



PÅ VEJ MOD DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK EFTER 2020

Reformen af den fælles landbrugspolitik blev vedtaget i 2013 og trådte i kraft i 2015. EU-institutionerne har forpligtet sig til at vedtage en ny reform, der tager højde for den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, inden udgangen af den indeværende periode (2020).

RETSGRUNDLAG

Lovgivningsforslag om den fælles landbrugspolitik efter 2020 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 og 0394 af 1. juni 2018] og forslag til en ny flerårig finansiell ramme (FFR) 2021-2027 [[COM\(2018\)0322](#) af 2. maj 2018].

GENNEMFØRELSEN AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK 2014-2020

Grundforordningerne til den nye fælles landbrugspolitik blev offentliggjort i december 2013. Medlemsstaterne skulle træffe afgørende valg i løbet af 2014 på grund af de mange forskellige gennemførelsesbestemmelser for det nye system med direkte betalinger, og det spillerum, som det giver dem. De fleste medlemsstater, undtagen én (Tyskland), brugte muligheden med koblede betalinger med meget forskellige satser, otte af dem besluttede at anvende omfordelingsbetalingen, og endelig anvendte 15 medlemsstater ordningen for mindre landbrugere. Med hensyn til »grønne betalinger« har fem medlemsstater givet landbrugerne mulighed for at opfylde visse af deres forpligtelser ved at anvende tilsvarende metoder. Derudover varierer valgene af miljøfokusområder betydeligt i Unionen (landene vælger mest hyppigt arealer med kvælstofbindende afgrøder - alle lande, bortset fra Danmark, har valgt dette, mens kun otte lande har medtaget terrasser på deres liste). Derudover har 15 lande overført beløb mellem de to søjler: nettoresultatet vedrørende overførsler fra første søjle til anden søjle beløber sig til ca. 4 mia. EUR for det samlede tidsrum.

For så vidt angår den anden søjle godkendte Kommissionen mellem december 2014 og december 2015 samtlige 118 landdistriktsudviklingsprogrammer, der var opstillet af de 28 medlemsstater. 20 medlemsstater har besluttet at gennemføre ét nationalt program, og otte har besluttet at anvende mere end et program (f.eks. for bedre at afspejle deres geografiske eller administrative struktur) ([3.2.6](#)).



PÅ VEJ MOD DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK EFTER 2020

Arbejdet med den fælles landbrugspolitik efter 2020 blev påbegyndt med det nederlandske formandskab for Rådet på et uformelt møde i maj 2016. De følgende formandskaber for Rådet fortsatte processen ved at indlede en drøftelse om de vigtigste udfordringer på landbrugsområdet (illoyale handelspraksis i fødevarekæden, klimaforandringer og vandressourcer, risikostyring og koblede betalings rolle).

Kommissionen nedsatte i januar 2016 en arbejdsgruppe med det formål at overveje fremtiden for landbrugsmarkedspolitikken, som fremlagde sin endelige rapport i november 2016. For så vidt angår anden søjle førte konferencen »Cork 2.0« i september 2016 til, at der blev vedtaget en erklæring, der opstiller ti prioriteringsområder for den fremtidige politik for udvikling af landdistrikter i Europa.

I forbindelse med midtvejsrevisionen af den flerårige finansielle ramme 2014-2020 vedtog Kommissionen den 14. september 2016 et såkaldt omnibus-lovforslag [[COM\(2016\)0605](#)], der vedrører en lang række EU-politikker, herunder den fælles landbrugspolitik. I princippet var målet at indføre tekniske tilpasninger i de gældende basisretsakter med henblik på at forenkle de eksisterende instrumenter. I sidste ende førte dette - på initiativ af Europa-Parlamentet til en reel mini-reform af den fælles landbrugspolitik. Europa-Parlamentet har ladet sig inspireret af henstillingerne fra arbejdsgruppen om markederne og fremlagt yderligere ændringer for at styrke de gældende mekanismer. Der blev indgået en aftale med Rådet i oktober, og teksten blev offentliggjort i december 2017 [forordning (EU) nr. 2017/2393 EUT L 350 af 29.12.2017]. De vedtagne forbedringer vedrører producentorganisationernes virkemåde, styrkelse af landbrugsforsikringer og redskaber til indkomststabilisering, reglerne vedrørende grønne betalinger og betalinger til unge landbrugere og definitionen af "aktiv landbruger" (som gør det muligt for medlemsstaterne at anvende det på en meget fleksibel måde).

