



Nr. 2
December 2020
206. årgang

Tidsskrift for Landøkonomi

Tidsskrift for Landøkonomi

Nr. 2 – December 2020



TIDSSKRIFT FOR LANDØKONOMI
UDGIVES I SAMARBEJDE MELLEM:

INSTITUT FOR FØDEVARE-
OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET
ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG C

TLF 35 33 68 00
FAX 35 33 68 01
IFRO@IFRO.DK
WWW.IFRO.KU.DK

DET KONGELIGE DANSKE LANDHUSHOLDNINGSSKAB
C/O INSTITUT FOR FØDEVARE-
OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET
ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG C

LHS1769@IFRO.DK
WWW.I769.DK

ISSN 0040-7119

TIDSSKRIFT FOR LANDØKONOMI

NR. 2
DECEMBER 2020
206. ÅRGANG

Ansvarshavende redaktør

- * Sektionsleder, lektor Jesper Sølvér Schou
Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet

Redaktion

- * Chefkonsulent Maria Skovager Østergaard
Landbrug & Fødevarer
- * Specialkonsulent Knud Bjerre
Landbrugsstyrelsen
Repræsentant for det Kgl. Danske
Landhusholdningsselskabs præsidié
- * Lektor Tove Christensen
Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
- * Chefkonsulent
Torben Wiborg
Velas
- * Seniorrådgiver Henning Otte Hansen
Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet

Oplag

- * 550 stk.

Tryk

Ecograf ApS Højbjerg

Abonnement

- * 550 kr. excl. moms pr. år
- * Medlemmer af Det Kongelige Danske
Landhusholdningsselskab modtager gratis
Tidsskrift for Landøkonomi

Løssalg

150 kr. excl. moms og forsendelse

Udgivere

- * Det Kongelige Danske
Landhusholdningsselskab
c/o Institut for Fødevare- og
Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
Mail: lhs1769@ifro.ku.dk
www.1769.dk
- * Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
Tlf. 35 33 68 00
Mail: ifro@ifro.ku.dk
www.ifro.ku.dk

Sats & layout

- * Henning Otte Hansen
- * Malene Jensen-Juul

INDHOLD

Redaktionelt forord.....	5
Torben Wiborg ¹ og Jesper Sølvér Schou ²	
¹ Velas	
² Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, KU	
Hvor er EU's landbrugspolitik på vej hen?	11
Maria Skovager Østergaard	
Landbrug & Fødevarer	
Hvad kan ny flex betyde for min landbrugsvirksomhed?	
Scenarier for flex i CAP-reformen 2023.....	25
Kirsten Marie Risbjerg	
SEGES	
Agriculture in the European Green Deal: From ambition to action.....	35
Alan Matthews	
Trinity College Dublin	
The agricultural and food dimension of the ongoing trade conflicts and tentative agreement between the US and China.....	49
Wusheng Yu	
Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi, KU	

REDAKTIONELT FORORD

2020 kommer til at gå over i historien som et Annus Horribilis. Corona har præget året med sygdom og død, restriktioner og nedlukninger, og en enorm regning i børneværelset. Som verden fungerer, kommer vi helt sikkert til at leve med et ekstra lag af bureaukrati og regler i al fremtid, for folkesundhedens skyld.

I landbruget står nedslagtningen af minkerhvervet tilbage som det helt store åbne sår. En ting er at fjerne en hel driftsgren næsten fra den ene dag til den anden, en anden er det kaotiske forløb på den politiske front, der fulgte med. Det vil i al fremtid indgå som et skrækeksempel i risikoanalyser i landbruget og dets følgeerhverv – og dermed alt andet lige være med til at hæmme virkelyst og investeringer.

På den politiske front skete der imidlertid meget andet. Donald J Trump blev næsten genvalgt, Brexit forhandlingerne om en handelsaftale – som har enorm betydning for landbruget – har tilsyneladende næsten stået stille, og her i november kun 6 uger før nytår er der fortsat ingen afklaring. Alene de helt lavpraktiske forhold omkring fortoldning og kontrol af varer der køres over grænserne kan ikke planlægges. Igen rammer det risikoanalyser, virkelyst og ikke mindst investeringer.

Så er der hele klimaområdet. Regeringen fik vedtaget en ambitiøs klimalov med 70 % reduktion af klimapåvirkningen allerede i 2030. Man kunne så have forestillet sig, at det ville sprøjte ud med nye regler, afgifter og tilskud, så vi kan komme i gang. I praksis ser det snarere ud som om de mere konkrete beregninger af økonomien i omlægningen har presset Regeringen tilbage i sædet, da de jo trods alt også ønsker et levedygtigt velfærdssamfund bagefter. Nemt er det ikke. Igen må vi imødesee store omvæltninger for landbruget, som også er en meget væsentlig spiller på klimaområdet. Og igen har de manglende afklaringer hæmmet lysten til at sætte penge i blød.

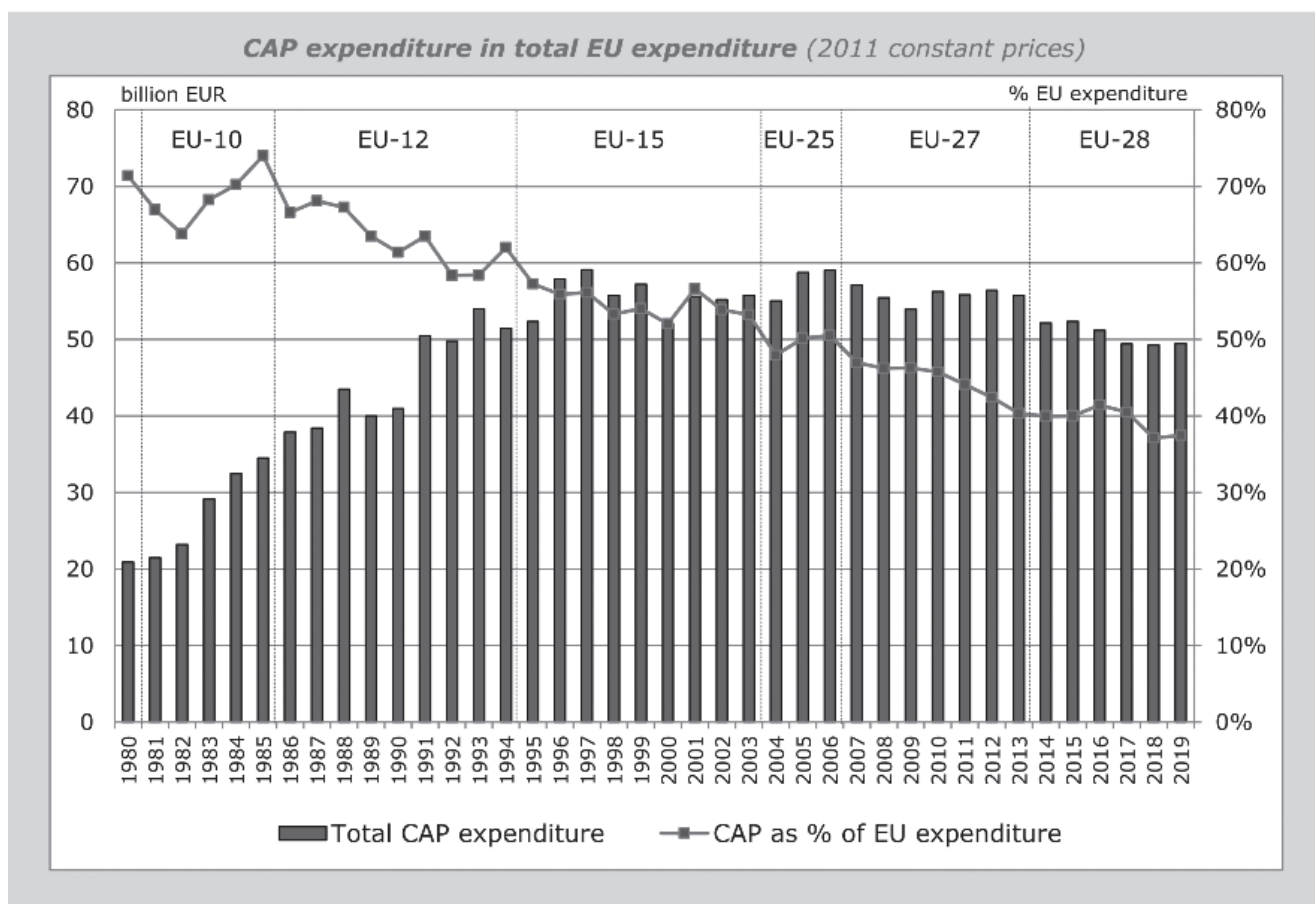
I primærlandbruget har økonomien ellers været god. I 2019 fik mælkeproducenterne det næstbedste, og svineproducenterne det bedste driftsresultat pr. bedrift nogensinde (DST, tabel JORD2). For svineproducenterne er det også gået rigtig godt i 2020, men sluttede desværre brat, da Corona nåede ind på slagterierne, og da ASF ramte Tyskland. I sådan en periode ville man normalt have forventet meget store investeringer. I praksis ses dog mest opkøb og sammenlægning af de bedste nødlidende ejendomme, ligesom investorer går ind for at tjene på jord eller på de sidste leveår af nogle halv-slidte stalde. I stedet måtte rådgivningen rettes mod placering af overskudslikviditet og ofte investeres midlerne uden for landbruget.

