

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.11.2010  
KOM(2010) 672 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020:**

**Morgendagens udfordringer: fødevarer, naturressourcer og landområder**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

*Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020:*

*Morgendagens udfordringer: fødevarer, naturressourcer og landområder*

**1. INDLEDNING**

Den fælles landbrugspolitik står over for en række udfordringer - nogle af enestående art, nogle uforudsete – som lægger op til, at EU træffer et strategisk valg for **landbrugets og landdistrikternes fremtid på lang sigt**. For at kunne håndtere disse udfordringer effektivt må den fælles landbrugspolitik kunne operere inden for rammerne af en sund økonomisk politik og bæredygtige offentlige finanser, der bidrager til virkeliggørelsen af EU's målsætninger.

Som led i forberedelsen af denne meddelelse afholdt Kommissionen tidligere på året en omfattende offentlig debat, som blev afsluttet med en konference i juli 2010<sup>1</sup>. Rådet har drøftet landbrugsreformen under flere efterfølgende formandskaber, Europa-Parlamentet har vedtaget en initiativbetænkning om den fælles landbrugspolitik efter 2013<sup>2</sup> og om dens tilknytning til Europa 2020-strategien, og både Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget er kommet med oplæg.

Der har under disse drøftelser været udtalt enighed om, at den fremtidige fælles landbrugspolitik fortsat burde være en **stærk fælles politik** bygget op omkring de **to søjler**. Generelt blev der slået til lyd for følgende strategiske mål:

- At bevare et fødevarerproduktionspotentiale i hele EU, som kan garantere de europæiske borgere **fødevareresikkerhed** på lang sigt og bidrage til at dække den voksende fødevarerefterspørgsel på verdensplan (kan ifølge FAO ventes at stige med 70 % frem til 2050). Den senere tids eksempler på øget markedsustabilitet, ofte forværret af klimaændringerne, understreger yderligere disse tendenser og vanskeligheder. Europas evne til at levere fødevareresikkerhed er et vigtigt langsigtet valg for Europa, som ikke kan tages for givet.
- At støtte landbrugssamfundene, der skaffer de europæiske borgere **en mangfoldighed af fødevarer af høj kvalitet og værdi**, som fremstilles på bæredygtig vis i tråd med vores krav til miljø, vand, dyresundhed og –velfærd, plantesundhed og folkesundhed. Landbrugets aktive forvaltning af naturressourcerne er et vigtigt middel til at bevare det rurale landskab og bekæmpe tabet af biodiversitet og bidrager til modvirkning af og tilpasning til klimaændringerne. Dette er et væsentligt grundlag for dynamiske landområder og økonomisk levedygtighed på lang sigt.

---

<sup>1</sup> Der blev indsendt 5 600 bidrag i den offentlige debat, og konferencen havde over 600 deltagere.

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0286&language=DA&ring=A7-2010-0204>

- At bevare levedygtige landbrugssamfund, hvor landbruget er en vigtig erhvervsgren, der skaber **beskæftigelse** på lokalt plan. Dette indebærer mange økonomiske, sociale, miljømæssige og rumlige fordele. En mærkbar nedgang i den lokale produktion ville også få negative følger for udledningen af drivhusgasser og for bevarelsen af de typiske lokale landskaber og ville desuden forringe forbrugernes valgmuligheder.

Landbruget er en integrerende del af Europas økonomi og samfund. En mærkbar nedskæring i landbrugsaktiviteten i Europa ville resultere i tab i BNP og i beskæftigelsen såvel i de tilknyttede erhvervssektorer (især i fødevarerforsyningskæden, hvor tilførslen af pålidelige og konkurrencedygtige råvarer af høj kvalitet afhænger af EU's primære landbrugssektor) som i nonfoodsektorerne. Det ville også berøre andre aktiviteter i landbrugsområderne – fra turisme og transport til lokale og offentlige tjenesteydelser. Afvandringen fra landbrugsområderne ville formodentlig vokse med deraf følgende alvorlige miljømæssige og sociale konsekvenser.

Reformen af den fælles landbrugspolitik må endvidere fortsat fremme konkurrenceevnen og en effektiv udnyttelse af skatteydernes ressourcer, så de kan fremvise sådanne konkrete resultater af den offentlige politik, som de europæiske borgere forventer på områderne fødevareresikkerhed, miljø, **klimaændringer** og social og **rumlig** ligevægt. Målet bør være at skabe en mere bæredygtig, intelligent og inkluderende vækst for det rurale Europa.

For at kunne nå dette mål bør den kommende fælles landbrugspolitik – i tråd med meddelelsen om budgetrevision<sup>3</sup> og dens markedsorientering - indeholde en **grønnere** og **mere retfærdigt fordelt** 1. søjle og en 2. søjle, hvor der lægges stærkere fokus på **konkurrenceevne** og **innovation**, **klimaændringer** og **miljø**. Herved vil EU's landbrug kunne udløse sit latente produktivitetspotentiale, især i de nye medlemsstater, og bidrage til Europa 2020-målene. Rettes støtten udelukkende mod **aktive landbrugere til betaling for de kollektive tjenester, de yder samfundet**, ville det gøre støtten mere effektiv og legitimere den fælles landbrugspolitik yderligere. For at kunne nå disse mål er det endvidere vigtigt at sikre, at de foreslåede foranstaltninger er kontrollerbare, og at der arbejdes videre på at forenkle politikken. Alt dette skal finde sted inden for stramme budgetrammer og under hensyntagen til de alvorlige følger, den økonomiske krise har for landbruget.

