
FOLKETINGET



Europaudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

EU-konsulenten & Folketingets repræsentant ved EU

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 25. november 2010

Kommissionen fremlægger sit udspil til en ny fælles landbrugspolitik

Sammenfatning

Kommissionen har fremlagt den meddelelse om den fælles landbrugspolitik frem til 2020. Meddelelsen opstiller tre bud på, hvordan landbrugspolitikken kan fremtidssikres. Alle løsningsforslagene indebærer, at den nuværende ordning med to søjler bevares. De tre valgmuligheder består af 1) status quo med visse tilpasninger 2) en mere afbalanceret, bæredygtig og målrettet reform af landbrugspolitikken 3) gradvis afskaffelse af indkomststøtte og markedsforanstaltninger og øget fokus på miljø- og klimamål.

Den 18. november 2010 fremlagde Kommissionen sin længe ventede meddelelse om reformen af den fælles landbrugspolitik¹. Meddelelsen er ment som et diskussionsoplæg med nogle overordnede løsningsforslag, hvoraf Kommissionen selv peger på sin foretrukne løsning. Udspillet er baseret på en bred offentlig høring, som Kommissionen lancerede i foråret².

I meddelelsen giver Kommissionens tre bud på, hvordan en ny landbrugspolitik kan bidrage til at tackle de udfordringer, som landbruget står over for.

Hvorfor er der behov for en reform af landbrugspolitikken?

Ifølge Kommissionen står den fælles landbrugspolitik over for en række nye udfordringer, ikke mindst i lyset af den økonomiske krise og klimaændringerne. Således anfører Kommissionen, at forårets bredt anlagt offentlige høring har vist en udtalt enighed om, at landbrugspolitikken fortsat bør være **fælles** (og dermed ikke renationaliseres), og at den også i fremtiden skal være bygget op omkring **to søjler** (hvor 1. søjle er den direkte støtte og markedsforanstaltningerne og 2. søjle er landdistriktspolitikken).

Kommissionen definerer således - med støtte i den offentlige høring - følgende tre **overordnede udfordringer** for den fremtidige landbrugspolitik:

- **at sikre fødevarerforsyningerne** på langt sigt og bidrage til den voksende efterspørgsel efter fødevarer ved at sikre et bredt udvalg af kvalitetsfødevarer i et miljø præget af mere konkurrence, større usikkerhed og øget prisudsving
- **at håndtere miljø- og klimaforandringerne** ved at sikre landbrugets bidrag til opfyldelse af EU's klima- og energimål, herunder begrænsning af CO2-udledningen
- **at bevare en rumlig ligevægt og mangfoldighederne i landdistrikterne**, hvor landbruget er en vigtig erhvervsgren, der skaber beskæftigelse på lokalt plan.

¹ Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020: Morgendagens udfordringer: fødevarer, naturressourcer og landområder - KOM (2010) 672.

² Høringen var bl.a. genstand for en konference arrangeret af Fødevarerministeriet – se EU-note E 35 af 29. april 2010: <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/28f80572/E35.pdf>

For at nå disse mål er det ifølge Kommissionen nødvendigt med en grønnere og mere retfærdig søjle 1, og en søjle 2, der har stærkere fokus på konkurrenceevne og innovation, klimændringer og miljø.

Kommissionen mener også, der er behov for en større **folkelig accept af landbrugspolitikken**, så skatteyderne og forbrugerne har forståelse for, hvilke offentlige goder landbruget tilfører samfundet. Endelig ønsker Kommissionen at rette op på den ubalance, som især skyldes at de 10 EU-lande, som blev optaget i EU i 2004 fra starten fik tildelt mindre landbrugsstøtte end de "gamle" EU-lande.

