UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Analyser af væsentlige forskelle mellem Kommissionens oprindelige forslag og Rådets generelle indstilling til reform af afkoblet støtte

Hansen, Jens; Andersen, Johnny Michael

Publication date:
2013

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Hansen, J., & Andersen, J. M., (2013). *Analyser af væsentlige forskelle mellem Kommissionens oprindelige forslag og Rådets generelle indstilling til reform af afkoblet støtte*, Nr. 0030-0028/12-5480, 10 s., jun. 20, 2013. IFRO Udredning Nr. 2013/30

Download date: 10. okt.. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Udredning

Analyser af væsentlige forskelle mellem Kommissionens oprindelige forslag og Rådets generelle indstilling til reform af afkoblet støtte

Jens Hansen
Johnny M. Andersen

2013 / 30

IFRO Udredning 2013 / 30

Analyser af væsentlige forskelle mellem Kommissionens oprindelige forslag og Rådets generelle indstilling til reform af afkoblet støtte

Forfatter: Jens Hansen, Johnny M. Andersen

Udarbejdet i henhold til aftale mellem Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri om myndighedsberedskab.

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 25
1958 Frederiksberg
www.ifro.ku.dk

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Jens Hansen og Johnny M. Andersen

20. juni 2013
Captia nr. 030-0028/12-5480

Analyser af væsentlige forskelle mellem Kommissionens oprindelige forslag og Rådets generelle indstilling til reform af afkoblet støtte

Kommissionen fremlagde den 12. oktober 2011 sit forslag til landbrugsreform for 2014 – 2020. For Danmark ville forslaget indebære en gradvis reduktion i den direkte støtte (Søjle I) fra 964 mio. € i 2012 til 909 mio. € i 2019. Endvidere ville forslaget åbne op for at overføre op til 10 pct. af den direkte støtte til Søjle II med henblik på at finansiere landdistriktspolitikken. Forslaget ville samtidig indebære, at tillægsstøtten ville blive afviklet til fordel for en ensartet støtte pr. hektar (intern flat rate). I forslaget ville 30 pct. af den direkte støtte blive gjort betinget af krav om afgrødediversificering, bibeholdelse af permanente græsarealer og udlægning af 7 pct. af det konventionelle omdriftsareal til miljøfokusområder (grønning), ligesom støtten på store bedrifter ville blive beskåret i form af støttelofter (capping). Endelig var der lagt op til at dele af den direkte støtte skulle reserveres til yngre og mindre jordbrugere, ligesom der ville blive givet mulighed for at reservere en del af den direkte støtte til ugunstigt stillede områder og visse udsatte produktionsgrene (koblet støtte).

Kommissionen fremlagde den 25. september 2012 et revideret forslag, som under forhandlingsforløbet gav anledning til en række ændringer. I stedet for at anvende en fuld udjævning af støtten, blev det muligt at anvende en alternativ metode, som begrænser omfordelingen af støtten (den såkaldte irske model). På tilsvarende vis blev grønningen udvandet i form af en svækket afgrødediversificering, krav om permanente græsarealer blev knyttet til det regionale niveau i stedet for markniveauet og omfanget af omdriftsareal til miljøfokusområder blev reduceret fra 7 til 5 pct. Endelig blev den obligatoriske reservering af en del af den direkte støtte til yngre jordbrugere og mindre jordbrugere i det oprindelige forslag gjort frivillig.

På Rådsmødet den 7.-8. februar 2013 blev det samlede landbrugsbudget reduceret yderligere i forbindelse med indgåelsen af EU's flerårige budgetaftale, ligesom principperne for udjævningen af støtten mellem medlemslandene blev revideret. For Danmark betød det, at loftet for den direkte støtte i 2019 blev reduceret yderligere fra 909 til 880 mio. €. Samtidig blev der åbnet op for muligheden for at overføre op til 15 pct. af den direkte støtte til landdistriktspolitikken uden krav om national medfinansiering[1]. I samme ombæring blev støttebeskæring (capping) gjort frivillig. Det reviderede forslag incl. ændringsforslagene fra formandskabet samt budgetaftalen udgjorde Rådets generelle indstilling til rådsmødet den 18.-19. marts 2013. Det forventes samtidig at blive hovedindholdet i CAP-reformen omkring Søjle 1.

Betragtes alene de obligatoriske elementer i forslagene til den direkte støtte, er der stor forskel på den interne omfordeling af den direkte støtte i hhv. Kommissionens oprindelige forslag og i den alternative omfordeling af støtten i Rådets generelle indstilling til rådsmødet den 18.-19. marts 2013. På tilsvarende vis er det af væsentlig økonomisk betydning, at kravet til omfanget

[1] På tilsvarende vis kan der overføres 15 pct. støtte fra Søjle II til Søjle I. For medlemslande, hvor den gennemsnitlige støtte pr. hektar er under 90 pct. af EU-gennemsnittet, kan der overføres yderligere 10 pct. af støtten fra Søjle II til Søjle I.

af miljøfokusarealer er nedjusteret. På den baggrund har NaturErhvervstyrelsen anmodet IFRO om at belyse de økonomiske konsekvenser af en omfordeling af den direkte støtte ved hhv. en fuld udjævning (intern flat rate) og en delvis udjævning (den irske model) samt at vurdere de økonomiske konsekvenser ved reduktionen i omfanget af miljøfokusarealer.

