
FOLKETINGET



Europaudvalget EU-konsulenten

Til: Europaudvalget, Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Dato: 7. februar 2008

Baggrundsnote om "sundhedstjekket" af Den Fælles Landbrugspolitik

Kommissionen fremlagde den 22. november 2007 en meddelelse om sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik¹.

"Sundhedstjekket" er betegnelsen for en række overvejelser om ændringer i EU's landbrugspolitik efter afslutningen af den seneste reform af landbrugspolitikken, der blev gennemført i perioden 2003-2007 (herefter benævnt "2003-reformen"). Kommissionens udspil kommer ikke som nogen overraskelse, da Kommissionen allerede i 2005, inden den havde afsluttet de tunge politiske reformer af de enkelte landbrugssektorer (markafrgrøder, sukker, ris m.v.), annoncerede at den ville runde reformprocessen af med et sundhedstjek, hvor det ville blive muligt at foretage en række justeringer i regelsættet. Udmeldingen kan bl.a. ses som en reaktion på uroen blandt de mere reformivrige lande, som var bekymrede for, at de vedtagne reformer af de enkelte landbrugssektorer ville sætte punktum for ændringer af landbrugspolitikken. Samtidig gjorde Kommissionen det klart, at sundhedstjekket ikke var nogen egentlig politisk reform, men en justering af regelsættet.

Denne note søger at give en oversigt over sundhedstjekket med udgangspunkt i et kort historisk overblik og en gennemgang af de vigtigste mekanismer i den gældende fælles landbrugspolitik.

Kort historisk overblik

EU's landbrugspolitik er den ældste egentlige EU-politik og var oprindeligt fokuseret på at sikre den europæiske landbrugsproduktion gennem pris- og markedsstøtte. Princippet var, at landmændene på hjemmemarkedet indirekte skulle støttes gennem garanterede faste mindstepriser (som lå væsentligt

¹ Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: "Forberedelser til "sundhedstjekket" af reformen af den fælles landbrugspolitik" – KOM (2007) 722.

over prisen på verdensmarkedet), samt gennem eksportstøtte. Samtidig blev EU-produktionen beskyttet mod varer fra tredjelande gennem høje toldmure. Landbrugerne var således sikret, selv om de oftest ikke selv var direkte støttemodtagere. Takket være priserne og den såkaldte intervention kunne landbrugerne nemlig afsætte de produkter til EU-lagrene, som de ikke kunne komme af med på almindelige markedsvilkår, hvilket resulterede i omfattende overskudsproduktion.

1992-reformen

Først med MacSharry reformen i 1992 (herefter benævnt "1992-reformen") blev der taget hul på en større omlægning af landbrugsordningerne. Hovedelementerne i 1992-reformen var et delvist opgør med prisstøtten for at komme overskudsproduktionen til livs, og målet var gradvis at tilnærme priserne på hjemmemarkedet til verdensmarkedspriserne. Den indirekte støtte gennem priserne blev reduceret betragteligt og erstattet af støtte, som blev udbetalt direkte til landmanden, en omlægning, der også var i bedre overensstemmelse med WTO-aftalen fra 1994. Reformen omfattede navnlig indførelsen af hektarstøtte til bestemte afgrøder, og udbetaling af denne støtte var betinget af, at landmanden braklagde nogle arealer. Støtte blev således i højere grad rettet mod støtte til landbrugsdriften end til at fremme det størst mulige landbrugsmæssige udbytte. 1992-reformen havde dog den ulempe, at landbrugeren fortsat havde et incitament til at producere bestemte former for produkter for at opnå støtte i stedet for at være orienteret mod markedets behov.

Agenda 2000-reformen

1992-reformen blev fulgt op af Agenda 2000-reformen, som bl.a. indførte begrebet afkoblet støtte (se nedenfor). Det var også i forbindelse med Agenda 2000-reformen, at den såkaldte landdistriktspolitik blev funderet som søjle II i Den fælles landbrugspolitik (se herom nedenfor).

