

FØDEVAREØKONOMISK INSTITUT  
KØBENHAVNS UNIVERSITET

## Alternative scenarier for afvikling af landbrugsstøtten<sup>1</sup>

25. FEBRUAR 2008

### 1. Indledning

I forbindelse med Fødevareministeriets (FVM) arbejde med opfølgning på Folketingets beslutning af 30. maj 2007 om udarbejdelsen af en strategi for, hvorledes regeringen aktivt vil arbejde for afvikling af EU's landbrugsstøtte (B75), er Fødevareøkonomisk Institut (FOI) blevet anmodet om at bidrage med input til drøftelserne i ministeriets strategiarbejde.

ROLIGHEDSVEJ 25

1958 FREDERIKSBERG C

TLF 35 33 68 00

FAX 35 33 68 01

foi@foi.dk

www.foi.life.ku.dk

REF: SEF/JH

J.NR. 1/1-01

Nærværende notat har til formål at præsentere forskellige scenarier for, hvorledes den fælles europæiske landbrugspolitik kan tænkes at udvikle sig i årene frem til 2020. Der er naturligvis mange mulige alternativer, men de nedenfor præsenterede reformscenarier spænder rummet ud – fra status quo (inkl. forventede tilpasninger i forbindelse med det igangværende sundhedstjek) til en fuld liberalisering af landbrugspolitikken. Herimellem præsenteres alternative scenarier, der på forskellig vis afviger fra de to yderscenarier.

Hvert scenario indledes med en beskrivelse af dets idé og indhold efterfulgt af en analyse af de økonomiske konsekvenser. Analyserne er primært af kvalitativ karakter, men er, hvor det har været muligt, suppleret med talmæssige oplysninger om de økonomiske virkninger. De præsenterede scenarier er valgt efter aftale med FVM.

Notatet indledes med en kort baggrundsbeskrivelse af de centrale elementer i den fælles landbrugspolitik, hvorefter scenarierne præsenteres. Notatet afsluttes med en opsamlende diskussion og nogle anbefalinger. Foruden hovedteksten er vedlagt en række bilag. I bilag 1 redegøres for samspillet mellem landbrugsstøtten og verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter. Bilag 2 indeholder en beskrivelse af den nuværende landbrugsstøtte, af de overvejede ændringer i

---

<sup>1</sup> Denne analyse er udarbejdet af direktør Søren E. Frandsen og seniorforsker Jens Hansen

støtten og af konsekvenserne heraf. I bilag 3, 4 og 5 findes oversigter over scenariernes indhold og konsekvenser.

## 2. Baggrund

EU's fælles landbrugspolitik omfatter en række markedsordninger, der navnlig frem til begyndelsen af 1990'erne bidrog til at opretholde høje og relativt stabile priser for en række vigtige landbrugsprodukter. Prisniveauet opretholdes primært ved hjælp af told, variabel eksportstøtte og støtteopkøb. For en række produkter er markedsordningerne suppleret med kvoteordninger, der lægger loft over – eller bidrager til at begrænse – produktionen.

Efter tre store reformer af landbrugspolitikken (MacSharry reformen i 1992, Agenda 2000 og Midtvejsreformen i 2003) samt nogle mindre ændringer er politikken blevet gradvis mere markedsorienteret med betydelig lavere garanterede priser. Som kompensation herfor er der givet direkte tilskud, hvoraf langt størstedelen med 2003-reformen (enkeltbetalingsordningen) blev uafhængig af (afkoblet fra) produktionen.

Mens landbrugsstøtten således tidligere fortrinsvis betaltes af forbrugerne i form af høje fødevarerpriser, betales støtten efter reformerne i overvejende grad af skatteyderne. Landbrugsstøtten medfører derfor færre forvriddninger i forbruget af fødevarer end tidligere. Imidlertid indebærer skatteyderfinansieringen andre forvriddninger både i produktion og forbrug generelt.

Som følge af afkoblingen af størstedelen af den direkte støtte medfører støtten også langt færre forvriddninger i landbrugsproduktionen end tidligere. Støtten bidrager – med andre ord – i langt mindre grad end tidligere til at opretholde en landbrugsproduktion, der ikke er konkurrencedygtig på markedsvilkår.

Selv om man med de omfattende reformer af landbrugspolitikken er nået et godt stykke på vej mod en samfundsøkonomisk mere forsvarlig landbrugspolitik, er der fortsat problemer, der kræver tilpasninger af den fælles landbrugspolitik.

I det følgende gives en kortfattet beskrivelse af landbrugsstøtten efter den seneste reform. For en lidt mere detaljeret beskrivelse af de enkelte ordninger og deres virkninger henvises til bilag 2.

### *Efter 2003-reformen*

EU's landbrugspolitik består af to såkaldte søjler:

- Søjle 1: Den generelle landbrugsstøtte (de fælles markedsordninger og enkeltbetalingsordningen)
- Søjle 2: De specielle tilskudsordninger (landdistriktspolitikken)

#### *Søjle 1*

Efter 2003-reformen omfatter den generelle landbrugsstøtte to hovedelementer. Det ene består af enkeltbetalingsordningen, der udover selve enkeltbetalingen (den afkoblede støtte) indeholder koblet støtte i form af tilbageværende areal- og husdyrpræmier samt visse tilbageværende pristilskud. Det andet hovedelement omfatter et antal markedsordninger – et for hver af de fleste hovedkategorier af landbrugsprodukter. Markedsordningerne bidrager fortsat til at stabilisere og hæve priserne for landbrugsprodukter – om end i væsentlig mindre grad end tidligere – da de garanterede mindstepriser er blevet sænket markant gennem de senere år.

Den generelle landbrugsstøtte udgør 85 pct. af EU's samlede landbrugsbudget, og mere end 80 pct. af denne støtte vedrører den direkte støtte, jf. tabel 1.

Det er karakteristisk for støtte inden for søjle 1, at den gives til alle – eller langt de fleste – som det er tilfældet med fx enkeltbetalingen - eller den gives til hele den pågældende produktion. Støtten betales fuldt ud af EU.

#### *Søjle 2*

Budgettet afsat til søjle 2 har været voksende og udgør nu 15 pct. af EU's landbrugsbudget. Det kan forventes, at den udvikling vil fortsætte. Det er inden for denne søjle, at EU-kommissionen ønsker at finansiere initiativer, der bidrager til udvikling og omstilling af den økonomiske aktivitet i landdistrikterne både den aktivitet, som er landbrugsrelevant og nye aktiviteter, der kan bidrage til at fastholde et økonomisk aktivitetsniveau og indkomstudvikling og befolkningsgrundlag i landdistrikterne. Udviklingsstøtten fokuseres på tre indsatsområder (akser):

- Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne.
- Forbedring af miljø og landskabet.
- Forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og diversificering.

Tilgangen i implementeringen er baseret på en høj inddragelse af lokale kræfter – det såkaldte LEADER koncept.

I EU under ét modtager de tre akter henholdsvis 35, 44 og 19 pct. af de afsatte midler. De resterende ca. 2 pct. af midlerne udbetales til teknisk assistance, herunder midler til eksempelvis implementering og evaluering. For EU under

ét er støtten til de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, den dominerende enkelt-støtteordning.

Danmarks tildeling af EU midler i perioden 2007-2013 udgør godt 3,3 mia. kr., som sammen med de nationale midler er grundlaget for en samlet budgetramme på godt 6 mia. kr. Disse midler udmøntes i to tempi. Første periode dækker 2007-2008, mens anden periode omfatter årene 2009-2013. Den nationale finansiering for de enkelte programaktiviteter kan være statslig, kommunal eller komme fra andre offentlige midler.

Hovedparten af midlerne vil blive brugt til natur- og miljørettede indsatser, som kan være inden for alle tre indsatsområder eller akser.

Størstedelen af budgettet er således målrettet jordbrug og fødevarerindustri, og lang den største del under akse 2 udbetales som kompensation til landmænd for ændret driftsform.

Under ét modtog Danmark i 2006 ca. 8,7 mia. kr. i landbrugsstøtte, svarende til 2,3 pct. af den samlede europæiske landbrugsstøtte. Støttens sammensætning afviger imidlertid noget fra EU gennemsnittet, jf. tabel 1. Som det fremgår, har eksportstøtten en relativ stor betydning for dansk landbrug og fødevarerindustri – en støtte som dog siden 2006 er reduceret betydeligt i takt med bl.a. de stigende verdensmarkedspriser på mejeriprodukter. Modsat spiller støtten via landdistriktsprogrammet en relativt mindre rolle.

**Tabel 1. Landbrugsstøtte i EU og Danmark, mio. €, 2006**

|                                      | EU-25         | %            | Danmark      | %            |
|--------------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Den generelle landbrugsstøtte</b> | <b>42.088</b> | <b>84,5</b>  | <b>1.091</b> | <b>93,6</b>  |
| - Direkte støtte                     | 34.051        | 68,4         | 923          | 79,3         |
| - Eksportstøtte                      | 2.494         | 5,0          | 133          | 11,4         |
| - Lagerstøtte                        | 757           | 1,5          | 5            | 0,4          |
| - Andet                              | 4.786         | 9,6          | 29           | 2,5          |
| <b>Landdistriktsprogrammet</b>       | <b>7.710</b>  | <b>15,5</b>  | <b>74</b>    | <b>6,4</b>   |
| <b>Landbrugsstøtte i alt</b>         | <b>49.798</b> | <b>100,0</b> | <b>1.165</b> | <b>100,0</b> |

Kilde: EU Commission, DG Agriculture. De viste beløb for landdistriktsprogrammet er eksklusiv national medfinansiering.

#### *Hvorfor er der fortsat et reformbehov?*

På trods af at landbrugspolitikken har bevæget sig i en samfundsøkonomisk fornuftig retning de seneste 10-15 år, er der fortsat en række udfordringer eller problemer tilbage, som skal håndteres de kommende år.

For det første er der et bredt politisk ønske om at reducere den betydelige skattebetalte landbrugsstøtte, primært i form af enkeltbetalingerne. Opbakning til at fortsætte kompensationerne for historiske prisfald synes svækket. Hertil kommer ønsker om skattebesparelser og stigende pres på offentlige udgifter i alle EU's medlemslande med heraf følgende ønsker om besparelser på områder,

hvor dette er muligt. Samfundsøkonomisk er problemet med den skatteyderbetalte landbrugsstøtte, at den forøger behovet for beskatning med forvridninger i produktion og forbrug til følge.

For det andet tilbagestår der fortsat en del produktionsafhængig (koblet) støtte i form af markedsprisstøtte og direkte tilskud. Både markedsprisstøtten og de direkte, produktionsafhængige tilskud medfører forvridninger i produktionen, mens markedsprisstøtten også medvirker til at forøge priserne på fødevarer i EU i forhold til verdensmarkedet med forvridninger i forbruget til følge. Hertil kommer, at dele af landbrugsproduktionen fortsat er underlagt en række kvantitative reguleringer mv., som ligeledes påvirker og forvrider produktionen.

For det tredje påvirker landbrugsproduktionen det omgivende miljø på forskellig vis både negativt og positivt. Og trods væsentlige fremskridt på dette område, bl.a. i form af en betydelig reduktion i landbrugets udledning af kvælstof til miljøet, er det fortsat ønskeligt at reducere landbrugets negative miljø- og naturmæssige konsekvenser og at fremme de positive påvirkninger. Da dele af landbrugsstøtten påvirker landbrugets produktion og ressourceforbrug og derfor også øver indflydelse på miljøet er det nyttigt at se på, i hvilket omfang og hvordan landbrugsstøtten med fordel kan anvendes som et miljøpolitisk instrument. Dette gælder, selv om landbrugets miljømæssige forhold primært reguleres af miljølovgivningen.

Endelig er det også af betydning, at landbrugspolitikken er i harmoni med udviklings- og bistandspolitikken.

Udover ovennævnte argumenter for yderligere ændringer af landbrugsstøtten, kan der være grund til at nævne, at landbrugsstøtte ikke er en permanent løsning på landbrugets indkomstproblemer. Langt størstedelen af støtten er kapitaliseret i priserne på landbrugsjord, hvorfor de nuværende landmænd har betalt for støtten i form af højere ejendomspriser ved etablering og ved eventuelle yderligere køb af fast ejendom med større gæld og større renteudgifter til følge. Kapitaliseringen betyder således, at de positive indkomstmæssige effekter af landbrugsstøtten udhules over tid.

### 3. Reformscenarier – fra status quo til fuldstændig afvikling

De analyserede seks scenarier for afvikling/reform af den fælles landbrugspolitik er vist i tabel 2, mens de centrale karakteristika ved scenarierne er beskrevet i bilag 3.

**Tabel 2. Notatets seks scenarier**

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 1. Status quo            | Uændret fælles landbrugspolitik, inkl. sundhedstjek |
| 2. Budgetreduktion       | Status quo med reducerede enkeltbetalinger          |
| 3. Direkte støtte        | Direkte støtte målrettes markedsfejl (søjle 1)      |
| 4. Fuld graduering       | Direkte støtte målrettes markedsfejl (søjle 2)      |
| 5. Fuld liberalisering 1 | Landbrugsstøtte i søjle 1 afvikles helt             |
| 6. Fuld liberalisering 2 | Landbrugsstøtten i søjle 1 og 2 afvikles helt       |

Den betragtede reformperiode er typisk opdelt i to delperioder: Perioden frem til 2013 (den nuværende budgetaftale) og perioden 2013-2020. I alle scenarier domineres første delperiode af den nuværende politik med begrænsede justeringer i regi af sundhedstjekket, mens sidste delperiode præges af gradvise indfasninger af de nævnte alternative ændringer af landbrugspolitikken/-støtten.

#### 3.1 Scenario 1: Status quo og sundhedstjek

##### *Beskrivelse*

Siden MacSharry-reformen i begyndelsen af 1990'erne er den fælles landbrugspolitik gradvist gået i retning af større markedsorientering. De oprindelige målsætninger for landbrugspolitikken (stabilisering af markederne, rimelig levestandard for landbrugerne, og forøgelse af landbrugets produktivitet) er imidlertid ikke blevet ændret eller tilpasset.

En mulig udvikling af den fælles landbrugspolitik er at følge samme spor som de hidtidige reformer – karakteriseret af øget markedsorientering og mindre tilpasninger i niveauet og grundlaget for de direkte betalinger. Dette spor omfatter således de allerede truffne beslutninger og de elementer, som er under overvejelse i forbindelse med sundhedstjekket.

'Sundhedstjekket' af EU's fælles landbrugspolitik i 2008 har til formål at sikre, at politikken tilfredsstiller dens målsætninger på en effektiv og enkelt vis. Ved afslutningen af sundhedstjekket er det forventningen, at der vil være tale om ændringer, der indebærer forenklinger, justeringer og harmoniseringer på en række områder. Det er også intentionen at sikre en stabil overgang fra perioden før 2013/14 til den efterfølgende periode.

Sundhedstjekket indeholder en række justeringer, der har til formål:

- at gøre enkeltbetalingsordningen mere effektiv og enkelt
- at tilpasse og forenkle krydsoverensstemmelsesordningen
- at afkoble den fortsat koblede støtte på de relevante områder
- at indføre øvre og nedre støttegrænser for den enkelte landmand og
- at øge den obligatoriske graduering med henblik på at overføre flere midler til landdistriktspolitikken

Endvidere vil man se nærmere på en række markedsstøtteinstrumenter – intervention, kvoter, eksportstøtte, braklægningskrav mv. Det synes f.eks. at ligge fast, at mælkekvotesystemet udfases frem til 2014/15, hvor det udløber. Det ligger også fast, at eksportstøtten helt bortfalder.

Hertil kommer tilpasninger i landbrugspolitikken som følge af eventuel indgåelse af en international **handelsaftale i regi af WTO**. Indholdet af en sådan aftale er i skrivende stund ukendt – og det er endda særdeles usikkert, om en aftale kan komme på plads i det kommende 1-2 år. Som det tegner sig, synes en WTO aftale bl.a. at kunne betyde:

- at eksportstøtten relativt hurtigt må aftrappes
- at der indføres et loft over ikke bundne toldsatser
- at forskellen mellem faktiske og bundne toldsatser elimineres
- at der bliver mere disciplin i forbindelse med den indenlandske støtte

Det indebærer bl.a. for EU:

- at eksportstøtten bortfalder
- at der ikke bliver krav om ændringer i den nuværende direkte støtte – selv med et krav om 70-75 pct. reduktion i den bundne direkte støtte
- at der kun vil være krav om en øget markedsadgang for enkelte produkter som følge af vedtagne reduktioner i de bundne toldsatser

Alt i alt forholdsvis begrænsede (negative) konsekvenser for den europæiske og danske landbrugsproduktion.

**Scenario 1**, der primært omfatter ventede tilpasninger i regi af sundhedstjekket og WTO, er karakteriseret af, at markedsordningerne harmoniseres, og at markedsprisstøtten reduceres for enkelte produkter i lyset af allerede vedtagne reformer.

