

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

2. afdeling, 3. kontor/2. afdeling, 1. kontor

Sagsnr.: 4547

Den 18. december 2007

PEHA/PAN/CABS/MIST

FVM 477

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet: Forberedelse af ”sundhedstjekket” af reformen af den fælles landbrugspolitik

KOM (2007) 722

Resumé

Kommissionen præsenterede på rådsmødet den 26.- 27. november 2007 sin meddelelse om sundhedstjekket af 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik. Konkrete forslag forventes fremlagt i maj 2008. Det forventes, at sundhedstjekkets initiativer vil gælde for perioden 2009 til 2013 og sundhedstjekket forventes brugt til at justere centrale elementer i anvendelsen af enkeltbetalingsordningen samt justere finansielle aspekter i forbindelse med såvel markedsordningerne som landdistriktsforordningen.

Baggrund

Kommissionen fremlagde den 20. november 2007 en meddelelse om sundhedstjekket af 2003-reformen af den fælles landbrugspolitik. Meddelelsen er fremsendt på dansk den 26. november 2007.

Forslag til juridiske tekster forventes fremlagt i maj 2008. Forslag forventes vedtaget i efteråret 2008 under det franske formandskab med henblik på ikrafttræden januar 2009.

Nærhedsprincippet

Der er tale om en meddelelse om principper for den fælles landbrugspolitik og ikke om forslag til konkrete retsakter. På denne baggrund er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant.

Formål og indhold

I forbindelse med reformen af EU's landbrugspolitik i 2003 blev det besluttet, at der i 2008 på flere områder skulle udarbejdes evalueringer og konsekvensanalyser med henblik på revision af reformens elementer. Kommissionen har siden udvidet revisionsklausulerne til et generelt ”sundhedstjek” af den fortsatte reform fra 2003.

Der er ikke lagt op til, at resultatet af sundhedstjekket vil være en ny grundlæggende reform, men derimod en gennemgang af, hvorvidt der er forhold i EU's landbrugspolitik, som fungerer uhensigtsmæssigt, med henblik på evt. ændringer af disse politikker. Beslutninger truffet indenfor sundhedstjekket forventes at gælde for perioden frem til 2013.

I det følgende vil indholdet af Kommissionens meddelelse blive beskrevet:

Det fastslås indledningsvist, at den fælles landbrugspolitik (CAP'en) har ændret sig radikalt gennem de seneste 15 år. Med reformen i 2003 blev afkoblede direkte betalinger indført via enkeltbetalingsordningen i de fleste sektorer (søjle I), og landdistriktspolitikken (søjle II) blev styrket. Processen fortsatte med reformer af sukker og frugt og grønt og pågår lige nu på vin.

Kommissionen finder det nødvendigt at evaluere CAP'ens instrumenter for at teste, om de virker, som de skal, og for at fastslå, hvilke justeringer der skal foretages for at nå de erklærede mål, og at tilpasse CAP'en til nye udfordringer.

På den baggrund er Kommissionens formål med sundhedstjekket at undersøge følgende tre spørgsmål:

- Hvordan kan enkeltbetalingsordningen gøres mere effektiv og enklere?
- Hvordan kan markedsstøtteinstrumenterne, der oprindeligt var udtænkt til et fællesskab med seks medlemslande, ændres, så de fortsat er relevante i en stadig mere globaliseret verden og et EU med 27 medlemslande?
- Hvordan klarer vi nye udfordringer som klimaændringer, biobrændstoffers tiltagende betydning og vandforvaltning og løser bestående udfordringer som faldende biodiversitet ved at tilpasse os nye risici og muligheder?

