



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.10.2011
SEK(2011) 1154 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Den fælles landbrugspolitik frem til 2020

{KOM(2011) 625}
{KOM(2011) 626}
{KOM(2011) 627}
{KOM(2011) 628}
{KOM(2011) 629}
{SEK(2011) 1153}

Landbruget befinder sig ved en skillevej og i overskrifterne, og EU's landbrug og den fælles landbrugspolitik er ingen undtagelse. Udfordringer, konsekvenser og løsninger varierer på verdensplan, men der er også en ny fællesnævner, for bæredygtighed er omdrejningspunktet for løsningerne. Derfor bør det overordnede mål for den kommende fælles landbrugspolitik være bæredygtig konkurrenceevne, således at der kan opnås en økonomisk rentabel fødevarerproduktionssektor sideløbende med en bæredygtig forvaltning af EU's naturlige landbaserede ressourcer.

De tidligere reformer af den fælles landbrugspolitik har hovedsagelig været drevet af nødvendigheden af at håndtere udfordringer, som primært var relevante for landbruget og strakte sig fra enorme overskud til handelsaftaler eller fødevarer sikkerhedskriser. De har givet gode resultater for EU på både hjemmemarkedet og den internationale front. Mange af de udfordringer, som landbruget i EU står over for i dag, er drevet af faktorer, som landbruget ikke selv har kontrol over og kræver meget bredere politiske løsninger.

Den fremtidige fælles landbrugspolitik bør ikke længere være en politik, som omhandler aktiviteterne i et lille, om end nødvendigt, segment af EU's økonomi, men derimod en politik, som har indvirkning på over halvdelen af EU's område og på alle EU's forbrugere, og som er af strategisk betydning for fødevarer sikkerheden, miljøet, klimaændringer og den territoriale balance. Dette ville gøre det muligt at øge den fælles landbrugspolitik bidrag til Europas 2020-strategi. Det, der vil blive fokuseret på i denne rapport, er hvad en sådan politisk retning vil indebære.

1. PROBLEMSTILLING

I løbet af de seneste 20 år har den fælles landbrugspolitik været genstand for en betydelig reformproces, der afspejler ændringerne i samfundets fokusområder, som navnlig vedrører miljøet, fødevarer kvaliteten og -sikkerheden, den territoriale balance samt de behov, som udviklingen har medført for EU's økonomi. Som følge af denne proces udgør den fælles landbrugspolitik i dag den generelle ramme, der gør det muligt at håndtere landbrugets og landdistrikternes udfordringer for så vidt angår konkurrenceevne og bæredygtighed inden for hele EU's område. Denne ramme udgøres af to supplerende søjler¹.

Søjle I omfatter instrumenter, der vedrører landbrugsmarkedernes og fødevarerforsyningskædens funktion (Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007) og direkte betalinger (Rådets forordning (EF) nr. 73/2009), og som er betingede af, at lovbestemte forvaltningskrav og betingelser for god landbrugs- og miljømæssig stand overholdes². Når man kombinerer disse foranstaltninger, danner de det nødvendige støttegrundlag for EU's landbrug og grundlaget for bevarelsen af bæredygtigt landbrug i hele EU. Søjle I-foranstaltninger er obligatoriske for medlemsstaterne, og der er med meget få undtagelser ingen medfinansiering. Dette sikrer, at der bliver anvendt en fælles politik på det indre marked, som overvåges af et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS).

¹ Der henvises til en række policy briefs udarbejdet af GD AGRI på http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm, som omhandler en detaljeret beskrivelse af instrumenterne i den fælles landbrugspolitik og udviklingen heri.

² Som defineret i bilag II og III til forordning (EF) nr. 73/2009.

Søjle II, dvs. politikken for udvikling af landdistrikterne (Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005), omfatter foranstaltninger, som har til formål at forbedre landbrugssektorens konkurrenceevne, levere miljømæssige offentlige goder og fremme diversificeringen af den økonomiske aktivitet samt forbedre livskvaliteten i landdistrikterne. Disse foranstaltninger er i det store og hele frivillige, kontraktbaserede, medfinansierede og leveres inden for en strategisk ramme, der sammenkæder politisk handling med europæiske, nationale, regionale og lokale behov.

