

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: Departementet

Kontor/initialer: 2.1 & 2.3

Sagsnr.: 8886

Dato: 30. maj 2008

FVM 543

Regeringens strategi for afvikling af EU's landbrugsstøtte

Resumé

Regeringens overordnede mål er, at arbejde for en afvikling af EU's landbrugsstøtte frem mod 2025. I lyset af den aktuelle forhandlingssituation, hvor det store flertal er imod en afvikling af landbrugsstøtten, er det regeringens strategi at arbejde for dette overordnede mål, på pragmatisk vis, og sikre at danske argumenter bliver hørt i de afgørende beslutningsfora i de kommende år. Regeringen vil under hensyn til de overordnede mål fokusere på at skabe konkrete resultater som kan fortsætte med at udvikle EU's landbrugspolitik i en mere liberal og markedsorienteret retning.

Jf. folketingsbeslutning B75 fremlægger regeringen hermed en strategi, som har til formål at fremme den danske dagsorden i EU. Strategien ligger i tråd med regeringens høringssvar vedrørende revision af EU's finansielle rammer af 15. april 2008, som blev støttet af et bredt flertal i folketin-

get. Strategien er et led i regeringens mål om at modernisere EU's budget med henblik på at få budgettet til at udgøre det bedst mulige finansielle grundlag for en fortsat styrkelse af EU's interne udvikling og sikre en fortsat udvikling af EU's globale rolle og ansvar.

Baggrund

Folketinget vedtog den 30. maj 2007 folketingsbeslutning nr. B75 om udarbejdelse af strategi for afvikling af EU's landbrugsstøtte. Af beslutningen fremgår det, at strategien skal indeholde en tids- og handlingsplan, der tager højde for, at landbrugsstøttens fremtid vil blive genstand for debat i Rådet i forbindelse med midtvejsevalueringen af landbrugsstøtten i 2008 og gennemgangen af EU's budget i 2009.

Udmøntningen af folketingsbeslutning B75 har resulteret i, at regeringen har forelagt Folketinget analyser af den aktuelle forhandlingssituation i EU-27, af den budgetmæssige udvikling og Fødevarerøkonomisk Institut har på foranledning af regeringen udarbejdet en uafhængig rapport om scenarier for afvikling af landbrugsstøtten.

Folketingets Europaudvalg (FEU) afholdt den 6. februar 2008 en offentlig høring om emnet. Regeringen afholdt den 24. april 2008 en international konference med deltagelse af europæiske politiske beslutningstagere.

Folketinget og regeringen er enige i målsætningen om at afvikle landbrugsstøtten. Af regeringsgrundlaget fremgår det, at: ”EU har taget de første skridt mod en reform af landbrugsstøtten. Regeringen ønsker at forstærke og intensivere denne reformproces. Det er regeringens opfattelse, at en

yderligere liberalisering af EU's landbrugspolitik vil gavne dansk landbrug... Regeringen ønsker en afvikling af EU's landbrugsstøtte. Regeringen vil derfor udarbejde en strategi for, hvordan Danmark aktivt kan arbejde for en afvikling af EU's landbrugsstøtte. Regeringen vil arbejde for vidtgående reformer, herunder en øget markedsorientering og en mere handelsliberal landbrugspolitik."

Regeringens strategi skal ses i lyset af de allerede igangværende drøftelser af landbrugsstøtten og fremlægges med baggrund i det arbejde, der er foregået i forbindelse med udmøntningen af folketingsbeslutning B75.

Siden vedtagelsen af B75

Den offentlige høring af 6. februar 2008

I panelet deltog kabinetschef Poul Skytte Christoffersen, Kommissionens kabinet for landbrug og udvikling af landdistrikter, direktør Søren E. Frandsen, Fødevarerøkonomisk Institut, international chef Christian Friis Bach, Folkekirkens Nødhjælp, Rikke Lundsgaard, Danmarks Naturfredningsforening og vicedirektør Jan Lausten, Landbrugsraadet

Oplæggene og den efterfølgende debat viste dels, at reformer af den fælles landsbrugspolitik vil skulle tage hensyn til en række forskelligartede krav og dels, at der er overensstemmelse mellem de repræsenterede danske interessenter i forhold til ønsket om afvikling af støtten. En række scenarier for afvikling af landbrugsstøtten blev fremlagt af Fødevarerøkonomisk Institut, som efterfølgende har udarbejdet en rapport herom. Disse scenarier vil blive gennemgået nedenfor.

Ministerens rundrejse i januar og februar 2008

Fødevarerministeren har i januar og februar 2008 holdt en række bilaterale møder med udvalgte europæiske landbrugsministre. Ministeren har haft møder med den tyske, polske, britiske, slovenske og franske minister. Formålet med de bilaterale møder har været at fremføre danske synspunkter og søge at opnå fælles forståelse for danske positioner til centrale dele af Kommissionens sundhedstjek af den seneste landbrugsreform. Desuden har de bilaterale møder haft til hensigt at bane vejen for danske synspunkter i forhold til den langsigtede udvikling af den fælles landbrugspolitik.

Konferencen om Europæiske Perspektiver på fremtidens landbrugspolitik den 24. april 2008

Fødevarerministeren afholdt en international konference den 24. april 2008 om europæiske perspektiver på fremtidens landbrugspolitik. Konferencen indeholdt oplæg af den franske landbrugsminister, Michel Barnier, den polske vice-landbrugsminister Andrzej Dycha, EU's landbrugskommissær Mariann Fischer Boel, formand for EP's landbrugsudvalg Neil Parish, medlem af den tyske Bundestag Ulrike Höfken og medlem af Folketingets Europaudvalg Lone Dybkjær.

