UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Revideret konsekvensberegning af aftalen om MFF af 8. februar 2013

Jensen, Jørgen Dejgård

Publication date:
2013

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jensen, J. D., (2013). *Revideret konsekvensberegning af aftalen om MFF af 8. februar 2013*, 9 s., apr. 19, 2013. IFRO Udredning Nr. 2013/33

Download date: 14. Oct. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Udredning

Revideret konsekvensberegning af aftalen om MFF af 8. februar 2013

Jørgen Dejgaard Jensen

2013 / 33

IFRO Udredning 2013 / 33

Revideret konsekvensberegning af aftalen om MFF af 8. februar 2013

Forfatter: Jørgen Dejgaard Jensen

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

Se flere myndighedsaftalte udredninger på www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/udredninger/

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

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (IFRO)
Jørgen Dejgaard Jensen
19. april 2013

Revideret konsekvensberegning af aftalen om MFF af 8. februar 2013

Indledning

Fødevareministeriet har bedt om beregninger af konsekvenserne for CAP som følge af aftalen om EU's flerårige budgetaftale (MFF), der blev indgået på Rådsmødet den 7.-8. februar 2013 vedrørende EU's flerårige budget.

Budgetaftalen indebærer dels en reduktion af det samlede landbrugsbudget, dels en udjævning af støttesatser indenfor enkeltbetalingsordningen (SFP – Single Farm Payment), og dels et krav om en 'greening' af produktionen som en forudsætning for at kunne opnå tilskud under SFP. Det nationale loft for summen af alle tildelte betalingsrettigheder mv. i Danmark skal ifølge reformen reduceres til 880 mio. € i 2019, en samlet reduktion på 15 pct. i forhold til niveauet i 2012.

Der foreligger to alternative modeller for en udjævning af enkeltbetalingerne:

- En total udjævning, hvor alle tillæg (mælketillæg, kvægtillæg, fåretillæg, tillæg til stivelseskartofler og sukkerroer) afvikles og erstattes af en forhøjelse af den generelle basis-sats pr hektar under SFP (Kommissionens forslag).
- En proportional nedtrapning af alle tilskudssatser, inklusiv tillægssatser, men med en udjævning, hvor der foretages en delvis omfordeling fra støttemodtagere med en over-gennemsnitlig værdi af betalingsrettighederne til støttemodtagere med en gennemsnitlig værdi af betalingsrettighederne under 90% af gennemsnittet ("den irske model").

Aftalen indeholder også en bestemmelse om nedsættelse af de direkte betalinger til landbrugere med et stort tilskudsberettiget areal, fratrukket betalte lønninger ('capping'). Ifølge bestemmelsen nedsættes betalingerne således

- Med 20% for beregnede støttebeløb mellem 150.000€ og 200.000€
- Med 40% for beregnede støttebeløb mellem 200.000€ og 250.000€
- Med 70% for beregnede støttebeløb mellem 250.000€ og 300.000€
- Med 100% for beregnede støttebeløb over 300.000€

Kommissionens oprindelige reformforslag fra 2011 indeholdt også forslag om 'greening' af landbrugspolitikken, hvilket indebærer at en del af betalingerne under SFP-ordningen gøres betinget af krav om afgrødediversificering, permanente græsarealer og udtagning af areal til miljømæssige fokusområder. Elementet af greening er blevet noget udvandet i forhold til EU-Kommissionens oprindelige forslag, idet det nu forudsættes, at 5% af det støtteberettigede areal underlægges særligt miljøfokus, evt. lægges helt brak (i modsætning til Kommissionens oprindelige forslag, som indebar 7% udtagning af det støtteberettigede areal).

Nærværende notat har til formål at beregne budgetaftalens økonomiske konsekvenser for dansk landbrug, herunder betydningen af valget af omfordelingsmodel for konsekvensernes fordeling på landbrugets delsektorer.

