

# Reformen af EU's landbrugspolitik CAP

Jette Hagensen



*En arbejdsrapport i forbindelse med projektet*  
**Teknologi og miljø i landbruget – nye løsninger?**

**Det Økologiske Råd, december 2010**

## **Kolofon:**

ISBN: 978-87-92044-07-5

Tekst: Jette Hagensen

Layout: Det Økologiske Råd

1. udgave: Januar 2011

Rapporten findes kun i elektronisk udgave.

Rapporten kan frit downloades fra Det Økologiske Råds hjemmeside: [www.ecocouncil.dk](http://www.ecocouncil.dk)

Citering, kopiering og øvrig anvendelse af rapportens indhold er meget ønskelig og kan frit foretages med angivelse af kilde.

Denne rapport er udarbejdet med støtte fra Promilleafgiftsfonden for landbrug, Poul Due Jensens Fond, EU-nævnet – Nævnet for fremme af Debat og Oplysning om Europa, samt fra Dansk Energinets Energisparepulje.

Udgivet af:



Det Økologiske Råd  
*Fremtidens miljø skabes i dag*

Blegdamsvej 4B  
2200 København N  
Tlf. 33 15 09 77  
email: [info@ecocouncil.dk](mailto:info@ecocouncil.dk)  
Web: [www.ecocouncil.dk](http://www.ecocouncil.dk)

# Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

## Forord

Projektet *Teknologi og miljø i landbruget – nye løsninger?* bygger ovenpå flere forskellige projekter fra Det Økologiske Råds arbejde med landbrug gennem de seneste år. Vi har taget fat i løse ender fra et tidligere projekt, *Miljøintegration i EU's landbrugspolitik* fra 2008. Desuden prøver vi at udlede handlingsforslag ud fra vores arbejde med husdyrklager for at fremme den bedste miljøteknologi til husdyrbrug. Og vi går videre ud fra debatten omkring Grøn Vækst og Sundhedstjekket af EU's landbrugspolitik og kigger på de aktuelle forhandlinger om en ny reform af landbrugspolitikken.

Projektet er mundet ud i en række artikler og arbejdsrapporter samt et hæfte med anbefalinger til nye teknologier i landbruget og et debathæfte med en artikelsamling om projektets temaer.

Projektet er udført gennem hele året 2010 med deltagelse af Det Økologiske Råds landbrugsmedarbejdere:

- Hans Nielsen - Det højteknologiske landbrug, næringsstoffer og pesticider
- Jette Hagensen - Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP
- Leif Bach Jørgensen - Landbrugets energiforbrug, biomasse og bioenergi
- Vibeke Ærø Hansen - Jordens frugtbarhed
- Christian Ege - Det højteknologiske landbrug, afholdelse af seminarer

Hver enkelt medarbejder er ansvarlig for rapporter og artikler indenfor de enkelte emner. Vi har haft indgående debatter om indholdet i medarbejdergruppen, men uden en fuldstændig afstemning af fokus og holdninger. Denne arbejdsrapport er udarbejdet af Jette Hagensen.

Vores arbejde med projektet er blevet fulgt af en følgegruppe, som har bidraget med værdifuld kritisk feedback undervejs i processen. Følgegruppens medlemmer kan ikke tages til indtægt for indholdet i rapporter og artikler, men vores diskussioner i den bredt sammensatte gruppe har bidraget til at udbrede problematikkerne, uden at vi nødvendigvis er nået frem til enighed i alle sager.

Følgende personer har taget aktiv del i følgegruppen:

Mikkel Stein Knudsen	Landbrug og Fødevarer, Klima
Rikke Lundsgaard	Danmarks Naturfredningsforening
Bo Læssøe	Økologisk Landsforening
Sybille Kyed	Økologisk Landsforening
Evald Vestergaard	Økologisk Landsforening
Bjarne Thomsen	Fødevarerhverv, Koordinationskont. for Landdistrikter og Erhvervsudvikling
Alex Dubgaard	Fødevarer Økonomisk Institut
Ole Dall	Syddansk Universitet
Allan Skovgaard	Infarm
Gunver Bennekou	Det Økologiske Råds landbrugsgruppe
Knud Vilby	Det Økologiske Råds landbrugsgruppe

## Indholdsfortegnelse

1. Indledning	s. 5
1.1 Resumé af anbefalinger	s. 5
2. Den aktuelle politiske proces mod endnu en reform af CAP	s. 7
2.1 Udspil fra Kommissionen i november 2010	s. 8
2.2 Den politiske kontekst	s. 10
3. Forskellige vilkår og interesser på landbrugsområdet i EU	s. 11
3.1 Landbrugets arealmæssige betydning	s. 11
3.2 Beskæftigelse og strukturudvikling i landbruget	s. 12
4. Økonomisk byrdefordeling af EU's landbrugsstøtte	s. 17
4.1 Jordpriser og gældssætning	s. 18
5. Søjle 1 og 2 i Danmark og på EU niveau	s. 20
5.1 Hvordan påvirker arealstøtten miljøet?	s. 22
6. Samlede produktionssystemanbefalinger	s. 24
7. CAP's indvirkning på landbrug og fødevarer i ulandene	s. 25
8. Diskussion og anbefalinger	s. 26
8.1 Politiske anbefalinger	s. 26

## **1. Indledning**

EU's fælles landbrugspolitik (CAP) er i en reformproces, hvor politikken for perioden 2014-20 skal fastlægges. EU's landbrug modtager over 50 mia. euro i årlig støtte, men er samtidig årsag til en række vitale problemer. Udledningen af næringsstoffer og pesticider forringer vandmiljø og biodiversitet, drivhusgasser fra landbruget udgør godt 10 % af den samlede udledning, og 15 % af arealet i EU er påvirket af erosion som følge af intensiv landbrugsdrift.

Reformen er en mulighed for at reorientere CAP's mål og indsats mod en sammenhængende politik for en bæredygtig produktion af fødevarer og bio-energi, offentlige goder som naturpleje, drikkevandsbeskyttelse, klimasikring, rekreative muligheder og opretholdelse af jordens frugtbarhed, der ikke bliver honoreret via markedsmekanismerne; også socioøkonomiske hensyn som beskæftigelse og opretholdelse af levevilkår i landdistrikterne samt mere forudsigelige betingelser for landbruget og ikke mindst hensyn til udviklingslandene bør indgå i mål såvel som politisk udmøntning af CAP.

Vi har i denne arbejdsrapport kigget på hvilke politiske tiltag der kan bidrage til en sådan sammenhængende politik, og på hvordan de modsatrettede interesser i EU spiller ind på muligheden for at gennemføre sådanne ændringer. Flere af de gamle medlemslande arbejder for at opretholde en høj direkte støtte til landbruget, mens mange af de nye medlemslande fra det tidligere Østeuropa gerne vil øge den andel af støtten der går til udvikling af landdistrikterne, samt øge de nye medlemslandes samlede andel af støtten. Heroverfor står lande som Storbritannien, Danmark og Holland, der gerne vil øge liberaliseringen ved at reducere støtten. ...

Danmark er det eneste land, der har truffet beslutning om at arbejde for en 100 % afskaffelse. De allerfleste lande i EU ønsker at bevare landbrugsstøtten, for at sikre udvikling i landdistrikterne og opretholdelse af arbejdspladser og lokal fødevarerproduktion. Så chancen for at støtten reelt bliver afskaffet er foreløbig nærmest ikke til stede.

### **1.1 Resumé af anbefalinger.**

En kommende reform af CAP bør bidrage til at udbygge miljøintegrationen i den fælles landbrugspolitik. Landmændene udformer i høj grad deres produktion efter hvad der bedst kan svare sig. Landbrugsstøtten skal skrues sammen, så det kan betale sig at dyrke jorden bæredygtigt og sikre et bæredygtigt husdyrhold – men uden at overkompensere landmændene. Støtten skal være på et niveau, så det bliver rentabelt at drive en bæredygtig produktion med tilvejebringelse af de ønskede offentlige goder.

Støtten bør reduceres i f. t. i dag af hensyn til såvel ulande som for at bidrage til at sænke prisen på jord. Der er en handelsforvridende effekt ved, at EU og andre ilande yder landbrugsstøtte og derved sikrer det enkelte landbrug en årlig basisindtægt. Selvom støtten kapitaliseres i jordpriserne, således at mange landmænd får en begrænset fordel af denne, står det under alle omstændigheder overfor, at landmænd i en række fattige udviklingslande ikke modtager nogen form for landbrugsstøtte.

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

Ved udformning af nye regler skal det sikres, at nye støtteformer ikke fører til ny kapitalisering af støtten. Landbrugsstøtten skal være belønning for en reel ydelse frem for en direkte arealbaseret støtte.

Samtidig er det på høje tid at de sidste dele af eksportstøtten afskaffes. Vi mener desuden at de historiske betalinger, der fastholder en højere støtte i de gamle EU landes mest produktive landbrugsområder, skal afskaffes hurtigst muligt.

Vi mener principielt det er forkert, at de ydelser, der fremmer særlige miljøhensyn kræver national medfinansiering, mens den generelle indtægtsstøtte via enkeltbetalingen, som kun kræver overholdelse af gældende lov via krydsoverensstemmelseskravene – er fuldt finansieret via EU.

Vi mener endvidere at der er behov for øget støtte til samlede produktionssystemer som økologisk jordbrug og High Nature Value Farming (HNV), der leverer en række offentlige goder indenfor et samlet system. High Nature Value farming (HNV) omfatter bl.a. ekstensiv græsning, ekstensive permanente og dyrkede afgrøder og blandede småskala landbrug med mange semi-naturlige kendetegn.

HNV er sammen med økologisk jordbrug gode eksempler på miljømæssigt og socialt bæredygtigt landbrug, der står i modsætning til fødevarer systemer, der er mindre bæredygtige, og som eksternaliserer deres miljømæssige omkostninger – dvs. de producerer billigere varer, men skader på miljøet er ikke medregnet i varens pris.

Endelig bør forskning og udvikling indenfor miljø og klima, herunder økologi, opprioriteres væsentligt.