1. Status over gennemførelsen og forenklingen af enkeltbetalingsordningen

Forenkling af enkeltbetalingsordningen

Medlemslandene i EU-15 skulle gennemføre enkeltbetalingsordningen senest i 2007. De kunne anvende en historisk model eller en regional model, eller en blanding af de to. Det individuelle støtteniveau baserer sig i begge modeller på tidligere priskompensationer, og efterhånden vil det blive vanskeligere at retfærdiggøre støtteforskellene, særligt i den historiske model. Derfor bør medlemslandene have mulighed for at tilpasse deres model til en mere ensartet sats i perioden 2009 - 2013.

De nye medlemslande kan anvende SAPS (den forenklede generelle arealbetaling) indtil udgangen af 2010 (Bulgarien og Rumænien til 2011). Det bør overvejes, om medlemslande, der anvender SAPS, skal have lov til at fortsætte hermed frem til 2013.

Kommissionen foreslår, at der i sundhedstjekket laves ændringer og forenklinger af systemet uden at ændre ordningens fundamentale struktur (fx bagatelgrænser).

Præcisere anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse

Krydsoverensstemmelse er og skal fortsat være et essentielt element i CAP'en. Men der er behov for forenkling. Forenklingsprocessen er allerede påbegyndt, men skal videreføres. Krydsoverensstemmelsessystemet skal være et nyttigt værktøj og afbalanceret i forhold til omkostningseffektivitet. Sundhedstjekket skal på den baggrund sanere krydsoverensstemmelsesordningen således, at bestemmelser, som ikke har direkte relevans for formålet med krydsoverensstemmelse, afskaffes, ligesom nye og mere relevante bestemmelser kan tilføjes.

Delvis koblet støtte

Bevægelsen mod fuld afkobling bør videreføres. De seneste reformer gør delvis koblet støtte mindre og mindre relevant. Dette gælder særligt den vegetabiliske sektor. Delvis koblet støtte kan dog fortsat være relevant i nogle regioner, hvor produktionen generelt er lille, men økonomisk eller miljømæssigt betydningsfuld (fx ammekøer i områder med ekstensiv oksekødproduktion). Fastholdelse af delvis koblet støtte skal vurderes i en regional kontekst og Kommissionen foreslår derfor en "case-by-case" analyse, hvor potentielle risici ved fuld afkobling og mulige alternativer udpeges.

Øvre og nedre støttegrænser

Kommissionen foreslår, at muligheden for at indføre afgrænsninger af støtten overvejes.

I relation til det øvre niveau (capping) nævner Kommissionen en model, hvor støtteniveauet gradvist nedsættes i takt med, at den samlede direkte støtte til den enkelte landmand stiger. I en fodnote nævnes som eksempel på en model, der lægger op til, at udbetalinger der overstiger 300.000 euro pr. år, vil blive reduceret med 45 pct. af den del af udbetalingen der overstiger 300.000 euro. Den del af udbetalingen der ligger mellem 200.000 og 300.000 euro, vil blive beskåret med 25 pct. Endeligt vil udbetalinger mellem 100.000 og 200.000 euro blive beskåret med 10 pct. af den del, der ligger i dette interval. Grænserne skal tage hensyn til, at den økonomiske bæredygtighed for store landbrug bevares. Endvidere skal omgåelse via opsplitting hindres.

Den nedre bagatelgrænse kan etableres enten som et minimumsniveau for udbetalinger og/eller via en forøgelse af det gældende minimum arealkrav. De opnåede besparelser i et medlemsland foreslås anvendt til at håndtere nye udfordringer, især i regi af en revideret art. 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003.

2. Udnyttelse af nye muligheder og bedre markedsorientering

Intervention og udbudsstyring

Kommissionen vurderer, at det globaliserede marked og et EU på 27 medlemslande gør det nødvendigt at se på de resterende instrumenter fra den "gamle" fælles landbrugspolitik (fx kvoter, intervention, prisstøtte og eksportrestitutioner). Det er yderligere aktuelt som følge af de aktuelle markedsudsigter, som er særligt favorable for korn og mejeriprodukter.