Midt i alt dette – og nok en smule under radaren – har EU forhandlet budget for 2021-2027. Landbruget fylder som bekendt meget i EU-budgettet, selv om det er mindre i dag end det har været, og EU's landbrugspolitik er stadig en afgørende kilde til økonomisk

omfordeling mellem EU-landene.

EU's landbrugspolitik går helt tilbage til 1958. Undervejs har formålene været skiftende, men sikring af egenproduktion af fødevarer til Europa og en anstændig indkomst til landbrugerne har været gennemgående formål (se Faktaboksen).

De europæiske politikere har siden Mac Sharry-reformen i 1992 og Midtvejs-reformen i 2003 skabt en næsten total afkobling af støtten fra produktionsaktiviteterne. Formålet har været at undgå de uønskede følgevirkninger i form af forvridning af produktionen, så fortidens smørbjerge og vinsøer undgås og miljøeffekterne mindskes, samt for at bidrage til en global deregulering af handlen med landbrugsvarer. Men det har også sat finansieringen af landbrugsbudgettet under pres, for der skal være et politisk acceptabelt formål for at bruge så mange midler. Som figuren herunder viser, er landbrugets andel af det samlede budget derfor faldet støt fra godt 50 % til knap 40 % siden slutningen af 1990'erne. I perioden før 1990erne sås også et fald i landbrugsbudgettets andel, men her skete samtidig næsten en tredobling af EU-budgettet, hvilket er den væsentligt årsag til faldet i landbrugsbudgettets relative andel.



Sources: CAP expenditure: European Commission, DG Agriculture and Rural Development (Financial Report).

EU expenditure: European Commission, DG BUDG-2008 EU Budget Financial Report for 1980-1999, DG BUDG-2015 EU Budget Financial Report from 2000. Annual expenditure in 2011 constant prices by applying a 2% yearly constant deflator/inflator.

I dette nummer af Tidsskrift for Landøkonomi zoomer vi ind på den igangværende reform af EU's landbrugspolitik samt aktuelle internationale politiskudviklinger af betydning for bl.a. de globale landbrugsmarkeder.

Faktaboks Udviklingen i EU fælles landbrugspolitik

- 1958:** Fastlæggelse af retningslinjerne for den fremtidige fælles landbrugspolitik i Stresa med baggrund i en selvforsyningsgrad i EF på 85 %.
- 1962:** Ikrafttræden af de første markedsordninger for korn, svinekød, æg, fjerkrækød mv.
- 1980:** Selvforsyningsgrad på 100 % i EF i de vigtigste landbrugssektorer, hvilket medfører yderligere pres på udgifterne til EF's landbrugspolitik.
- 1984:** Indførsel af mælkekvoter og garantimængder for en række andre produkter for at begrænse udgifterne til intervention mv.
- 1988:** Indførsel af budgetstabilisatorer og landbrugsretningslinjen.
- 1992:** Mac Sharry-reformen med nedsættelse af garanterede priser og delvis kompensation i form af direkte støtte (hektarstøtte mv.) samt braklægning.
- 1994:** GATT-aftale (Uruguay-runden) med mindre tilpasninger af McSharry-reform.
- 1999:** Dagsorden 2000 (Agenda 2000) i Berlin med budgetloft til 2006 for EU-15 og reform af oksekød/korn og af mælk fra 2005 samt landdistriktpolitik for 2000-2006.
- 2002:** Budgetloft til 2013 for søjle I for EU-25 og aftale om gradvis indfasning af den direkte støtte i de 10 nye medlemsstater.
- 2003:** Midtvejsreform med afkobling af den direkte støtte fra 2005-2007, reduktion af støtte-midlerne under søjle I med overførsel til søjle II fra 2005, fremrykning af reform af mælk til 2004 fra 2005.
- 2004:** Udvidelse med 10 nye medlemsstater og reform af middelhavsprodukter.
- 2005:** Vedtagelse af ny landdistriktpolitik 2007-2013 samt reform af sukkersektoren
- 2007:** Reform af vin samt frugt og grønt, fuld implementering af 2003-reformen, udvidelse med Rumænien og Bulgarien.
- 2008:** Sundhedstjek af den fælles landbrugspolitik, med øget overførsel til søjle II, afskaffelse af braklægning og enighed om afskaffelse af mælkekvoter i 2015.
- 2011:** Fuld afkobling af tobakssektoren og overførsel af tobaksstøtte til søjle II.
- 2012:** Fuld afkobling af bl.a. støtte til stivelseskartofler, handyspræmier og præmier til moderfår.
- 2013:** Reform af landbrugspolitikken med indførelse af grønne krav til den direkte støtte og vedtagelse af ny landdistriktpolitik for 2014-2020, hvilket baseres på aftalen om den flerårige finansielle ramme for 2014-2020. Udvidelse med Kroatien.
- 2015:** Mælkekvoterne afskaffes.
- 2017:** Sukkerkvoterne afskaffes.
- 2020:** Budgetlofterne for søjle I og II i landbrugspolitikken udløber.

Kilde: Miljø- og Fødevareministeriet, 2020

Som **Maria Skovager Østergaard** skriver i sin artikel *Hvor er EU's landbrugspolitik på vej hen?* er grøn omstilling og klima de nye væsentlige drivere. Maria Skovager Østergaard har til daglig sin gang i Landbrug & Fødevarer på Axelborg, hvor hun følger tæt med i tilblivelsen af den fælles landbrugspolitik (CAP). Den nye 'European Green Deal' skal tilgodese EU Kommissionens ambitioner om grøn omstilling af hele EU's landbrugsproduktion og fødevarerforbrug, samtidig med at EU som helhed skal være fossilfri i år 2050.

Allerede i 2030 er det kommissionens ambition at reducere anvendelsen af pesticider med 50 %, tabet af næringsstoffer med 50 %, og antibiotika forbruget til dyr skal reduceres med 50 %. Desuden skal det økologiske areal øges til 25 % af landbrugsarealet og 10 % af landbrugsarealet skal udtages af hensyn til biodiversiteten.