## 2. Den aktuelle politiske proces mod endnu en reform af CAP

CAP har historisk tjent en række formål, bl.a. oprindeligt at sikre en tilstrækkelig mængde fødevarer i Europa efter 2. verdenskrig, og sidenhen at reducere overskudslagrene – i takt med at målene er ændret. For uddybning af den historiske baggrund for og udvikling af landbrugspolitikken i EU henvises til andre kilder.<sup>1</sup>

I dag er nye udfordringer som opretholdelse af jordens frugtbarhed, miljø, klima, natur, biodiversitet og vandressourcer på dagsordenen, ligesom en bekymring for hvordan der etableres fair forhold på det globale fødevaremarked bliver fremført – og CAP bør efter vores opfattelse i høj grad reformeres med målsætning om at imødekomme disse udfordringer.

Senest er der indført ændringer af CAP med Sundhedstjekket i november 2008. Her blev bl.a. vedtaget en udfasning af mælkekvoterne, ophør af braklægningsordningen og øget afkobling af landbrugsstøtten, så den ikke afhænger af den aktuelle produktion. Der blev også indført en forøgelse af den såkaldte modulation med overførsel af midler fra søjle 1, der primært går til direkte støtte til søjle 2, der er målrettet landdistriktsudvikling.<sup>2</sup>

Under diskussionen af Sundhedstjekket var det et massivt krav fra de 12 nye EU lande at landbrugsstøtten blev mere retfærdigt fordelt mellem de gamle og de nye EU lande. Dette blev ikke gennemført under Sundhedstjekket, bl.a. fordi det ikke var muligt at bryde budgettet på det tidspunkt. Men det blev i stedet besluttet, at der skulle kigges på dette under 2013 reformen. Det er derfor en bunden opgave i den kommende reform at blive enige om en omfordeling mellem alle EU landene.<sup>3</sup>

### **De nuværende landbrugsordninger i EU er delt op i to søjler:**

**Søjle 1** – Den generelle landbrugsstøtte. Søjle 1 står for 80 % af EU's landbrugsbudget.

Den går primært til:

- Den direkte støtte til de enkelte landbrug, via den såkaldte enkeltbetalingsordning. Støtten er betinget af at landbruget opfylder en række lovbestemte krav om miljø, sundhed, dyrevelfærd og god landbrugsmæssig praksis via den såkaldte Krydsoverensstemmelse.
- Den tilbageværende markedsstøtte, bl.a. eksportstøtten.

**Søjle 2** – Landdistriktspolitikken. Denne søjle har gradvist fået flere og flere midler tildelt og står i dag for 20 % af EU's landbrugsbudget. Den indeholder fire indsatsområder / akser:

- Innovation og erhvervsudvikling i jordbrugssektoren, herunder tilskud til miljøteknologi.
- Natur og miljøformål, bl.a. økologi og etablering af vådområder og skov.
- Livskvalitet i landdistrikterne.
- Lokale aktionsgrupper.

<sup>1</sup> Se Det Økologiske Råd, Jørgensen m.fl.: Miljøintegration i EU's landbrugspolitik, 2009 s. 86 f.

<sup>2</sup> Ministeriet for Landbrug, Fødevarer og Fiskeri: Hovedpunkterne i sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik, 2. dec. 2008

<sup>3</sup> Helle A. Christensen: "Marianne Fischer Boel: Ciolos får det svært" i Landbrugsavisen d. 26.11.2010

# Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

## 2.1 Udspil fra Kommissionen i november 2010

Landbrugskommissionen er d. 18.11.2010 efter en længere høringsproces kommet med et udspil til reform af den samlede landbrugspolitik i EU for perioden frem til 2020. Heri er bl.a. opstillet tre mulige løsninger for CAP reformen som lægger vægten meget forskelligt i f. t. hvor vidtgående hensyn til miljø og klima der skal gennemføres.

Kommissionen opstiller de tre valgmuligheder:

1. Forlængelse af status quo: Begrænsede ændringer, f.eks. udjævning af støtte mellem nye og gamle lande, samt begrænset forhøjelse af midler til miljø og innovation
2. En mere afbalanceret, målrettet og bæredygtig støtte:
  - Indførelse af større retfærdighed i fordelingen af direkte betalinger mellem medlemsstaterne samt en gennemgribende ændring i udformningen heraf – de historiske betalinger udfases.
  - Direkte betalinger skal bestå af:
    - En grundlæggende rate, der tjener som indkomststøtte.
    - En obligatorisk supplerende støtte til "grønnere" offentlige goder gennem enkle, generelle, årlige og ikke-kontraktlige miljøforanstaltninger i landbruget baseret på ekstraomkostningerne ved gennemførelsen af disse foranstaltninger.
    - En supplerende betaling til kompensation for særlige naturforhold.
    - En frivillig koblet støttekomponent til særlige sektorer og regioner, herunder støtte til High Nature Value farming og økologi.
    - Kun støtte til "aktive landmænd" – golfbaner, jernbanearealer osv. udgår.
  - Indførelse af en ny ordning for små landbrugsbedrifter: Lavere sats, mindre administration og bureaukrati.
  - Indførelse af et loft over den grundlæggende støttrate – "capping", idet der samtidig tages hensyn til antallet af ansatte.
3. Afskaffelse af markedsordninger og indtægtsstøtte: Fokusering på miljø og klima som mål for støtten. Det kommenteres, at denne option vil føre til produktionsnedgang og nedgang i antallet af landmænd, samt at det vil føre til reduktion i det dyrkede/plejede areal.

Spektret er så stort, at næsten alt kan rummes inden for de tre valgmuligheder, men valgmulighed 2 ofres klart den mest indgående beskrivelse.

Som noget nyt foreslås det, at Miljøordningerne nu placeres indenfor begge Søjler. Tanken er, at der indenfor forskellige lande/regioner/klimaområder/bedriftstyper opstilles f.eks. 5 videregående miljøkrav,



## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

hvoraf landmændene kan vælge 3, som skal opfyldes for at få det fulde støttebeløb. Det bliver muligt at vælge at opfylde færre end 3 krav mod en %-vis reduktion i støtten. Kravene kan være permanent græsdekke, efterafgrøder, reduktion af pesticidforbrug, sædskiftekrav, økologisk braklægning, mm.

Der bliver flere kategorier af miljøkrav: Nogle krav er en del af gældende lov, f.eks. miljømålsloven / Vandrammedirektivet, og er derfor omfattet af krydsoverensstemmelsen (som dog stadig siges at skulle simplificeres). Så er der en kategori med yderlige krav i Søjle 1, som er "tvungne med mulighed for fravalg", og ikke kræver national medfinansiering. Og endelig er der stadig frivillige miljøordninger i Søjle 2 med krav om national medfinansiering.

Det understreges i udspillet, at det er vigtigt at reducere uligheder mellem medlemslandene, men samtidig at det må erkendes, at et Flat rate system med samme støtte i hele EU ikke er en realiserbar løsning. Det vil under alle omstændigheder betyde en lavere støtte til landbruget i Danmark, hvor meget støtten vil falde afhænger af den nye fordelingsnøgle, der skal diskuteres det næste halve år frem til lovforslaget fremlægges i september 2011.

Der lægges vægt på forenkling af procedurerne i CAP. Der udtrykkes også ønske om eksplicit støtte til økologi og HNV (High Nature Value Farming). Som noget nyt foreslås det at fremme CAP's miljøside gennem en grøn komponent i den direkte støtte, det kunne være i form af enkle, årlige, miljømæssige aktiviteter der går videre end de lovbestemte krav i krydsoverensstemmelsen – f.eks. støtte til permanent græsning, vintergrønne marker, forbedret sædskifte og brak med henblik på økologiske hensyn.

Et andet nyt element er, at der i områder med specielle naturmæssige begrænsninger kan ydes en særlig indkomststøtte til alle landmænd i sådanne områder i form af en arealbaseret betaling som supplement til Søjle 2 støtten.

Kommissionen mener, at muligheden for at omfatte krav i de nuværende NATURA 2000 områder og for at fremme elementer af GAEC standarder<sup>4</sup> skal analyseres. De nævner at inkludering af Vandrammedirektivet (VRD) i Krydsoverensstemmelsen vil blive overvejet, så snart direktivet er blevet implementeret og de operationelle forpligtelser for landmændene er blevet identificeret.

De peger på at miljø, klima og innovation skal være ledende temaer som styrer politikken endnu mere end tidligere. F.eks. skal investeringer løfte både miljø og økonomi. Og de siger at de miljømæssige mål skal knyttes tættere til specielle regionale behov og endda lokale behov så som Natura 2000 og HNV.

Sammenhængen mellem landdistriktspolitikken og EU's andre politikker skal styrkes, og forenkling skal fremmes – i en fælles strategisk ramme for EU's fonde. De peger endvidere på at der skal udvikles et risikoværktøj, som skal indarbejdes for at arbejde mere effektivt med indkomst usikkerhed og markedsomskiftelighed.

Endelig siger de at unge landmænd og nyetablerede landmænds behov skal prioriteres.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Standarder for god landbrugsmæssig praksis

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 18.11.2010

## 2.2 Den politiske kontekst

Kommissionens forslag skal udmøntes i et juridisk forslag, som p.t. (ultimo januar) forventes i september 2011. Efter planen skal det endeligt beslattes under det danske formandskab i foråret 2012 med ikrafttrædelse i 2013. Efter det danske formandskab er det Cypern og dernæst Irland der overtager formandsrollen i EU og som i så fald skal afslutte forhandlingerne om landbrugsreformen, hvis det ikke lykkes under det danske formandskab.

Et forhold der spiller ind her er at Parlamentet med Lissabon Traktaten er en ligeværdig partner, der skal bakke op om reformforslaget på linje med Kommissionen. Derfor er man fortsat langt fra at kende udfaldet af forhandlingerne.