Det er ikke noget tilfælde, at Kommissionens udspil om landbrugspolitikken kommer lige nu. Drøftelserne om det politiske indhold af landbrugspolitikken frem mod 2020 falder nemlig naturligt sammen med de kommende drøftelser af de **finansielle perspektiver for 2014-2020**, som vil udgøre det økonomiske ramme for samtlige EU-politikker – og ikke mindst landbrugsbudgettet – over den næste 5-årige periode. Meddelelsen kommer dog ikke nærmere ind på de fremtidige økonomiske rammer for landbrugspolitikken. Kommissionen har dog tilkendegivet, at man ønsker at fastholde støttens generelle niveau.

Hvad foreslår Kommissionen?

Kommissionen lægger på den baggrund op til en reform, der sikrer en omfordeling, omformning og bedre målretning af den direkte støtte baseret på objektive og retfærdige kriterier, som er lettere at forstå for skatteyderne. De nye støttekriterier bør både være økonomiske (de direkte betalinger skal fungere som "indkomststøtte") og miljømæssige (de skal afspejle de offentlige goder, landbrugerne leverer til samfundet), og støtten skal i højere grad rettes mod aktive landbrugere. Der bør foretages en mere retfærdig fordeling af midlerne på en økonomisk og politisk acceptabel måde.

På den baggrund opstiller Kommissionen tre scenarier for en fremtidig landbrugspolitik, alt efter hvilket ambitionsniveau man ønsker at opnå.

Valgmulighed 1: Status quo med mindre tilpasninger

Kommissionens første model er den mindst ambitiøse. Støtteordningerne – særligt inden for 1. søjle – besvares stort set som de er, med nogle tilpasninger. Den væsentligste ændring består i at skabe en mere "retfærdig" fordeling af støttemidlerne, underforstået at de "nye" EU-lande får samme adgang til landbrugsmidlerne som de gamle.

Valgmulighed 2: En mere afbalanceret, bæredygtig og målrettet reform af landbrugspolitikken

I Kommissionens foretrukne model sammensættes den **direkte landbrugsstøtte** (søjle 1) af et basisbeløb og en række tillæg. Først ydes et **basisbeløb** (som kan være ensartet pr. region – men ikke en fast sats i hele EU – baseret på nye kriterier og med et loft). Dertil lægges en **obligatorisk miljøtillæg** for overholdelse af krav, som går videre end de grundlæggende krydsoverensstemmelseskrav (f.eks. plantedække, sædskifte, permanente græsgange og miljømæssig udtagning). Dertil kommer et **beløb til kompensation for særlige naturforhold** (defineret på EU-plan) og **supplerende beløb**, der betales over foranstaltningerne til landdistriktsudvikling, plus en **mulighed for begrænset "koblet"** (dvs. produktionsafhængig) **betaling** til særlig følsomme former for landbrug (svarende til den nuværende artikel 68-ordning). Samtidig skal en **enkel, specifik støtteordning** øge de små landbrugeres konkurrenceevne, reducere de administrative formaliteter og bidrage til landdistrikternes vitalitet.

Hvad **markedsforanstaltningerne** angår, f.eks. offentlig intervention og støtte til privat oplagring, forestiller Kommissionen sig en strømlining og forenkling samt indførelse af nye elementer, der kan forbedre fødevarerækedens funktionsmåde. Disse mekanismer hørte til den fælles landbrugspolitik traditionelle instrumenter, men de senere reformer har forstærket EU-landbrugets markedsorientering og reduceret dem til sikkerhedsnetforanstaltninger – i en sådan grad, at de offentlige lagre nu praktisk taget er elimineret. Mens markedsforanstaltningerne tegnede sig for 92 % af landbrugsudgifterne så sent som i 1991, tegnede de sig i 2009 for kun 7 % af landbrugsbudgettet.