Kommissionen vil se på, om de eksisterende instrumenter tjener et gyldigt formål, om interventionssystemet skal erstattes af et sikkerhedsnet, eller om det blot hæmmer landbrugets tilpasning til markedssignaler.

Intervention af korn

Som følge af en nylig rådsbeslutning (for majs) er Kommissionen i gang med en analyse af interventionsordningen på korn. Det kan forekomme relevant at overføre majsmodellen, hvor interventionsloftet er nulstillet men ikke afskaffet, til andre former for foderkorn. Det voksende marked for biobrændstoffer og den stigende efterspørgsel på korn inddrages også.

Udtagning: afskaffelse af udbudsstyring og forøgelse af miljøfordele

Udtagning blev indført som et produktionsbegrænsende instrument. Som følge af markedsudviklingen og indførelsen af enkeltbetalingsordningen er dette ikke længere aktuelt. Kommissionen finder, at markedssituationen betinger, at udtagningskravet bør ophæves.

De opnåede miljøfordele ved udtagningsordningen skal dog bevares og øges. Det kan fx ske via lokale foranstaltninger under landdistriktspolitikken, fx miljørelateret braklægning, beskyttelse af bræmmer, skovrejsning og foranstaltninger knyttet til tilpasning til klimaforandringer, som fx biodiversitetskorriderer.

Forberedelse af en "blød landing" af udløbet af mælkekvoterne

Mælkekvoterne udløber den 31. marts 2015. Det skal derfor overvejes, om der skal træffes foranstaltninger og i givet fald hvilke, for at sikre en smidig overgang til udløbet.

En gradvis kvoteforhøjelse kan i den sammenhæng være den bedste form for "blød landing". Kommissionen vil lave en analyse, der skal vise, hvilke virkninger kvoternes bortfald vil få i de enkelte lande og områder, og hvilke ledsageforanstaltninger (fx tilpasning i interventionsordningen eller superafgiften (tillægsafgiften)), der kan sikre en blød overgang.

Det forventes, at nogle områder, fortrinsvis bjergområder, vil få svært ved at opretholde en minimumsproduktion. Det kan løses via landdistriktspolitikken med sigte på at øge mejeri-

produktets merværdi. Med henblik på at opretholde produktionen kan en mulighed være at indføre særlige støtteforanstaltninger via en revideret art. 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003.

Andre foranstaltninger til udbudsstyring

I forbindelse med sundhedstjekket vil det nøje blive vurderet, hvor godt de eksisterende instrumenter til udbudsstyring og koblede betalinger fungerer i en række mindre sektorer (tørret foder, stivelse, hør og hamp), og om de er hensigtsmæssige.

3. Nye udfordringer og måder at gribe dem an på

Risikostyring

Det er Kommissionens opfattelse, at det i hvert fald så længe intervention udgør et sikkerhedsnet, ikke er hensigtsmæssigt med en samlet EU-løsning for risikostyring. Kommissionen finder i stedet, at medlemslandene bør tilskyndes til at benytte landdistriktspolitikken, til at give målrettede løsninger, idet ikke alle lande, områder og sektorer er lige disponeret for markeds- og vejrrisici.

Kommissionen finder på den baggrund, at en del af de modulerede midler skal kunne anvendes til risikostyring inden for søjle II på betingelse af, at de overholder kriterierne i WTO's grønne boks, samt at det undersøges, om der er behov for yderligere instrumenter i forbindelse med fremtidige tilpasninger af markedsmekanismerne og endelig, at der gennemføres en generel undersøgelse af risikostyring efter 2013.

Klimaforandringer, bioenergi, vandforvaltning og biodiversitet

EU's landbrug står over for nye udfordringer, i form af klimaforandringer, bioenergi, vandforvaltning og beskyttelse af biodiversitet. EU's landbrug skal bidrage til mindskelsen af klimaforandringer, samtidig med at man skal tilpasse sig nye nedbørsmønstre, ekstreme vejrforhold, temperaturer, vandressourcer og jordbundsforhold.