Parallelt er EU's budget for de kommende år blevet forhandlet. Også her skal Europa-Parlamentet med Lissabon Traktaten tages i ed, hvilket har ført til et længere forhandlingsforløb, der på et tidspunkt så ud til ikke at kunne lykkes. Men d. 15.12.2010 stemte Parlamentet med et stort flertal (508 stemmer for og 141 imod) for det af Rådet godkendte EU-budget for 2011, og dermed er faren for et såkaldt tolvtedelsbudget drevet over. Aftalen medfører en stigning i budgettet på 2,91 procent.<sup>6</sup>

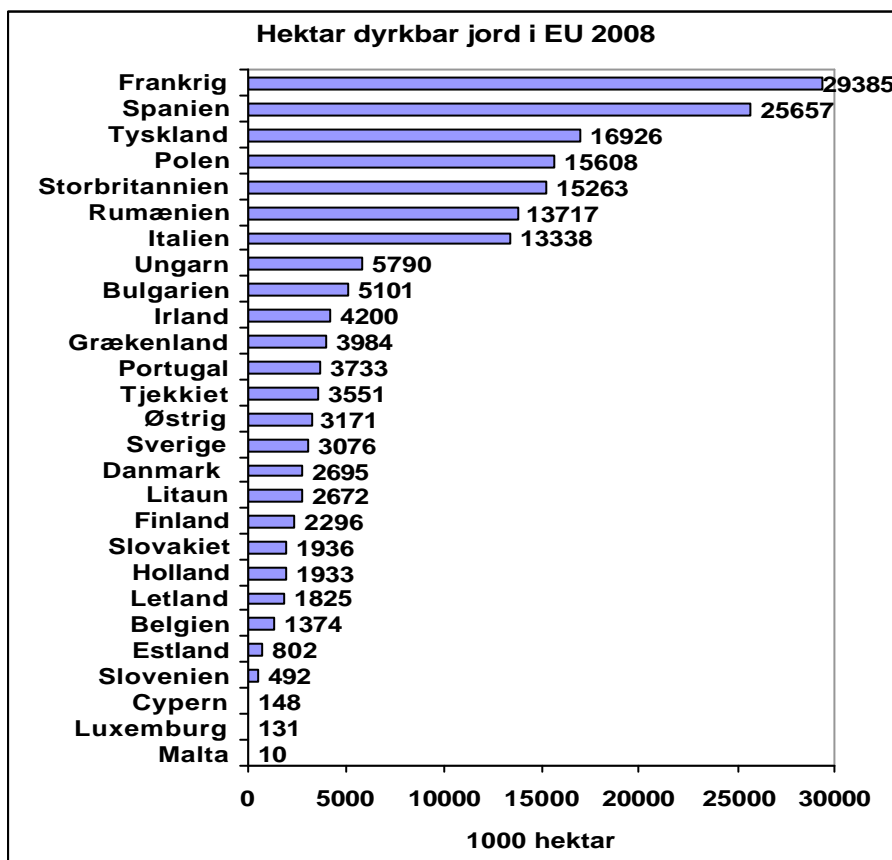
---

<sup>6</sup> EU Oplysningen: EU's budget for 2011 endeligt godkendt 15.12.2010

## 3. Forskellige vilkår og interesser på landbrugsområdet i EU

Inden for EU er der meget forskellige interesser i f. t. den fremtidige fælles landbrugspolitik. Landbruget spiller en meget forskellig rolle i samfundsudviklingen i lande som Rumænien, Grækenland og Polen med mange små landbrug, og en stor del af befolkningen beskæftiget i landbruget i forhold til lande som Danmark, Holland, Storbritannien og Tjekkiet, med store effektive husdyr- og planteavlsbedrifter og en betydelig følgeindustri.

### 3.1 Landbrugets arealmæssige betydning



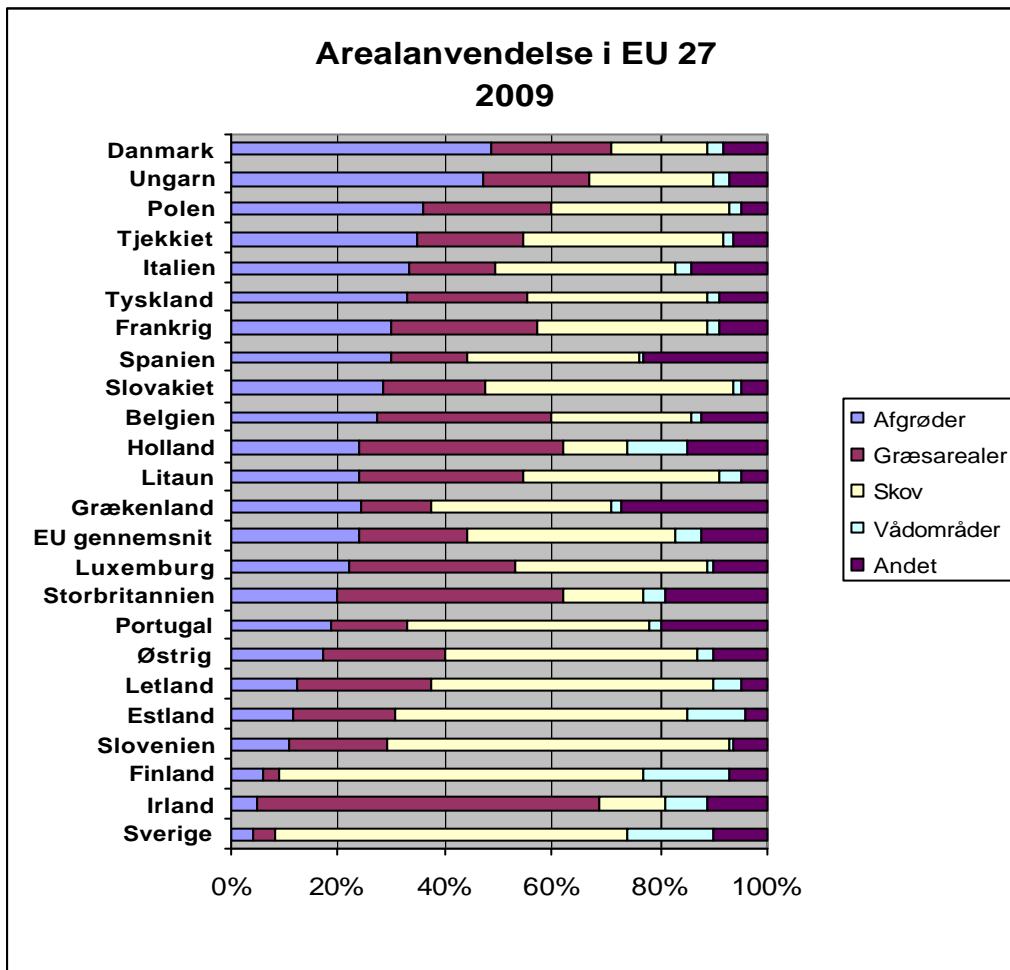
Tabel 1

Som det ses af tabel 1 er Frankrig arealmæssigt det største landbrugsland i EU, med knap 30 mio. ha efterfulgt af Spanien med godt 25 mio. ha landbrugsjord. Tyskland, Polen, Storbritannien, Rumænien og Italien følger efter med mellem 17 og 13 mio. ha, og derefter er der et spring nedad til Ungarn og Bulgarien med ca. 5 mio. ha udnyttet landbrugsareal. Danmark har ca. 2,7 mio. ha.<sup>7</sup>

Danmark er derimod et af de lande i EU, der har den forholdsmæssigt højeste arealandel med landbrug, nemlig 64 % af arealet, hvoraf hele 48 % er andre afgrøder end græsarealer. Ungarn har næsten lige så stor andel landbrug nemlig 62 % af arealet, hvoraf 47 % er andre afgrøder end græs. I Storbritannien er 66 % af arealet udlagt som landbrugsjord, men her er over 2/3 græsarealer, og i Irland er 69 % landbrug, men heraf er langt hovedparten græs og kun 5 % af arealet er andre afgrøder. I gennemsnit er 43 % af arealet i EU opdyrket landbrugsland, men kun 24 % er med andre afgrøder end græs. Se figur 2 på næste side.

<sup>7</sup> EU: Agriculture in the European Union, Statistical and economic information 2009, march 2010, s. 47

# Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP



Tabel 2

Danmark er det land i EU, der har den forholdsvis største del af arealet som opdyrket landbrugsjord med afgrøder under omdrift.<sup>8</sup>

I et land som Danmark hvor landbruget fylder hovedparten af arealet og en stor del heraf er i omdrift, er der et særligt behov for at værne om natur og miljø. Hertil kommer at der er mange kystnære områder i Danmark, hvilket giver en øget risiko for påvirkning af vandmiljøet.

## 3.2 Beskæftigelse og strukturudvikling i landbruget

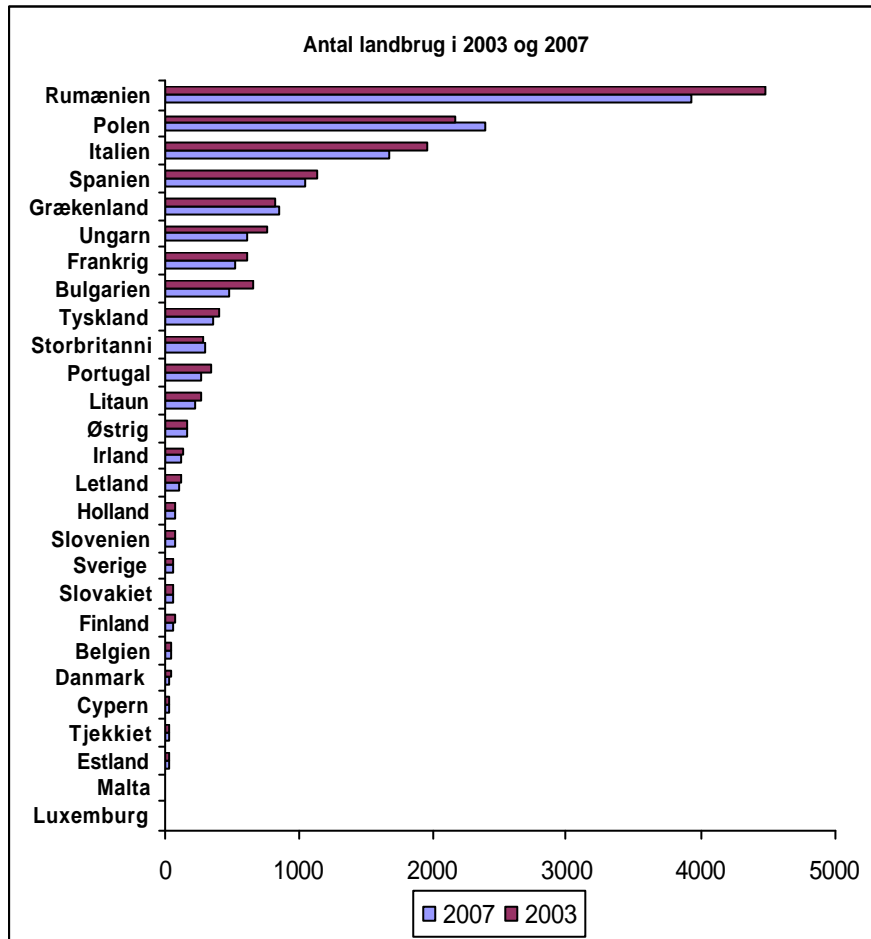
Hvis man kigger på beskæftigelsen i landbruget er billedet helt anderledes. Rumænien er det land med langt flest beskæftigede i landbruget, her er 28,8 % af arbejdsstyrken beskæftiget i landbrug, skovbrug, jagt og fiskerisektorerne. I Polen er andelen 14 % og i Portugal og Spanien er den hhv. 11,5 og 11,4 %. I alle andre lande er beskæftigelsen i landbrug m.m. under 10 %, i Danmark ligger den på 2,5 % i 2008.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Eurostat Newsrelease, Oktober 2010. Der er ikke data for Malta, Cypern, Bulgarien og Rumænien