Analysen foretages for hele jordbrugssektoren såvel som for delsektorer. I den sammenhæng skelnes der mellem støtte knyttet til de drevne arealer i selveje og støtte knyttet til de tilforpagtede arealer. Det skyldes, at ændringer i støtten til forpagtede rettigheder må forventes at resultere i lige så store ændringer i forpagtningsafgiften[2]. Det bliver herved bortforpagteren som må bære tabet/gevinsten af en ændring i støtten, hvorimod tabet/gevinsten fra de aktive jordbrugere alene er knyttet til ændringen i støtten til de drevne arealer i selveje. Ved opgørelsen af effekten på delsektorer, er der således sondret mellem aktive jordbrugere og inaktive jordbrugere (bortforpagtere).

Ved denne sondring mellem aktive og inaktive kan flere jordbrugere få en dobbelt rolle, idet en jordbruger kan dyrke en del af sin egen jord samtidig med at en anden del bortforpagtes. I nærværende sammenhæng medregnes støtte til jordbrugeren fra egne drevne arealer under *Aktive jordbrugere*, hvorimod støtten fra de bortforpagtede jorde, som er afspejlet i forpagtningsafgiften, medregnes som støtte under *Inaktive jordbrug*. Følgelig vil billedet for de *Aktive jordbrugere* ikke være fuldt retvisende. Det gælder imidlertid for hovedparten af de *Aktive jordbrugere*, at de primært selv dyrker arealet i selveje. De bortforpagtede arealer stammer således især fra forhenværende jordbrugere (Hansen & Andersen, 2013).

Analyserne baseres på Danmarks Statistiks Jordbrugsregnskabsstatistik for 2011, som er fremskrevet til 2012, jf. Andersen (2013). I fremskrivningsåret er det alene handyrpræmierne, som er delvis koblet, og disse præmier er af hensyn til sammenligneligheden med den fremadrettede støtte omregnet til tillægsstøtte. Det modificerede fremskrivningsår er grundlaget for vurdering af de ændringer i støtten, som forventes at optræde i 2019, hvor CAP-reformen er fuld implementeret. Der er således ikke taget hensyn til strukturudviklingen samt ændringer i produktionen og -sammensætningen (og dermed størrelsen af delsektorerne) hen imod 2019. Som sådan er resultaterne at betragte som ændringen i støtten i 2012 under forudsætning af, at 2012-situationen udsættes for det støtteloft og de støtteregler, som vil gælde i 2019.

Endelig skal det bemærkes, at Jordbrugsregnskabsstatistikken er baseret på en stikprøve med en nedre bagatelgrænse. Det første indebærer, at estimaterne generelt er forbundet med nogen usikkerhed. Det gælder især for de *Inaktive jordbrugere*, som er konstrueret på bagrund af de *Aktive jordbrugeres* tilforpagtning. Bagatelgrænsen, som udelader de mindste brug, har medført, at beregningsmetoden i vidt omfang er baseret på relative forskydninger i støtteniveauet.

Reduceret støtteloft for Søjle I samt udjævning af støtten

I Kommissionens oprindelige forslag var det intentionen at udjævne den direkte støtte fuldt ud inden for de respektive medlemslande (eller inden for en given region i et givet land). Dvs. at

[2] Forpagtningsafgiften må antages at være på niveau med summen af det marginale nettoafkast og den indeholdte støtte knyttet til de forpagtede rettigheder. En ændring i støtten afspejles derfor i en tilsvarende ændring i forpagtningsafgiften.

den nuværende basisstøtte og tillægsstøtte ville blive erstattet af en gennemsnitlig støtte pr. rettighed (intern flat rate). Herved ville støtten blive omfordelt fra brug med tillægsstøtte til brug uden tillægsstøtte. Samtidig ville ændringen give anledning til en mindre forskydning af støtten fra de mindre til de større brug, idet den nugældende almindelige og progressive modulation bortfalder[3].

For alle indehavere af rettigheder vil det gælde, at de påvirkes af det lavere støtteloft for den direkte støtte. I Kommissionens oprindelige forslag skulle loftet for den direkte støtte således sænkes fra 964 mio. € i 2012 til 909 mio. € i 2019, hvilket ville svare til en reduktion på 5,7 pct. Med den indgåede budgetaftale skal loftet sænket yderligere til 880 mio. €. Det svarer til en samlet reduktion på 8,7 pct. i forhold til 2012.

