INSTRUMENTERNE UNDER DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK OG REFORMERNE HERAF

Dette faktablad forklarer, at den fælles landbrugspolitik (3.2.1) har gennemgået seks store reformer i tidens løb, hvoraf de seneste fandt sted i 2013 (for finansieringsperioden 2014-2020) og i 2021 (for perioden 2023-2027). Den seneste reform og den nye lovgivning trådte i kraft i januar 2023.

RETSGRUNDLAG

— Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 38-44, fastlægger den fælles landbrugspolitik, dens mål og den fælles markedsordning for landbrugsprodukter og indeholder bestemmelser om EU's indsats på landbrugsområdet.

— Forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik fra 2021 (forordning (EU) 2021/2115) fastsætter EU-regler for landbrugsstøtte, der har til formål at øge landbrugets bidrag til miljø- og klimamålene, støtte mindre bedrifter bedre og øge fleksibiliteten for EU's medlemsstater. Forordningen fra 2024 om ændring af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik (forordning (EU) 2024/1468) lemper visse miljøkrav, mindsker de administrative byrder for landbrugerne og undtager små bedrifter fra kontrol og sanktioner. En anden ændring af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik, der blev vedtaget i december 2025 (forordning (EU) 2025/2649), medførte yderligere forenkling og øget finansiel støtte til små bedrifter (se 3.2.4).

— Den horisontale forordning for den fælles landbrugspolitik fra 2021 (se 3.2.5) (forordning (EU) 2021/2116) fastsætter regler for finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik. Denne forordning blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1468 og forordning (EU) 2025/2649 (se 3.2.5).

— Forordningen om den fælles markedsordning fra 2021 (forordning (EU) 2021/2117) indeholder bestemmelser om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og fastsætter regler for EU's kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer, geografiske betegnelser og mærkning samt om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i regionerne i EU's yderste periferi (se 3.2.6).

MÅLENE FOR DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK OG REFORMERNE HERAF

Målene for den fælles landbrugspolitik som fastsat i artikel 39 i TEUF er:

— at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften

— at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard

— at stabilisere markederne

— at garantere forsyningssikkerheden

— og at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

Reformerne har muliggjort en justering af de mekanismer, som den fælles landbrugspolitik anvender til at indfri de målsætninger, der er fastsat i TEUF (se 3.2.1). Den seneste reform fra 2021 fokuserer på 10 specifikke målsætninger knyttet til fælles EU-mål for social, miljømæssig og økonomisk bæredygtighed i landbruget og landdistrikterne.

RESULTATER AF REFORMEN AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

A. Reformen i 1992: det store vendepunkt

Den fælles landbrugspolitik har, lige siden den blev indført i 1962, opfyldt sit formål, nemlig at sikre fødevareforsyningen. 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 fødevareoverskudsproduktion. 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.

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

Resultatet af den aftale, der blev indgået på Det Europæiske Råds møde i Berlin (den 24. og 25. marts 1999), var, at reformen hovedsagelig skulle fokusere på en ny tilpasning af EU's priser til verdensmarkedspriserne, medlemsstaternes indførelse af miljøoverensstemmelse (dvs. landbrugerne skulle opfylde specifikke miljøstandarder) som betingelse for tildeling af støtte, styrkelse af de sociale og strukturelle foranstaltninger og ledsageforanstaltninger og budgetstabilisering, der understøttes af en stram finansiel ramme for 2000-2006.

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

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 og 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. Idéen var at bryde forbindelsen mellem betalinger til landbrugere og fødevareproduktionens omfang. Den afkoblede støtte blev afløst af en

"enkeltbetaling til bedrifterne". Denne faste årlige betaling til landbrugerne er ikke knyttet til produktionsmængderne og har til formål at sikre indkomststabilitet.

— Forenelighed med Verdenshandelsorganisationens regler blev sikret, for så vidt som afkoblingen af støtten havde den endelige målsætning at sikre, at den blev indregnet i den "grønne boks", som er kategorien for landbrugsstøtte, der ikke er handelsforvridende (3.2.10).

— 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 landbrugspolitiks to søjler for at styrke udviklingen i landdistrikterne,

  — og indførelse af en eventuel regional afkoblingsmodel, der muliggør en harmonisering af de udbetalinger pr. hektar, der tildeles efter specifikke regionale kriterier.

— Finansiel disciplin er et princip, der efterfølgende blev indskrevet i en interinstitutionel aftale om budgetdisciplin, i henhold til hvilket budgettet for den første søjle (for direkte betalinger og markedsstøtte) i den fælles landbrugspolitik blev fastfrosset, og der blev fastlagt obligatoriske årlige lofter.