## 2. VEJEN TIL REFORM AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

De vigtigste målsætninger for den fælles landbrugspolitik som fastsat i Romtraktaten er forblevet uændret i årenes løb. Imidlertid har reformen af den fælles landbrugspolitik, som tog sin begyndelse tidligt i 1990'erne, ført til en komplet omstrukturering af denne politik.

De udfordringer, der skal tages op med reformen, berører landbrugets produktionskapacitet, den stigende mangfoldighed i landbruget og landdistrikterne, udvidelserne af EU har bragt med sig, og de krav, EU-borgerne stiller på områderne miljø, fødevareresikkerhed og –kvalitet, sund ernæring, dyresundhed og -velfærd, plantesundhed, bevarelse af landskaberne, biodiversitet og klimaændringer. Samtidig er der også sket betydelige ændringer i de instrumenter, der kan anvendes til at virkeliggøre målene. I dag er disse instrumenter samlet i **to indbyrdes komplementære søjler**, hvor årlige direkte betalinger og markedsforanstaltninger udgør den 1. søjle, mens den 2. søjle består af flerårige landdistriktsudviklingsforanstaltninger.

<sup>3</sup> Gennemgang af EU's budget, KOM(2010) 700.

Indførelsen af direkte betalinger har fungeret som en løftestang for sammenhængende markedsorienterede reformer, der styrker landbrugssektorens konkurrenceevne, i og med at landbrugerne opfordres til at tilpasse sig markedsvilkårene. Afkoblede direkte betalinger udgør i dag en grundlæggende indkomststøtte og beforder tilvejebringelsen af de basale offentlige goder, det europæiske samfund efterspørger.

Som følge af denne stærkere markedsorientering udgør de markedsforanstaltninger, som tidligere var den fælles landbrugspolitik's vigtigste instrumenter, nu i vid udstrækning blot et sikkerhedsnet, der kun bruges i forbindelse med store prisfald.

Sigtet med landdistriktsudviklingen er at skærpe konkurrenceevnen og fremme en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og en ligevægtig udvikling af landdistrikterne gennem mere specifikke og målrettede foranstaltninger. Herigennem gives medlemsstaterne råderum til, via medfinansiering, at tage fat på de vigtigste problemer på deres respektive områder. Andre initiativer i den fælles landbrugspolitik, såsom kvalitetspolitik, salgsfremme og økologisk landbrug, har også stor indflydelse på landbrugernes situation.

Tilsammen resulterer denne vifte af foranstaltninger i, hvad der er **den fælles landbrugspolitik's vigtigste bidrag** – nemlig et **rumligt og miljømæssigt afbalanceret EU-landbrug** i et åbent økonomisk miljø. Skal offentligheden have adgang til yderligere fordele i fremtiden, kræves der en stærk offentlig politik, da de goder, landbrugssektoren leverer, ikke kan godtgøres og reguleres tilstrækkeligt gennem de normale markedsmechanismer.

Uden offentlig støtte ville landbrugsproduktionen blive stærkere koncentreret i visse egne med særlig gunstige vilkår, hvor der kan anvendes mere intensive landbrugsmetoder, mens de mindre konkurrencedygtige egne ville stå over for marginalisering og afvandring<sup>4</sup>. En sådan udvikling ville resultere i øget miljøbelastning og forringelse af værdifulde naturtyper med deraf følgende alvorlige økonomiske og sociale konsekvenser, bl.a. en varig svækkelse af landbrugsproduktionskapaciteten i Europa.

### 3. HVAD BESTÅR UDFORDRINGERNE I?

#### 3.1. Fødevarerikkerhed

Landbrugets primære rolle er at skaffe **føde**. **Da efterspørgslen på verdensplan fortsat vil stige i fremtiden, bør EU kunne bidrage til at dække den globale efterspørgsel efter fødevarer. Derfor** er det vigtigt, at EU's landbrug bevarer og forbedrer sin produktionskapacitet under hensyntagen til EU's internationale handelsforpligtelser og målet om sammenhæng i udviklingspolitikken. En solid landbrugssektor er afgørende for, at den stærkt konkurrenceprægede fødevarerindustri<sup>5</sup> fortsat kan spille en vigtig rolle i EU's økonomi og handel (EU er verdens største eksportør af mestendels forarbejdede og højtforædlede landbrugsprodukter)<sup>6</sup>. Synergien (f.eks. med hensyn til proteiner) mellem afgrødedyrkning og husdyrproduktion bør forstærkes. Endvidere efterspørger EU-borgerne **høj kvalitet** og et **stort udvalg** af fødevarer, herunder **lokale produkter**, som opfylder strenge normer, hvad sikkerhed, kvalitet og dyrevelfærd angår. I denne sammenhæng er også spørgsmål vedrørende

<sup>4</sup> Se 'Scenar 2020 – Prospective scenario study on agriculture and the rural world'.

<sup>5</sup> Fødevarerindustrien tegner sig for 13,5 % af den samlede beskæftigelse og for 12,2 % af den europæiske forarbejdningsindustri's bruttoværditilvækst.