I relation til bioenergi vil det i forbindelse med sundhedstjekket blive undersøgt, om den aktuelle støtteordning for energiafgrøder stadig er omkostningseffektiv set i lyset af de nye incitamenter til biomasseproduktion (obligatoriske energimål og høje priser). Ligeledes vil det blive undersøgt, hvordan vandforvaltningsspørgsmål yderligere kan integreres i den fælles landbrugspolitik relevante instrumenter, således at en bæredygtig vandforvaltningspolitik sikres. Efterspørgslen efter vand og klimaforandringer vil medføre en nedgang i biodiversiteten, som landbruget også får som udfordring at bremse i lyset af medlemsstaternes tilsagn om at standse nedgangen i biodiversiteten snarest i 2010.

I forbindelse med sundhedstjekket skal det undersøges, om og i så fald hvordan disse udfordringer kan håndteres gennem eksempelvis krydsoverensstemmelse, udbygning af søjle II, via forskning og innovation for at klare de nye miljø- og produktivitetsudfordringer, herunder udvikling af anden generations biobrændstoffer.

Forstærkning af søjle II

Da den fælles landbrugspolitik budget er fastsat indtil 2013, kan der kun skaffes flere midler til landdistriktsudvikling ved, at den medfinansierede obligatoriske modulation (graduering) øges. Kommissionen foreslår derfor, at den nuværende obligatoriske modulation forhøjes med 2 pct. om året i regnskabsårene 2010-2013 (dvs. i alt 13 pct. i 2013). Endvidere skal det undersøges, hvordan der kan tages hensyn til den fremtidige obligatoriske modulation i EU-10.

4. Finansiering

Af meddelelsen fremgår det, at Kommissionen ikke forventer, at sundhedstjekket vil kræve yderligere EU-finansiering for søjle I og søjle II i perioden 2007-2013. Inden for det finansielle perspektiv vil udgiftsloftet være faldende i faste priser, og for søjle I forventes dette at medføre en situation, hvor en faldende udgiftsprofil skal kombineres med stigende udgifter til de nye medlemslandes indfasning i søjle I. Det betyder, at den finansielle disciplin vil kunne komme til at gælde for landmændene i den periode.

Udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

Konsekvenser

Kommissionens meddelelse vil i sig selv ikke have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

EU-budget

Initiativerne i Kommissionens meddelelse forventes ikke at kræve yderligere EU-finansiering for søjle I og søjle II i perioden 2007-2013. Inden for det finansielle perspektiv vil udgiftsloftet være faldende i faste priser, og for søjle I forventes dette at medføre en situation, hvor en faldende udgiftsprofil skal kombineres med stigende udgifter til de nye medlemslandes indfasning i søjle I. Det betyder, at den finansielle disciplin vil kunne komme til at gælde for landmændene i den periode. Konsekvenserne for EU's budget vil blive analyseret nærmere i forbindelse med, at Kommissionen fremlægger konkrete juridiske forslag.

Statsfinansielle konsekvenser

Det er vurderingen, at enkelte af de foreslåede ændringer af den fælles landbrugspolitik vil have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, ligesom meddelelsen lægger op til væsentlige omprioriteringer på EU-budgettet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. De statsfinansielle konsekvenser vil blive analyseret i forbindelse med fremlæggelse af konkrete forslag til retsakter, herunder evt. administrative konsekvenser.

Øget obligatorisk modulation på 2 pct. årligt i regnskabsårene 2010-2013 vil skønsmæssigt medføre en årlig stigning i modulerede midler i Danmark på ca. 16 mio. € svarende til ca. 110-120 mio. kr. (2006-tal). Dette vil under de gældende forudsætninger medføre krav om national medfinansiering. Såfremt den gældende omfordelingsnøgle fortsætter uændret, vil det betyde, at Danmark vil få tilbageført 80 % af de modulerede midler, svarende skønsmæssigt til ca. 13 mio. €, eller ca. 100 mio. kr. I Danmark forventes de ekstra modulerede midler således ifølge Kommissionens forslag at ville udgøre ca. 100 mio. kr. i 2010 stigende til ca. 400 mio. kr. i 2013.