Beregningerne er foretaget på grundlag af de bedriftsregnskabsdata, som ligger til grund for Danmarks Statistiks Landbrugsregnskabsstatistik. Da der ikke er fuld overensstemmelse mellem oplysningerne i regnskabsmaterialet og de budgetterede støttelofter, er det valgt at gennemføre beregningerne med udgangspunkt i relative ændringer, frem for absolutte niveauer. Dette indebærer, at der er regnet med en 15% reduktion i enkeltbetalingsbudgettet (som opgjort i datamaterialet), og at omfordelingen i den irske model tager udgangspunkt i det beregnede gennemsnit iflg. datamaterialet (som ligger lavere end det budgetterede gennemsnit på 330€/ha).

Tabel 1. Beregnede sektorøkonomiske konsekvenser af Kommissionens omfordelingsmodel, mio. kr.

	Antal bedrifter	Ændring i enkelt-betalings-tilskud	*Ændring i national konvolut*	*Intern omfordeling*	Udtaget areal	Effekt af udtagnings-krav	Samlet økonomisk konsekvens
Plantebrug	15.216	-224	*-478*	*253*	28	-60	-285
Kvægbrug	8.143	-931	*-314*	*-617*	23	-49	-980
Svinebrug	3.936	-17	*-288*	*270*	20	-44	-61
Andre brug	6.192	-4	*-99*	*94*	6	-13	-18
Heltidsbrug	13.992	-1.026	*-911*	*-115*	61	-131	-1.156
Deltidsbrug	19.494	-152	*-266*	*115*	17	-36	-188
<50 ha	19.528	-161	*-204*	*42*	15	-32	-194
50-100 ha	5.646	-266	*-179*	*-87*	12	-26	-292
> 100 ha	8.312	-750	*-795*	*45*	51	-108	-859
Alle bedrifter	33.486	-1.177	*-1177*	*0*	78	-167	-1.344

Tabel 1 viser konsekvenserne af budgetaftalen – og konsekvensernes fordeling på landbrugets del-sektorer - under forudsætning af Kommissionens forslag til udjævningsmodel. Enkeltbetalingen sænkes med 1.026 mio. kr. pr. år for heltidsbedrifter, mens deltidsbedrifter mister 152 mio. kr. pr. år. Samlet sænkes enkeltbetalingen for dansk landbrug med 1.117 mio. kr. årligt. Dette fald er dog ujævnt fordelt over sektorer. Kvægbrug mister 931 mio. kr., mens svinebrugene tilsammen kun mister 17 mio. kr. årligt i enkeltbetaling. Dette skyldes, at nogle kvægspecifikke tillægspræmier bortfalder og føres over i beregningen af basissatsen for enkeltbetalingen, der derved øges alt andet lige. Opdelingen af ændringen i enkeltbetalingstilskud i hhv. ændring i det samlede udbetalingsloft (den nationale konvolut) og den interne omfordeling viser således, at to tredjedele af kvægbrugenes nedgang i enkeltbetalingstilskud kan henføres til den interne omfordeling. For plantebrugene betyder omlægningen et reduceret støtteniveau på 224 mio. kr. årligt, selv om plantebrugene nyder godt af den interne omfordeling. Ikke overraskende vil brug med mere jordareal miste mere enkeltbetalingsstøtte end brug med mindre areal, og der vil ske en omfordeling fra heltidsbrug til deltidsbrug, fordi udbredelsen af bedrifter som i den nuværende situation modtager tillægspræmier, er større blandt heltidsbrugene.