Til lejligheden var der sammensat et panel med repræsentanter af landbruget og fødevarerindustrien.

Oplæggene og den efterfølgende debat viste, at de politiske ønsker til den fremtidige landbrugspolitik er vidt forskellige i EU-landene. Således er forsyningssikkerhed, ugunstigt stillede områder og krisestyringsinstrumenter vigtige faktorer for Frankrig og Polen. En afvikling af landbrugsstøtten er

ikke på dagsordenen i disse lande. Samtidig understregede EU-Kommissær Mariann Fischer Boel, at forhandlingerne om sundhedstjekket af landbrugsreformen kun kan forventes at medføre justeringer af landbrugspolitikken. Som følge af den aktuelle fødevarerkrise var der øget fokus på spørgsmålet om fødevarerforsyningsikkerhed. Desuden viste konferencen at landbrugets rolle vedrørende miljø og natur kan ventes at blive fremhævet i diskussionen om fremtidens fælles landbrugspolitik. Herunder forventes behovet for kompensationsordninger til landmændene som modtræk mod virkningerne af de globale klimaforandringer at blive fremhævet som argumenter for at opretholde status quo, f.eks. til forebyggelse af oversvømmelser og tørke og bevarelse af biodiversitet.

Seks scenarier for afvikling af landbrugsstøtten

Fødevarerøkonomisk Institut har som led i udmøntningen af folketingsbeslutning B75 udarbejdet en rapport, "Alternative scenarier for afvikling af landbrugsstøtten" (februar 2008), som indeholder seks scenariebeskrivelser for mulige modeller for afvikling af EU's landbrugsstøtte. Scenarierne søger at anskueliggøre forskellige tilgange, udvalgt blandt mange mulige, til hvordan et afviklingsscenarium kunne se ud.

De seks scenarier

Det første scenarium er en fremskrivning af status quo for den fælles landbrugspolitik. Det vil sige, at man i dette scenarium viderefører de nuværende landbrugsordninger, inkl. de seneste besluttede reformer plus de tilpasninger, som sundhedstjekket måtte føre med sig, frem til 2020.

I det andet scenarium opererer man forsat med en form for status quo, men med et gradvist reduceret EU-budget. Landbrugsbudgettet er i scenariet i 2020 sænket med 30 mia. Euro. Her bygger fremskrivningen på, at det fælles EU-budget på landbrugsområdet reduceres fra aktuelt ca. 45 % (summen af søjle I og II for regnskabsåret 2006) af det samlede EU-budget til de forventede ca. 40 % i 2013, for derefter at falde yderligere til 20 % i 2020, under forudsætning af et uændret samlet EU-budget. Dette sker for det første gennem en gradvis afvikling af alle markedsordningerne mv., som i det første scenarium. Og for det andet gennem en gradvis reduktion af de direkte betalinger til en 1/3 i løbet af perioden 2015-2020.

I scenarium tre redefineres søjle I, imens søjle II målrettes yderligere. Markedsordningerne afvikles over en kortere årrække. Søjle I redefineres på den måde, at den direkte støtte afkobles fuldt ud i alle medlemslande og målrettes aktiviteter, som har et klart element af offentligt gode, såsom bevarelse af miljø, landskabsforvaltning, dyrevelfærd, fødevarerikkerhed. Den direkte betaling gives som en betaling, hvis størrelse afhænger af graden, hvormed den enkelte landmand/bedrift bidrager til fremme af enten offentlige goder eller positive eksternaliteter. Budgettet kan fastsættes til et lavere niveau end i dag.

Scenarium fire indebærer fuld obligatorisk graduering (modulering). Søjle I afvikles helt, og den ene halvdel af midlerne overføres til søjle II, mens den anden halvdel tilbageføres til medlemslandene. Tilbageførslen sker for at undgå, at det samlede landbrugsbudget stiger, da der er national medfinansiering i søjle II. Instrumenterne i søjle II målrettes de behov og krav, som det omgivende

samfund stiller til dansk og europæisk landbrug, herunder ønsker om et højt niveau af fødevarerikkerhed, differentierede fødevarerprodukter med vægt på kvalitet, smag og sundhed, miljøvenlig produktion, agro-turisme, regional udvikling, dyrevelfærd, bevarelse af naturlandskaber mv. Der fokuseres her på hele produktionskæden.

Det femte scenarium er et liberaliseringsscenario. Modellen indebærer, at hele søjle I afvikles fra 2013-2020, mens landdistriktsstøtten (søjle II) bevares på det eksisterende niveau.

Og endelig det sjette scenarium som er fuld liberalisering. Dette scenarium består i en fuldstændig afvikling og liberalisering af såvel EU's markedsordninger som den direkte støtte (søjle I) og landdistriktsstøtten (søjle II), som gennemføres fra 2013-2020.