Eventuel indførelse af udbetalingslofter for beløb, støttemodtagere må modtage, forventes at kunne medføre en skønsmæssig årlig reduktion på ca. 8 mio. € svarende til ca. 60 mio. kr. (2006-tal), for Danmark til brug for artikel 69-foranstaltninger i Danmark.

Lovgivnings- og administrative konsekvenser

Meddelelsens initiativer ventes at have lovgivningsmæssige og administrative konsekvenser, som endnu ikke er kortlagt.

Konsekvenser for natur og miljø

Meddelelsens initiativer skønnes at medføre konsekvenser for natur og miljø. Der vil blive foretaget analyser af de konkrete forslag til retsakter, herunder vurdering af statsfinansielle, erhvervsøkonomiske og miljømæssige konsekvenser.

Høring

På mødet i §2-udvalget (landbrug) den 12. november 2007 bemærkede Landbrugsraadet, at man kunne tilslutte sig Kommissionens tanker om, at sundhedstjekket alene er en tilpasning af den nuværende landbrugspolitik og ikke en egentlig reform af denne. Landbrugsraadet ønskede, at den aftalte afkoblingsmodel skal fastholdes indtil 2013, hvilket indbefatter, at den hidtidige delvise kobling for handyr og moderfår videreføres. Såfremt man ville ændre dette, skulle ændringerne ske på tværs af sektorerne.

Endvidere understregede Landbrugsraadet behovet for en forenkling af krydsoverensstemmelsesreglerne. De mente ikke, at der var brug for yderligere regler men en sortering, således at irrelevante regler fjernedes og uklare regler blev ændret.

Angående markedsinstrumenterne fremførte Landbrugsraadet, at den nuværende situation med meget høje kornpriser viser behovet for en stabil kornpris. Man ønsker derfor at bevare et sikkerhedsnet og ønsker ikke, at intervention af korn begrænses til brødhvede, men også inkluderer foderkorn. Man støtter, at udtagningsforpligtelsen bringes til ophør og er endvidere enig med Kommissionen i, at mælkekvoterne udfases ved en blød landing. Landbrugsraadet stiller sig skeptisk overfor indførelse af krisestyringsordninger.

Landbrugsraadet afviste tanken om et støtteloft (capping), da man fandt, at dette ville medføre en urimelig forskelsbehandling og samtidig ville det ikke have den store betydning for EU's budget. Landbrugsraadet kan ikke tilslutte sig en ændring af artikel 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003 og ej heller en eventuel vurdering af koblede ordninger i regional sammenhæng. Vedr. obligatorisk modulation kan Landbrugsraadet acceptere en overførsel af midler til søjle 2. Det nærmere omfang må dog diskuteres.

Fødevarerindustrien understregede, at Fødevarerindustrien ønsker en liberalisering så hurtigt som muligt, idet et sundhedstjek ikke vurderes som tilstrækkeligt. Man ønsker en forbedret adgang til råvarer og en permanent udfasning af produktionsbegrænsende ordninger, såsom mælkekvoter og udtagning (brak). Fødevarerindustrien vil i forbindelse med de konkrete forslag fremføre mere specifikke holdninger til forslagene.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen arbejder generelt for en øget markedsorientering og liberalisering af den fælles landbrugspolitik med henblik på en afvikling af landbrugsstøtten på længere sigt. Den fælles landbrugspolitik bør fortsat udgøre en fælles politik for landbruget i EU, og den fælles finansiering skal fastholdes, således at konkurrenceforvridning undgås. En disciplinering og reduktion af landbrugsstøtten vil lettere kunne håndteres inden for rammerne af én fælles landbrugspolitik.