Mere præcis medtages følgende ændringer i scenariet:

- Afskaffelse af udtagningskrav og kvoteordning for mælk.
- Afskaffelse af alle tilbageværende husdyr- og arealpræmier samt af de resterende direkte tilskud til stivelseskartofler, grøntfoder, proteinafgrøder og energiafgrøder.
- Kompensation til landmændene i form af tillæg til enkeltbetalingen for afskaffelsen af husdyrpræmier samt for afskaffelsen af tilskud til stivelseskartofler.
- Afskaffelse af eksportstøtte samt yderligere tilpasninger af markedsordninger i det omfang eksportstøttens afskaffelse gør det nødvendigt.
- Implementering af reformerne vedr. sukker, vin, frugt og grønt.
- Nedsættelse af enkeltbetalingen i form af en forøgelse af gradueringen fra 5 til 10 pct. (beløbet overføres til søjle 2).

Der er store forskelle mellem EU-landene med hensyn til den del af den direkte støtte, der fortsat er koblet. Eksempelvis var over 20 pct. af den direkte støtte i 2006 koblet i Frankrig, Portugal, Holland og Spanien. I Danmark drejer det sig om 3,3 pct., mens der i Irland og Luxemburg slet ikke er nogen koblet direkte støtte. Oksekød hører til blandt de områder, hvor der stadig er en betydelig direkte koblet støtte i form af kvægpræmier, men med stor variation landene imellem.

Krydsoverensstemmelse fastholdes med mindre forenklinger, jf. eventuelle beslutninger i forlængelse af sundhedstjekket.

Fokus på landdistriktsudviklingen styrkes i takt med de stigende overførsler fra søjle 1, men uden væsentlige ændringer i instrumentdesign.

Scenario 1 indeholder ikke reduktioner i tolden for landbrugsvarer, bl.a. fordi resultatet af den eventuel kommende WTO-aftale er behæftet med stor usikkerhed, når det gælder toldnedsættelser – herunder ikke mindst udpegningen af såkaldte følsomme produkter.

EU's landbrugsbudget (søjle 1 og 2), der udgør ca. 45 pct. af det samlede EU-budget, reduceres gradvist til ca. 40 pct. i 2013. Det oprindelige budgetloft, som besluttet af Rådet i 2005, fastholdes, og de ekstra udgifter, der følger af udvidelserne, holdes inden for dette loft. Rabatordninger og medlemslandenes finansiering af EU-budgettet fastholdes uændret.

Scenario 1 er således karakteriseret ved, at de nuværende landbrugsordninger, inkl. de seneste besluttede reformer plus de tilpasninger, som sundhedstjekket og en eventuel WTO aftale måtte afstedkomme, bevares i perioden frem til 2013. I perioden derefter (2013-2020) fastholdes landbrugspolitikken/støtten uændret.



### *Konsekvenser*

Konsekvensen af de ændringer i den produktionsafhængige landbrugsstøtte, der indgår i de forskellige scenarier, afhænger i generelt af de fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer. Notatets vurderinger er derfor foretaget under to alternative forudsætninger – den ene med høje fremtidige verdensmarkedspriser, nogenlunde svarende til det for tiden (efteråret 2007) gældende niveau – og den anden med væsentligt lavere fremtidige verdensmarkedspriser, men dog noget over niveauet før 2006, jf. bilag 1.

Under forudsætning af et højt fremtidigt prisniveau (som beskrevet i bilag 1) er det vurderingen, at politikken i scenario 1 vil have følgende virkninger – set i forhold til en uændret forlængelse af den gældende landbrugsstøtte:

- En vis vækst i mælkeproduktionen i EU-landene under ét som følge af kvoteordningens afskaffelse og det forudsatte høje prisniveau.
- En vis omfordeling af mælkeproduktionen som følge af kvotens afskaffelse fra regioner, hvor malkekvægholdets konkurrenceevne er forringet siden kvotens indførelse i 1984, til regioner, hvor konkurrenceevnen er forbedret i denne årrække. Forskelle EU-landene imellem med hensyn til kvotepriser og kvoteudnyttelse i de seneste år tyder på, at bl.a. Holland og Danmark står til at vinde produktionsandele.
- En betydelig nedgang i produktionen af handyr (ungtyre mv.) fra malkekvægsektoren samt i produktionen fra kødkvægsektoren – begge dele som følge af afskaffelsen af de tilbageværende kvægpræmier.
- En begrænset vækst i planteproduktionen som følge af udtagningskravets afskaffelse.
- En nogenlunde uændret indtjening, da negative effekter af afskaffelsen af eksportstøtten samt af forøgelsen af gradueringen nogenlunde opvejes af færre dødsvægtstab som følge af omlægningen af de tilbageværende husdyrpræmier til enkeltbetaling.

I tilfælde af lave fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer vurderes landbrugsstøtten i scenario 1 at have følgende virkninger set i forhold til en uændret forlængelse af den gældende støtte:

- En mindre nedgang i produktionen af mælk i EU-området som resultat af en lavere pris på mælk affødt af eksportstøttens afskaffelse samt – som i højprissituationen – visse omfordelinger af produktion mellem lande og regioner som følge af kvoteordningens afskaffelse.
- En formodentlig betydelig nedgang i produktionen af handyr fra malkekvægsektoren samt i produktionen fra kødkvægsektoren primært som følge af kvægpræmiernes afskaffelse.
- En mindre nedgang i det primære landbrugs indtjening hovedsageligt som konsekvens både af forøgelsen af gradueringen og af lavere priser for mælk affødt af eksportstøttens afskaffelse.

Effekten af scenario 1 vil således navnlig for mælkeproduktionen afhænge af de fremtidige verdensmarkedspriser.

Herudover er verdensmarkedspriserne i sig selv (dvs. uanset ændringer i landbrugspolitikken) af stor betydning for europæisk landbrug. Et fald i produktpriserne fra det i bilag 1 skitserede høje niveau (nogenlunde svarende til de for tiden gældende priser) til det nævnte lave niveau vil således resultere i en betragtelig nedgang både i landbrugets indtjening og i priserne for landbrugsejendomme. Herudover vil prisfaldet have en vis negativ effekt på landbrugsproduktionen og på beskæftigelsen i landbrugssektoren.

Til belysning af de fremtidige produktprisers betydning for indtjeningen i dansk landbrug kan nævnes, at en nedgang i produktpriserne fra højpris- til lavprisniveauet umiddelbart vil reducere nettoafkastet med omkring 3.000 kr. pr. ha. Dette svarer til en nedgang i indtjeningen for heltidslandmænd på omkring 264.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift og for deltidslandmænd på 81.000 kr. pr. bedrift. Der er i disse tal taget højde for, at nedgangen i arealafkastet må antages at medføre en reduktion af samme størrelse i forpagtningsafgiften. (se bilag 1).

Under forudsætning af en real kalkulationsrente på 4 pct. svarer ovennævnte nedgang i arealafkastet på 3.000 kr. pr. ha til et fald i ejendomspriserne på 75.000 kr. pr. ha., hvilket svarer til ca. 37 pct. af prisen på landbrugsejendomme i fri omsætning.

Som ovenstående tal indikerer, er verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter af overordentlig stor betydning både for landbrugets indtjening og for ejendomspriserne, hvilket hænger sammen med, at EU's landbrugspolitik er blevet væsentlig mere markedsorienteret, og priserne på landbrugsprodukter inden for EU derfor langt mere afhængig af verdensmarkedspriserne.

### **3.2. Scenario 2: Status quo med reduceret EU-budget**

#### *Beskrivelse*

De budgetmæssige omkostninger ved den gældende landbrugspolitik er betydelige, samtidig med at villigheden til at fortsætte disse betalinger for de historiske prisfald synes svækket. Ønsker om at gennemføre offentlige besparelse via begrænsninger i overførslerne til det fælles europæiske budget motiverer scenario 2.

Scenario 2 er identisk med scenario 1 – bortset fra at enkeltbetalingen i alle medlemslandene gradvist reduceres til 1/3 over 6 år fra 2015 til 2020. Dette betyder, at enkeltbetalingen for danske heltidsbedrifter i gennemsnit reduceres

fra ca. 2.700 kr. pr. ha til ca. 900 kr. pr. ha i 2020. Den direkte støtte reduceres således ikke blot reelt, men også mærkbart i nominelle størrelser.

Nedsættelsen af enkeltbetalingerne vil sammen med en reduktion i eksport-, lager- og anden støtte på i alt 8 mia. € indebære, at landbrugsbudgettet reduceres med ca. 30 mia. € fra 49,8 mia. € i 2006 til ca. 20 mia. € i 2020. Dette betyder groft taget, at landbrugsbudgettets andel på 45 pct. af det fælles EU-budget i 2006 på 97,4 mia. kr. formindskes til 30 pct. i 2020 ( $20,0 / (97,4 - 30,0) = 0,297$ ). Det er her forudsat, at reduktionen i landbrugsbudgettet resulterer i en nedgang af samme størrelse i det samlede budget. Forbliver det samlede budgets uændret, formindskes landbrugsbudgettets andel til godt 20 pct. ( $20,0 / 97,4 = 0,205$ ).

#### *Konsekvenser*

Konsekvenserne for landbruget af scenario 2 er udover effekten af scenario 1 en stigende negativ påvirkning af indtjeningen i årene 2015-20 samt en negativ påvirkning af ejendomspriserne begyndende fra det tidspunkt, hvor landmændenes ændrer deres forventninger fra uændrede fremtidige enkeltbetalinger til den beskrevne reduktion.

Til illustration af enkeltbetalingens betydning for indtjeningen i dansk landbrug kan nævnes, at enkeltbetalingen for store plantebrug (2 helårsarbejdere og derover) oversteg resultatet efter finansielle poster i årene 2005-07, og at det samme gjaldt for svinebrugene i 2007, jf. bilag 2, tabel B.2.1.

For de store plante-, malkekvæg- og svinebrug kan den negative effekt af nedsættelsen af enkeltbetalingen på bedrifternes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 335.000 kr., 324.000 kr. og 195.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Dette svarer til ca. 30-40 pct. af de pågældende bedrifter forventede resultat efter finansielle poster i 2008. Der er her taget højde for, at nedsættelsen af enkeltbetalingen vedrørende forpagtede rettigheder må antages at resultere i en nedgang af samme størrelse i forpagtningsafgiften.

For ejendomspriserne anslås en negativ påvirkning på omkring 30.000 kr. pr. ha, svarende til et fald på ca. 15 pct. Falder verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter tilbage til et lavere niveau påvirkes ejendomspriserne, yderligere negativt, jf. beskrivelsen i scenario 1.

Generelt gælder, at negative effekter på indtjening og ejendomspriser af nedsættelser af enkeltbetalingerne, vil ramme de nuværende ejere af landbrugsjorden – eller mere præcist – de nuværende ejere af landbrugsjord. For fremtidige købere vil en nedsættelse blive opvejet af lavere ejendomspriser og hermed mindre gæld og færre renteudgifter.

Nedsættelsen af enkeltbetalingen vil næppe påvirke landbrugets produktion og ressourceforbrug nævneværdigt, da enkeltbetalingen er uafhængig af bedrifter-

nes løbende produktion og indtjeningen fra produktionen derfor upåvirket af nedsættelsen. Den begrænsede effekt på produktionen forudsætter dog, at nedsættelsen sker over en længere årrække, idet en pludselig eller forholdsvis hurtig nedsættelse vil kunne resultere i en finansiel krise med negative påvirkninger af erhvervets investeringer og produktion til følge.

Med mindre de sparede midler i det fælles EU budget anvendes til særlige miljømæssige, regionale eller andre formål, vil reduktionen i enkeltbetalingen ikke nævneværdigt påvirke miljø eller regionaludviklingen mv.

Den samlede EU besparelse kan med udgangspunkt i tallene for 2006 anslås til at udgøre i størrelsesordenen 30 mia. €, hvoraf Danmark vil opnå en besparelse i overførsler til det fælles EU budget i størrelsesordenen 640 mio. € eller ca. 4,8 mia. kr.

Overførslerne til dansk landbrug (og fødevarerindustri) vil samtidig reduceres med 4,8 mia. kr. Langt størsteparten af denne reduktion kan tilskrives nedgangen i enkeltbetalingen.<sup>2</sup>

### **3.3. Scenario 3: Direkte støtte målrettes offentlige serviceydelser, miljø mv. i regi af søjle 1**

#### *Beskrivelse*

Mens scenario 1 omfatter en nogenlunde uændret fortsættelse af den fælles europæiske landbrugspolitik – i såvel målsætning som i design af politikken – er scenario 2 udtryk for en tilsvarende politik, men med en markant nedsættelse af enkeltbetalingen. Målsætningen for brugen af de fælles europæiske midler anvendt på landbrugsområdet og politikken fortsætter uændret i begge scenarier.

Scenario 3 tager derimod udgangspunkt i behovet for på den ene side at styrke markedsorienteringen og på den anden side at tilgodese de ønsker, det omgivende samfund stiller til europæisk landbrug samt til anvendelse af offentlige midler, herunder fx et højt niveau af fødevarerikkerhed, differentierede fødevarerprodukter med vægt på kvalitet, smag og sundhed, miljøvenlig produktion, økologi og agro-turisme, regional udvikling og dyrevelfærd mv.

---

<sup>2</sup> Danmark modtog i 2006 ca. 8,1 mia. kr. i landbrugsstøtte, heraf ca. 6,9 mia. kr. i direkte støtte og godt 1,2 mia. kr. i eksportstøtte, lagerstøtte og anden form for støtte. Reduceres de direkte betalinger til 30 pct., formindskes overførslerne med 4,8 mia. kr. (6,9\*0,7).

Scenario 3 afviger fra scenario 1 på følgende vis:

- al told på landbrugsvarer sænkes til gennemsnittet af industritolden, dvs. til et niveau på 2-3 pct., mens al anden markedsprisstøtte samt alle kvoteordninger afvikles.
- enkeltbetalingen erstattes af en ny støtte inden for søjle 1, hvoraf dele målrettes aktiviteter med karakter af offentlig gode eller positive eksternaliteter, såsom bevarelse af miljø, landskabsforvaltning, dyrevelfærd, fødevarer sikkerhed, regional udvikling mv.

Den nye direkte betaling kunne eksempelvis opdeles i tre dele, nemlig i:

- En basisstøtte, som alle landmænd modtager som betaling for godt landmandskab og for overholdelse af krydsoverensstemmelse.
- En støtte, som knyttes direkte til landmandens tilvejebringelse af specifikke offentlige goder eller positive eksternaliteter – aktiviteter, som ikke allerede er reguleret, og som har et fælles europæisk perspektiv (som f.eks. tiltag, som forhindrer tab af biodiversitet, landskab, skovbrænde, erosion eller betaling for ikke at lade jord/områder ligge øde hen med henblik på at bevare særlige dyre- eller plantearter eller initiativer, som sikrer en given vandkvalitet eller mængde m.m.).
- En ”top-op” støtte til de landmænd, som gør noget ekstra i forhold til disse målsætninger.

Det skal bemærkes, at nedsættelsen af tolden på landbrugsvarer til et niveau på 2-3 pct. er tænkt som en ensidig EU-foranstaltning, og at nedsættelsen er langt større end det forventede resultat af den eventuelt kommende WTO-aftale.

Det er tanken, at den nye støtte inden for søjle 1 - eller rettere de to sidstnævnte dele heraf – skal bestå af frivillige, kontraktbetingede tilskud, ligesom det gælder for de fleste tilskud inden for søjle 2 (landdistriktspolitikken). Til forskel fra enkeltbetalingen vil de nye tilskud således være betinget af, at de enkelte landmænd indgår kontrakter, ifølge hvilke de skal opfylde visse nærmere fastsatte krav til produktionens gennemførelse mv.

For ordningerne inden for søjle 1 er der – i modsætning til ordningerne under landdistriktspolitikken - intet krav om national medfinansiering. Endvidere er der generelt færre valgmuligheder for ordninger inden for søjle 1 og hermed mindre forskelle landene imellem end for ordninger inden for søjle 2.

Landmændenes interesse for at indgå sådanne miljø- og naturrettede kontrakter vil naturligvis afhænge af ordningernes præcise udformning – herunder især tilskuddets størrelse i forhold til de meromkostninger (eller tab af bruttoindtægt), der er forbundet med opfyldelsen af de pågældende krav.

I scenariet forudsættes, at det samlede EU-budget forbliver nogenlunde uændret, og at dette også gælder de eksisterende finansieringsmodeller og rabatordninger. Afhængig af den nye politiks målretning, design og omfang kan der blive tale om betydelige ændringer i medlemslandenes ”netto-budgetbidrag”. Eventuelle ledige midler i regi af søjle 1 overføres til søjle 2.

#### *Konsekvenser af ændringer i markedsordninger*

Ifølge begge alternative forudsætninger om de fremtidige priser for landbrugsvarer forbliver priserne for korn inden for EU over de for tiden gældende interventionspriser. Ændringen af markedsordningen for korn i form af afskaffelsen af eksportrestitutions og den kraftige nedsættelse af tolden vil derfor ikke få nævneværdige produktions- og indkomstmæssige konsekvenser, med mindre verdensmarkedspriserne for korn – mod forventning – atter kommer ned på et meget lavt niveau.

For smør og skummetmælkspulver forbliver de fremtidige priser inden for EU ifølge forudsætningen om høje fremtidige priser over de for tiden gældende interventionspriser. Virkningen af de nævnte ændringer af markedsordningen for mejeriprodukter samt af kvoteordningens afskaffelse vil under denne forudsætning være sammenfaldende med effekten af scenario 1 og 2 trods den markante toldnedsættelse.