<sup>9</sup> Ditto, s. 47, data er for 2008

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

Hertil kommer følgeindustrien, der i Danmark bringer den samlede beskæftigelse i fødevarer sektoren op på 5,3 %.<sup>10</sup> Beskæftigelsen er dog ikke jævnt fordelt, idet landbrugs- og fødevarerhverv i Danmark udgør 9,8 % af den samlede beskæftigelse i udkantskommunerne, og 12,7 % i yderkommunerne.<sup>11</sup> Landbrugs- og fødevarerhvervene i Danmark beskæftiger i alt ca. 150.000 mennesker.<sup>12</sup>



**Tabel 3**

Rumænien har langt det største antal landbrug, i 2007 var antallet næsten 4 mio. landbrug med en gennemsnitsstørrelse på 3,5 ha ud af EU's i alt 13.7 mio. landbrug. Andre lande med mange mindre landbrug er Polen med 2.4 mio. landbrug på gennemsnitligt 6,5 ha, Italien med 1.7 mio. landbrug på gns. 7,6 ha og Grækenland med 860.000 landbrug på gns. 4,7 ha. Spanien har godt 1 mio. landbrug på gns. 23,8 ha, Holland 77.000 landbrug på 24,9 ha i gns., Frankrig har 527.000 landbrug på gns. 52,1 ha og Storbritannien har 300.000 landbrug på gns. 53,8 ha, se tabel 3.<sup>13</sup>

Gennemsnitsarealet på et europæisk landbrug (EU 27) var i 2007 12,6 ha, mens der i Danmark var 45.000 landbrug på gns. 59,7 ha. I 2009 var antal landbrug i Danmark faldet yderligere til 41.400.<sup>14</sup> De danske landbrug bliver i størrelse kun overgået af de tjekkiske, her har de 39.000 landbrug med en gennemsnitsstørrelse på 89,3 ha.

<sup>10</sup> Tal for samlet beskæftigelse er jf. Danmarks Statistik 2.823.664 ex. orlov i 2009. Tal for beskæftigelse i den samlede fødevarer sektor er jf. Landbrug og fødevarer: Landbrug og fødevarerhverv i Udkantsdanmark 11.6.2010 150.000.

<sup>11</sup> Yderkommuner og udkantskommuner jf. def. i Landsplanreddegørelsen, der er 16 yderkommuner og 41 udkantskommuner, der omfatter yderkommuner og landkommuner. Kilde: Landbrug og fødevarer: Landbrug og fødevarerhverv og Udkantsdanmark, 11.6.2010, s. 6

<sup>12</sup> Landbrug og fødevarer: Landbrug og fødevarerhverv og Udkantsdanmark, 11.6.2010, s. 1

<sup>13</sup> EU: Agriculture in the European Union, Statistical and economic information 2009, march 2010, s. 47

<sup>14</sup> Landbrugs- og gartneritællingen, 15.5.2009, her fra Nyt fra Danmarks Statistik 19.5.2010

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

Disse gennemsnitstal dækker selvfølgelig over en stor variation, f.eks. er der et voksende antal store svinebedrifter i bl.a. Polen, Rumænien og de baltiske lande, hvoraf nogle er drevet af landmænd fra bl.a. Danmark og Holland. Danske landmænd har efterhånden investeret i næsten 400 landbrugsbedrifter i udlandet, og netop Polen, Rumænien og de baltiske lande er de foretrukne lande.<sup>15</sup>

Hvis man kigger på hvordan strukturudviklingen ser ud i detaljer, er det de fleste steder de mindste landbrug der forsvinder. I et land som Bulgarien er antallet af gårde under 5 ha reduceret med 175.000 til 468.000 mens antallet af de større brug er steget fra 21.300 til 25.400 i perioden 2003-2007. I Rumænien er antallet af de mindste brug også faldet fra 4.205.100 til 3.530.700 i perioden 2003-7, men her er det især antallet af landbrug på 5-10 ha der er steget – fra 218.900 til 300.000, mens de store brug over 50 ha kun er steget fra 14.100 til 14.400.

En tilsvarende udvikling ses i de fleste lande, også i Italien, Frankrig og Spanien er antallet af de helt små brug i tilbagegang. I Grækenland sker der tilsyneladende ikke den samme strukturudvikling, antallet af små brug under 5 ha er steget fra 627.200 i 2000 til 655.100 i 2007. Antallet af landbrug i alle størrelser i Grækenland er dog steget i perioden, fra i alt 817.100 til 860.200 i 2007. Samme udvikling ses i Polen.

Der er formentlig tale om, at flere af de små brug bliver registreret og dermed bliver støtteberettigede. Samlet set er antallet af små brug under 5 ha i hele EU faldet fra 6.108.300 til 5.646.300 i perioden 2003 til 2007. I Rumænien er der fortsat 45 % der ikke har adgang til støtte fra både søjle 1 og 2, bl.a. er der mange meget små brug.

### **Husdyrproduktionen**

I kvægproduktionen er der en klar udvikling mod større enheder. I perioden 2003-2007 er antallet af kvægbrug i Bulgarien faldet fra 214.000 til 133.000, mens antallet af dyr pr. bedrift i samme periode er steget fra 3,4 til 4,5. Antallet af kvægbrug i Tjekkiet er faldet fra 24.000 til 14.000 brug og antallet af dyr pr. bedrift er steget fra 62,1 til 101,6, og i Estland er antal kvægbrug faldet fra 15.000 til 7.000 med gns. 34,1 dyr i 2007 mod 18,8 i 2003. Den tilsvarende udvikling i Danmark er gået fra 19.000 til 16.000 kvægbrug og antal dyr pr. bedrift er steget fra 89,2 til 100,3 i perioden 2003-2007.<sup>16</sup>

En gennemsnitlig kvægavler i Danmark har godt 100 køer, mens tallet i Rumænien er 2,6, i Bulgarien 4,5, i Polen 8,2, i Østrig 25,7, i Frankrig 46,3, i Tyskland 74,7, i Tjekkiet 101,6, i Storbritannien 105,2 og i Holland 106,7.<sup>17</sup>

---

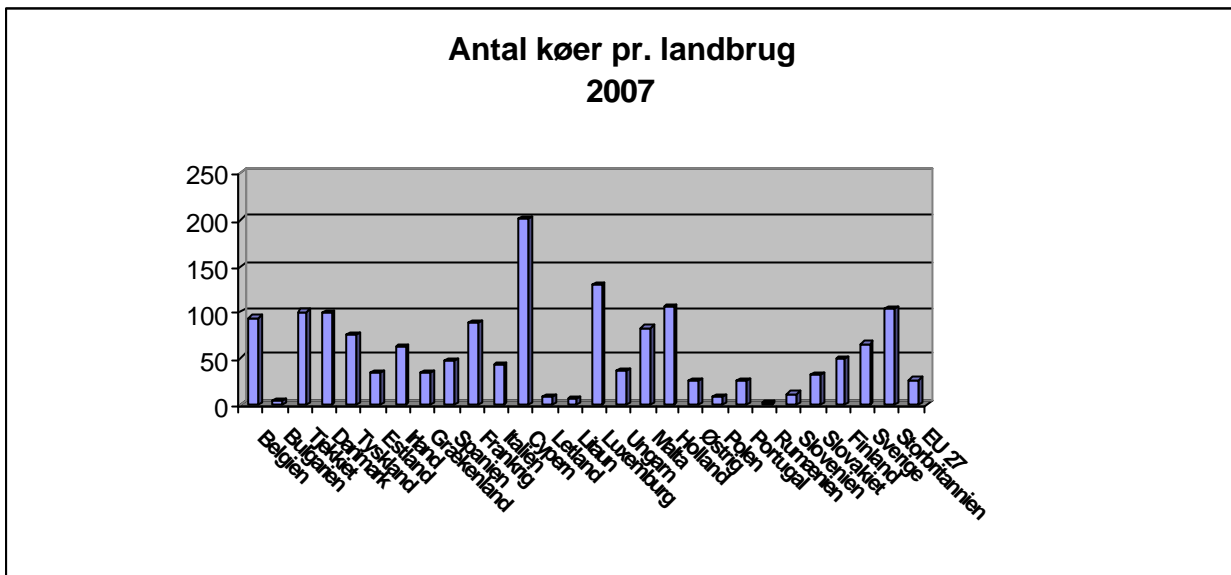
<sup>15</sup> Helge Andreasen: "Pensionsmillioner finansierer landmænd" Børsen d. 4.5.2010

<sup>16</sup> EU: Agriculture in the European Union, Statistical and economic information 2009, march 2010, s. 170-171

<sup>17</sup> Ditto s. 168-169

# Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

Tabel 4



Strukturudviklingen i svineproduktionen er tilsvarende gået mod større brug, her er det Irland der har de største besætninger. De er steget fra 1506 dyr/besætning i 2003 til 2077 dyr/besætning i 2007. Danmark følger lige efter med besætningsstørrelser på gns. 1166 DE i 2003 stigende til 1903 DE i 2007. I Holland er tallene 1041 til 1342, i Sverige 517 til 732 og i Frankrig 286 til 405 dyr pr. bedrift.

