

# ANBEFALING TIL MODERNISERING AF LANDBRUGETS FONDE

## Anbefaling til modernisering af landbrugets fonde

14 statslige landbrugsfonde uddeler årligt omkring en halv milliard til udvikling af dansk landbrug.

Fondene blev oprettet for over 40 år siden. Der har i mange år været kraftig kritik af fondenes manglende bevillingsmæssige fokus på at løse samfundsudfordringer og af bestyrelsernes manglende respekt for almindelige forvaltningsmæssige regler og principper. Natur- og Landbrugskommissionen anbefalede i 2013, at fondene i højere grad bør være med til at løse samfundsmæssige udfordringer, og Rigsrevisionen rettede i 2016 en kraftig kritik af fondenes håndtering af de tildelte midler.

I løbet af det seneste år har der igen været fokus på fondenes virke. I efteråret 2020 valgte Promilleafgiftsfonden for landbrug at øremærke en større del af sine midler til klimatiltag, og i marts 2021 foreslog Det Radikale Venstre at oprette en ny promilleafgiftsfond med fokus på plantebaserede fødevarer.

Bestyrelserne er sammensat, så erhvervsorganisationer er garanteret flertal. Formanden udpeges blandt erhvervets udpegede repræsentanter, og fondenes sekretariater ligger hos brancheorganisationerne. Fondene er selvstændige forvaltningsenheder under Miljø- og Fødevareministeriet og med Landbrugsstyrelsen som tilsynsførende myndighed.

Både SF (2010) og Socialdemokraterne (2015) har fremsat forslag om modernisering af fondene, men ingen af forslagene blev gennemført. Socialdemokratiets lovforslag fra 2015, nåede ikke til en endelig afstemning, fordi der blev udskrevet valg inden tredjebehandlingen. En udvikling af dansk landbrug i samklang med de samfundsmæssige udfordringer særligt klima, natur, miljø, biodiversitet og dyrevelfærd er kun blevet endnu mere aktuelt i de forløbne år.

**DYRENES BESKYTTELSE, FORBRUGERRÅDET TÆNK, DANMARKS NATURFREDNINGSFORENING OG RÅDET FOR GRØN OMSTILLING ANBEFALER FØLGENDE MODERNISERING MED VIRKNING FRA 1.1. 2022:**

- **Alle 14 promille- og afgiftsfonde omfattes af moderniseringen**
- **I bestyrelsen skal der være ligelig fordeling af medlemmer fra erhvervet og fra offentlige interesser**
- **Udpegeretten for repræsentanter for offentlige interesser skal udvides med Dyrenes Beskyttelse og Danmarks Naturfredningsforening**
- **Fødevareministeren skal derudover udpege en uafhængig bestyrelsesformand**
- **Der oprettes et sekretariat for fondene, som er uafhængigt af brancheorganisationerne**
- **Fondene skal lave flerårige strategier og et-årige handleplaner, der godkendes af Fødevareministeren**

## Indhold

<b>Sagen kort</b> .....	2
<b>1. Baggrund</b> .....	3
1.1. Nuværende ordning.....	3
1.2. Behov for modernisering.....	4
<b>2. Dyrenes Beskyttelses forslag</b> .....	5
2.1. Alle landbrugsfonde skal omfattes.....	5
2.2. Strategier og handleplaner som godkendes af ministeren.....	7
2.3. Mere demokratisk sammensætning af bestyrelser.....	8
2.4. Uafhængig bestyrelsesformand.....	9
2.5. Uafhængigt sekretariat.....	9
<b>3. Afslutning</b> .....	10

### 1. Baggrund for landbrugets promille- og afgiftsfonde

#### 1.1. Nuværende ordning

Landbrugsfondene består af Promilleafgiftsfonden for landbrug, Promilleafgiftsfonden for frugtavl og gartneribrug, Fonden for økologisk landbrug og 11 sektorbaserede produktionsafgiftsfonde. Produktionsafgiftsfondene blev med hjemmel i landbrugsstøtteleven i etableret i 1972 og promilleafgiftsfondene seks år senere.

Fondene uddeler årligt omkring en halv milliard kroner blandt andet til støtte af landbrugets udvikling og konkurrenceevne.