I tilfælde af lave fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer forventes ændringen i markedsordningen for mejeriprodukter at resultere i en nedgang i den samlede europæiske mælkeproduktion – lidt større end i scenario 1 og 2 – som følge af toldnedsættelsen.

For oksekød vil ændringen i markedsordningen – herunder især nedsættelsen af tolden og afkoblingen af kvægpræmierne – indebære en markant nedgang i produktionen. Således forventes både produktionen af kødkvæg og produktionen af handyr fra malkekvægsektoren stort set indstillet, med mindre der under den nye støtteordning inden for søjle 1 og/eller under landdistriktspolitikken gives betydelige tilskud fx til afgræsning (landskabspleje).

Nedsættelsen af tolden samt afviklingen af eksportstøtten forventes at medføre lidt lavere forbrugerpriser for mejeriprodukter i tilfælde af lave verdensmarkedspriser samt noget lavere forbrugerpriser for okse- og kalvekød under begge prisforudsætninger.

#### *Konsekvenser af den nye støtte*

Konsekvenserne for produktion, indtjening og miljøet mv. af at erstatte enkeltbetalingen med de nye tilskud vil bl.a. afhænge af fordelingen af støtten på de tre komponenter samt de konkrete miljø- og naturfremmende krav, der knyttes til tilskuddene.

Generelt gælder, at sådanne frivillige, miljørettede tilskudsordninger bidrager til at fremme mere miljøvenlige (mindre miljøbelastende) produktionsformer - eventuelt på bekostning af de tilsvarende konventionelle. Herudover medvirker sådanne ordninger almindeligvis til at forøge indtjeningen. Forklaringen er, at der almindeligvis er forskelle mellem landbrug med hensyn til de meromkostninger (eller tab af bruttoindtægt) pr. dyr/ha, der er forbundet med at opfylde miljørettede krav, og at det udelukkende er landbrug, hvor tilskuddet vil overstige - eller være på niveau med - meromkostningerne, der kan forventes at gøre brug af en given ordning. Bedrifter, hvor det potentielle tilskud er mindre end meromkostningerne, og hvor brug af ordningen derfor ville give et økonomiske tab, må forventes at afstå herfra.<sup>3</sup>

I hvilket omfang en given miljørettet tilskudsordning vil bidrage til at forøge indtjeningen, og i hvilket omfang ordningen vil forbedre miljøet, afhænger såvel af skuddets størrelse som af de konkrete miljømæssige krav. Jo større tilskud, og jo lempeligere krav, desto større forøgelse af indtjening.

Det kan dog fastslås, at afløsningen af enkeltbetaling med de nye tilskud vil bidrage til at formindske landbrugets indtjening, idet enkeltbetalingen - i modsætning til de nye tilskud - stort set er uden meromkostninger. Imidlertid er det ikke muligt at vurdere hverken de miljømæssige eller de indtjeningsmæssige konsekvenser af omlægningen, før der foreligger nærmere præciseringer af den nye støtte.

I forbindelsen med en nærmere fastlæggelse af en 'ny landbrugspolitik' motiveret i et ønske om at korrigere for markedsbrist, er det vigtigt, at størrelsen af tilskuddene svarer til - og altså ikke overstiger - den samfundsmæssige værdi (samfundets betalingsvillighed) af de pågældende goder i form af miljøforbedringer, smukkere natur mv. Man bør - med andre ord - undgå, at miljøargumenter bruges som skalkeskjul for tilskudsordninger, hvis egentlige formål er at opretholde en produktion, der ikke er konkurrencedygtig set fra en bred samfundsøkonomisk synsvinkel.

Herudover er det vigtigt, at miljø- og naturretede krav udformes sådan, at de pågældende goder tilvejebringes til lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger i form meromkostninger i selve produktionen og administrationsomkostninger mv. Dette stiller naturligvis skrappe krav til instrumentdesign og implementering i alle medlemslande.

---

<sup>3</sup> Et givet miljørettet tilskud kunne principielt fastsættes for hvert landbrug for sig, sådan at tilskuddet netop dækkede de affødte meromkostninger. I så fald ville hele tilskuddet medgå til at frembringe det pågældende miljømæssige gode, mens landmandens indtjening ville forblive upåvirket. Imidlertid er en sådan individuel fastsættelse af miljørettede tilskud næppe muligt i praksis inden for landbrugsområdet, bl.a. fordi det ville forudsætte opgørelser af de forventede meromkostninger for hver potentiel støttemodtagende bedrift. Dette vil være uoverkommeligt i betragtning af det store antal landbrug.

Endeligt er det vigtigt, at nye ordninger og instrumenter er i overensstemmelse med WTO regelsættet og falder inden for EU's generelle konkurrenceregler.

### **3.4. Scenario 4: Fuld obligatorisk graduering. Direkte støtte målrettes offentlige serviceydelser, miljø mv. i regi af søjle 2**

#### *Beskrivelse*

Scenario 4 er identisk med scenario 3, bortset fra at enkeltbetalingen ikke erstattes af en ny støtteordning inden for søjle 1, men udfases fuldstændigt fra 2015 til 2020, samtidig med at halvdelen af de frigjorte midler overføres til søjle 2, mens den anden halvdel tilbageføres til medlemslandene.

I begge scenarier – 3 og 4 – gøres landbrugspolitikken mere markeds- og mere miljøorienteret. Forskellen består primært i, at samtlige kontraktbetingede tilskudsordninger kommer til at ligge inden for søjle 2 i scenario 4, mens nogle af disse tilskud bliver inden for søjle 1 og andre inden for søjle 2 i scenario 3. Såfremt forskellen mellem søjle-1 og søjle-2 ordningerne opretholdes, bliver der således større valgfrihed for medlemslandene og hermed antagelig større forskelle i den landbrugsrelaterede natur- og miljøpolitik i scenario 4 end i scenario 3.

Med en så markant forøgelse af søjle-2 midlerne, er der behov for udvidelse og præcisering af søjle-2 politikken og dens udmøntning.

Instrumenterne inden for søjle 2 designes således, at de 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, økologi, agro-turisme, regional udvikling, dyrevelfærd, bevarelse af naturlandskaber mv. (svarende til formålene i scenario 3). Hertil kommer, at særlige initiativer kan iværksættes med henblik på at fremme en konkurrencedygtig landbrugs- og fødevarersektor.

Fælles for disse instrumenter og nye initiativer er, at de fortsat er målrettet europæisk landbrug og fødevarerindustri – altså en sektororienteret politik - i modsætning til en generel erhvervs politik målrettet eksempelvis udvikling af den europæiske infrastruktur, forskning og udvikling samt uddannelse mv.

#### *Konsekvenser*

De produktions- og indkomstmæssige konsekvenser af scenario 4 svarer i store træk til konsekvenserne af scenario 3, idet der i begge scenarier er tale om at indføre forskellige natur- og miljøbegrundede tilskud til afløsning af enkeltbetalingen.



Sammenlignet med scenario 3, hvor størstedelen af støtten er fælles og mere ensartet på tværs af medlemslande og regioner, giver støtten under landdistriktspolitikken mere plads til at tage højde for forskelle mellem landene og regionerne imellem. Dette har en række fordele begrundet i de ofte store forskelle mellem landene med hensyn til lokale udfordringer, præferencer og strukturer i øvrigt. Modstykket til denne fleksibilitet er risici for, at implementeringen af nye støtteordninger kan virke konkurrenceforvridende mellem landene.

En særlig økonomisk overvejelse vedrører graden af centralisering / decentralisering i relation til forvaltningen af midlerne til disse særlige formål. Tages nærhedsprincippet (det såkaldte subsidiaritetsprincip) og ønsket om en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig regulering alvorligt, skal beslutninger om støtte og finansieringen heraf decentraliseres netop til det niveau, hvor alle eksternaliteter er internaliseret, og stordriftsfordele i reguleringen udnyttes.

Det betyder eksempelvis, at hvor der ikke er grænseoverskridende virkninger, kan reguleringen og finansieringen med fordel ske på nationalt, regional eller lokalt niveau med udgangspunkt i nationale/regionale/lokale præference, betalingsvillighed og omkostningsstrukturer mv. Et eksempel på dette kunne være støtte til forhindring af erosion i et afgrænset område, beskyttelse af miljøfølsomme områder af særlig lokal værdi eller lokalt motiveret landskabspleje.

For at imødegå at nye tilskud kobles til landbrugsproduktionen uden særlig begrundelse (markedsbrist) med konkurrenceforvridninger til følge, kan en styrkelse af de centrale europæiske konkurrencemyndigheder, godkendelsesprocedurer, overvågning og håndhævelse være nødvendig.

### **3.5 Scenario 5: Fuld liberalisering, søjle 1**

#### *Beskrivelse*

Mens scenario 1-4 kan betragtes som fortsættelse af de hidtidige tendenser i den fælles landbrugspolitik, repræsenterer scenario 5 en fuld liberalisering af markederne for landbrugsvarer samt en afviklingen af al landbrugsstøtte inden for søjle 1. Mere konkret afvikles landbrugsstøtten over f.eks. 10 år, som foreslået i eksempelvis Frandsen og Melgaard (2001).

Landdistriktsprogrammet styrkes i begrænset omfang med overførsel af midler, der frigøres som resultat af forøgelsen af gradueringen fra 5 pct. til 10 pct.

Sammenlignet med scenario 4, som omfatter en betydelig liberalisering, tages skridt fuldt ud, idet told og toldkontingenter afvikles i løbet af 3-5 år (2014-2019), eksportrestitutioner afvikles senest i 2013, og enkeltbetalingerne elimineres over en 7-10-årig periode (2013-2020). Braklægningskrav bortfalder, og

det samme gælder mælke-, sukker- og kartoffelkvoter og krydsoverensstemmelser.

De frigjorte midler forudsættes tilbageført til medlemslandene i form af mindre bidrag til det fælles europæiske budget. I scenariet tillades større frihedsgrader for medlemslandene til at støtte landbrug gennem ikke-forvridende og målrettede instrumenter på det nationale, regionale eller lokale niveau. Scenariet muliggør også, at de frigjorte midler kan anvendes til fælles europæiske formål f.eks. til at styrke europæisk forskning og udvikling eller til investeringer i europæisk infrastruktur.

#### *Konsekvenser*

Scenario 5 afviger fra scenario 4 ved, at den tilbageværende (begrænsede) toldbeskyttelse bortfalder helt, samt ved en langt mindre forøgelse af landdistriktstøtten med visse yderligere negative konsekvenser for landbrugsproduktionen, indtjeningen og jordpriserne.

I forhold til de bredere miljømålsætninger bortfalder kravene om krydsoverensstemmelse, og i det omfang dette måtte påvirke miljøet i en uønsket retning, kan der være tale om mindre negative effekter på miljø mv.

Scenariet er ligesom de foregående i overensstemmelse med de politiske ønsker om en øget markedsorientering af den europæiske landbrugsproduktion samt med det langsigtede mål for handelsforhandlingerne i WTO. Afviklingen af den generelle landbrugsstøtte vil af forhandlingspartnere i WTO ses som en håndsrekning i bestræbelserne på at få afsluttet forhandlingerne. Dette indebærer også, at eventuelle modsætninger mellem EU's landbrugspolitik og fx udviklings- og bistandspolitik elimineres.

Konsekvenser i forhold til de bilaterale handelsaftaler, som EU indgår i disse år, er forholdsvis begrænsede, og vigtigst er nok, at værdien af eventuelle præferencer, som EU's handelspartnere opnår, udhules i takt med liberaliseringen af EU's fælles landbrugspolitik. Tilsvarende udhules det diskriminatoriske indhold i forhold til de lande og regioner, der ikke deltager i disse aftaler. De præcise konsekvenser afhænger naturligvis af de bilaterale handelsaftalers indhold og omfang.

Konsekvenserne for indtjening og ejendomspriser er – såfremt støtten afvikles gradvist over en længere årrække – håndterbare, under forudsætning af at de aktuelle forholdsvis høje verdensmarkedspriser fortsætter.

For plante-, malkekvæg- og svinebrug med 2 helårsarbejdere og derover kan den negative effekt af enkeltbetalingens afvikling på bedriftenes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 489.000 kr., 473.000 kr. og 284.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Dette svarer til ca. 40-55 pct. af de pågældende bedrifters forventede resultat efter finansielle poster i 2008. Der er i denne

sammenhæng taget højde for, at afviklingen af ordningen må forventes at medføre en reduktion i forpagtningsafgiften, svarende til enkeltbetalingen fra de forpagtede rettigheder.

Den negative påvirkning af priserne for landbrugsejendomme anslås at udgøre i størrelsesordenen 43.500 kr. pr. hektar, svarende til et fald på ca. 22 pct.. Falder verdensmarkedspriserne tilbage til et lavere niveau, påvirkes jord- og ejendomspriserne yderligere negativt, jf. beskrivelsen i scenario 1.

Den samlede EU besparelse anslås med udgangspunkt i tallene for 2006 til at udgøre i størrelsesordenen 40 mia. €, hvoraf Danmark vil opnå en besparelse i overførsler til det fælles EU budget på 6-6,5 mia. kr.

Overførslerne til dansk landbrug (og fødevarerindustri) vil samtidig reduceres med 7-8 mia. kr., hvoraf langt størstedelen kan tilskrives bortfaldet af enkeltbetalingen.

Konsekvenser for miljø og andre målsætninger vil være forholdsvis begrænsede, med mindre de tilbageførte midler anvendes målrettet til sådanne formål med forventelige positive virkninger til følge.

### **3.6. Scenario 6: Fuld liberalisering, søjle 1 og 2**

#### *Beskrivelse*

Foruden liberaliseringerne i scenario 5, omfatter dette afviklingsscenario også, at de resterende ca. 15 pct. af EU's landbrugsbudget afvikles fuldt og helt. Der vil således ikke længere være støtteordninger, som målrettes jordbrugserhvervet. Støtteordningerne inden for søjle 2 vil som de øvrige støtteordninger også kunne afvikles over en kortere årrække.

De frigjorte midler forudsættes, som i scenario 5, tilbageført til medlemslandene i form af mindre bidrag til det fælles europæiske budget. I scenariet tillades større frihedsgrader for medlemslandene til at støtte landbrug gennem nationale ikke-forvridende og målrettede instrumenter på det nationale, regionale eller lokale niveau. Som i scenario 5 kan de frigjorte midler fx anvendes i en generel og ikke produktionsforvridende enten europæisk eller national erhvervs politik.

#### *Konsekvenser*

Konsekvenser i scenario 6 svarer i store træk til konsekvenser i det foregående scenario 5, idet den nu også reducerede indsats på landdistriktsområdet betyder, at de gunstige virkninger af den nuværende politik på miljø og landdistriktsudvikling bortfalder.

## 4. Diskussion og anbefalinger

De præsenterede scenarier spænder alene rummet ud for mulige reformer af den fælles landbrugspolitik, og der eksisterer naturligvis en række kombinationsmuligheder af de elementer, som er beskrevet i nærværende notat.

Som det fremgår af analysen, skyldes den største udfordring i forbindelse med en afvikling af den fælles landbrugspolitik, at landbrugsstøtten er kapitaliseret i ejendomspriserne, og at en hurtig afvikling af støtten derfor ville få mærkbare negative konsekvenser ikke blot for indtjeningen, men også for solvensen i dansk og europæisk landbrug. Hvis afviklingen sker over en længere årrække, og hvis verdensmarkedspriser på landbrugsprodukter forbliver på et relativt højt niveau, vurderes afviklingen at kunne ske uden dramatiske negative konsekvenser.

Det anbefales derfor i bestræbelserne på at afvikle den fælles europæiske landbrugsstøtte, at søge *en gradvis tilpasningsstrategi*, hvor det er mere afgørende at få de langsigtede mål samt principperne for afvikling og omlægning på plads end at opnå hurtige resultater.

Som en integreret del af en sådan strategi er det vigtigt med en *tidlig og troværdig annoncering* af, at den direkte støtte vil blive mærkbart reduceret over en lidt længere årrække fx fra og med udløbet af den nuværende budgetperiode. En sådan tidlig annoncering vil uden tvivl begrænse – eller måske endog forhindre – yderligere prisstigninger på landbrugsejendommene – prisstigninger der blot bidrager til at gøre en afvikling af landbrugsstøtten endnu vanskeligere.

Inden for den nuværende budgetperiode kan de resterende koblede tilskud og kvantitative restriktioner afvikles og eventuelt erstattes af tillæg til enkeltbetalingen. Øvrige reduktioner, effektiviseringer og harmoniseringer af landbrugsordningerne kan samtidig gennemføres indenfor en kortere årrække. Udover de samfundsøkonomiske gevinster ved en sådan afvikling kan det for enkelte produktionsgrene betyde, at produktionen reduceres betydeligt som følge af manglende rentabilitet. Eksempelvis vil produktionen af oksekød formodentlig falde væsentligt med det resultat, at daggamle tyrekalve må aflives ellert slagtes. Herudover vil afskaffelsen af kvoteordningen for mælk, sukkerroer og stivelseskartofler uden tvivl indebære en vis omfordeling af produktionen af de pågældende produkter mellem de enkelte lande i overensstemmelse med landenes konkurrenceevne.