<sup>6</sup> Fødevarereksporten tegner sig for 6,8 % af EU's samlede eksport.

adgangen til sunde fødevarer og disses tilgængelighed og acceptabilitet samt fødevarernes næringsværdi trådt mere i forgrunden. EU's landbrug befinder sig i dag i et langt stærkere **konkurrencepræget miljø**, da verdensøkonomien integreres og handelssystemet liberaliseres stadig mere. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år i betragtning af den mulige afslutning af Doha-forhandlingsrunden og de bilaterale og regionale aftaler, der nu er til forhandling. Dette er en udfordring for EU's landbrugere, men betyder også nye muligheder for EU's fødevareeksport. Derfor er det vigtigt fortsat at forbedre EU-landbrugssektorens konkurrenceevne og produktivitet. Udsigterne for landbrugsmarkedene er gunstige på mellemlangt sigt, men ventes ikke desto mindre at blive præget af større **usikkerhed og volatilitet**.

Hertil kommer, at den fremtidige fælles landbrugspolitik skal gennemføres i efterdønningerne af en **økonomisk krise**, som har ramt landbruget og landdistrikterne hårdt, da de berøres direkte af den videre makroøkonomiske udvikling med deraf følgende konsekvenser for produktionsomkostningerne. Efter et årti med stagnerende **indkomster** faldt landbrugsindkomsten væsentligt i 2009, hvilket forværrede en allerede sårbar situation, hvor indkomsten er betydeligt lavere (ca. 40 % pr. arbejdsenhed) end i den øvrige økonomi og indkomsten pr. indbygger i landdistrikterne betragteligt lavere (med ca. 50 %) end i byområderne.

### 3.2. Miljø og klimaændringer

Landbrug og skovbrug spiller en central rolle i tilvejebringelsen af offentlige goder, navnlig miljøgoder, såsom landskaber, landbrugsarealernes biodiversitet, klimastabilitet og modstandskraft over for oversvømmelser, tørke og brand. Samtidig kan mange af de anvendte landbrugsmetoder belaste miljøet, med deraf følgende udpining af jorden, vandmangel og forurening samt tab af vilde dyr og planter og biodiversitet.

Skønt udledningen af drivhusgasser fra EU's landbrug er faldet med 20 % siden 1990, både kan og skal der gøres mere for at opfylde EU's ambitiøse energi- og klimadagsorden. Landbrugssektorens modvirknings- og tilpasningspotentiale og dens bidrag til reduktion af udledningerne af drivhusgasser og til øget produktionseffektivitet, herunder øget energieffektivitet, biomasseproduktion og produktion af vedvarende energi, CO<sub>2</sub>-absorption og beskyttelse af jordbundens kulstofindhold baseret på innovation, bør udnyttes yderligere.

### 3.3. Rumlig ligevægt

Diversificeringen af distrikternes socioøkonomiske struktur har medført, at et voksende antal **landdistrikter** i stadig højere grad afhænger af faktorer uden for landbruget. Alligevel er landbruget fortsat en væsentlig drivkraft for landboøkonomien i en stor del af EU. Mange landdistrikters levedygtighed og potentiale beror fortsat på tilstedeværelsen af en **konkurrencedygtig og dynamisk landbrugssektor**, som kan tiltrække unge landbrugere. Dette gælder navnlig i overvejende rurale områder, hvor primærsektoren tegner sig for ca. 5 % af værditilvæksten og 16 % af beskæftigelsen, og i de nye medlemsstater, hvor det er vigtigt at konsolidere den seneste tids produktivitetsforbedringer og virkeliggøre landbrugets potentiale. Herudover spiller landbruget en vigtig rolle i landdistrikterne, da det skaber yderligere økonomiske aktiviteter, særlig inden for fødevarerforarbejdning, turisme og handel. I mange egne er landbruget grundlaget for de lokale traditioner og for den sociale identitet.

#### 4. HVORFOR ER DER BRUG FOR EN REFORM?

Den fælles landbrugspolitik har udviklet sig i tidens løb, men må alligevel ændres yderligere, hvis de nye **udfordringer** skal kunne tages op. Især drejer det sig om:

- at håndtere de voksende udfordringer omkring fødevarer sikkerheden, både på EU-plan og globalt
- at styrke en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne, f.eks. vand, luft, biodiversitet og jordbund
- at håndtere det voksende pres på landbrugsproduktionsvilkårene, der er forårsaget af klimaændringerne, og kravet om, at landbrugerne reducerer deres udledninger af drivhusgasser, spiller en aktiv rolle for at modvirke klimaændringerne og fremstiller vedvarende energi
- at fastholde og øge konkurrenceevnen i en verden præget af **voksende globalisering og stigende prisvolatilitet og samtidig bevare landbrugsproduktionen i hele EU**
- at gøre bedst mulig brug af mangfoldigheden i EU-landbrugets bedriftsstrukturer og produktionssystemer, som udvidelsen af EU har forstærket yderligere, og samtidig bevare landbrugets sociale, rumlige og strukturerende rolle
- at styrke den rumlige og sociale sammenhæng i EU's landdistrikter, navnlig ved at fremme beskæftigelse og diversificering
- at fordele landbrugsstøtten **retfærdigt og afbalanceret** mellem medlemsstaterne og landbrugerne ved at mindske ulighederne mellem medlemsstaterne under hensyn til, at en fast støttesats ikke er en mulig løsning, og målrette den bedre mod aktive landbrugere
- at videreføre forenklingen af gennemførelsesprocedurerne for den fælles landbrugspolitik og skærpe kontrolkravene samt mindske den administrative byrde for støttemodtagerne.

