



Miljø- og
Fødevarerministeriet

Den 8. januar 2020
MFVM 001

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visse overgangsbestemmelser til støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter (ELFUL) og Den Europæiske Landbrugsgarantifond (EUFL) i år 2021 og om ændring af forordninger (EU) 228/2013, (EU) nr. 229/2013 og (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår ressourcer og deres fordeling for året 2021 og om ændring af forordninger (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr. 1306 / 2013 og (EU) nr. 1307/2013 for så vidt angår deres ressourcer og anvendelse i år 2021

KOM (2019) 581

Revideret genoptryk af samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. november 2019. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Kommissionen har den 31. oktober 2019 fremsat forslag til overgangsforanstaltninger for året 2021. Forslaget tager hensyn til, at forhandlingerne om den samlede landbrugsreform er forsinket, således at landbrugsreformen først ventes at gælde for perioden 2022-2027. Forslaget viderefører derfor muligheden for at udbetale støtte på baggrund af nugældende regler, samt at give tilsagn under landdistriktsprogrammet. Forslaget må forventes at have statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser, og kan have negativ betydning for beskyttelsesniveauet i Danmark, hvis det ikke bliver muligt at give nye 20-årige tilsagn til bl.a. vådområder i 2021. Regeringen støtter generelt Kommissionens forslag om en udskydelse af reformens ikrafttrædelse, idet man lægger stor vægt på, at drøftelser vedrørende forslaget ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme (MFF), og idet man lægger vægt på, at overgangsforslagene indeholder fleksible rammer, så der sikres en hensigtsmæssig overgang fra de eksisterende regler til de kommende nye regler. I den forbindelse lægger regeringen vægt på, at landdistriktsprogrammets langsigtede klima-, miljø- og naturindsats kan fortsættes uændret i overgangsperioden.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2019) 581 af den 31. oktober 2019 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visse overgangsbestemmelser til støtte fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikter (ELFUL) og Den Europæiske Landbrugsgarantifond (EUFL) i år 2021 og om ændring af forordninger (EU) 228/2013, (EU) nr. 229/2013 og (EU) nr. 1308/2013 for så vidt angår ressourcer og deres fordeling for året 2021 og om ændring af forordninger (EU) nr. 1305/2013, (EU) nr.

1306 / 2013 og (EU) nr. 1307/2013 for så vidt angår deres ressourcer og anvendelse i år 2021. Forslagene er modtaget i en dansk sprogudgave den 15. november 2019.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 43, stk. 2 og vil skulle behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Formål og indhold

Forslaget tager hensyn til, at forhandlingerne om den samlede landbrugsreform er forsinket således, at landbrugsreformen formentlig først vil gælde for perioden 2022-2027. Forslaget indeholder elementer, som tager højde for de finansielle aspekter, herunder en budgetreduktion som foreslået af Kommissionen i forslaget om den flerårige finansielle ramme for 2021-2027 (MFF), og som skal gælde fra budgetår 2021. Der udestår en vedtagelse af den flerårige finansielle ramme, og alle budgettal er derfor med forbehold for vedtagelsen af den flerårige finansielle ramme.

Forslaget viderefører regelgrundlaget for de nuværende støtteordninger under den direkte støtte, herunder muligheden for at yde koblet støtte i form af slagtepræmie til handyr, betaling til unge landbrugere og ø-støtte. De grønne krav i forbindelse med den direkte støtte videreføres ligeledes. Endvidere bliver krydsoverensstemmelsesreglerne videreført uændret i overgangsperioden. Desuden er den nuværende mulighed for at overføre midler (fleksibilitet) mellem direkte støtte (søjle I) og landdistriktspolitikken (søjle II) forlænget, så den også gælder for kalenderår 2021. Beslutninger herom skal meddeles Kommissionen senest 1. august 2020.

I forslaget er det nationale loft for Danmark over direkte støtte for 2021 reduceret med 3,9 % til 846,125 mio. €, og loftet for landdistriktsstøtte med 15,2 % til 75,812 mio. €. Kommissionen skal for 2021 have meddelelse om beslutninger i forhold til anvendelsen af støtteloftet, overførsel af midler mellem direkte støtte og landdistriktspolitikken samt fordelingen af det nationale loft mellem støtteordninger.