Resultatet af forslagene er vist i tabel 1, som er opdelt på effekten af ændret støtteloft, effekten af den interne omfordeling og den samlede effekt. Resultatet er vist med både med et støtteloft i 2019 på 909 mio. €, jf. Kommissionens oprindelige forslag, og det reducerede aftalte støtteloft på 880 mio. €, jf. den indgåede budgetaftale på Rådsmødet den 7.-8. februar 2013. Effekten er beregnet som reduktionen i udbetalt støtte i 2012 såfremt støtteudbetalingen blev baseret på det foreslåede støtteloft i 2019 og såfremt der blev anvendt en gennemsnitlig støtte pr. rettighed uden nogen form for modulation.

Tabel 1. Effekten af ændring i støtteloft og intern omfordeling baseret på intern flat rate i 2019 i forhold til støtteudbetalingen i 2012

	Oprindeligt støtteloft i 2019 (909 mio. €)			Revideret støtteloft i 2019 (880 mio. €)		
	Ændring i støtteloft	Intern omfordeling	Ændring i udbetalt støtte	Ændring i støtteloft	Intern omfordeling	Ændring i udbetalt støtte
	mio. kr.					
Hele sektoren	**-380**	**0**	**-380**	**-581**	**0**	**-581**
Inaktive jordbrug	-83	310	227	-127	300	173
Aktive jordbrug	**-297**	**-310**	**-608**	**-454**	**-300**	**-755**
Heltidsplantebrug	-55	30	-25	-85	29	-55
Heltidskvægbrug	-95	-585	-680	-145	-566	-711
Heltidssvinebrug	-50	178	129	-76	172	97
Andre heltidslandbrug	-13	18	5	-20	17	-3
Heltidsgartnerier	-3	5	2	-5	5	0
Alle heltidsbrug	*-216*	*-354*	*-570*	*-330*	*-343*	*-673*
Deltidsbrug	-81	44	-37	-124	42	-82
	1.000 kr. pr. bedrift					
Aktive jordbrug	**-9**	**-10**	**-19**	**-15**	**-10**	**-24**
Heltidsplantebrug	-22	12	-10	-34	12	-22
Heltidskvægbrug	-23	-144	-167	-36	-139	-175
Heltidssvinebrug	-17	60	43	-26	58	33
Andre heltidslandbrug	-8	11	3	-13	11	-2
Heltidsgartnerier	-4	6	2	-6	5	0
Alle heltidsbrug	-18	-29	-47	-27	-29	-56
Deltidsbrug	-4	2	-2	-6	2	-4

Anm. Ændring i støtte fra bortforpagtede jorde fra *Aktive jordbrug* er medregnet under *Inaktive jordbrug*.
Kilde: Egne beregninger baseret på Andersen (2013).

Ved Kommissionens oprindelige forslag reduceres den direkte støtte med 380 mio. kr., jf. tabel 1. Det er en simpel følge af sænkningen af støtteloftet fra 964 til 909 mio. € svarende til

[3] P.t. reducerer den almindelige modulation de enkelte bedrifters støtteudbetalinger ud over 5.000 € med 10 pct., og den progressive modulation reducerer bedrifternes støtteudbetaling ud over 300.000 € med yderligere 4 pct.

en nedgang på 5,7 pct. Reduktionen er i første ombæring proportional på de respektive bedriftstyper. I anden ombæring, hvor de divergerende støttesatser for de respektive rettigheder konverteres til én gennemsnitlig basisstøtte pr. rettighed, mindskes effekten af det reducerede støtteloft for hovedparten af bedriftstyperne. Der vil endog være en nettogevinst for heltidssvinebrugene. Det gælder imidlertid ikke for heltidskvægbrugene, hvilket skyldes bortfaldet af mælke- og kvægtillægget suppleret med fjernelsen af handyrpræmierne. Sukker- og stivelsestillægget forsvinder også for plantebrugene, men det opvejes i nogen grad af den højere basisstøtte. Den samlede reduktion for heltidsplantebrugene bliver derfor begrænset.

Den interne omfordeling af støtten indebærer samtidig, at en større andel af støtten tilfalder de inaktive jordbrug, som er domineret af forhenværende (aktive) jordbrugere. Reduktionen i støtteløftet indebærer nok et fald i støtten på 83 mio. kr., men det mere end opvejes ved støtteomfordelingen, hvorved de inaktive jordbrugere får en nettogevinst på 227 mio. kr. Konsekvenserne heraf er, at de aktive jordbrugere ikke kun mister 297 mio. kr. i støtte ved sænkning af støtteloftet; yderligere 310 mio. kr. i støtte tabes til de inaktive jordbrugere, hvorved de aktive jordbrugere mister i alt 608 mio. kr.