— Endelig blev der i 2007 indført en fælles markedsordning (forordningen om fusionsmarkedsordningen), som kodificerede foranstaltningerne til regulering af 21 eksisterende sektorspecifikke fælles markedsordninger.

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 graduering sgraden 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

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 iværksat i 2003 gav plads til en ny kobling af instrumenterne efter specifikke mål eller funktioner. Enkeltbetalingerne til bedrifterne blev erstattet af et system med betalinger i flere trin eller lag: Den nye hektarstøtte var forbeholdt aktive landbrugere (se 3.2.7). De rammebeløb for direkte betalinger, der stod til rådighed for de enkelte medlemsstater, blev gradvist justeret, således at alle senest i 2019 nåede frem til en minimal udbetaling i EUR pr. ha. (»mekanismen for ekstern konvergens«).

— Konsolidering af begge den fælles landbrugspolitiks søjler: Den første søjle, der finansierer den direkte støtte og markedsforanstaltningerne, finansieres fuldt ud under 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 (til udvikling af landdistrikter) blev erstattet af en obligatorisk gradvis nedsættelse af grundbetalingerne fra og med 150 000 EUR. Fleksibiliteten mellem søjlerne er blevet forbedret: Siden 2015 har medlemsstaterne kunnet 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) (se 3.2.7).

— Der er tale om en konsolidering af fusionsmarkedsordningen som et "sikkerhedsnet", der kun tages i anvendelse, hvis der indtræffer priskriser og forvridninger på markedet. Afskaffelsen af alle foranstaltninger til kontrol af udbuddet, såsom grænser for, hvor meget landbrugere kunne producere (f.eks. mælkekvoter til mælkeproduktion), blev bekræftet: sukkerkvoteordningen udløb i september 2017, og plantningsrettighederne for vindyrkningsarealer blev erstattet af en tilladelsesordning fra 2016. Den nye mælkeordning uden kvoter, der har været gældende siden 2015, fulgte efter vedtagelsen af en såkaldt "minimælkepakke".

— En mere integreret, målrettet og territorial tilgang til udviklingen af landdistrikter. Det var også planlagt at foretage en bedre samordning af landbrugsforanstaltningerne med de øvrige strukturfonde (se 3.1.1). Det brede udvalg af eksisterende værktøjer i den fælles landbrugspolitiks anden søjle blev forenklet, så der fokuseres på støtte til konkurrenceevne, innovation, »videnslandbrug«, etablering af unge landbrugere, bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og en afbalanceret egnsudvikling.

F. Reformen for perioden efter 2020: "grøn orientering" og stor vægt på resultater

Reformen for perioden efter 2020, som fastlægger den fælles landbrugspolitik for perioden 2023-2027, var præget af en langvarig proces, der begyndte med offentliggørelsen af Kommissionens lovgivningsforslag i juni 2018 og afsluttedes med den endelige vedtagelse af de vedtagne tekster i december 2021. Kommissionens fremlæggelse af planen for den europæiske grønne pagt og fra jord til bord-strategien og biodiversitetsstrategien i 2020 bragte endnu et lag af kompleksitet i forhandlingerne. Reformpakken består af tre forordninger: forordningen om strategiske planer (se 3.2.4), den horisontale forordning (se 3.2.5) og ændringsforordningen om den fælles markedsordning (se 3.2.6).

Den fælles landbrugspolitik for 2023-2027 fokuserer på 10 specifikke målsætninger:

— en rimelig indkomst for landbrugere

— øget konkurrenceevne

— forbedring af landbrugernes position i fødevarekæden

— foranstaltninger i forbindelse med klimaændringer

— miljøpleje

— biodiversitet og landskabsbevarelse

— støtte til generationsfornyelse

— dynamiske landdistrikter

— fødevare- og sundhedskvalitet

— fremme af viden og innovation.

Den nye fælles landbrugspolitik har til formål at opbygge et bæredygtigt fødevaresystem og vil dermed bidrage til målene i den grønne pagt, fra jord til bord-strategien (se 3.2.9) og biodiversitetsstrategien ved at beskytte og øge mangfoldigheden af planter og dyr i økosystemerne i landdistrikterne. For at opfylde målene i den grønne pagt indføres der med den nye fælles landbrugspolitik øget konditionalitet (hvor direkte indkomststøtte kædes sammen med miljøvenlige landbrugsmetoder), økoordninger (betalinger ud over grundlæggende støtte til frivillige miljø- og klimavenlige landbrugsmetoder) og nationale strategiske planer.