Kommissionen iværksatte i februar 2017 en offentlig høring om den fælles landbrugspolitiks fremtid, der blev afsluttet i maj 2017. Den fremlagde endvidere en meddelelse "Fremtiden for fødevarer og landbrug" den 29. november 2017 [[COM\(2017\)0713](#)]. Dette dokument, som var vagt ud fra et operationelt synspunkt, fokuserede på landbrugsforvaltning og bebudede en radikal ændring af modellen for gennemførelse af den fælles landbrugspolitik. En initiativbetænkning fra Europa-Parlamentet (Dorfmann-betænkningen) om Kommissionens meddelelse blev efterfulgt af en beslutning, der blev vedtaget på plenarmødet den 30. maj 2018 [[P8_TA \(2018\) 0224](#)].

BAGGRUNDEN FOR REFORMEN AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK EFTER 2020

Reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013 blev besluttet i en periode med recession. Siden da har det økonomiske og institutionelle miljø ændret sig. Væksten er vendt tilbage, men er fortsat meget lav. Den geopolitiske udvikling har desuden øget usikkerheden på markederne (Det Forenede Kongeriges udtræden af EU i januar 2020, krisen i det traditionelle partnerskab mellem EU og USA efter valget af præsident



Trump). Samtidig er multilateralismen på handelsområdet stagneret, og det er ikke lykkedes med det stigende antal bilaterale aftaler at afbøde de protektionistiske tendenser og handelstvisterne. Endelig er der nye udfordringer i relation til klimaændringer og bæredygtighed i forbindelse med ikrafttrædelsen af Parisaftalen (COP 21) og FN's tilsagn om bæredygtig udvikling, samtidig med at den teknologiske udvikling, navnlig den digitale revolution, har en betydelig indvirkning på produktionen, forarbejdningen og distributionen af fødevarer.

LOVGIVNINGSFORSLAG VEDRØRENDE DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK EFTER 2020

Kommissionens forslag om den flerårige finansielle ramme (FFR) for perioden 2021-2027 [COM(2018)0322 af 2. maj 2018] fastlagde det fremtidige landbrugsbudget. Selv om Unionen fortsat bruger en betydelig del af sit budget på landbrug (28,5 % af det samlede budget for perioden) ([3.2.10](#), tabel I), er der tale om meget betydelige nedskæringer i faste priser (-15 %) som følge af Det Forenede Kongerige udtræden (nettobidragyder til budgettet) og de finansieringsbehov, der følger af EU's nye prioriteter (migration, ydre grænser, digitale grænser og transport). Landbrugsrammen beløber sig til 324,2 mia. EUR i faste 2018-priser, hvilket skal sammenlignes med budgettet for den foregående periode 2014-2020, minus udgifter til Det Forenede Kongerige ([3.2.10](#), tabel I, kolonne 1). Den første søjle er fortsat størst (Den Europæiske Garantifond for Landbruget, EGFL, 78,4 %), selv om den er reduceret med 11 %, mens den største taber er udvikling af landdistrikterne, der er faldet med 28 %.

På grundlag af den flerårige finansielle ramme fremlagde Kommissionen tre forslag til forordninger, som fastlægger de lovgivningsmæssige rammer for den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027 [[COM\(2018\)0392](#), 0393 og 0394 af 1. juni 2018]. I centrum for reformen står en model for gennemførelse af den fælles landbrugspolitik med fokus på resultater og nærhedsprincippet, som giver medlemsstaterne en langt mere fremtrædende rolle i forbindelse med gennemførelsen af den fælles landbrugspolitiks programmer. I fremtiden bør Unionen fastlægge de grundlæggende parametre (den fælles landbrugspolitiks målsætninger, overordnede interventionstyper for første og anden søjle), mens medlemsstaterne bør udarbejde flerårige strategiske planer med henblik på at nå de specifikke og kvalitative målsætninger, der er fastsat i fællesskab.

