



INSTRUMENTERNE UNDER DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK OG REFORMERNE AF DEM

Den fælles landbrugspolitik har gennemgået fem store reformer i tidens løb, hvoraf de seneste fandt sted i 2003 (midtvejsrevision), i 2009 (det såkaldte »sundhedstjek«) og i 2013 (for perioden 2014-2020). De første drøftelser om den fælles landbrugspolitik efter 2020 blev indledt i 2016, og de tilsvarende lovforslag blev fremlagt i juni 2018.

RETSGRUNDLAG

Artikel 38-44 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Forordning (EU) nr. 1303 til 1308/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013).

MÅL

Reformerne af den fælles landbrugspolitik har muliggjort en justering af de mekanismer, der anvendes til at indfri de traktatfastsatte målsætninger (se faktablad [3.2.1](#)). Endvidere er der ved den seneste reform opstillet nye målsætninger for den fælles landbrugspolitik (artikel 110, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1306/2013): økonomiske mål (sikring af fødevarerforsyningerne gennem en bæredygtig landbrugsproduktion, forbedring af konkurrenceevnen og af fordelingen af merværdien i fødevarerekæden), miljømål (anvendelse af naturressourcerne på en bæredygtig måde og bekæmpelse af klimaforandringer)

RESULTATER

A. Reformen i 1992: det store vendepunkt

Den fælles landbrugspolitik har lige siden den blev indført i 1962 opfyldt sit formål, nemlig at sikre fødevarerforsyningen. Det var dog en fælles landbrugspolitik med meget høje garantipriser i forhold til priserne på verdensmarkedet og med en ubegrænset købsgaranti, og dette resulterede hurtigt i en stadigt stigende overskudsproduktion. For at mindske den stadig større kløft mellem udbud og efterspørgsel og for at styre landbrugsudgifterne vedtog Rådet en radikal ændring af den fælles landbrugspolitik ved at erstatte prisbeskyttelsessystemet med et system med udlignende indkomststøtte.

En betydelig sænkning af garantipriserne på markafgrøder resulterede i store indkomsttab for landbrugerne, der efterfølgende blev udlignet til fulde gennem direkte hektarstøtte. Hvad angår animalsk produktion, blev faldet i priserne på oksekød



kompeniseret gennem en udbetaling af præmier pr. dyr. Denne direkte hektarstøtte og præmierne pr. dyr indregnes i WTO's "blå boks" (3.2.7).

B. Agenda 2000: en ny etape i forlængelse af reformen fra 1992

På Det Europæiske Råd i Luxembourg i 1997 blev det erklæret, at det europæiske landbrug skulle være multifunktionelt, bæredygtigt, konkurrencedygtigt og fordelt over hele Unionen, og der blev fastsat strategiske mål for den nye reform. I overensstemmelse med den aftale, der blev indgået på Det Europæiske Råd i Berlin den 24.-25. marts 1999, omfattede reformen især følgende:

- en ny tilpasning af priserne på det indre marked til verdensmarkedspriserne, som delvist skulle kompenseres ved hjælp af en direkte støtte til producenterne
- en indførelse på medlemsstatsniveau af miljømæssige krav (miljøkrydsoverensstemmelse), der skal være opfyldt for at modtage støtte, og af muligheden for at nedsætte støtten (graduering) for at finansiere foranstaltninger til udvikling af landdistrikter
- som opfølgning på konklusionerne fra konferencen i Cork i 1996 en styrkelse af de gældende strukturelle ledsageforanstaltninger inden for rammerne af en ny politik for udvikling af landdistrikter, herefter kaldet »den fælles landbrugspolitik anden søjle« (3.2.6.)
- stabilisering af budgettet ved hjælp af en stram finansiel ramme for perioden 2000-2006.