Der er med andre ord skruet helt op for de grønne ambitioner. Målene vil med sikkerhed få meget store konsekvenser for alle danske landbrug, både for at nå målene, men også fordi finansieringen af de nødvendige tiltag sker inden for rammen af landbrugspolitikken. Det varsler målbar nedgang i den direkte støtte, selv hvis midlerne til landbruget totalt set er de samme.

Det er de så heller ikke. I det fremlagte landbrugsbudget reduceres rammen med 39 mia. EUR eller 10 % målt i faste priser. Og det er endda en noget mindre reduktion end de 17 %, som EU Kommissionen oprindeligt foreslog. Årsagerne er de velkendte – manglende bidrag fra UK efter Brexit, stigende omkostninger til blandt andet grænsekontrol efter flygtningekrisen, udgifter til genopretning efter COVID-19-pandemien, og manglende vilje blandt regeringerne til at øge budgettet.

Det vil stille store krav til omstilling af landbrugene i Europa. Omstilling er altid en udfordring i et erhverv, hvor investeringerne ofte skal afskrives over 20 til 30 år, og de faste omkostninger er dominerende. **Kirsten Marie Risbjerg** leverer i sin artikel *Hvad kan ny flex betyde for min landbrugsvirksomhed?* en stærk dokumentation af afhængigheden af EU-tilskud i danske landbrug i 2019, og hvor mange flere landbrug der kan blive konkurstruede, når støtten omfordeles. Artiklen tager udgangspunkt i SEGES' regnskabsdatabase, som med omkring 10.000 årlige indberettede årsrapporter er et helt unikt datasæt. Regnskabsdatabasen kan anvendes som grundlag for beregninger, hvor økonomien for samtlige bedrifter kan fremskrives, eller udsættes for diverse scenarie-beregninger. Det er velkendt, at EU-støtten betyder meget for driftsresultaterne i dansk landbrug. Men det er alligevel tankevækkende, at 90 % af driftsresultatet for mælkeproducenterne var EU-støtte, når det ses som et gennemsnit af årene 2015-2019. For svineproducenter er det 36 % og for andre undersøgte driftsgrene over 100 %.

Et af de mest spektakulære scenarier er en analyse af bedrifternes egenkapital ved anvendelse af Finanstilsynets jordpriser og et haircut på 20 % på bygninger og inventar. Herved beregnes et mål for egenkapitalen hvis bedriften skal realiseres uden Going Concern. Det er de værdier en kreditgiver er nødt til at tage udgangspunkt i, i kreditgivningen. Samtidig beregnes likviditetsskabelsen i et normalår, det vil sige at priser på indsatsfaktorer og output sættes til det, som SEGES forventer at de vil være på sigt. Så fremt likviditetsskabelsen er negativ, og egenkapitalen samtidig svag eller decideret neg-

ativ, er bedriften konkurstruet. Det gør sig gældende for knap 12 % af alle heltidsbrug. Herefter ses på effekten af nogle af de foreslåede flytninger af midler fra direkte støtte til Flex, hvor de må formodes at kompensere for ekstra omkostninger ved nye tiltag, og derfor netto forsvinder fra landmandens resultat.

Alan Matthews' artikel omhandler the European Green Deal, som er en integreret del af Kommissionens strategi til at gennemføre FN's dagsorden for 2030 og målene for bæredygtig udvikling. Green Deal udgør en bæredygtig vækststrategi med det mål at omdanne EU til en velstående, retfærdig, konkurrencedygtig og ressourceeffektiv økonomi uden nettoemissioner af drivhusgasser inden 2050 med en afkobling af økonomisk vækst fra ressourceudnyttelse og forurening. Det sigter også mod at beskytte, bevare og forbedre EU's naturkapital og beskytte borgernes sundhed og trivsel mod miljømæssige risici og påvirkninger.

Den nye ramme for den fælles landbrugspolitik er en del af EU Green Deal. Hensigten er at give medlemsstaterne større fleksibilitet til at udforme nationale landbrugspolitikker, så deres specifikke behov og mål kan imødekommes, men ind til vider er gennemførslen forsinket indtil 2023. Ønsket er at give medlemsstaterne mulighed for at udforme deres strategiske planer for den fælles landbrugspolitik, og transformere store dele af landbrugsstøtten så den tilskynder til at foretage den grønne transformation. I denne sammenhæng ligger der en væsentlig opgave for både forskning og rådgivning i at sikre, at landmænd er så veludstyrede som muligt til at imødekomme disse udfordringer og samtidig sikre deres langsigtede levedygtighed.

I den sidste og fjerde artikel gennemgår **Wusheng Yu** landbrugsdimensionen i den nuværende handelskonflikt mellem USA og Kina og skitserer dens foreløbige løsning, ikke kun på bilateralt niveau, men også gennem WTO's tvistbilæggelsesmekanisme. Derefter søges at forklare de bagvedliggende årsager til disse handelskonflikter, både inden for USA's brede handelsdagsorden under de sidste års Trump-administrationen, men også med hensyn til den mere specifikke indenrigs- og handelspolitik, som Kina forfølger. Papiret afsluttes med en diskussion af den bilaterale handelsaftale mellem de to parter.

God læselyst

Torben Wiborg og Jesper Sølvér Schou

December 2020

HVOR ER EU'S LANDBRUGSPOLITIK PÅ VEJ HEN?

Maria Skovager Østergaard, cand.ocean.agro, ph.d. og chefkonsulent i Landbrug & Fødevarer.

Denne artikel analyserer de overordnede politiske tendenser i de igangværende forhandlinger om reglerne for EU's landbrugspolitik, og den betydning tendenserne har for, hvordan EU's landbrugspolitik kommer til at udvikle sig de kommende år.

Der er fra EU-Kommissionens side et meget skarpt fokus på, at hele Europa skal investere i grøn omstilling, og at dette er en vej ud af den krise, som Covid19-pandemien har skabt. Dette gælder også for europæisk landbrug. Den primære begrundelse for at fastholde et forsat betydeligt budget til EU's landbrugspolitik er, at midlerne i stigende grad anvendes til at fremme den grønne omstilling i landbrugserhvervet og til at øge erhvervets bidrag til miljø, klima og biodiversitet.

Det er også derfor, at en af de helt centrale politiske diskussioner i de afsluttende forhandlinger om de kommende regler for EU's landbrugspolitik bliver, hvor mange midler der skal øremærkes til grønne ordninger i EU's landbrugspolitik, og hvor detailstyret denne øremærkning skal være.

Indledning

Forhandlingerne om de kommende regler for EU's landbrugspolitik er i fuld gang. I oktober 2020 blev der både i Landbrugsministerrådet og i Europa-Parlamentet indgået aftaler om EU's landbrugspolitik. Nu skal en endelig aftale forhandles på plads mellem Europa-Kommissionen, Landbrugsministerrådet og Europa-Parlamentet. Trilogforhandlingerne mellem de tre institutioner forventes at blive afsluttet i første halvår 2021.

Forhandlingerne har allerede været i gang længe. Det er 2½ år siden, at EU-Kommissionen den 1. juni 2018 fremlagde lovgivningsforslag til reglerne for EU's landbrugspolitik i perioden 2021-2027 (European Commission 2018).

Der har været mange forsinkelser undervejs. Der har været valg til

Europa-Parlamentet, der er kommet ny EU-Kommission, og der har været langstrakte forhandlinger om Brexit. Ikke mindst har beslutningstagerne afventet en aftale om EU's budget for perioden 2021-2027, som først kom i sommers.

Den nye EU-Kommission, med kommissionsformand Ursula von der Leyen i spidsen, har lagt en ambitiøs linje for grøn omstilling i Europa kaldet "European Green Deal" eller på dansk "den grønne pagt". For landbrugets vedkommende blev "Green Deal" konkretiseret i foråret ved fremlæggelsen af en jord-til-bord-strategi og en biodiversitetsstrategi. Sammen med den verdensomspændende corona-pandemi har disse strategier en stor betydning, både for EU's budget og sandsynligvis også for den kommende aftale om reglerne for EU's landbrugspolitik.