Udtagningskravet på 5 % resulterer i et mindre landbrugsareal på 78.000 ha. For plantebrug skal 28.000 ha udtages, mens både kvæg- og svinebedrifter skal udtage omkring 45-50.000 ha. Udtagningskravet medfører et økonomisk tab på 167 mio. kr. pr. år for dansk landbrug. Plantebrug, får et økonomisk tab på omkring 60 mio. kr. pr. år som følge af udtagningskravet. Både kvæg- og svinebrug oplever et tab på 45-50 mio. kr. i forbindelse med udtagningskravet, mens andre brug påvirkes med en nedgang på 13 mio. kr. pr. år. Både bedrifter med landbrugsareal under 50 ha og bedrifter med et areal mellem 50 og 100 ha påvirkes af et tab i størrelsesordenen 30 mio. kr. pr. år, mens bedrifter med areal over 100 ha får et tab på 108 mio. kr. som følge af udtagningskravet.

Samlet står dansk landbrug til at miste 1.344 mio. kr. pr. år i indtjening som følge af ændringerne i enkeltbetalingssatserne og udtagningskravet på 5 %. Kvægbrug rammes langt hårdest med et samlet tab på 980 mio. kr., mens plantebrug får en noget mere begrænset nedgang i indtjening. Svinebrug og andre delsektorer berøres kun i mindre omfang. Ikke overraskende bliver tabet større i takt med bedrifternes landbrugsareal.

Capping af enkeltbetalingsstøtten i aftalen er den samme som EU-Kommissionens forslag, hvorfor effekterne af capping er de samme som beskrevet i Landbrugets Økonomi 2011. Omkring 25-50 landbrugere i Danmark vil blive berørt, hvoraf kun ganske få af det øverste loft på 300.000 EUR.

Intern omfordeling og det irske kompromisforslag

Som det fremgår ovenfor, indebærer EU-kommissionens model for landbrugspolitikkens udvikling – og navnlig afskaffelsen af særlige betalingsrettigheder - en betydelig omfordeling mellem landbrugets forskellige sektorer. Det irske formandskab for EU har fremlagt en alternativ model for udjævning af betalingsrettigheder inden for hvert enkelt medlemsland. En konkret udmøntning af den irske model er ikke meldt ud, og konsekvensberegninger vedrørende forslaget bygger derfor på en række beregningsforudsætninger. Beregningsforudsætningerne er opsummeret i boks 1. For det første forudsættes det, at alle såvel almindelige som særlige betalingsrettigheder nedjusteres proportionalt (med 15%) som følge af den reducerede nationale budgetramme. Dernæst forudsættes det, at den gennemsnitlige danske enhedsværdi i 2019, som danner grundlag for intern omfordeling jf. det irske forslag, er på 330€/ha (svarende til 2450 kr/ha).

I den irske model foretages der en proportional tilpasning af alle tilskudssatser indenfor rammerne af den nuværende enkeltbetalingsordning, dvs. basissats samt satser for mælketillæg, kvægtillæg, tillæg til moderfår, handyrpræmie, samt tillæg til stivelseskartofler og sukkerroer.

I den irske model skal betalingsrettighedsværdier lavere end 90% af den totale nationale gennemsnitsværdi forøges med 33% af forskellen op til de 90%. Finansieringen heraf hentes ved en nedjustering af betalingsrettighedsværdier over den nationale gennemsnitsværdi, med en proportional nedjustering af den del af disse rettigheder, som ligger over gennemsnittet.

Der regnes på situationen i 2019 efter fuld indfasning af støtteomlægningen, dvs. med udgangspunkt i individuelle betalingsrettighedsværdier og gennemsnitsværdier opgjort efter fuld omlægning.

Boks 1. Forudsætninger vedrørende ”den irske model”

Det forudsættes i øvrigt i beregningerne, at betingelserne omkring 'greening' og 'capping' svarer til betingelserne i EU-kommissionens forslag fra november 2011, og svarende til forudsætningerne omkring beregningsresultaterne vist i tabel 1. Beregningsresultater for den irske omfordelingsmodel er vist i tabel 2.

Tabel 2. Beregnede sektorøkonomiske konsekvenser af den irske omfordelingsmodel, mio. kr.