Det er forventeligt, at der trods en voksende interesse for at nedbringe landbrugsstøtten vil være modstand mod dele af sådanne tilpasninger. Det er derfor forventeligt, at der som en integreret del af reformdrøftelserne bl.a. vil blive en diskussion af behovet for:

- at søge visse trade-offs og indførelse af midlertidige kompensationer i forsøget på at begrænse de negative konsekvenser af tilpasningerne
- at indføre ny støtte til fremme af miljø, økologi, dyrevelfærd og landskabspleje eller andre tiltag rettet mod markedsbrist og udbud af offentlige ydelser, hvor europæisk landbrug spiller en særlig rolle

I den forbindelse anbefales det, at fastholde en række generelle økonomiske principper for sådanne reformer og omlægninger, nemlig:

- at tilskud til landbruget kun bør anvendes i forbindelse med korrektion for markedsbrist
- at tilskud til landbruget skal svare til den samfundsøkonomiske værdi (betalingsvillighed) af de pågældende goder
- at miljø- og naturmæssige forbedringer tilvejebringes til de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger i form af transaktions-, administrations- samt meromkostninger ved produktionen af dem
- at eventuelle tilskud i en overgangsperiode motiveret i hensynet til landbrugets indtjening er fuldt afkoblet fra produktionsbeslutningen
- at generelle erhvervspolitiske tiltag vælges frem for sektorspecifikke tiltag, med mindre der er særlige forhold som taler for det modsatte – eksempelvis landbrugets særlige rolle i forhold til det åbne landskab
- at politikken (mål, instrumentdesign og finansiering) på relevante områder decentraliseres til det 'optimale niveau'. Dvs. fælles EU regulering skal vedrøre fælles ordninger og markedsbrist, der har tværnationale spilovers, der kræver fælles initiativer og koordination
- at de fælles konkurrenceregler styrkes, og at overvågning og håndhævelse sker centralt på EU niveau
- at brede sociale målsætninger, som fx lighed, håndteres med generelle politikker og ikke af sektorspecifikke tiltag

Sluttelig kan der være behov for at overveje om de nuværende bevillingsmekanismer, som fx gradueringen og kravet om national medfinansiering, er øko-

nomisk hensigtsmæssige. Udtrykker eksempelvis automatikken mellem reduktionen af enkeltbetalingen og væksten i landdistriktsmidlerne et reelt behov, og kan væksten i landdistriktsmidlerne udnyttes samfundsøkonomiske effektivt? Og er væksten i den samlede landbrugsstøtte, som kravet om nationale medfinansiering resulterer i, udtryk for en ønsket udvikling?

Tilsvarende kan der være brug for at overveje, om de besparelser, der gennemføres i den generelle landbrugsstøtte skal overføres til (andre) fælles europæiske initiativer motiveret i problemer, som har klare tværnationale karakteristika, som fx klimaudfordringen, andre grænseoverskridende miljøproblemer, eller til fælles europæiske satsninger vedrørende europæisk infrastruktur, forskning og udvikling? Og om dele af besparelserne i den generelle landbrugsstøtte skal overføres til medlemslandene, hvor det bliver medlemslandenes ansvar at anvende midler mest hensigtsmæssigt i nationalt regi i relation til landbrugets aktiviteter eller til helt andre formål?

## **Bilag 1**

### **Fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer og betydningen heraf**

Siden sommeren 2006 har verdensmarkedspriserne for en række vigtige landbrugsprodukter (herunder korn og mejeriprodukter) været præget af markante stigninger. Imidlertid er det vanskeligt at vurdere, om det ender med et mere varigt løft, eller om der blot er tale om en kortvarig foreteelse, da verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter ofte udviser store svingninger over tid.

Såvel de økonomiske som de miljø- og naturmæssige konsekvenser af eventuelle ændringer i den produktionsafhængige landbrugsstøtte afhænger i større eller mindre grad af verdensmarkedspriserne. Eksempelvis vil en afvikling af interventionsordningen for mejeriprodukter være uden produktions- og indkomstmæssige virkninger, hvis verdensmarkedspriserne for mejeriprodukter ligger over interventionspriserne, således som det er tilfældet for tiden (december 2007). Derimod vil afviklingen af ordningen have negative indkomstmæssige og måske også negative produktionsmæssige konsekvenser, hvis verdensmarkedspriserne havde ligget under interventionspriseniveauet.

Som følge af usikkerheden om de fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer samt verdensmarkedspriserens betydning for konsekvenserne af eventuelle ændringer i landbrugsstøtten er notatets konsekvensvurderinger foretaget under de to alternative forudsætninger - en med høje verdensmarkedspriser for landbrugsvarer, nogenlunde svarende til det for tiden gældende niveau, og en anden med væsentlig lavere verdensmarkedspriser, om end noget over niveauet før 2006.

Verdensmarkedspriserne for landbrugsvarer er også i sig selv (uanset eventuelle ændringer af landbrugsstøtten) af stor betydning både for landbrugets indtjening og for priserne på landbrugsejendomme. Risikoen for, at en nedsættelse eller afvikling af støtten resulterer i en økonomisk krise i landbruget, er derfor betydelig mindre, hvis ændringen af politikken sker i en årrække med høje og/eller stigende verdensmarkedspriser end i en periode med lave og/eller fallende verdensmarkedspriser.

I nærværende notat forudsættes den fremtidige pris for korn af landmand i Danmark under højprisantagelsen at ligge på 150 kr. pr. hkg og for konventionel mælk på 2,50 kr. pr. kg mod henholdsvis 100 kr. pr. hkg og 2,00 kr. pr. kg i fravær af markedsordninger under lavpris-antagelsen.

Under forudsætningen om høje priser vil de fremtidige priser for korn, smør og skummetmælkspulver inden for EU ligge over de for tiden gældende politisk fastsatte mindstepriser (basis- eller interventionspris).

Under forudsætningen om lave priser, vil de fremtidige priserne for korn i EU fortsat ligge over de gældende interventionspriser, mens den fremtidige pris for mælk vil ligge under de gældende basis- eller interventionspriser i fravær af markedsordninger.

For oksekød og sukker forudsættes et verdensmarkedspriseniveau noget under de gældende mindstepriser i EU navnlig under forudsætningen om lave verdensmarkedspriser.

Med et høstudbytte af korn i Danmark på knap 60 hkg pr. ha, svarende til de sidste fem års gennemsnit, indebærer ovennævnte prisforskel på 50 kr. pr. hkg korn en forskel i nettoafkastet pr. ha på knap 3.000 kr. Og da nogenlunde samme forskel kan forventes, når det gælder arealafkastet af andre afgrøder, som følge af konkurrence afgrøderne imellem, kan forskellen i dansk landbrugets samlede indtjeningen mellem de to alternative prisforudsætninger opgøres til ca. 8,1 mia. kr. (2,7 mio. á 3.000 kr. pr. ha).

Heltidslandbrugene havde i 2006 et landbrugsareal på 126 ha i gennemsnit og deltidsbrugene på 29 ha, hvoraf henholdsvis 41 ha og 4 ha var forpagtede, mens de pågældende bedrifter bortforpagtede henholdsvis 3 ha og 2 ha i gennemsnit.

Da ændringer i arealafkastet generelt må forventes at medføre ændringer af samme størrelse i forpagtningsafgiften inden for en kortere årrække, vil et fald i produktpriserne fra det for tiden gældende høje niveau til det lave før-2006 niveau således have en negativ påvirkning af indtjeningen i heltidsbrugene på ca. 264.000 kr. pr. bedrift ( $3.000 * (126 - 41 + 3) = 264.000$ ) og i deltidsbrugene på ca. 81.000 kr. pr. bedrift ( $3.000 * (29 - 4 + 2) = 81.000$ ).

Selv om landbrugskapitalens nettoafkast er vokset markant som resultat af de stigende priser for landbrugsprodukter, er priserne for landbrugsejendomme fortsat høje set i forhold til kapitalafkastet og den efterhånden noget højere rente. De høje ejendomspriser kan derfor vanskeligt forklares, med mindre man antager, at landmændene generelt forventer, at verdensmarkedspriserne forbliver høje, og at landbrugsstøtten bevares på et nogenlunde uændret niveau ikke blot frem til 2012/13, men også i årene herefter.

I tilfælde af faldende priser på landbrugsprodukter og heraf følgende faldende kapitalafkast må ejendomspriserne på denne baggrund forventes at falde i et omfang nogenlunde svarende til nedgangen i arealafkastet. En reduktion i arealafkastet på 3.000 kr. pr. ha (svarende til ovennævnte forskel), vil derfor - under forudsætning af en real kalkulationsrente på 4 pct. - resultere i et fald i



ejendomspriserne på 75.000 kr. pr. ha. Dette svarer til ca. 37 pct. af priserne på landbrugsejendomme i almindelig fri handel.<sup>4</sup>

Som ovenstående beregninger antyder, er verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter (uanset eventuelle ændringer i landbrugsstøtten) af stor betydning både for landbrugets indtjening og for ejendomspriserne, hvilket bl.a. hænger sammen med, at EU's landbrugspolitik er blevet fortsat mere markedsorienteret. Risikoen for, at en reduktion eller afvikling af landbrugsstøtten fører til økonomisk krise i landbruget, er derfor som nævnt langt mindre, hvis ændringen af politikken sker i en årrække med høje og/eller stigende verdensmarkedspriser end i en periode med lave eller faldende verdensmarkedspriser. Tilsvarende er risiko også mindre, hvis reduktionen eller afviklingen af støtten sker i en periode med faldende rente end i en periode med stigende rente.

Verdensmarkedspriserne er også af betydning for størrelsen af produktionen og for beskæftigelsen i landbrugssektoren, hvorfor en nedgang i verdensmarkedspriserne – alt andet lige – vil medvirke til at formindske landbrugsproduktionen, om end kun i mindre grad, da landbrugsproduktionen generelt kun er lidt følsom over for ændringer i produktpriserne.

---

<sup>4</sup> Prisen for landbrugsejendomme med 15-60 ha omsat i almindelig fri handel ligger således på 191.000 kr. pr. ha (simpelt gennemsnit af 2. halvår 2006 og 1. halvår 2007) og for ejendomme med 60 ha og derover på 211.000 kr. pr. ha., jf. Skat (2007).

## Bilag 2

### EU's landbrugspolitik og mulige ændringer heri – indhold og virkninger

EU's landbrugspolitik består af to såkaldte søjler. Efter 2003-reformen omfatter søjle 1 to hovedelementer, hvoraf det ene udgøres af enkeltbetalingsordningen, der foruden selve enkeltbetalingen (den afkoblede støtte) indeholder direkte koblet støtte i form af tilbageværende areal- og husdyrpræmier samt tilbageværende pristilskud. Det andet hovedelement inden for søjle 1 udgøres af en række markedsordninger – en for hver af de fleste hovedkategorier af landbrugsprodukter. Søjle 2 består af landdistriktsprogrammet, der omfatter et stort antal fortrinsvis mindre støtteordninger.

I det følgende gives en kortfattet beskrivelse af de gældende ordninger inden for søjle 1 efterfulgt af kvalitative vurderinger af ordningernes produktions- og indkomstmæssige virkninger. Endvidere redegøres for de ændringer af ordningerne, der indgår i de opstillede scenarier, samt for virkningerne af de enkelte ændringer.

#### 2.a. Enkeltbetaling

Det centrale element i 2003-reformen var afkoblingen af størstedelen af den direkte støtte samt – som led heri – indførelsen af enkeltbetalingen. Enkeltbetalingen udbetales én gang om året til så godt som alle landbrugsbedrifter i Danmark. Udbetalingen sker på grundlag af såkaldte betalingsrettigheder, hvoraf langt de fleste danske landmænd i 2005 fik tildelt et antal svarende til bedriftens areal udtrykt i hektarer. En betalingsrettighed kan betragtes som en finansiel fordring, der giver ret til en årlig indtægt i et ikke nærmere fastsat antal år.

I 2006 udgjorde dansk landbrugs samlede indtægter fra enkeltbetalingen efter fradrag af den såkaldte graduering 6.739 mio. kr., jf. Danmarks Statistik (2007). For heltidslandbrugene udgjorde enkeltbetalingen i samme år 343.600 kr. i gennemsnit pr. bedrift og for deltidslandbrugene 71.800 kr. pr. bedrift, jf. Fødevarerøkonomisk Institut (2007). Det svarer til henholdsvis 2.723 kr. og 2.503 kr. pr. ha.

Enkeltbetalingens betydning for indtjeningen i landbrugsbedrifter med 2 helårsarbejdere og derover er belyst i tabel B.2.1. Som det ses, udgør enkeltbetalingen en stor del af de pågældende bedrifters resultat efter finansielle poster, selv i 2008 efter de forventede stigninger i resultatet. For plantebrugene oversteg enkeltbetalingen endog resultatet efter finansielle poster i årene 2005-07, og det samme gjaldt for svinebrugene i 2007. Enkeltbetalingen er således af overordentlig stor betydning for de store bedrifters indtjening.

Til de årlige enkeltbetalinger er bl.a. knyttet et arealkrav, ifølge hvilket hver jordbrugsbedrift højst kan få enkeltbetaling fra et antal rettigheder, svarende

til bedriftens areal det pågældende år – udtrykt i hektarer – eksklusive arealer med permanente beplantninger. Som følge af bl.a. arealkravet er de af landmændene forventede fremtidige enkeltbetalinger for størstedelens vedkommende kapitaliseret i priserne på landbrugsjord, mens den resterende del er kapitaliseret i betalingsrettighedernes markedspriser.

Da enkeltbetalingsordningens fremtid afhænger af politiske beslutninger, er størrelsen og varigheden af enkeltbetalingerne behæftet med betydelig usikkerhed. Den kapitaliserede værdi (nutidsværdien) af de fremtidige enkeltbetalinger kan – som følge af usikkerheden - kun opgøres under mere eller mindre vilkårligt valgte antagelser. Og når det gælder ordningens indflydelse på ejendomspriserne, er det landmændenes forventninger, der er afgørende.

**Tabel B.2.1. Bedriftens resultat efter finansielle poster samt indtægten fra enkeltbetalingen for landbrug med 2 helårsarbejdere og derover opdelt efter driftsform, 1.000 kr. pr. bedrift**

|                                   | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Plantebrug:</b>                |       |       |       |       |
| Resultat efter finansielle poster | 305   | 390   | 675   | 858   |
| Heraf enkeltbetaling              | 586   | 695   | 726   | 753   |
| Enkeltbetaling, kr. pr. ha        | 2.121 | 2.297 | 2.313 | 2.313 |
| <b>Malkekvægbrug</b>              |       |       |       |       |
| Resultat efter finansielle poster | 510   | 553   | 601   | 1.149 |
| Heraf enkeltbetaling              | 357   | 500   | 516   | 530   |
| Enkeltbetaling, kr. pr. ha        | 3.137 | 3.776 | 3.796 | 3.793 |
| <b>Svinebrug</b>                  |       |       |       |       |
| Resultat efter finansielle poster | 405   | 667   | -96   | 517   |
| Heraf enkeltbetaling              | 342   | 390   | 407   | 421   |
| Enkeltbetaling, kr. pr. ha        | 2.183 | 2.264 | 2.281 | 2.283 |

**Note:** De produktpriser, der ligger bag de forventede resultater for 2008, er noget højere for mælk og noget lavere for svin end de nævnte fremtidige priser under højprisforudsætningen. Hertil kommer, at den anvendte forpagtningsafgift for 2008 næppe er fuldt tilpasset den forøgelse af arealafkastet, der kan henføres til de seneste års stigninger i produktpriserne. For malkekvægbedrifterne er de forventede resultater for 2008 derfor væsentlig højere, og for svinebrugene noget lavere, end hvad man uden ændringer af landbrugsstøtten kan forventes under højprisforudsætningen.

**Kilde:** Fødevarøkonomisk Institut (2008).

Som omtalt i bilag 1 tyder de høje ejendomspriser på, at landmændene generelt forventer, at enkeltbetalingerne forbliver på nogenlunde samme niveau også efter 2012/13. Enkeltbetalingernes nutidsværdi er i overensstemmelse hermed opgjort under forudsætning uændrede nominelle udbetalinger efter 2012/13. (se tabel B.2.2, kolonne 1). Under denne forudsætning fås med en nominal kalkulationsrente på 6 pct. p.a. en samlet nutidsværdi på 117,8 mia. kr., hvilket svarer til 43.500 kr. pr. ha landbrugsjord. Heraf er langt størstedelen som sagt kapitaliseret i jordpriserne og den resterende del i betalingsrettighedernes markedspriser.

Hvis landmændene – som antaget – forventer uændrede enkeltbetalinger efter 2012/13, må en reduktion eller en afvikling af enkeltbetalingerne – alt andet lige - forventes at føre til et fald i priserne på landbrugsejendomme og betalingsrettigheder under ét svarende til nedgangen i nutidsværdien. En fuldstændig afskaffelse af enkeltbetalingen anslås derfor at føre til et prisfald på ovennævnte 43.500 kr. pr. ha, hvilket svarer til ca. 22 pct. i forhold til ejendomspriserne i 2. halvår 2006 og 1. halvår 2007.

