

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Departementet



Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug
og Fiskeri

Den 8. november 2011
Sagsnr.: 99

- ./.
- Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering grundnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik ("den horisontale forordning"), KOM (2011) 0628.

Med venlig hilsen

Camilla Axelsen

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

NaturErhvervstyrelsen/Økt./Departementet/2.1.

Den 8. november 2011

MMI/MICB/KMSJ/KNMO/ALP/MMJ/KHLA/TMBZ

FVM 953

GRUNDMOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik ("den horisontale forordning")

KOM(2011) 628

Resumé

Kommissionen fremlagde den 12. oktober 2011 forslag til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik ("den horisontale forordning"), der vil medføre en udvidelse af de nuværende bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik. Forslaget omfatter de finansielle regler for de to landbrugsfonde samt det overordnede regelsæt for medlemsstaternes udbetalingsorganer. Hertil kommer også regler for bedriftsrådgivning, kontrolsystemer og sanktioner samt krydsoverensstemmelse. Disse regler indgik tidligere i forordningen for direkte betalinger. Kommissionen foreslår endvidere en række stramninger i forhold til betalingsorganernes administration samt en række ændringer i regelsættet omkring krydsoverensstemmelse. Generelt er der i forslaget vidtgående adgang for Kommissionen til via delegerede retsakter at gennemføre ændringer i regelsættet.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2011) 628 af 12. oktober 2011 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik. Forslaget er modtaget i en dansk sprogudgave den 18. oktober 2011.

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

Nærhedsprincippet

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

Formål og indhold

Forslaget til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik (den horisontale forordning) indeholder en udvidelse af de nuværende bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik. Udover finansielle regler for de to landbrugsfonde samt det overordnede regelsæt for medlemsstaternes udbetalingsorganer omfatter forslaget som noget nyt også regler for bedriftsrådgivning, kontrolsystemer og sanktioner, herunder det integrerede kontrolsystem samt regelsættet om krydsoverensstemmelse. De sidstnævnte områder fremgår i dag af reglerne for direkte støtte. Herudover foreslår Kommissionen, at der skal gennemføres en række stramninger i forhold til betalingsorganernes administration samt en række ændringer i regelsættet omkring krydsoverensstemmelse.

Bedriftsrådgivningsordning

Regelsættet for etablering af den obligatoriske bedriftsrådgivning foreslås overført fra forordningen om direkte støtte til den horisontale forordning. Kommissionen foreslår, at ordningen skal gælde de regler, der er omfattet af krydsoverensstemmelse i dag, og at rådgivningen udvides til også at omfatte regler på områderne klimaforandringer, biodiversitet, beskyttelse af vand, notifikation af dyresygdomme samt innovation. Herudover foreslås grønning og rådgivning vedrørende bæredygtig økonomisk udvikling af små landbrug omfattet af bedriftsrådgivningsordningen. Støttemodtagernes deltagelse i ordningen forbliver frivillig. Medlemsstaterne kan vælge at støtte brugen af bedriftsrådgivning under landdistriktpolitikken.

Regulering af forhold mellem Kommissionen og udbetalingsorganerne

En nyskabelse vedrørende udbetalingsorganerne er, at Kommissionen foreslår, at den ved delegerede retsakter fastsætter minimumskriterier for godkendelsen af udbetalingsorganerne i medlemsstaterne. Det betyder, at Kommissionen skal fastsætte minimumskriterier for arbejdet i de udbetalende organer for så vidt angår interne forhold, kontrolaktiviteter, information og kommunikation samt overvågningsaktiviteter. Herudover foreslår Kommissionen, at den skal fastsætte regler for udstedelse og tilbagetrækning af udbetalingsorganernes godkendelse, overvågning af organerne samt deres eventuelle fornyede godkendelse.

Kommissionen foreslår på flere punkter stramninger med hensyn til udbetalingsorganernes administration. Forslaget indeholder blandt andet bestemmelser vedrørende afvisning af refusion fra EU ved for sene betalinger i forhold til de fastsatte frister og krav om tilhørende ren-

tekomensation til støttemodtagerne. Med hensyn til tilbagebetalingskrav overfor støttemodtagerne som følge af uregelmæssigheder, der ikke er begrundet i forsømmelser fra medlemsstatens side, foreslår Kommissionen, at betalingsorganerne selv skal afholde 100 % af udgifterne vedrørende tilbagebetalingskrav, som ikke er blevet inddrevet inden for 4 år, eller 8 år såfremt tilbagebetalingen er blevet genstand for en retssag.