	Antal bedrifter	Ændring i enkelt-betalings-tilskud	*Ændring i national konvolut*	*Intern omfordeling*	Udtaget areal	Effekt af udtagnings-krav	Samlet økonomisk konsekvens
Plantebrug	15.216	-214	*-478*	*264*	28	-60	-275
Kvægbrug	8.143	-834	*-314*	*-521*	23	-49	-883
Svinebrug	3.936	-108	*-288*	*180*	20	-44	-152
Andre brug	6.192	-22	*-99*	*77*	6	-13	-35
Heltidsbrug	13.992	-994	*-912*	*-82*	61	-131	-1.124
Deltidsbrug	19.494	-184	*-266*	*82*	17	-36	-220
<50 ha	19.528	-164	*-204*	*40*	15	-32	-196
50-100 ha	5.646	-244	*-179*	*-65*	12	-26	-270
> 100 ha	8.312	-771	*-796*	*25*	51	-108	-879
Alle bedrifter	33.486	-1.178	*-1178*	*0*	78	-167	-1.345

Som nævnt indebærer omfordelingsmodellen at bedrifter, hvis betalingsrettigheder har en værdi som ligger mere end 10 pct. under gennemsnittet, skal have en forhøjelse af værdien svarende til en tredjedel af forskellen, og at dette skal finansieres ved at reducere værdien af betalingsrettighederne for de bedrifter, som ligger over gennemsnittet. Beregningerne viser, at denne reduktion skal svare til ca. 7 pct. af forskellen ned til gennemsnittet.

Sammenlignet med resultaterne af Kommissionens model i tabel 1 viser beregningerne af den irske model, at omfanget af omfordeling fra kvægproducenter til de øvrige driftsformer bliver ca. 100 mio. kr. mindre pr. år når reformen er fuldt indfaset, men at der stadig vil være et ganske betydeligt omfang af omfordeling bort fra kvægbedrifterne, hvor over to tredjedele af disse kvægbedrifters areal oppebærer betalingsrettigheder med en værdi over gennemsnittet. Reduktionen af omfordelingen fra kvægbrugene sker især på bekostning af svinesektoren, som årligt mister ca. 90 mio. kr., sammenlignet med Kommissionens forslag.

Afsluttende bemærkninger

Aftalen af 8. februar 2013 medfører økonomiske tab for dansk landbrug i størrelsesordenen 1.350 mio. kr. pr. år, når reformen er fuldt indfaset. Kvægbrug tager langt den største del af tabet, mens andre brug oplever en mindre nedgang. Det irske formandsskabs kompromisforslag til omfordelingsmodel reducerer omfanget af omfordeling fra kvægsektoren noget, men der vil stadig være en ganske betydelig reduktion i enkeltbetalingstilskuddene til kvægsektoren.

Nedgangen i det nationale støtteloft resulterer i omkring langt hovedparten af de samlede økonomiske tab, mens 5 % udtagningskravet står for ca. 15 pct. af tabene. Capping af støtte er af begrænset virkning for dansk landbrug og berører kun få bedrifter.

Der knytter sig visse usikkerheder til beregningerne. Dels bygger beregningerne på en forudsætning om et uændret støtteberettiget landbrugsareal frem til 2019, dvs. der tages ikke hensyn til udtagning af landbrugsareal til fx byudvikling, infrastruktur, skovrejsning, naturprojekter, mv. Dels er der ikke fuld overensstemmelse mellem det anvendte regnskabsmateriale og oplysningerne vedrørende støtteloft mv., hvorfor det har været nødvendigt at modellere reformen på en måde, som er konsistent med datamaterialet, hvilket kan give anledning til lidt usikkerhed om effekternes størrelse.

Litteratur

Jensen, Jørgen Dejgaard, Jensen, Hans Grinsted, Kærgård, Niels, Lind, Kim Martin og Henrik Zobbe (2011). *Den fælles europæiske landbrugspolitik efter 2013: Principielle refleksioner og økonomiske konsekvenser af støtteudligning*. I Fødevareøkonomisk Institut (red.). *Landbrugets økonomi 2011*. Fødevareøkonomisk Institut 2011. København, pp. 117-147.

