

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

2.1. Kontoret for europapolitik og internationale relationer

Den 8. september 2011

FVM 924

SAMLENOTAT

Rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 20. september 2011

1. Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og forordning (EF) nr. 1234/2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen), for så vidt angår uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet
- *Politisk drøftelse*
KOM (2008) 563 og KOM (2010) 486

Side 2

2. Energiudnyttelse af biomasse fra landbruget som et vigtigt element i den fælles landbrugspolitik
- *Udveksling af synspunkter*
KOM-dokument foreligger ikke

Side 7

NOTAT OM RÅDSMØDE (LANDBRUG OG FISKERI)

den 20. september 2011

1. **Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik og forordning (EF) nr. 1234/2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen), for så vidt angår uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet
KOM (2008) 563 og KOM (2010) 486**

*Revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 16. september 2010.
Ændringer er markeret i marginen.*

Resumé

Kommissionen har fremlagt et ændret forslag til ændring af ordningen om fødevarefordeling til de dårligst stillede i Fællesskabet. Medlemsstaterne skal fremover kunne iværksætte 3-årige programmer med henblik på fordeling af fødevarer blandt de dårligst stillede, som stammer fra interventionslagre eller fra markedsopkøb. Forslaget om intensivering af fødevareprogrammet skal ifølge Kommissionen imødegå et voksende fødevarebehov hos de socialt dårligst stillede som følge af stigende fødevarepriser især i de nye medlemsstater samt en betydelig reduktion i interventionslagrene de senere år.

Baggrund

Kommissionen har den 17. september 2008 fremlagt forslag til ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik og Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen), for så vidt angår uddeling af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet. Forslaget er modtaget i en dansk sprogversion den 25. september 2008.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 43, stk. 2 og kan vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure.

Rådets Juridiske Tjeneste har efterfølgende afgivet en udtalelse om forslagens hjemmel, hvor det anføres, at TEUF artikel 43, stk. 2 umiddelbart ikke er den korrekte hjemmel, og at hjemlen alternativt bør være TEUF artikel 352. Kommissionen har med sit ændrede forslag ikke ændret forslagens hjemmel.

Europa-Parlamentet afgav den 26. marts 2009 deres udtalelse om Kommissionens forslag i førstebehandling. Kommissionen fremsatte på den baggrund den 17. september 2010 et ændret forslag KOM (2010) 486. Rådet har endnu ikke fastlagt en fælles holdning i førstebehandling.

Sagen er sat på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. september 2011 med henblik på politisk drøftelse.

Nærhedsprincippet

Ordningen har siden 1980'erne været en del af den fælles landbrugspolitik. Kommissionen redegjorde i konsekvensanalysen tilknyttet det oprindelige forslag KOM (2008) 563 om overvejelser i forhold til nærhedsprincippet. Kommissionen vurderer, at der vil være europæisk merværdi ved ordningen.

Regeringen vurderer blandt andet i lyset af udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste om forslaget hjemmel, at forslaget ikke fuldt ud lever op til nærhedsprincippet.

Formål og indhold

Formålet er at ændre og udvide den eksisterende ordning med fødevarefordeling til de dårligst stillede i Fællesskabet (fødevareprogrammet) til permanent at omfatte markedsopkøb. Herved kan medlemsstaterne fortsat sikre forsyningen af fødevarer til socialt udsatte, såfremt der ikke findes tilstrækkelige interventionslagre. Baggrunden for forslaget skal dels ses i lyset af de stigende fødevarepriser i EU de seneste år, dels i behovet for at finde andre kilder til fødevareprogrammet, idet EU's interventionslagre er ved at være udtømte, samt at der sikres en større valgfrihed og dermed bedre ernæringsbalance i de fødevarer, der indgår i programmet.

Fødevareprogrammet, hvis oprindelige formål var at uddele af EU's overskudsproduktion af fødevarer, har hidtil været baseret på EU's overskudslagre og alene midlertidige markedsopkøb, hvor der ikke fandtes passende interventionslagre. Kommissionen anfører, at programmet har medvirket til at stabilisere markedet samt sikre forbrugerne fødevarer til rimelige priser. En række markedsorienterede reformer af den fælles landbrugspolitik har sammen med fordelagtige producentpriser imidlertid betydet, at EU's interventionslagre er reduceret betydeligt de seneste år.