Den ovenstående ramme har omfattet løsningerne på de udfordringer, som EU's landbrug har stået over for gennem de seneste 20 år. For at politikken fortsat skal være relevant, skal selve rammen for politikken imidlertid vise sig at være egnet til håndteringen af de væsentligste udfordringer, som EU's landbrug ventes at komme til at stå overfor i de kommende ti år, dvs. pres med hensyn til økonomi, miljø og klimaændringer samt de territoriale aspekter af politikken.

På det økonomiske plan står landbruget i dag over for en global forværring af handelssituationen. Denne forværring er blevet mere udtalt i de seneste år. I perioden 2004-2010 steg de gennemsnitlige landbrugspriser på verdensmarkedet med 50 % i forhold til niveauet i 1986-2003. Til sammenligning steg energipriserne med 220 % og gødningsstofferne med 150 %, samtidig med at man oplevede de største prisudsving i tredive år.

Stabile højere priser kunne sende klare markedssignaler til sektoren. Store prisudsving, et fald i faktorproduktiviteten (land, energi, gødning, arbejdskraft), en ulige og asymmetrisk overførsel af prisændringer i fødevarerforsyningskæden og landbrugets faldende andel af merværdien i kæden ventes imidlertid at lægge yderligere pres på landbrugets rentabilitet i EU og kræve væsentlige investeringer i mere produktive metoder, således at sektoren kan foretage en bæredygtig tilpasning.

Miljømæssigt vedrører de væsentlige drivende kræfter, der påvirker landbrugets miljøbæredygtighed, intensiveringen af produktionen i nogle områder og opgivelse og underudnyttelse af dyrkede arealer i andre samt ændrede arealanvendelsesmønstre og landbrugs- og skovbrugspraksis. Den fælles landbrugspolitik spiller en væsentlig rolle med hensyn til at opretholde et bæredygtigt landbrug i hele EU og fremme en miljø- og klimavenlig praksis.

Landbrugets miljøbæredygtighed er knyttet til landbrugernes beslutning om, hvorvidt de skal producere, og hvad og hvordan de skal producere, mens markedspriserne ikke afspejler de eksterne virkninger, der er knyttet til landbrugsproduktionen, og ofte er leveringen af miljømæssige offentlige goder utilstrækkelig. Dette er særlig vigtigt, da det moderne landbrug lægger et tungt pres på miljøet. Derimod er visse landbrugssystemer og -praksisser, som f.eks. ekstensiv husdyrproduktion og blandede systemer, traditionelle systemer med flerårige kulturer eller økologisk landbrug særligt gunstige for miljøet og klimamålsætningerne.

Den fælles landbrugspolitik bør imødekomme disse udfordringer gennem en bedre integration af sine målsætninger med andre EU-politikker og en justering af foranstaltningerne i overensstemmelse hermed. EU's biodiversitetsstrategi indtil 2020 forudsætter en yderligere integration af den biologiske mangfoldighed inden for centrale sektorer, som f.eks. landbrug og skovbrug, for at opfylde EU's ambitiøse hovedmål. I

Europa 2020-strategien fastlægges nedbringelsen af drivhusgasser som et af EU's fem hovedmål. I klima- og energipakken forpligtede EU sig også til at øge anvendelsen af vedvarende energi med henblik på at nå op på en andel på 20 % af EU's samlede, endelige energiforbrug i 2020.

Med hensyn til de samfundsmæssige udfordringer repræsenterer den primære sektor stadig 4,9 % af merværdien (og mere, hvis den dertilhørende (fødevarer)sektor bliver medregnet) og 15,7 % af beskæftigelsen i de distrikter, der hovedsagelig er domineret af landbrug. Netop her kan landbruget komme til at spille en særlig væsentlig rolle, ikke kun direkte, men også indirekte, nemlig ved at skabe yderligere økonomisk aktivitet med en stor multiplikationseffekt, som navnlig vil kunne mærkes inden for fødevarerforarbejdnings-, hotel- og catering- og handelssektoren. Disse sektorer er igen tæt knyttet til det øvrige erhvervsliv i landdistrikterne og bidrager således bl.a. fjerntliggende landdistrikter, som har den mest begrænsede adgang til almene tjenesteydelser, som f.eks. skoler, primær sundhedspleje og bankvirksomhed.