Denne artikel analyserer de

overordnede politiske tendenser i de igangværende forhandlinger om reglerne for EU's landbrugspolitik, og den betydning tendenserne har for, hvordan EU's landbrugspolitik kommer til at udvikle sig de kommende år. Der tages udgangspunkt i en kort gennemgang af indholdet i jord-til-bord-strategien og biodiversitetsstrategien og beslutningen om EU's landbrugsbudget. Dette danner grundlag for at kigge på forhandlingspositionerne i de igangværende forhandlinger om EU's landbrugspolitik og de overordnede tendenser for udviklingen af landbrugspolitikken.

Først kom jord-til-bord-strategien og biodiversitetsstrategien

Den 20. maj 2020 fremlagde EU-Kommissionen to nye strategier, som lægger op til, at europæisk fødevarerproduktion frem mod 2030 skal nå en række ambitiøse mål, som skal sikre grøn omstilling af erhvervet for at komme gennem corona-krisen.

Det fremgår af indledningen til jord-til-bord strategien, at: *"The COVID-19 pandemic has underlined the importance of a robust and resilient food system that functions in all circumstances, and is capable of ensuring access to a sufficient supply of affordable food for citizens."* (European Commission 2020a).

Målene indbefatter blandt andet en række 2030-mål for EU:

- Reduktion i anvendelsen af pesticider med 50 %.
- Reducere tabet af næringsstoffer med 50 %.
- Reducere brug af gødning med 20 %.

- Reducere salget af antibiotika til dyr med 50 %.
- Øge det økologisk dyrkede areal til 25 % af landbrugsarealet.
- Udtage 10 % af landbrugsarealet til landskabselementer med høj biodiversitet.

(European Commission 2020a, European Commission 2020b).

Reduktionsmålene er betydelige og kan få en stor betydning for den europæiske landbrugsproduktion. Det bekræfter en analyse fra United States Department of Agriculture (USDA). EU-Kommissionen har endnu ikke udarbejdet konsekvensanalyser af strategierne. Analysen fra USDA viser, at målene omkring pesticider, antibiotika og udtagning af 10 % af landbrugsarealet potentielt kan reducere landbrugsproduktionen i EU med et sted mellem 7 og 12 procent i 2030 (Beckman et al. 2020).

Der er endnu ikke taget konkrete beslutninger om, hvordan de konkrete målsætninger skal nås, og om, hvordan opfyldelsen af målsætningerne skal fordeles mellem medlemslandene. Strategierne har i oktober været drøftet i Landbrugsministerrådet, hvor landbrugsministrene peger på, at man skal tage hensyn til de enkelte landes udgangspunkter, når de overordnede mål skal udmøntes (Rådet for den Europæiske Union (2020a og 2020b). Dette tyder på en differentieret opfyldelse af målsætningerne, hvor lande, der allerede er nået langt i forhold målsætningerne, vil få kredit for dette.

Det er dog helt klart, at EU-Kommissionen ser EU's landbrugspolitik som et af instrumenterne til at hjælpe med at nå

i mål med disse målsætninger (European Commission 2020a). Det fremgår også af et arbejdsrapport, som EU-Kommissionen har offentliggjort om sammenhængen mellem "European Green Deal" og EU's landbrugspolitik. I indledningen lyder det som følger:

"The Common Agricultural Policy (CAP) plays a key role in supporting Europe's agricultural sector – even more at present due to COVID-19 pandemic that is also putting a strain on the resilience of European farmers. It will be an important instrument in managing the transition to sustainable food production systems and strengthen the efforts of European farmers to contribute to the climate objectives of the EU and to protect the environment."

(European Commission 2020c).

Desuden offentliggjorde EU-Kommissionen i maj et revideret budgetforslag, der lancerede ønsket om at afsætte midler til en genopretningsindsats i forbindelse med COVID-19 kaldet "Next Generation EU", hvor ambitionen blandt andet er at fremme den grønne omstilling i Europa. Her går der også øgede midler til EU's landbrugsbudget, sammenlignet med EU-Kommissionens oprindelige forslag til budget for 2021-2027.

Dette reviderede budgetforslag har fået betydning for den endelige aftale om EU's budget for 2021-27, som er beskrevet i næste afsnit.

Så blev EU's landbrugsbudget 2021-27 vedtaget

Den 21. juli 2020 blev EU's stats- og regeringschefer enige om EU's budget for perioden 2021-27. Sammenlignet med den nuværende budgetperiode, er budgettet stort set uændret. Medlemslandene skal dog bidrage mere til budgettet end tidligere for at fylde hullet ud efter Brexit, da Storbritannien har været nettobidragyder til EU's budget.

Budgettet indeholder de almindelige overordnede finansielle rammer for de kommende syv år. Herunder findes budgettet til den fælles landbrugspolitik, og en aftale om en 3-årig ekstraordinær og midlertidig genopretningsindsats, den såkaldte "Next Generation EU". Denne indsats skal hjælpe med at få EU på fode igen efter Covid-19 pandemien og støtte investeringer i grøn og digital omstilling. Der er afsat 750 mia. EUR til denne indsats, hvoraf 7,5-8 mia. EUR bliver tildelt til Landdistriktsprogrammet under EU's landbrugspolitik og herefter fordelt mellem medlemslandene (Det Europæiske Råd 2020, European Council 2020).

Som oplyst i tabel 1 herunder, bliver EU's landbrugsbudget reduceret med 39 mia. EUR (2018-priser) sammenlignet med perioden 2014-2020. Det svarer til en budgetreduktion på cirka 10 % i faste priser.

Selvom der er tale om en reduktion af landbrugsbudgettet, er reduktionen blevet mindre end forventet. I EU's oprindelige forslag til budget blev landbrugsbudgettet reduceret med cirka 17 % i faste priser (European Commission 2018 sammenholdt med Europa-Parlamentet & Rådet 2013). Drivkraften bag denne

opjustering af budgettet har helt tydeligt været EU-Kommissionens ambitioner om øget grøn omstilling i landbrugserhvervet, corona-pandemien og stats- og regeringschefernes ønske om et fortsat stærkt landbrugsbudget (European Council 2020a).

Som det fremgår af tabel 1, sker den største reduktion af landbrugsbudgettet i søjle 2. Midlerne i søjle 2 anvendes til EU's landdistriktspolitik. Her lander det samlede budget for EU på 85 mia. EUR (2018-priser). Som nævnt ovenfor er cirka 7,5-8 mia. EUR ud af de 85 mia. EUR midler, der stammer fra genopretningsindsatsen under "Next Generation EU", som sandsynligvis skal udmøntes i perioden 2021-2023.

Tabel 1 Udviklingen i EU's landbrugsbudget fra 2014-2020 til 2021-2027

Mia. EUR (2018-priser)	2014-20	2021-27		Ændring	
		I alt	Heraf genopretningsfond	Mia. EUR	%
Søjle 1 (direkte støtte og markeds politik)	286	259	-	-28	-10
Søjle 2 (landdistriktspolitikken)	97	85	8	-11	-12
EU 27, i alt	383	344	8	-39	-10

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Miljø- og Fødevarerministeriet 2020, Europa-Parlamentet & Rådet 2013a og 2013b.

Danmarks budgetandel er endnu ikke endeligt vedtaget, da fordelingen af budgettet mellem medlemslandene aftales som en del af reglerne for EU's landbrugspolitik. Ud fra foreløbige oplysninger fra EU-Kommissionen, forventes landbrugsbudgettet i Danmark at blive som vist i tabel 2 og 3 herunder, hvor beløbene vises i både faste og løbende priser.