Når den fælles landbrugspolitik tager disse udfordringer op, bidrager den også til *EU 2020-strategien* i form af:

- *Intelligent vækst* – ved at øge ressourceeffektiviteten og forbedre konkurrenceevnen gennem teknologisk viden og innovation og udvikle højtforædlede kvalitetsprodukter, udvikle grøn teknologi og anvende informations- og kommunikationsteknologi, investere i uddannelse, yde incitamenter til social innovation i landdistrikterne og forbedre optaget af forskningsresultater
- *Bæredygtig vækst* – ved at bevare grundlaget for produktion af fødevarer, foder og vedvarende energi, sikre en bæredygtig arealforvaltning, tilvejebringe miljøgoder for offentligheden, håndtere tabet af biodiversitet, fremme vedvarende energi, fremme dyre- og plantesundhed, forbedre ressourceeffektiviteten gennem teknologisk udvikling og udnyttelse af forskningsresultaterne, reducere emissionerne yderligere, udvide kulstoflagrene og udvikle landdistrikternes potentiale til fulde

- *Inkluderende vækst* – ved at realisere det økonomiske potentiale i landdistrikterne, udvikle lokale markeder og job, ledsage omstruktureringen af landbruget og støtte landbrugernes indkomster med henblik på at bevare et bæredygtigt landbrug i hele Europa<sup>7</sup>.

Dette er ensbetydende med **grøn vækst** i landbrugssektoren og landbrugsøkonomien som en vej til at øge velfærden ved at skabe økonomisk vækst og samtidig forhindre belastning af miljøet.

## 5. MÅLSÆTNINGERNE FOR DEN KOMMENDE FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

De tre vigtigste målsætninger for den kommende fælles landbrugspolitik vil således være:

### *Målsætning 1: En levedygtig fødevareproduktion*

- At bidrage til **landbrugsindkomsterne** og begrænse indkomstsvingningerne med tanke på, at pris- og indkomstudsving og naturbetingede risici gør sig stærkere gældende her end i de fleste andre sektorer, og at landbrugernes indkomster og fortjeneste gennemsnitligt er lavere end i de øvrige erhverv<sup>8</sup>.
- At forbedre landbrugssektorens **konkurrenceevne** og øge dens værdimæssige andel i **fødevarekæden** ud fra den betragtning, at landbrugssektoren er stærkt fragmenteret i forhold til fødevarekædens andre sektorer, som er bedre organiseret og derfor har en større forhandlingsstyrke. Herudover skal de europæiske landbrugere klare konkurrencen fra verdensmarkedet, samtidig med at de skal overholde strenge normer for at opfylde EU-borgernes krav, hvad miljø, fødevarerikkerhed og -kvalitet og dyrevelfærd angår.
- At kompensere for produktionsvanskelighederne i områder med særlige **naturbetingede forhold**, da risikoen for afvandring er større i disse egne.

### *Målsætning 2: Bæredygtig forvaltning af naturressourcerne og klimapolitik*

- At garantere bæredygtige produktionsmetoder og sikre øget tilvejebringelse af **miljøgoder til offentligheden**, da mange af de offentlige fordele, der stammer fra landbruget, ikke aflønnes gennem de normale markeds mekanismer.
- At fremme **grøn vækst** gennem **innovation**, hvilket indebærer anvendelse af nye teknologier, udvikling af nye produkter, ændring af produktionsprocesserne og fremme af nye efterspørgselsmønstre, bl.a. på baggrund af den fremspirende bioøkonomi.
- At videreføre **klimatilpasnings-** og **modvirkningsforanstaltninger**, så landbruget bedre kan tilpasse sig klimaændringerne. Da landbruget er særlig sårbart over for klimaændringer, kan foranstaltninger, der sætter det i stand til bedre at tilpasse sig følgerne af ekstreme vejrudsving, også mindske de negative virkninger af klimaændringerne.

### *Målsætning 3: Ligevægtig rumlig udvikling*

<sup>7</sup> Den fælles landbrugspolitik vil navnlig bidrage til EU's flagskibsinitiativer "Et klimaneutralt og ressourceeffektivt Europa", "Innovation i EU" og "En europæisk platform mod fattigdom".

<sup>8</sup> Kilde : Europa-Kommissionen – GD for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, baseret på Eurostat-data vedrørende nationalregnskaber og landbrugsregnskaber.



- At støtte beskæftigelsen og bevare den sociale struktur i landdistrikterne.
- At forbedre landbrugsøkonomien og fremme **diversificering**, så de lokale aktører får mulighed for at realisere deres potentiale og udnytte yderligere lokale ressourcer bedst muligt.
- At give mulighed for **strukturel diversitet** i landbrugssystemerne, forbedre vilkårene for de små landbrugere og udvikle lokale markeder, da forskelligartede bedriftsstrukturer og produktionssystemer i Europa kan bidrage til at styrke landdistrikternes identitet og gøre dem mere attraktive.