Helt anderledes ser svineproduktionen ud i en række af de nye EU lande: Letland er steget fra gns. 8,8 til 14,2 dyr pr. bedrift, Ungarn fra 10,6 til 13,5, Estland fra 46,5 til 128 og Tjekkiet 197 til 253. I Slovakiet er udviklingen gået modsat fra 31 til 21,1 og ligeledes i Rumænien hvor antallet af svin pr. bedrift er faldet fra 3,1 til 2,8 i perioden 2003-2007.<sup>18</sup>

Statistikken dækker samtidig over store forskelle indenfor det enkelte land, bl.a. i Frankrig og Italien, der både har mange større effektive landbrug og andre regioner med mange mindre brug især i bjergegnene. Men generelt er det en klar tendens at Øst- og Sydeuropa har en højere andel af mindre landbrug og subsistensbrug end i de nord- og vestlige dele af EU. En undtagelse er Tjekkiet, der har mange store enheder pga. deres historiske arv fra de store med kollektivbrug.

Landbruget i EU er altså alle steder udsat for en kraftig strukturudvikling, både i plante- og i husdyrproduktionen. Dette sker parallelt med en fortsat urbanisering i mange lande, hvor der ikke i samme takt skabes arbejdspladser nok i byerne. Det medfører store ændringer i hele samfundsudviklingen også i landdistrikterne.

Der er derfor en stærk interesse i de fleste lande i EU for at bevare landbrugsstøtten for at opretholde livet og beskæftigelsen i landdistrikterne. Kun få lande som Holland og Storbritannien går i nogen grad aktivt ind for at afskaffe landbrugsstøtten, og Danmark er nok det land der er mest vidtgående med en folketingsbeslutning fra 2007 om fuld afvikling af støtten i 2025.

<sup>18</sup> Ditto s. 180-181

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

Frankrig arbejder meget aktivt for at opretholde støtten. De kom i efteråret 2010 med et udspil sammen med Tyskland, der i høj grad taler for en opretholdelse af landbrugsstøtten.

Det er her vigtigt at være opmærksom på, at der er forskel på den miljømæssige og den beskæftigelsesmæssige effekt af forskellige produktionsgrene, på økologisk og konventionel, på planteavl og husdyr m.v. De helt store landbrug har en meget lille effekt på den lokale beskæftigelse, bl.a. fordi følgerhverv som f.eks. smede i høj grad centraliseret.<sup>19</sup>

---

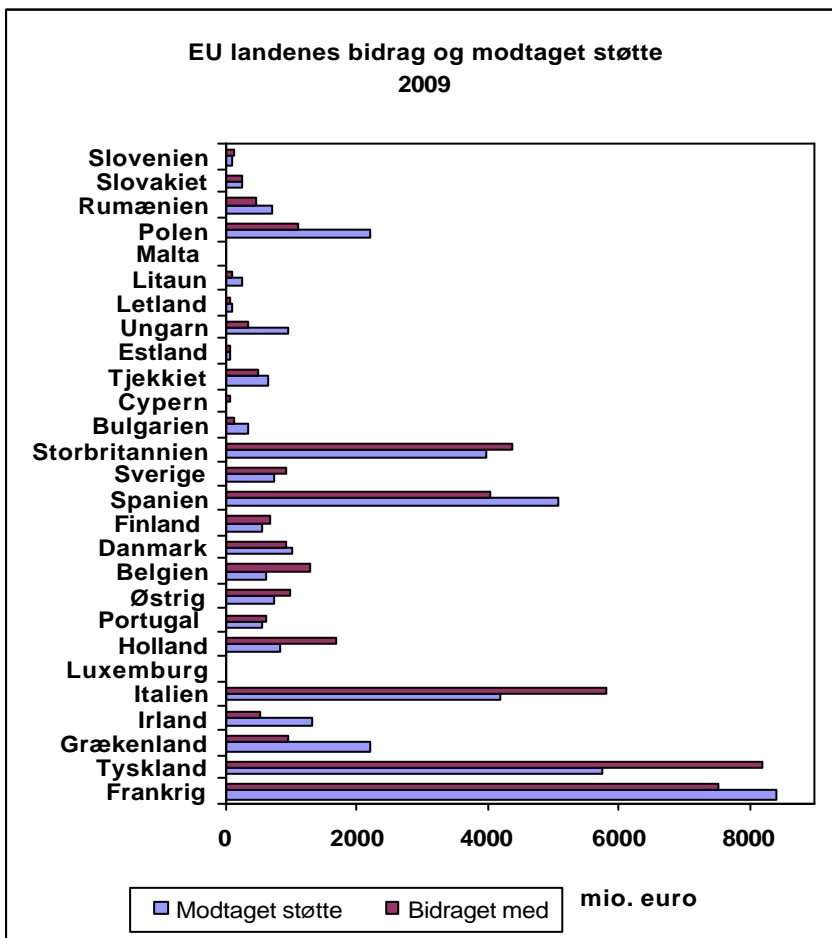
<sup>19</sup> Mogens Eliassen, Økonom og forbundskonsulent, Fødevareforbundet NNF på Europa-konference d. 29.10.2010 i Vejle



## 4. Økonomisk byrdefordeling af EU's landbrugsstøtte

Økonomien er et andet politisk kerneområde i CAP reformen. Der er store forskelle på hvor meget de enkelte lande yder til og modtager fra EU og der er flere måder at gøre dette på. Tyskland, Frankrig og Italien er de lande der indbetaler mest til det samlede EU budget i forhold til hvor meget de får retur fra EU samlet set. Tyskland bidrog med godt 6 mia. Euro, Frankrig med knap 6 mia. og Italien med godt 5 mia. Euro i 2009. I den anden ende af skalaen modtog Polen over 6 mia. Euro, Grækenland godt 3 mia. og Ungarn knap 3 mia. Euro. Danmark bidrager også – med knap en mia. Euro i 2009.<sup>20</sup> Det skyldes at hovedparten af fordelingsnøglen for finansiering af EU's budget er baseret på at landene indbetaler en fast procent af Bruttonationalindkomsten (BNI).

Men hvis man kigger på landbrugsbudgettet for sig ser det anderledes ud. Her er Danmark, sammen med bl.a. Frankrig nettomodtager af direkte støtte. Jf. tabel 5 indbetaler Danmark i 2010 i alt 920 mio. Euro til EU's landbrugspolitik og får udbetalt 1030 mio. Euro alene i den direkte støtte.



Tabel 5<sup>21</sup>

De lande der ved en sådan opgørelse yder det største nettobidrag til EU's landbrugspolitik er Tyskland, Italien, Holland, Belgien og Storbritannien. De lande der modtager mest støtte er Grækenland og Spanien samt de fleste af de nye medlemslande fra det tidligere Østeuropa, men også Frankrig og Danmark er nettomodtager af landbrugsstøtte.

<sup>20</sup> Ole Vigant Ryborg: Reform af EU's finanser kan koste Danmark dyrt. I Mandagmorgen, 25.10.2010, s. 9.

<sup>21</sup> Zarhnt 2010. Data for udgifter stammer fra "Council Regulation (EC) No 73/2009", Annex VIII, s. 61. Data for finansiering er fra "European Parliament (2010/117/EU, Euratom): Definitive adoption of the European Union's general budget for the financial year 2010", s. 20. DK's andel af den samlede finansiering (2,19 %) er ganget med det samlede budget for den direkte indkomststøtte (41.950 mio. Euros)

# Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

De nye medlemslande indføres gradvist over en 10-årig periode startende ved landenes optagelse i hhv. 2004 (i alt 10 lande) og 2007 (Rumænien og Bulgarien). I det første år fik de 25 % af den landbrugsstøtte de gamle medlemslande får. De nye landes betalingsforpligtelse trappes op over den samme periode. De nye EU-lande modtager således først fuld støtte og giver først fuldt bidrag i 2014-17. Herefter må det forventes at bl.a. Polen vil optræde på lige fod med Spanien, dvs. som en af de største netto-modtagere.<sup>22</sup>

Det skal nævnes at Storbritannien under Margaret Thatcher forhandlede sig til en stor rabat i sin indbetaling, som kompensation for at de kun modtog en forholdsvis lav landbrugsstøtte. Således havde de angiveligt været den største betaler til landbrugsstøtten, havde det ikke været for rabatten, som p.t. har en værdi af ca. 5 mia. Euro pr. år.<sup>23</sup> Landbrugsstøttens andel af EU's samlede budget er i mellemtiden faldet betydeligt, fra 70 % i 1985 til godt 40 % i dag.<sup>24</sup>

## 4.1 Jordpriser og gældssætning

Danmark har de senere år oplevet voldsomme stigninger på prisen på landbrugsjord, og er samtidig det land i EU med den højeste gældsprocent i primærlandbruget. I løbet af regnskabsåret 2009 steg gældsprocenten for heltidsbedrifter fra 52 til 58 %.<sup>25</sup> Landbruget har i dag en samlet gæld på omkring 350 mia. kr., der er steget fra 165 mia. kr. i år 2000, og her er jordpriserne en væsentlig årsag.<sup>26</sup> Det vanskeliggør også situationen for de landmænd, der har lånefinansieret køb af jord indenfor de år, hvor priserne har været rigtig høje. De vil få problemer i det øjeblik priserne falder eller renten stiger. Mange landbrug er finansieret via lån med variabel rente, der gør dem meget sårbare overfor renteforhøjelser.

I sammenligning med resten af EU ligger Danmark også i den høje ende m.h.t. prisen på landbrugsjord. En sammenlignende undersøgelse fra 2008 viste, at prisen var højest i Holland, hvor den var på 34.969 Euro/ha i 2007 og 40.916 Euro i 2008. Den næsthøjeste pris er på kunstvandede arealer i Spanien, der lå på 29.134 Euro/ha i 2007 og 28.320 i 2008, og dernæst kommer Danmark, hvor prisen i 2007 var gns. 25.745 Euro/ha. I modsætning hertil er priserne i Polen 1246 Euro/ha og Sverige 4181 Euro/ha (2006) og Tyskland 8909 Euro/ha (2008).<sup>27</sup>

EU's landbrugsstøtte har medvirket til at holde jordpriserne oppe på et højt niveau. Jf. beregninger fra Det Økonomiske Råd vil prisen på jord i et scenarie, hvor landbrugsstøtten er afviklet, ligge på ca. 1/10 af prisen på jord i dag med det nuværende støtteniveau. De tager dog forbehold for at "i det omfang usikkerhed om den fremtidige tilskudsstørrelse allerede har "sat sig" i den aktuelle jordpris, bliver faldet mindre end illustreret i beregningen" og "I praksis må det forventes at en del mindre produktiv jord vil udgå af produktionen, og det må forventes at den lave jordpris vil lede til stigende efterspørgsel efter jord til andre ... formål. Begge disse effekter vil lede til stigende priser på den jord, der forbliver landbrugsjord. Dvs. effekten på jordprisen ... må betragtes som et overkantsskøn."<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> Valentin Zahrnt, European Center for International Political Economy, June 21<sup>st</sup> 2010: Financing the Common Agricultural Policy: Which memberstates pay for the waste of public money?