Det foreslås, at betalingsrettigheder tildelt til landbrugere før 1. januar 2020 betragtes som korrekt tildelt per 1. januar 2021, medmindre betalingsrettighederne er tildelt på et faktisk forkert grundlag. Det er medlemsstaternes ansvar, at fejl i antal eller værdi af betalingsrettigheder, som man bliver bekendt med, korrigeres i løbet af 2020.

Der åbnes mulighed for, at der i 2020 og i 2021 for grundbetalingsordningen kan gennemføres en yderligere udjævning af betalingsrettighedernes værdi mod den nationale enhedsværdi. Dette sker ved at forhøje værdien af betalingsrettighederne med en nuværende værdi under den nationale enhedsværdi. Denne ændring finansieres ved en reduktion i værdien af betalingsrettigheder med en værdi over den nationale enhedsværdi. Denne regel kan anvendes med virkning fra den 1. januar 2020 og er frivillig for medlemsstaterne.

Kommissionen foreslår, at de nuværende landdistriktsprogrammer kan forlænges til 31. december 2021. Medlemsstater, der ønsker at udnytte denne mulighed, skal notificere deres beslutning til Kommissionen senest 10 dage efter den kommende forordnings ikrafttrædelse. Hvis Kommissionen ikke anser en udvidelse af programperioden for et givet program for at være velbegrundet, skal Kommissionen meddele dette til den pågældende medlemsstat inden 6 uger efter modtagelsen af notifikationen. En forlængelse forudsætter desuden, at der efterfølgende foretages en ændring af landdistriktsprogrammet.

Kommissionen foreslår, at forordning 1303/2013 med fælles bestemmelser for fondene – herunder Landdistriktsfonden - fortsat gælder for landdistriktsprogrammerne fra perioden 2014-2020 og for de programmer, som medlemsstaterne beslutter at forlænge til udgangen af 2021. Som følge heraf forlæn-

ges visse tidsfrister i denne forordning med et år. Dette indebærer, at der også skal udarbejdes en gennemførelsesrapport om landdistriktsprogrammet for 2024, at der skal afholdes årsmøde med Kommissionen i 2024, at slutevalueringen om landdistriktsprogrammet først skal være afsluttet den 31. december 2025, og at udgifter er støtteberettigede under Landdistriktsfonden indtil den 31. december 2024 m.v. Desuden udvides EU's budgetforpligtelse i forbindelse med landdistriktsprogrammet til at omfatte perioden 1. januar 2014 - 31. december 2021.

For medlemsstater, der beslutter at forlænge programperioden til udgangen af 2021, vil partnerskabsaftalen mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat fortsat udgøre et strategisk dokument i forhold til gennemførelse af støtteordninger under Landdistriktsfonden i 2021.

Kommissionen foreslår, at det skal være muligt at yde støtte til lokaludvikling styret af lokalsamfundet (lokale aktionsgrupper, LAG), i de landdistriktsprogrammer, der forlænges til udgangen af 2021, i overensstemmelse med reglerne i den kommende forordning om fælles bestemmelser for en række fonde. For medlemsstater, der beslutter at overføre midler fra søjle I til søjle II i 2021, skal beregningen af minimumstildelingen på 5 % til de lokale aktionsgrupper (LAG) ske på baggrund af midlerne fra Landdistriktsfonden for 2021 før overførslen af midler fra søjle I.

Kommissionen foreslår endvidere, at eventuelle nye tilsagn givet i 2021 under de flerårige arealbaserede ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug samt økologisk landbrug (i Danmark Økologisk Arealtilskud, Pleje af græs og naturarealer, 20-årig fastholdelse af vådområder og af lavbundsjord) vil blive begrænset til at være af 1-3 års varighed, og derfor vil det som udgangspunkt ikke være muligt at give tilsagn om fastholdelse af vådområder og lavbundsprojekter med en 20 årig tilsagnsperiode. Flerårige arealbaserede tilsagn givet til biodiversitetsskov (under artikel 34) er ikke omfattet af samme begrænsning.

Det fremgår af forslaget, at alle flerårige foranstaltninger, som Danmark anvender under den forrige og nuværende periode, kan finansieres både i overgangsperioden og i den kommende periode. Det fremgår, at udgifter i relation til tilsagn givet frem til udgangen af 2021 vil være underlagt N+3-reglen, hvorefter medlemsstaten vil have frem til udgangen 2024 til at hjemtage midlerne. Fra 2025 vil finansiering af tilsagn givet under det nuværende landdistriktsprogram være muligt under den nye CAP-plan, såfremt de pågældende ordninger indarbejdes i den fremtidige strategiske plan.