1.1. Den fælles landbrugspolitik merværdi for EU

Den fælles landbrugspolitik merværdi kan:

- indeholde effektive løsninger i forbindelse med tværnationale mål og grænseoverskridende udfordringer, såsom at modvirke klimaændringerne, forøge biodiversiteten og bidrage til en økonomisk og social samhørighed samt til udvikling af det indre marked og EU's handelspolitik gennem et ens sæt regler, principper og målsætninger
- sikre en mere effektiv anvendelse af medlemsstaternes budgetressourcer i forhold til sameksistensen af de nationale politikker (f.eks. sammenholdt med én fælles politik ville 27 forskellige politikker have været dyrere og uden tvivl mindre effektive, hvilket ville have resulteret i forskelligt omfang af indgreb og altså en stor risiko for konkurrenceforvridning)
- bidrage til udviklingen af et konkurrencedygtigt og afbalanceret europæisk landbrug fra en miljømæssig og territorial synsvinkel, hvilket bidrager positivt til konkurrenceevnen inden for EU's fødevarerforsyningskæde og handel, samt øge samhørigheden i landdistrikterne ved at tilskynde til initiativer til fremme af den økonomiske og sociale vækst i disse områder.

2. DE POLITISKE HOVEDMÅLSÆTNINGER I DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Hvis den fælles landbrugspolitik skal omhandle de økonomiske, miljømæssige, klimarelaterede og territoriale udfordringer, består målsætningerne i at justere de aktuelle rammer for den fælles landbrugspolitik i nedenstående retning:

- (1) Foranstaltningerne i den fælles landbrugspolitik skal rettes mod en forbedring af landbrugssektorens produktivitet og konkurrenceevne ved:
 - at forbedre rådgivningssystemets funktion og oprette netværk (af landbrugere, rådgivere, forskere, fødevarervirksomheder, forbrugere osv.) med henblik på skabelse og overførsel af viden og fremme af innovative

strategier i forbindelse med tildeling af midler til projekter til foranstaltninger til udvikling af landdistrikter

- at tilskynde til konkurrencefremmende fælles tiltag blandt landbrugere med henblik på fremme af en effektiv ressourceanvendelse, produktudvikling og markedsføring
 - at tilvejebringe incitamenter til at anvende risikostyringsinstrumenter og aktive forebyggelsesstrategier.
- (2) Forbedring af de miljømæssige og klimarelaterede målsætninger i den fælles landbrugspolitik ved:
- at øge antallet af landbrugsområder, der er anvendes i henhold til en miljø- og klimamæssig gunstig landbrugspraksis, og at tilskynde medlemsstaterne og landbrugerne til at iværksætte mere avancerede landbrugsrelaterede miljøforanstaltninger.
- (3) Forøgelse af politikken virkning og effektivitet ved:
- at afbalancere den direkte betalingsstøtte, således at den i højere grad afspejler indkomststøttemålsætningen og miljøresultaterne
 - at mindske forskellene mellem de direkte betalingsstøtteniveauer for så vidt angår medlemsstaterne og landbrugerne.

3. POLITISKE VALGMULIGHEDER

Efter en bred offentlig debat og en række initiativudtalelser fra EU's institutioner og visse medlemsstater er der blevet opstillet tre sammenhængende politiske scenarier (justering, integration og nyt fokus), som bidrager til beslutningsprocessen, idet der bliver udforsket indbyrdes forbundne mulige politiske udviklinger på en helhedsorienteret måde, som også omfatter en vurdering af den politiske interaktion og de politiske synergier mellem hovedlinjerne i politiske indgreb, samtidig med at der foretages en individuel vurdering af hvert enkelt element i særlige bilag.