Tabel 2 EU's landbrugsbudget i Danmark i løbende priser, 1.000 kr.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-27
Søjle 1	6.559	6.425	6.425	6.425	6.425	6.425	6.425	6.425	44.972
Søjle 2	667	691	769	773	566	566	566	566	4.496
I alt	7.226	7.116	7.194	7.196	6.990	6.990	6.990	6.990	49.469

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Miljø- og Fødevarerministeriet 2020, Europa-Parlamentet & Rådet 2013a og 2013b.

Tabel 3 EU's landbrugsbudget i Danmark i 2018-priser, 1.000 kr.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-27
Søjle 1	6.299	6.047	5.926	5.807	5.691	5.577	5.466	5.357	39.871
Søjle 2	640	650	710	699	501	491	481	472	4.004
I alt	6.940	6.697	6.635	6.506	6.192	6.068	5.947	5.828	43.875

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Miljø- og Fødevarerministeriet 2020, Europa-Parlamentet & Rådet 2013a og 2013b.

For den direkte landbrugsstøtte i søjle 1 forventes der en budgetreduktion på cirka 2 % i løbende priser fra budgetåret 2020 til budgetåret 2021. Sammenlignes det samlede støttebeløb for hele budgetperioden 2014-2020 med perioden 2021-2027 er der tale om en reduktion på cirka 4 % i løbende priser eller cirka 17 %, hvis der regnes i faste priser (Egne beregninger på baggrund af European Commission (2020d) og Europa-Parlamentet

& Rådet 2013a).

Landdistriktsbudgettet (søjle 2) i Danmark beskæres med cirka 16 % i faste priser (cirka 4 % i løbende priser) i den samlede syvårsperiode. Det er på trods af, at Danmark får tildelt ekstra cirka 410 mio. kr. til landdistriktsbudgettet som en del af genopretningsfaciliteten "Next Generation EU", hvor der på europæisk plan tildeles 7,5-8 mia. EUR til landdistriktspolitikken i perioden 2021-2023 (Miljø- og Fødevarerministeriet 2020 sammenholdt med European Commission 2018).

Det er med disse midler EU's landbrugspolitik skal udmøntes i Danmark og i EU i den kommende periode, og nu da budgettets størrelse er blevet besluttet, er der for alvor kommet gang i realitetsforhandlingerne om indholdet i EU's landbrugspolitik.

Nu venter de afsluttende forhandlinger om EU's landbrugspolitik

Allerede da EU-Kommissionen fremlagde forslaget til de kommende regler for EU's landbrugspolitik den 1. juni 2018, var der et forøget fokus på, at EU's landbrugspolitik skal levere mere på den grønne dagsorden.

Helt generelt indeholder EU-Kommissionens forslag en intention om, at EU's landbrugspolitik i fremtiden skal være "performance-orienteret" frem for "compliance-orienteret". Det vil sige, at det fremadrettet i langt højere grad lægges ud til medlemslandene, hvordan de detaljerede regler for EU's landbrugspolitik skal tilrettelægges.

I stedet for korrekt regel anvendelse (compliance), skal medlemslandene i

stedet måles på, at de leverer på de ni overordnede målsætninger for EU's landbrugspolitik (performance). Der er tre målsætninger vedrørende landbrugets økonomi og konkurrenceevne, tre målsætninger vedrørende generationsskifte i landbruget og bredere landdistriktsudvikling og tre målsætninger vedrørende klimaændringer, miljø og biodiversitet (European Commission 2018). Medlemslandene skal sætte nationale mål inden for de ni områder ud fra en behovsanalyse.

Det er helt klart, at denne kursændring har været et forsøg på at imødekomme den massive kritik af den nuværende landbrugspolitik, som ofte bliver italesat af en række af de grønne NGO'er, og for at retfærdiggøre, at der ikke skulle ske endnu kraftigere reduktioner i EU's landbrugsbudget. Det er et forsøg på at tydeliggøre, hvad EU's landbrugsbudget leverer til det europæiske samfund.

Et eksempel på kritikken fra NGO'erne er den store kampagne kaldet "Living Land" (<https://www.living-land.org/>), der blev gennemført i 2017, hvor det lykkedes at få knap 260.000 EU-borgere til at sende kritiske høringsvar på EU-Kommissionens offentlige høring om EU's landbrugspolitik, der gik forud for fremsættelsen af forslaget om nye regler i 2018.

Heller ikke landbruget har været begejstret for den meget detailorienterede styring af reglerne for EU's landbrugspolitik. Ikke mindst for de såkaldte grønne krav i landbrugspolitikken, har der vist sig at have store implementeringsvanskeligheder på grund af de store forskelle der er i klima,

jordbund og landbrugsdrift på tværs af EU-lande.

Set fra et landbrugsmæssigt synspunkt giver det ikke mening, at EU-Kommissionen fra centralt hold skal definere bredden af læhegn og den maksimale afstand mellem træerne. Dette må være en opgave for medlemslandene.

Som forhandlingerne skrider frem, er det dog interessant at se, at der gradvist har sneget sig flere og flere elementer fra den "compliance-orienterede" tilgang tilbage i de tekster, der forhandles om. Dette hænger givetvis sammen med dels en bekymring for, om nogle medlemslande vil vælge at "free-ride" på den mere frie tilgang til landbrugspolitikken og dels en bekymring for, om den nye tilgang vil forvride konkurrencen mellem landene.

Nedenfor vises en række eksempler på, hvordan politikken har udviklet sig siden EU-Kommissionens udspil i 2018 og er blevet påvirket af de begivenheder, der er nævnt tidligere i artiklen.

Eksempler på diskussionen om grøn øremærkning af midler i EU's landbrugspolitik

Den politiske diskussion om grøn øremærkning af midler i EU's landbrugspolitik er lang og kompleks. Herunder vises to eksempler på, hvordan den politiske diskussion lige nu udformer sig. De to eksempler kan illustrere nogle hovedtendenser, men de giver ikke det fulde billede af, hvordan forhandlingerne udvikler sig.

Eksempel 1: Øremærkning af midler til 'eco schemes'

Det første eksempel handler om, hvorvidt der skal øremærkes midler til en ny

type støtteordninger, som EU-Kommissionen har foreslået skal indføres. Støtteordningerne kaldes 'eco schemes' og ligger under den direkte landbrugsstøtte i søjle 1. Udgangspunktet er, at det skal være etårige arealbaserede støtteordninger til miljø-, klima- og biodiversitetstiltag. Derudover er det muligt at give incitamentsbetalinger til landmændene. Det vil sige, at det er muligt at lave en støtteordning, der giver et højere økonomisk incitament end blot omkostningsdækning. Midler der anvendes til ordninger under 'eco schemes' fremkommer ved at reducere den direkte støtte dvs. hektarstøtten til landmændene (European Commission 2018).

Som det fremgår af tabel 4 herunder, er EU-Kommissionens oprindelige forslag, at det skal være op til medlemslandene hvor mange midler, der skal afsættes til disse ordninger. Dog er det obligatorisk for medlemslandene at udbyde ordninger under 'eco schemes'. Den oprindelige tanke er, at anvendelsen af 'eco schemes' i det enkelte medlemsland afhænger af resultatet af landets behovsanalyse i forhold til opfyldelsen af målsætningerne vedrørende miljø, klima og biodiversitet (European Commission 2018).