Kommissionen foreslår, at den procentdel, som medlemsstaterne kan beholde, når det lykkes at inddrive uretmæssige udbetalte beløb nedsættes fra 20 % til 10 %. En lignende justering foreslås med hensyn til den procentdel, som medlemsstaterne må beholde af inddrevne beløb vedrørende sanktioner som følge af krydsoverensstemmelse (her nedsættes procentandelen fra 25 % til 10 %).

Kommissionen foreslår ligeledes, at medlemsstaternes refusion kan suspenderes, hvis de statistikker, som medlemsstaten skal fremsende til Kommissionen vedrørende gennemførte kontroller og resultaterne heraf, ikke bliver fremsendt rettidigt. Endelig foreslår Kommissionen en generel regel om, at medlemsstaterne skal opkræve renter i forbindelse med tilbagesøgning af uretmæssigt udbetalte beløb.

Landdistriktsprogrammerne bliver finansieret af den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Den kommende programperiode for landdistriktsprogrammerne løber fra 2014-2020. Medlemsstaten anmelder kvartalsvist deres udgifter under landdistriktsprogrammerne til EU, som herefter refunderer EU-andelen af medlemsstatens udgifter. Kommissionens forslag lægger op til, at de kvartalsvise refusioner skal ske ved anvendelsen af én finansieringssats per foranstaltning.

Kommissionen foreslår også en ensretning af udbetalingsfristerne for alle arealstøtteordninger. Det betyder i praksis, at udbetalingsfristen for enkeltbetalingen også skal gælde for arealstøtteordningerne under landdistriktsprogrammet. Fristen for enkeltbetalingen er 1. december – 30. juni det følgende år. Kommissionen foreslår indeholder også en generel mulighed for at udbetale forskud på 50 % på den direkte støtte og 75 % på arealordningerne under ELFUL.

Kontrolsystem og sanktioner

Forslaget indeholder en bestemmelse om, at medlemsstaterne, hvor det er passende, skal udføre alle fysiske kontroller vedrørende landbrugsstøtte og støtte under landdistriktsprogrammet på samme tid. Kommissionen lægger endvidere op til, at der bliver oprettet et særligt register til identifikation af landmænd og støttemodtagere. Endelig ønsker Kommissionen i forbindelse med nedsættelser og udelukkelse at anvende modellen for krydsoverensstemmelseskontrollen, hvor sanktionen skal fastlægges i forhold til overtrædelsens alvor, omfang og varighed/gentagelse.

Krydsoverensstemmelse

I forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik i 2005 blev det vedtaget, at udbetalingen af støtte til landbrugere sker på betingelse af, at en række krav bliver overholdt inden for miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand (GLM). I modsat fald kan støtten blive reduceret eller helt bortfalde. Dette kaldes i daglig tale krydsoverensstemmelse.

Kommissionen foreslår, at regelsættet vedrørende krydsoverensstemmelse bliver overført til den horisontale forordning. Det foreslås, at omstrukturingsstøtte, omstillingsstøtte og grøn høst bliver omfattet af krydsoverensstemmelse. Modsat vil modtagere af direkte støtte, som tilmelder sig ordningen for små landbrugere, være undtaget krydsoverensstemmelse.

Vandrammedirektivet og pesticiddirektivet bliver også omfattet af krydsoverensstemmelse¹. Kommissionen foreslår, at den får delegeret beføjelser til at tilføje direktivernes bestemmelser, efter at alle medlemsstaterne har implementeret de bestemmelser, der skal være direkte gældende overfor landbrugerne og notificeret Kommissionen om implementeringen. Medlemsstaternes implementering skal ske senest den 1. januar 2013 for vandrammedirektivet og senest 1. januar 2014 for pesticiddirektivet.

De lovbestemte forvaltningskrav og GLM-normerne er i forslaget kategoriseret i tre områder: 1) Miljø, klimaforandring og GLM, 2) Sundhed og 3) Dyrevelfærd).² I forhold til de nuværende krav vedrørende GLM indeholder forslaget en række ændringer og udvidelser. Det gælder især for et nyt krav om beskyttelse af vådområder og kulstofrige jorde inklusiv forbud mod førstegangspløjning samt for følgende normer: Minimum plantedække, minimum jordforvaltning med henblik på at hindre jorderosion, bevarelse af jordens organiske indhold samt bevarelse af en lang række landskabstræk m.v. Grundvandsdirektivet og dele af fuglebeskyttelsesdirektivet er i forslaget taget ud som lovbestemte forvaltningskrav og flyttet til GLM-normer.