- I justeringsscenariet rettes fokus mod en begrænset justering af den fælles landbrugspolitik, idet der lægges vægt på de elementer, der fungerer godt i den nuværende fælles landbrugspolitik, og på de væsentligste problemer i den nuværende politiske ramme, uden at politikken grundlæggende ændres.
- Formålet med integrationsscenariet er at målrette den fælles landbrugsstøtte, så den i højere grad er i overensstemmelse med politikken målsætninger ved især at gennemføre en bedre integration af bidragene fra forskellige politiske elementer, som omfatter indførelse af nye elementer i den politiske ramme samt væsentlige ændringer i opbygningen af politikken.
- Scenariet med et nyt fokus indsnævrer fokus med hensyn til politiske indgreb inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik til miljø- og klimaændringsaspekter, idet det antages, at produktionskapaciteten kan opretholdes uden støtte, da der sættes lid til

markedssignalerne og til, at målet om at bidrage til landdistrikternes levedygtighed og territoriale balance vil blive nået gennem andre fællesskabspolitikker.

Disse scenarier er tværgående strategier, der hver især omhandler de tre brede politiske målsætninger for den fremtidige fælles landbrugspolitik, som er beskrevet i det foregående afsnit. Med scenarierne lægges der imidlertid forskellig vægt på de tre målsætninger, og de er til en vis grad baseret på forskellige strategier med hensyn til nødvendigheden af politiske indgreb.

Dette indebærer, at disse scenarier ligeledes omhandler forskellige måder til at tackle den grundlæggende risiko, som er forbundet med manglende politiske indgreb, markedssvigt og den deraf følgende risiko for forfejlede politiske indgreb og politisk svigt. Sidstnævnte risiko var årsagen til, at andre politiske scenarier, som blev fremlagt under den offentlige høring, blev kasseret.

Med hensyn til analysen af virkningerne af disse scenarier er udgangspunktet status quo, hvorved der ikke tages højde for de politiske mangler, der er kortlagt i problemformuleringen, og det kontrafaktiske scenarie uden nogen politik overhovedet, der ventes at ville resultere i væsentlige indtægts- og miljøproblemer³.

Scenarierne fremlægges på grundlag af de ændringer, som de tre hovedlinjer i de politiske indgreb ville medføre, nemlig markedsforanstaltninger (Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007), direkte betalinger (Rådets forordning (EF) nr. 73/2009) og politik for udvikling af landdistrikterne (Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005).

Tabel 1: Oversigt over de væsentlige politiske muligheder fordelt på scenarie og politisk instrument

	Markedsordninger (Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007)	Direkte betalinger (Rådets forordning (EF) nr. 73/2009)	Udvikling af landdistrikter (Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005)
Justering: <i>Fokus på resultaterne af den fælles landbrugspolitik og behandling af væsentligste mangler</i>	Strømlining og forenkling af eksisterende ordninger. Forbedring af landbrugernes samarbejde i henhold til konkurrencereglerne.	Omfordeling, øget krydsoverensstemmelse.	Moderat budgetstigning, anvendes i forbindelse med konkurrenceevne/innovation eller miljø.
Integration: <i>Forbedring af overensstemmelsen mellem den</i>	Strømlining og forenkling af eksisterende ordninger.	Omfordeling, ny struktur for direkte betalinger, miljøvenlighed.	Omfordeling mellem medlemsstaterne. Innovation, klimaændringer og miljø som vejledende

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm.

<i>fælles landbrugspolitik og målsætningerne heri.</i>	Fokus på fødekæden og forbedret forhandlingsposition for landbruget (tre delmuligheder).	Øget krydsoverensstemmelse, loft, ordning for små landbrug, ordning for unge landbrugere.	principper. Styrkelse af strategisk målretning og fælles strategisk ramme med andre fonde.
Nyt fokus: <i>Anvendelsesområdet for indgrebet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik begrænses til miljøaspekter.</i>	Ophævet.	Udfaset.	Væsentligt forøget finansiering, fokus på klimaændringer og miljø.