Det er tydeligt at se, at der sker et skred hos EU-Kommissionen i forbindelse med offentliggørelsen af jord-til-bord-strategien og biodiversitetsstrategien, hvor EU-Kommissionen ikke længere afviser, at der kan stilles krav om minimumsanvendelse af midler til 'eco schemes'. Dette bakkes efterfølgende op af både Landbrugsministerrådet og Europa-Parlamentet. De er

Tabel 4 Udviklingen i forhandlingerne om øremærkning af midler til grønne ordninger kaldet 'eco schemes'

Juni 2018	Maj 2020	Oktober 2020	Oktober 2020
EU-Kommissionens forslag.	Kommissionen om sammenhæng mellem landbrugspolitikken og Green Deal.	Rådets holdning.	Europa-Parlamentets holdning.
Det er op til medlemslandene, hvor mange midler der anvendes til 'eco schemes'.	EU-Kommissionen er ikke længere afvisende overfor at fastsætte en minimumsanvendelse af 'eco schemes'.	Minimum 20 % af den direkte støtte skal anvendes til 'eco schemes'.	Minimum 30 % af den direkte støtte skal anvendes til 'eco schemes'.

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af European Commission 2018, European Commission 2020c, European Council 2020c og European Parliament 2020.

dog ikke enige i ambitionsniveauet, da Europa-Parlamentet er væsentlig mere ambitiøs end Rådet. Som det fremgår af tabellen, ønsker Rådet at øremærke 20 % af midlerne, mens Europa-Parlamentet ønsker at øremærke 30 % af midlerne til 'eco schemes'.

Ud over den gradvise bevægelse mod en øremærkning af midlerne, som er blevet forstærket af EU-Kommissionens ambitiøse strategi for grøn omstilling, er det interessant, at denne diskussion om øremærkning samtidig er en bevægelse væk fra ideen om en meget performance-orienteret landbrugspolitik og tilbage mod en mere compliance-orienteret landbrugspolitik. Her styres det i højere grad fra EU's side, hvilke støtteordninger medlemslandene skal anvende. Denne tendens kan også findes andre steder i forhandlingerne.

Eksempel 2: Overførsel af midler mellem søjle 1 og 2, kaldet fleksibilitet mellem søjler

Allerede i dag er det muligt for medlemslandene at overføre midler mellem søjle 1 og søjle 2 i landbrugspolitikken. I Danmark overføres der på nuværende tidspunkt 7 % af den direkte støtte i søjle 1 til landdistriktsprogrammet i

søjle 2. Med de nuværende regler kan medlemslandene vælge at overføre op til 15 % af midlerne i søjle 1 til søjle 2. Det er for nogle lande også muligt at overføre midler fra søjle 2 til søjle 1, men for at holde det simpelt, berøres denne mulighed ikke i eksemplet.

I tabel 5 herunder kan det læses, at EU-Kommissionen har foreslået at øge muligheden for fleksibilitet mellem søjlerne, så der kan overføres helt op til 30 % af den direkte støtte til landdistriktsprogrammet. I forbindelse med vedtagelsen af EU's budget for perioden 2021-27 fremgik det som en del af aftalen om budgettet, at denne mulighed ønskes udvidet til, at der kan overføres helt op til 40 % af den direkte støtte til landdistriktsprogrammet.

Det vurderes sandsynligt at denne beslutning også er påvirket af både COVID-19-pandemien og EU's grønne pagt (Green Deal), og at det bagvedliggende ønske er at give medlemslandene en massiv mulighed for at investere i grøn omstilling af landbrugserhvervet via landdistriktsprogrammet.

Tabel 5 Udviklingen i forhandlingerne om mulighederne for at overføre midler fra søjle 1 til søjle 2, kaldet "fleksibilitet mellem søjler"

Juni 2018	Juli 2020	Oktober 2020	Oktober 2020
EU-Kommissionens forslag.	Stats- og regeringschefernes aftale om EU's budget.	Rådets holdning.	Europa-Parlamentets holdning.
Muligt at overføre op til 15 % af den direkte støtte til søjle 2. Kan forhøjes med yderligere 15 %, hvis midlerne anvendes til grønne ordninger.	Muligt at overføre op til 25 % af den direkte støtte til søjle 2. Kan forhøjes med yderligere 15 %, hvis midlerne anvendes til grønne ordninger.	Muligt at overføre op til 25 % af den direkte støtte til søjle 2. Kan forhøjes med yderligere 15 %, hvis midlerne anvendes til grønne ordninger. Det er muligt at modregne midler der flekses i minimumsforpligtelsen til 'eco schemes'.	Muligt at overføre op til 12 % af den direkte støtte til søjle 2, hvis midlerne anvendes til grønne ordninger. Det er muligt at modregne midler der flekses i minimumsforpligtelsen til 'eco schemes'.

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af European Commission 2018, European Council 2020a og 2020c og European Parliament 2020.

Landbrugsministerrådet har bekræftet stats- og regeringschefernes aftale om mulighed for op til 40 % overførsel af midler til landdistriktsprogrammet, men Europa-Parlamentet er slet ikke enige i denne beslutning. Parlamentet mener, at muligheden for at overføre midler til landdistriktsprogrammet skal begrænses til maksimalt 12 % af den direkte støtte. Sammenholdes dette med, at Europa-Parlamentet ønsker en ambitiøs øremærkning af midler til 'eco schemes', kan det tyde på, at der er en grundlæggende uenighed mellem medlemslandene og Europa-Parlamentet i forhold til hvilke instrumenter i landbrugspolitikken, der skal hjælpe landbrugserhvervet videre med den grønne omstilling.

Det ser dog ud til, at der er enighed om, at de kommende regler for EU's landbrugspolitik skal sikre, at landbruget i Europa bevæger sig i en grønnere retning, og at flere og flere midler

gradvist kanaliseres fra den direkte støtte (hektarstøtten) og over i en række grønne ordninger.

Derudover vil den direkte støtte i fremtiden også blive betinget af, at landmanden udfører en række grønne tiltag på bedriften. Dette har ikke været nærmere berørt i denne artikel, da der er tale om en meget detailorienteret politisk diskussion. Denne diskussion har også en stor betydning for, hvad grundlaget vil blive for at lave yderligere grønne støtteordninger. Er niveauet højt, vil der være begrænsede muligheder for at lave yderligere grønne støtteordninger og er niveauet mere moderat, vil der være flere muligheder for at lave yderligere grønne støtteordninger.

Hvor er EU's landbrugspolitik på vej hen?

Denne artikel analyserer de overordnede politiske tendenser i de igangværende forhandlinger om reglerne for EU's

landbrugspolitik og den betydning tendenserne har for, hvordan EU's landbrugspolitik kommer til at udvikle sig de kommende år. Der er taget udgangspunkt i en kort gennemgang af indholdet i jord-til-bord-strategien og biodiversitetsstrategien, som blev fremlagt af EU-Kommissionen i maj 2020 og beslutningen om EU's landbrugsbudget, som blev foretaget af EU's stats- og regeringschefer i juli 2020. Dette danner grundlag for at kigge på forhandlingspositionerne i de igangværende forhandlinger om de kommende regler for EU's landbrugspolitik og de overordnede tendenser, der er for udviklingen af landbrugspolitikken.

Der er fra EU-Kommissionens side et meget skarpt fokus på, at hele Europa skal investere i grøn omstilling, og at dette er en vej ud af den krise som COVID-19-pandemien har skabt. Dette gælder også for europæisk landbrug. Den primære begrundelse for at fastholde et forsat betydeligt budget til EU's landbrugspolitik er, at midlerne i stigende grad anvendes til at fremme den grønne omstilling i landbrugserhvervet og til at øge erhvervets bidrag til miljø, klima og biodiversitet.

Det er også derfor, at en af de helt centrale politiske diskussioner i de afsluttende forhandlinger om de kommende regler for EU's landbrugspolitik bliver, hvor mange midler der skal øremærkes til grønne ordninger i EU's landbrugspolitik, og hvor detailstyret denne øremærkning skal være.