Hver medlemsstat skal udarbejde sin nationale strategiske plan med en beskrivelse af anvendelsen af instrumenterne under den fælles landbrugspolitik på grundlag af de nuværende betingelser og behov. De nationale strategiske planer udgør en ny gennemførelsesmodel for den fælles landbrugspolitik baseret på større fleksibilitet for medlemsstaterne, en lavere administrativ byrde og stærkere miljøbeskyttelse.

Den nuværende fælles landbrugspolitik indfører en ny årlig overvågnings- og revisionsramme baseret på et fælles sæt indikatorer, som kræver, at medlemsstaterne overvåger deres fremskridt i forhold til deres mål og forelægger en årlig præstationsrapport. En halvårlig gennemgang af resultaterne af de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik vil gøre det muligt at vurdere medlemsstaternes fremskridt med hensyn til at nå deres mål og den fælles landbrugspolitiks målsætninger.

Udgifterne til den fælles landbrugspolitik finansieres fortsat gennem to fonde: den Europæiske Garantifond for Landbruget, som omfatter direkte betalinger og alle markedsrelaterede udgifter, og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, som indeholder bestemmelser om foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne. Den nye fælles landbrugspolitik støtter landbrugerne gennem følgende foranstaltninger og ordninger:

— Under første søjle:
    — grundlæggende indkomststøtte med henblik på bæredygtighed
    — betalinger til mindre landbrugere
    — supplerende indkomststøtte (for bæredygtighed og for unge landbrugere)
    — økoordninger til gavn for klimaet, miljøet og dyrevelfærden
    — koblet indkomststøtte
    — afgrødespecifikke betalinger
    — sektorspecifikke interventioner.

— Under anden søjle:

— projekter med fokus på udvikling af landdistrikterne.

G. Ændring af den fælles landbrugspolitik

Ved forordning (EU) 2024/1468 blev der indført en række ændringer af den fælles landbrugspolitik for at forenkle visse krav:

— Støttemodtagere under den fælles landbrugspolitik skal ikke længere afsætte mindst 4 % af agerjorden på bedriftsniveau til ikkeproduktive arealer eller landskabstræk, men medlemsstaterne skal tilbyde supplerende støtte i form af økoordninger til landbrugere, der udtager jord til ikkeproduktive landskabstræk.

— Medlemsstaterne kan give landbrugerne mulighed for at anvende afgrødediversificering i stedet for den mere krævende vekseldrift.

— Medlemsstaterne kan indføre undtagelser fra visse krav samt midlertidige undtagelser i tilfælde af ekstreme vejrforhold.

— Små bedrifter er ikke længere underlagt kontrol og sanktioner med hensyn til konditionalitet.

— Medlemsstaterne kan undtage visse afgrøder, jordtyper eller landbrugssystemer fra at opfylde kravene om jordbearbejdning, jorddække og vekseldrift/diversificering.

— Der er indført en forenklet procedure for at ændre medlemsstaternes nationale strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

En anden forenklingspakke for den fælles landbrugspolitik, forordning (EU) 2025/2649, trådte i kraft for yderligere at forbedre forenklingen af visse krav såsom:

— Forbedret fleksibilitet med hensyn til at bevare permanente græsarealer, hvilket kræver, at andelen af permanente græsarealer i forhold til landbrugsareal ikke falder med mere end 10 % i forhold til 2018 i stedet for de nuværende 5 %. Medlemsstaterne kan forlænge den tid, det tager for græsarealer at blive betragtet som permanente, fra fem til syv år eller mere.

— Medlemsstaterne kan betale landbrugerne for at opfylde de krav, der har til formål at bevare tørvemoser og vådområder, ved ikke at kræve, at økoordningerne og forpligtelserne til at drive miljø- og klimavenligt landbrug går videre end konditionalitet.

— Der er fortsat forbud mod anvendelse af pesticider og gødning mindst tre meter fra vandløb, men medlemsstaterne kan definere vandløbene i overensstemmelse med deres nationale lovgivning.

— Bedrifter, der er certificeret som økologiske i deres helhed, og bedrifter, der er delvist certificeret som økologiske, vil automatisk blive anset for at opfylde visse konditionalitetskrav. Støtte til økologisk landbrug gennem forpligtelserne til at drive miljø- og klimavenligt landbrug kan ydes pr. husdyrenhed eller pr. bistade.

— Små landbrugsbedrifter: Betalingerne til små landbrugsbedrifter forhøjes fra 1 250 EUR til 3 000 EUR. Støttemodtagerne er undtaget fra konditionalitetskravene, men vil kunne deltage i økoordninger.