Reduktionen på 608 mio. kr. for de aktive jordbrugere svarer til 19 t.kr. pr. bedrift. Der er imidlertid en betydelig spredning; heltidskvægbrugene taber 167 t.kr. pr. bedrift og heltidsplantebrugene taber 10 t.kr. pr. bedrift, hvorimod heltidssvinebrugene vinder 43 t.kr. pr. bedrift. For de inaktive jordbrugere vil den øgede støtte på 227 mio. kr. blive afspejlet i en øget forpagtningsafgift. Da det bortforpagtede areal udgør omkring 678.000 ha svarer det til en forhøjelse på omkring 335 kr. pr. ha[4].

Ved det reviderede støtteloft, jf. Rådets budgetaftale af 7.-8. februar 2013, reduceres støtten med 580 mio. kr. i forhold til den udbetalte støtte i 2012 eller med yderligere 200 mio. kr. i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, jf. tabel 1. Reduktionen er en simpel følge af sænkningen af støtteloftet fra 964 til 880 mio. € svarende til en nedgang på 8,7 pct.

I lighed med Kommissionens oprindelige forslag er reduktionen i første ombæring også proportional på de respektive bedriftstyper og i anden ombæring præget af bortfaldet af tillægsstøtten til fordel for en (forhøjet) ensartet basisstøtte pr. rettighed. Der er derfor også betydelig parallelitet mellem de to forslag. Den større reduktion i støtteloftet indebærer imidlertid, at stigningen i basisstøtten ved fjernelse af tillægsstøtten bliver mindre. Herved får den generelle reduktionen i støtten ved det lavere støtteloft en større effekt for de respektive bedriftstyper end omfordelingen af støtten blandt bedriftstyperne. Eller med andre ord: Resultatet er i større omfang præget af den proportionale reduktion i støtten frem for forskydningerne i støtten blandt bedriftstyperne.

For de aktive jordbrugere reduceres støtten i alt med 755 mio. kr. ved det reviderede støtteloft. Det svarer til et tab på 24 t.kr. pr. bedrift. Der er imidlertid betydelig spredning; støtten på heltidskvægbrugene reduceres således med 175 t.kr. pr. bedrift, heltidsplantebrugene mister 22 t.kr. pr. bedrift, hvorimod heltidssvinebrugene vinder 33 t.kr. pr. bedrift. For de inaktive

[4] Den øgede støtte på de bortforpagtede jorde tilfalder de aktive jordbrugere, men den øgede støtte opvejes af en lige så stor stigning i forpagtningsafgiften.

jordbrugere, som får en gevinst på 173 mio. kr., vil den ændrede støtte blive afspejlet i en stigning i forpagtningsafgiften på omkring 256 kr. pr. ha.

Rådets alternativ til den fulde udjævning af støtten er den såkaldte irske model, som rummer en mere begrænset omfordeling af støtten. Konkret indebærer den irske model en forøgelse af støtten fra rettigheder, hvor betalingen i 2014 før udjævning ligger under 90 pct. af det tilsvarende nationale gennemsnit for 2019. Forøgelsen, som skal ske senest i 2019, udgør en tredjedel af forskellen mellem enkeltbetalingen fra rettigheden i 2014 før forøgelsen og 90 pct. af det nationale gennemsnit i 2019. Forøgelsen finansieres ved en nedsættelse af enkeltbetalingen fra rettigheder med en betaling i 2014 før udjævning, som ligger over det nationale gennemsnit i 2019. Reduktionen foretages med en fast procent af forskellen mellem det nationale gennemsnit i 2019 og enkeltbetalingen for rettigheden i 2014 før nedsættelsen.

Resultatet af det reducerede støtteloft, jf. Budgetaftalen, og anvendelse af den såkaldte irske model fremgår af tabel 2. Reduktionen i støtteloftet vil fortsat mindske støtten med 581 mio. kr., men omfordelingen af støtte fra brug med tillægsstøtte til brug uden tillægsstøtte bliver væsentlig mindre. Omfordelingen fra aktive til inaktive brug reduceres således til 33 mio. kr., hvorimod niveauet var 10 gange større ved den fuldstændige udjævning af støtten. På tilsvarende vis reduceres heltidskvægbrugenes tab ved den interne omfordeling fra 566 til 35 mio. kr., hvorimod heltidssvinebrugenes gevinst omvendt reduceres fra 172 til 21 mio. kr.