<sup>23</sup> EurActiv: Commissioner: Farm aid should be a third of EU budget 7.9.2010 og Thomas Vissing: landbrugsstøtten, 14.6.2010

<sup>24</sup> Det Økonomiske Råd 2010: Økonomi og Miljø

<sup>25</sup> Nyt fra Danmarks Statistik, Regnskabsstatistik for landbrug, 28. sept. 2010

<sup>26</sup> Lasse Lavrsen: "Jorden har gjort dansk landbrug til et korthus i stormvejr", i Information d. 16.-17.10.2010 Moderne Tider s. 8.

<sup>27</sup> EU: Agriculture in the European Union, Statistical and economic information 2009, march 2010, s. 130

<sup>28</sup> Det Økonomiske Råd, 2010: Økonomi og Miljø, s. 130 f.

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

Udover at landbrugsstøtten således bliver kapitaliseret i jordpriserne, har også kravet om harmoniareal været med til at øge efterspørgslen på jord i Danmark og dermed øget priserne især i de vestlige dele af landet, hvor der er mange husdyr. Til gengæld har den nuværende krise i landbruget fået priserne på landbrugsjord til at falde 30-35 % de sidste to år. Men det ændrer ikke ved den generelle uheldige prisforøgende effekt af landbrugsstøtten. De høje priser på jord er med til at forværre økonomien især ved generationsskifte og nyetablering i landbruget. Det vanskeliggør også situationen for de landmænd der har lånefinansieret køb af jord indenfor de år, hvor priserne har været rigtig høje. De vil få problemer i det øjeblik priserne falder eller renten stiger. Dansk landbrug har p.t. en samlet gæld på 350 mia. kr., der er vokset jævnt fra 165 mia. kr. i år 2000. Mange landbrug er finansieret via lån med variabel rente, der gør dem meget sårbare overfor renteforhøjelser.

Hvis landbrugsstøtten afskaffes vil det derfor med meget stor sandsynlighed føre til et fald i jordprisen, som kan skabe problemer for de eksisterende jordejere – især dem der har lånefinansieret køb af jord indenfor de seneste år. Dette taler for en gradvis udfasning af landbrugsstøtten. En måde at afbøde de negative effekter på primærlandbrugets økonomi er anvendelsen af de såkaldte "Bond Schemes", der kort sagt er en omlægning fra støtte pr. ha til en støtte pr. person, hvor nuværende ejere af landbrugsjord kan kompenseres for reduktion af landbrugsstøtten. Støtten vil i så fald udfases i takt med at de nuværende jordejere dør eller sælger deres jord.<sup>29</sup> Bond Schemes er en måde at ændre støtten, så den bliver mindre handelsforvidende – og kan således være en alternativ måde at afvikle støtten på uden at det vil medføre en masse tvangsauktioner.

Det Økonomiske Råd konkluderer, at en udfasning af støtten vil føre til lavere produktion, bl.a. vurderer de at husdyrproduktionen vil falde 10-15 % på længere sigt og at det vil føre til lavere miljöpåvirkning fra landbruget, herunder til lavere udledning af CO<sub>2</sub>. Det skyldes, at en del af landbrugsstøtten fortsat opfattes de facto som delvis produktionsafhængig bl.a. pga. krav om at holde produktionsapparatet i god stand.<sup>30</sup> Det Økonomiske Råd antager, at hvis landbrugsstøtten afskaffes, må det forventes at Danmarks BNI-bidrag til EU vil falde tilsvarende. Der er dog også udmeldinger, bl.a. fra EU's budgetkommissær om at andre dele af EU's budget skal øges i stedet.

Udover den direkte støtte via EU modtager landbruget i Danmark også en indirekte støtte via lempelige skatteregler som lavere grundskyldspromille og anderledes fastsættelse af grundværdien for landbrugsejendomme end for andre ejendomme, den såkaldte bondegårdsregel. Denne indirekte støtte bliver af Det Økonomiske Råd opgjort til i alt 2,1 mia. kr. i 2008, heraf udgør den kunstigt lave værdiansættelse 1,3 mia. kr. om året jf. Rigsrevisionen 2007. Den lavere grundskyldspromille er delvis motiveret med at landbruget er pålagt pesticidafgift.

I modsætning til den direkte støtte vurderer Det Økonomiske Råd ikke, at den indirekte støtte er markedsforvidende; dog kan den påvirke forholdet mellem støtte til landbrug og natur, da støtten gør det forholdsvis dyrt at erhverve jord til andre anvendelser end landbrug. En række særregler og direkte regulering gør det imidlertid uklart om dette også i praksis er tilfældet.<sup>31</sup>

---

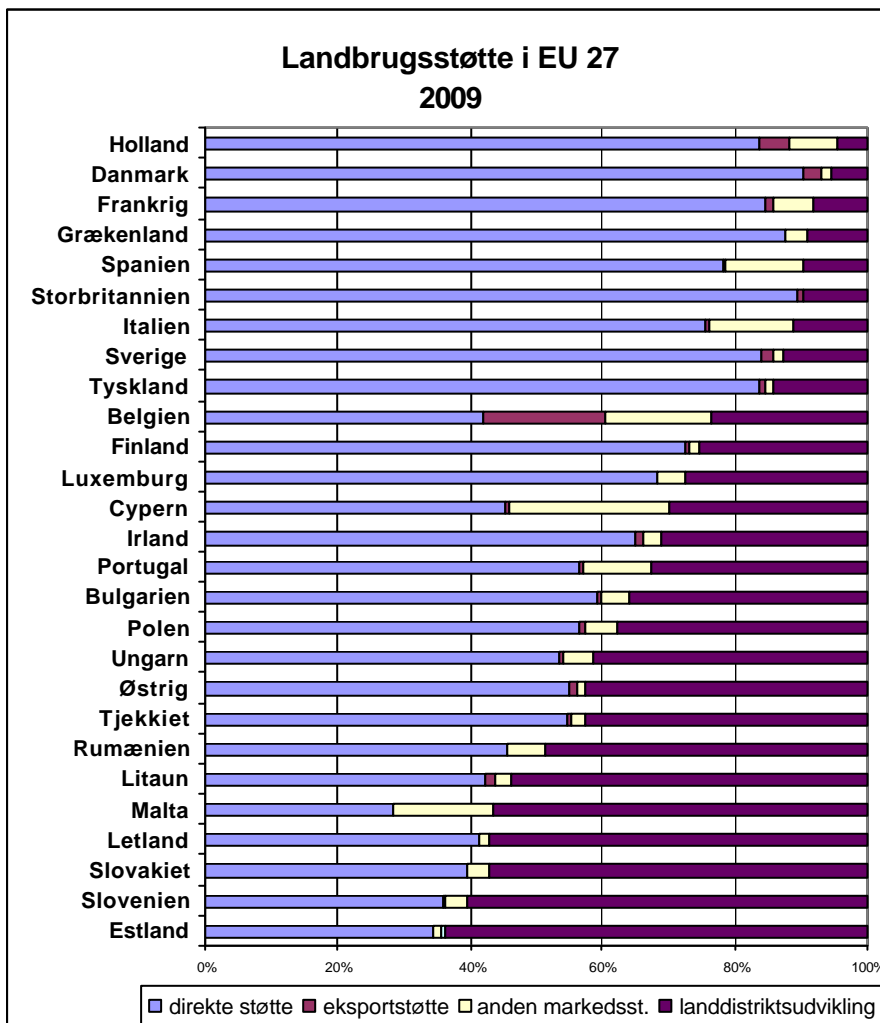
<sup>29</sup> Det Økonomiske Råd, 2010: Økonomi og Miljø s. 141 og 197

<sup>30</sup> Det Økonomiske Råd, 2010: Økonomi og Miljø, s. 145

<sup>31</sup> Det Økonomiske Råd, 2010: Økonomi og Miljø s. 123 og 141

## 5. Søjle 1 og 2 i Danmark og på EU niveau

Danmark modtog i 2006 ca. 8,7 mia. kr. i landbrugsstøtte fra EU, svarende til 2,3 % af den samlede europæiske landbrugsstøtte. Støttens sammensætning afviger imidlertid noget fra EU gennemsnittet, jf. tabel 6. Som det fremgår, har eksportstøtten en relativ stor betydning for dansk landbrug og fødevarerindustri – en støtte som dog siden 2006 er reduceret betydeligt i takt med bl.a. de stigende verdensmarkedspriser på mejeriprodukter. Modsat spiller støtten via landdistriktsprogrammet en relativt mindre rolle end i resten af EU, kun i Holland går en lavere andel af støtten til landdistriktsudvikling.<sup>32</sup> I 2008 gik 83 % af støtten i Danmark således til direkte støtte, 9 % til landdistriktsudvikling og 6 % til eksportsubsidier.



**Tabel 6<sup>33</sup>**

Der er stor forskel på hvor meget støtte de enkelte lande giver til hhv. direkte støtte til landmanden og til den indirekte støtte via landdistriktsmidlerne. I Danmark gik kun 0,4 mia. euro eller knap 5 % af den EU finansierede landbrugsstøtte til landdistriktsstøtte i 2009. Hertil kommer den nationale medfinansiering. Over 90 % af EU støtten i Danmark gik til direkte støtte og ca. 4,5 % gik til markedsordningerne, heraf ca. 2/3 til eksportstøtte.

I Estland og Slovenien er det derimod over 50 % af landbrugsstøtten, der går til udvikling af landdistrikterne, og i de fleste andre af de nye medlemslande samt Østrig og Portugal er det 30-40 % af landbrugsstøtten der anvendes til landdistriktsudvikling. I en række lande, specielt Belgien går en større andel til markedsordningerne, mens den direkte støtte i Storbritannien, Tyskland og Frankrig m.fl. er på over 80 % ligesom i Danmark.