Alle disse målsætninger kan kun nås, hvis den offentlige støtte til landbrugssektoren og landdistrikterne bevares. Der er derfor brug for foranstaltninger på EU-plan til at sikre rimelige vilkår baseret på et fælles sæt målsætninger, principper og regler. En landbrugspolitik udformet på EU-plan sikrer desuden, at budgetressourcerne udnyttes mere effektivt, end det vil være tilfældet med en lang række forskellige nationale politikker. Ud over hensynet til enhedsmarkedet er der flere andre målsætninger og udfordringer, som bedre kan håndteres på tværnationalt plan, f.eks. samhørighed på tværs af medlemsstater og regioner, grænseoverskridende miljøproblemer og globale udfordringer, såsom klimaændringer, vandforvaltning og biodiversitet, dyresundhed og –velfærd, fødevarer- og fodersikkerhed, plantesundhed og folkesundhed samt forbrugerinteresser.

## 6. HVORDAN SER REFORMEN UD?

### 6.1. De fremtidige instrumenter

Alle de valgmuligheder, der står åbne for den kommende fælles landbrugspolitik, vil medføre ændringer i de nuværende landbrugspolitiske instrumenter. I dette afsnit gøres der rede for, hvordan disse instrumenter bør se ud for at kunne opfylde de ovennævnte målsætninger mere effektivt.

#### *Direkte betalinger*

De nødvendige tilpasninger af systemet for direkte betalinger omfatter **omfordeling, omformning og bedre målretning** af støtten, så udgifterne resulterer i øget værdi og kvalitet. Der er generel enighed om, at fordelingen af direkte betalinger bør revideres og gøres klarere for skatteborgerne. Kriterierne bør både være økonomiske, så de direkte betalinger kan spille deres rolle som grundlæggende indkomststøtte, og miljømæssige, så der ydes støtte til tilvejebringelsen af offentlige goder.

Anvendelse af en enkelt fast sats for direkte betalinger var et af de forslag, der blev opkastet i den offentlige debat. Landbrugerne står imidlertid over for meget forskellige økonomiske og naturbetingede vilkår forskellige steder i EU, hvilket taler for en retfærdighedsbaseret fordeling af direkte støtte.

Spørgsmålet er derfor, hvordan man kan nå frem til en retfærdig fordeling, der på en pragmatisk og økonomisk og politisk realiserbar måde afspejler de erklærede målsætninger for denne støtte, samtidig med at man forhindrer voldsomme ændringer, som vil kunne få vidtrækkende økonomiske og sociale konsekvenser i visse regioner og/eller produktionssystemer. En mulig udvej kunne være et system, som begrænser medlemsstaternes

gevinster og tab ved at garantere, at landbrugerne i alle medlemsstaterne gennemsnitligt modtager en mindsteandel af gennemsnitsniveauet for direkte betalinger på EU-plan.

Ydelsen af direkte betalinger til aktive landbrugere vil i fremtiden kunne hvile på følgende principper, baseret på det af Europa-Parlamentets foreslåede koncept:

- **Grundlæggende indkomststøtte** gennem ydelse af en grundlæggende afkoblet direkte betaling bestående af ensartet obligatorisk støtte til alle landbrugere i en medlemsstat (eller region) baseret på overførbare rettigheder, som kan aktiveres ved kobling til støtteberettiget landbrugsjord og opfyldelse af krydsoverensstemmelseskravene. Indførelse af et **øvre loft** for direkte betalinger til store individuelle bedrifter vil kunne forbedre fordelingen af betalinger mellem landbrugerne. Uforholdsmæssige virkninger for store bedrifter med mange ansatte vil kunne dæmpes ved, at der tages hensyn til omfanget af lønnet arbejde.
- Styrkelse af den fælles landbrugspolitik miljøpræstationer gennem krav om, at direkte betalinger skal indeholde en obligatorisk **“grøn”** komponent til støtte for miljøforanstaltninger i hele EU. Foranstaltninger, der både sigter på klima og miljø, bør prioriteres. Sådanne foranstaltninger kunne tage form af enkle, almene, ikke-kontraktuelle og årlige miljøtiltag, der går ud over krydsoverensstemmelseskravene og har tilknytning til landbruget (f.eks. permanente græsgange, plantedække, sædskifte og økologisk braklægning). Derudover bør man undersøge muligheden for at inkorporere de krav, der gælder for de nuværende NATURA 2000-områder, og for at skærpe visse dele af kravene til god landbrugs- og miljømæssig stand.
- Fremme af bæredygtig udvikling af landbruget i områder med **særlige naturforhold** gennem supplerende indkomststøtte til landbrugerne i sådanne områder i form af en arealbaseret betaling som supplement til støtte, der ydes under den 2. søjle.
- For at tage hensyn til de særlige problemer i visse regioner, hvor bestemte former for landbrug tilskrives særlig stor betydning af økonomiske og/eller sociale årsager, kan der fortsat ydes frivillig **koblet** støtte inden for klart definerede grænser (hvor støtten bygger på fastlagte arealer, udbytter eller antal dyr).
- Den nuværende ordning bør erstattes med en enkel og specifik støtteordning for **små landbrugere**, så konkurrenceevnen og bidraget til landdistrikternes levedygtighed kan øges og administrationen forenkles.
- Forenkling af reglerne om **krydsoverensstemmelse**, så landbrugere og myndigheder får et enklere og klarere sæt regler i hænde, uden at selve krydsoverensstemmelseskonceptet udvandes. Der vil blive overvejet at inddrage vandrammedirektivet i anvendelsesområdet for reglerne om krydsoverensstemmelse, når direktivet er gennemført og de driftsmæssige forpligtelser for landbrugerne er klarlagt.