Hovedelementerne i 2003-reformen

I 2003 blev EU's stats – og regeringschefer enige om en radikal reform af hele landbrugspolitikken, som fortsatte i sporet fra 1992- og Agenda 2000-reformerne. Den nye reform blev gennemført etapevis for de forskellige landbrugssektorer (markafgrøder, sukker, frugt- og grønt, vin). Processen blev afsluttet i 2007 med reformen af vinsektoren. Det overordnede formål bag reformen var at opnå yderligere markedsorientering og øget tilnærmelse til WTO-målsætningerne, samt at luge ud i de mange ordninger.

De væsentligste elementer i 2003-reformen er følgende:

Afkobling af støtten

Det centrale element i 2003-reformen var ønsket om at sikre, at landbrugerne ikke bare producerede, hvad der gav mest i EU-støtte, men det, der var mest efterspørgsel efter på markedet. Til dette formål skulle støtten ydes på en måde, der i det væsentligste sikrer landbrugerne en stabil indkomst. I den forbindelse blev 1992-reformens hektarstøtteordning (markafgrøder), ændret og omdøbt til "enkeltbetalingsordningen". Også ændringerne af de andre landbrugssektorer som sukkerordningen (vedtaget i 2006), markedsordningerne for frugt- og grønt og for vin (begge vedtaget i 2007) bygger også på en hovedmålsætning om at afkoble støtten fra produktionen.

I dag er langt den væsentligste del af landbrugsstøtten afkoblet (ca. 85% i hele EU, ca. 95% i DK). Visse dele af støtten er dog fortsat koblet til produktionen for at forhindre alvorlige forstyrrelser af markedet eller negative konsekvenser for miljøet eller landdistrikterne.

Krydsoverensstemmelse

Skabelsen af en sammenhæng mellem overholdelsen af krav til miljø, dyrevelfærd og godt landmandskab på den ene side og landbrugsstøtte på den anden side var en anden væsentlig målsætning bag 2003-reformen. Tidligere kunne en modtager oppebære betydelige beløb i landbrugsstøtte efter det ene EU-regelsæt samtidig med, at samme modtager kun kunne rammes med (relativt beskedne) bøder for overtrædelse af miljøregler, m.v. i henhold til andre EU-regler. Ordningen med krydsoverensstemmelsen giver – som navnet antyder – mulighed for at betinge udbetalingen af EU-støtte af overholdelse af krav i andre dele af EU-lovgivningen. Mens der har været udbredt enighed om princippet bag krydsoverensstemmelsen har ordningen dog længe været beskyldt for at være unødigt kompliceret, både for landmændene og for de forskellige involverede myndigheder, der skal koordinere kontrollen med de mange regler.

Styrkelse af landdistriktpolitikken

Et væsentligt element i 2003-reformen var den stigende fokus på at fremme andre landbrugspolitiske målsætninger end traditionel landbrugsproduktion. Landbrugspolitikken omfattede allerede en række andre ledsagende støtteordninger, der bl.a. skulle bidrage til at fremme udviklingen i landbrugsområderne. Den ekstra fokus på landdistrikterne udsprang af den stigende anerkendelse af, at landbruget også skulle styrkes gennem anden erhvervsudvikling end traditionelt landbrug.

Landdistriktpolitikken for 2007-2013 fokuserer således på tre tematiske akser:

- forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne,

- forbedring af miljøet og landskabet
- forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og diversificering af økonomien.

Søjle I og søjle II

Normalt forbindes søjlerne i EU-samarbejdet med de tre søjler i EU's traktatgrundlag, med henholdsvis det overstatslige EF-samarbejde (søjle 1), forsvarspolitikken (søjle 2) og samarbejdet om retlige og indre anliggender (søjle 3). Men symbolikken omkring søjlestrukturen er siden 1990'erne også blevet anvendt inden for EU's landbrugspolitik, hvor søjlerne afspejler forskellige grene af landbrugspolitikken.

