kr. årligt for Danmarks vedkommende). Reglen om 50 % medfinansiering betyder, at Danmark skal yde et beløb af samme størrelse.

- Andre tiltag på landbrugsområdet

Kommissionen har bebudet, at den inden udgangen af 2011 vil fremsætte yderligere to forslag som led i den fælles landbrugspolitik.

Det ene er et forslag om en **støtteordning for de socialt dårligst stillede** for perioden efter 2013. Denne ordning forventes at være en udbygning af den

eksisterende støtteordning om uddeling af fødevarerhjælp fra EU's overskudslagre, men med en finansiering uden for det egentlige landbrugsbudget.

Det andet forslag, der forventes fremsat skal sikre **offentlighed om de direkte betalinger** og støtte inden for rammerne af CAP'en. EU-Domstolen fastslog i en dom fra oktober 2010, at en EU-forordning om offentliggørelse af støttemodtagere ikke overholdt reglerne om beskyttelse af fysiske personers persondata (dommen er gennemgået i [EU-note af 15. november 2010](#)).

III - Et uændret landbrugsbudget?

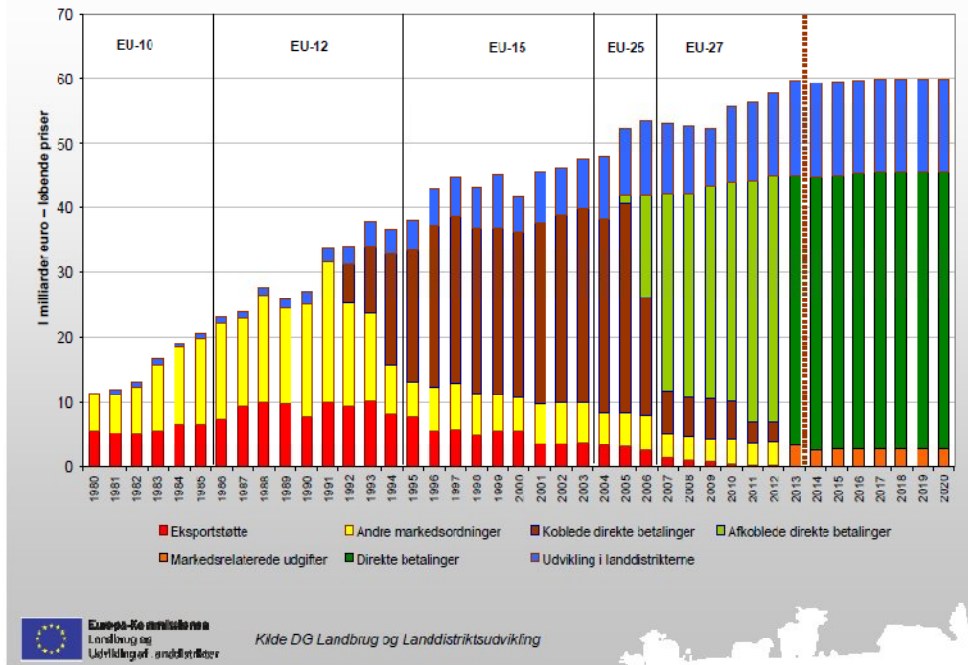
Som nævnt vil forhandlingerne om reformen af EU's landbrugspolitik gå hånd i hånd med forhandlingerne om den kommende flerårige finansielle ramme, som blev fremlagt i juni 2011. Sidstnævnte fastsætter, hvor mange penge EU maksimalt må bruge på sine politiske prioriteringer i perioden 2014-2020.

I den forbindelse foreslår Kommissionen, at der for 2014-2020 afsættes 281,8 mia. EUR til den direkte landbrugsstøtte under og 89,9 mia. EUR til udvikling af landdistriktspolitikken. Af disse midler er der for hvert EU-land fastsat en øvre grænse for udbetalinger, også kaldet "nationale konvolutter". Danmarks loft for direkte betalinger vil ifølge forslaget være på ca. 7 mia. kr. (2014) og falde til ca. 6,8 mia. kr. fra 2017.

Der er generelt vanskeligt at få et præcist tal på udviklingen af landbrugsbudgettet fra den nuværende 7-årige periode 2007-2013 i forhold til den kommende for 2014-2020, bl.a. som følge af forskelle i udgiftskategorier mellem det nuværende og det kommende. Kommissionen anfører dog selv, at landbrugets andel af det samlede 7-årige finansielle ramme er faldende i forhold til den nuværende periode, men dette skal ses i forhold til, at Kommissionen foreslår en samlet stigning af den finansielle ramme på 5 %.

Nedenstående figur giver dog et vist fingerpeg om den historiske udvikling i udgifterne til den fælles landbrugspolitik indtil 2020. Det skal hertil bemærkes, at udviklingen i det samlede støtteniveau er angivet i løbende priser (dvs. at der fx ikke er korrigeret for inflation).

Udgifter til den fælles landbrugspolitik 1980-2020 (i løbende priser)



Grafen viser navnlig den voksende betydning af støtten til udvikling af landdistrikterne samt ufasningen af eksportstøtten og af den koblede støtte.