Disse ændringer i udformningen af direkte betalinger bør gå hånd i hånd med en klarere definition og målretning af støtten, så den kun omfatter **aktive landbrugere**, jf. kritikken fra Revisionsretten.

*Markedsforanstaltninger*

Den offentlige debat viste, at der var bred enighed om at bevare den fælles landbrugspolitik overordnede **markedsorientering**, samtidig med at markedsforvaltningsredskabernes generelle struktur bevares. Krisen på mejerimarkedet i 2009 viste således tydeligt, hvor vigtig en rolle de nuværende mekanismer spiller som støtte for markedet i krisetider. Der synes imidlertid at være behov for visse tilpasninger, især når det drejer sig om at **strømline** og **förenkle** de nuværende instrumenter og indføre nye politiske retningslinjer for fødevarekædens funktionsmåde.

Af mulige tilpasninger kan nævnes forlængelse af interventionsperioden, anvendelse af markedsforstyrrelsesklausuler og privat oplagring på andre produkter samt andre ændringer, der tjener til at øge effektiviteten og forbedre kontrollen. Sådanne markedsforanstaltninger, og især interventionsinstrumentet, bør kun anvendes som et sikkerhedsnet i tilfælde af priskriser og risiko for markedsforstyrrelser. Inden udgangen af 2010 vil der blive fremsat forslag om en ændret kvalitetspolitik, som skal forbedre landbrugernes muligheder for at gøre forbrugerne opmærksomme på særlige egenskaber og særpræg ved deres produkter<sup>9</sup>.

Mælkekvoterne vil blive ophævet i 2015. Der vil i den kommende tid blive forelagt lovgivningsforslag baseret på henstillingerne fra gruppen af højtstående eksperter på mælkeområdet. Målet er at bane vejen for langsigtet planlægning og dermed sikre stabilitet for mejerisektoren. I sukker- og isoglucosesektoren vil den nuværende ordning udløbe i 2014/15. Det vil blive nødvendigt at undersøge forskellige muligheder for at forbedre sektorens effektivitet og konkurrenceevne, bl.a. en glidende afskaffelse af kvoterne på en endnu ikke fastlagt dato.

Endelig er det nødvendigt at forbedre **fødevarekædens** funktionsmåde. De langsigtede udsigter for landbruget vil ikke blive bedre, hvis landbrugerne ikke kan vende den nuværende udvikling, hvor deres andel af værditilvæksten i fødevareforsyningskæden stadig mindskes<sup>10</sup>. Landbrugets andel i fødevareforsyningskæden er således dalet fra 29 % i 2000 til 24 % i 2005, mens fødevareindustriens, engrosleddets og distributionsleddets andel er steget.

Slår markedssignalerne ikke igennem på rette vis, vil det svække de langsigtede udsigter for landbrugssektoren og dens andel af værditilvæksten i fødevarekæden. I denne sammenhæng er de vigtigste punkter: den nuværende skævhed i forhandlingsstyrken i kædens forskellige led, konkurrenceniveauet i de enkelte led i kæden, de kontraktlige forbindelser, behovet for omstrukturering og konsolidering af landbrugssektoren, gennemsigtighed og den måde, markederne for landbrugsråvarederivater fungerer på.

### *Landdistriktsudvikling*

Som en integrerende del af den fælles landbrugspolitik har landdistriktsudviklingspolitikken vist sin værdi ved at gøre EU's landbrugssektor og landdistrikter mere bæredygtige i økonomisk, miljømæssig og social henseende.

Der er fremsat stærke ønsker om, at landbrugspolitikken fortsat tager fuld højde for de begrænsninger og muligheder, miljøhensyn og klimaændringer medfører, at den bibringer landbrugerne, landmiljøet og samfundet som helhed et bredt spektrum af fordele, og at den bidrager til:

---

<sup>9</sup> Se KOM(2009) 234 om kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter og den kommende rapport om anvendelsen af den nye rådsforordning (EF) nr. 834/2007 om økologisk landbrug.

<sup>10</sup> "En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa" – KOM(2009) 591 af 28.10.2009.

- **landbrugets konkurrenceevne:** ved at fremme innovation og omstrukturering og ved at sætte landbrugssektoren i stand til at blive mere ressourceeffektiv
- **en bæredygtig forvaltning af naturressourcerne** gennem miljø- og landskabspleje og forøgelse af landbrugets modstandsevne over for klimaændringerne samt bevarelse af landarealernes produktionskapacitet
- **ligevægtig rumlig udvikling** i landdistrikterne i hele EU ved at give lokalbefolkningen videre handlemuligheder, ved at opbygge kapacitet og ved at forbedre de lokale forhold og forbindelserne mellem land- og byområder.

Inden for disse rammer bør **miljø, klimaændringer** og **innovation** mere end nogensinde være de emner, der styrer politikken. F.eks. bør investeringer tjene til at forbedre både de økonomiske og de miljømæssige præstationer. Miljøforanstaltningerne bør i højere grad indrettes efter regionernes og også lokalområdernes særlige behov, f.eks. Natura 2000-områder og områder med høj naturværdi. I forbindelse med foranstaltninger til realisering af landdistrikternes potentiale bør der lægges stor vægt på innovative idéer for erhvervsliv og lokalforvaltning. De nye muligheder for lokal udvikling som f.eks. alternative distributionskanaler, der tilføjer de lokale ressourcer merværdi, bør udnyttes bedst muligt. Der bør også lægges vægt på støtte til udvikling af direkte salg og lokale markeder. Behovene for unge landbrugere og nyttilkomne skal prioriteres.