4. VURDERING AF VIRKNINGERNE AF ALTERNATIVE POLITISKE MULIGHEDER

I **justeringsscenariet** antages det, at principperne i den aktuelle politiske ramme, der er baseret på markedsorientering, videreføres. Det ventes, at dette scenarie vil gøre det muligt for landbrugere, for hvem drivkraften er markedssignalerne, at øge anvendelsen af de forhåndenværende politiske instrumenter med henblik på at forbedre deres konkurrenceevne, mens omfordelte direkte betalinger blandt medlemsstaterne vil beskytte dem fra overdrevne indkomstsving på en mere effektiv og lige måde i hele EU. Omfordelingen af direkte betalinger i medlemsstaterne (regional model) vil muliggøre øget støtte til mere miljøvenlige landbrugsområder og begrænse fraflytning af jorden, men et øget økonomisk pres vil sandsynligvis medføre en intensivering af produktionen i de mest frugtbare områder. Foranstaltninger til udvikling af landdistrikter vil fortsat omhandle væsentlige problemer i landdistrikterne, men landbruget vil spille en mindre rolle i økonomien med hensyn til beskæftigelse og vækst eller i landdistrikterne .

I **integrationsscenariet** foreslås der en forbedret politisk ramme, der er rettet mod at støtte konkurrenceevnen, bæredygtig udvikling og innovation i sektoren, og som er målrettet fremme af betingelser, som ville gøre landbrugere enten individuelt eller i fællesskab bedre i stand til at håndtere kommende økonomiske og miljømæssige udfordringer. Direkte betalinger ville give en stabil indkomst og ikke blot resultere i en mere afbalanceret, effektiv og lige omfordeling, men aktivt være målrettet visse støttemodtagere (små landbrug, landbrugere i regioner med naturlige begrænsninger, risikobetonede sektorer, nye modtagere osv.). Et miljøvenligt aspekt vil ligeledes fremme visse grundlæggende miljøpraksisser i hele EU, idet der hovedsagelig ville blive fokuseret på de landbrug, der ofte er mest konkurrencedygtige, og som har bevæget sig væk fra en sådan praksis, samt dem, der overvejer det på baggrund af det aktuelle økonomiske pres.

I scenariet med et **nyt fokus** vil en udfasning af direkte betalinger medføre en omfattende omstrukturering af sektoren og meget større og mere kapitalintensive landbrug. En intensivering af produktionen i de mest frugtbare områder og fraflytning af jorden i

dårligt stillede områder ville medføre negative miljøvirkninger. Hvis politikken blev fokuseret på miljøforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, ville disse problemer blive afhjulpet, men de ville ikke bidrage til en øget bæredygtighed i landbruget i hele EU. En udfasning af direkte betalinger ville medføre, at mange landbrugsbedrifter ville gå fallit, og ville lægge et yderligere pres på landdistrikternes overlevelsesmuligheder med en højere arbejdsløshed og migration.

4.1. Administrativ byrde

Visse komponenter i en ny model for direkte betalinger, som f.eks. et loft, definitionen af "aktive landbrugere" og "miljøvenlighed", kan potentielt udgøre en byrde som følge af supplerende kontrolkrav. På den anden side ville ordningen for mindre landbrugere medføre væsentlig færre administrative krav i forbindelse med ansøgningen om og bevillingen af direkte betalinger til disse støttemodtagere.

En fjernelse af den nuværende overlapning mellem landbrugsrelaterede miljøtiltag, der er tilgængelig inden for rammerne af særlig støtte i søjle I og inden for rammerne af udvikling af landdistrikterne, samt en ensartet løsning for koblet støtte ville medføre forenklinger. Kommissionens indførelse af en eventuel godkendelsesproces kunne imidlertid blive mere byrdefuld, hovedsagelig for Kommissionens tjenestegrene.

En øget målretning af betalingerne mod aktive landbrugere ville forudsætte en nøje finjustering af definitionerne i samarbejde med medlemsstaterne og en integration af udvælgelseskriterierne på medlemsstatsplan i IFKS-registret. Dette kunne indebære en betydelig administrativ indsats for dem og bestemt for landbrugerne i forbindelse med dokumentationen for støtteberettigelsen, da de ville skulle fremlægge supplerende detaljerede oplysninger og eventuelt vedlægge deres ansøgninger ledsagedokumenter.