Tabel 2. Effekten af ændring i støtteloft og intern omfordeling baseret på den såkaldte irske model i 2019 i forhold til støtteudbetalingen i 2012

	Støtteloft i 2019, jf. Budgetaftale (880 mio. €)		
	Ændring i støtteloft	Intern omfordeling	Ændring i udbetalt støtte
	mio. kr.		
Hele sektoren	**-581**	**1**	**-580**
Inaktive jordbrug	-127	34	-93
Aktive jordbrug	**-454**	**-33**	**-487**
Heltidsplantebrug	-85	10	-75
Heltidskvægbrug	-145	-35	-180
Heltidssvinebrug	-76	21	-55
Andre heltidslandbrug	-20	1	-19
Heltidsgartnerier	-5	0	-5
Alle heltidsbrug	*-330*	*-4*	*-334*
Deltidsbrug	-124	-29	-153
	1.000 kr. pr. bedrift		
Aktive jordbrug	**-15**	**-1**	**-16**
Heltidsplantebrug	-34	4	-30
Heltidskvægbrug	-36	-9	-44
Heltidssvinebrug	-26	7	-18
Andre heltidslandbrug	-13	1	-12
Heltidsgartnerier	-6	0	-6
Alle heltidsbrug	*-27*	*0*	*-28*
Deltidsbrug	-6	-2	-8

Anm. Ændring i støtte fra bortforpagtede jorde fra *Aktive jordbrug* er tabelleret under *Inaktive jordbrug*.
Kilde: Egne beregninger baseret på Andersen (2013).

Den samlede reduktion i støtten for de aktive jordbrugere vil blive i størrelsesordenen 487 mio. kr., hvilket svarer til et tab på 16 t.kr. pr. bedrift. Igen gælder det, at der er en del variation om end spredningen er betydelig mindre. Den største reduktion i støtte vil fortsat ramme heltidskvægbrugene, men tabet er reduceret fra 175 til 44 t.kr. pr. bedrift ved i stedet at anvende den irske model. For heltidsplantebrugene øges tabet fra 22 til 30 t.kr. og endelig æn-

dres støtten fra heltidssvinebrugene fra en gevinst på 33 t.kr. pr. bedrift til et tab på 18 t.kr. pr. bedrift. For de inaktive jordbrug reduceres støtteretten med 93 mio. kr., hvilket afspejles i en reduktion i forpagtningsafgiften på omkring 137 kr. pr. ha.

Ved vurdering af resultaterne skal det understreges, at de aktive jordbrugere ligeledes bortforpagter en mindre del af jorden, jf. tidligere bemærkninger. Det indebærer, at den samlede støtte vil blive en tand større ved en fuldstændig udjævning af støtten og en tand mindre ved en omfordeling via den såkaldte irske model. Omfanget af bortforpagtet jord blandt de aktive jordbrugere er imidlertid begrænset. Ifølge Danmarks statistiks regnskabsstatistik for 2011 blev der således gennemsnitligt bortforpagtet 4,9 ha pr. bedrift blandt de aktive jordbrug varierende fra 2,4 ha for heltidsplantebrugene til 12,6 ha for heltidssvinebrugene (Danmarks Statistik, 2012). Effekten er således størst på heltidssvinebrugene, hvor den supplerende støtte vil udgøre godt 4 t.kr. pr. bedrift ved Kommissionens oprindelige forslag. Ved det reviderede støtteloft vil det bortforpagtede areal give anledning til en supplerende støtte på godt 3 t.kr. pr. heltidssvinebrug og endelig vil den supplerende støtte reduceres med knap 2 t.kr. pr. heltidssvinebrug ved omfordeling af støtten via den irske model. Da de bortforpagtede jorde fra de øvrige aktive jordbrugstyper er mindre, vil effekten af den supplerende støtte være begrænset.

Konkluderende kan det anføres, at Kommissionens oprindelige forslag medfører en nedgang i den direkte støtte på 380 mio. kr. Udjævningen af støtten medfører samtidig, at 227 mio. kr. omfordeles til de inaktive jordbrugere, hvorved de aktive jordbrugere får et reelt støttetab på 608 mio. kr. Ved den yderligere sænkning af støtteloftet, jf. Budgetaftalen, vil hele sektoren miste 581 mio. kr. i støtte, og da 173 mio. kr. omfordeles til de inaktive jordbrugere, vil de aktive jordbrugere miste 755 mio. kr. i støtte. I begge tilfælde vil udjævningen af støtten til en gennemsnitlig basisstøtte betyde en markant reduktion i støtten for heltidskvægbrugene, en begrænset reduktion for heltidsplantebrugene og en stigning i støtten for heltidssvinebrugene.

Ved den alternative interne udjævning baseret på den irske model vil sektoren som helhed også miste 581 mio. kr. i støtte. Men da de inaktive jordbrugere mister 93 mio. kr. ved den interne omfordeling, vil den reelle reduktion i støtten for de aktive jordbrugere kun udgøre 487 mio. kr. Da støtten pr. betalingsrettighed kun udlignes delvis, vil tabet for heltidskvægbrugene samtidig blive markant mindre end ved den fulde udjævning af støtten. Det betyder omvendt også, at tabet for heltidsplantebrugene bliver lidt større og gevinsten for heltidssvinebrugene forvandles til et tab.