Promilleafgiftsfondene tildeles midler gennem en bevilling på finansloven, hvor afgifter på pesticider overføres til fondene. De resterende fonde (produktionsafgiftsfondene) får ligeledes del i afgifterne på pesticider, idet store beløb overføres til produktionsafgiftsfondene fra promilleafgiftsfondene. Herudover får produktionsafgiftsfondene midler direkte gennem opkrævning af produktionsafgifter fx afgift pr. slagtet dyr eller kg mælk.

Fondenes midler anvendes desuden til at opnå støtte fra EU-puljer og andre nationale forskningsprogrammer, da de ofte fungerer som den nødvendige medfinansiering for, at projekter kan opnå yderligere offentlig støtte fra.

Hver af de 14 fonde har en bestyrelse, hvor et flertal af medlemmerne er udpeget af erhvervsorganisationer. Den enkelte bestyrelse har ansvar for at forvalte fondens midler, mens Landbrugsstyrelsen fører tilsyn med fondene under Fødevarerministeriets ressort.

## 1.2. Behov for modernisering

*"I den verden, vi lever i i dag, skal miljø, klima og dyrevelfærd tænkes ind i udviklingen af landbruget. Men når landbruget sidder med den afgørende stemme i landbrugsfondene, så er der risiko for, at man holder fast i en gammeldags tilgang til tingene".*

Sådan udtalte Socialdemokraternes fødevarerminister Dan Jørgensen 14/10 2014 til Ritzau.

I 2015 fremsatte Socialdemokraterne et lovforslag, der havde til sigte at øge samfundsorienteringen af de tre promilleafgiftsfonde (Promilleafgiftsfonden for landbrug, Promilleafgiftsfonden for frugtavl og gartneribrug, Fonden for økologisk landbrug).<sup>1</sup> Lovforslaget blev fremsat på baggrund af anbefalinger fra Natur- og Landbrugskommissionen, som i 2013 afleverede sine anbefalinger til at skabe et mere økonomisk og miljømæssigt bæredygtigt og fremtidsorienteret landbrugserhverv.<sup>2</sup> Lovforslaget blev desuden fremsat efter en mangeårig kritik af, at fondene i for høj grad disponeres over af erhvervet selv.<sup>3,4</sup>

Desværre blev der i 2015 udskrevet valg, inden det socialdemokratiske forslag blev stemt igennem, og Natur- og Landbrugskommissionens forslag om en modernisering af landbrugsfondene blev ikke fulgt op af den borgerlige regering efter valget.

I senere år har der været gentagne afsløringer af problemer med forvaltning og anvendelse af fondenes midler. Et eksempel er den såkaldte VSP-sag (Videncenter for svineproduktion), hvor der måtte betales bod og store summer tilbage til EU, svineafgiftsfonden og promilleafgiftsfonden for landbrug. Midler var blandt andet blevet brugt til andre formål, end de var bevilliget til. Sagen forløb fra cirka 2013 til 2016.<sup>6,7</sup>

Et andet eksempel er den meget omtalte CBS-sag, hvor Bæredygtigt Landbrug var med til at bevilge midler til sig selv i form af en analyse, som Bæredygtigt Landbrug skulle have udfærdiget ved CBS. Der var kritik af manglende habilitet ved tildelingen og manglende armslængde i gennemførelsen af projektet. Sagen forløb fra cirka 2016 til 2017.<sup>8,9</sup>

De stærkt kritisable sager med meget ringe forståelse for almindelige forvaltningsmæssige regler betød, at Rigsrevisionen i 2016 undersøgte fondene og rettede en alvorlig kritik af den måde, som fondene fungerer på.<sup>10</sup> Daværende miljø- og fødevarerminister Esben Lunde Larsen (V) lovede at rette op på en række af kritikpunkterne, men ville ikke umiddelbart foretage den analyse af de samfundsøkonomiske effekter af fondene, som Rigsrevisionen og Statsrevisorerne udtalte var et ressortansvar.<sup>11</sup> Der er siden sket tiltag for at tilpasse fondsadministrationerne til Rigsrevisionens anbefalinger, men den eksisterende struktur, hvor fondene er tæt forbundne til landbrugets organisationer øger i sig selv risikoen for falske lodder

i forvaltningen af midlerne. Så vidt vides, er der påbegyndt analyser af fondenes samfundseffekt, men der forelægger ingen offentlige resultater for analyserne endnu.