4.2. International dimension

Reformerne af den fælles landbrugspolitik har i væsentlig grad mindsket denne politiks konkurrenceforvridende virkninger på de internationale markeder. Alle de analyserede scenarier bør have en så lille indvirkning som muligt på de globale markeder (herunder på udviklingslandene). Det er kombinationen af de tidligere reformer af den fælles landbrugspolitik og det nuværende og forventede fremtidige niveau for verdensmarkedspriserne, der har gjort EU til en pristager på landbrugsmarkederne.

4.3. Sammenligning af muligheder

Alle tre muligheder sigter mod et mere konkurrencedygtigt, bæredygtigt og modstandsdygtigt landbrug i levedygtige landdistrikter og målet er således, at den fælles landbrugspolitik i højere grad skal være i overensstemmelse med Europa 2020, navnlig for så vidt angår ressourceeffektivitet. Det vil derfor være vigtigt at forbedre landbrugets produktivitet gennem forskning, vidnoverførsel og generel fremme af samarbejdsstrategier. Derfor er innovation af stor betydning, herunder det kommende europæiske innovationspartnerskab for landbrugets produktivitet og bæredygtighed, som en grundlæggende forudsætning, der er fælles for alle de politiske valgmuligheder. Alle tre valgmuligheder omfatter dette tværgående element, som derfor ikke indgår i den nedenstående sammenligning.

Fra en økonomisk synsvinkel er det derfor den valgmulighed, som omfatter et **nyt fokus**, der i sidste ende ville være mindst byrdefuldt for EU's budget, da de direkte betalinger ville blive udfaset. I henhold til denne valgmulighed skal markedsorientering prioriteres, og dette gælder således også fremskyndelsen af strukturløsninger i sektoren med henblik på en øget rentabilitet i virksomhederne. Denne valgmulighed ville ligeledes indebære øgede risici for sektoren med hensyn til markedsstabilitet som følge af manglen på tilstrækkelige sikkerhedsnet og risikostyringsværktøjer samt risikoen for færre investeringer i innovation som følge af presset på bedrifternes resultat. Strukturelle løsninger inden for rammerne af scenariet med et nyt fokus ville medføre væsentlige sociale og miljømæssige omkostninger. Indtægterne ville falde med 25 %, og produktionen ville blive koncentreret inden for de mest rentable områder og sektorer.

Selv hvis investeringerne til mere målrettede miljøforanstaltninger inden for rammerne af udviklingen af landdistrikter blev fordoblet, ville dette ikke være tilstrækkeligt for at opnå en bæredygtig arealforvaltning i hele EU, eftersom politikken ville miste løftestangeffekten af direkte betalinger kombineret med krydsoverensstemmelseskravene. Desuden ville de negative sociale konsekvenser inden for navnlig de områder og sektorer, der er mest afhængige af direkte betalinger (f.eks. store agerbrug og mælkeproducenter, ekstensive kvæg- og fåre- og gedebedrifter) være så omfattende, at den midlertidige anvendelse af akse 1-foranstaltninger til støtte af omstruktureringer ikke ville kunne kompensere for tab som følge af udfasningen af direkte betalinger. De manglende akse 3-foranstaltninger kunne udgøre en risiko for landbrugsstrukturen, særlig i diversificerede økonomier i landdistrikterne, hvilket ville bringe den territoriale balance i fare. Disse resultater er ikke nye, men er en gentagelse af tilsvarende resultater fra de to fremadrettede Scenar 2020-undersøgelser.