Kommissionen har på denne baggrund foreslået en ændring af forordningen, således, at det i højere grad bliver muligt at anvende budgetmidler til direkte markedsopkøb.

Forslaget vil gøre det muligt for de enkelte medlemsstater at redefinere fødevareprogrammets fokus på en ernæringsmæssig korrekt sammensætning af fødevarehjælpen frem for, som hidtil, at være baseret på interventionslagrenes produkter. Med den foreslåede ændring vil medlemsstaterne endvidere kunne sikre en bedre langtidsplanlægning af fødevarehjælpen via en 3-årig plan for fødevareprogrammets aktiviteter. Medlemsstaterne skal i øvrigt basere deres støtteanmodninger på nationale fødevareprogrammer, som gør det muligt at få en klarere og tydeligere prioritering i fødevarehjælpen til de dårligst stillede. Nationale fødevareprogrammer, vil desuden gå forud for de EU-medfinansierede programmer.

Forslaget introducerer national medfinansiering af fødevareprogrammet. Gennem en ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik, indsættes der et maksimumbeløb for EU's medfinansiering, så denne maksimalt udgør 75 % af udgifterne til fødevareprogrammet og 85 % i samhørighedslandene for perioden 2010-2012. I programperioden 2013-2015 vil medfinansieringssatsen blive reduceret til henholdsvis 50 % og 75 %. Det reviderede fødevareprogram skal træde i kraft den 1. januar 2010.

Kommissionen foreslår en fast rapporterings- og kontrolpligt i forhold til anvendelsen af midlerne. Således skal medlemsstater, der deltager i ordningen, sende Kommissionen en årlig rapport om gennemførelsen af ordningen samt holde Kommissionen opdateret om ændringer, der har konsekvenser for gennemførelsen af programmerne. Kommissionen forpligter sig til at fremsende en rapport om udmøntningen af ordningen til Europa-Parlamentet og Rådet senest den 31. december 2012.

Kommissionens ændrede forslag

Kommissionen har fremlagt et revideret forslag, hvori medlemsstaternes medfinansiering mindskes i forhold til Kommissionens oprindelige forslag. EU's medfinansiering kan maksimalt udgøre 500 mio. € pr. budgetår, og medlemsstaterne skal nationalt medfinansiere 25 % af udgifterne, dog kun 10 % for de medlemsstater, som er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden¹. Kommissionen forpligter sig også til at fremsende en rapport om udmøntningen af ordningen til Europa-Parlamentet og Rådet senest den 31. december 2014.

Kommissionen har i det ændrede forslag imødekommet følgende af Europa-Parlamentets ændringsforslag:

- Medlemsstaterne kan prioritere fødevarer med oprindelse i EU, når de vælger fødevarer til distribution.
- Uddelingsstederne skal klart angive, at EU deltager i programmet.
- Køb af fødevarer skal ske via udbud.
- Omkostninger i forbindelse med lagring, som deltagende organisationer afholder, foreslås refunderet (i dag kan de deltagende organisationer kun få refunderet transportomkostninger og administrationsomkostninger).

Kommissionens ændringsforslag indeholder også forslag til, hvilke ikke-væsentlige bestemmelser der i forbindelse med forslagets gennemførelse fremadrettet skal delegeres til Kommissionen via delegerede retsakter, jf. artikel 290 i Lissabontraktaten, og hvilke bestemmelser, der fortsat skal vedtages i en komitéprocedure som gennemførelsesbestemmelser, jf. artikel 291 i Lissabontraktaten.

Kommissionen foreslår, at forordningen anvendes på de 3-årsplaner, der indledes den 1. januar 2012 eller derefter.

EU-Domstolen fremlagde endvidere den 13. april 2011 en afgørelse i sag T 576/08 anlagt af Tyskland mod Kommissionen om Kommissionens forordning (EF) nr. 983/2008, som indeholder 2009-planen om levering af fødevarer til de socialt dårligst stillede personer i Fællesskabet. I dommen fastslog EU-Domstolen, at der kun kan ske uddeling af produkter til de dårligst stillede personer i EU i det omfang, der er landbrugsprodukter på interventionslagre i EU. Kommissionen har ikke fremlagt et revideret forslag i lyset af EU-domstolens afgørelse.