**Tabel B.2.2. Nutidsværdi af fremtidige enkeltbetalinger opgjort under forskellige antagelser om ordningens fremtid**

|          | Gældende ordning med uændret nominal støtte også efter 2013/14 |                         | Med omlægning af tilbageværende produktionsafhængig direkte støtte til enkeltbetaling samt gradvis forøgelse af graduering fra 5 % i 2009 til 10 % i 2014 samt uændret nominal støtte herefter (scenario 1) |                         | Som foregående, men efterfulgt af en reduktion af enkeltbetalingen på 10 pct. om året fra og med 2015 til og med 2020, svarende til 60 % i alt (scenario 2) |                         | Som foregående med en reduktion af enkeltbetalingen med 15 pct. om året fra og med 2015 til og med 2020, svarende til 90 pct. i alt (scenario 4, 5 og 6) |                         |
|----------|--|-------------------------|---|-------------------------|---|-------------------------|--|-------------------------|
|          | Mia. kr.   | Kr. pr. ha <sup>1</sup> | Mia. kr.  | Kr. pr. ha <sup>1</sup> | Mia. kr.  | Kr. pr. ha <sup>1</sup> | Mia. kr.   | Kr. pr. ha <sup>1</sup> |
| Primo 08 | 117,8  | 43.500                  | 117,9   | 43.500                  | 72,7  | 26.800                  | 50,1   | 18.500                  |
| Primo 14 | 117,8  | 43.500                  | 117,2   | 43.200                  | 53,2  | 19.600                  | 21,1   | 7.800                   |
| Primo 20 | 117,8  | 43.500                  | 117,2   | 43.200                  | 39,1  | 14.400                  | 0  | 0                       |

**Note:** Ved opgørelsen af nutidsværdien er anvendt en nominal kalkulationsrente på 6 pct. p.a. Den forholdsvis lave kalkulationsrente skyldes, at landbrugskapitalens nettoafkast generelt ligger på et lavt niveau selv i større landbrugsbedrifter, hvilket indikerer, at landmændene almindeligvis anvender en forholdsvis lav kalkulationsrente.

1) Som grundlag for beregningen af nutidsværdien i kr. pr. ha er anvendt det dyrkede areal i 2006 ifølge Danmarks Statistik (2007) uden hensyntagen til, at det pågældende areal ikke fuldt ud svarer til det areal, der danner basis for udbetalingen af enkeltbetalingerne.

**Kilde:** Egne beregninger.

Enkeltbetalingernes store betydning skyldes ikke blot størrelse af de årlige indtægter, men også at disse er uafhængige af produktionen og derfor ikke medfører nævneværdige forvriddinger i produktion og faktorforbrug med dødvægtstab til følge. Modsætningen hertil er produktionsafhængig (koblet) støtte, der ofte medvirker til at opretholde en produktion, hvoraf større eller mindre dele ikke er konkurrencedygtig på markedsvilkår, og hvor støtten i større eller mindre grad derfor medgår til at dække det tab, som produktionen i fravær af støtte ville indebære.

Scenario 1 omfatter bl.a. afskaffelse af alle tilbageværende produktionsafhængige direkte tilskud i form af arealpræmier, husdyrpræmier og pristilskud samt kompensation herfor i form af tillæg til enkeltbetalingen. Herudover indeholder scenariet en gradvis forøgelse af gradueringen fra 5 pct. points i 2009 til 10 pct. points i 2014. Tilsammen indebærer de to ændringer en stort set uændret sam-

let enkeltbetaling og derfor også en omtrent uændret nutidsværdi, jf. tabel B.2.2.

Scenario 2 er identisk med scenario 1, bortset fra at alle enkeltbetalinger formindskes med 10 pct. points hvert år i årene 2015-20, svarende til 60 pct. points i alt. Dette betyder, at enkeltbetalingen nedsættes fra 95 pct. af det grundbeløbet (dvs. af beløbet før graduering/reduktion) under den gældende ordning til 30 pct. heraf. Dette svarer til en reduktion på godt 68 pct. i forhold til den gældende ordning  $((95 - 30) / 95 * 100 = 68,4)$ .

For plante-, malkekvæg- og svinebrug med 2 helårsarbejdere og derover kan den negative påvirkning af bedrifternes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 335.000 kr., 324.000 kr. og 195.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Der er her taget højde for, at nedsættelsen af enkeltbetalingen fra forpagtede betalingsrettigheder må antages at medføre en tilsvarende nedgang i forpagtningsafgiften.

For ejendomspriserne anslås effekten – alt andet lige – at være en nedgang i størrelsesordenen 30.000 kr. pr. ha, svarende til ca. 15 pct.

Ifølge scenario 3 erstattes enkeltbetalingen af en ny støtte, der består af en basisstøtte, en støtte knyttet til tilvejebringelsen af offentlige goder (eksternaliteter) – som eksempelvis miljøforbedringer – samt en ”top-op” støtte med samme hovedformål. Det er således tanken, at dele af den nye støtte – ligesom størstedelen af landdistriktsstøtten – skal bestå af tilskud, der er betinget af, at de deltagende bedrifter opfylder visse nærmere fastsatte miljømæssige krav til produktionspraksis.

Effekten af den påtænkte nye støtte vil – ligesom effekten af de ekstra midler der ifølge scenario 1-3 overføres til landdistriktspolitikken – afhænge såvel af tilskuddenes størrelse som af de konkrete krav, der knyttes til tilskuddene. Sådanne kontraktbetingende, miljørettede tilskud vil almindeligvis fremme mere miljøvenlige (mindre miljøbelastende) produktionsformer – eventuel på bekostning af konventionelle produktionsformer. Herudover bidrager sådanne tilskud almindeligvis til at forøge indtjeningen. Forklaringen er, at der oftest er forskellige landbrugene imellem med hensyn til de meromkostninger (eller tab i bruttoindtjening) pr. ha/dyr, der er forbundet med at opfylde kravene, og at det udelukkende er landbrug, hvor tilskuddet vil overstige – eller være på niveau med – meromkostningerne, der kan forventes at gøre brug af ordningen. Bedrifter, hvor det potentielle tilskud er mindre end meromkostningerne, og hvor brug af ordningen derfor ville givet et økonomisk tab, må forventes at afstå herfra.

Sammenlignet med den gældende enkeltbetaling vil erstatningen af enkeltbetaling med den nye støtteordning i scenario 3 samt forøgelsen af gradueringen fra 5 til 10 pct. points i scenario 1-3 have en negativ effekt på landbrugets indtjening. Dette skyldes, at enkeltbetalingen er uden miljømæssige krav, bortset fra

krydsoverensstemmelse, mens både den nye støtte og tilskuddene under landdistriktspolitikken er betinget af forskellige krav med meromkostninger (reduktion i bruttoindtægten) til følge. Imidlertid er det ikke muligt at vurdere hverken de indtjeningsmæssige eller de miljømæssige konsekvenser af disse omlægninger, før der foreligger nærmere præciseringer af de pågældende ændringer.

Nedsættelse eller afvikling af enkeltbetalingen vil næppe påvirke landbrugets produktion og ressourceforbrug nævneværdigt, da enkeltbetalingen er uafhængig af bedrifternes løbende produktion og indtjeningen fra selve produktionen derfor upåvirket af nedsættelsen. Den begrænsede produktionsmæssige virkning forudsætter dog, at nedsættelsen eller afviklingen sker over en årrække. En hurtig reduktion eller en hurtig afvikling vil således kunne resultere i en finansiel krise, navnlig hvis det foregår i en periode med faldende verdensmarkedspriser for landbrugsvarer og/eller med en stigende rente. Og en sådan finansiel krise vil kunne påvirke erhvervets investeringer og hermed også produktionen.

Ifølge scenario 4-6 erstattes de tilbageværende direkte, koblede tilskud af tillæg til enkeltbetaling, hvorefter hele enkeltbetalingen udfases fuldstændigt over 6 år fra 2015-20. For plante-, malkekvæg- og svinebrug med 2 helårsarbejdere og derover kan den negative effekt heraf på de pågældende bedrifteres resultatet efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 489.000 kr., 473.000 kr. og 284.000 kr. Der er her taget højde for, at forpagtningsafgiften må forventes formindsket med et beløb svarende til enkeltbetalingen fra de forpagtede rettigheder.

For priserne på fast landbrugsejendom og betalingsrettigheder under ét anslås den negative effekt af enkeltbetalingens afvikling at vokse fra ca. 25.000 kr. pr. ha primo 2008 (43.500 – 18.500) til 43.500 kr. pr. ha primo 2020, jf. tabel B.2.2. Påvirkningen af ejendomspriserne indtræffer dog først, når afviklingen af enkeltbetalingen annonceres - eller rettere når landmændene ændrer deres forventninger fra uændret enkeltbetaling til den forholdsvis hurtige, fuldstændige udfasning.

Afslutningsvis skal nævnes, at prioriteringen mellem landbrugets indtjening og miljøet og hermed mellem enkeltbetaling og miljøbegrundede tilskud primært er et politisk spørgsmål. Samfundsøkonomisk er det imidlertid vigtigt, at størrelsen af de pågældende tilskud svarer til (ikke overstiger) den samfundsmæssige værdi af de tilvebragte eksterne goder i form af miljøforbedringer mv. Man bør - med andre ord - undgå, at miljøargumenter bruges som skalkeskjul for at opretholde en produktion, der set fra en bred samfundsøkonomisk synsvinkel ikke er konkurrencedygtig.

Herudover er det vigtigt, at de miljø- og naturfremmende restriktioner fastsættes sådan, at disse goder tilvebringes til lavest mulige samfundsøkonomiske

omkostninger i form af meromkostninger ved selve produktionen og administrative omkostninger.

## **2.b. Markedsordninger**

Den generelle landbrugsstøtte (søjle 1) omfatter udover enkeltbetalingsordningen en række markedsordninger, hvis primære formål er at regulere produktionen af og handelen med landbrugsvarer internt i EU samt at regulere handelen med landbrugsvarer mellem EU og tredjelande.

Trods forskelle mellem markedsordningerne er der også fælles træk. Generelt medvirker ordningerne til at stabilisere priserne for landbrugsvarer på et niveau, der navnlig tidligere lå væsentlig over verdensmarkedspriserne. Til brug ved stabiliseringen af priserne gøres almindeligvis brug af interventionsopkøb, tilskud til privat oplagring, eksportstøtte og importrestriktioner. Imidlertid er der store forskelle mellem markedsordningerne med hensyn til det omfang, i hvilket de bidrager til at stabilisere og hæve priserne for de respektive produkter.

### *Interventionsopkøb*

I henhold til de fleste markedsordninger kan der foretages interventionsopkøb, hvis markedsprisen kommer under et nærmere fastsat niveau. For visse produkter kan der endvidere – eller i stedet for – ydes tilskud til privat oplagring. Interventionsopkøb og privat oplagring egner sig primært til at stabilisere prisniveauet, men er uegnet til at opretholde et prisniveau over verdensmarkedsniveauet på længere sigt.

### *Importregulering*

Da de politisk fastsatte mindstepriser (interventions- eller basispriser) for landbrugsprodukter i EU oftest ligger over priserne på verdensmarkedet, er det nødvendigt at begrænse importen, hvilket almindeligvis sker ved importtold, der dog kan være suppleret med toldkontingenter, dvs. mulighed for import af begrænsede mængder helt uden told eller til lavere told.

### *Eksportrestitutioner*

For at muliggøre eksport af landbrugsvarer til tredjelande og samtidig opretholde højere priser inden for EU end på verdensmarkedet anvendes eksportstøtte. Såvel importtold og importkontingenter som eksportstøtte er reguleret af den gældende WTO-aftale.

Som led i de seneste 15 års reformer af landbrugsstøtten er mindstepriserne for de fleste landbrugsprodukter i EU nedsat væsentligt, mens verdensmarkedspriserne på en række landbrugsvarer er steget kraftigt på det seneste. Behovet for markedsprisstøtte i form af interventionsopkøb, importregulering og eksportstøtte er derfor formindsket markant.

## 2.c. Direkte koblet (produktionsafhængig) støtte

Selv om 2003-reformen indebar en betragtelig nedsættelse af den produktionsafhængige (koblede støtte), er der fortsat en del produktionsafhængig støtte tilbage såvel i form af markedsprisstøtte som i form af husdyr- og arealpræmier samt direkte prisstøtte. Baggrunden for de tilbageværende husdyr- og arealpræmier er bl.a., at 2003-reformen gav de enkelte lande/regioner mulighed for at opretholde nærmere fastsatte, begrænsede dele af areal- og husdyrpræmierne som koblet støtte. I denne forbindelse valgte Danmark at opretholde 75 pct. af handyrpræmien samt 50 pct. af præmien til moderfår som koblet støtte.

**Tabel B.2.3. Landbrugsarealet i EU-landene fordelt på hovedafgrøder, 2005, pct.**

|                | Korn        | Oliefrø    | Sukkerroer | Foderafgrøder | Grøntsager og blomster | Karotofler | Frugt      |
|----------------|-------------|------------|------------|---------------|------------------------|------------|------------|
| Belgien        | 23,2        | 1,8        | 6,2        | 18,4          | 3,4                    | 4,7        | 1,2        |
| Bulgarien      | 60,5        | 22,5       | 0,0        | 2,9           | 0,9                    | 0,6        | 1,1        |
| Tjekkiet       | 44,1        | 11,3       | 1,8        | 12,8          | 0,3                    | 1,0        | 0,6        |
| Danmark        | 55,8        | 4,2        | 1,8        | 17,3          | 0,5                    | 1,5        | 0,3        |
| Tyskland       | 40,2        | 8,2        | 2,5        | 10,6          | 0,9                    | 1,6        | 0,4        |
| Estland        | 34,2        | 5,7        | 0,0        | 24,9          | 0,3                    | 1,2        | 0,3        |
| Irland         | 6,7         | 0,1        | 0,7        | 18,9          | 0,1                    | 0,3        | 0,0        |
| Grækenland     | 30,3        | 0,1        | 1,0        | 4,9           | 1,5                    | 0,5        | 7,7        |
| Spanien        | 28,7        | 2,2        | 0,4        | 2,6           | 1,2                    | 0,2        | 5,2        |
| Frankrig       | 32,7        | 7,3        | 1,4        | 16,6          | 1,0                    | 0,6        | 0,7        |
| Italien        | 30,8        | 1,9        | 1,5        | 14,1          | 2,1                    | 0,3        | 4,7        |
| Cypern         | 31,8        | 0,2        | 0,0        | 19,9          | 3,3                    | 3,1        | 10,2       |
| Letland        | 25,9        | 3,8        | 0,8        | 23,4          | 0,6                    | 2,5        | 1,4        |
| Litauen        | 36,4        | 3,9        | 0,8        | 16,0          | 0,6                    | 2,3        | 1,0        |
| Luxembourg     | 22,0        | 3,2        | 0,0        | 17,7          | 0,1                    | 0,5        | 0,1        |
| Ungarn         | 55,7        | 14,7       | 1,3        | 6,3           | 1,7                    | 0,4        | 2,1        |
| Malta          | 0,0         | 0,0        | 0,0        | 44,6          | 16,4                   | 8,0        | 4,5        |
| Holland        | 11,1        | 0,4        | 4,6        | 23,2          | 6,2                    | 8,0        | 0,9        |
| Østrig         | 24,6        | 3,4        | 1,3        | 7,6           | 0,5                    | 0,7        | 0,5        |
| Polen          | 56,4        | 3,9        | 1,9        | 5,6           | 1,6                    | 4,0        | 2,1        |
| Portugal       | 10,3        | 0,2        | 0,2        | 10,9          | 1,0                    | 0,6        | 3,9        |
| Rumænien       | 42,1        | 8,3        | 0,2        | 5,1           | 1,1                    | 1,8        | 1,1        |
| Slovenien      | 19,5        | 1,4        | 1,0        | 11,3          | 0,3                    | 1,3        | 2,0        |
| Slovakiet      | 41,7        | 11,6       | 1,8        | 12,5          | 0,5                    | 0,6        | 0,5        |
| Finland        | 52,3        | 3,5        | 1,4        | 27,5          | 0,6                    | 1,3        | 0,2        |
| Sverige        | 32,3        | 2,9        | 1,5        | 33,9          | 0,6                    | 1,0        | 0,1        |
| Storbritannien | 18,3        | 3,9        | 0,9        | 8,5           | 0,9                    | 0,9        | 0,2        |
| <b>EU-27</b>   | <b>34,5</b> | <b>5,3</b> | <b>1,3</b> | <b>10,7</b>   | <b>1,2</b>             | <b>1,2</b> | <b>2,0</b> |

Kilde: Eurostat.



## 2.d. De enkelte landbrugsprodukter

Der er store forskelle mellem de forskellige landbrugsprodukter med hensyn størrelse af den produktionsafhængige støtte og derfor også med hensyn til de produktions-, indkomst- og miljømæssige konsekvenser af at afskaffe eller formindske denne støtte. I det følgende ses nærmere på støtten til de enkelte produkter.

### Korn

Af det samlede landbrugsareal i EU-27 i 2005 tegnede korn sig for godt en tredjedel, mens kornets andel af landbrugsproduktionens samlede værdi udgjorde godt 10 pct. i 2006, jf. tabel B.2.3 og B.2.4. I Danmark var de tilsvarende andele henholdsvis knap 56 pct. og knap 14 pct.

