

## **Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri**

J.nr.: 8886

Den 17. januar 2008

PEHA, BSTM

FVM 488

### **Grundholdninger i andre EU-lande til**

### **reformer af den fælles landbrugspolitik**

#### **Indledning**

Landbrugsstøttens fremtid drøftes pt. i Rådet (Landbrug og Fiskeri) i forbindelse med sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP), som primært omhandler forhold der rækker frem til 2013. Herudover vil det fremtidige landbrugsbudget blive drøftet i Rådet (ØkoFin) i forbindelse med drøftelse af midtvejsevalueringen af EU's budget i 2009, som har fokus rettet mod tiden efter 2013.

Forhandlingerne om sundhedstjekket af 2003-reformen er netop påbegyndt. Der kan derfor endnu ikke skabes et komplet billede af medlemslandenes grundholdninger til indholdet af Kommissionens meddelelse om sundhedstjekket, men et bredt flertal bestående af 19 medlemslande (Frankrig, Italien, Spanien, Portugal, Grækenland, Belgien, Luxembourg, Irland, Bulgarien, Rumænien, Ungarn, Slovenien, Slovakiet, Polen, Litauen, Cypern, Malta, Finland, Østrig) ventes at arbejde for, at sundhedstjekket ikke skal medføre større ændringer af den fælles landbrugspolitik. Denne gruppe består primært af Middelhavslandene og flertallet af de nye medlemslande. Heroverfor står den "liberale" gruppe af 6-8 medlemslande (Danmark, Sverige, Nederlandene, UK, Estland, Tjekkiet og til en vis grad Tyskland og Letland), som traditionelt ønsker øget markedsliberalisering. Tysklands rolle skal forstås således, at de ikke ønsker reform i forbindelse med sundhedstjekket, men deltager i overvejelserne med henblik på landbrugspolitikken efter 2013.

Nedenfor er givet et overordnet skøn over, hvilke forslag man kan forvente bliver genstand for intensive drøftelser ud fra en foreløbig vurdering af udmeldingerne fra henholdsvis de traditionelt reformpositive og de reformtilbageholdende medlemslande.

Medlemslandene ventes tidligst at fremlægge langsigtede synspunkter om landbrugspolitikens fremtid efter 2013, i forbindelse med høringen af Kommissionens meddelelse om midtvejsevalueringen af EU-budgettet, som afsluttes den 15. april 2008.

## Grundholdningernes strukturelle sammenhæng

Der kan ofte ses en sammenhæng mellem medlemslandes strukturforhold i landbrugssektoren og de politiske positioner medlemslandene indtager i forhold til spørgsmålet om omfanget af CAP-reform. Gruppen med relativt store eller intensive landbrug tilhører generelt de medlemslande, som traditionelt arbejder for yderligere liberalisering af EU's landbrugspolitik, hvorimod gruppen af medlemslande med traditionel landbrugsdrift, baseret på små landbrug og en relativ høj grad af BNP afledt fra landbrugsproduktionen, er karakteriseret ved at stille sig tøvende over for reformer af den fælles landbrugspolitik. Denne gruppe består primært af Middelhavslandene og flertallet af de nye medlemslande<sup>1</sup>.

Ifølge Kommissionens opgørelser var der i 2005 samlet set 9,5 mio. beskæftiget i landbrugssektoren i EU-25(primærsektoren), hvilket svarer til ca. 5 % af den samlede beskæftigelse. Med Rumænien og Bulgariens indtræden i fællesskabet i 2007 er den samlede beskæftigelse i primærsektoren steget til 12,4 millioner.