C. Reformen i juni 2003: hen imod en landbrugspolitik, der hviler på afkoblet støtte

Da EU's 15 medlemsstater på topmødet i Berlin i 1999 vedtog forslagene i Agenda 2000, opfordrede de samtidig Kommissionen til at foretage et midtvejstjek i 2002 for at evaluere virkningen af den seneste reform af den fælles landbrugspolitik. Denne midtvejsrevision endte med at blive den hidtil mest ambitiøse reform af den fælles landbrugspolitik, og den tog udgangspunkt i fire overordnede mål: at øge det europæiske landbrugs tilknytning til verdensmarkederne, at forberede udvidelsen af EU, at imødekomme nye samfundsmæssige krav om miljøbeskyttelse og produktkvalitet (offentlighedens tillid var blevet svækket efter en række sundhedsmæssige kriser) og endelig at gøre den fælles landbrugspolitik mere forenelig med tredjelands behov.

Den 26. juni 2003 nåede EU's landbrugsministre i Luxembourg til enighed om en aftale, som indebar en gennemgribende ændring af den fælles landbrugspolitik og indførelse af en række nye principper eller mekanismer:

- Afkobling af støtten i forhold til produktionens størrelse. Formålet var at gøre bedrifterne mere markedsorienterede og mindske forvridningerne med hensyn til produktion af og samhandel med landbrugsprodukter. Den afkoblede støtte blev afløst af en enkeltbetaling til bedrifterne med henblik på at give landbrugerne stabile indtægter.
- Krydsoverensstemmelsen (»cross-compliance«). Den gjorde enkeltbetalingerne afhængige af overholdelse af en lang række kriterier vedrørende miljø og offentlig sundhed i overensstemmelse med de europæiske borgeres ønsker.



- Forenelighed med WTO's regler for handel. Dette blev sikret, for så vidt som afkoblingen af støtten havde den endelige målsætning at muliggøre, at den reviderede betalingsordning i landbrugsaftalen blev indregnet i den »grønne boks« (3.2.7.).
- En offentlig omfordeling af de betalingsrettigheder, der blev tildelt bedrifterne. Det skete på grundlag af historiske referencer og ved hjælp af to mekanismer: graduering, der gør det muligt at overføre midler mellem den fælles landbrugspolitik to søjler for at styrke udviklingen i landdistrikterne og eventuel anvendelse af en regional afkoblingsmodel, der muliggør en harmonisering af de udbetalinger pr. hektar, der tildeles efter territoriale kriterier.
- Finansiell disciplin. Dette princip blev indskrevet i de finansielle overslag for perioden 2007-2013 (EUT C 139 af 14.6.2006), i henhold til hvilket budgettet for den første søjle i den fælles landbrugspolitik blev fastfrosset, og der blev fastlagt obligatoriske årlige lofter.
- Endelig blev der i 2007 indført en fælles markedsordning (fusionsmarkedsordning), som kodificerede foranstaltningerne til regulering af 21 eksisterende sektorspecifikke fælles markedsordninger (forordning (EF) nr. 1234/2007, EUT L 299 af 16.11.2007).

D. »Sundhedstjekket« i 2009: konsolidering af rammerne for 2003-reformen

»Sundhedstjekket«, der blev godkendt af Rådet den 20. november 2008, omfattede en revision af en bred vifte af foranstaltninger, der var gennemført efter reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003. Dette projekt tog sigte på at

- styrke den totale afkobling af støtten gennem en progressiv ophævelse af de sidste betalinger, der var koblet til produktion, og ved at indarbejde dem i enkeltbetalingsordningen
- omfordele en del af midlerne under første søjle for at fremme udviklingen af landdistrikterne ved at hæve gradueringsgraden for direkte støtte
- lempe reglerne for offentlig intervention og for kontrol med udbuddet, således at de ikke hæmmer landbrugernes evne til at reagere på markedets signaler.