¹ I 2007-2013 vil Samhørighedsfondens indsats være rettet mod Bulgarien, Cypern, Estland, Grækenland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. Spanien vil modtage overgangsstøtte, fordi landets BNI pr. indbygger ligger under gennemsnittet i de 15 gamle EU-lande.

Kommissionen har endelig i sin meddelelse KOM(2011) 500 om EU's flerårige finansielle ramme for 2014-2020 anført, at fødevarehjælpsordningen skal overflyttes fra landbrugsbudgettet (budgetkategori 2) til Socialfonden (under budgetkategori 1), men at ordningen tilsyneladende fortsat skal administreres af Kommissionens Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter. Kommissionen har endnu ikke fremlagt et forslag herom.

Udtalelser

Europa-Parlamentet afgav den 26. marts 2009 deres udtalelse om Kommissionens forslag i førstebehandling. Europa-Parlamentet er imod, at medlemsstaterne skal medfinansiere fødevarehjælpsprogrammet. Europa-Parlamentet præciserer, at markedsopkøbene skal ske på en konkurrenceorienteret måde, hvormed der tilskyndes til opkøb af produkter med oprindelse i EU. Det anføres også, at uddeelingen af fødevarer kan bidrage til at øge fødevareforsynings sikkerheden, særligt i de mindre udviklede regioner. Endelig foreslår Europa-Parlamentet at fremskynde den rapport, som Kommissionen skal forelægge Rådet og Europa-Parlamentet fra den 31. december 2012 til den 31. december 2011. Europa-Parlamentet foreslår, at rapporten skal indeholde forslag til afgørelse om en videreførelse af ordningen efter indeværende finansieringsperiode.

Konsekvenser

Forslaget indeholder meget generelle retningslinjer om udformningen af de fremtidige fødevareprogrammer.

Konsekvenser for EU-budgettet

I henhold til det ændrede forslag fra Kommissionen finansierer EU henholdsvis 75 % og 90 % af udgifterne til det udvidede fødevareprogram. Kommissionen har udtalt, at medlemsstaternes medfinansiering både kan være privat og offentligt finansieret.

Det nuværende fødevareprogram har fuld EU-finansiering. Budgettet til fødevareprogrammet blev fra og med vedtagelsen af EU's budget for 2009 øget fra ca. 300 mio. € til 500 mio. € årligt. EU-Domstolen afgørelse i sag T 576/08 har resulteret i, at fødevareprogrammet for 2012 er blevet væsentligt reduceret, idet der er begrænsede interventionsprodukter til rådighed på lagrene for 2012-programmet, hvorfor budgettet for 2012-programmet forventes fastlagt til ca. 113 mio. €.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget indebærer, at medlemsstaterne skal medfinansiere tiltag inden for fødevareprogrammet.

Kun i det tilfælde, at Danmark anvender fødevareprogrammet, vil der eventuelt være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget, udover udgifterne til EU's budget, jf. ovenfor.

Høring

Sagen har været i høring i §2-udvalget (landbrug).

Landbrugsraadet oplyste på møde i §2-udvalget (landbrug) den 10. september 2008 og den 15. oktober 2008, at Landbrugsraadet kan acceptere Kommissionens forslag, særligt hvis varerne købes til markedspris og derfor ikke virker markedsforstyrrende. Fødevarehjælp blev dog ikke anset som en naturlig del af landbrugspolitikken.

Landbrug & Fødevarer bemærkede på møde i §2-udvalget (landbrug) den 16. november 2010, at man anså forslaget for at være en sammenblanding af landbrugspolitik og socialpolitik. Såfremt forslaget bliver vedtaget, er det afgørende, at ordningen ikke virker markedsforstyrrende.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark arbejder aktivt for at markedsorientere og liberalisere den fælles landbrugspolitik i EU. I den forbindelse har den af Fællesskabet førte markedspolitik resulteret i, at de tidligere meget store interventionslagre er reduceret betragteligt. I lyset heraf vil fødevareprogrammet ikke som tidligere have en markedspolitisk berettigelse i form af nedbringelse af EU's overskudslagre.