Reglerne om at afslutte programmet, herunder at Kommissionen betaler saldoen med forbehold af disponible budgetmidler bliver opretholdt. Endelig fortsætter reglen om, at budgetforpligtelser bortfalder, hvis medlemsstaterne ikke har fremsendt udgiftsannoncer senest 6 måneder efter, at landdistriktsprogrammet lukker. Kravene vedrørende afsendelse af den årlige gennemførelsesrapport og slutevalueringen justeres i overensstemmelse med forlængelse af programperioden.

Den nuværende krisereserve fortsætter, og tildelingen for 2021 fastsættes uændret til 400 mio. € (i 2011-priser). EU's budgetforpligtelser til programmer for udvikling af landdistrikterne fortsætter uændret. Hvis medlemsstaterne vælger at forlænge eksisterende landdistriktsprogrammer fra 2014-2020 til udgangen af 2021, bliver der ikke udbetalt forskud fra EU i 2021.

For støtte til producentorganisationer i frugt og grøntsektoren indgår i forslaget, at producentorganisationerne senest 15. september 2021 skal anmode de nationale myndigheder om, at deres driftsprogram tilpasses den kommende forordning om strategiske planer eller indsende et nyt driftsprogram tilpasset reglerne i den kommende forordning om strategiske planer. I modsat fald ophører deres nuværende driftsprogrammer den 31. december 2021. For biavlprogrammet gælder, at det nugældende treårige biavlprogram fortsætter indtil den 31. juli 2022.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke. Forslaget forventes behandlet i Europa-Parlamentets Landbrugsudvalg.

Nærhedsprincippet

Forslaget er et led i gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, hvorfor nærhedsprincippet er tilgodeset.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det vurderes, at forslaget kan have lovgivningsmæssige konsekvenser. De konkrete konsekvenser vil afhænge af den endelige udformning af reglerne for overgangsforanstaltninger for året 2021. Derudover vil det afhænge af, hvorvidt der træffes beslutning om at anvende forslagens mulighed for udjævning af betalingsrettighedernes værdi. I så fald vil der være behov for at ændre i grundbetalingsbekendtgørelsen. Der kan muligvis også opstå behov for tilpasning af bekendtgørelse 1337 af 27. november 2018 om tilskud til producentorganisationer mv. under markedsordningen for frugt og grønt.

Statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget må forventes at have statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Konsekvenser afhænger af forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme for 2021-2027, der fastlægger de økonomiske rammer for overgangsforlaget. Hvis der tages udgangspunkt i Kommissionens forslag til EU's flerårige finansielle ramme, vil konsekvenserne svare hertil. De statsfinansielle konsekvenser i forhold til national medfinansiering og administrative omkostninger afhænger desuden af, hvorvidt Danmark vælger at forlænge det nuværende landdistriktsprogram i 2021.

De erhvervsøkonomiske konsekvenser afhænger desuden af, hvorvidt Danmark vælger at anvende forslagens mulighed for at overføre midler fra den direkte støtte i 2021 til landdistriktsudvikling i 2022 (fleksibilitet). Hertil kommer forslagens mulighed for yderligere udjævning af betalingsrettighederne ved at reducere betalingsrettigheder over den nationale enhedsværdi. Anvendelse af denne mulighed vurderes især at ville have konsekvenser i kvægsektoren, hvor værdien af betalingsrettigheder traditionelt er højest.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget til overgangsreglerne betyder, at der i 2021 ikke vil kunne gives nye 20-årige tilsagn om fastholdelse af vådområder, som er en vigtig indsats under Danmarks implementering af vandrammedirektivet. Derfor kan forslaget få negativ betydning for beskyttelsesniveauet i Danmark, hvis det ikke bliver muligt at opnå nye 20-årige tilsagn til vådområder i 2021, hvor der ellers forventes øget søgning.

Høring

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

Landbrug & Fødevarer bemærker, at det er afgørende, at der er stabilitet, kontinuitet og forudsigelighed omkring udmøntningen af den fælles landbrugspolitik i Danmark på både kort og længere sigt, så overgangsbestemmelser er af stor betydning. Det haster ifølge Landbrug & Fødevarer med at få en afklaring om de kommende års budget, regler og implementering. I lyset af behovet for en overgangsperiode mellem den nuværende og den kommende periode, er det ifølge Landbrug & Fødevarer positivt, at der på mange områder lægges op til en videreførelse af eksisterende regler med foreløbigt ét år. Landbrug & Fødevarer finder det dog vigtigt, at der hurtigt opnås klarhed over budget, regler og implementering i Danmark på længere sigt.