Konsekvenser af en afvikling af landbrugsstøtten

Analysen af konsekvenserne for landbrugets produktion og indtjening ved de forskellige scenarier viser, at den mest betydningsfulde faktor for landbrugets produktion og indtjening er verdensmarkedspriserne udvikling. Ifølge beregninger fra Fødevarerøkonomisk institut vil indkomstnedgangen i dansk landbrug som følge af en afvikling af landbrugsstøtten i et højprisscenarium ligge i niveauet 30 – 55 pct., mens indkomstnedgangen ved afvikling af støtten i et lavprisscenarium vil betyde en indkomstnedgang på 73 – 98 pct. afhængig af øvrige scenarieantagelser (jf. tabel 1 og tabel 2). Ved en sammenligning af både høje og lave verdensmarkedspriser, kan man derimod se, at der ikke sker nogen nævneværdig ændring af indtjeningsgraden på tværs af scenarierne.

Tabel 1: Skøn for reformkonsekvenser, højprinsniveau, Danmark, %

Landbrugsproduktion/Scenarier	Scenarium				
	1	2	3	4	5/6
Planteproduktion	1-2	1-2	1-2	1-2	1-2
Svineproduktion	0	0	0	0	1-5
Mælkeproduktion	3-5	5-10	5-10	5-10	5-10
Oksekødsproduktion	-50	-50	-60	-60	-65
Indkomst efter produktion	0	0	0 -> -1	0 -> -1	-1
Indtjening efter finansielle poster*	0 < -2	-30 -> -40	-20 -> -40	-30 -> -50	-35 -> -55
Jordrente	< -5	-15 -> -20	-15 -> -20	-20 -> -25	-25 -> -30

* (dvs. enkeltbetalingen inkluderet)

Fødevarerøkonomisk Institut (2008)

Tabel 2: Skøn for reformkonsekvenser og fald i priser fra høj- til lavprinsniveau, Danmark, %

Landbrugsproduktion/scenarier	Scenarium				
	1	2	3	4	5/6
Planteproduktion	1-2	1-2	1-2	1-2	1-2
Svineproduktion	0	0	0	0	1-5
Mælkeproduktion	3-5	5-10	5-10	5-10	5-10

Oksekødsproduktion	-50	-50	-60	-60	-65
Indkomst efter produktion	-45	-45	-45 -> -46	-45 -> -46	-46
Indtjening efter finansielle poster *	-43 -> -45	-73 -> -83	-63 -> -83	-73 -> -93	-78 -> -98
Jordrente	-69 -> -74	-84 -> -89	-84 -> -89	-89 -> -94	-94 -> -99

*(dvs. enkeltbetalingen inkluderet)

Fødevarøkonomisk Institut (2008)

En af de væsentligste faktorer der gør det vanskeligt at afskaffe den direkte støtte inden for en kort tidsfrist, er kapitaliseringen af landbrugsstøtten i jordpriserne. Det vil sige, at forventningen om, at landbrugsstøtten vil være ved er indregnet i de aktuelle jordpriser. Landbrugenes værdi er således fastsat ud fra en forventning om, at der også er landbrugsstøtte i fremtiden, hvilket betragteligt begrænser nytteværdien af støtten.

Fødevarøkonomisk Institut tager ikke i sine beregninger højde for faktorprisjusteringer ved en afvikling af landbrugsstøtten. Ifølge beregninger foretaget af fem europæiske universitetsinstitutter (Scenar 2020) på foranledning af EU-Kommissionen vil en liberalisering af landbrugspolitikken i et lavprisscenario efter tilpasning af bl.a. jordpriserne medføre en nedgang i indtjeningen på mellem 4 og 21 pct.¹.

En hurtig afvikling af støtten vil få mærkbare negative konsekvenser for den samlede indkomst og solvens i dansk og europæisk landbrug. En afvikling af den direkte støtte og markedsordningerne vil have en mindre negativ indvirkning på indkomstudviklingen i landbruget, hvis en sådan afvikling tilrettelægges på en måde, som tillader erhvervet og jordpriserne en tilpasningsperiode for at undgå, at landbrugets økonomiske grundlag bliver udhulet fra den ene dag til den anden. I regeringens overordnede mål er der taget højde for dette, ved at sætte en langsigtet målsætning om afvikling af den direkte støtte inden for de kommende to budgetperioder fra 2013 og frem til 2025.

Analysen af de forskellige scenarier viser, at det først og fremmest er verdensmarkedsprisernes udvikling der påvirker indtjeningsgraden i landbrugssektoren. Politikvalget har indvirkning på f.eks. strukturudviklingen inden for landbruget, miljø og naturpleje, dyrevelfærd mv. alt efter hvilket valg man træffer. Politikvalget kan derved beskrives som et valg mellem modeller som man politisk mener giver den bedste samfundsnytte i overgangsperioden til den ny situation uden landbrugsstøtte. Det skal i den forbindelse understreges, at der fra dansk side ikke ses nogen modsætning mellem afvikling af landbrugsstøtten og opretholdelsen af en række standarder på ovennævnte områder, idet EU's høje fødevarerstandarder og miljøstandarder mm. kan opretholdes gennem fælles regulering, selvom landbrugsstøtten bliver afviklet.

Den danske reformlinje

Den danske reformlinje er alment kendt blandt de øvrige EU-lande. Der er fortsat en lang række lande, som ofte giver udtryk for, at der ikke er brug for yderligere reformer i retning af markedsorientering. Derfor har det været regeringens strategi gennem flere år, på aktiv vis og fra sag til sag at

¹ *Scenar 2020 – Scenario study on agriculture and the rural world*, European Commission, January 2007

forfølge en liberalistisk linie. Det har været og er til stadighed regeringens overbevisning, at det er det lange seje træk, som skal sikre, at målet om afvikling af landbrugsstøtten nås.