- Søjle I repræsenterer den klassiske landbrugsstøtte, forstået som støtten rettet mod landbrugsproduktionen. I den forbindelse sigtes både til koblet og afkoblet støtte. Den omfatter ca. 85% af landbrugsbudgettet.
- Søjle II kan kort sagt henføres til landdistriktspolitikken, og omfatter bl.a. støtte til erhvervsudvikling på landet, miljøforanstaltninger, forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne (jf. ovenfor). Den omfatter ca. 15% af landbrugsbudgettet.

Modulation

Modulation – som egentlig på dansk hedder ”graduering” – er betegnelsen for overflytningen af midler fra søjle I til søjle II i den fælles landbrugspolitik. Der skelnes mellem obligatorisk og frivillig modulation.

- *Obligatorisk modulation:* 2003-reformen omfattede en beslutning om tvungen overflytning af 5% af midlerne under Søjle I til Søjle II. I mange lande, navnlig de traditionelle landbrugslande, er der dog en vis skepsis over for obligatorisk modulation, bl.a. fordi den medfører et krav om national medfinansiering.
- *Frivillig modulation:* På mødet i Det Europæiske Råd i 2005 blev det besluttet, at EU-landene frivilligt kunne overflytte op til 20 % af deres midler fra søjle I til søjle II. Imidlertid har kun UK har benyttet sig af ordningen. Modstanden fra de andre lande skyldes navnlig, at frivillig modulation er med til at forrykke konkurrencen, når den ikke gennemføres ens i alle EU-lande.

Udfasningen af markedsmekanismerne

Markedsmekanismer er de instrumenter i den fælles landbrugspolitik, der skal sikre landbrugerne mod uventede udsving på markedet. Mekanismerne skal

modvirke, at der lige pludselig er overproduktion af bestemte landbrugsvarer, eller konsekvenser af, at verdensmarkedsprisen falder drastisk.

Markedsmekanismerne består navnlig af:

- Intervention (støtte til offentlig eller privat oplagring): princippet er, at EU opkøber overskydende produktion, eller at EU giver tilskud til, at produkterne kan oplagres privat
- Eksportstøtte: udbetales til eksportøren ved eksport af visse varer. Støttesatserne fastsættes i de såkaldte forvaltningskomitéer under Kommissionen og kan derfor justeres efter markedssituationen.
- Kvoter: særligt på mælkeområdet reguleres markedet ved hjælp af kvoter, dvs. lofter over produktionen
- Braklægning/Udtagning: er end el af enkeltbetalingsordningen og indebærer, at landmande for at modtage støtten skal braklægge en vis andel af arealet

Med andre ord er markedsinstrumenterne den knap som EU kan dreje på, dels som nødbremse ved overproduktion, dels for at afbøde for konsekvenserne af overproduktionen. Holdningen er, at denne støtteform – som også er den mest WTO-stridige – gradvist bør udfases.

Finansiel disciplin

2003-reformen indførte også en mekanisme for finansiel disciplin (degressivitet). Mekanismen indebærer, at den direkte støtte reduceres, hvis prognoserne viser, at udgifterne til den direkte støtte og markedspolitik vil overskride det fastsatte udgiftsloft. Ministerrådet vil i så tilfælde fastsætte tilpasningen på forslag af Kommissionen.

For yderligere detaljer henvises til Fødevareministeriets besvarelse af spm 1 vedr. B 75 - Europaudvalget B 75 – svar på spørgsmål 1.

Sundhedstjekket i hovedtræk

Kommissionen lægger i sin meddelelse om sundhedstjekket op til følgende ændringer:

1. Enkeltbetalingsordningen

- **Forenkling:** Medlemslandene skal i perioden 2009-2013 kunne tilpasse den model (historisk eller regional), som de har valgt, til en mere ensartet sats. Endvidere åbnes der op for, at den forenklede SAPS-støtteordning, som blev indført for de nye medlemslande, forlænges indtil 2013.
- **Krydsoverensstemmelse:** der lægges op til forenklinger af ordningen
- **Yderligere afkobling** af støtten: Der lægges op til nye tiltag mhp fuld afkobling af støtten.