Nu mere end nogensinde er det nødvendigt, at landbruget udvikler sig i overensstemmelse med de fælles samfundsmæssige udfordringer, som vi står over for. En bæredygtig udvikling skal således tage hensyn til landbrugets muligheder for at producere fødevarer, men også både på den korte og lange bane til de udfordringer med blandt andet natur, biodiversitet, dyrevelfærd, miljø og klima, som skal løses.

Promilleafgiftsfonden for Landbrug har nu under indtryk af politiske signaler målrettet flere midler til tiltag der gavner klimaudfordringer i landbruget, men regeringen har ikke fremlagt en plan for en mere grundlæggende modernisering af landbrugets fonde, hvor andre væsentlige bæredygtighedselementer indtænkes, såsom fremme af produktion af plantebaserede fødevarer, som Det Radikale Venstre har foreslået i deres udspil *Danmark skal investere massivt i planter til mennesker*.

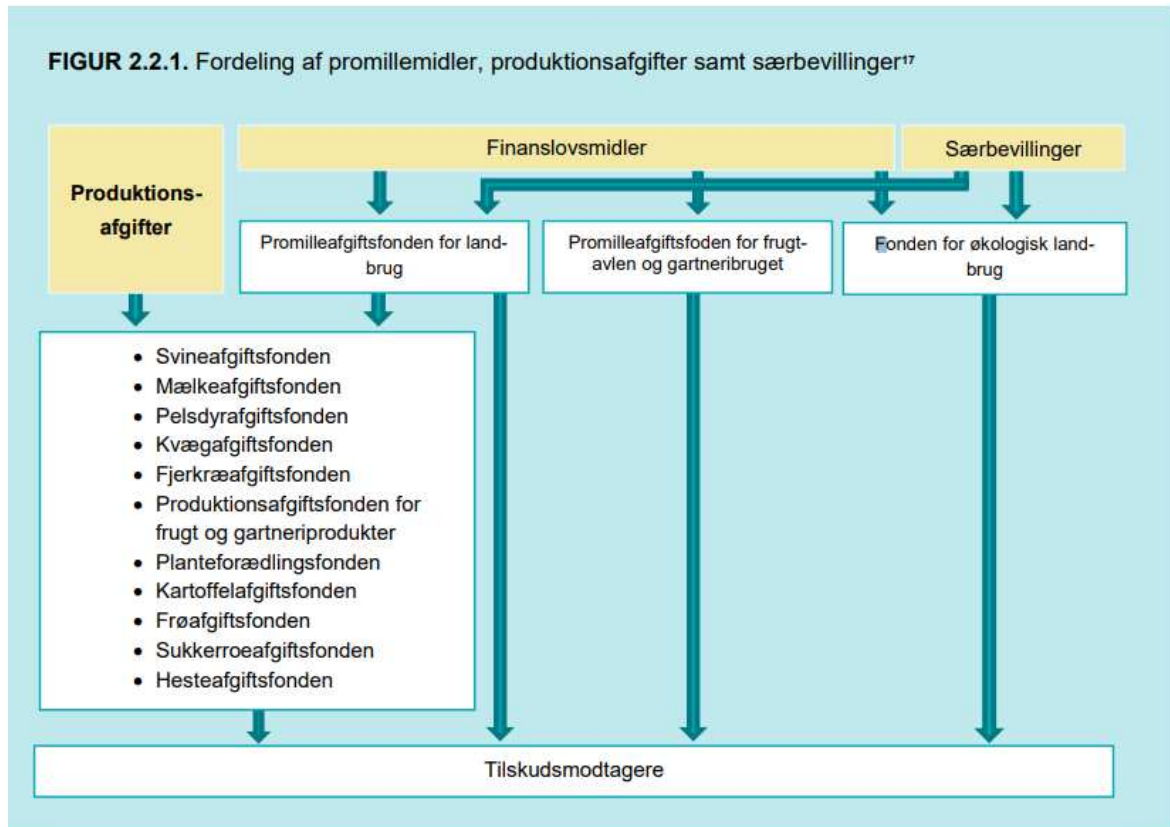
En modernisering af fondene med en bredere bestyrelsessammensætning, en uafhængig formand, et sekretariat for fondene, som er uafhængigt af brancheorganisationerne og et styrket strategiarbejde vil fremme denne udvikling.

## **2. Forslag til en modernisering af landbrugets fonde**

Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstillings foreslår en modernisering af Landbrugsstøtteleven, som beskrevet i de følgende afsnit.