Regeringens mål er, at EU vedtager en reform af landbrugspolitikken, som indeholder en afvikling af den direkte støtte indenfor en forsat fælles landbrugspolitik og indenfor de kommende to budgetperioder fra 2013 og frem til 2025.

Det er desuden regeringens mål at en afvikling af den direkte landbrugsstøtte ikke medfører en afvikling af den fælles landbrugspolitik. EU bør fortsat fastlægge rammerne for EU's landbrugs- og fødevareproduktion og derved undgå renationalisering og samtidig sikre stram disciplin i forhold til udbetaling af national landbrugsstøtte gennem en opstramning af statsstøtte- og konkurrencereglerne. Det er regeringens mål, at EU's fødevareerhverv på sigt skal klare sig på lige og frie vilkår som alle andre erhverv.

De seneste reformer

Den danske regering har støttet op om reformerne af EU's landbrugspolitik, der gennem de seneste 16 år har medført markante ændringer af landbrugsstøtten i retning af mere markedsorientering. Reformerne har medført, at de garanterede priser på en lang række produkter er blevet reduceret. De tidligere helt centrale støtteelementer inden for de forskellige markedsordninger såsom intervention, støtte til privat oplagring, støtte til intern afsætning mv. er nu efterhånden af begrænset betydning. Adgangen til at bruge EU's interventionslagre som en aftager af producenternes produkter er i vidt omfang blevet reduceret og udgør nu på flere områder alene et sikkerhedsnet under markedet.

2003-reformen medførte, at landbrugsstøtten med indførelsen af enkeltbetalingerne blev markant mindre produktions- og markedsforvridende. 2003-reformen medførte introduktionen af *afkoblet* støtte, dvs. den direkte støtte ydes uafhængigt af og uden krav om produktion. Den direkte støttes forvridende konsekvenser er dermed reduceret væsentligt. Afkobling af støtten er gennemført i 2005 og 2006, og medfører en væsentlig markedsorientering af den fælles landbrugspolitik. Markedets signaler vil således være afgørende for landmændenes produktionsbeslutninger. Dog er visse dele af støtten fortsat koblet til produktionen for at tage højde for de situationer, hvor en fuld afkobling kunne medføre bortfald af produktion, alvorlig forstyrrelse af markedet og/eller negative konsekvenser for miljøet og landdistrikterne.

Samlet set er hovedparten af EU's landbrugsstøtte (dvs. enkeltbetalingsordningen) med den seneste reform for 84 % vedkommende afkoblet fra produktionen, mens den valgfrie koblede del udgør ca. 10,5 % af de totale direkte støttebetalinger, og den koblede obligatoriske del udgør ca. 5,5 %. (I Danmark er 95 % afkoblet).

2003-reformen indebar endvidere, at princippet om *finansiel disciplin* blev knæsat. Dette indebærer, at EU's landbrugsudgifter ikke kan overstige budgetloftet, og hvis der er udsigt til overskridelse skal den direkte støtte reduceres.

Udvidelsen

Desuden har man fra dansk side støttet reformer med betydelige fremadrettede konsekvenser. I 2004 blev 10 nye lande optaget i den Europæiske Union. Det skete inden for en uændret budget-

ramme for landbrugsstøtten. I 2007 blev Rumænien og Bulgarien optaget i EU. Et vigtigt element for enigheden om at optage de nye lande var, at man i oktober 2002 var nået frem til en aftale om EU's landbrugsbudget frem til og med 2013. Aftalen indebar, at landbrugsudgifterne reelt ville falde med 1 % p.a., idet den nominelle stigningstakt blev sat lavere end inflationen. Samtidig blev det af hensyn til behovet for en afbalanceret økonomisk udvikling besluttet, at de direkte støtteudbetalinger i de nye medlemslande gradvist skulle indføres frem til 2013, og for Rumænien og Bulgariens vedkommende 2016, hvor man vil nå det gældende niveau i EU15.

Igangværende reformer – WTO, Sundhedstjek og budgetevaluering

EU's marked er fortsat beskyttet af told, hvilket særligt inden for primærproduktionen giver en beskyttelse af den europæiske landbrugsproduktion. EU's gennemsnitlige landbrugstold udgør ca. 23 procent. Danmark støtter EU's forhandlingslinje i de igangværende WTO-forhandlinger, da de forventes at ville reducere landbrugstolden, eliminere eksportstøtten og sætte reducerede grænser for brug af handelsforvridende former for intern støtte (prisstøtte m.v.).

I slutningen af 2007 præsenterede landbrugskommissær Mariann Fischer Boel en meddelelse om justeringer af EU's landbrugspolitik og de reformer, der blev vedtaget i 2003. Det såkaldte sundhedstjek skal sikre landbrugspolitikens helbred frem til 2013. I de første måneder af 2008 har EU's landbrugsministre lejlighed til at drøfte elementerne i meddelelsen, der også har været til høring hos interesseorganisationer i EU.

Blandt de forslag landbrugsministrene fra de 27 EU-lande er blevet præsenteret for, er bl.a. stop for landmændenes pligt til at lade dele af deres jord ligge brak og en udfasning af de produktionsbegrænsende mælkekvoter. EU-kommissionen har også foreslået at aftrappe en del af den direkte landbrugsstøtte til den enkelte landmand og i stedet overflytte pengene til udvikling i landdistrikterne, herunder miljø og natur. Dertil kommer stop af eksportstøtte og EU's interventionsopkøb.