Den nuværende GLM-norm om vedligeholdelse af permanente græsarealer er ikke med som en selvstændig norm i forslaget, men for årene 2014 og 2015 foreslår Kommissionen, at reglerne om krydsoverensstemmelse også skal gælde for bestemmelser, der skal sikre, at arealer

¹ Inkluderingen af direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider er allerede vedtaget. Pesticiddirektivet indbefatter en trinvis indførelse af de bestemmelser, der er rettet mod landbrugerne.

² GLM-normerne sammenskrives fra 15 frivillige og obligatoriske normer, til 8 obligatoriske normer. For de 18 lovbestemte forvaltningskrav (SMR), der indgår i den nuværende rådsforordning 73/2009, indebærer forslaget, at grundvandsdirektivet lægges ind under GLM, mens 4 direktiver vedrørende henholdsvis slam, mund- og klovsyge, bekæmpelse af visse dyresygdomme, og blue tongue er fjernet fra bilag II i forordningsforslaget.

med permanent græs opretholdes hos hver enkelt landbruger. Det foreslås, at Kommissionen delegeres beføjelser til at fastsætte de nærmere regler herom, inklusiv regler for konvertering til permanent græsareal, hvis græsandelen er faldende.

Udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

Konsekvenser

Forslaget til forordning om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugs-politik ventes at have både statsfinansielle, erhvervsøkonomiske, lovgivnings- og administrative konsekvenser, konsekvenser for udmøntningen af EU's budget samt konsekvenser for miljøet og beskyttelsesniveauet. Det fulde omfang af konsekvenserne kendes endnu ikke, men der kan gøres en række overordnede antagelser.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget indebærer øgede krav til de udbetalende organer. Dette vil formentlig resultere i højere udgifter til IT og administration. Ydermere må det antages, at de nye regler for inddrivning af uretmæssigt udbetalt støtte kan resultere i færre indtægter og flere udgifter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Ændringerne af GLM-reglerne samt inkludering af vandrammedirektivet vil antageligvis have betydning for erhvervet, men de præcise konsekvenser kan endnu ikke kvantificeres. De begrænsninger eller foranstaltninger, som landbrugerne kan blive pålagt at foretage som led i vandrammedirektivet, er individuelle for hver enkelt landbruger. Dette kan gøre det vanskeligt at etablere en nogenlunde ensartet og proportional bedømmelse af overtrædelser.

Administrative konsekvenser

De nye GLM-regler vil sandsynligvis indebære, at myndighederne skal opbygge nye registre og indføre nye elementer i kontrollen. Her kan blandt andet nævnes, at kulstofrige jorde formentlig skal registreres, og det skal kontrolleres, at de ikke opløjes. Forslaget om at lade krydsoverensstemmelse omfatte vandrammedirektivet ventes at forøge ressourceforbruget til kontrol og administrationen.

Konsekvenser for miljøet

Ændringen af reglerne, der er omfattet krydsoverensstemmelse, vil formentlig få indflydelse på miljøet. Det præcise omfang heraf kendes endnu ikke.

Høring

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

Landbrug & Fødevarer bemærkede overordnet på møde i §2-udvalget (landbrug) den 5. oktober 2011, at de nye tiltag ikke bidrager til at gøre landbrugspolitikken mere veldefineret og skarp. Tværtimod lader den til at blive mere indviklet. Der er et stort behov for forenkling. Hvad angår bedriftsrådgivning bør det være op til de enkelte medlemsstater, om de vil indføre noget sådant i regi af landdistriktsprogrammerne.