Klima og miljøvenlig dyrkningspraksis (grønning)

Både Kommissionens oprindelige og Rådets generelle indstilling til Rådsmødet den 18.-19. marts 2013 indeholder forslag om støtte til klima- eller miljøvenlig dyrkningspraksis (grønning). Ifølge begge forslag skal der afsættes 30 pct. af det nationale loft for støtten under Søjle 1 til finansiering af en supplerende støtte til jordbrugsbedrifter, der er berettigede til afkoblet støtte, og som overholder visse krav om 1) afgrødediversificering, 2) bevaring af permanente græsarealer og 3) etablering af miljømæssigt fokusområde. Økologiske jordbrugsbedrifter er undtaget disse krav og vil automatisk modtage den supplerende støtte.

Som det senere redegøres for, forventes grønningen ikke at medføre omfordelinger af den direkte støtte mellem danske jordbrugsbedrifter, hvilket bl.a. skyldes, at den supplerende støtte for alle støtte-berettigede konventionelle jordbrugsbedrifter vurderes at være større end nedgang i indtjeningen fra produktionen ved overholdelse af kravene, og at de pågældende jordbrug derfor forventes at overholde disse.

Afgrødediversificering
Rådets indstilling indeholder væsentlige lempelser i kravet om afgrødediversificering i forhold til Kommissionens oprindelige forslag. Ifølge de reviderede krav skal konventionelle jordbrugsbedrifter med et sædskifteareal over 30 ha som hovedregel dyrke mindst tre forskellige afgrøder. Ingen afgrøde må optage mere end 75 pct. af bedriftens sædskifteareal, og de to arealmæssigt største afgrøder tilsammen må ikke lægge beslag på mere end 95 pct. af arealet. Jordbrugsbedrifter med et sædskifteareal mellem 10 ha og 30 ha skal dyrke mindst 2 afgrøder, og ingen afgrøde må optage mere end 75 pct. af sædskiftearealet. I de reviderede krav betragtes vinter- og vårafgrøder af samme art – som fx vinterbyg og vårbyg – som to forskellige afgrøder.

Ifølge Kommissionens oprindelige udspil skulle jordbrug med over 3 ha sædskiftejord dyrke mindst 3 forskellige afgrøder. Ingen afgrøde af disse 3 afgrøder måtte dække mindre end 5 pct. af sædskiftearealet, og hovedafgrøden måtte ikke dække over 70 pct. af dette areal. For jordbrugsbedrifter med 10 til 30 ha sædskiftejord er kravet om afgrødediversificering således lempet væsentligt, mens det er faldet helt bort for landbrug med 3 til 10 ha sædskiftejord.

Permanente græsarealer
Begge udspil indeholder forslag om bevaring af permanente græsarealer. Ifølge Kommissionens oprindelige forslag skulle arealer, som jordbrugeren angiver som permanente græsarealer i støtteansøgningen for 2014 fremover opretholdes som sådan. Det reviderede forslag indeholder væsentlige lempelser – herunder at medlemslandene – som alternativ til det oprindelige forslag – kan vælge opretholdelse af permanente græsarealer på regionalt niveau i stedet for markniveau.

Etablering af et miljømæssigt fokusområde
Ifølge Kommissionens oprindelige krav om miljømæssigt fokusområde skulle hver konventionel jordbrugsbedrift for at opnå den supplerende støtte afsætte et areal, svarende til mindst 7 pct. af bedriftens støtteberettigede areal, eksklusive vedvarende græsarealer, som miljømæssigt fokusområde i form af brak, landskabstræk og bræmmer mv., hvilket i det reviderede forslag er sat ned til mindst 5 pct.

For en del konventionelle jordbrugsbedrifter vurderes kravet om miljømæssigt fokusområde, at resultere i en udvidelse af sådanne arealer på bekostning af sædskiftearealet. Imidlertid er det fortsat usikkert, hvilke landskabselementer, der vil kunne indgå som miljømæssige fokusområder, ligesom der ikke foreligger oplysninger om størrelse af sådanne arealer. Det er derfor ikke muligt at opgøre, i hvilket omfang kravet om miljømæssige fokusområder fører til en reduktion i sædskiftearealet.

Grønningens indflydelse på jordbrugernes indtjening

Om grønningen fører til omfordelinger af enkeltbetalingen mellem jordbrugene afhænger bl.a. af, hvordan den supplerende støtte tilbageføres til jordbrugsbedrifterne – om det sker med et ensartet beløb pr. ha eller med en fast procent af den afkoblede støtte.

Ifølge Kommissionens oprindelige forslag skal den supplerende støtte tilbageføres med et ensartet beløb pr. hektar. For Danmarks vedkommende vil dette forslag – sammen med det oprindelige forslag om fuldstændig intern udjævning – medføre en vis omfordeling af enkeltbetalingen under ordningens indfasning, men ikke efter fuld indfasning.