I forhold til overgangsbestemmelserne for foreløbigt 1 år i 2021 bemærker Landbrug & Fødevarer for det første, at det er uklart, om de politiske forhandlinger og implementeringen i medlemslandene kan nå at blive klar til implementering til 1. januar 2022. Såfremt regler og implementering ikke når at blive klar til 2022, så bør man i god tid også have overblik over konsekvenserne i et eventuelt ekstra overgangsårs 2022.

Derudover bemærker Landbrug & Fødevarer angående budgettet, at der er behov for afklaring af de finansielle rammer hurtigst muligt. Landbrug & Fødevarer er bekymret over oplægget til reduktion af landbrugsbudgettet, der foreslås samtidig med, at der til stadighed stilles højere krav til landbrugsproduktionen i Europa. Landbrug & Fødevarer bemærker, at der i forslaget regnes med en reduktion af det nationale loft for direkte støtte i Danmark på 3,9 % og en reduktion for loftet for landdistriktsstøtte med 15,2 %. Derudover vil den fremtidige prisudvikling have indflydelse på landbrugsstøttens udvikling, hvilket vil reducere den reale værdi af landbrugsstøtten yderligere. Hertil skal det bemærkes, at den endelige budgetramme for EU's budget i perioden 2021-27 endnu ikke er politisk vedtaget. Landbrug & Fødevarer går derfor ud fra, at de beløb, der står i overgangsforslaget, kan blive justeret, når den endelige budgetramme er vedtaget. Landbrug & Fødevarer skal i den forbindelse bemærke, at det er noget, som kan komme til at påvirke udbetalingerne til landmændene allerede i 2020 (finansår 2021). Det er meget utilfredsstillende, at det endelige beløb endnu ikke er kendt, da det gør det meget svært for landmændene lægge planer for økonomi og udvikling af bedriften.

I forhold til den direkte støtte kan der ifølge Landbrug & Fødevarer ske ændringer af værdien af betalingsrettigheder som følge af justering af betalingsrettighedernes værdi og som følge af valg om fleksibilitet mellem søjle 1 og søjle 2. Søjle 2 budgettet kan også påvirkes af nationale beslutninger om nationale medfinansieringssatser. Det er vigtigt for Landbrug & Fødevarer, at der ses på alle disse elementer i en helhed, når der træffes beslutninger om landbrugsstøtten for de kommende år.

Landbrug & Fødevarer mener også, at der med i billedet hører justeringen af betalingsrettighedernes værdi for 2019, som har urimelige og voldsomt indgribende konsekvenser for en række landmænd, og som blev meldt ud med meget kort varsel før 2019-udbetalingen. Det skete ifølge Landbrug & Fødevarer som følge af en implementeringsfejl fra Landbrugsstyrelsens side, som landmændene ikke havde nogen mulighed for at gennemskue. Af hensyn til landmændenes økonomi og planlægning er det afgørende, at der er kontinuitet i udviklingen i landbrugsstøtten. Landbrug & Fødevarer vil i den forbindelse henvise til den henvendelse, som organisationen har lavet til Minister for fødevarer, fiskeri og ligestilling Mogens Jensen vedrørende betalingsrettighedernes værdi i 2019 og 2020. Heri opfordres der til, *"at støtten i 2019 for de landmænd, der står til en reduktion i deres støtte, udbetales uændret efter de hidtidige principper, samt at der laves en overgangsordning for perioden efter 2020 rettet mod de landmænd, der bliver hårdest ramt."* Landbrug & Fødevarer ønsker en juridisk afklaring af, om artikel 5 stk. 3 i overgangsforslaget (KOM (2019) 581) giver mulighed for at lave en sådan overgangsordning.

Hertil har Landbrug & Fødevarer understreget, at der er et meget stærkt ønske om, at der gives mulighed for at øge den koblede støtte til blandt andet slagtekalve i 2020 og 2021. Det vil give mulighed for at hjælpe en af de sektorer, der bliver meget hårdt ramt af sagen. I den forbindelse er det vigtigt, at regeringen arbejder intensivt for, at overgangsforslagene giver mulighed for dette allerede fra 2020.