De relativt største landbrugslande i EU-15 målt på antal beskæftigede er Spanien, Italien og Frankrig, hvor landbrugssektoren udgør ca. 1 mio. beskæftigede, svarende til ca. 5% af den samlede beskæftigelse. Set i forhold til den samlede nationaløkonomi udgør landbrugssektorens andel af den samlede beskæftigelse i Grækenland og Portugal ca. 12 %. Til sammenligning udgør beskæftigelsen i landbrugssektoren i Danmark 3,2 % af den samlede beskæftigelse, svarende til 88.000 beskæftigede i primærsektoren. Medtager man fødevareresourceområdet<sup>2</sup> i sin helhed er der op imod 200.000 fuldtidsansatte i Danmark.

Polen har ca. 2,3 millioner beskæftiget i primærsektoren, svarende til 17,1 % af den samlede beskæftigelse i Polen. Rumæniens 3 millioner beskæftigede i primærsektoren udgør ca. 33 % af den samlede beskæftigelse.

De seneste udvidelser af EU, hvor antallet af medlemslande med traditionel landbrugsdrift er blevet øget, kan betyde, at der helt grundlæggende kan forventes en mindre grad af reformvillighed, end tilfældet eksempelvis var i 1992 og 2003.

Der eksisterer forskellige teoretiske modeller, som forsøger at beskrive forskellige reformscenariers strukturelle indvirkninger på EU's landbrugssektor på en overskuelig måde. I en rapport<sup>3</sup> udgivet af Kommissionen i 2007, "Scenar 2020", beskrives en række scenarier for, hvilke forandringer man vil kunne forvente ved hhv. et såkaldt

---

<sup>1</sup>Der bør dog tages forbehold for denne forenkede opdeling af medlemslandes politiske positioner. Der kan eksempelvis være store regionale forskelle i medlemslandenes interne forhold. Frankrig kan fremhæves som et medlemsland med store regionale forskelle, som har en stor intensiv bedriftsstruktur, samtidig med at der i mange regioner dyrkes landbrug på mere traditionel vis.

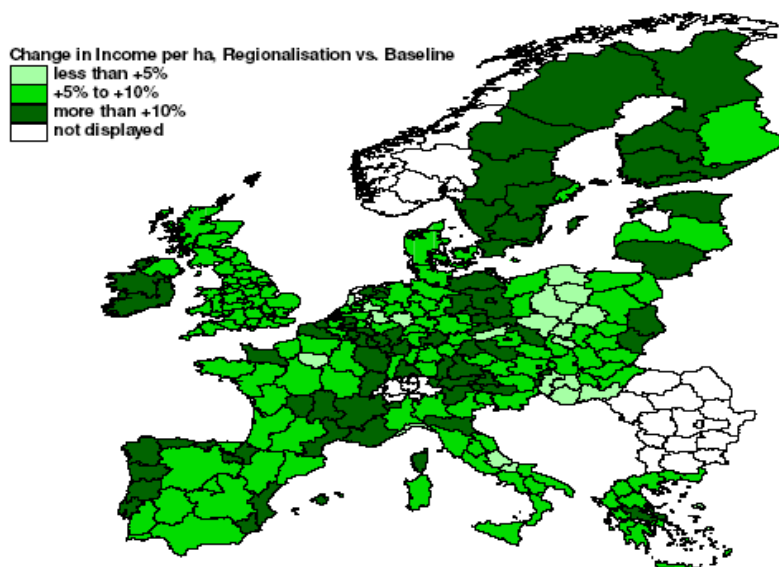
<sup>2</sup> Fødevareresourceområdet omfatter brancher i hele fødevarerekæden, dvs. primærproduktionen (fx fiskeri, planteavl og animalsk produktion), tilknyttede og afledte forarbejdnings- og forsyningsled, handel med fødevarer samt tilhørende støtte- og serviceerhverv.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/scenar2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/reports/scenar2020/index_en.htm)

regionaliserings-scenarium (uændret politik og ingen WTO-beslutning) og et fuldt liberaliserings-scenarium, sammenholdt med et basisscenarium indeholdende EU's WTO tilbud.