Den fremtidige fælles landbrugspolitik vil fokusere på ni mål, der afspejler dens økonomiske, miljømæssige og sociale og territoriale multifunktionalitet. Den bibeholder sine to søjler og de to landbrugsfonde, der har til formål at støtte nationale programmer på basis af en række foranstaltninger, som udvælges på grundlag af en integreret tilgang. Under alle omstændigheder vil de direkte betalinger (afkoblede og koblede) fortsat være de vigtigste elementer i den nye fælles landbrugspolitik.

Ud over den nye forvaltning af den fælles landbrugspolitik er der følgende vigtige punkter i reformforslagene:

- For så vidt angår den første søjle får omfordelingen af den direkte støtte nyt momentum: Kommissionen foreslår at reducere betalinger fra og med 60 000 EUR og fastsætte et obligatorisk loft med højst 100 000 EUR pr. bedrift. Desuden



overføres sektorinterventionsprogrammer fra den fælles markedsordning til de nye nationale strategiplaner

- Den nye grønne arkitektur er langt mere fleksibel med hensyn til udformning og forvaltning, som er overdraget til de nationale myndigheder. Den vil omfatte tre aspekter: ny konditionalitet (obligatorisk, men mere fleksibel), programmer på klima- og miljøområdet (som finansieres af EGFL og erstatter den eksisterende grønne betaling) samt miljøvenlige landbrugsforanstaltninger og klimaforanstaltninger (finansieret af Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, ELFUL)
- For så vidt angår anden søjle: ELFUL er ikke længere en strukturfond under den fælles ramme for samhørighedspolitikken; medfinansieringssatsen nedsættes med 10 procentpoint; Kommissionen koncentrerer indsatsen for at opnå en forenkling, selv om nogle af foranstaltningerne bliver mindre synlige (f.eks. økologisk landbrug); endelig flyttes reglerne i Leader-programmet ind under samhørighedspolitikken, også selv om programmet finansieres over landbrugsbudgettet.

IGANGVÆRENDE DRØFTELSER

De første reaktioner på Kommissionens forslag viser, at der er bred enighed om de foreslåede mål, men der er meget delte meninger om, hvordan disse skal nås, og hvordan der skal sikres en mere enkel og effektiv forvaltning.

De vigtigste områder, hvor der er uenighed, er: de planlagte budgetnedskæringer i den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027; omfanget af de nationale strategiplaner, som kan være meget forskelligartede og ikke opfylde de mål, der er fastsat på europæisk plan (navnlig på miljøområdet); indførelsen af et obligatorisk støtteloft, som de fleste medlemsstater og deres faglige organisationer anser for at være for restriktivt, da de hellere vil have en frivillig løsning; omfanget af og tempoet i den eksterne konvergens for den direkte støtte (syv medlemsstater har anmodet om en fremskyndelse af harmoniseringen af hektarstøtten for EU-27, mens andre otte stærkt har modsat sig denne fremgangsmåde), administrative byrder som følge af nye performancekrav, endelig sættes der spørgsmålstegn ved omfanget af visse foreslåede delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter, navnlig fordi de kan gå videre end Kommissionens forvaltningsbeføjelser.

Reformen af den fælles landbrugspolitik kan ikke vedtages uden en finansiel aftale som følge af landbrugsinstrumenternes budgetmæssige vægt. Som forventet havde de nuværende dybe meningsforskelle omkring de fremtidige budgetrammer en indvirkning på landbrugsforhandlingerne. I december 2019 forsøgte det finske formandskab for Rådet at nå frem til et kompromis om det samlede niveau for den finansielle ramme for 2021-2027 og fordelingen af udgifter mellem Unionens traditionelle politikker (den fælles landbrugspolitik, samhørighed) og nye prioriteter. Forslaget omfattede en reduktion af den flerårige finansielle ramme med op til 1,07 % af EU's bruttonationalindkomst (BNI), samtidig med at budgettet for udvikling af landdistrikterne blev styrket med 10 mia. EUR ([3.2.10](#), tabel I, kolonne 4), men førte ikke til en aftale. Efter dette første fejlslagne forsøg mødtes EU's stats- og regeringscheferne igen