Går alt efter køreplanen fremlægger EU-kommissionen i maj 2008 sine forslag til ændringer af EU's fælles landbrugspolitik med henblik på vedtagelse i slutningen af 2008.

Sideløbende med sundhedstjekket af landbrugspolitikken har Kommissionen iværksat en midtvejs-evaluering af EU's samlede budget. Den danske regering har den 15. april 2008 afgivet sit hørings svar på Kommissionens budgetreview. Høringssvaret omfatter alle dele af EU-budgettet, herunder både indtægtsside og udgiftsside. I sit høringssvar fremhæver den danske regering, at anvendelse af offentlige midler på EU-niveau bør tage udgangspunkt i en vurdering af, om der skabes merværdi for EU's borgere som helhed. En modernisering af EU's budget kan således gennem omprioriteringer på udgiftssiden medvirke til, at fremadrettede politikområder med EU-merværdi som f.eks. forskning, udvikling og innovation styrkes, hvilket også vil understøtte landbrugserhvervet tilpasning til de globale udfordringer. En afvikling af landbrugsstøtten vil desuden udhule argumentet for rabatter i EU's indtægtssystem. Dette vil også blive lagt til grund for regeringens arbejde for at udvikle EU's landbrugspolitik.

Fastholdelse af den danske reformlinje

Den danske reformlinje bygger på behovet for at fastholde fokus på en reform af landbrugsbudgettet. Samfundsøkonomisk er der med 1992-, 1999- og 2003-reformerne sket en udgiftsforskydning af finansieringen fra forbrugerne til skatteyderne via den direkte støtte gennem enkeltbetalingerne.

Af OECD's Producer Support Estimate beregninger (2007), som er den beregnede pengeværdi af landbrugsstøtten, såvel den støtte, der ydes gennem prisregulering, told mv., som den støtte, der udbetales direkte til landmændene fra de offentlige kasser, fremgår det, at den samlede landbrugsstøtte har bevæget sig fra at udgøre lidt over 40 % af landbrugets indtægter i den sidste del af 1980'erne til ca. 32 % i 2006. Dette kan også udtrykkes sådan, at mens landbrugets indtægter i 1986-88 var 69 % højere, end hvis indkomstdannelsen var sket på et marked uden støtte og til gældende verdensmarkedspriser, var de i 2006 tilsvarende 48 % højere.

I sidste halvdel af 1980'erne var næsten al støtte direkte knyttet til produktionen (markedsprisstøtte og produktionstilskud), mens denne støtteform var reduceret og kun udgjorde lidt under halvdelen af den samlede støtte i 2006. Det vil sige, at mens de interne priser i EU sidst i 1980'erne lå 79 % højere end verdensmarkedspriserne som følge af markedspolitikken, lå de i 2006 tilsvarende 22 % højere.

Som beskrevet ovenfor bliver enkeltbetalingernes effekt udhulet over tid, idet landbrugsstøtten kapitaliseres i bedrifterne. Det betyder, at landmænd, der har etableret sig efter støtte systemets indførelse, ikke får nogen eller højst marginal nytte af støtten. Forventningen om enkeltbetalingerne indregnes i prisfastsættelsen for bedrifterne. Det betyder, at en potentiel positiv effekt, som enkeltbetalingerne kunne have via øget investerings- og produktionsvillighed, mindskes betragteligt.

De endnu tilbageværende koblede støtteordninger, markedsprisstøtte inkl. toldbeskyttelse og direkte tilskud giver forsat forvriddinger i produktion og dermed i udbud og forbrug. Det medfører forhøjede priser inden for fællesskabet i forhold til verdensmarkedspriser til skade for de europæiske forbrugere.

Danmark og fællesskabet står over for nye globale udfordringer som følge af klimaforandringerne. Landbruget skal tilpasse sig nye nedbørsmønstre, ekstreme vejrforhold, ændrede temperaturer og vandressourcer. Og i den forbindelse kan det være samfundsnyttigt at omlægge dele af landbrugsstøtten til flere miljøforbedrende tiltag og ordninger.

Opsummering

I forbindelse med en afvikling af landbrugsstøtten skal man være opmærksom på, at der er væsentlige udfordringer, som skal håndteres. Den største udfordring i forbindelse med afviklingen af landbrugsstøtten er kapitaliseringen af støtten. Det er afgørende for prisdannelsen på landbrugsbedrifter, at afviklingen af støtte sker gradvist, åbent og gennemsigtigt, så markedet får mulighed for at tilpasse sig. Herved sikres bedst muligt, at der ikke sker dramatiske ændringer for den enkelte landmand og samfundsøkonomien i øvrigt. Derfor bør man i så god tid som muligt annoncere en fremtidig model for afvikling af støtten og samtidig bør en sådan model sikre, at afviklingen af støttemidlerne kommer til at ske gradvist over flere år.

Tilslutning til danske reformtanker i de andre medlemslande

De kommende års forhandlinger

De kommende års forhandlinger om landbrugsbudgettet efter 2013 må forventes at foregå i et komplekst spil. Emnet kan ventes at blive behandlet i forbindelse med de igangværende forhandlinger om sundhedstjekket af CAP'en - der konkret handler om perioden 2009-2013, men hvor nogle medlemslande gerne ser, at der også knæsesættes principper for landbrugspolitikken for 2013-2020 - og i drøftelserne af midtvejsevalueringen af EU's samlede budget i 2008-2010, som vil lede frem til forhandlingerne om det næste finansielle perspektiv i 2011 og 2012. Medlemsstaterne ventes at fremføre vidt forskellige synspunkter afhængig af deres egne landbrugsmæssige strukturer.