<sup>32</sup> Fødevarerøkonomisk Institut 2008: Alternative scenarier for afvikling af landbrugsstøtten, Søren Frandsen og Jens Hansen s. 3

<sup>33</sup> EU Kommissionen: Final Report, 2009 Data

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

I EU 27 går en stigende andel af landbrugsbudgettet til landdistriktsstøtte (Søjle 2), i 2009 var det i gennemsnit 24 %.<sup>34</sup> Næsten 30 % af det samlede søjle 2 budget i EU går til natur og miljøformål (Akse 2).

I 2009 var den direkte støtte via enkeltbetalingsordningen i Danmark på 2250 kr. /ha, for permanent græs dog 1500, stigende til 2100 kr. i 2010. Hertil kommer historisk begrundede tillæg for produktion af bl.a. kvæg, mælk og sukker pr. produceret enhed, der bringer støtten op på ca. 2600 kr./ha i gennemsnit i 2010. Disse tillæg kan summe op til max. 5000 euro (ca. 37.500 kr.) pr. ha, men er dog typisk en hel del lavere. De udgjorde i 2009 i alt 1,3 mia. kr. ud af en samlet støtte på 7,4 mia. kr. i Danmark.

Tillæggene er tildelt på baggrund af modtagelse af kvæg-præmier i perioden fra 2000 til 2002, mælkekvotens størrelse i 2005 eller kontrakten for den sukkerkvote, der var registreret i 2006. Tillæggene kan også være tildelt fra den nationale reserve. Uanset hvordan betalingsrettighederne er tildelt historisk, så kan de frit udnyttes på alle støtteberettigede arealer.<sup>35</sup> De fleste af disse tillægsydelse skal være helt afviklet i 2012. For kvægbedrifterne betyder det, at disse ydelser bliver reduceret med 56 % i perioden 2009 – 2012.<sup>36</sup> Her er der altså fortsat næsten halvdelen tilbage efter 2013.

Den direkte støtte varierer p.t. fra over 500 Euro pr. ha i Grækenland til under 100 Euro pr. ha i Letland.<sup>37</sup>

Den nuværende støtte, der udbetales i f. t. ejerskab af jord og ikke er direkte knyttet til produktionen, er mindre markedsforvriddende, men må dog jf. Det Økonomiske Råd forventes at have en vis indflydelse på produktionsbeslutningen.<sup>38</sup>

Danmark bidrager til EU's indtægter primært via betaling af det såkaldte BNI bidrag. I 2008 var Danmarks bidrag på 17,1 mia. kr. ud af EU's samlede budget går 46 % til landbrugsstøtten – dvs. 46 % af 17,1 mia. kr. svarende til 7,9 mia. kr.

Siden 2005 foretages der via den såkaldte modulation fradrag i den del af landmandens støtte der overstiger 5000 Euro pr. år, stigende fra 3 % i 2005 til 10 % i 2012. Fra 2009 indførtes desuden ekstra modulation for landmænd, der årligt modtager over 300.000 Euro. De bliver fratrukket 4 % af den støtte der overstiger de 300.000 Euro. Midlerne fra modulation overføres til søjle 2, der omfatter den miljøbetingsede støtte.<sup>39</sup> I den kommende reform vil et yderligere loft over støtten til de større landbrug evt. blive suppleret af en mulighed for at kompensere på landbrug med høj beskæftigelse.<sup>40</sup>

Der er mulighed for at bruge op til 10 % af enkeltbetalingen til miljøformål, men den danske stat har frasagt sig denne mulighed pga. den nuværende økonomiske tilstand i landbrugssektoren.<sup>41</sup>

Desuden er Landdistriktsprogrammet delvist medfinansieret nationalt. Både kommuner, private og diverse fonde kan medfinansiere, men det har primært været staten, der har medfinansieret indtil nu. I 2008 var denne medfinansiering på ca. 900 mio. kr. Efter indtægter fra erhvervet er medregnet er der samlet set tale om udgifter på ca. 7,2 mia. kr. svarende til ca. 1440 kr. pr. dansker.

---

<sup>34</sup> Ministeriet for Landbrug Fødevarer og Fiskeri: Notat om udviklingen i EU's landbrugsbudget, januar 2008

<sup>35</sup> Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri: Vejledning om enkeltbetaling 2010, s. 30

<sup>36</sup> Det Økonomiske Råd: Økonomi og Miljø, 2010, s. 122

<sup>37</sup> EurActiv: Brussels outlines vision for "fairer" EU farm policy, 19.11.2010

<sup>38</sup> Det Økonomiske Råd, 2010: Økonomi og Miljø s. 124

<sup>39</sup> Det Økonomiske Råd: Økonomi og Miljø 2010 s. 121 f.

<sup>40</sup> Landbrugsavisen 15.10.2010 "Lækket papir om landbrugsstøtten efter 2013 bekymrer L&F"

<sup>41</sup> Det Økonomiske Råd: Økonomi og Miljø 2010, s. 166

# Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

Landdistriktspolitikken har en ramme på 3,3 mia. kr., hertil kommer modulation fra enkeltbetalingen der udgør ca. 1 mia. kr. for perioden 2007-13 – samt national medfinansiering – i alt 7,6 mia. kr. for perioden.

De overførte (modulerede) midler er reserveret til en supplerende indsats indenfor klimaændringer, Vedvarende energi, vandforvaltning og biodiversitet, og er begrundet i de forpligtelser landene har via Vandrammedirektivet, Habitatdirektivet, Fuglebeskyttelses direktivet, Kyoto aftalen og klimamålsætningerne, hvor der p.t. er et mål om at Danmark skal reducere udslippet af klimagasser fra den danske ikke-kvotesektor, hvor landbruget hører under, med 20 % fra 2005- 2020.<sup>42</sup>

Grøn Vækst finansieres således i høj grad af midler fra Landdistriktspolitikken, hvis budgetramme ikke har været udnyttet fuldt ud i Danmark tidligere.<sup>43</sup>

## 5.1 Hvordan påvirker arealstøtten miljøhensyn?

Ifølge en analyse fra Birdlife International m.fl. er støtten til landbrug, der ikke tager særlige miljøhensyn i flere lande højere end til landbrug der gør dette. Specielt er støtten i søjle 1 nogle steder meget ujævnt fordelt. I Spanien er det især i regioner, der har undergået store forandringer bl.a. indenfor vin, frugt og grønt, der har de største støtte rater, ligesom områder med kunstvandede afgrøder har signifikant højere niveau af støtte. Her kan støtte til etablering af kunstvandingsinfrastruktur forklare den højere samlede støtte.<sup>44</sup>

High Nature Value landbrug (HNV) er karakteriseret ved ikke-kunstvandet ekstensivt dyrkede afgrøder, ekstensiv husdyrdrift og skovbrug med udnyttelse af f.eks. kork, træ og charcoal (trækul eller træ til forgasning og jordforbedring), samt ekstensive græsgange. Disse arealer modtager ifølge Birdlife International i Spanien konsekvent lavere støtte.

Landdistriktsstøtte er meget mere jævnt fordelt end Søjle 1 støtten i Spanien. Her er forskelle på bjergegne og lavlandsområder meget mindre synlig. Men der ser ud til at være et konsekvent lavere støtteniveau til de miljømæssigt mest hensigtsmæssige dyrkningssystemer som ekstensiv græsning, ekstensiv afgrødedyrkning og Natura 2000 områder. Tab af disse systemer enten via intensivering eller opgivelser er en primær årsag til tilbagegang i biodiversitet i sammenhæng med åbne habitater. Birdlife mener derfor at CAP er fejlslagen i f. t. at bidrage til EU's biodiversitetsmål, hvor den burde spille en nøglerolle.

Det ser endvidere ud til, at der er en tæt sammenhæng mellem CAP støtte (især søjle 1) og overudnyttelse af grundvand. Dette viser jf. Birdlife International hvordan CAP fejler i at bidrage til målene i Vandrammedirektivet (VRD).

I Tyskland er der også undersøgelser der tyder på, at den nuværende CAP yder mere støtte til landbrug, der giver få frem for landbrug, der giver store naturmæssige fordele, og til konventionelt landbrug frem for økologisk.

---

<sup>42</sup> Det Økonomiske Råd: Økonomi og Miljø 2010, s. 178

<sup>43</sup> Det Økonomiske Råd: Økonomi og Miljø 2010, s. 168

<sup>44</sup> Birdlife International (NGO for fuglebeskyttelse – med Dansk ornitologisk Forening som medlem) m.fl.: Reality Check, s. 14

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

I en case, hvor 27 landbrug indgår med statistiske data er der en statistisk signifikant tendens til at landbrugsarealer med større artsrigdom modtager mindre støtte end landbrugsarealer, der har lavere naturmæssig rigdom. Datagrundlaget er dog meget lille, derfor kan en enkelt analyse kun vise en begrænset tendens.<sup>45</sup>

En sammenligning af direkte støtte til økologisk og konventionelt landbrug i Tyskland viser en signifikant højere støtte til de konventionelle landbrug på gennemsnitlig 300 Euro/ha mod 240 Euro/ha i økologisk jordbrug. Undersøgelser viser desuden at landbrug i Natura 2000 områder har tendens til lavere subsidie niveau (Letland, Skotland og Spanien) eller samme samlede subsidie niveau (Tjekkiet, England) som arealer udenfor Natura 2000.<sup>46</sup>

Disse undersøgelser tyder på, at landbrugsjord der bliver dyrket efter effektive principper uden særlige miljøsyn modtager høj støtte uden at yde nogle naturmæssige fordele og endda mens de skaber miljømæssige skade.

---

<sup>45</sup> Birdlife International m.fl.: Reality Check s. 25

<sup>46</sup> Birdlife International m.fl.: Reality Check s. 45

## **6. Samlede produktionssystem anbefalinger**

Som et vigtigt redskab til at opnå de samlede måli en fremtidig CAP er nogle produktionssystemer værd at prioritere som samlet system. High Nature Value farming (HNV), der omfatter ekstensiv græsning, lavintensiv dyrkning af afgrøder og blandede småskala landbrug med mange semi-naturlige kendetegn, er et eksempel på et landbrugssystem, der leverer mange offentlige goder. HNV arealer spiller mange steder en nøglerolle for at opretholde biodiversitet, karakteristiske landskaber (er vigtigt for turisme) og er ryggraden i landbrugssamfund i mange yderområder i EU.

