



DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIKS ANDEN SØJLE: POLITIKKEN FOR UDVIKLING AF LANDDISTRIKTERNE

EU's politik for udvikling af landdistrikterne udgør anden søjle i den fælles landbrugspolitik og har til formål at støtte landdistrikterne i EU og tage hånd om de mange økonomiske, miljømæssige og samfundsmæssige udfordringer i det 21. århundrede. En højere grad af fleksibilitet (i forhold til første søjle) giver de regionale, nationale og lokale myndigheder mulighed for at fastlægge deres egne syvårige programmer for udvikling af landdistrikterne med udgangspunkt i en europæisk »menu« af foranstaltninger. I modsætning til første søjle, der finansieres fuldt ud af EU, samfinansieres programmerne under anden søjle af EU-midler og regionale eller nationale midler.

RETSGRUNDLAG

- artikel 38-44 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)
- forordning (EU) nr. 1303/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013) (fælles bestemmelser for de europæiske struktur- og investeringsfonde)
- forordning (EU) nr. 1305/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013) (støtte til udvikling af landdistrikterne)
- forordning (EU) nr. 1306/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013) (finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik)
- omnibusforordningen (forordning (EU) 2017/2393; EUT L 350 af 29.12.2017, s. 15) (ændringer til forordning nr. 1305/2013 og 1306/2013).

MÅL OG PRIORITETER

Den Europæiske Unions politik for udvikling af landdistrikterne blev indført som den fælles landbrugspolitiks anden søjle led i forbindelse med Agenda 2000-reformen. Denne politik samfinansieres af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og regionale og nationale midler.

Målet med ELFUL er at bidrage til gennemførelsen af Europa 2020-strategien (Unionens strategi for vækst og beskæftigelse) ved at fremme bæredygtig udvikling i landdistrikterne.

Kommissionen har opstillet tre overordnede prioriteter for politikken for udvikling af landdistrikterne:



1. fremme af landbrugets konkurrenceevne
2. bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimatiltag
3. afbalanceret territorial udvikling af økonomien og samfundene i landdistrikterne, herunder skabelse og opretholdelse af beskæftigelse.

Disse overordnede mål er udmøntet i følgende seks EU-prioriteter for politikken for udvikling af landdistrikterne:

1. fremme af vidensoverførsel inden for landbrug, skovbrug og landdistrikter
2. styrkelse af konkurrenceevnen for alle typer landbrug og af bedrífers levedygtighed
3. fremme af fødevarekædens organisation og risikostyring i landbruget
4. genopretning, bevaring og forbedring af økosystemer, som er afhængige af landbrug og skovbrug
5. fremme af ressourceeffektivitet og støtte til skiftet til en lavemissions- og klimarobust økonomi i landbrugs-, fødevare- og skovbrugssektoren
6. fremme af social inklusion, fattigdomsbekæmpelse og økonomisk udvikling i landdistrikterne.

Politikken for udvikling af landdistrikterne gennemføres gennem medlemsstaternes (eller deres regioners) udarbejdelse af programmer for udvikling af landdistrikterne. Disse flerårige programmer sikrer en individuel strategi, der imødekommer de konkrete behov i medlemsstaterne (eller regionerne) og knytter an til fire af de seks ovennævnte prioriteter. Programmerne er baseret på en kombination af foranstaltninger, der vælges ud fra en »menu« af europæiske foranstaltninger, som er beskrevet i forordning (EU) nr. 1305/2013, og som medfinansieres af ELFUL (se nærmere herom nedenfor). Medfinansieringssatsen varierer alt afhængigt af regionerne og de valgte foranstaltninger. Programmerne skal godkendes af Kommissionen og skal indeholde en finansieringsplan og et sæt resultatindikatorer. Kommissionen og medlemsstaterne har udviklet en fælles ordning for opfølgning og evaluering af politikken for udvikling af landdistrikterne. I den indeværende programmeringsperiode (2014-2020) er der fokus på koordinering mellem ELFUL og de øvrige europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), dvs. fondene vedrørende samhørighedspolitikken (Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Socialfond (ESF)) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

FORANSTALTNINGER PÅ DEN »EUROPÆISKE MENU«

De foranstaltninger, som medlemsstaterne skal medtage i deres programmer, omfatter følgende områder:

- vidensoverførsel og oplysningsvirksomhed (erhvervsuddannelse, informationsforanstaltninger osv.)
- rådgivningstjenester, bedriftsforvaltningshjælp og vikarordninger



- kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer (nye metoder for landbrugernes deltagelse i kvalitetsordninger)
- fysiske investeringer (forarbejdning af landbrugsprodukter, infrastruktur, forbedring af bedriftens resultater og bæredygtighed mv.)
- genskabelse af landbrugets produktionspotentialer efter skader som følge af naturkatastrofer og katastrofale hændelser og gennemførelse af passende forebyggende foranstaltninger
- udvikling af landbrugsbedrifter og virksomheder (støtte til unge landbrugeres virksomhedsopstart, ikkelandbrugsmæssige aktiviteter i landdistrikterne osv.)
- basistjenester og revitalisering af landsbyer i landdistrikterne (bredbånd, kulturelle aktiviteter, turistinfrastuktur mv.)
- investeringer i udvikling af skove og forbedring af skovenes levedygtighed (skovrejsning og etablering af skovområder; etablering af skovlandbrugssystemer, forebyggelse af skader på skove som følge af skovbrande, naturkatastrofer og katastrofale hændelser, herunder skadedyr og sygdomsudbrud og klimarelaterede trusler, og genopretning efter sådanne hændelser; investeringer, der forbedrer skovøkosystemers tilpasningsevne og miljøværdi og deres potentialer for at begrænse klimaændringer; investeringer i skovbrugsteknologier og i forarbejdning, mobilisering og afsætning af skovprodukter)
- oprettelse af producentsammenslutninger og -organisationer
- værn om landbrugspraksisser, der yder et positivt bidrag til miljøet og klimaet, og tilskyndelse til de nødvendige ændringer (miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger). Sådanne foranstaltninger skal obligatorisk indgå i programmerne for udvikling af landdistrikter. Indsatsen skal række ud over de obligatoriske standarder.
- støtte til økologisk landbrug (betalinger til omlægning til eller understøttelse af økologiske landbrugsmetoder)
- betalinger i tilknytning til Natura 2000 og vandrammedirektivet
- betalinger til områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger
- betalinger til dyrevelfærd
- betalinger til miljø- og klimavenligt skovbrug og skovbevarelse
- incitamenter til samarbejde mellem landbrugets og skovbrugets og fødevarerindustriens aktører (etablering af klynger og netværk, operationelle grupper inden for innovationspartnerskabet for produktivitet og bæredygtighed i landbruget (EIP))
- en »kasse« med risikohåndteringsværktøjer: afgrøde-, dyre- og planteforsikring; gensidige fonde i forbindelse med ugunstige vejrforhold, dyre- og plantesygdomme, skadedyrsangreb og miljøhændelser; redskaber til indkomststabilisering (i form af økonomisk deltagelse i gensidige fonde, som yder kompensation til landbrugere i tilfælde af voldsom indkomstnedgang).



Det skal påpeges, at omnibusforordningen, som trådte i kraft den 1. januar 2018, indebærer betydelige ændringer i den hidtidige risikostyringsordning. Den nye forordning har indført et nyt sektorspecifikt stabiliseringsredskab, som yder kompensation til landbrugere i tilfælde af et voldsomt fald i deres indkomst, som vil kunne få en betydelig økonomisk indvirkning på landdistrikterne. Det sektorspecifikke indkomststabiliseringsredskab gælder, hvis indkomstnedgangen er på mere end 20 %. En lignende støtte er nu mulig for forsikringskontrakter i tilfælde, hvor mere end 20 % af en landbrugers gennemsnitlige årlige produktion er gået tabt.

Forordningen om udvikling af landdistrikterne indeholder desuden en bottom-up tilgang til lokal udvikling, der bedrives af lokale aktører (Leader-metoden). Desuden finansierer ELFUL et europæisk netværk til udvikling af landdistrikter (som samler de nationale netværk, organisationer og forvaltninger, der er beskæftiget med udvikling af landdistrikterne i EU) samt EIP-netværket, der bringer landbrugere og forskere sammen med henblik på vidensudveksling. Derudover foreskriver forordningen udtrykkeligt, at medlemsstaterne kan iværksætte tematiske underprogrammer for unge landbrugere, små landbrug, bjergområder, korte forsyningskæder, kvinder i landdistrikter, afbødning af og tilpasning til klimaændringer, biodiversitet og omstrukturering af visse dele af landbrugssektoren.