Samtidig vil der være et pres fra diverse interesseorganisationer både erhvervs- og grønne organisationer - nationale såvel som europæiske. Interesseorganisationerne ventes ligeledes at fremlægge vidt forskellige synspunkter. Hertil skal lægges de forhandlinger, som foregår i WTO-regi, hvor der allerede internt i EU er uenighed om, hvor langt man skal strække sig for at opnå en global aftale.

Sammenlagt betyder det, at der forventes vanskelige og indviklede forhandlinger, som kommer til at strække sig over lang tid og foregå på forskellige niveauer. De seneste udvidelser af EU til et EU27, hvor antallet af medlemslande med ikke-moderniseret landbrugsdrift er blevet øget, betyder, at der aktuelt forventes en mindre grad af reformvillighed i forhold til afvikling af landbrugsstøtten i EU, end tilfældet eksempelvis var i 1992 og 2003. Der kan dog argumenteres for, at de nye medlemslande på sigt vil have interesse i markedsorientering uden produktionsforvridende ordninger, da det vurderes at indebære fordele for landbrugserhvervet i disse medlemslande.

Landbrugssektoren i EU

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. Opgør man fødevareressourceområdet² i sin helhed er der op imod 300.000 beskæftiget i Danmark, svarende til 20 % af den private beskæftigelse.

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.

² Fødevareressourceområdet 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.

To ”skoler”

Blandt EU's medlemsstater er der to overordnede tilgange til den fælles landbrugspolitik. Den ene gruppe består af 18-20 medlemslande, som mener, at der ikke skal ske større ændringer af den fælles landbrugspolitik. Denne gruppe består primært af Middelhavslandene og flertallet af de nye medlemslande. De direkte støtteudbetalinger indføres gradvist i de nye medlemslande frem til 2013, hvilket er en medvirkende årsag til, at mange af disse lande ikke ønsker, at der sker reduktioner i landbrugsstøtten netop fra det tidspunkt, hvor de skal være fuldgældige modtagere.

Her overfor står den såkaldte ”liberale” gruppe af 6-8 medlemslande, som traditionelt advokerer for en øget markedsliberalisering.

I forhold til en konsekvent dansk liberaliseringslinje er flertallet af de såkaldte ”liberale” landes position mere diffus. Man er i den ”liberale” gruppe primært enige om endemålet - liberalisering - hvorimod det kniber med enighed om metoder og tidshorisont. Det er således en fremherskende holdning selv i denne gruppe, at gennemgribende reformer af landbrugsstøtten først kan ske efter 2013.

Forventninger til de kommende forhandlinger

Begreber såsom EU's forsyningssikkerhed på fødevarerområdet, standarder for fødevarerikkerhed, dyrevelfærd og miljøkrav internt i EU og i 3. lande, ventes at blive centrale begreber i diskussionen om, hvilke begrundelser, der skal ligge til grund for den fælles landbrugspolitik i fremtiden. De høje krav og standarder vil blive brugt som argumenter for, hvorfor der fortsat skal udbetales støtte som kompensation for fremme af politiske mål.

Desuden forventes hensynet til ugunstigt stillede områder (grundet bjerge, klima, jordforhold, infrastruktur mv.) at blive fremhævet i diskussionen om fremtidens fælles landbrugspolitik. Hvilket vil betyde, at flere lande vil lægge vægt på, at der fremover via den fælles landbrugspolitik stadig kanaliseres betydelige summer til disse regionale områder, som pt. dækker 2/3 af EU's landbrugsareal.

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, forventes ligeledes at blive fremhævet som argumenter for at opretholde en fortsat støtte.

En realistisk reformpolitik må forholde sig til, at der i EU er medlemslande med landbrugsområder, hvor man ikke ønsker at opgive landbrugsdriften på trods af, at den ikke er konkurrencedygtig på markedsvilkår og som derfor vil argumentere mod at blive inddraget i et egentligt afviklingsscenario af den direkte landbrugsstøtte.

Endvidere er det forventeligt, at der i de igangværende forhandlinger om sundhedstjekket af landbrugsreformen vil være et ønske om en revision af artikel 69 i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 med henblik på at få vedtaget midlertidige kompensations- og overgangsordninger i form af prisstøtte for at afbøde mulige negative konsekvenser som f.eks. støtte for at lette konsekvenserne af afkobling og afvikling af mælkekvoter mv., idet der imødeses stor modstand mod afvikling af støtten fra et flertal af de øvrige medlemsstater

Der kan ligeledes forventes et stort pres fra de mindre reformvillige lande for at få indført risiko- og krisestyringsinstrumenter, som en mere grundlæggende del af den fælles landbrugspolitik.

Opsummering

En dansk strategi for afvikling af landbrugsstøtten må søge at skabe tilslutning til danske argumenter og sikre, at de bliver inddraget i de afgørende forhandlinger om, hvad der er politisk muligt i et EU med 27 medlemslande. I den forbindelse er det vigtigt i vurderingen af de øvrige medlemsstaters forhandlingspositioner at have for øje, at der er sket betydelige ændringer i landbrugspolitikken fra 1992 og frem til i dag. Derfor kan de forestående mulige ændringer være vanskelige at få gennemført så hurtigt, som man kunne ønske sig fra dansk side.