De politiske målsætninger kan kun få konkrete resultater, hvis der anvendes **effektive gennemførelsesmekanismer**. Den nuværende strategiske tilgang bør udbygges, ved at der opstilles kvantificerede mål, i første omgang på EU-plan og dernæst på program-plan, eventuelt kombineret med incitament (skal undersøges nærmere), som f.eks. en præstationsafhængig reserve. En sådan overgang til en mere resultatorienteret tilgang ville være det bedste middel til at styre politikken i retning af EU's prioriteter og vise de konkrete resultater af denne politik. I denne sammenhæng bør indikatorerne i den fælles overvågnings- og evalueringsramme både forenkles og forbedres.

Af effektivitetshensyn vil det være afgørende at styrke **sammenhængen** mellem landdistriktsudviklingspolitikken og andre EU-sektorpolitikker, samtidig med at de administrative procedurer om muligt forenkles. I dette øjemed kan der tænkes opstillet en **fælle strategisk ramme** for EU-midler.

Hvad valget af instrumenter angår, vil et stort antal værktøjer fortsat være brugbare, fra investeringer og infrastruktur til betalinger for økosystemtjenester, støtte til mindre gunstigt stillede områder, miljø- og klimaforanstaltninger, støtte til innovation, vidensoverførsel og kapacitetsopbygning, virksomhedsetablering, social og institutionel udvikling til fremme af produktionsmetoder med tilknytning til de særlige lokale forhold og hensyntagen til nogle medlemsstaters specifikke behov for øget økonomisk effektivitet. Forbedringerne kan bestå i bedre sammenkædning af foranstaltningerne, navnlig med uddannelse, udformning af pakker til imødekommelse af behovene for særlige grupper eller områder (f.eks. små landbrugere, bjergområder), fremme af samarbejdet mellem landbrugerne, så de kan skabe sammenhængende landskabselementer til gavn for biodiversitet og klimatilpasning ('grøn infrastruktur'), eller ydelse af incitament i form af præferentielle støtterater for mere målrettet støtte.

Desuden er der brug for et **sæt risikohåndteringsværktøjer**, så der kan tages bedre hånd om indkomstsvingninger og markedsvolatilitet, der står i vejen for landbrugssektorens muligheder

for at investere i bevaring af konkurrenceevnen. Værktøjerne skal kunne bruges af medlemsstaterne til at håndtere både produktions- og indkomstrisici og vil bl.a. kunne omfatte et nyt indkomststabiliseringsinstrument, der er foreneligt med WTO's grønne boks, og øget støtte til forsikringsinstrumenter og gensidige fonde. Det skal sikres, at sådanne nye instrumenter stemmer overens med andre landbrugspolitiske instrumenter, navnlig markedsinstrumenterne.

Hvad fordelingen af landdistriktsudviklingsstøtte blandt medlemsstaterne angår, bør det overvejes at anvende objektive kriterier, uden at det medfører en for voldsom ændring af den nuværende ordning.

Det er også vigtigt fortsat at udbygge og forenkle **kvalitets-** (herunder økologisk landbrug) og **salgsfremmepolitikken** for at styrke landbrugssektorens konkurrenceevne. Endelig skulle initiativet "Innovation i EU" også kunne åbne nye indfaldsvinkler frem mod Europa 2020-strategiens mål om en intelligent, bæredygtig og inkluderende økonomi<sup>11</sup>.

#### *Den overordnede struktur*

Instrumenterne i den kommende fælles landbrugspolitik bør fortsat hvile på to søjler: Dette synspunkt var der også helt overvejende enighed om i den offentlige debat, og det blev klart foretrukket af Rådet, Europa-Parlamentet og Regionsudvalget. Den 1. søjle skal omfatte den støtte, der udbetales til alle landbrugere på årsbasis, mens den 2. søjle fortsat skal bruges som støtteinstrument til opfyldelse af EU-målsætninger, idet medlemsstaterne får tilstrækkeligt råderum til at opfylde deres specifikke behov på grundlag af flerårige programmer og på kontraktbasis. Adskillelsen mellem de to søjler må under alle omstændigheder ventes at medføre større klarhed, da de to søjler er indbyrdes komplementære uden at overlape hinanden, og hovedvægten lægges på effektivitet.

## **6.2. De politiske handlemuligheder i hovedtræk**

Tre politiske handlemuligheder, der er i tråd med hovedlinjerne i den offentlige debat uden at udelukke hinanden, bør undersøges nærmere. De fremlægges her som mulige veje, der kan benyttes, og hvis virkninger vil blive undersøgt, inden der træffes endelig beslutning. Alle de tre muligheder er baseret på en struktur bestående af to søjler (med skiftende balance mellem søjlerne).

### *Valgmulighed 1*

Med denne mulighed indføres der gradvise ændringer i de nuværende politiske rammer. Den bygger på de velfungerende aspekter af den nuværende politik og fokuserer på **tilpasninger** og forbedringer på det område, hvor den fælles landbrugspolitik har været udsat for størst kritik, nemlig spørgsmålet om retfærdig fordeling af direkte betalinger mellem medlemsstaterne. Denne løsning ville sikre kontinuitet og stabilitet i den nuværende fælles landbrugspolitik og dermed lette den langsigtede planlægning for operatørerne i fødevarekædens forskellige led.