Ved efterfølgende skriftlig høring i § 2-udvalget (landbrug) er der indkommet følgende bemærkninger:

Landbrug & Fødevarer bemærker med hensyn til krydsoverensstemmelse og GLM, at der ikke er tale om en reel forenkling. Selvom der fjernes en række krydsoverensstemmelseskrav, overføres den del af disse krav i stedet som en række udvidede GLM-krav. Derfor er det reelt kun ganske få krav, der fjernes. Derudover udvides GLM-kravene særligt med et nyt krav om beskyttelse af vådområder og kulstofrige jorder (blandt andet pløjeforbud). Desuden ligger der muligvis en udvidelse i kravene om minimum plantedække, minimum jordforvaltning (jorderosion), bevarelse af jordens organiske indhold, landskabselementer m.v. Derudover vil vandrammedirektivet og pesticiddirektivet blive omfattet af krydsoverensstemmelse, når disse er blevet implementeret i medlemsstaterne. Landbrug & Fødevarer finder, at det samlet set ligner det en opstramning af det eksisterende system, hvilket man finder højest u hensigtsmæssigt. Landbrug & Fødevarer mener, at det er vigtigt at skabe et slankere og mere målrettet system for krydsoverensstemmelse, som er mere enkelt for landmanden at håndtere, og som er lettere for myndighederne at administrere. Derudover er det vigtigt at fokusere på at skabe mere proportionalitet i den måde, hvorpå man vurderer overtrædelser. Procentvise støttensættelser er ikke proportionale.

Landbrug & Fødevarer påpeger, at det er vigtigt, at GLM-kravene er udformet på en måde, som understøtter en miljø- og klimarigtig landbrugsproduktion, men som ikke lægger hindringer i vejen for udviklingen af en konkurrencedygtig landbrugsproduktion. Det er endnu svært at vurdere helt konkret, hvad der ligger i de nye og udvidede GLM-krav, da det er op til de enkelte medlemsstater at definere de nationale GLM-krav. Dog er der en række konkrete spørgsmål, som det er vigtigt at forholde sig til allerede på nuværende tidspunkt. Hvordan defineres eksempelvis vådområder og kulstofrige jorder – og hvordan defineres græsarealer i den sammenhæng? Alt efter hvordan disse arealer defineres, kan det give alvorlige problemer i Danmark, hvor eksempelvis mange lavbundsarealer opdyrkes.

Idet EU er ved at udarbejde en strategi for bekæmpelse af invasive arter, mener Landbrug & Fødevarer ikke, at en sådan strategi bør foregribes ved at udvide et GLM-krav til også at omfatte bekæmpelse af invasive arter og skadedyr.

Samlet set er Landbrug & Fødevarer ikke begejstret for Kommissionens forslag til en opstramning af krydsoverensstemmelsessystemet. I stedet bør der arbejdes for en signifikant forenkling af systemet, så det bliver slankere, mere proportionalt og indeholder mere simple og målrettede krav, som er lettere at administrere og lettere for landmanden at håndtere.

For så vidt angår bedriftsrådgivningsordning, finder Landbrug & Fødevarer det vigtigt, at systemet forbliver frivilligt at deltage i for den enkelte landmand, sådan som Kommissionen lægger op til. Landbrug & Fødevarer mener endvidere, at det er vigtigt, at systemet udvides til at omfatte en mere helhedsorienteret rådgivning for landmanden.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil arbejde for at reducere landbrugsstøtten i EU på en måde, der gavner forskning, innovation og markedsadgangen for udviklingslandene, forbedrer miljøet og modvirker klimaforandringer. Regeringen vil desuden arbejde for, at medlemsstaternes muligheder for at vælge at bruge en større del af landbrugsstøtten til formål som natur, miljø og økologi styrkes. Endvidere lægger regeringen vægt på, at drøftelserne om Kommissionens reformforslag ikke foregriber forhandlingerne om EU's flerårige finansielle ramme. Regeringen vil arbejde for at sikre en sund forvaltning af EU's midler og samtidig søge at sikre en enkel administration. Således bør omkostningerne til administration og kontrol være proportionale med den risiko som fondene eventuelt kan udsættes for. Regeringen er enig i princippet bag krydsoverensstemmelse og GLM og lægger vægt på, at producenter og myndigheder ikke pålægges uforholdsmæssigt store administrative byrder.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Den første drøftelse af Kommissionens forslag på rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20.-21. oktober 2011 viste at en stor del af medlemsstaterne, er bekymrede for at forslaget vil pålægge myndigheder og landmænd store administrative byrder. Der blev generelt udtrykt ønske om større forenkling. Dette gjaldt navnlig krydsoverensstemmelse, idet Irland, Grækenland, Luxemburg, Sverige, Finland, Ungarn, Belgien og Tyskland således fremhævede, at krydsoverensstemmelseskravene kunne gøres mere enkle.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Udkast til forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 14. oktober 2011 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 20.-21. oktober 2011, jf. samlenotat oversendt den 6. oktober 2011.

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