Ifølge det reviderede forslag kan det enkelte medlemsland – som alternativ til det oprindelige forslag – vælge at tilbageføre den supplerende støtte med en fast procent af støtten. Ved denne fremgangsmåde – som Danmarks forventes at anvende – påvirker grønningen ikke fordelingen af enkeltbetaling mellem jordbrugene, idet den supplerende støtte til hvert jordbrug under denne forudsætning netop opvejer tilbageholdelsen af de nævnte 30 pct. til grønning.

I nærværende analyser af grønningen, der udelukkende fokuseres på de indkomstmæssige konsekvenser efter fuld indfasning, vil grønningen således ikke påvirke beregningen.

Grønningen vil derimod påvirke indtjening fra planteproduktionen i form af en reduktion i de produktionsbetingede arealafkast både som følge af reduktionen i sædskiftearealet og – for nogle bedrifter – også som følge af kravene om afgrødediversificering og bevaring af permanente græsarealer. For forpagtede arealer er det dog ejeren – og ikke forpagteren – der kommer til at bære nedgangen i indtjeningen som følge af formindskelsen af arealafkastet. Begrundelsen er, at reduktionen i det produktionsbetingede arealafkast – alt andet lige – må forventes at resultere i en lige så stor nedsættelse af forpagtningsafgiften.

På baggrund af ovennævnte overvejelser er der i tabel 3 og tabel 4 foretaget opgørelser af nedgangen i arealafkast for udvalgte typer jordbrug som følge af en reduktion i det konventionelle sædskiftareal på henholdsvis 5 pct. og 7 pct. Opgørelsen i tabel 3 – der er udtrykt i kr. pr. bedrift – omfatter nedgangen i afkastet fra jordbrugernes egne ikke-bortforpagtede sædskiftearealer, mens opgørelsen i tabel 4 omfatter nedgangen i arealafkastet for hele jordbrugssektoren – udtrykt i mio. kr. – opdelt på jordbrugernes egne ikke-bortforpagtede arealer og på forpagtede arealer. I begge tabeller er nedgangen i afkastet opgjort på grundlag dels af størrelsen af de konventionelle sædskiftearealer, dels af forpagtningsafgiften efter fradrag af afkoblet enkeltbetaling. Denne del af forpagtningsafgiften er således anvendt som udtryk for det langsigtede produktionsbetingede arealafkast. (Se fodnoten til tabel 3 for en lidt nærmere beskrivelse af disse beregninger).

Som vist i nedenstående tabel 3 havde alle jordbrug et konventionelt sædskiftareal på 52,7 ha i gennemsnit pr. bedrift i 2012, eksklusive disse jordbrugs bortforpagtede og forpagtede arealer. Det produktionsbetingede afkast af det pågældende areal er – som det fremgår – opgjort til 1.568 kr. pr. ha. Sidstnævnte beløb svarer til ca. 4.200 kr. pr. bedrift ved udtagning af 5 pct. af areal (0,05 * 52,7 * 1.568 = 4.132) samt til ca. 5.800 kr. pr. bedrift ved udtagning af 7 pct. (0,07 * 52,7 * 1.568 = 5.784).

Tabel 3. Beregning af nedgangen i arealafkastet pr. jordbrugsbedrift som resultat af udtagning af hhv. 5 og 7 pct. af de aktive jordbrugeres egne ikke-bortforpagtede konventionelle sædskiftearealer

	Produktionsbetinget arealafkast, kr. pr. ha	Konventionelt sædskifteareal, ha pr. bedrift	Nedgang i arealafkast, kr. pr. bedrift, ved udtagning af hhv.	
			5 pct.	7 pct.
Heltidsplantebrug	1.908[1]	144,1	13.800	19.300
Heltidskvægbrug	1.692[1]	77,8	6.600	9.200
Heltidssvinebrug	2.193[1]	131,1	14.400	20.100
Andre heltidslandbrug	1.472[1]	51,9	3.800	5.300
Heltidsgartnerier	3.582[1]	18,0	3.200	4.500
Alle heltidsbrug	*1.935*[2]	*97,2*	*9.400*	*13.200*
Deltidsbrug	742[1]	25,0	900	1.300
Alle jordbrug	**1.586**[2]	**52,7**	**4.200**	**5.800**

1. Beregnet ved fra forpagtningsafgiften for jord og rettigheder, at fratrække den koblede enkeltbetaling efter fradrag (modulation)
2. Beregnet som vægtet gennemsnit af oplysningen for de respektive bedriftstyper (ovenstående tal i samme kolonne) med det pågældende areal som vægte (arealet i kolonne 2 multipliceret med antallet af jordbrug).

Kilde: Egne beregninger baseret på Andersen (2013).