— Virksomhedsudvikling af små landbrugsbedrifter: Små landbrugsbedrifter kan få en engangsbetaling på op til 75 000 EUR til virksomhedsudvikling.

— Der er indført en ny type interventioner til udvikling af landdistrikterne for landbrugere, der har lidt under følgerne af naturkatastrofer, ugunstige vejrforhold eller katastrofale hændelser.

— Kontrol af og tilsyn med landbrug: Medlemsstaterne må "så vidt muligt og under hensyntagen til de dermed forbundne risici" højst foretage én kontrol på stedet hos en støttemodtager om året.

— Årlig præstationsafstemning: Denne type indberetningskrav afskaffes for at lette den administrative byrde for medlemsstaterne.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet har i det store og hele støttet alle reformer af den fælles landbrugspolitik. Parlamentet har i vidt omfang fulgt Kommissionens kurs for reformen i 2003, men har dog erklæret, at det gik ind for delvis afkobling, og afvist idéen om degressiv støtte. Desuden har Europa-Parlamentet gentagne gange udtrykt ønske om fuld medbestemmelse på området for landbrugspolitik. Denne målsætning blev opfyldt med Lissabontraktatens ikrafttrædelse (se 1.1.5 og 3.2.1).

Drøftelserne om den fælles landbrugspolitiks 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 om fremtiden for den fælles landbrugspolitik på grundlag af en initiativbetænkning. Parlamentsmedlemmerne har fastlagt deres prioriteter for den nye fælles landbrugspolitik i det 21. århundrede: fødevaresikkerhed, fair handel, landbrugsaktiviteter i hele EU, fødevarekvalitet, biodiversitet og miljøbeskyttelse, rimelig betaling for offentlige goder, som landmændene frembringer, og udvikling af landdistrikterne baseret på skabelsen af grønne job. Disse prioriteter blev bekræftet i en beslutning af 23. juni 2011 om Kommissionens meddelelse om den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020.

Europa-Parlamentet ændrede lovgivningsforslagene om den fælles landbrugspolitik efter 2013, og den ændrede tekst blev Parlamentets forhandlingsmandat med Rådet (se afgørelsen om direkte betalinger til landbrugere, afgørelsen om fusionsmarkedsordningen, afgørelsen om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og afgørelsen om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik). På denne baggrund og efter mere end 40 uformelle trilogmøder mellem Parlamentet, Rådet og Kommissionen 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.

Forhandlingerne med Rådet om den fælles landbrugspolitik efter 2020 begyndte den 10. november 2020 og fortsatte gennem en række trilogmøder. I slutningen af juni 2021 nåede forhandlerne til enighed om de tre forslag i reformpakken for den fælles landbrugspolitik. EU's landbrugsministre godkendte denne aftale den 28. juni 2021, og medlemmerne af Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter gjorde det

samme den 9. september 2021. Parlamentet stemte om de tre forslag i reformpakken for den fælles landbrugspolitik på den anden plenarforsamling i november 2021.

Da Kommissionen forelagde sit forslag til forordning om ændring af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik og den horisontale forordning om den fælles landbrugspolitik i 2024, godkendte Rådet det med kun tekniske ændringer og sendte en formel skrivelse til formanden for Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter (AGRI). AGRI-udvalget drøftede forslaget den 19. marts 2024, og den 11. april 2024 stemte MEP'erne på plenarmødet for at anvende en hasteprocedure. AGRI-udvalget stemte derefter om Rådets konsoliderede holdning den 15. april 2024, og Parlamentet vedtog den endelige tekst på den anden plenarforsamling i april 2024.

Efter Kommissionens forslag fra 2025 om ændring af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik og den horisontale forordning om den fælles landbrugspolitik fremsatte medlemmer af AGRI-udvalget ændringsforslag til forslaget og stemte om teksten den 24. september 2025. Den ændrede tekst, der afspejler Parlamentets holdning til de kommende trilogforhandlinger, blev derefter vedtaget på det første plenarmøde i oktober.

Den endelige tekst blev vedtaget af Parlamentet den 16. december 2025 og af Rådet den 18. december 2025. Den blev undertegnet den 19. december og offentliggjort den 31. december 2025. Den deraf følgende retsakt, forordning (EU) 2025/2649 om ændring af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik og den horisontale forordning for den fælles landbrugspolitik, trådte i kraft den 1. januar 2026.

Dette faktablad er udarbejdet af Europa-Parlamentets Temaafdelingen for Regionaludvikling, Landbrug og Fiskeri. Der kan findes yderligere oplysninger om emnet på Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikters websted.

Sarah Madeleine Régine Pierrette Costes / Lapo Nannucci
04/2026