Disse systemer trues mange steder af lave indkomster også pga. CAP's støttesystem, der ikke favoriserer dem. De kæmper for at konkurrere på et frit marked – med lavere udbytter og større behov for arbejdskraft. Hvis de må opgive, kan det føre til enten opgivelse af land eller intensivning af landudnyttelsen – som begge dele kan have skadelige miljømæssige og sociale effekter. Et kritisk tema i EU er opretholdelse af disse systemer – Birdlife International peger på at hvis dette sker ordentligt, kan de blive gode eksempler på miljømæssigt og socialt bæredygtigt landbrug.<sup>47</sup>

Et andet eksempel på et produktionssystem, der leverer mange offentlige goder, er økologisk jordbrug, der med en moderne tilgang omfatter alle aspekter af bæredygtighed samtidig med at der produceres fødevarer af høj kvalitet. Økologisk Jordbrug er en veletableret og veldefineret produktionsmåde bakket op af EU's certificering af offentlige goder

Både HNV og økologiske jordbrug leverer ud over fødevarer et bredt spekter af – og et i gennemsnit højere niveau af - offentlige goder, herunder biodiversitet og dyrevelfærd, der ikke fuldt ud bliver kompenseret via produktpriserne. Derfor bør de støttes målrettet via CAP. Fødevarer systemer, der er mindre bæredygtige, eksternaliserer deres miljømæssige omkostninger, dvs. de producerer billigere varer, men overlader det til samfundet at betale for de miljø- og naturmæssige omkostninger. Denne såkaldte markedsfejl kan kun løses enten ved at lægge afgifter på det mindst bæredygtige eller give tilskud til det mest bæredygtige. Det kan således begrunde at bevare en offentlig støtte i hvert fald på kort sigt.

---

<sup>47</sup> Birdlife International m.fl. dec. 2009: Proposal for a new EU Common Agricultural Policy s. 5-6



### 7. CAP's indvirkning på landbrug og fødevarer i ulandene

Adskillige analyser viser, at også den landbrugsstøtte, der ikke er direkte eksportrelateret, ofte resulterer i højere produktion og dermed øget eksport. Og den europæiske overskudsproduktion ender tit i verdens fattigste lande, hvor de støttede EU-produkter udbydes til priser, der ligger langt under produktionsomkostningerne.<sup>48</sup>

Der er en handelsforvridende effekt ved, at EU og andre ilande yder landbrugsstøtte og derved sikrer det enkelte landbrug en årlig basisindtægt. Selvom støtten kapitaliseres i jordpriserne, således at mange landmænd får en begrænset fordel af denne, står det under alle omstændigheder overfor, at landmænd i en række fattige udviklingslande ikke modtager nogen form for landbrugsstøtte. Støtten sikrer desuden landmænd i de rige lande en kreditværdighed, der er med til at øge investeringer i produktionsapparatet.

Af hensyn til ulandene er der derfor ikke tvivl om, at landbrugsstøtten bør reduceres i f. t. i dag. Hvis EU's landbrugspolitik i fremtiden skal bidrage til at øge den globale fødevarerikkerhed bør man i stedet afvikle enhver form for konkurrenceforvridende landbrugsstøtte, der mindsker fattige mennesker og landes muligheder for at opbygge en lokal landbrugsproduktion og dermed øge den lokale og regionale fødevarerikkerhed.

De mere direkte handelspolitiske barrierer for ulandene er under afvikling, men der ydes dog fortsat eksportstøtte bl.a. til mælkepulver og svinekød i perioder. EU Parlamentet har påpeget dette i en rapport fra maj 2010, hvor de opfordrer Rådet og Kommissionen til at forbyde dette med det samme. EU Parlamentet betragter genoptagelsen af eksportsubsidier til mælkepulver og andre mejeriprodukter som en grov og åbenbar overtrædelse af principperne i kohærenspolitikken for udvikling<sup>49</sup>. Det er den største støtte til agro-business i Europa på bekostning af fattige landmænd i udviklingslandene. Parlamentet har opfordret Rådet og Kommissionen til at standse denne støtte med det samme.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Nyhedsbrev fra Concorde Danmark, d. 3.11.2010

<sup>49</sup> Kohærenspolitikken, der blev besluttet af EU i 2005, betyder at EU skal arbejde for at sikre sammenhæng mellem hensyn til FN's 2015 mål for udvikling og en række politikområder, herunder landbrug, handel, miljø og klima. Se EU Kommissionen: EuropeAid Development and Cooperation, Policy Coherence on Development

<sup>50</sup> EU Parliament: Report on the EU Policy Coherence for Development, 2010, s. 12

## 8. Diskussion og anbefalinger

Vi mener desuden at EU's fælles landbrugspolitik ikke kan ses uafhængigt af andre politiske mål og indsatser i EU. For at løse de samfundsmæssige udfordringer på landbrugs- og fødevarerområdet er der brug for at tænke i radikale ændringer også i forbrugsmønstrene. Der er behov for en diskussion af spørgsmål som omlægning fra fossile til vedvarende energikilder. Det vil være afgørende i f. t. en mere langsigtet diskussion af CAP.

En anden væsentlig faktor er, at en betydelig del af verdens areal og ressourcer er beslaglagt til at dække forbruget af kød og mælkeprodukter, der typisk har større økologisk fodaftryk end plantebaserede fødevarer. Omvendt er landbrug med drøvtyggere som kvæg, får og geder en god måde at udnytte græsange til menneskeføde og samtidig opretholde kulstofbindingen i jorden og bevare habitatområdet /biotopen. Det er derfor vigtigt, som et samlet samfundsanliggende, at ændre det store kød- og mælkeforbrug til forbrug af flere vegetabiliske fødevarer og animalske fødevarer fra kvæg og andre drøvtyggere fodret med græs i modsætning til fodring baseret på korn og proteinafgrøder. Men der er et dilemma i, at netop drøvtyggere giver det højeste udslip af drivhusgasser – også i forhold til andre husdyr. Set snævert i forhold til klima, ville det være bedre at dyrke græs til slet på græsangene og udnytte dette til f.eks. biogas. Og kun kødkvæg, ikke malkekvæg, sendes ikke på græs på ekstensive græsange.

Men under alle omstændigheder - ved at reducere forbruget af animalske produkter kan man både bidrage til at løse klimaproblemerne og sikre en tilstrækkelig global fødevarerforsyning. Det er derfor en vigtig strategisk diskussion om der skal arbejdes hen imod et varieret landbrug med mange økologiske og naturmæssige hensyn sat overfor en effektiv animalsk produktion baseret på korn og proteinafgrøder, hvor effektiviteten reducerer miljø- og klimapåvirkning pr. kg men ikke inddrager hensyn til varieret sædskifte og ekstensive græsarealer

### 8.1 Politiske anbefalinger

I den aktuelle politiske situation, hvor et stort flertal i EU går ind for at opretholde en generel støtte til landbruget, mener vi at Danmark bør acceptere forslaget i Kommissionens udspil fra 18.11.2010 om en arealbaseret basisstøtte på et lavere niveau end i dag a la enkeltbetalingen der betinges af, at krav i krydsoverensstemmelsen overholdes. Vi foreslår at støtten nedtrappes over en periode og kravene strammes via en løbende revision, hvor også krav fra bl.a. Habitatdirektivet og Vandrammedirektivet og kommende direktiver indgår i krydsoverensstemmelsesordningen.

Vi støtter forslaget om at der oven i en sådan basisstøtte er mulighed for at yde ekstra støtte for særlige miljøhensyn f.eks. for lavt forbrug af pesticider og gødskning, eller støtte til permanent græsning, vintergrønne marker, afgrøde rotation eller brak med henblik på økologiske hensyn. Særlig støtte til økologi og anden miljøvenlig produktion som HNV (High Nature Value Farming) bør samtidig overflyttes til søjle 1, hvor der ikke kræves national medfinansiering.

Vi mener at overførsel af midler fra Søjle 1 til Søjle 2 skal være obligatorisk for alle medlemslande – det skal ikke være frivilligt, om man vil overføre midler fra enkeltbetaling til særlig miljøstøtte; andelen af midler i

## Reformen af EU's landbrugspolitik, CAP

---

Søjle 2, der anvendes til miljøformål, skal desuden øges. Udtagning af jord af hensyn til natur og klima bør indgå som prioriteret område under søjle 2.

I Søjle 2 skal der være fokus på de regionalt meget forskellige miljøhensyn i de enkelte lande. Der skal stadig være en national medbestemmelse i f. t. udformningen af de nationale miljøstøtteregler, fordi vilkårene i nord og syd, gamle og nye EU-lande, bjergegne og frugtbare landbrugsarealer er meget forskellige.

En langsigtet planlægning og forudsigelighed bør vægtes højt i den måde landbrugspolitikken udformes på, så landbruget såvel som det offentlige kan tilrettelægge investeringer og omlægninger hensigtsmæssigt og derved minimere risikoen for økonomiske problemer både for den enkelte bedrift og på samfundsniveau.

Vi støtter en reduktion af støtten til de største landbrug – gerne i større omfang end de forslag der p.t. er på dagsordenen, som modvægt til de effektivitetsfordele som de store landbrug har, og som middel til at øge overførslen af midler til Søjle 2.

Vi bakker også op om en forenkling af støtteordningerne i CAP, da dette vil øge gennemsigtigheden og dermed legitimiteten, samt implementeringen i alle lande.

Vi mener dermed at det kan være legitimt, at der ydes en vis offentlig støtte til landbrug i EU og andre lande, hvis sigtet er at sikre hensyn til natur, miljø, og andre såkaldt offentlige goder.

Netop det, at landbrugsstøtten har vist sig at føre til stigende jordpriser og dermed øgede renteudgifter, taler for en nedtrapning, der bryder denne cirkel og over tid bidrager til at reducere jordpriserne, så også unge landmænd får bedre muligheder for at etablere sig.

Støtten sikrer desuden landmænd i de rige lande en kreditværdighed, der er med til at øge investeringer i produktionsapparatet.