Regeringen kan ikke støtte forslaget, da opkøb af fødevarer vil være en indirekte landbrugsstøtte. Udl levering af fødevarer til socialt dårligt stillede personer kan ses som en uhensigtsmæssig sammenblanding af socialpolitik og landbrugspolitik.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens ændrede forslag blev præsenteret på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010. En række medlemsstater er stadig imod introduktionen af national medfinansiering, som det var tilfældet, da Kommissionens tidligere forslag blev drøftet på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 28. november 2008. Tyskland, Storbritannien, Nederlandene, Sverige og Danmark udtalte sig imod forslaget. Disse medlemsstater udgjorde sammen med Tjekkiet et blokerende mindretal imod Kommissionens oprindelige forslag i november 2008. De foreløbige tilkendegivelser tyder på, at der fortsat er et blokerende mindretal imod forslaget.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 24. september 2010 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 27. september 2010, jf. samlenotat oversendt den 16. september 2010.

Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 14. november 2008 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 28. november 2008, jf. samlenotat oversendt den 6. november 2008.

Der er oversendt grundnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg den 20. oktober 2008. Der blev endvidere oversendt samlenotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg den 16. oktober 2008 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 27.-28. oktober 2008.

Det forventede forslag har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 25. september 2008 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 28.-29. september 2008, jf. samlenotat oversendt den 11. september 2008.

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

2. **Energiudnyttelse af biomasse fra landbruget som et vigtigt element i den fælles landbrugspolitik**

KOM-dokument foreligger ikke

Nyt notat.

Resumé

Det polske formandskab ønsker at drøfte biomasseproduktion i relation til den fælles landbrugspolitik. Drøftelsen forventes at ligge i forlængelse af en konference om samme emne.

Baggrund

Det polske formandskab ønsker at drøfte biomasseproduktion, som er en af formandskabets prioriteter på landbrugsområdet. Drøftelsen forventes at ligge i forlængelse af en konference afholdt af formandskabet den 16. juli 2011 om mulighederne i den fremtidige fælles landbrugspolitik for at fremme landbrugets biomasseproduktion til energiproduktion.

Sagen er sat på dagsordenen for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. september 2011 med henblik på udveksling af synspunkter.

Nærhedsprincippet

Der redegøres ikke for nærhedsprincippet i denne sammenhæng, da der ikke er tale om stillingtagen til konkrete forslag.

Formål og indhold

Det polske formandskab fremhæver udviklingen af vedvarende energi i landdistrikterne, herunder særligt biomasseproduktion, som en af formandskabets prioriteter på landbrugsområdet.

På formandskabets konference om biomasseproduktion den 16. juli 2011 præsenterede den polske landbrugsminister en række synspunkter omkring landbrugets mulighed for en forøget energiproduktion fra biomasse, og hvordan den fælles landbrugspolitik efter 2013 bør understøtte dette. Formandskabets position fra konferencen var:

- Produktion af biomasse og vedvarende energi skal være en del af Traktatens bilag I således, at der kan sikres støtte til små lokale anlæg/gårdanlæg.
- Den fælles landbrugspolitik skal reformeres, så den kan omfatte støtte til produktion af biomasse og vedvarende energi. Dette bør målrettes små lokale anlæg/gårdanlæg (såkaldte mini- og mikro-anlæg) således, at man undgår investeringer i infrastruktur.
- Biomassen skal produceres lokalt således, at man undgår import fra tredjelande. Argumentet er, at den fælles landbrugspolitik ikke bør medvirke til afskovning/sult i tredjelande.
- Den fælles landbrugspolitik bør sikre midler til lokal forskning, udvikling, demonstration og rådgivning inden for produktion af biomasse og vedvarende energi, specielt i forhold til biogasproduktion.

Drøftelsen på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20. september 2011 forventes at ligge i forlængelse af konferencen. Det forventes, at formandskabet vil fremlægge en note, der opsummerer drøftelserne på konferencen.

Udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om sagen.

Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle, administrative eller lovgivningsmæssige konsekvenser, da der er tale om formandskabets egen opsummering fra en konference.

Høring

Sagen har været i høring i §2-udvalget (landbrug).