I den anden ende af spektret ville **justeringsscenarioet** være bedste mulighed for politisk kontinuitet med begrænsede, men håndgribelige, forbedringer i såvel landbrugets konkurrenceevne som i miljøresultaterne gennem omfordeling af direkte betalinger, øget krydsoverensstemmelse, forenkling og strømlining af markedsordninger og støtte til samarbejdsstrategier samt kanalisering af yderligere ressourcer til nye udfordringer inden for rammerne af udvikling af landdistrikterne. Det væsentligste nye element i justeringsscenarioet er afbalanceringen af direkte betalinger blandt og i medlemsstaterne, og i denne forbindelse er der blevet analyseret forskellige valgmuligheder. Spørgsmålet er, hvordan der kan sikres en mere ligelig fordeling og en mere målrettet støtte i overensstemmelse med de politiske målsætninger, samtidig med at der styres uden om væsentlige forstyrrelser. Konvergens i retning af en mere ensartet sats ville især gavne de medlemsstater, der for øjeblikket ligger væsentligt under EU-gennemsnittet.

Bevægelsen i retning af en regional model ville (sammen med medregningen af nøgen jord) genoprette balancen i støtten mellem driftstyper, især i de medlemsstater, som for øjeblikket anvender en historisk model, hovedsagelig i retning af mere effektive driftssystemer. Det forholder sig sådan, at denne omfordeling ville gavne græssende kvæg, vin og havebrug, mens agerbrug, blandede bedrifter og mælkebedrifter ville opleve tab som følge af omfordelingen.

Der er imidlertid alvorlig tvivl om, hvorvidt dette justeringsscenario i tilstrækkeligt omfang kan imødekomme de vigtige klima- og miljømæssige udfordringer i fremtiden og således også understøtte bæredygtigheden i selve landbruget på længere sigt.

Integrations scenariet går et skridt videre med hensyn til at gøre den fælles landbrugspolitik mere miljøvenlig ved at gøre de direkte betalinger mere miljøvenlige. Udfordringen består nu i at udforme denne miljøvenlige strategi, således at der bliver skabt væsentlige miljø- og klimamæssige fordele og sikret en bæredygtig anvendelse af naturressourcerne, uden at den territoriale balance i hele EU samt landbrugssektorens konkurrenceevne på lang sigt bliver undermineret, og styringen af de direkte betalinger bliver kompliceret i unødvendig grad.

Analysen viser, at dette er muligt, selv om det er umuligt at undgå en vis administrativ byrde. Den deraf følgende negative indvirkning på indkomsten er i gennemsnit moderat (men varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, regionerne og landbrugssystemerne). Denne negative virkning ville blive forværret i tilfælde af en mere ambitiøs afgrødediversificeringsforanstaltning, men afhjulpet i tilfælde af mere ambitiøse bestemmelser om miljømæssige fokusområder som følge af indvirkningen på markedet.

Det miljøvenlige aspekt ville også frigøre midler inden for udvikling af landdistrikter til anvendelse i forbindelse med mere avancerede landbrugsrelaterede miljøforanstaltninger og klimafokuserede foranstaltninger. Den kombinerede virkning af miljøforanstaltninger og foranstaltninger målrettet ugunstigt stillede områder inden for begge søjler kunne således resultere i en væsentlig forbedring af den fælles landbrugspolitik bidrag til leveringen af offentlige goder, dog på bekostning af yderligere administrative ressourcer til styring af en mere kompleks struktur og undgåelse af overlappning af foranstaltninger. Med den rette balance i forbindelse med udformningen af foranstaltninger og medlemsstaternes gennemførelse heraf ville dette scenarie bedst sikre den territoriale balance gennem en tackling af langsigtet bæredygtighed i landbruget og landdistrikterne.

Integrations scenariet omfatter ligeledes en væsentlig ændring af politikken om udvikling af landdistrikterne. Resultatet bør være en mere effektiv politik, der udmønter sig i resultater, som er i overensstemmelse med Europa 2020-prioriteringerne inden for en fælles ramme med de øvrige EU-fonde, forudsat at medlemsstaterne og regionerne udnytter mulighederne rigtigt i forbindelse med programmeringen, og at det tættere samarbejde med de øvrige fonde ikke fjerner synergierne med søjle I. Fordelingen af støtte til udvikling af landdistrikterne ville ligeledes bedre afspejle de politiske målsætninger under hensyntagen til den nuværende fordeling.