### **2.1. Alle 14 landbrugsfonde skal omfattes af moderniseringen**

Landbrugets fonde består af tre promilleafgiftsfonde: Promilleafgiftsfonden for landbrug, Promilleafgiftsfonden for frugtavlen og gartneribruget, Fonden for økologisk landbrug samt 11 sektorbaserede produktionsafgiftsfonde. Erhvervet har for nuværende flertal i bestyrelserne i samtlige fonde, og der udpeges en bestyrelsesformand blandt erhvervets repræsentanter. Fondenes sekretariater er placeret direkte hos Landbrug & Fødevarer eller brancheorganisationerne selv.



Figur indsat fra: *Promille og produktionsafgiftsfondenes virksomhed 2018, Landbrugsstyrelse*

Hvert år overføres store beløb fra promilleafgiftsfondene direkte til produktionsafgiftsfondene. Eksempelvis blev der i Pelsdyrafgiftsfonden i 2019 budgetteret med knap 16 mio. kr. i indtægt fra promilleafgifterne og 20,5 mio. kr. fra produktionsafgifterne. I Svineafgiftsfonden blev der i 2019 budgetteret med knap 50 mio. kr. i indtægt fra promilleafgifterne og 106 mio. kr. fra produktionsafgifterne.

Endvidere bruges midlerne i produktionsafgiftsfondene til, at projekter kan opnå endog meget store beløb fra EU-puljer og nationale offentlige forskningsprogrammer, idet fondsmidlerne udgør den nødvendige medfinansiering. Både promilleafgifterne og landdistriktsmidlerne er åbenlyst offentlige midler, og med så store offentlige bevillinger til landbruget bør der kunne stilles krav om samfundsorientering også af produktionsafgiftsfondene.

I overensstemmelse hermed skal det bemærkes, at Natur- og Landbrugskommissionen i 2013 anbefalede en samfundsorientering af samtlige fonde, ligesom det tidligere forslag fra SF med støtte fra Enhedslisten og Det Radikale Venstre omfattede samtlige fonde.

### Tidligere lovforslag fra Socialdemokraterne i 2015

I Socialdemokratiets lovforslag fra 2015 blev der foreslået en modernisering af de tre promilleafgiftsfonde for at skabe rammerne for en bedre strategisk samordning mellem Fødevarerministeriets aktiviteter på landbrugs- og fødevarerområdet og aktiviteterne i de tre fonde.

#### Vi foreslår

Der bør gennemføres en modernisering i form af øget samfundsorientering af samtlige 14 landbrugsfonde, som foreslået af Natur- og Landbrugskommissionen i 2013. Der er behov for øget gennemsigtighed, og fokus på udvikling af landbrugs- og fødevarerhvervet i en bæredygtig retning, når fondene uddeler omkring 500 mio. kr. årligt.

Alle fondene omhandler produktioner, der har store samfundsmæssige udfordringer, blandt andet i forhold til miljø, natur, biodiversitet, klima og/eller dyrevelfærd. Samtidig er der behov for tværgående indsats, sådan at de store udfordringer, som landbruget står over for, kan løftes på en langsigtet bæredygtig måde til gavn for hele samfundet og i respekt for internationale forpligtelser.

Det bør sikres, at minimum 80 % af midlerne i Promilleafgiftsfonden for Landbrug anvendes på tværgående initiativer til gavn for den grønne omstilling, og fonden bør forestå behandling og bevilling af sådanne projekter. Der skal således lægges et loft på 20 % over, hvor stor en andel af fondens midler, der må gives i tilskud til produktionsafgiftsfondene, og det skal præciseres, at de kun de sektorspecifikke projekter henviser til produktionsafgiftsfondene.

### 2.2. Strategier og handleplaner skal godkendes af Fødevarerministeren

De fleste af fondene har fireårige strategier, som er tilgængelige på deres hjemmeside. Dette gælder såvel promilleafgiftsfonde og produktionsafgiftsfonde.

### Tidligere lovforslag fra Socialdemokraterne i 2015

Ifølge lovforslaget skulle der stilles krav om, at bestyrelserne supplerer strategierne med et-årige handlingsplaner, og at både de flerårige strategier og et-årige handlingsplaner fremover skal godkendes af Fødevarerministeren.