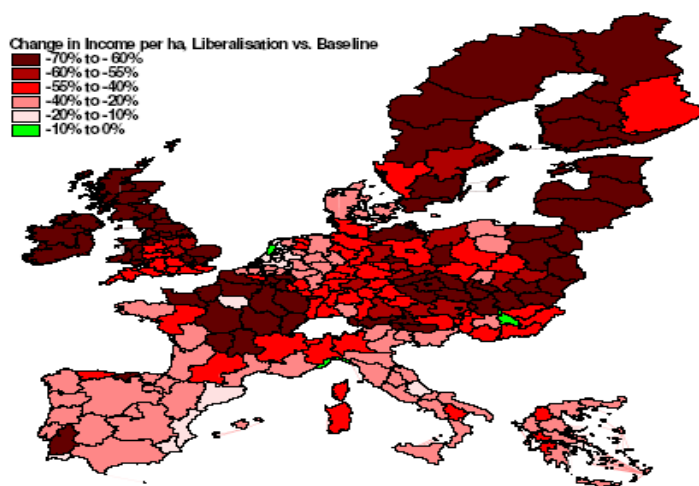
De følgende to figurer viser, hvilke regioner og dermed hvilke medlemslande, der har mest at vinde ved et regionaliserings-scenarium, og hvilke der omvendt står til at tabe mest ved fuld afvikling af landbrugsstøtten i EU såvel som i resten af verden.

Figure 4.28: Changes in farm income per ha: regionalisation versus baseline scenario.



Den anvendte model tydeliggør, at regionaliserings-scenariet vil give de største relative indkomststigninger til de regioner med stor koncentration af kødkvægsproduktion eller mælkeproduktion. Eksempelvis Belgien, Irland og det østlige Tyskland står derfor til en relativ høj(10 % +) indkomststigning.

Figure 4.29: Changes in farm income per ha: liberalisation versus baseline scenario.



Ved liberaliseringsscenariet ses derimod den direkte modsatte effekt, hvad angår ikke konkurrencedygtige brug (jo mørkere farve des større tab). Disse ikke særligt konkurrencedygtige brug (små ineffektive brug i EU-10 og klimatisk dårligt stillede i Sverige, Finland, Irland og nordlige UK) vil ifølge modellen blive udsat for et markant indkomsttab på op til 70 pct. Indregnes ændringer i faktorprisudviklingen, viser modelberegningerne et mindre indkomstfald. Efter en tilpasning af bl.a. jordpriserne, som spiller en betydelig rolle i faktorprisudviklingen, beregnes det gennemsnitlige indkomstfald til mellem 4 og 21 pct. ved liberaliseringsscenariet.

### **Grundholdninger til fremtiden for den fælles landbrugspolitik.**

Den ”liberale” gruppe bestående af de 6-8 medlemslande, som traditionelt arbejder for yderligere liberalisering af EU’s landbrugspolitik, forventes i sundhedstjekket at arbejde for afskaffelse af traditionelle markedsordninger som prisstøtte, eksportstøtte, intervention m.v., samt forberedelse af afvikling af landbrugspolitikens søjle I. Man vil samtidig lægge vægt på, at sundhedstjekket ikke er endemålet, men kun et skridt på vejen.

Det brede flertal bestående af de 18-19 primært Middelhavslande og nye medlemslande, ønsker derimod ingen større ændringer af den fælles landbrugspolitik. Man ønsker at opretholde mest muligt status quo med begrundelse i et ønske om forudsigelighed for de europæiske landmænd, som først nu er ved at vænne sig til effekterne af 2003-reformen. Sundhedstjekket ønskes derfor alene anvendt til mindre tilpasninger i regelsættet og et hvert tiltag til reform-drøftelse udskudt til efter 2013. Dog synes flere af disse lande at acceptere udløbet af mælkekvoteerne i 2015, men fremhæver behovet for en ”blød landing” på mælkekvoteområdet, dvs. en gradvis udfasning.