Opgjort på sektorniveau var der i 2012 et samlet konventionelt sædskifteareal på 2.247.000 ha, hvoraf 1.650.000 var jordbrugernes egne (ikke-bortforpagtede) arealer, mens de resterende 597.000 ha var forpagtede. For jordbrugssektoren som helhed er nedgangen i det samlede arealafkast opgjort til 183 mio. kr. ved udtagning af 5 pct. af sædskifteareal, hvoraf 131 mio. kr. kan henføres til egen ikke-bortforpagtede jord og 52 mio. kr. til forpagtet jord. Ved udtagning af 7 pct. er den samlede nedgang i arealafkastet opgjort til 257 mio. kr. fordelt på 183 mio. kr. på egen ikke-bortforpagtet jord og 73 mio. kr. på forpagtet jord.

Tabel 4. Beregning af nedgangen i jordbrugssektorens samlede arealafkast som resultat af udtagning af hhv. 5 og 7 pct. af det konventionelle sædskifteareal

	Produktionsbetinget arealafkast, kr. pr. ha	Konventionelt sædskifteareal ha pr. bedrift	Nedgang i arealafkast, kr. pr. bedrift, ved udtagning af hhv.	
			5 pct.	7 pct.
Egne ikke-forpagtede areal	1.586[1]	1.650	131	183
Forpagtet areal	1.756[2]	597	52	73
Egen og forpagtet areal	1.631[3]	2.247	183	257

1. Gns. produktionsbetinget arealafkast, jf. tabel 3.
2. Beregnet særskilt for tilforpagtede arealer.
3. Beregnet som vægtet gennemsnit af oplysningen for de respektive bedriftstyper (ovenstående tal i samme kolonne) med det pågældende areal som vægte (arealet i kolonne 2 multipliceret med antallet af jordbrug).

Kilde: Egne beregninger baseret på Andersen (2013).

Den beregnede nedgangen i arealafkastet som resultat af udtagning af henholdsvis 5 pct. og 7 pct. af det konventionelle sædskifteareal overvurderer uden tvivl den negative langsigtede effekt på arealafkastet af kravet om miljømæssigt fokusområde. Den beregnede nedgang er derfor at betragtes som "worst case", når det gælder den langsigtede effekt på jordbrugernes indtjening. Årsagen hertil er bl.a. at de nævnte procenter givetvis overvurderer nedgangen i sædskiftearealet i større eller mindre omfang – dog afhængig af hvilke landskabselementer der kommer til at indgå som miljømæssigt fokusområde. Hertil kommer, at jordbrugerne fortrinsvis vil omdanne mindre givtige sædskiftearealer til miljømæssige fokusområder.

Indførelsen af miljømæssige fokusområder kan have visse afledte virkninger bl.a. i form af tilpasninger af husdyrproduktionen samt af kapitalapparatet, hvorfor den negative påvirkning af indtjeningen vil være større på kort sigt end på langt sigt.

Kravene om afgrødediversificering og bevarelse af permanente græsarealer vil lægge visse restriktioner på planteproduktionen, hvorfor det i nogle jordbrug vil påvirke arealafkastet negativt. Med bortfaldet af kravet om afgrødediversificering for helt små jordbrug og lempelsen for de mellemstore er det vurderingen, at den negative effekt på arealafkastet af de to krav er beskeden i langt de fleste jordbrugsbedrifter. Da effekten tilmed er vanskelig at opgøre, er der i nærværende sammenhæng ikke foretaget nogen opgørelse heraf.

Samlet set er vurderingen, at nedgangen i jordbrugets indtjening som resultat af grønningen bliver forholdsvis beskeden – men dog afhængig af den endelige udformning af de pågældende danske regler. Og nedgangen i indtjeningen bliver fordelt på både aktive og inaktive jordbrugere.

Referencer

Andersen, J.M. (2013): Jordbrugets indtjening, produktion og faktorforbrug, Kap. 1 i Landbrugets Økonomi 2012, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (http://curis.ku.dk/ws/files/45049870/LO_2012.pdf)

Danmarks Statistik (2012): Regnskabsstatistik for jordbrug 2011 (http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/16716/regnjord2011.pdf).

Lind, K.M., Kærgård, N., Jensen, J.D., Jensen, H.G. og Zobbe, H. (2012): Den fælles europæiske landbrugspolitik efter 2013: Principielle refleksioner og økonomiske konsekvenser af støtteudligning, Kap. 4 i Landbrugets Økonomi 2011, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (http://curis.ku.dk/ws/files/40380405/ Landbrugets_Okonomi_2011.pdf).

Hansen, J. og Andersen, J.M. (2013): Konsekvenser for danske jordbrugsbedrifter af påtænkte ændringer i den koblede enkeltbetaling, Notat, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Upubl.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2013): Reformpakke om den fælles landbrugspolitik, Rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 18.-19. marts 2012, Samlenotat