FINANSIELLE ASPEKTER

I den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 er ca. 100 mia. EUR og 61 mia. EUR i offentlige midler fra medlemsstaterne øremærket til udvikling af landdistrikterne. Frankrig (11,4 mia.), Italien (10,4 mia.), Tyskland (9,4 mia.) og Polen (8,7 mia.) er de fire største modtagere af støtte fra ELFUL. Mindst 30 % af ELFUL's midler skal anvendes til investeringer på områderne miljø og klima, udvikling af skovområder og forbedring af skovenes levedygtighed, miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, økologisk landbrug og Natura 2000-betalinger. Desuden skal mindst 5 % af ELFUL-bidraget anvendes til Leader-metoden. Støttebeløb og -satser er fastsat i detaljer i bilag II til forordningen (f.eks. kan støtte til unge landbrugeres virksomhedsopstart udgøre op til 70 000 EUR, den maksimale årlige støtte til kvalitetsordninger er 3 000 EUR, og til økologiske landbrug kan der ydes op til 900 EUR om året til dyrkning af flerårige afgrøder).

GENNEMFØRELSE

Mellem december 2014 og december 2015 godkendte Kommissionen samtlige 118 programmer til udvikling af landdistrikter, som de 28 medlemsstater havde udarbejdet. 20 medlemsstater valgte at gennemføre ét nationalt program, mens otte valgte at anvende mere end et program (for at afspejle deres geografiske eller administrative struktur). Foranstaltningerne til gennemførelse af anden søjle er meget forskellige både medlemsstaterne imellem og i de enkelte medlemsstater. De foreløbige data viser, at medlemsstaterne ofte har valgt at fortsætte med eksisterende foranstaltninger. De tre foranstaltninger, som medlemsstaterne hyppigst valgte fra den europæiske »menu«, er investeringer i fysiske aktiver (23 % af de samlede offentlige udgifter), miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger (17 %)



og betalinger til områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger (16 %). Gennemførelsen af anden søjle er ofte blevet kritiseret for at være for indviklet i administrativ henseende. Derfor kunne et af målene for den kommende modernisering af den fælles landbrugspolitik efter 2020 være at enes om forenklede metoder, der sikrer tilstrækkelig ansvarlighed uden at lægge urimelige byrde på forvaltnings- og betalingsmyndighederne og støttemodtagerne.

REFORM AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK EFTER 2020

Den 29. november 2017 udsendte Kommissionen en ny meddelelse om fremtiden for fødevarer og landbrug, som bygger på anbefalingerne i Cork 2.0-erklæringen om udvikling af landdistrikterne (drøftelserne om fremtiden for anden søjle blev indledt på en europæisk konference i Cork i september 2016). Meddelelsen lægger vægt på bæredygtig udvikling, bevarelse af naturressourcer og nødvendigheden af at sikre generationsskiftet. Med hensyn til sidstnævnte opfordrer meddelelsen medlemsstaterne til at udvikle programmer, der afspejler behovene blandt deres unge landbrugere, og det foreslås at forenkle adgangen for unge landbrugere til finansielle instrumenter, der støtter investeringer i landbrugsbedrifter og driftskapital. Endelig opstiller meddelelsen en række nye prioriteter med fokus på landdistrikternes værdikæder på områder som ren energi, den fremspirende bioøkonomi, den cirkulære økonomi og økoturisme.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Den seneste reform af den fælles landbrugspolitik blev for første gang vedtaget under den almindelige lovgivningsprocedure («fælles beslutningstagning» ([3.2.3](#))). Europa-Parlamentet udnyttede sin rolle som medlovgiver til fulde, bl.a. ved at sikre, at mindst 30 % af midlerne fra ELFUL skal anvendes til investeringer i miljø- og klimaændringsforanstaltninger, udvikling af skovområder og forbedring af skovenes levedygtighed, miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger, økologisk landbrug og Natura 2000-betalinger som omtalt ovenfor. Europa-Parlamentet insisterede også på en ELFUL-medfinansieringssats på 85 % i de mindst udviklede regioner, regionerne i den yderste periferi og de mindre øer i Det Ægæiske Hav (Rådet foreslog oprindeligt en medfinansieringssats på 75 %). Takket være Parlamentet blev maksimumbeløbet pr. hektar til områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger fastsat til 450 EUR pr. hektar i stedet for 300 EUR pr. hektar som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag (som Rådet støttede).

François Nègre
02/2020