Begreber såsom EU’s forsyningssikkerhed på fødevareområdet, hensynet til standarder for fødevarer, dyrevelfærd og miljøkrav sat i forhold til importerede varer, ventes at blive centrale begreber i diskussionen om, hvilke begrundelser der skal ligge til grund for den fælles landbrugspolitik i fremtiden. Desuden ventes hensynet til ugunstigt stillede områder at blive fremhævet i diskussionen om fremtidens fælles landbrugspolitik.

Behovet for kompensationsordninger for landmændenes beskyttelse af natur, biodiversitet og foranstaltninger som kulstofbinding og forebyggelse af oversvømmelser og tørke som modtræk mod virkningerne af klimaforandringer, ventes at blive fremhævet som argumenter for at opretholde status quo.

Man må ligeledes forvente et stort pres fra disse lande for at få indført risiko- og krisestyringsinstrumenter, som en mere grundlæggende del af den fælles landbrugspolitik.

### **Grundholdninger til sundhedstjekkets hovedelementer**

*Enkeltbetalingsordningen*

Mere end 10 medlemslande bestående primært af ”liberale” og nye medlemslande er umiddelbart positive overfor en flat-rate ordning efter 2013, som ikke er baseret på en historisk referenceperiode. I den forbindelse har visse af de nye medlemslande understreget, at det skal være den samme sats for alle medlemslande. Der er en gruppe på fire medlemslande (Nederlandene, Grækenland, Irland, Litauen), som klart har tilkendegivet, at de ikke ønsker, at der ændres på enkeltbetalingsystemet før i forbindelse med forhandlingerne om landbrugspolitikken efter 2013. I disse medlemslande har 2003-reformen været vanskelig at acceptere for landbrugserhvervet, og man vil derfor se meget skeptisk på ændringer af den historiske referenceperiode. Herudover har flere lande andre tekniske ønsker til forenkling af enkeltbetalingsordningen.

#### *Præcisering af anvendelsesområdet for krydsoverensstemmelse*

Et foreløbigt skøn er, at samtlige lande er åbne over for ændringer på dette område. Samtlige medlemslande har udtrykt ønske om en forenkling af krydsoverensstemmelsesreglerne. I den sammenhæng nævnes udvikling af et indikatorsystem som en mulig forenklingsoversøelse. Der nævnes dog risiko for, at resultatet ender med flere regler. I den forbindelse fremhæves det af nogle lande, at kun en mindre del af de samlede administrative byrder skyldes krydsoverensstemmelsesreglerne, da det er det bagvedliggende regelsæt, som forårsager hovedparten af disse byrder.

Samtidig har de nye medlemslande givet udtryk for, at de har behov for en længere overgangsperiode, før krydsoverensstemmelsesreglerne anvendes fuldt ud hos dem. Enkelte nye medlemslande har foreslået, at reglerne først anvendes, når de er nået op på tilsvarende støtteniveau som EU 15, dvs. i 2013.

#### *Afkobling*

Hvad angår spørgsmålet om fuld afkobling af støtten ventes en række Middelhavslande og nye medlemslande at være imod øget afkobling, idet der henvises til, at det ikke vil være muligt for deres landmænd at overleve uden den koblede støtte. Dette gælder specielt på det animalske område. Det fremhæves, at produktionen (såvel den animalske som den vegetabiliske) i disse lande risikerer at blive nedlagt, såfremt den koblede støtte ophæves.

Der findes på den anden side en række medlemslande, herunder enkelte middelhavslande og nye medlemslande, foruden de ”liberale” lande, som støtter princippet om fuld afkobling. Det kan nævnes, at det ventes, at eksempelvis Frankrig vil støtte afkobling på det vegetabiliske område samtidig med, at man ønsker den animalsk koblede støtte opretholdt.