**Tabel B.2.3 (fortsat). Landbrugsareal i EU-landene fordelt på hovedafgrøder, 2005, pct.**

|                | Vin        | Oliven-<br>olie | Andre<br>plantepro-<br>dukter | Brak<br>uden<br>støtte | Brak<br>med<br>støtte | Vedva-<br>rende<br>græs | Land-<br>brugs-<br>areal i alt |
|----------------|------------|-----------------|-------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Belgien        | 0,0        | 0,0             | 1,6                           | 0,2                    | 1,8                   | 37,5                    | 100                            |
| Bulgarien      | 1,8        | 0,0             | 4,1                           | 1,7                    | 0,0                   | 3,9                     | 100                            |
| Tjekkiet       | 0,4        | 0,0             | 2,2                           | 0,9                    | 0,0                   | 24,6                    | 100                            |
| Danmark        | 0,0        | 0,0             | 4,4                           | 0,6                    | 6,3                   | 7,3                     | 100                            |
| Tyskland       | 0,6        | 0,0             | 1,5                           | 0,5                    | 4,1                   | 28,9                    | 100                            |
| Estland        | 0,0        | 0,0             | 1,5                           | 3,3                    | 0,0                   | 28,6                    | 100                            |
| Irland         | 0,0        | 0,0             | 0,2                           | 0,2                    | 0,2                   | 72,6                    | 100                            |
| Grækenland     | 1,6        | 17,9            | 10,7                          | 1,2                    | 1,9                   | 20,7                    | 100                            |
| Spanien        | 4,0        | 7,9             | 2,6                           | 6,9                    | 3,3                   | 34,8                    | 100                            |
| Frankrig       | 3,1        | 0,0             | 2,2                           | 0,6                    | 4,4                   | 29,5                    | 100                            |
| Italien        | 5,3        | 7,7             | 1,5                           | 1,8                    | 1,9                   | 26,4                    | 100                            |
| Cypern         | 7,2        | 8,5             | 2,0                           | 13,5                   | 0,0                   | 0,3                     | 100                            |
| Letland        | 0,0        | 0,0             | 0,8                           | 5,6                    | 0,0                   | 35,2                    | 100                            |
| Litauen        | 0,0        | 0,0             | 1,7                           | 5,4                    | 0,0                   | 31,9                    | 100                            |
| Luxembourg     | 1,0        | 0,0             | 1,6                           | 0,1                    | 1,4                   | 52,3                    | 100                            |
| Ungarn         | 1,6        | 0,0             | 1,5                           | 3,7                    | 0,0                   | 11,0                    | 100                            |
| Malta          | 5,7        | 0,5             | 9,4                           | 10,9                   | 0,0                   | 0,0                     | 100                            |
| Holland        | 0,0        | 0,0             | 2,6                           | 0,0                    | 1,7                   | 41,3                    | 100                            |
| Østrig         | 1,5        | 0,0             | 2,0                           | 0,1                    | 2,9                   | 54,8                    | 100                            |
| Polen          | 0,0        | 0,0             | 2,1                           | 1,9                    | 0,0                   | 20,5                    | 100                            |
| Portugal       | 5,2        | 8,4             | 1,0                           | 8,6                    | 1,6                   | 48,1                    | 100                            |
| Rumænien       | 1,2        | 0,0             | 2,0                           | 4,5                    | 0,0                   | 32,6                    | 100                            |
| Slovenien      | 3,4        | 0,2             | 1,1                           | 0,2                    | 0,2                   | 58,1                    | 100                            |
| Slovakiet      | 0,8        | 0,0             | 1,3                           | 0,5                    | 0,0                   | 28,2                    | 100                            |
| Finland        | 0,0        | 0,0             | 1,4                           | 0,2                    | 10,5                  | 1,1                     | 100                            |
| Sverige        | 0,0        | 0,0             | 1,6                           | 0,1                    | 10,0                  | 16,0                    | 100                            |
| Storbritannien | 0,0        | 0,0             | 1,8                           | 0,9                    | 2,2                   | 61,5                    | 100                            |
| <b>EU-27</b>   | <b>1,9</b> | <b>2,3</b>      | <b>2,2</b>                    | <b>2,4</b>             | <b>2,5</b>            | <b>32,5</b>             | <b>100</b>                     |

Kilde: Eurostat.

Som det i øvrigt ses af disse tabeller, er der store forskelle EU-landene imellem, hvad angår kornets andel af landbrugsarealet og dets andel af landbrugsproduktionens værdi. De samme gælder for mange andre landbrugsprodukter.

Produktionen af korn i EU udviser generelt nogen variation fra år til år, jf. tabel B.2.5, primært afhængig af årets høstudbytte pr. ha og hermed af vejrforholdene, hvorimod forbruget er langt mere stabilt. I de fleste år overstiger produktionen i EU forbruget, og EU er derfor nettoeksportør af korn.

Interventionsprisen for korn er efter markante nedsættelser siden begyndelsen af 1990'erne kommet ned på 101,31 € pr. ton, svarende til 75,48 kr. pr. hkg. Hertil kommer et månedligt tillæg på 0,46 € pr. ton (0,34 kr. pr. hkg) fra og med november til og med maj. (Landbrugsrådet a).

**Tabel B.2.4. Landbrugsproduktionens værdi i EU-lande fordelt på hovedvaregrupper 2006, pct.**

|                | Korn        | Oliefø     | Sukker-<br>roer | Grov-<br>foder | Grønsager<br>og blomster | Kartofler  | Frugt      | Vin        |
|----------------|-------------|------------|-----------------|----------------|--------------------------|------------|------------|------------|
| Belgien        | 4,5         | 0,2        | 2,5             | 6,6            | 19,3                     | 6,7        | 6,5        | 0,0        |
| Bulgarien      | 15,8        | 9,2        | 0,0             | 2,9            | 17,8                     | 2,9        | 8,3        | 0,0        |
| Tjekkiet       | 19,7        | 8,5        | 3,6             | 7,9            | 4,8                      | 3,0        | 1,6        | 0,5        |
| Danmark        | 13,6        | 1,3        | 1,1             | 6,7            | 7,0                      | 1,8        | 0,4        | 0,0        |
| Tyskland       | 12,2        | 3,2        | 1,8             | 10,6           | 11,7                     | 2,7        | 2,4        | 3,1        |
| Estland        | 12,0        | 4,8        | 0,0             | 7,2            | 7,1                      | 5,5        | 1,0        | 0,0        |
| Irland         | 4,3         | 0,0        | 0,0             | 15,2           | 3,6                      | 2,0        | 0,8        | 0,0        |
| Grækenland     | 7,5         | 0,1        | 0,6             | 3,9            | 18,2                     | 4,4        | 16,6       | 0,5        |
| Spanien        | 7,1         | 0,4        | 1,0             | 1,8            | 21,4                     | 1,6        | 17,0       | 2,6        |
| Frankrig       | 13,5        | 2,5        | 1,6             | 8,5            | 10,2                     | 2,6        | 5,5        | 14,0       |
| Italien        | 8,1         | 0,4        | 0,7             | 3,9            | 22,2                     | 1,6        | 12,0       | 9,3        |
| Cypern         | 2,2         | 0,4        | 0,0             | 2,7            | 14,6                     | 6,7        | 18,9       | 0,0        |
| Letland        | 17,6        | 3,8        | 2,1             | 10,7           | 6,8                      | 8,9        | 1,9        | 0,0        |
| Litauen        | 13,9        | 3,2        | 2,0             | 10,8           | 5,0                      | 4,4        | 0,6        | 0,0        |
| Luxembourg     | 8,1         | 1,5        | 0,0             | 8,7            | 2,8                      | 1,5        | 1,5        | 11,5       |
| Ungarn         | 27,0        | 6,4        | 1,7             | 2,5            | 11,2                     | 1,9        | 7,7        | 2,7        |
| Malta          | 0,0         | 0,0        | 0,0             | 2,8            | 25,6                     | 5,3        | 6,8        | 0,0        |
| Holland        | 1,0         | 0,0        | 1,2             | 2,2            | 41,3                     | 6,7        | 2,6        | 0,0        |
| Østrig         | 9,3         | 1,7        | 1,8             | 10,9           | 8,1                      | 1,4        | 5,8        | 8,4        |
| Polen          | 13,7        | 2,8        | 2,6             | 4,7            | 9,3                      | 6,1        | 6,1        | 0,0        |
| Portugal       | 2,8         | 0,0        | 0,2             | 4,0            | 19,0                     | 2,1        | 15,2       | 15,8       |
| Rumænien       | 12,7        | 3,2        | 0,2             | 14,2           | 16,7                     | 11,0       | 7,9        | 1,9        |
| Slovenien      | 5,5         | 0,9        | 0,9             | 14,7           | 7,3                      | 2,5        | 8,3        | 9,3        |
| Slovakiet      | 20,1        | 7,1        | 3,2             | 3,3            | 7,7                      | 2,5        | 2,2        | 0,0        |
| Finland        | 13,7        | 1,2        | 1,1             | 14,3           | 11,0                     | 1,7        | 1,2        | 0,0        |
| Sverige        | 11,5        | 1,4        | 2,1             | 13,3           | 8,9                      | 4,5        | 1,2        | 0,0        |
| Storbritannien | 12,3        | 2,4        | 1,3             | 0,6            | 13,2                     | 4,7        | 2,9        | 0,0        |
| <b>EU-27</b>   | <b>10,4</b> | <b>1,9</b> | <b>1,3</b>      | <b>6,3</b>     | <b>16,1</b>              | <b>3,4</b> | <b>7,3</b> | <b>5,1</b> |

Kilde: Eurostat.

Importen af korn reguleres ved hjælp af en relativ høj fast told - for hvede 95 € pr. ton (70,76 kr. pr. hkg) og for foderkorn 93 € pr. ton (69,29 kr. pr. hkg).

Dog er der toldfri import (toldkontingenter) på i alt ca. 8 mio. tons. (Landbrugsrådet 2005).

Udover importregulering kan der gøres brug af interventionsopkøb og eksportstøtte. Ifølge den gældende WTO-aftale kan der dog højst gives eksportstøtte til godt 14 mio. tons hvede og knap 11 mio. tons foderkorn, mens den samlede støtte højst må beløbe sig til henholdsvis 1.290 mio. € og 1.047 mio. €, hvilket svarer til henholdsvis 89,30 € pr. ton (66,51 kr. pr. hkg) og 96,55 € pr. ton (66,51 kr. pr. hkg).

**Table B.2.4 (fortsat). Landbrugsproduktionens værdi i EU-lande fordelt på hovedvaregrupper, 2006, pct.**

|                | Oli-<br>ven-<br>olie | Andre<br>plante-<br>produk-<br>ter | Kvæg       | Svin        | Fjer<br>kræ | Mælk        | Æg         | Andre<br>husdyr-<br>produk-<br>ter | I alt      |
|----------------|----------------------|------------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------------------------------|------------|
| Belgien        | 0,0                  | 1,0                                | 14,9       | 20,9        | 3,8         | 11,0        | 1,6        | 0,5                                | 100        |
| Bulgarien      | 0,0                  | 4,4                                | 4,1        | 5,9         | 6,1         | 13,0        | 2,6        | 7,0                                | 100        |
| Tjekkiet       | 0,0                  | 2,5                                | 5,4        | 12,6        | 6,1         | 21,6        | 2,0        | 0,2                                | 100        |
| Danmark        | 0,0                  | 2,0                                | 4,2        | 34,5        | 2,0         | 18,2        | 1,0        | 6,2                                | 100        |
| Tyskland       | 0,0                  | 1,4                                | 8,1        | 15,4        | 3,4         | 20,8        | 1,5        | 1,7                                | 100        |
| Estland        | 0,0                  | 0,4                                | 5,7        | 14,2        | 3,5         | 34,1        | 2,1        | 2,4                                | 100        |
| Irland         | 0,0                  | 2,1                                | 28,6       | 6,1         | 2,7         | 25,3        | 0,7        | 8,6                                | 100        |
| Grækenland     | 13,9                 | 4,4                                | 2,8        | 2,7         | 1,8         | 11,2        | 1,2        | 10,2                               | 100        |
| Spanien        | 5,2                  | 2,5                                | 5,8        | 14,0        | 4,6         | 7,1         | 2,3        | 5,6                                | 100        |
| Frankrig       | 0,0                  | 1,2                                | 13,0       | 5,8         | 4,9         | 12,9        | 1,2        | 2,6                                | 100        |
| Italien        | 5,1                  | 2,2                                | 8,4        | 6,1         | 3,9         | 10,7        | 2,1        | 3,3                                | 100        |
| Cypern         | 2,4                  | 1,9                                | 1,6        | 10,9        | 10,9        | 16,6        | 2,2        | 8,0                                | 100        |
| Letland        | 0,0                  | 0,6                                | 4,7        | 8,0         | 3,1         | 25,1        | 3,9        | 2,8                                | 100        |
| Litauen        | 0,0                  | 3,6                                | 7,5        | 12,6        | 5,2         | 26,7        | 3,4        | 1,1                                | 100        |
| Luxembourg     | 0,0                  | 0,2                                | 21,2       | 6,8         | 0,2         | 34,2        | 1,1        | 0,7                                | 100        |
| Ungarn         | 0,0                  | 1,1                                | 1,9        | 12,9        | 9,2         | 8,0         | 3,1        | 2,7                                | 100        |
| Malta          | 0,0                  | 0,0                                | 4,1        | 12,4        | 5,3         | 13,8        | 6,0        | 17,9                               | 100        |
| Holland        | 0,0                  | 2,7                                | 7,3        | 11,6        | 2,8         | 17,3        | 1,7        | 1,6                                | 100        |
| Østrig         | 0,0                  | 0,2                                | 14,2       | 14,0        | 2,4         | 17,3        | 2,8        | 1,7                                | 100        |
| Polen          | 0,0                  | 0,9                                | 5,6        | 18,1        | 7,3         | 17,5        | 4,6        | 0,7                                | 100        |
| Portugal       | 2,0                  | 1,0                                | 6,1        | 9,6         | 5,5         | 10,9        | 1,4        | 4,4                                | 100        |
| Rumænien       | 0,0                  | 0,9                                | 3,3        | 9,0         | 3,0         | 8,8         | 5,0        | 2,2                                | 100        |
| Slovenien      | 0,0                  | 1,1                                | 12,4       | 10,3        | 6,3         | 16,0        | 1,9        | 2,6                                | 100        |
| Slovakiet      | 0,0                  | 2,7                                | 7,5        | 12,8        | 6,1         | 16,4        | 3,6        | 4,8                                | 100        |
| Finland        | 0,0                  | 0,2                                | 6,8        | 8,9         | 3,3         | 26,5        | 1,1        | 9,0                                | 100        |
| Sverige        | 0,0                  | 0,3                                | 10,5       | 10,1        | 2,7         | 25,4        | 2,9        | 5,2                                | 100        |
| Storbritannien | 0,0                  | 2,1                                | 15,9       | 5,3         | 10,0        | 18,6        | 2,7        | 8,0                                | 100        |
| <b>EU-27</b>   | <b>1,8</b>           | <b>1,8</b>                         | <b>9,0</b> | <b>10,7</b> | <b>4,6</b>  | <b>14,4</b> | <b>2,1</b> | <b>3,8</b>                         | <b>100</b> |

Kilde: Eurostat.

Det mængdemæssige loft over eksportstøtten til hvede og foderkorn er udnyttet i større eller mindre grad gennem de senere år. Til og med 2005 lå verdensmarkedsprisen for foderkorn gennemgående under mindsteprisen i EU, hvorfor eksport af foderkorn i disse år kun undtagelsesvis kunne foregå uden støtte.

**Tabel B.2.5. Forsyningsbalance for korn i EU-27<sup>1)</sup>, 2004-2014, mio. tons**

|                        | 2004 | 05  | 06  | 07  | 08  | 09  | 10  | 11  | 12  | 13  | 2014 |
|------------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Produktion             | 286  | 253 | 243 | 271 | 285 | 289 | 290 | 292 | 295 | 299 | 300  |
| Forbrug                | 243  | 246 | 250 | 268 | 269 | 270 | 270 | 273 | 274 | 276 | 278  |
| Heraf til<br>bioenergi | 1    | 2   | 3   | 5   | 8   | 10  | 13  | 15  | 16  | 18  | 19   |
| Import                 | 10   | 10  | 12  | 12  | 10  | 10  | 10  | 10  | 10  | 10  | 11   |
| Export                 | 23   | 22  | 21  | 21  | 23  | 25  | 27  | 28  | 29  | 34  | 35   |
| Slutlager              | 75   | 70  | 53  | 47  | 50  | 53  | 57  | 59  | 61  | 61  | 60   |

1) Tallene for årene 2004-06 er for EU-25.

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

De fremtidige priser for korn vil ifølge de to alternative forudsætninger ligge over de for tiden gældende interventionspriser. En afskaffelse af markedsordningen for korn vil derfor ikke få produktions- og indkomstmæssige konsekvenser, med mindre verdensmarkedspriserne for korn – mod forventning – atter kommer ned på et meget lavt niveau.<sup>5</sup>

### *Oliefør*

Produktionen af oliefør – der i EU-området fortrinsvis består af raps, men også af solsikke – er en af de mindre produktionsgrene i europæisk landbrug.

Af det samlede landbrugsareal i EU-27 blev der i 2005 dyrket oliefør på godt 5 pct., mens oliefør i 2006 tegnede sig for knap 2 pct. af landbrugsproduktionens samlede værdi. For Danmark var de tilsvarende andele henholdsvis 4,2 pct. og 1,3 pct. Som det fremgår af tabel B.2.6, er EU en betydelig nettoimportør af oliefør.