Den gradvise politiske bevægelse mod en øremærkning af midlerne til grønne ordninger er blevet forstærket af EU-Kommissionens ambitiøse strategi for

grøn omstilling.

Denne diskussion om øremærkning er samtidig en bevægelse væk fra ideen om, at EU's landbrugspolitik i fremtiden skal være en mere resultat-orienteret landbrugspolitik, hvor der bliver større frihed til medlemslandene til at fastlægge landbrugspolitikken ud fra de behov, der er i det enkelte medlemsland. I stedet bevæger forhandlingerne sig i en eller anden grad tilbage mod den måde, som EU's landbrugspolitik primært er indrettet i dag, hvor der er fokus på regelopfyldelse frem for resultater. Her styres det i højere grad fra EU's side, hvilke støtteordninger medlemslandene skal anvende, og hvordan de skal anvendes.

Uanset hvordan den endelige aftale om EU's landbrugspolitik kommer til at se ud, når forhandlingerne afsluttes i løbet af første halvår 2021, står det helt klart, at forventningen er, at EU's landbrugspolitik skal levere mere på den grønne dagsorden i fremtiden, og at dette er den vigtigste begrundelse for at bevare et betydeligt budget til EU's landbrugspolitik.

Sættes dette i et større perspektiv er det interessant, at noget af det, der har stor betydning for regeludviklingen i EU's landbrugspolitik er ønsket om, at europæisk landbrug i stigende leverer offentlige goder til det europæiske samfund.

Ud over de emner, der er berørt her i artiklen, er der også en række andre diskussioner, der fylder i debatten om EU's landbrugspolitik. Det er for eksempel fordelingen af midler mellem store og små landbrug, værdien af

betalingsrettigheder, anvendelse af koblet støtte, definitionen af støtteberettigede arealer, fastlæggelse af grønne betingelser for at modtage hektarstøtten, risikostyring, støtte til generationsskifte, rådgivning m.v. Alle disse områder vil også få betydning for, hvordan landbrugsstøtten i fremtiden vil blive fordelt mellem landmænd og mellem støtteordninger. Pladsen er for knap til, at det er muligt at komme ind på alle disse områder i denne artikel.

Løfter vi blikket endnu længere ud mod horisonten, er det på nuværende tidspunkt meget svært at spå om, hvordan den politiske diskussion om EU's landbrugspolitik vil udvikle sig de kommende år. Meget vil afhænge af, om de kommende regler for EU's landbrugspolitik bliver en succes og rent faktisk leverer på de grønne ambitioner, der er stillet i udsigt. Eftersom de kommende regler efter al sandsynlighed først kommer til at gælde for de europæiske landmænd fra 2023, vil der endnu gå et stykke tid, før det bliver muligt at drage reelle erfaringer med, hvordan de nye regler fungerer. Det er dog relativt sandsynligt, at der fortsat vil være et meget stort fokus på den grønne dagsorden. Lytter man eksempelvis til de grønne organisationers reaktion på de politiske aftaler, der blev indgået i Rådet og Europa-Parlamentet i oktober, lyder det til, at der ud fra deres perspektiv fortsat er et stort potentiale for forbedring.

Politisk perspektivering

I Landbrug & Fødevarer bakker vi, som repræsentanter for det danske landbrugs- og fødevareerhverv, op om ambitionen om fortsat grøn omstilling

af landbrugsproduktionen, og at EU's landbrugspolitik skal give landmændene incitament til at bevæge sig i den retning. Eftersom danske landmænd har investeret i deres landbrugsbedrifter i tillid til den landbrugspolitik vi har i dag, er det meget vigtigt, at EU's landbrugspolitik ikke medfører store omfordelinger af landbrugsstøtten mellem landmænd.

Derfor ser vi i Landbrug & Fødevarer et stort potentiale i, at der fremadrettet laves grønne støtteordninger via det nye støtteinstrument i søjle 1, kaldet 'eco schemes'. Det skal være ordninger, hvor det er muligt for alle landmænd at bidrage, så der ikke sker en stor omfordeling af støtten mellem landmænd, og hvor der sikres et økonomisk incitament til landmændene til at gå ind i ordningerne.

Vi er i den forbindelse meget bekymrede for stats- og regeringschefernes beslutning om, at det i fremtiden skal være muligt at overføre helt op til 40 % af den direkte landbrugsstøtte i søjle 1 til landdistriktsprogrammet. Det vil være midler, som forsvinder direkte fra landmandens bundlinje og over i omkostningsdækkende ordninger. Det kan få alvorlige økonomiske konsekvenser for landmændene, og det kan også forvride konkurrenceevnen mellem EU's medlemslande, hvis der er store forskelle i, hvilke beslutninger der tages i medlemslandene.

En fleksibilitetsmekanisme af den kaliber giver en stor risiko for, at der i fremtiden vil være 27 forskellige landbrugspolitikker frem for én fælles landbrugspolitik i EU. I sidste ende kan det forvride konkurrenceevnen mellem

medlemslandene så meget, så det kan blive en trussel for EU's indre marked for handel med fødevarer- og landbrugsprodukter på tværs af EU-lande. Set med landbrugets øjne er det vigtigt, at der sættes et fælles niveau for, hvor mange midler medlemslandene skal anvende til grønne ordninger i EU's landbrugspolitik, så der sikres lige konkurrencevilkår på tværs af medlemslandene. Samtidig skal der dog være så meget frihed for medlemslandene til at tilrettelægge de konkrete støtteordninger, at de giver mening for landmændene, så det ikke er noget, der bliver detailplanlagt ved et skrivebord hos EU-Kommissionen i Bruxelles.

Vi har gennem de senere år set en gradvis bevægelse i EU's landbrugspolitik i retning af, at der skal opfyldes flere krav på den grønne dagsorden, samtidig med at der er færre penge i EU's landbrugsbudget. Dog har den nyligt lancerede ambitiøse grønne strategi for landbrugserhvervet været med til at sikre, at der fortsat er et relativt stort landbrugsbudget i EU. Denne udvikling vil sandsynligvis fortsætte i fremtiden. Set med Landbrug & Fødevarers øjne er det vigtigt, at der fortsat er en stærk fælles landbrugspolitik, som er en forudsætning for et velfungerende indre marked for fødevarer og landbrugsprodukter. Det er også vigtigt, at der er en balanceret sammenhæng mellem størrelsen på landbrugsbudgettet og de krav der stilles til landmændene, så der sikres økonomisk kontinuitet og samtidig skabes de rette incitamenter til grøn omstilling.

Kilder

Beckman, J; Ivanic, M; Jelliffe, J; Baquedano, F. and Scott, S. (2020).

Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies. Economic Brief no. 30, November 2020.

Europa-Parlamentet og Rådet

(2013a). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådet forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådet forordning (EF) nr. 73/2009.

Europa-Parlamentet og Rådet

(2013b) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 af 17. december 2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.

Det Europæiske Råd (2020).

Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, 17.-21. juli 2020.

<https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

European Council (2020a).

Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions.

<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

European Council (2020b).

General Approach (Annexes I-XIII). 12148/20

ADD 1. 21. oktober 2020

European Council (2020c). General Approach. 12148/20. 21. oktober 2020.

European Commission (2018).

COM(2018) 392 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>

European Commission (2020a).

COM(2020) 381 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>

European Commission (2020b).

COM(2020) 380 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

European Commission (2020c).

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Analysis of links between CAP Reform and Green Deal. SWD(2020) 93 final. Brussels, 20.5.2020.

European Commission (2020d).

Breakdown of direct payments (within EAGF) per Member State.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/2_table_breakdown_of_eagf_28.09.pdf

European Commission (2020e).

Breakdown of European Agricultural Fund for Rural Development per Member State.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/3_table_breakdown_of_eafrd_28.09.pdf

European Parliament (2020).