E. Reformen i 2013: en mere omfattende og integreret tilgang

Ændringen fra 2013 udgør seneste etape i denne reform af den fælles landbrugspolitik, der stadig er åben og uafsluttet (forordning (EU) nr. 1303-1308/2013, EUT L 347 af 20.12.2013). Den fælles landbrugspolitik for 2014-2020 består i store træk i:

- Ændring af den afkoblede støtte til et multifunktionelt system. Afkoblingen af landbrugsstøtten fra produktionen til fordel for en generel indkomststøtte, som begyndte i 2003, afløses af en ny kobling af instrumenterne efter specifikke mål, hvor de historiske referenceperioder (»målretning«) ikke længere vil blive taget i betragtning. Enkeltbetalingerne til bedrifterne erstattes af et system med betalinger i flere trin eller lag, med syv bestanddele: 1) en »grundbetaling«, 2) »grønne« betalinger for offentlige miljøgoder (»grøn« komponent), 3) en supplerende betaling til unge landbrugere, 4) en »omfordelingsbetaling« til forøgelse af støtten til en bedrifts første hektarer, 5) en yderligere indkomststøtte



i områder med naturbetingede begrænsninger, 6) støtte koblet til produktionen, 7) en forenklet ordning for mindre landbrugere. Den nye hektarstøtte er forbeholdt aktive landbrugere (3.2.5). Desuden er det fastsat, at de rammebeløb for direkte betalinger, der står til rådighed for de enkelte medlemsstater, justeres gradvist, således at alle senest i 2019 når frem til en minimal udbetaling i EUR pr. ha. (den såkaldte »mekanisme for ekstern konvergens«).

- Konsolidering af den fælles landbrugspolitik to søjler: Den første søjle, der finansierer den direkte støtte og markedsforanstaltningerne, finansieres fuldt ud under Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL). Den anden søjle, der vedrører udvikling af landdistrikterne, fungerer ved hjælp af en medfinansieringsordning. Gradueringen af den direkte støtte til fordel for den anden søjle afskaffes og erstattes med en obligatorisk gradvis nedsættelse af grundbetalingerne fra og med 150 000 EUR. Desuden er fleksibiliteten mellem søjlerne blevet forbedret: Fra 2015 kan medlemsstaterne overføre de oprindeligt tildelte midler i begge retninger (op til 15 % fra første søjle til anden søjle og for visse staters vedkommende op til 25 % fra anden søjle til første søjle) (3.2.5).
- Der er tale om en konsolidering af fusionsmarkedsordningen som et »sikkerhedsnet«, der kun tages i anvendelse, hvis der indtræffer priskriser og forvriddinger på markedet. Afskaffelsen af alle udbudsstyringsforanstaltninger er endvidere blevet bekræftet: Sukkerkvotesystemet udløb i september 2017, og retten til beplantning af vindyrkningsarealer er blevet erstattet af en godkendelsesordning i 2016. Den nye mælkeordning uden kvoter, der har været gældende siden 2015, fulgte efter vedtagelsen af en såkaldt »minimælkepakke« (forordning (EU) nr. 261/2012, EUT L 94 af 30.3.2012). Desuden oprettede den nye fusionsmarkedsordning en ny krisereserve, der kan indsættes, hvis der indtræffer markedsforstyrrelser (3.2.4).
- En mere integreret, målrettet og territorial tilgang til udviklingen af landdistrikter. Det er planlagt at foretage en bedre samordning af landbrugsforanstaltningerne med de øvrige strukturfonde (3.1.1). Det brede udvalg af eksisterende værktøjer i den fælles landbrugspolitik anden søjle forenkles, så der fokuseres på støtte til konkurrenceevne, innovation, »videnslandbrug«, etablering af unge landbrugere, bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og en afbalanceret egnsudvikling (3.2.6).