Derudover lægger Landbrug & Fødevarer i forhold til betalingsrettighedernes værdi vægt på, at muligheden for yderligere udjævning er valgfri i forslaget, og vil gerne understrege, at Landbrug & Fødevarer ikke mener, at der skal ske en yderligere udjævning af betalingsrettighedernes værdi i forbindelse med

overgangsbestemmelserne. Derfor mener Landbrug & Fødevarer ikke, at disse bestemmelser skal anvendes i Danmark. I den forbindelse vil Landbrug & Fødevarer også gerne have bekræftet, at bestemmelserne i overgangsforslaget vedrørende generel budgetreduktion udelukkende medfører en lineær reduktion af landbrugsstøtten via finansiel disciplin i 2020, jf. artikel 1 (KOM(2019) 580) og en lineær reduktion af betalingsrettighedernes værdi i 2021, jf. artikel 2 (KOM(2019) 580), og at der således ikke ad denne vej sker yderligere omfordeling af betalingsrettighedernes værdi i 2020 og 2021.

Angående fleksibilitet ønsker Landbrug & Fødevarer af hensyn til stabilitet og forudsigelighed, at den nuværende overførsel af 7 % fra søjle 1 til søjle 2 fortsætter uændret. Eventuelle justeringer af fleksibiliteten bør drøftes i forbindelse med implementering af den kommende periode, hvor der er også en mulighed for at indføre lave nye grønne incitamentsbaserede tilvalgsordninger under søjle 1.

Angående landdistriktsprogrammet mener Landbrug & Fødevarer, at det er positivt, at muligheden for at udnytte det eksisterende program forlænges med foreløbigt et år, og Landbrug & Fødevarer vil opfordre til, at der snarest kommer klarhed over udmøntningen af programmet i overgangsperioden. Landbrug & Fødevarer har også fokus på, at ubrugte midler fra tidligere ordninger i programperioden udmøntes i nye ordninger med samme formål, som de oprindeligt var afsat til, herunder for eksempel modernisering af miljø- og klimavenlige stalde. Det er afgørende for Landbrug & Fødevarer, at der sker fuld hjemtagning af landdistriktsprogrammet i Danmark. Derudover er det Landbrug & Fødevarers holdning, at der bør være stabilitet og forudsigelighed i forhold til aktuelle flerårige arealordninger, selvom vi går ind i en overgangsperiode, altså at man også fremover kan laves 5-årige ordninger til for eksempel økologi og naturpleje. 20-årige ordninger kunne med fordel erstattes af engangsbetalinger.

Det fremgår af forslaget, at den nuværende krisereserve fortsætter, og tildelingen fastsættes uændret til 400 mio. €. Landbrug & Fødevarer mener, at man bør se på reglerne for krisereserven i den kommende periode. Landbrug & Fødevarer henviser i den forbindelse til høringssvar om reglerne for EU's landbrugspolitik efter 2020.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Blandt medlemsstaterne er der bred opbakning til, at der fastsættes overgangsbestemmelser, der sikrer en hensigtsmæssig overgang mellem reglerne for direkte støtte og landdistriktsstøtte i den nuværende fælles landbrugspolitik til reglerne i medfør af den kommende fælles landbrugspolitik. Disse regler betragtes som nødvendige, da reformen er forsinket og ikke ventes at kunne træde i kraft før den 1. januar 2022. Nogle medlemsstater har fremhævet, at de ikke mener et års udskydelse vil være tilstrækkeligt med henblik på at sikre tid til både at færdiggøre de politiske forhandlinger og den nationale implementering.

En række medlemsstater har videre fremhævet, at Kommissionens forslag til overgangsforanstaltninger ikke bør foregribe de endnu uafsluttede forhandlinger om den flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen lægger stor vægt på, at drøftelser vedrørende den fælles landbrugspolitik ikke foregriber forhandlingerne om den kommende finansielle ramme (MFF), samt at overgangsforslaget sikrer overholdelse af den finansielle ramme, der vedtages senere. Regeringen lægger endvidere vægt på, at overgangsforslagene indeholder fleksible rammer, så der sikres en hensigtsmæssig overgang fra de eksiste-

rende regler til de kommende nye regler. I den forbindelse lægger regeringen stor vægt på, at landdistriktsprogrammets langsigtede klima-, miljø- og naturindsats kan fortsættes uændret i overgangsperioden.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 15. november 2019 forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 18. november 2019, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. november 2019.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.