Med hensyn til **politikken for landdistriktsudvikling** (søjle 2) foreslår Kommissionen, at der indføres et sæt risikohåndteringsværktøjer, så der kan tages bedre hånd om indkomstsvingninger og markedsvolatilitet (markedsudsving). Medlemsstaterne skal kunne bruge værktøjerne til at håndtere både produktions- og indkomstrisici og værktøjerne vil bl.a. kunne omfatte et nyt indkomststabiliseringsinstrument, der er foreneligt med WTO's grønne boks³, og øget støtte til forsikringsinstrumenter og gensidige fonde. Midlerne bør fordeles på en ny måde ud fra objektive kriterier, uden at det medfører for voldsomme ændringer i forhold til den nuværende ordning.

³ Grøn boks støtte er støtte, som ikke er produktions- eller handelsforvridende og derfor er 'lovlige' efter WTO-reglerne.

Valgmulighed 3: En stor reform med fokus på miljø og klima

Kommissionens tredje scenarie, som ikke beskrives i detaljer, har stærk fokus på miljø og klima, og indebærer en gradvis ophævelse af indkomststøtten og de fleste markedsforanstaltninger.

- ./. For et oversigt over de tre valgmuligheder henvises til bilaget til denne note (som er taget fra Kommissionens pressemeddelelse).

Europa-Parlamentet præsenteret for udspillet

Den 18. november 2010 gav landbrugskommissær Dacian Ciolos en kort præsentation af meddelelsen for Europa-Parlamentets plenum. De meget foreløbige reaktioner var delte.

Der var generel ros fra parlamentarikerne til idéen om, at landbrugspolitikken fremover bør fokusere på at **støtte mindre bønder** frem for store landbrug. Der var også bred opbakning til idéen om, at den direkte støtte i fremtiden kun skal gå til **'aktive bønder'**. Flere kritiserede dog, at Kommissionen ikke havde defineret dette nærmere. Det blev således beklaget, at 'beskæftigelse' ikke indgår i Kommissionens udspil som et kriterium for støtte⁴.

Flere parlamentarikere roste også Kommissæren for at **fastholde søjlestrukturen** og inddrage nye **sociale og miljømæssige prioriteter**, herunder det såkaldte "grønne element", som forudsætning for at legitimere landbrugspolitikken hos den brede befolkning. Fra den konservative fløj blev det dog indvendt, at landbrugspolitik hverken er miljø- eller socialpolitik, og at en mere 'grøn' og gennemsigtig landbrugspolitik risikerer at skabe mere bureaukrati for små bønder og svække EU's konkurrenceevne⁵. Flere medlemmer hæftede sig ved usikkerheden om, hvorvidt landbrugsbudgettet fremover vil blive reduceret pga. sammenbruddet i budgetforhandlingerne for 2011, hvilket vanskeliggør landbrugsdebatten på nuværende tidspunkt⁶. Det blev i den forbindelse pointeret, at nye grønne tiltag kun bør indgå i den fælles landbrugspolitik, hvis budgettet tillader det.⁷

⁴ Medlemmer fra henholdsvis den socialdemokratiske gruppe S&D, spanske Luis Capoulas Santos, og skyggerapporteur fra den Grønne gruppe, tyske Martin Häusling

⁵ James Nicholson, britisk skyggerapporteur fra den konservative gruppe ECR.

⁶ Herunder George Lyon, britisk skyggerapporteur fra den liberale gruppe ALDE.

⁷ Lorenzo Fontana, medlem af den EU-skeptiske gruppe EFD.

Andre reaktioner på Kommissionen udspil

Reaktionerne i EU-landene på Kommissionen udspil er ikke overraskende meget forskellige. Generelt synes der dog at være opbakning til at videreføre kursen fra den seneste landbrugsreform med henblik på større markedsorientering, øget konkurrenceevne og sikring af landbrugets bæredygtighed.

De reformvenlige lande, hvortil bl.a. Storbritannien, Holland og Danmark hører, havde dog uden tvivl hellere set et mere markedsorienteret udspil, med en målsætning om en større udfasning af støtten under søjle 1.