Der blev på baggrund af beslutningerne i 2013 taget en række skridt med henblik på at tilpasse de reguleringsmæssige rammer i lyset af den institutionelle, økonomiske og budgetmæssige udvikling. Endnu en mælkepakke blev indført i 2016 for at mindske udbuddet og håndtere den priskrise, der havde ramt de europæiske kvægavlere efter kvoternes afskaffelse i 2015 (EUT L 242, 9.9.2016). Kommissionen afholdt konferencen »Cork 2.0« i september 2016 og genåbnede debatten om politikken for udvikling af landdistrikterne efter 2020 (3.2.6 og 3.2.9). Den har desuden foreslået en række foranstaltninger til forenkling af basisretsakterne for den fælles landbrugspolitik (omnibusforordningen) (3.2.9) med afsæt i midtvejsrevisionen af de flerårige finansielle rammer 2014-2020 (1.4.3 og 3.2.2). Dette arbejde var afsluttet ved udgangen af 2017, og den nye forordning er offentliggjort (forordning (EU) nr. 2017/2393, EUT L 350 af



29.12.2017). Desuden fremlagde den arbejdsgruppe om markeder, der blev nedsat i januar 2016, i november samme år sin endelige rapport med forslag til forbedringer af forordningen om fødevarerforsyningskæden og landbrugsmarkederne, der skal munde ud i egentlige lovforslag. Endelig forelagde Kommissionen sin meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug i november 2017, den flerårige finansielle ramme 2021-2027 i maj 2018 og de tilsvarende lovgivningsforslag i juni 2018 og indledte dermed processen med at reformere den fælles landbrugspolitik efter-2020 ([3.2.9](#)).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har i det store og hele støttet alle reformer af den fælles landbrugspolitik. Det har navnlig og i vidt omfang fulgt Kommissionens kurs for reformen i 2003, men har dog erklæret, at det gik ind for delvis afkobling, og det har afvist idéen om degressiv støtte ([P5_TA\(2003\)0256](#) af 5. juni 2003, EUT C 68 E af 18.3.2004). Desuden har Europa-Parlamentet gentagne gange udtrykt ønske om fuld medbestemmelse på området for landbrugspolitik. Denne målsætning blev opfyldt med Lissabontraktatens ikrafttrædelse ([1.1.5](#) og [3.2.1](#)).

Drøftelserne om den fælles landbrugspolitik fremtid efter 2013 var allerede begyndt i Parlamentet, inden Kommissionen havde forelagt en meddelelse og stillet lovgivningsforslag. Parlamentet vedtog den 8. juli 2010 en beslutning på grundlag af en initiativbetænkning (EUT C 351 E af 2.12.2011, stk. 103). Parlamentsmedlemmerne har fastlagt deres prioriteter for den nye fælles landbrugspolitik i det 21. århundrede: fødevarerforsyningsikkerhed, fair handel, bevarelse af landbrugsaktiviteten i hele EU, fødevarer kvalitet, beskyttelse af biodiversitet og af miljøet, rimelig aflønning for de offentlige goder som landbrugerne leverer, og endelig udvikling af landdistrikterne gennem skabelse af »grønne« job. Disse prioriteter blev gentaget i en beslutning af 23. juni 2011 om Kommissionens meddelelse »Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020« (EUT C 390 E af 18.12.2012, stk. 49).

Parlamentet har vedtaget ændringer til lovgivningsforslag om den fælles landbrugspolitik efter 2013, og den således ændrede tekst blev forhandlingsmandatet til forhandlingerne med Rådet (beslutningerne [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) og [P7_TA\(2013\)0087](#) af 13.3.2013). På denne baggrund og efter mere end 40 trepartsmøder blev der opnået politisk enighed, og Europa-Parlamentet udtalte sig om de nye landbrugsforordninger den 20. november 2013 umiddelbart efter vedtagelsen af finanspakken 2014-2020 (beslutningerne [P7_TA\(2013\)0490](#) til [P7_TA\(2013\)0494](#), EUT C 436 af 24.11.2016, s. 270-280).

Europa-Parlamentet har påbegyndt arbejdet med reformen af den fælles landbrugspolitik efter 2020 under hensyntagen til Det Forenede Kongeriges udtræden. Afstemningen under førstebehandlingen af ændringsforslagene til Kommissionens forslag vil i princippet finde sted under plenarforsamlingen i juni 2020 ([3.2.9](#)).

Albert Massot
02/2020