#### *Nedre støttegrænser*

Hvad angår spørgsmålet om at hæve den nedre støttegrænse forventes det, at medlemslande karakteriseret ved traditionel landbrugsdrift, baseret på små landbrug, vil være imod dette. Enten ud fra ønsket om en forudsigelig landbrugspolitik eller ud fra hensyn til, at medlemslandets landbrug er præget af mange små bedrifter, som såle-

des vil kunne blive udelukket fra støtte afhængig af, hvordan den nedre grænse udformes. Derimod er den ”liberale” gruppe tilhængere af forslaget om indførelse af en nedre støtte grænse for udbetaling af støtte. En mulig løsning kunne være at gøre det frivilligt for de enkelte lande at hæve den nedre grænse.

#### *Øvre støttegrænser(capping)*

Hvad angår den øvre støttegrænse ventes en større gruppe medlemslande herunder særligt de ”liberale” anført af Tyskland, at være imod forslaget, da man finder, at det vil straffe de effektive landbrug og medføre opdeling af bedrifterne med henblik på at undgå at blive omfattet heraf.

#### *Intervention og udbudsstyring herunder intervention af korn, samt andre foranstaltninger til udbudsstyring*

Af Kommissionens meddelelse om sundhedstjekket fremgår, at det er nødvendigt at se på, hvilken fremtid de eksisterende instrumenter (f.eks. kvoter, offentlig intervention, prisstøtte, restitutioner) fra den ”gamle fælles landbrugspolitik” har. Der er stor forskel på, i hvor høj grad instrumenterne eksisterer og anvendes inden for de forskellige markedsordninger. De sektorer, hvor instrumenterne stadig spiller en rolle, er: korn (herunder kartoffelstivelse), mælk- og mejeriprodukter, tørret foder, og naturfibre.

Middelhavslandene og de fleste nye medlemslande ønsker at bibeholde interventionsmekanismerne som et sikkerhedsnet, mens kun få lande ønsker en fuldstændig afskaffelse af interventionsforanstaltningerne. Her kan forventes fremført det synspunkt, at såfremt ordningerne afskaffes, bør de erstattes af krisestyringsforanstaltninger. Alternativt kunne man forestille sig at nulstille men bevare interventionsmekanismerne til brug for sanitære eller klimatiske kriser, evt. på et lavere niveau.

#### *Udtagning: afskaffelse af udbudsstyring og forøgelse af miljøfordele*

Det store flertal af medlemslande har klart tilkendegivet støtte til en ophævelse af udtagningsforpligtelsen. Flere medlemslande har i den forbindelse tilkendegivet, at de ønsker den miljømæssige effekt opretholdt ved andre tiltag. Der er ikke fremkommet ønske om en opretholdelse af ordningen.

#### *Mælkekvoter*

Der forventes at være bred tilslutning til en blød landing for udfasning af mælkekvoterne, idet nogle lande vil ønske en hurtigere udfasning. De fleste medlemslande finder, at kvotesystemet bør afskaffes i 2014/15, samt at man i den mellemliggende periode kan overveje en forøgelse af mælkekvoterne. Tyskland, Frankrig, Østrig, Finland, Portugal og Malta er som udgangspunkt imod ophævelse af mælkekvoterne, og ventes at rejse et stærkt ønske om at bibeholde mælkekvoterne med henblik på, at oppebære national mælkeproduktion i mindre gunstigt stillede områder. Disse lande finder, at mælkeproducenterne skal sikres kompenserende ordninger, således at afskaffelsen af kvotesystemet ikke rammer de mindre brug og brug i udsatte områder for hårdt.

### *Risikostyring*

Der er ikke lagt op til en gennemgribende øvelse, hvad angår risiko- og krisestyringstiltag inden for den fælles landbrugspolitik. Kommissionen henviser til mulighederne inden for søjle II. Den "liberale" gruppe er kraftigt imod tiltag på dette område, under henvisning til, at det er en opgave, som må løses af erhvervet eksempelvis gennem private forsikringsordninger. Et stort antal navnlig Middelhavslande og nye medlemslande omkring Frankrig har derimod udtrykt sig positivt om indførelse af risiko- og krisestyringsinstrumenter.