Hensigten var, at de offentlige midler, som fondene råder over, skulle anvendes i samspil med den strategi, der overordnet er lagt for udviklingen af dansk landbrug.

### Vi foreslår

Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstilling støtter forslaget om, at bestyrelserne skal fastlægge strategier og et-årige handlingsplaner, som skal godkendes af Fødevareministeren.

Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstilling anbefaler endvidere, at kriterierne for tildeling af midler moderniseres, og at det blandt andet præciseres i Landbrugsstøttelovens Kapitel 2 §7 at fondsmidlerne også skal uddeles til projekter som er med til at forbedre natur, miljø, biodiversitet og klima.

### 2.3. Mere demokratisk sammensætning af bestyrelser

Bestyrelserne i de 14 promille- og produktionsafgiftsfonde består af et flertal af repræsentanter fra erhvervet og et mindretal, der repræsenterer offentlige interesser:

*Promilleafgiftsfonden for Landbrug og Promilleafgiftsfonden for frugtavl og gartneribrug:*

Erhvervet: 6 medlemmer

Offentlige interesser: 5 medlemmer

*Fonden for økologisk landbrug og produktionsafgiftsfondene*

Erhvervet: 8 medlemmer

Offentlige interesser: 4 medlemmer

### Tidligere lovforslag fra Socialdemokraterne i 2015

Ifølge lovforslaget skulle der være 6 repræsentanter for erhvervet og 5 repræsentanter for offentlige interesser i de tre promilleafgiftsfonde (Fonden for økologisk landbrug inklusive).

Dyrenes Beskyttelse og Danmarks Naturfredningsforening skulle indgå i kredsen af offentlige aktører med udpegeret. Derudover skulle fødevareministeren udpege en formand som det 12. bestyrelsesmedlem.

### Vi foreslår

Lovforslaget fra Socialdemokraterne ville efter Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstillings opfattelse give erhvervet en fortsat meget markant mulighed for at komme i flertal. For at opnå eksempelvis 7 mod 5 stemmer ville erhvervsrepræsentanter kun skulle opnå én ekstra stemme, mens medlemmer fra offentlige interesser ville skulle opnå to. Dette ville øge risikoen for en fortsat favorisering af kortsigtede erhvervsinteresser fremfor et større samfundsmæssigt perspektiv.

Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstilling foreslår, at bestyrelserne i fondene i stedet sammensættes af 6 repræsentanter for erhvervet og 6 repræsentanter for offentlige interesser samt en uafhængig



bestyrelsesformand udpeget af Fødevarerministeren og at Dyrenes Beskyttelse og Danmarks Naturfredningsforening skal indgå i kredsen af offentlige aktører med udpegeret.

Hermed opnås en balanceret repræsentation af erhvervsinteresser og offentlige interesser. (Tilsvarende vil kunne opnås med et mindre antal bestyrelsesmedlemmer, hvis der ønskes en bestyrelse på 11, svarende til den større bestyrelse pt. har i de to store promilleafgiftsfonde).

#### **2.4 Fondenes bestyrelsesformænd bør være uafhængige**

I dag vælges formændene for fondene blandt erhvervets repræsentanter i bestyrelserne.

##### **Tidligere lovforslag fra Socialdemokraterne i 2015**

Ifølge det tidligere lovforslag skulle formanden udpeges af Fødevarerministeren. Hensigten var at sikre uafhængighed. Det fremgår af forslaget bemærkninger, hvor det anføres, at uafhængighed ville blive sikret ved, at formanden ikke længere skulle vælges blandt erhvervets medlemmer.

##### **Vi foreslår**

Bestyrelsesformændene for fondene skal udpeges af Fødevarerministeren under krav om, at formændene skal have et uvildigt, uafhængigt tilhørsforhold. Det kunne eksempelvis være personer med relevant faglig baggrund fra et universitet eller en offentlig myndighed.

Det er nødvendigt at formalisere kravet om uafhængighed, da det ellers vil være op til den enkelte minister, om formændene skal udpeges blandt erhvervets medlemmer.

Uafhængigheden er væsentlig i sig selv, men skal også ses i lyset af den rolle, som formændene vil få i bestyrelser, hvor der er ligelig fordeling af medlemmer, der repræsenterer erhvervet og medlemmer, der repræsenterer de offentlige interesser.