De fleste nye lande høster nu goderne af landbrugsstøtten og de fleste gamle lande vil være tilbøjelige til at mene, at der allerede med 1992, 1999 og 2003 reformerne er sket så betydelige og store fremskridt i reformarbejdet, at man ikke ser sig nødsaget til at foretage yderligere indtil videre. Man må forvente, at de vil argumentere for, at de tilbageværende støtteordninger afbøder og afhjælper væsentlige problemstillinger. Der vil blive taget højde for disse forhold i den danske strategi for afvikling af landbrugsstøtten.

Konklusion og dansk strategi

Regeringens mål er, at dansk landbrug fremover skal kunne fastholde sin position som et dynamisk erhverv, der også fremmer natur, miljø, klima og dyrevelfærd. Regeringens strategi vil derfor have disse mål for øje under de kommende forhandlinger.

Høringen og konferencen viste, at der er flere forskellige tilgange til spørgsmålet om landbrugsstøttens fremtid. I et EU med 27 medlemslande og en dansk målsætning om øget liberalisering er det nødvendigt, at man har for øje, at forhandlingerne vil blive langstrakte og vil blive præget af ”små skridt”. Det vil derfor være afgørende, hvis man ønsker at fremme danske synspunkter bedst muligt, at man deltager aktivt i forhandlingerne med fokus på at opnå resultater - store som små – og følger en pragmatisk forhandlingslinie.

Et forhold som taler for at forhandlingerne og de danske reformbestrebelse bør få et positivt afsæt er de aktuelle høje verdensmarkedspriser for landbrugsprodukter. De høje priser vil med stor sandsynlighed fortsætte i en årrække, som følge af en række strukturelle markedsændringer. Prisstigningerne kommer på baggrund af stigende vækst og velstand i nogle af verdens mest folkerige regioner. Dette har medført stigende efterspørgsel efter forædlede landbrugsvarer, og deraf afledt stigende efterspørgsel efter korn. Herudover har stigende efterspørgsel efter biobrændstoffer, særligt på det amerikanske marked, medvirket til at øge efterspørgslen. Dette kunne tilsige, at der er et positivt forhandlingsklima, da det europæiske landbrugserhverv de kommende år vil være i en gunstig position. Samtidig må det dog erkendes, at langt fra alle medlemslande deler denne analyse, og at nogle endog benytter den aktuelle situation på fødevaremarkederne til et fornyet forsvar for den fælles landbrugspolitik, som den ser ud i dag.

En række modeller for udfasningen af landbrugsstøtten kan overvejes. Fastsættelse af et simpelt gradvist faldende loft for landbrugsudgifter kombineret med tilsvarende løbende reduktion i støtte-

satser (mekanismen for finansiel disciplin) vurderes at være den mest enkle model for en effektiv udfasning af den direkte landbrugsstøtte. Modellen tillader en gradvis tilpasning af priserne på landbrugsjord, hvilket vil betyde, at landbrugserhvervet får en rimelig periode til at omstille sig.

En afvikling af landbrugsstøtten vinder imidlertid ikke på nuværende tidspunkt gehør i størstedelen af Europa. Derfor vil regeringens strategi samtidig med at fastholde fokus på endemålet, søge at sikre, at de danske argumenter bliver hørt i de afgørende beslutningsfora i Europa i de kommende år. Formålet er at påvirke de øvrige medlemsstater i en for Europa og Danmark positiv retning i forhold til de kommende forhandlinger om landbrugspolitikens fremtid.

Regeringen vil argumentere for, at den eksisterende fælles landbrugspolitik ikke i tilstrækkelig grad forbereder europæisk landbrug på de globale udfordringer, som vil følge af tiltagende øget konkurrence på verdensmarkedet samt klima-, biodiversitets- og miljøudfordringer. Regeringen kan samtidig støtte, at der i en overgangsperiode vil være behov for at understøtte den nødvendige omstrukturingsproces som følge af en afvikling af den direkte landbrugsstøtte. I denne overgangsperiode bør den fælles landbrugspolitik rettes mod at tilpasse det europæiske landbrug mod de globale udfordringer gennem et øget fokus på udvikling af nye produktionsmetoder, som kan konkurrere på et frit verdensmarked, samtidig med at opfylder samfundets krav til veterinære og miljømæssige standarder. Europæisk landbrug har komparative fordele på det globale marked særligt i kraft af den høje fødevarerikkerhed og kvalitet. En øget liberalisering vil forbedre erhvervets muligheder for - men også nødvendiggøre en øget skærpelse af erhvervets behov for at udnytte sine komparative fordele optimalt for at klare sig i den globale konkurrence. Det bør understreges, at den fælles landbrugspolitik udelukkende bør målrettes opnåelsen af offentlige goder, eksempelvis fremme af klima, miljø, økologi, høje fødevarerikkerhedsstandarder, dyrevelfærd, natur- og landskabspleje og konkurrenceevne. Der er i denne sammenhæng ikke modsætning mellem på den ene side opretholdelse af standarder gennem regulering og på den anden side afvikling af landbrugsstøtten.