- Ny beslutningsprocedure med Lissabontraktaten

I forhold til tidligere reformer af CAP'en tegner der sig en helt ny forhandlings-situation. Med Lissabontraktaten blev beslutningsproceduren nemlig ændret fra høringsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure. Det betyder, at Europa-Parlamentet nu er medlovgiver på lige fod med Rådet.

Denne ændring vil uden tvivl få stor betydning for forhandlingerne om landbrugspakken, som hidtil har været betragtet som et anliggende mellem EU-landene.

- Nogle reaktioner på udspillet

Reaktionerne på udspillet har været delte, men også forudsigelige.

Den danske regering vil bl.a. arbejde for en reduktion af landbrugsstøtten til fordel for forskning, innovation og markedsadgang for udviklingslandene, forbedring af miljøet og klimaet. Derfor støtter man også en "grønning" af støtten, som dog skal gøres reel og omkostningseffektiv. Regeringen vil også arbejde for øget fleksibilitet i overførslen af midler mellem søjle I og II. Der

findes ikke at være belæg for en omfordeling af den direkte støtte mellem EU-landene, da den nuværende fordeling er baseret på de samme historiske og objektive kriterier for alle EU-lande.

Regeringen vil arbejde for en fortsat afkobling af den direkte støtte, og at EU-landene frivilligt kan beslutte, om den afkoblede støtte skal udjævnes i medlemsstaten.

Regeringen vil arbejde for en reel forenkling af landbrugspolitikken, og for øget frivillighed og fleksibilitet for EU-landene. Det gælder bl.a. støtteordningerne for mindre landbrugere, unge landbrugere, reglerne om aktive landbrugere og reglerne om lofter for den direkte støtte.

Blandt de øvrige EU-lande støtter flere princippet i omfordelingen af den direkte støtte mellem landene, men særligt **Estland, Letland og Litauen** er skuffede over det foreslåede fordelingsniveau.

Belgien, Nederlandene, Italien, Tyskland og Irland ønsker som **Danmark** at begrænse omfordelingen eller se på den samlede fordeling af EU's budget, særligt landområdespolitikken. Flere lande, herunder **Tyskland, Tjekkiet og Slovakiet** er imod capping.

Spanien, Irland og Italien er stærke modstandere af en intern udjævning af den direkte støtte blandt EU-landene.

Der er udbredt skepsis over for forslaget om grønning af den direkte støtte, som mange EU-lande finder bureaukratisk. Flere andre EU-lande ønsker ligesom Danmark en reel grønning af landbrugspolitikken. Der er meget blandede holdninger til definitionen af aktive landmænd. Det gælder også forslaget om en særlig støtte til mindre landbrugere.

Frankrig har altid talt for en stærk EU-landbrugspolitik og har været i front med hensyn til at støtte en omfordeling af støtten til gavn for de nye EU-lande. Frankrig har udtalt, at det foreslåede landbrugsbudget er det absolut mindste man kan acceptere. Endelig taler Frankrig varmt for at bevare sukkerkvoterne, som Kommissionens ellers foreslår afskaffet fra 2015. Dette ønske støttes af en række andre lande, herunder **Rumænien**.

Europa-Parlamentet: Parlamentet har tidligere i en initiativbetænkning om fremtidens landbrug udtrykt ønske om, at landbrugsbudgettet skal være på mindst samme niveau som i dag, og gerne større. Til reformpakken har Parlamentets landbrugsudvalg senest¹ udtalt, at "grønningen" er for bureaukratisk. Og kravet om 7 % brak og bræmmer vurderes at være i modstrid med efterspørgslen på fødevarer i EU. Der er også modstand mod forslaget om

¹ EP's pressemeddelelse af 25. oktober 2011:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20111024IPR30156+0+DOC+XML+V0//EN&language=DA>

capping, og parlamentet ønsker en endnu større ligestilling af støtten mellem EU-landene end det, der er foreslået.

Landbrugsorganisationerne har også reageret negativt på grønningsen. De europæiske landbrugsorganisationer COPA-COGECA finder bl.a., at grønningsen vil true landbrugets konkurrencedygtighed og eksistensgrundlag. Derimod hilses en større udjævning af støtten blandt EU-landene velkommen. Herhjemme har Landbrug & Fødevarer bl.a. været kritiske over for en udjævning af støtten, som ikke tager højde for forskellen på omkostningsniveauer og rammevilkår. Landbrug & Fødevarer er også imod capping, den foreslåede definition af aktive landmænd samt en national udjævning af støttesatserne.

- Den videre proces

Rådet (landbrug og fiskeri) har den 20. -21. oktober 2011 indledt behandlingen af reformpakken, som forventes drøftet på stort set samtlige af rådsformationens møder frem til slutningen af det danske EU-formandskab.

I **Europa-Parlamentet** vil forslagene både blive behandlet i Landbrugsudvalget og i Miljøudvalget (for så vidt angår de miljømæssige aspekter). Der er endnu ikke afsat tidspunkt for behandling af forslagene i Plenum.

I **Folketinget** forventes der som led i det danske EU-formandskab afholdt et interparlamentarisk møde i februar 2012 om reformen af landbrugspolitikken efter 2013 med Fødevareudvalget og Miljøudvalget som værter.

Som det ser ud nu forventes der ikke opnået et kompromis om landbrugsreformen under dansk formandskab.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)