den 20. og 21. februar 2020. Formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel, forelagde et forslag, som, selv om det er en smule større end det samlede budget for perioden 2021-2027 i forhold til det finske formandskabs udkast (1,074 % af BNI), svarer til et fald i det samlede beløb til den fælles landbrugspolitik på 14 % (3.2.10, tabel I, kolonne 5). Efter to dages drøftelser var de ultimative krav, der blev fastsat af forsvarerne af den fælles landbrugspolitik og samhørighedspolitikken på den ene side og de såkaldte "strammerlande", som på den anden side går ind for et strammere budget på 1 % af BNI, fortsat tilstede. På denne baggrund skiltes repræsentanterne for de 27 lande uden at være nået frem til en aftale.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har gentaget, at finansieringen af den fælles landbrugspolitik bør fastholdes på samme niveau i faste priser efter 2020 [P8_TA (2018)0449 af 14.11.2018] (3.2.10, tabel I, kolonne 3). I denne forbindelse har Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI) udpeget ordførere for hver retsakt: Esther Herranz (Det Europæiske Folkepartis Gruppe) om den fælles landbrugspolitik nye struktur, Ulrike Müller (Gruppen Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa) om den nye tværgående forordning og Eric Andrieu (Gruppen for Det Progressive Forbund af Socialdemokrater i Europa-Parlamentet) om det ændrede forslag til den fælles markedsordning for landbrugsprodukter. I april 2019 stemte AGRI-udvalget om forslagernes tre indsatsområder. Blandt de vedtagne ændringsforslag omhandlede de vigtigste beslutninger:

- den fælles markedsordning for landbrugsprodukter: styrkelse af foranstaltninger til kontrol af udbuddet i forlængelse af mælkepakken forbedrede konkurrenceregler for yderligere at fremme producentorganisationer og udvidelse af de lovgivningsmæssige værktøjer for vinsektoren
- strategiske planer, start i 2022, den eksterne konvergens af hektarstøtten, der skal være afsluttet i 2027, målretning af den første søjles finansielle tildeling (60 % til grundbetalingen og omfordelingsbetalingen), 20 % til det økologiske program, 10 + 2 % til koblet støtte, 3 % for sektorordninger, den finansielle tildeling under anden søjle (hvor 30 % er målrettet miljømålene og 30 % investeringer og risikostyringsforanstaltninger), et loft over støtten på 100 000 EUR, medmindre medlemsstaterne anvender en omfordelingsbetaling på 10 %, begrænsningen til 15 % af overførslerne fra første til anden søjle og til 5 % fra anden til første søjle,
- den horisontale forordning, forbedring af den fælles ramme for revision og kontrol, finansiering af krisereserven med 1,5 mia. EUR.

Efter valget til Europa-Parlamentet i maj 2019 begyndte de nye folkevalgte repræsentanter at gennemgå de ændringer, som AGRI vedtog i den foregående valgperiode, for at kunne afslutte førstebehandlingen i juni 2020.

Den sidste fase af landbrugsforhandlingerne vil overlape drøftelserne om den grønne pagt for Europa, der blev indledt den 11. december 2019 med en meddelelse fra Kommissionen [COM (2019)0640]. Den grønne pagt lægger op til opbygning af en bæredygtig og klimaneutral vækstmodel for 2050, som vil få stor betydning for den europæiske landbrugsfødevareordning. Der forventes konkrete



forslag i marts 2020 på flere områder: bl.a. Inden for biodiversitet, skove eller niveauer af drivhusgasemissioner, herunder den såkaldte strategi om "fra jord til bord" der tager sigte på at styrke fødevarer sikkerheden, mindske forbruget af pesticider, gødningsstoffer og antibiotika, støtte innovation i landbruget og forbedre forbrugeroplysningen. De tiltag, der er vedtaget under den grønne pagt, skal følges op af nationale strategiplaner, som skal fremlægges i løbet af 2021, og som i princippet vil blive gennemført fra 2022.

Albert Massot
02/2020