Der er fri import af både oliefør og protein, og der ydes ikke eksportstøtte.

### *Sukkerroer*

Produktion af sukkerroer er – ligesom oliefør – en af de mindre produktionsgrene både i EU som helhed og i Danmark.

<sup>5</sup> Hvis den fremtidige verdensmarkedspris – mod forventning – skulle komme ned under den gældende interventionspris, vil markedsprisstøttens afvikling medføre en reduktion i indtjeningen fra korn samt en nedgang i produktionen af korn i EU. De samlede omkostninger, ekskl. jordrente, ved produktion af korn på forholdsvis store landbrug ligger på omkring 80 kr. pr. hkg, jf. Dansk Landbrug (2007b). Et prisniveau under interventionsprisen ville derfor gøre produktionen urentabel, især på mindre god jord, og således bidrage til at formindske produktionen, hvilket videre ville medvirke til at formindske nedgangen i verdensmarkedspriserne. Ved vurdering af effekten af landbrugsstøttens afskaffelse under lave verdensmarkedspriser skal man endvidere være opmærksom på, at langt størstedelen af det korn, der produceres i EU, bruges som foder i den interne husdyrproduktion, hvorfor en lavere kornpris vil forbedre husdyrproduktionens konkurrenceevne.

**Tabel B.2.6. Forsyningsbalance for oliefrø i EU-27, 2004-2014, mio. tons**

|                     | 2004 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 2014 |
|---------------------|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------|
| Produktion          | 20   | 20 | 20 | 26 | 29 | 29 | 30 | 31 | 32 | 33 | 35   |
| Forbrug             | 37   | 41 | 44 | 49 | 52 | 54 | 58 | 60 | 64 | 66 | 67   |
| Heraf til bioenergi | 5    | 7  | 8  | 10 | 11 | 13 | 16 | 18 | 20 | 20 | 20   |
| Import              | 18   | 22 | 24 | 24 | 24 | 26 | 29 | 29 | 33 | 34 | 32   |
| Export              | 1    | 1  | 1  | 0  | 1  | 1  | 0  | 0  | 0  | 0  | 0    |
| Slutlager           | 8    | 8  | 8  | 9  | 10 | 10 | 11 | 11 | 12 | 12 | 12   |

1) Tallene for årene 2004-06 er for EU-25.

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

Af det samlede landbrugsareal i EU-27 blev der i 2005 dyrket sukkerroer på 1,3 pct., mens sukkerroer udgjorde 1,2 pct. af landbrugsproduktionens værdi i 2006. For Danmark var de tilsvarende andele henholdsvis 1,8 pct. og 1,2 pct.

**Tabel B.2.7. Forsyningsbalance for sukker i EU-27, 2004-2014, mio. tons**

|                     | 2004 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 2014 |
|---------------------|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------|
| Produktion          | 20   | 20 | 17 | 16 | 16 | 17 | 17 | 17 | 15 | 16 | 16   |
| Forbrug             | 16   | 17 | 17 | 19 | 19 | 19 | 20 | 20 | 21 | 21 | 21   |
| Heraf til bioenergi | 0    | 0  | 1  | 1  | 1  | 1  | 2  | 2  | 2  | 2  | 2    |
| Import              | 3    | 3  | 4  | 4  | 4  | 4  | 4  | 4  | 4  | 4  | 4    |
| Export              | 5    | 7  | 2  | 2  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 1  | 0    |
| Slutlager           | 6    | 8  | 7  | 7  | 7  | 7  | 7  | 5  | 4  | 4  | 3    |

1) Tallene for årene 2004-06 er for EU-25.

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

Før reformen af markedsordningen for sukker, der trådte i kraft med virkning fra 2006/07, var sukkerroer en af de mest beskyttede produktionsgrene i europæisk landbrug og i mange regioner også en af de mest profitable.

Som resultat af sukkerreformen forventes prisen for sukker og sukkerroer inden for kvoten at falde med henholdsvis 36 pct. og 40 pct. over fire år fra 2006/07 til 2009/10. Herefter vil prisen for sukker i EU være nede på 404,40 € pr. ton ab fabrik, svarende til 3,01 kr. kg. Til sammenligning har verdensmarkedsprisen for sukker varieret fra ca. 1,20 kr. pr. kg til ca. 2,50 kr. pr. kg i årene 2000-06.

Den nye markedsordning for sukker indeholder - ligesom den tidligere - en kvoteordning, og der endog lægger et mere effektivt loft over produktionen end den hidtidige kvoteordning.

Selv om en fuldstændig afskaffelse af den generelle landbrugsstøtte og hermed af markeds- og kvoteordningen for sukker principielt ville muliggøre en udvidelse af produktionen af sukkerroer i EU, vil støttens bortfald antagelig resultere i en nedgang i produktionen som følge af en forventet negativ effekt på pri-

sen for sukker - og hermed på sukkerroer - samt forventede nogenlunde upåvirkede priser både for korn og for de fleste andre planteprodukter.

Den generelle landbrugsstøttes bortfald vil herudover - ligesom den nye markedsordning for sukker – medvirke til en koncentration af sukkerroeproduktionen i områder af EU med komparative fordele inden for sukkerroeproduktionen, bl.a. i form af gunstige naturgivne produktionsbetingelser.

### *Kartofler*

Produktionen af kartofler består af spisekartofler, kartofler til produktion af stivelse samt i mindre omfang læggekartofler.

Produktion af kartofler hører også til de mindre produktionsgrene både i dansk og i europæisk landbrug. I Danmark blev der dyrket kartofler på knap 0,7 pct. af det samlede landbrugsareal i 2005, mens afgrøden, inklusive pristilskud til stivelseskartofler, tegnede sig for 1,5 pct. af landbrugsproduktionens samlede værdi i 2006.

Under enkeltbetalingsordningen gives direkte prisstøtte til stivelseskartofler i form af et såkaldt udligningsbeløb til avlerne på 9,88 kr. pr. hkg (med 17 pct. stivelse) og en ligevægtspræmie til fabrikerne på 3,32 kr. pr. hkg (Landbrugsraadet a). Med et høstudbytte af stivelseskartofler på 439 hkg pr. ha, svarende til gennemsnittet for årene 2002-06 i dansk landbrug samt et anslået svind på 10 pct. bliver det til et samlet tilskud på gennemsnitlig godt 5.200 kr. pr. ha ( $439 * 0,90 * (9,88 + 3,32) = 5.215$ ).

Produktionen af stivelseskartofler er – ligesom produktionen af sukkerroer – reguleret ved en kvoteordning. Produktionen var og er fortsat en af de mest profitable produktionsgrene i dansk landbrug. På denne baggrund forventes produktionen af stivelseskartofler opretholdt på et nogenlunde uændret niveau, selv om den direkte prisstøtte afløses af et tillæg til enkeltbetalingen (alle scenarier).

Prisstøttens bortfald og hermed kvotens afskaffelse vil i øvrigt bidrage til, at produktionen koncentrerer sig i lande/regioner, hvor produktion har komparative fordele.

### *Mælk*

Produktion af mælk er - sammen med produktion af kvæg (okse- og kalvekød) fra malkekvægsektoren og den tilknyttede produktion af grovfoder - en af de helt store produktionsgrene i europæisk landbrug. Af landbrugets samlede produktionsværdi i EU-27 tegnede produktionen af mælk og kvæg sig for henholdsvis 14,4 pct. og 9,0 pct. i 2006, jf. tabel B.2.4. Af kvægproduktionens samlede værdi tegner kødkvægsektoren (ammekøer med tilhørende ungdyr) sig dog løseligt anslået for omkring halvdelen.

Den samlede produktion af mejeriprodukter i EU-27 har gennem mange år været større end forbruget, hvilket sammen med en vis import af mejeriprodukter har resulteret i en betydelig eksport, jf. tabel B.2.8.

Som led i mælke-reformen (der påbegyndtes i 2004) og 2003-reformen nedsattes interventionsprisen for skummetmælk med 15 pct. over 3 år og for smør med 25 pct. over 4 år. Siden 1. juli 2007 har interventionsprisen for smør ligget på 2.463,90 € pr. ton (18,36 kr. pr. kg), mens interventionsprisen for skummetmælkspulver har ligget på 1.746,90 € pr. ton (13,01 kr. pr. kg) siden 1. juli 2006. Udover nedsættelsen af interventionspriserne indebar reformerne en udvidelse af mælkekvoten med 0,5 pct. hvert år fra 2006/07 til 2008/09, svarende til 1,5 pct. i alt. Endvidere forventes Kommissionen at fremsætte forslag om en yderligere kvoteudvidelse på 2 pct. med virkning fra 1. april 2008.

**Tabel B.2.8. Forsyningsbalance for ost, smør og skummetmælkspulver i EU-27, 2005-2014, 1.000 tons**

|                           | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Ost</b>                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Produktion                | 8641 | 8834 | 9078 | 9227 | 9369 | 9466 | 9551 | 9628 | 9696 | 9756 |
| Forbrug                   | 8184 | 8350 | 8560 | 8693 | 8857 | 8974 | 9061 | 9148 | 9232 | 9331 |
| Import                    | 94   | 100  | 102  | 104  | 106  | 108  | 110  | 112  | 114  | 116  |
| Eksport                   | 551  | 585  | 620  | 638  | 618  | 601  | 601  | 592  | 578  | 542  |
| <b>Smør</b>               |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Produktion                | 2195 | 2089 | 2070 | 2057 | 2026 | 2017 | 2004 | 1991 | 1979 | 1967 |
| Forbrug                   | 1968 | 1993 | 2006 | 2002 | 1991 | 1990 | 1980 | 1975 | 1972 | 1966 |
| Import                    | 80   | 84   | 77   | 77   | 77   | 77   | 77   | 77   | 77   | 77   |
| Eksport                   | 338  | 248  | 203  | 132  | 112  | 104  | 101  | 92   | 85   | 78   |
| <b>Skummetmælkspulver</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Produktion                | 962  | 861  | 861  | 836  | 833  | 833  | 827  | 825  | 820  | 811  |
| Forbrug                   | 847  | 798  | 818  | 814  | 827  | 825  | 821  | 818  | 813  | 804  |
| Import                    | 10   | 21   | 21   | 31   | 31   | 31   | 31   | 31   | 31   | 31   |
| Eksport                   | 190  | 85   | 64   | 54   | 38   | 39   | 37   | 38   | 38   | 37   |

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

Importen af mejeriprodukter reguleres ved hjælp af en fast told - for smør på 1.896 € pr. ton, for skummetmælkspulver på 1.188 € pr. ton og for ost (cheddar) på 1.671 € pr. ton, hvilket svarer til henholdsvis 14,13 kr. pr. kg, 8,85 kr. pr. kg og 12,45 kr. pr. kg. (Landbrugsraadet 2005).

Frem til udgangen af 2006 lå mindstepriserne for mejeriprodukter i EU væsentlig over verdensmarkedspriserne – dog med variation fra år til år – hvorfor eksport kun var mulig som følge af betragtelige eksportrestitutioner.

Som resultat af de kraftigt stigende verdensmarkedspriser samt nedsættelsen af interventionspriserne er eksportrestitutioner til mejeriprodukter reduceret væsentligt gennem de seneste år og endog fuldstændig indstillet fra sommeren 2007.

For tiden (december 2007) ligger verdensmarkedsprisen både for smør og for skummetmælkspulver på ca. 4.000 \$ pr. ton, hvilket med en dollar-kurs på 5,10 kr. svarer til 20,40 kr. pr. kg. Til sammenligning er interventionsprisen for de to produkter henholdsvis 18,36 kr. pr. kg og 13,01 kr. pr. kg.

De produktions- og indtjeningsmæssige konsekvenser for malkekvægsektoren af at afvikle den generelle landbrugsstøtte vil i høj grad afhænge af verdensmarkedspriser. Ifølge højpris-forudsætningen forbliver de fremtidige verdensmarkedspriser for smør og skummetmælkspulver over de for tiden gældende interventionspriser. I denne situation vil afviklingen af den produktionsafhængige landbrugsstøtte samt af kvoteordningen for mælk antagelig resultere i en vis forøgelse af den samlede mælkeproduktion i EU.

Ifølge lavpris-antagelsen vil prisen for smør i EU falde til et niveau under den for tiden gældende interventionspris i fravær af markedsordninger, mens markedsprisen for skummetmælkspulver ville falde til et niveau omkring den gældende interventionspris. I denne situation forudses en mindre nedgang i mælkeproduktionen i EU-landene under ét.

Herudover vil en afvikling af kvoteordningen - uanset de fremtidige verdensmarkedspriser - medføre en vis omfordeling af produktionen fra lande/regioner, hvor malkekvægholdets konkurrenceevne er forringet siden kvotens indførelse i 1984, til lande/regioner, hvor konkurrenceevnen er forbedret siden da. Forskelle EU-landene imellem med hensyn til kvoteudnyttelse og kvotepriser tyder på, at Holland og Danmark står til at vinde produktionsandele.

#### *Oksekød*

Produktionen af kvæg (okse- og kalvekød) består både i dansk og europæisk landbrug fortrinsvis af følgende kategorier: 1) Hundyr (udsætterkøer og udsætterkvier) fra malkekvægsektoren, 2) handyr (fortrinsvis tyre og ungtyre, men også stude og kalve) ligeledes fra malkekvægsektoren samt 3) forskellige kategorier af slagtedyr fra kødkvægsektoren (ammekohold med tilhørende ungdyr).

Af dansk kvægproduktions værdi i 2006 udgjorde hundyr fra malkekvægsektoren ca. 34 pct., handyr fra malkekvægsektoren ca. 40 pct. og kødkvægsektoren ca. 26 pct.

Produktionen af oksekød i EU-27 har gennem en årrække været præget af en svag faldende tendens, mens forbruget efter mange års stigninger er forblevet på et uændret niveau de seneste år. Til og med 2002 var EU nettoeksportør af oksekød, men har siden da været nettoimportør, jf. tabel B.2.9.

Priserne for oksekød er fortsat høje i EU i forhold verdensmarkedet, hvortil kommer, at større eller mindre dele af kvægpræmierne fortsat er kobledede i nogle EU-15-lande. Produktionen af okse- og kalvekød hører til de mest beskyttede landbrugsprodukter i EU.



**Tabel B.2.9. Forsyningsbalance for okse- og kalvekød i EU-27, 2005-2014, 1.000 tons**

|            | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Produktion | 8044 | 8064 | 7980 | 7913 | 7801 | 7722 | 7659 | 7608 | 7572 | 7547 |
| Forbrug    | 8445 | 8499 | 8424 | 8395 | 8341 | 8310 | 8285 | 8262 | 8242 | 8232 |
| Import     | 614  | 620  | 568  | 578  | 633  | 664  | 692  | 712  | 729  | 741  |
| Export     | 213  | 185  | 124  | 96   | 93   | 77   | 65   | 59   | 59   | 56   |

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

Importen af oksekød reguleres ved hjælp af en høj told. For halve og hele kroppe udgør den bundne told 12,8 pct. + 1.768 € pr. ton.

Selv om hovedparten af importen sker under forskellige præferenceordninger, dvs. helt uden eller til reduceret told, har import med betaling af den fuld, høje afgift været stigende gennem de senere år. Dette indikerer, at en kraftig reduktion eller en fuldstændig afskaffelse af tolden vil føre til markant lavere priser på slagtekreaturer samt som følge heraf noget lavere forbrugerpriser på okse- og kalvekød.

Ifølge WTO-aftalen er der et beløbsmæssigt loft over eksportstøtten til oksekød på 1.253,6 mio. € og et mængdemæssigt på 821,700 tons (fra og med 2006/07 dog 989.600 tons). Dette betyder, at det fra og med 2006/07 er muligt at støtte den pågældende mængde med 1.267 € i gennemsnit pr. ton. (9,44 kr. pr. kg). I praksis afhænger eksportstøttens størrelse af både produktet og importlandet.

Når det gælder den produktionsafhængige støttes betydning for kvægproduktionen samt for indtjeningen herfra, er det nødvendigt at sondre mellem de ovennævnte kategorier af slagtedy.

#### *Hundyr fra malkekvægsektoren*

Produktion af hundyr (udsætterkøer og udsætterkvier) fra malkekvægsektoren afhænger hovedsageligt af malkekobestanden og hermed af økonomien i mælkeproduktionen samt af kvoteordningen, så længe den eksisterer, mens markedsordningerne for oksekød og kvægpræmierne kun af mindre betydning for produktionen.

#### *Handyr fra malkekvægsektoren*

For handyr fra malkekvægsektoren er det maksimale produktionsomfang primært bestemt af, hvor mange tyrekalve, der fødes, og hermed af bestanden af malkekøer. Den faktiske produktion afhænger herudover af den andel af tyrekalvene, der udnyttes i produktionen, samt af dyrenes vægt ved slagting – faktorer, der begge primært afhænger af økonomien i handyrproduktionen. På længere sigt er produktionens opretholdelse betinget af, at den er profitabel – eller i det mindste ikke tabsgivende. I de senere år er så godt som alle tyrekalve (måske bortset fra jerseykalve) anvendt i produktionen – enten her i landet eller i andre EU-lande.