De mindre reformvenlige lande (bl.a. Frankrig, Italien, Spanien, Portugal, Polen m.fl.) må forventes at sætte pris på konsolideringen af den fælles landbrugspolitik herunder udsigten til bevarelse af markedsmekanismerne.

Særligt de nye EU-lande fra 2004-udvidelsen hilser Kommissionens overordnede tanke om en mere retfærdig fordeling af landbrugsmidlerne velkommen. Det er også disse lande, der står til at få størst gavn af indførelsen af et loft over udbetalingerne. Landbruget i disse lande er nemlig generelt domineret af små bedrifter, hvorimod lande som Danmark, Storbritannien og Tyskland har mange store bedrifter og derfor bliver hårdere ramt.

Det videre forløb

Meddelelsen er sat på dagsordenen for rådsmødet for landbrug og fiskeri den 29.- 30. november 2010.

Europa-Parlamentets landbrugsudvalg vil udfærdige en initiativbetænkning, der forventes sat til afstemning i landbrugsudvalget i maj-juni 2011 og på plenarforsamlingen i juni-juli 2011.

Folketinget afholder den 23. februar 2011 en offentlig høring om den fælles landbrugspolitik fremtid.

Kommissionen forventes at fremsætte forslag til lovgivning i løbet af 2011.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
Ann-Marie Olsson

BILAG: BESKRIVELSE AF DE TRE VALGMULIGHEDER

	Direkte betalinger	Markedsforanstaltninger	Udvikling af landdistrikterne
Valgmulighed 1	Indførelse af større retfærdighed i fordelingen af direkte betalinger mellem medlemsstaterne (den nuværende ordning med direkte betalinger ændres ikke)	Bedre risikohåndteringsværktøjer Strømlining og forenkling af de nuværende markedsinstrumenter, hvor relevant	Bevarelse af sundhedstjekkets fingerpeg om forhøjelse af midlerne på områderne klimaændringer, vand, biodiversitet og vedvarende energi samt innovation.
Valgmulighed 2	Indførelse af større retfærdighed i fordelingen af direkte betalinger mellem medlemsstaterne samt en gennemgribende ændring i udformningen heraf. Direkte betalinger skal bestå af: <ul style="list-style-type: none"> • en grundlæggende rate, der tjener som indkomststøtte • en obligatorisk supplerende støtte til "grønnere" offentlige goder gennem enkle, generelle, årlige og ikke-kontraktlige miljøforanstaltninger i landbruget baseret på ekstraomkostningerne ved gennemførelsen af disse foranstaltninger • en supplerende betaling til kompensation for særlige naturforhold • en frivillig koblet støttekomponent til særlige sektorer og regioner Indførelse af en ny ordning for små landbrugsbedrifter. Indførelse af et loft over den grundlæggende støttera- te, idet der samtidig tages hensyn til store landbrugs- bedrifters bidrag til beskæftigelsen i landdistrikterne.	Strømlining og forenkling af de nuværende markedsinstrumenter, hvor relevant	Tilpasning og supplerende af de eksisterende instrumenter i overensstemmelse med EU's prioriteter, med fokusering af støtten på miljø, klimaændringer og/eller omstrukturering og innovation, og med henblik på at styrke regionale/lokale initiativer. Udbygning af de nuværende risikohåndteringsværktøjer og indførelse af et frivilligt WTO-grøn boksforeneligt indkomststabiliseringsinstrument til udligning af væsentlige indkomststab. En vis omfordeling af midler mellem medlemsstaterne baseret på objektive kriterier kan overvejes.
Valgmulighed 3	Udfasning af direkte betalinger i deres nuværende form Erstattes med begrænsede betalinger for miljøgoder til offentligheden og supplerende betalinger i tilfælde af særlige naturforhold	Ophævelse af alle markedsforanstaltninger, eventuelt med undtagelse af markedsforstyrrelsesklausuler, som vil kunne aktiveres i alvorlige krisetider	Foranstaltningerne skal navnlig fokuseres på klima- og miljøaspekter.