- Indførelse af en **øvre og nedre grænse for udbetaling af støtte**: Det foreslås, at beløb over 100 000 euro pr år (ca. 750 000 kr.) reduceres gradvist, således at personer, der modtager mest støtte får den største reduktion.

2. Bedre markedsorientering

Der lægges op til en gennemgang af de tilbageværende mekanismer mht. markedsorientering af produktionen (intervention, udtagning, og mælkekvoter). Således foreslås en drøftelse af, om **interventionssystemet skal erstattes af et sikkerhedsnet**, ligesom der lægges op til en drøftelse af, om interventionsloftet blot skal nulstilles i stedet for at blive afskaffet. Kommissionen lægger generelt op til en **afskaffelse af udtagningspligten**, idet man dog samtidig ønsker en frivillig udtagning, som sikrer de miljømæssige fordele ved udtagning. Som følge af, at mælkekvoterne udløber i 2015, lægges op til en diskussion af en smidig udfasning af ordningen.

3. Håndtering af nye udfordringer

- **Risikostyring**: Kommissionen vurderer, at der ikke for øjeblikket er behov for en samlet EU-løsning for risikostyring, men at løsningerne på markeds- og vejræssige risici skal findes inden for rammerne af landdistriktspolitikken, og skal overholde WTO reglerne. Spørgsmålet om en generel gennemgang af risikostyringsmetoder udskydes til efter 2013.
- **Bioenergi og klimaforandringer**: Det foreslås undersøgt om den aktuelle støtteordning for energiafgrøder stadig er omkostningseffektiv, og hvordan vandforvaltningsspørgsmål yderligere kan integreres i den fælles landbrugspolitik.
- **Øget obligatorisk modulation**: Kommissionen lægger op til en forøgelse af den obligatoriske modulation (jf. ovenfor) med i alt 13 % indtil 2013.

For yderligere detaljer henvises til Fødevareministeriets grundnotat om sundhedstjekket – Europaudvalget (2. samling) KOM (2007) 722 – Bilag 2.

Hvad mener EU-landene om sundhedstjekket?

EU-landenes holdninger til den fælles landbrugspolitik og sundhedstjekket kan groft opdeles i to.

Den "liberale" gruppe består af 6-8 lande (Danmark, Sverige, Nederlandene, UK, Estland, Tjekkiet og til en vis grad Tyskland og Letland), som generelt er reformivrige. De ønsker øget markedsliberalisering og støtter en afvikling af de traditionelle støtteordninger, samt en gradvis nedtrapning af landbrugsstøtten. Gruppen er imod risikostyring, da det ses som en genvej til renationalisering af landbrugsstøtten.

Den "konservative" gruppe består af 18 lande (Frankrig, Italien, Spanien, Portugal, Grækenland, Belgien, Luxembourg, Irland, Bulgarien, Rumænien, Ungarn, Slovenien, Slovakiet, Polen, Litauen, Cypern, Malta og Østrig), som ønsker at bevare så meget som muligt af den fælles landbrugspolitik, herunder de mekanismer, der støtter udbuddet (intervention, eksportstøtte, mælkekvoter, m.v.) som sundhedstjekket lægger op til at udfase. Gruppen er overvejende imod øget afkobling af støtten, men kan til gengæld acceptere, at markedsmekanismerne erstattes af øget brug af risiko- og krisestyring.

For yderligere detaljer henvises til Fødevareministeriets notat om andre EU-landes grundholdninger til sundhedstjekket – Europaudvalget (2. samling) KOM (2007) 722 – Bilag 3.

Kommissionen ventes at fremsætte egentlige forslag til ændring af landbrugspolitikken i foråret 2008.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(Tlf. 3611)