Prisen for ”nyfødte” tyrekalve er bestemt af økonomien i handyrproduktionen, idet prisen almindeligvis vil ligge på – eller svinge omkring – et niveau, ved hvilket økonomien balancerer. Prisen på kalvene giver derfor en god indikation af, hvor følsom handyrproduktionen er over for ændringer af de økonomiske vilkår – herunder ændringer i prisen for oksekød, i den tilbageværende handyrpræmie og i prisen for foderstoffer. Her omkring årsskiftet 2007/08 er prisen på tyrekalve af stor malkekvægrace ca. 500-600 kr. pr. stk., hvilket indikerer, at yderligere forringelser af økonomien ud over de allerede indtrufne stigninger i priserne på foderstoffer formodentlig vil resultere i en større eller mindre nedgang i produktionen.

#### *Kødkvæghold*

Kødkvæghold (ammekøer med tilhørende ungdyr) har i Danmark oftest karakter af en hobby-præget aktivitet. Produktionen foregår således hovedsagelig på deltidsladbrug og som en biaktivitet på heltidsladbrug, mens kun få større bedrifter specialiserer sig i denne produktionsgren. Forklaringen på det sidste er, at økonomien i kødkvæghold generelt har været – og fortsat er – ringe.

I Danmark var der 9.101 bedrifter med ammekøer i sommeren 2006 med en samlet bestand på 100.100 ammekøer, jf. Danmarks Statistik (2007), hvilket svarer til en gennemsnitlig besætningsstørrelse på 11,0 ammekøer.

#### *Den produktionsafhængige støttes betydning*

En markant nedsættelse eller afskaffelse af den produktionsafhængige støtte i form af tilbageværende kvægpræmier og/eller af markedsprisstøtte vurderes på ovennævnte baggrund at føre til en betydelig nedgang både i produktionen af handyr fra malkekvægsektoren og i produktionen fra kødkvægsektoren såvel i EU som i Danmark, med mindre verdensmarkedspriserne for oksekød stiger kraftigt, eller produktionen støttes på anden måde som fx ved tilskud til afgræsning af visse arealer (landskabspleje).

Eksporten af okse- og kalvekød ud af EU er faldet gennem de senere år og er efterhånden kommet ned på et meget lavt niveau, jf. tabel B.2.9. Eksportstøtten er derfor kun af begrænset betydning. De høje toldsatter er derimod af stor betydning for prisniveauet og hermed for produktionen. Dette forhold understreges af, at der trods de høje toldsatter er en stigende og efterhånden betydelig import med betaling af fuld told. (Køddbranchens Fællesråd 2007).

#### *Svin*

Produktionen af svin er også en af de store produktionsgrene i europæisk landbrug og navnlig i dansk landbrug. Af landbrugsproduktionens samlede værdi i 2006 tegnede produktionen af svin sig for 10,8 pct. i EU-27 og for 34,5 pct. i Danmark, jf. tabel B.2.4.

I EU-27 ligger produktionen af svin noget over forbruget med en del eksport til følge, mens importen er ubetydelig, jf. tabel B.2.10.

Svineproduktionen er en af de mindst beskyttede sektorer i europæisk landbrug. Bl.a. som følge heraf er prisen for svin og hermed økonomien i svineproduktionen præget af store svingninger over tid.

**Tabel B.2.10. Forsyningsbalance for svinekød i EU-27, 2005-2014, mio. tons**

|            | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Produktion | 21,6 | 21,9 | 22,1 | 22,0 | 22,1 | 22,3 | 22,4 | 22,4 | 22,5 | 22,6 |
| Forbrug    | 20,4 | 20,6 | 20,8 | 20,8 | 20,9 | 21,1 | 21,2 | 21,2 | 21,3 | 21,4 |
| Import     | 0,0  | 0,1  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| Export     | 1,3  | 1,4  | 1,3  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,2  | 1,2  |

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

Importen af svinekød reguleres ved hjælp af en fast bunden toldsats, der for hele og halve kroppe udgør ca. 4,00 kr. pr. kg. I praksis sker importen kun under de tildelte importkontingenter, som udgør ca. 70.000 tons.

Ifølge WTO-aftalen er EU's eksportstøtte til svinekød begrænset til 191,3 mio. € og til 443.500 tons, hvilket svarer til en støtte til den tilladte mængde på 3,21 kr. i gennemsnit pr. kg. I de senere år er muligheden for eksportstøtte kun anvendt i meget begrænset omfang. En afskaffelse af eksportstøtten vil derfor næppe påvirke svineproduktionen og næppe heller indtjeningen herfra, men formodentlig resultere i lidt større udsving i prisen for svin.

En fuldstændig afskaffelse af den produktionsafhængige landbrugsstøtte vil næppe påvirke svineproduktionen i EU i større omfang.

#### *Slagtefjerkræ*

Produktionen af fjerkrækød (fortrinsvis slagtekyllinger) er også en betydelig produktionsgren i europæisk landbrug – om end væsentlig mindre end produktionen af svin. Af landbrugsproduktionens samlede værdi i 2006 tegnede slagtefjerkræ sig 4,6 pct. i EU-27 og 2,0 pct. i Danmark.

I EU-27 er produktionen af fjerkrækød af omtrent samme størrelse som forbruget, og eksporten er tilsvarende af nogenlunde samme størrelse som importen. jf. tabel B.2.11.

Markedet for fjerkrækød reguleres ved hjælp af told og eksportstøtte. For uforarbejdet fjerkræ anvendes en fast told, der for 70 pct. kyllinger er på 2,33 kr. pr. kg. Eksportstøtten begrænses af den gældende WTO-aftale til 90,7 € pr. ton og til 286.000 tons.

**Tabel B.2.11. Forsyningsbalance for fjerkrækød i EU-27, 2005-2014, mio. tons**

|            | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Produktion | 11,3 | 11,0 | 11,2 | 11,2 | 11,3 | 11,5 | 11,7 | 11,8 | 11,9 | 12,0 |
| Forbrug    | 11,1 | 10,8 | 11,0 | 11,2 | 11,2 | 11,4 | 11,6 | 11,8 | 11,9 | 12,1 |
| Import     | 0,8  | 0,7  | 0,6  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  |
| Export     | 0,9  | 0,9  | 0,8  | 0,7  | 0,8  | 0,8  | 0,7  | 0,7  | 0,7  | 0,7  |

Kilde: European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007).

Markedsprisstøtten vurderes at have en positiv indflydelse på prisniveauet, hvorfor en forringelse heraf forventes at resultere i lavere priser og en vis nedgang i produktionen.

## Referencer

Danmarks Statistik (2007). Landbrug 2006 – Statistik om landbrug, gartneri og skovbrug.

Dansk Landbrug (2007a). Dansk landbrug i tal 2006, Landøkonomisk Oversigt.

Dansk Landbrug (2007b). Omkostninger i landbruget – kan danske landmænd konkurrere.

European Commission, Directorate-General for Agriculture (2007). Prospects for Agricultural Markets and Income in the European Union, 2007-2014.

Fødevarøkonomisk Institut, KU (2007). Landbrugsregnskabsstatistik 2006 samt de tilhørende bilagstabeller.

Fødevarøkonomisk Institut, KU (2008). Landbrugets økonomi 2006.  
Køddbranchens Fællesråd (2007). Årsberetning 2006.

Landbrugsraadet (a). EU-priser 2007-2008.

Landbrugsraadet (2005). En teknisk vurdering af virkningen for EU's markedsordninger af en ny landbrugsaftale i WTO.

## Bilag 3. Scenariobeskrivelse: Indhold

|   | <b>Scenario 1</b><br><i>Status quo med sundhedscheck</i>  | <b>Scenario 2</b><br><i>Status quo, reduceret EU-budget og enkeltbetalinger med national medfinansiering</i> | <b>Scenario 3</b><br><i>Direkte støtte målrettet offentlige goder, miljø, vand, regional udvikling mv. (søjle 1)</i>                       | <b>Scenario 4</b><br><i>Fuld graduering målrettet markedsfejl mv. (søjle 2) med national medfinansiering</i>    | <b>Scenario 5 / 6</b><br><i>Fuld liberalisering</i>  |
|---|---|--|--|---|--|
| <b>Målsætninger med CAP</b>                       | Uændret – nuværende formålsparagraf   | Uændret – nuværende formålsparagraf  | "Noget for noget"  | Økonomisk effektiv produktion – frie markeder – med hensyntagen til landdistriktsudvikling, miljø, markedsbrist | Økonomisk effektiv produktion – frie markeder – uden hensyntagen til landdistriktsudvikling, miljø, markedsbrist |
| <b>Markedsordninger</b>                           | Består hovedsageligt  | Består hovedsageligt   | Nedbringes til minimum   | Bortfald / nedbringes til min.  | Bortfalder   |
| - Intervention og garanterede priser              | Reduceres gradvist i løbet af 3-5 år. Ordninger bibeholdes  | Reduceres gradvist i løbet af 3-5 år. Ordninger bibeholdes   | Nedbringes til nul i løbet af 3-5 år. Instrumenter bevares   | Afvikles i løbet af 3-5 år. Instrumenter afskaffes  | Afvikles i løbet af 3-5 år. Instrumenter afskaffes   |
| - Markedsadgang (told og toldkvoter)              | Uændret, afhængigt af WTO   | Uændret, afhængigt af WTO  | Sænkes til gennemsnit af industritold  | Sænkes til gennemsnit af industritold   | Åbne markeder – ingen handelshindringer  |
| - Eksportstøtte                                   | Bortfalder  | Bortfalder   | Bortfalder   | Bortfalder  | Bortfalder   |
| - Mælkekvoter mv.                                 | Afvikles  | Afvikles   | Afvikles   | Afvikles  | Afvikles   |
| - Specielle ordninger (sukker, vin, frugt, grønt) | Består i reformeret skikkelse   | Består i reformeret skikkelse  | Kun som betaling for ydelser   | Bortfalder  | Bortfalder   |
| <b>Enkeltbetalinger</b>                           | Følger nuværende budgetforlig. Enkeltbetalinger er fortsat knyttet til landbrugsjorden (kompensationer for historiske prisfald) | Reduceres til 1/3 og er fortsat knyttet til landbrugsjorden (kompensationer for historiske prisfald)         | Uændret niveau. Enkeltbetaling er primært betaling for ydelser, der falder i tre dele: Basis-, multifunktionalitets- og ekstrainsatsstøtte | Bortfalder over tid.  | Bortfalder over tid  |
| - Afkobling                                       | Fuld afkobling, harmonisering   | Fuld afkobling, harmonisering  | Fuld afkobling, harmonisering  | Fuld afkobling, harmonisering og afvikling  | Fuld afkobling, harmonisering og afvikling   |
| - Braklægning                                     | Braklægningsprocent=0   | Braklægningsprocent=0  | Kompensation for braklægningsydelser, fx biodiversitet, grundvandsbeskyttelse mv.  | Kan eventuelt bevares mod betaling for ydelse   | Tvang bortfalder   |
| <b>Krydsoverensstemmelse Søjle 2</b>              | Fastholdes med forenkling   | Fastholdes med forenkling  | Fastholdes med forenkling  | Øges  | Fjernes  |
| - Graduering                                      | Obligatorisk og øges fra 5 % til 10 %   | Obligatorisk og øges fra 5 % til 10 %  | Obligatorisk og øges fra 5 til 10 %. Resten omlægges til ny støtte.  | Øges markant med overførsel af søjle 1 midler. Krav om national medfinansiering.                                | Reduceres i S5 til scenario 1-3 niveau. Afvikles helt i S6   |
| <b>Budget</b>                                     | Fortsætter uændret efter nuværende forlig   | Landbrugsbudget reduceres svarende til besparelse i støtten.   | Fortsætter uændret efter nuværende forlig  | Det fælles landbrugsbudget reduceres, og national medfinansiering øges tilsvarende                              | Reduceres med søjle 1 udgifter i S5 og med søjle 1 og 2 udgifter i S6  |
| <b>Finansiering</b>                               | Uændret   | Bidrag sænkes, men national medfinansiering øges   | Uændret  | Bidrag sænkes, men national medfinansiering øges  | Bidrag reduceres tilsvarende   |
| - Nettobidrag                                     | Uændret   | Kan medføre betydelige ændringer. Argumenter for rabatordninger må revideres.                                | Kan medføre betydelige ændringer. Argumenter for rabatordninger må revideres.  | Kan medføre betydelige ændringer. Argumenter for rabatordninger må revideres.                                   | ...  |
| - Anvendelse af frigjorte ressourcer              |   | Medlemsstaternes bidrag reduceres og midler kan anvendes til alternative formål / skattelettelser mv.        | Evt. ikke udnyttede midler i søjle 1 overføres til søjle 2   |   | Medlemslandenes bidrag reduceres eller anvendelse til alternative fælles mål                                     |

## Bilag 4. Scenariobeskrivelse: Kvalitative konsekvenser for Danmark under højprinsniveau

|                                   | <b>Scenario 1</b><br><i>Status quo med sundhedscheck</i>       | <b>Scenario 2</b><br><i>Status quo, reduceret EU-budget og enkeltbetalinger med national medfinansiering</i> | <b>Scenario 3</b><br><i>Direkte støtte målrettet offentlige goder, miljø, vand, regional udvikling mv. (søjle 1)</i> | <b>Scenario 4</b><br><i>Fuld graduering målrettet markedsfejl mv. (søjle 2) med national medfinansiering</i> | <b>Scenario 5 / 6</b><br><i>Fuld liberalisering</i> |
|-----------------------------------|--|--|--|--|---|
| <b>Landbrugsproduktion</b>        |  |  |  |  |   |
| ... planteproduktion              | <b>+</b> (udtagningskrav)                                      | <b>+</b>   | <b>0</b> (markedsadgang)   | <b>0</b>   | <b>0</b>  |
| ... svineproduktion               | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>0</b>  |
| ... mælkeproduktion               | <b>+</b> (kvote)   | <b>+</b>   | <b>0</b> (kvote + beskyttelse)   | <b>0</b>   | <b>0</b>  |
| ... oksekødsproduktion            | <b>--</b> (kvægpræmier)  | <b>--</b>  | <b>---</b> (nedsættelse af told)   | <b>---</b>   | <b>---</b>  |
| <b>Beskæftigelse (landet)</b>     | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>+</b> (L-intensiv)  | <b>+</b>   | <b>-</b> (strukturudvikling)                        |
| <b>Indkomst fra produktion</b>    | <b>- / 0</b> (eksportstøtte, graduering, afkobling af præmier) | <b>- / 0</b>   | <b>-</b> (beskyttelse)   | <b>-</b>   | <b>--</b> (lavere priser)                           |
| <b>Indtjening efter f. poster</b> | <b>- / 0</b>   | <b>--</b>  | <b>--</b>  | <b>---</b>   | <b>---</b>  |
| <b>Jordrente</b>                  | <b>- / 0</b> (graduering)                                      | <b>--</b> (reduktion)  | <b>-</b> (omkostninger)  | <b>--</b> (mindre støtte)  | <b>---</b> (støttebortfald)                         |
| <b>Miljøforbedringer</b>          | <b>0 / +</b>   | <b>0 / +</b>   | <b>+</b> (støtte)  | <b>+</b>   | <b>0 / +</b>  |
| <b>Landdistriktsudvikling</b>     | <b>0 / +</b>   | <b>0 / +</b>   | <b>+</b> (støtte)  | <b>+</b>   | <b>0 / +</b>  |
| <b>Kvalitet/sikkerhed</b>         | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>+</b> (støtte)  | <b>+</b>   | <b>0 / +</b>  |
| <b>Dyrevelfærd</b>                | <b>0</b>   | <b>0</b>   | <b>+</b> (støtte)  | <b>+</b>   | <b>0 / +</b>  |
| <b>Samfundsøkonomi</b>            | <b>0 / +</b> (efficiens)                                       | <b>+</b>   | <b>+</b> (efficiens)   | <b>+</b>   | <b>+</b> (efficiens)                                |

**Note:** + = Positive konsekvenser; - = Negative konsekvenser; 0 = ingen eller meget begrænsede konsekvenser.

## Bilag 5. Scenariobeskrivelse: Skøn for kvantitative danske konsekvenser, højprinsniveau, pct. ændring

|                                   | <b>Scenario 1</b><br><i>Status quo med sundhedscheck</i> | <b>Scenario 2</b><br><i>Status quo, reduceret EU-budget og enkeltbetalinger med national medfinansiering</i> | <b>Scenario 3</b><br><i>Direkte støtte målrettet offentlige goder, miljø, vand, regional udvikling mv. (søjle 1)</i> | <b>Scenario 4</b><br><i>Fuld graduering målrettet markedstfejl mv. (søjle 2) med national medfinansiering</i> | <b>Scenario 5 / 6</b><br><i>Fuld liberalisering</i> |
|-----------------------------------|--|--|--|---|---|
| <b>Landbrugsproduktion</b>        |  |  |  |   |   |
| ... 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)   |
| <b>Beskæftigelse (landet)</b>     | 0  | 0  | 0 - 1  | 0 - 1   | (-1)  |
| <b>Indkomst fra produktion</b>    | 0  | 0  | 0 - (-1)   | 0 - (-1)  | (-1)  |
| <b>Indtjening efter f. poster</b> | 0 < (-2)   | (-30) - (-40)  | (-20) - (-40)  | (-30) - (-50)   | (-35) - (-55)                                       |
| <b>Jordrente</b>                  | < (-5)   | (-15) - (-20)  | (-15) - (-20)  | (-20) - (-25)   | (-25) - (-30)                                       |