### *Valgmulighed 2*

---

<sup>11</sup> Herunder innovationspartnerskabet "landbrugsproduktivitet og bæredygtighed".

Et andet alternativ kunne bestå i at udnytte muligheden for reform og give politikken et grundigt eftersyn for at sikre, at den bliver mere **bæredygtig**, og at der skabes bedre **balance** mellem forskellige politiske målsætninger, landbrugere og medlemsstater. Dette skulle gøres gennem mere **målrettede** foranstaltninger, som også bedre ville kunne forstås af EU-borgerne. Dette alternativ ville indebære større udgiftseffektivitet og en stærkere fokusering på den merværdi, som EU tilfører. Hermed ville man kunne tage fat på EU's økonomiske, miljømæssige og sociale udfordringer og øge landbrugets og landdistrikternes bidrag til Europa 2020-strategiens mål om en intelligent, bæredygtig og inkluderende vækst.

### *Valgmulighed 3*

En tredje mulighed kunne bestå i en mere langtrækkende reform af den fælles landbrugspolitik med en stærk fokusering på miljø- og klimamålsætninger og gradvis ophævelse af indkomststøtte og størstedelen af markedsforanstaltningerne. Ved at afsætte væsentligt flere midler til miljø- og klimaspørgsmål gennem landdistriktspolitikken sættes der skub i udviklingen af regionale strategier, som kan bidrage til gennemførelsen af EU's målsætninger.

De ovennævnte valgmuligheder indebærer klare, men indbyrdes forskellige fordele og ulemper, når det drejer sig om at opfylde målene for den nye fælles landbrugspolitik som beskrevet i denne meddelelse. De skal vurderes ud fra deres økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser.

## **7. KONKLUSIONER**

Kommissionens reaktion på debatten om den kommende fælles landbrugspolitik fremlægges i nærværende meddelelse, som skitserer en række valgmuligheder og lægger op til debatten med de andre institutioner og interessenterne. Lovgivningsforslagene vil blive forelagt i 2011.

Reformmulighederne består både af omfattende ændringer, som kræver et helt nyt koncept, og forbedringer af de elementer, som har vist sig nyttige i deres nuværende udformning. På dette grundlag skulle den kommende fælles landbrugspolitik kunne blive en mere bæredygtig, mere afbalanceret, mere målrettet, enklere og mere effektiv politik, som er stærkere forpligtet på EU-borgernes behov og forventninger.

## BILAG

### BESKRIVELSE AF DE TRE VALGMULIGHEDER

	Direkte betalinger	Markedsforanstaltninger	Udvikling af landdistrikterne
<b>Valgmulighed 1</b>	Indførelse af større retfærdighed i fordelingen af direkte betalinger mellem medlemsstaterne (den nuværende ordning med direkte betalinger ændres ikke)	Bedre risikohåndteringsværktøjer  Strømlining og forenkling af de nuværende markedsinstrumenter, hvor relevant	Bevarelse af sundhedstjekkets fingerpeg om forhøjelse af midlerne på områderne klimaændringer, vand, biodiversitet og vedvarende energi samt innovation.
<b>Valgmulighed 2</b>	Indførelse af større retfærdighed i fordelingen af direkte betalinger mellem medlemsstaterne samt en gennemgribende ændring i udformningen heraf  Direkte betalinger skal bestå af: <ul style="list-style-type: none"><li>• En grundlæggende rate, der tjener som indkomststøtte</li><li>• 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</li><li>• en supplerende betaling til kompensation for særlige naturforhold</li><li>• En frivillig koblet støttekomponent til særlige sektorer og regioner<sup>12</sup></li></ul> Indførelse af en ny ordning for små landbrugsbedrifter.  Indførelse af et loft over den grundlæggende støttrate, idet der samtidig tages hensyn til store landbrugsbedrifters bidrag til beskæftigelsen i landdistrikterne.	Strømlining og forenkling af de nuværende markedsinstrumenter, hvor relevant	Tilpasning og supplerende af de eksisterende instrumenter i overensstemmelse med EU's prioriteter, med fokusering af støtten på miljø, klimaændringer og/eller omstrukturering og innovation, og med henblik på at styrke regionale/lokale initiativer.  Udbygning af de nuværende risikohåndteringsværktøjer og indførelse af et frivilligt WTO-grøn boks-foreneligt indkomststabiliseringsinstrument til udligning af væsentlige indkomsttab.  En vis omfordeling af midler mellem medlemsstaterne baseret på objektive kriterier kan overvejes.
<b>Valg-</b>	Udfasning af direkte betalinger i deres nuværende form	Ophævelse af alle	Foranstaltningerne skal navnlig

<sup>12</sup> Dette vil svare til den nuværende koblede støtte, der betales i medfør af artikel 68, og andre koblede støtteforanstaltninger.

**mulighed 3**

Erstattes med begrænsede betalinger for miljøgoder til offentligheden og supplerende betalinger i tilfælde af særlige naturforhold

markedsforanstaltninger, eventuelt med undtagelse af markedsforstyrrelsesklausuler, som vil kunne aktiveres i alvorlige krisetider

fokuseres på klima- og miljøaspekter