Økologisk Landsforening finder, at biogasproduktion på basis af biomasse fra landbruget i Danmark og EU vil bidrage til mere vedvarende energi, bedre miljø og mindre udledning af drivhusgasser. Imidlertid kan biogas produceret på husdyrgødning alene ikke forrente investeringen i biogasanlæg. Det er derfor vigtigt, at der også kan anvendes supplerende plantebiomasse med en højere energikoncentration end husdyrgylle.

Økologisk Landsforening anbefaler, at landbrugspolitikken sikrer at fremme af brugen af landbrugsbiomasse til energi via tilskud og afregning tager udgangspunkt i brugen af flerårige afgrøder som for eksempel kløver, lucerne, græs samt slet fra efterafgrøder og naturarealer m.fl. Favoriseringen af de flerårige afgrøder bioenergi afgrøder vil give et frugtbart samspil med mindre kvælstoftab, mindre udledning af lattergas fra efterafgrøder og større kulstofopbygning i jorden. Det vil forhindre udvikling af "biogaslandbrug" som det er set i Tyskland, hvor energimajs til biogas dominerer landskabet i visse egne af landet.

Økologisk Landsforening fremhæver endvidere fordelene ved flerårige energiafgrøder som græs, kløver, lucerne m.fl. i forhold til sædskifte, CO₂ binding, kvælstoffiksering fra luften, mindre udvaskning af nitrat mv. Derudover fremhæver Økologisk Landsforening fordelene ved flerårige energiafgrøder som græs, kløver, lucerne specielt for økologisk produktion, hvor det kan mindske import af husdyrgødning, styrke omlægningen til økologi og sikre en bedre klimaprofil. Økologisk Landsforening finder, at man ved at fokusere på bæredygtige flerårige energiafgrøder, ikke alene kan sikre klimahensyn, men også fremme mulighederne for omlægning til økologi.

Landbrug & Fødevarer støtter overordnet set det polske formandskabs budskab om at fremme udviklingen af vedvarende energi i landdistrikterne, herunder særligt biomasseproduktion. Produktion af biomasse til non-food/non-feed formål, herunder energi og materialer har potentialet til at udgøre et centralt forretningsområde i fremtiden. Landbrug & Fødevarer mener, at restbiomasse bør spille en central rolle, både i forhold til at frembringe tilstrækkelig bæredygtig biomasse og i forhold til at undgå arealkonkurrence med andre formål, herunder fødevarerproduktion og skovdrift. En reformeret landbrugspolitik bør understøtte dette formål.

Landbrug & Fødevarer er kritisk overfor det polske formandskabs tilgang med, at støtten udelukkende skal målrettes små lokale anlæg og gårdanlæg. I den forbindelse skal det påpeges, at EU's landdi-

striktspolitik bør tilpasses således, at det også kan fremme en mere central udnyttelse af biomasseressourcen. Derved bidrages der til at opnå en kritisk masse, en rentabel driftsøkonomi samt at fremme en strukturudvikling hen imod industriel bioenergi og biomaterialeproduktion. Det skal dog i den forbindelse sikres, at landdistriktsstøtten primært kommer landbrugserhvervet til gode i form af bedre indtjening.

I forhold til det polske formandskabs synspunkt om, at man ved gårdanlæg undgår dyre investeringer i infrastruktur, så er det Landbrug og Fødevarers opfattelse, at sådanne investeringer ikke kun vil tjene til at tilvejebringe biomasse, men derimod have en bred effekt i forhold til udviklingen i landdistrikterne, herunder i forhold til turisme og en bredere erhvervsudvikling. Sådanne investeringer kan derfor sammentænkes med EU's øvrige strukturordninger. Derfor vurderes dette ikke at være et argument, der taler for udelukkende at anvende biomassen lokalt på den enkelte gård.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder, at der generelt er behov for en betydeligt mere ambitiøs og markedsorienteret reform af EU's fælles landbrugspolitik, end den Kommissionen har lagt op til med sin meddelelse fra november 2010, således at den fælles landbrugspolitik i større omfang kan understøtte, at landbrugssektoren kan bidrage til såvel omkostningseffektiv som miljømæssig bæredygtig produktion af vedvarende energi.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke oplysninger om andre medlemsstaters holdning.

Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.