#### **2.5 Sekretariat for fondene, som er uafhængigt af brancheorganisationerne**

Erhvervet/brancheorganisationerne administrerer i dag fondene, og sekretariatsfunktionen er placeret hos Landbrug og Fødevarer på Axelborg eller hos de aktuelle brancheorganisationer, som eksempelvis Mælkeafgiftsfonden hos Mejeriforeningen.

##### **Tidligere lovforslag fra Socialdemokraterne i 2015**

I det tidligere lovforslag skulle administrationen overgå til Naturerhvervsstyrelsen (nu Landbrugsstyrelsen).

### Vi foreslår

I høringsvarene fra 2015 var der bekymring for, at et sekretariat hos Naturerhvervsstyrelsen (nu Landbrugsstyrelsen) vil give usmidige sagsgange og forlængede behandlingstider, hvilket vil være en stor ulempe.<sup>13</sup>

Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstilling foreslår, at det fastholdes, at sekretariatet skal være uafhængigt af erhvervsorganisationernes sekretariater. Dette vil være den eneste sikre garant mod en gentagelse af de tilfælde af manglende gennemsigtighed og uafhængighed som Rigsrevisionen tidligere har kritiseret. Et nyt og uafhængigt sekretariat bør omfatte alle fondene, og det kan således også medvirke til koordinering på tværs.

Dette kan enten ske ved at oprettet et sekretariat i Landbrugsstyrelsen – finansieret af fondsmidlerne eller ved at oprettet et sekretariat, som en selvstyrende organisation.

### 3. Afslutning

Dyrenes Beskyttelse, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening og Rådet for Grøn Omstilling anbefaler, at den beskrevne modernisering med øget samfundsorientering af landbrugsfonde, der forvalter offentlige midler, gennemføres som et ændringsforslag til lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteleven) med virkning fra 1.1 2022.<sup>13</sup>

#### 4. Kilder

1. Lovforslag fra Socialdemokraterne (2015)  
<https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l135/index.htm>
2. Natur og Landbrugskommissionens anbefalinger (2013)  
<https://fvm.dk/ministeriet/om-ministeriet/aftaler-tidligere-regeringer/aftaler-regeringen-helle-thorning-schmidt-i-ii/fremtidens-natur-og-landbrug/>
3. Kritik af erhvervets dominans (2016)  
<https://www.information.dk/indland/2016/09/saadan-pengene-landbruget-fordelt>
4. Kritik af erhvervets dominans (2009)  
<http://dokumentation.taenk.dk/dokumentation/breve/tilskudsforvaltn-i-promilleafgiftsfonden-frugtavlen-og-gartneribrug>
5. Beslutningsforslag fra SF (2010)  
<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200912L00144>
6. VSP-sagen / Videntcenter for svineproduktion-sagen (2014)  
<https://finans.dk/finans/erhverv/ECE7245275/bilagsrod-koster-lf-56-mio-kr/?device=mobil&ctxref=ext>
7. VSP-sagen / Videntcenter for svineproduktion-sagen (2015)  
<https://www.ft.dk/samling/20141/lovforslag/l135/spm/35/svar/1246009/1521424/index.htm>
8. CBS-sagen (2016)  
<https://www.dr.dk/nyheder/indland/maile-afsloerer-uvildig-cbs-rapport-kopierede-fra-landbrugslobby>
9. CBS-sagen (2016)  
[www.information.dk/indland/2016/09/formand-baeredygtigt-landbrug-afsloeret-tvivlsom-dobbeltrolle](http://www.information.dk/indland/2016/09/formand-baeredygtigt-landbrug-afsloeret-tvivlsom-dobbeltrolle)
10. Rigsrevisionens beretning om tilskudsforvaltningen i landbrugets fonde (2016)  
<https://www.ft.dk/statsrevisor/20151/beretning/sb17/bilag/1/1637986/index.htm>
11. Miljø og Fødevarerministerens svar på Rigsrevisionens kritik (2016)  
<https://www.ft.dk/statsrevisor/20151/beretning/sb17/bilag/3/1669261.pdf>
12. Høringssvar til Socialdemokraternes lovforslag (2015)  
<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/5c72ae9d-189a-48a9-afa9-c5280c9998d5/H%C3%B8ringssvar%20organisationer.pdf>
13. Lov om administration af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om ordninger under Den Fælles Landbrugspolitik finansieret af Den Europæiske Garantifond for Landbruget m.v. (landbrugsstøtteleven) (2021)  
<https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2020/115>