Appendiks. Uddybning af beregningsforudsætninger

Beregningerne er foretaget på grundlag af de bedriftsregnskabsdata, som ligger til grund for Danmarks Statistiks Landbrugsregnskabsstatistik 2010. Der foreligger således regnskaber for en stikprøve på ca. 2000 enkeltbedrifter indenfor landbrug og gartneri.

Bedrifterne er klassificeret i hoveddriftsformer (plantebrug, kvægbrug, svine-/ fjerkræbrug og øvrige brug) ud fra bedrifternes StandardOutput (jf. terminologien i Landbrugsregnskabsstatistikken). Eksempelvis er kvægbedrifter defineret som bedrifter, hvor standardoutputtet fra kvæg- og grovfoder-produktion udgør mindst halvdelen af bedriftens samlede standardoutput.

På baggrund af data fra regnskabsdatabasen kan man beregne det gennemsnitlige tilskudsbeløb pr. hektar for de forskellige driftsformer. Nedenstående tabel viser således uvægtet (dvs. der er ikke taget hensyn til, at nogle af datamaterialets stikprøvebedrifter er mere udbredte end andre i de tilhørende populationer) gennemsnit og standardafvigelse for de modtagne enkeltbetalingstilskud pr. ha i 2010. Som det fremgår, ligger kvægbrugenes gennemsnitlige tilskud pr. ha betydeligt over de øvrige driftsformers. Det gennemsnitlige enkeltbetalingstilskud i 2010 er beregnet til 2567 kr/ha på baggrund af regnskabsmaterialet.

	Modtagne tilskud, kr pr. ha	
Uvægtede tal	Middelværdi	Standard afvigelse
Plantebrug	2375	588
Kvægbrug	3402	1633
Svinebrug	2031	547

Der er som nævnt taget udgangspunkt i regnskabsdata for 2010, og det forudsættes således, at 2010-tallene giver en rimelig approksimation af situationen i 2012.

Ved beregning af konsekvenserne af de alternative reform-modeller er der taget afsæt i følgende forudsætninger om en basis støttesats på 2240 kr/ha, samt en fordeling af mælke-, kvæg-, fåre-, kartoffel- og sukkertillæg i forhold til deres aktivitet i de respektive produktionsgrene i 2010 (dvs. vi ser bort fra, at nogle bedrifter kan oppebære fx mælketillæg, selv om de har afviklet deres mælkeproduktion).

I beregningerne vedrørende den irske model er alle tilskudssatser ned-reguleret med 15 pct. Der er herefter beregnet et gennemsnitligt tilskud pr. hektar (2154 kr/ha) efter den fulde indfasning af reformen. Ifølge den irske omfordelingsmodel skal bedrifter, som kommer under 90 pct. af dette (dvs. 1939 kr/ha) kompenseres med en tredjedel af forskellen op til de 90 pct., og pengene hertil skal tages fra de bedrifter, som ligger over de 2154 kr/ha ved at reducere forskellen mellem disse bedrifters beregnede tilskud og de 2154 kr/ha. Hvis der i stedet regnes med 8,7 pct. reduktion i støtteloftet vil gennemsnitstilskuddet pr. ha i 2019 i stedet være ca. 2350 kr/ha og 90 pct.-tærsklen bliver ca. 2100 kr/ha.

I beregningerne vedrørende kommissionens forslag antages, at alle tillæg afskaffes, og at der gives det samme tilskud på 2154 kr/ha til alle tilskudsberettigede arealer.

Udover disse specifikke forhold for de to tilskudsmodeller er der i beregningerne regnet med capping af støtten som beskrevet i notatet, og der er regnet med udtagning af 5 pct. af landbrugsarealet fraregnet arealer med vedvarende græs) for alle bedrifter større end 10 ha.