Endelig kan en bedre målretning af støtten ved hjælp af de forskellige komponenter i de direkte betalinger (især lofter, ordningen for mindre landbrugere og en bedre definition af "aktive landbrugere") bidrage til at opnå en øget effektivitet i form af indkomststøtte og levering af miljømæssige offentlige goder. Med hensyn til fødevarerforsyningskæden viser der sig at være balance mellem en forbedring af landbrugernes forhandlingsposition og sikringen af konkurrenceevnen og bedre resultater i hele kæden.

Integrations scenariet ville maksimere merværdien for EU, idet der med dette scenarie bedst bevares et bæredygtigt landbrug i hele EU og bliver fundet løsninger på vigtige grænseoverskridende spørgsmål, som f.eks. klimaændringer og en styrkelse af solidariteten mellem medlemsstaterne. Dette scenarie ville blive efterfulgt af justeringsscenarioet og herefter scenariet med et nyt fokus.

Med hensyn til omkostningseffektivitet ville integrations scenariet indebære en optimal udnyttelse af budgettet ved at maksimere merværdien for EU. På den anden side ville

justeringsscenariet lægge lige så meget beslag på budgettet uden at omfatte de samme ambitioner med hensyn til resultaterne, mens scenariet med et nyt fokus ville medføre budgetbesparelser, men samtidig resultere i en væsentlig formindskelse af omfanget og merværdien af EU-tiltag.

Tabel 1: Sammenligning af valgmuligheder i henhold til målsætning, merværdi for EU og omkostningseffektivitet

	Justering	Integration	Nyt fokus
Rentabel fødevarerproduktion	++	+++	+
Bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimaindsats	+	+++	++
Ligevægtig territorial udvikling	++	+++	+
Merværdi for EU	++	+++	+
Omkostningseffektivitet	+	++	+

På grundlag af den ovenstående sammenligning er den foretrukne valgmulighed integrationsscenariet efterfulgt af justeringsscenariet og scenariet med et nyt fokus. Denne vurdering er i overensstemmelse med de præferencer, der blev udtrykt i den offentlige høring (jf. bilag 9). Mens justeringsscenariet måske ikke er tilstrækkelig målrettet, og scenariet med et nyt fokus er for risikabelt, skabes der med integrationsscenariet tilsyneladende balance med en progressiv styring af den fælles landbrugspolitik i retning af Europa 2020-målsætningerne, og denne balance skal ligeledes findes i gennemførelsen af de forskellige elementer.

5. OVERVÅGNING OG EVALUERING AF ULEMPER OG FORDELE FORBUNDET MED OG OPNÅELSE AF DE ØNSKEDE RESULTATER

Fremover vil det være væsentligt at styrke overvågningen og evalueringen af den fælles landbrugspolitik, herunder de nye elementer i udformningen af politikken, som er indført i søjle I, som f.eks. miljøvenlighed. Den fremtidige ordning for overvågning og evaluering af udviklingen af landdistrikterne bør ligeledes bedre afspejle den styrkede strategiske tilgang med fælles indikatorer, der bygger på målsætninger og prioriteringer, samt fremme anvendelsen af evaluering som et ledelsesredskab i hele programmeringsperioden.

Desuden bør overvågning og evaluering med hensyn til begge søjler samles i en fælles ramme for at måle opfyldelsen af den fælles landbrugspolitik som helhed inden for rammerne af Europa 2020. Der er i denne forbindelse en proces i gang, hvor formålet er at udvikle et fælles sæt indikatorer, der er knyttet til de politiske målsætninger, og som vil omfatte:

- effektindikatorer, der er knyttet til generelle målsætninger
- resultatindikatorer, der er knyttet til konkrete målsætninger

- outputindikatorer, der er knyttet til udgifter i forbindelse med forskellige ordninger.

For at udfylde datahuller med hensyn til f.eks. bæredygtighedsindikatorer er der desuden planer om at lancere et pilotprojekt til udvikling af en procedure, der vil gøre det muligt at forbedre overvågningen og evalueringen af de gennemførte reformer ved at udfylde de eksisterende datahuller med hensyn til indikatorer på bedriftsplan.