Regeringen vil i sundhedstjekket arbejde for øget obligatorisk modulation. Det vil være et ønske fra dansk side, at sundhedstjekket medfører en lavere grad af national medfinansiering af modulerede midler i størrelsesordenen 25-33 pct. Endvidere vil regeringen arbejde for en æn-

dret omfordelingsnøgle for modulationsmidler med henblik på, at en større del tilfalder det land, hvor midlerne er genereret.

Regeringen støtter som udgangspunkt ikke et udbetalingsloft ("capping"), da en sådan ordning ikke skønnes at ville være omkostningseffektiv, og vil modarbejde en strukturtilpasning. Danmark kan dog acceptere en begrænset reduktion for de allerstørste brug.

Regeringen støtter, at ophævelse af udtagningsforpligtelsen gøres permanent, og finder at eventuelle miljø- og naturmæssige konsekvenser skal håndteres i forbindelse med Kommissionens konkrete forslag herom.

Regeringen vil generelt arbejde for, at sundhedstjekket bidrager til at sikre, at den fælles landbrugspolitik indrettes på en måde, så den i videst mulig omfang tilgodeser hensynet til natur, miljø, klimaforandringer, vandforvaltning og dyrevelfærd.

Regeringen vil arbejde for, at Kommissionen fastholdes på sin forpligtelse til at gennemføre konsekvensvurderinger, herunder vurdering af miljøkonsekvenser af de forslag, som Kommissionen fremsætter i forbindelse med sundhedstjekket.

Regeringen lægger vægt på, at eksportstøtten afvikles senest i 2013, og at der sker en afvikling af markedsinstrumenter såsom intervention, anden prisstøtte og kvoter. Bortfald af markedsordninger bør afspejles i budgetbesparelser.

Regeringen lægger vægt på, at der sker en fuld afkobling af den direkte støtte, herunder at energiafgrødeordningen afskaffes, og at EU påbegynder en varig reduktion af udgifterne til landbrugspolitikens søjle 1 (direkte udbetalinger og markedsordninger). De aktuelle gunstige markedsforhold bør være en anledning hertil.

Sundhedstjekket bør endvidere føre til en reel forenkling af landbrugspolitikken. Dette gælder såvel reglerne om krydsoverensstemmelse som reglerne om enkeltbetaling, i relation hertil støtter regeringen indførelsen af en bagatelgrænse for støttebeløb med henblik på at undgå støtteudbetalinger, hvor de administrative omkostninger overstiger støtteudbetalingen.

Regeringen vil arbejde for en ændring af art. 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003, som begrænser muligheden for at anvende midlerne til markedsføring af landbrugsprodukter, men gør art. 69 til et muligt og mere fleksibelt virkemiddel i forbindelse med gennemførelsen af EU's politikker i forhold til kvalitet, miljø, natur og dyrevelfærd,

Regeringen vil arbejde for, at krisestyring og forsikring som udgangspunkt forbliver en opgave for erhvervet selv, samt at evt. nye krisestyringsinstrumenter ikke bruges til at genindføre gamle markedsinstrumenter. Regeringen vil endvidere arbejde for at evt. EU-finansierede krisestyringstiltag bliver transparente i form og begrænset i indhold samt tidsbegrænsede. Endelig vil regeringen lægge vægt på, at sundhedstjekkets tiltag er i overensstemmelse med WTO.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

De fleste medlemslande lægger stor vægt på, at der ikke må ske store forandringer før efter 2013, og at sundhedstjekket derfor ikke må få karakter af at være en ny reform. Et mindretal

af landene ventes at arbejde for, at sundhedstjekket kommer til at indeholde mest mulig reform.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen blev forelagt folketingsgrupperne ved møde i Statsministeriet den 23. november 2007 forud for rådsmødet den 26.-27. november 2007, jf. samlenotat oversendt den 16. november 2007.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.