Regeringens konkrete policymål i den givne forhandlingssituation

Regeringen vil arbejde for tilslutning blandt EU's medlemslande til;

1. En tidlig og troværdig annoncering af, at der i nær fremtid (men realistisk) efter 2013 vil påbegyndes en afvikling af den direkte støtte.
2. At den fælles landbrugspolitik udelukkende fokuseres på at sikre offentlige goder, eksempelvis fremme af klima, biodiversitet, miljø, økologi, høje fødevarerikkerhedsstandarder, dyrevelfærd, natur- og landskabspleje og konkurrenceevne. Der er i denne sammenhæng ikke modsætning mellem på den ene side opretholdelse af standarder gennem regulering og på den anden side afvikling af landbrugsstøtten.
3. At der i en evt. overgangsperiode overføres midler fra den direkte støtte med det formål at understøtte den nødvendige omstrukturering, for at erhvervet kan tilpasse sig de globale udfordringer som følge af åbne markeder.
4. At landdistriktsstøtten på længere sigt målrettes imødegåelse af de grænseoverskridende miljøproblemer, som særligt knytter sig til landdistrikterne.
5. At udfasning af den direkte landbrugsstøtte ikke medfører en afvikling af den fælles landbrugspolitik, så man i fællesskab fastlægger rammen og undgår renationalisering.

6. At en afvikling af den direkte støtte kombineres med en opstramning af statsstøtte- og konkurrencereglerne, således at der sikres stram disciplin, samt at overvågning og håndhævelse sker centralt på EU niveau
7. at fremtidige politikker og ordninger delegeres til det mest optimale niveau enten fællesskabs, nationalt eller regionalt niveau.
8. at eventuelle tilskuds- og overgangsordninger tilstræbes indrettet fuldt afkoblet og kun anvendes i forbindelse med korrektioner for markedsbrist,
9. at EU's fødevareerhverv på sigt skal klare sig på lige og frie vilkår som alle andre erhverv.

Regeringens strategi frem mod afvikling i 2025

I forbindelse med forhandlingerne om sundhedstjekket af landbrugsreformen i 2008 og midtvejs-evalueringen af EU's budget i 2009 vil man fra regeringen fremføre de danske synspunkter om det langsigtede mål om afvikling af den direkte støtte.

Forud for de kommende forhandlinger om de finansielle perspektiver for EU's samlede budget efter 2013, vil den danske regering fortsætte den allerede igangsatte dialog med de øvrige medlemslande. Herunder vil regeringen søge at skabe alliancer, både hvad angår den overordnede målsætning og hvad angår de enkelte problemstillinger. Man vil således forsat arbejde på aktiv vis og fra sag til sag for at maksimere dansk indflydelse.

Endelig vil forhandlingerne om fremtidens fælles landbrugspolitik kunne blive en særskilt prioritet under det kommende danske formandskab i foråret 2012.

Bilag 1 Historisk gennemgang af landbrugspolitikken

År	Ændringer i den fælles landbrugspolitik
1958:	Fastlæggelse af retningslinjerne for den fremtidige fælles landbrugspolitik i Stresa med baggrund i en selvforsyningsgrad i EF på 85 %.
1962:	Ikrafttræden af de første markedsordninger med prisstøtte.
1980:	Selvforsyningsgrad på 100 % i EF i de vigtigste landbrugssektorer, hvilket medfører et yderligere pres på EF's landbrugsbudget.
1984:	Indførelse af mælkekvoter og garantimængder for en række andre produkter for at begrænse udgifterne til oplagring (smørbjerg, vinsøer mv.).
1987-88:	Indførelse af budgetstabilisatorer og landbrugsretningslinjen.
1992:	Mac Sharry-reformen med nedsættelse af garanterede priser og delvis kompensation i form af direkte støtte (hektarstøtte mv.) samt braklægning.
1994:	GATT-aftale (Uruguay-runden) med efterfølgende tilpasninger af McSharry-reform.
1998-99:	Dagsorden 2000 i Berlin med budgetloft til 2006 for EU-15 og reform af oksekød/korn og af mælk fra 2005 samt ny landdistriktspolitik.
2002:	Budgetloft til 2013 i Bruxelles for søjle I for EU-25 og aftale om gradvis indfasning af den direkte støtte i de 10 nye medlemsstater.
2002-03:	Midtvejsreform med afkobling fra 2005, overførelse til søjle II fra 2005, reform af ris mv., fremrykning af reform af mælk til 2004, og overførelse til søjle II fra 2005.
2004:	Udvidelse med 10 nye medlemsstater og reform af middelhavsprodukter.
2005:	Vedtagelse af ny landdistriktspolitik samt reform af sukker inden WTO-konference i december 2005
2006:	Dagsorden 2007, herunder fastlæggelse af landdistriktspolitikken, søjle II
2007:	Fuld implementering af 2003-reformen, reform af frugt og grønt samt vin. Udvidelse med Rumænien og Bulgarien.
2008	Sundhedstjek af 2003-reformen Ny WTO-aftale med afslutning af Doha Udviklingsrunden med fuld ud-fasning af eksportrestitutioner.
2008-2010:	Budgetreview
2011:	Fuld afkobling af tobakssektoren og overførelse af tobaksmidler til søjle II.
2011-12:	Forhandlinger om nye budgetlofter for landbrugspolitikken, som led i forhandlinger om et nyt flerårigt budget..
2013:	Budgetlofter for søjle I og II udløber og den direkte støtte i de 10 nye medlemsstater er fuld indfaset.
2014-15:	Mælkekvoterne udløber.
2016:	Rumænien og Bulgarien fuldt indfaset