Klimatiske forhold samt udbruddene af fugleinfluenza og BSE-udbruddet fremhæves som eksempler på, at det er nødvendigt at have et system til håndtering af kriser.

Som omtalt ovenfor bliver ideen om at opretholde interventionsmekanismerne som et sikkerhedsnet fremført fra flere sider. Argumentet er, at man derved ikke behøver at indføre nye systemer til håndtering af for eksempel klimatiske risici.

### *Klimaforandringer, bioenergi, vandforvaltning og biodiversitet*

Meddelelsens indhold er forholdsvis sparsomt, hvad angår konkrete initiativer, hvilket gør det svært at afveje holdningstilkendegivelser vedrørende dette emne på nuværende tidspunkt. Flere medlemslande har generelt udtrykt støtte til, at midler fra søjle II anvendes til fordel for nye udfordringer som klimaændringer, bioenergi og vandforvaltning. Flere medlemslande har tilkendegivet, at de ønsker ordningen med støtte til energiafgrøder ophævet, mens andre argumenterer for ordningens opretholdelse.

### *Forstærkning af søjle II*

Hvad angår øget obligatorisk modulation er et foreløbigt skøn, at en stor gruppe tunge medlemslande er skeptiske over for forslaget. Flere af disse medlemslande har tilkendegivet, at de principielt er modstandere af en overførsel af midler fra søjle I til søjle II. Flere lande er på den anden side tilhængere af forslaget, under forudsætning af, at den nationale medfinansiering og den aktuelle omfordeling af modulerede midler mellem landene tages op til diskussion.

For flere medlemslande, er det afgørende, at den nationale medfinansiering begrænses, ud fra almindelige finansieringsvanskeligheder. Adskillige lande har dog ligeledes tilkendegivet, at de finder det væsentligt, at landbrugspolitikken forbliver én fælles politik og ikke renationaliseres.

Den foreslåede stigning på 8 % i 2013 vil for de fleste medlemslande være for høj en sats. I den forbindelse kan forventes, at spørgsmålet om graden af øget modulation fra 5-13 % vil blive rejst. En stigning fra 5 -10 %, dvs. en 5 % stigning i 2013, vurderes til at være mere realistisk.

### *Artikel 69*

Den nuværende artikel 69 i forordning (EF) 1782/2003 giver mulighed for at målrette op til 10 % af den direkte støtte til særlige typer landbrug, som er vigtige for miljøbeskyttelsen eller -forbedringen eller for at forbedre kvalitet og markedsføring af landbrugsprodukter. Anvendelsen af art. 69 kan dog kun ske under hensyntagen til en række restriktive betingelser.

Kommissionen foreslår i forhold til kompenserende ordninger i forbindelse med afskaffelsen af kvotesystemet for mælkeproduktion, at finde finansiering hertil under artikel 69, som forventes ændret, således at bestemmelserne bliver mere fleksible. Kommissionen har således antydnet, at hvis for eksempel Tyskland og Frankrig m.fl. ønsker at indføre kompenserende ordninger for mindre mælkeproducenter og producenter i ugunstigt stillede områder, kan dette ske ved, at de udarbejder programmer, som indeholder den type ordninger, og få dem finansieret over artikel 69. Det giver samtidig visse rammer for finansiering og godkendelsesprocedurer.

Nogle medlemslande mener, at artikel 69 burde bruges til at få mere fokus på små landbrug, fastholde landområder (modsat store produktive landbrug) så længe formålet er miljø fx afgræsning. Den liberale gruppe ventes at arbejde for at sikre, at art. 69 bruges som et reformskridt, og ikke som genkobling i forhold til produktionen. Ligeledes mener flere, at reglerne for brug af artikel 69 bør være mere fleksible.

---