Common agricultural policy - support for strategic plans to be drawn up

by Member States and financed by the EAGF and by the EAFRD. P9_TA-PROV(2020)0287.

Miljø- og Fødevareministeriet

(2020). SAMLENOTAT. Rådsmøde

(landbrug og fiskeri) den 19.-20. oktober 2020. Europaudvalget 2020. Rådsmøde 19-20/10-20 - landbrug og fiskeri, Bilag 1.

Rådet for den Europæiske Union

(2020a). Rådets konklusioner om jord til bord-strategien. Rådets konklusioner (19. oktober 2020). 12099/2020.

Rådet for den Europæiske Union

(2020b). Conclusions on Biodiversity - the need for urgent action (23. oktober 2020). 11829/2020.

HVAD KAN NY FLEX BETYDE FOR MIN LANDBRUGSVIRKSOMHED?

SCENARIER FOR FLEX I CAP-REFORMEN 2023

Kirsten Marie Risbjerg, cand.silv., MBA og specialkonsulent i Erhvervsøkonomi, SEGES

Denne artikel behandler de potentielle konsekvenser af omlægning af EU-støtte fra 2023, hvor reformen af CAP (Common Agricultural Policy) implementeres.

Vedtagelsen af CAP sker først i første halvår af 2021. Der forventes en generel budgetreduktion på 2 %, som dog er af sekundær betydning for dansk landbrug. Denne artikel fokuserer på muligheden for op til 40 % flex, overførsel af midler fra søjle 1 (direkte støtte) til søjle 2 (landdistriktsprogrammet), hvilket behandles i form af forskellige scenarier og beregninger af deres konsekvenser for landbrugsvirksomhederne. Der foretages dels beregninger af konsekvensen for landbrugsvirksomhedernes indkomst målt på "driftsresultat før ejerløn og forrentning af egenkapital", og dels foretages en vurdering af virksomhedernes robusthed i forhold til risikoen for at gå konkurs under de enkelte scenarier.

Overføres 40 % af EU-støtten fra søjle 1 til søjle 2, vil det betyde en samlet overførsel fra støtte til de enkelte landbrugsvirksomheder til landdistriktsprogrammer på 2,1 mia. kr. ud over de cirka 400 mio. kr., der allerede i dag overføres fra søjle 1 til søjle 2, eller alene fra heltidsbrugene til landdistriktsprogrammerne på 1,4 mia. kr.. Knap 2 %-point flere af heltidslandbrugene vil være at finde i kategorierne "stærkt konkurstruet" og "konkurstruet", hvilket svarer til 175 flere konkurstruede virksomheder ud af 8.833 danske heltidsbrug samt yderligere 503 heltidsbrug, der rykker fra "ikke konkurstruet" til "mindre grad konkurstruet". Det er især producenter af stivelseskartofler, øvrige planteavlere bortset fra sukkerproducenter og kvægproducenter (både mælk og kød), der rammes hårdt.

Indledning

EU-støtten i form af direkte indkomststøtte udgør i dag en anseelig del af driftsresultatet i dansk landbrug, især i visse sektorer.

Det forventes, at CAP-reformen, der er under udarbejdelse og forventes vedtaget i første halvdel af 2021, vil medføre en generel budgetreduktion for Danmark på 2 % i forhold til støtte-niveauet i 2019.

For de enkelte landbrugsvirksomheder får denne generelle reduktion af budgettet dog kun sekundær betydning sammenlignet med en mulig overførsel på op til 40 % af den direkte støtte (søjle 1) til landdistriktsprogrammer (søjle 2) kaldet fleksibilitet (flex).

Søjle 2 omfatter mange forskellige tiltag lige fra renovering af forsamlingshuset i en landsby over landmænds investeringer i stalde og miljøteknologi til pleje af græs- og naturarealer, gennemførelse af vådområde- og lavbundsprojekter og støtte til økologi. Fælles for alle disse anvendelser af EU-midlerne er, at de højst indirekte bidrager til landbrugsvirksomhedernes bundlinje.

Denne artikel behandler forskellige scenarier for flex fra de nuværende 7 % overførsel mellem søjle 1 og 2 og op til det maksimale 40 % samt deres potentielle konsekvenser for de danske landbrug.

Det er også muligt, at der vil ske en udjævning af arealstøtten, således

at støttebeløbet i udgangspunktet er det samme på alle hektar landbrugsjord. Det vil få store konsekvenser for nogle produktionsgrene, medmindre der findes midler til at kompensere dem. Det er imidlertid endnu uvist om og hvordan udjævningen kommer til at foregå, og Landbrug & Fødevarer arbejder for, at de ramte sektorer skal kompenseres, hvis støtten udjævnes. Denne artikel behandler derfor ikke de mulige konsekvenser af udjævning.

Scenarier og konsekvensberegninger

Med udgangspunkt i regnskaberne for 2019 beregnes scenarier for ændringer i EU-støtten, hvor en større del end i dag overføres fra søjle 1 til søjle 2. Der foretages dels beregninger af konsekvensen for landbrugsvirksomhedernes indkomst målt på "driftsresultat før ejerløn og forrentning af egenkapital", og dels foretages en vurdering af virksomhedernes robusthed i forhold til risikoen for at gå konkurs. I tabel 1 nedenfor ses udvalgte karakteristika for de landbrugsvirksomheder, der danner grundlag for analysen.

Tabel 1 Karakteristika for de analyserede virksomheder (gennemsnit for 2015-2019)

	2019	2019	2019	Gsn. 2015-19	Gsn. 2015-19	2019	
	Antal	Dyrket areal (ha.)	Ejet areal (ha.)	Gæld i alt (tkr.)	Driftsresultat (tkr.)	Støtte (tkr.)	Støtte i % af driftsresultat
Alle heltidsbrug	8.833	190	124	26.590	558	454	81%
<i>Alle med tillæg**</i>	5.176	202	134	26.018	541	531	98%
Mælk							
<i>Alle heltid</i>	2.645	180	121	26.508	537	483	90%
<i>Alle med tillæg**</i>	2.510	182	123	25.691	522	495	95%
Okse-/kalvekød							
<i>Alle heltid</i>	328	131	81	16.987	224	414	185%
<i>Alle med tillæg**</i>	271	141	88	16.266	231	466	202%
Svin							
<i>Alle heltid</i>	2.099	187	133	36.822	1.110	398	36%
<i>Alle med tillæg**</i>	603	214	160	36.699	1.103	515	47%
Øvrige husdyr							
<i>Alle heltid</i>	1.348	102	78	17.306	123	238	193%
<i>Alle med tillæg**</i>	458	183	140	24.946	352	469	133%
Sukkerroer***							
<i>Alle heltid</i>	423	241	151	25.865	380	568	149%
<i>Alle med tillæg**</i>	359	347	190	30.965	690	895	130%
Stivelseskartofler***							
<i>Alle heltid</i>	459	351	191	31.738	612	861	141%
<i>Alle med tillæg**</i>	359	347	190	30.965	690	895	130%
Øvrige planter							
<i>Alle heltid</i>	1.530	241	136	21.594	382	524	137%
<i>Alle med tillæg**</i>	599	210	123	18.546	403	531	132%

* Driftsresultatet pr. bedrift før ejerløn og forrentning af egenkapital.

** Alle aktive producenter – heltid og deltid - med oprindeligt tildelt tillæg på betalingsrettigheder.

*** Leverandører til fabrik.

Tabel 1 overfor viser udvalgte karakteristika for de danske landbrugsvirksomheder, som analyseres i scenarierne, og konsekvensberegningerne i denne artikel.

Vi bruger gennemsnittet af driftsresultatet for 2015-19 for at udjævne effekten af usædvanlige forhold, såsom tørken i 2018 og afrikansk svinepest i Kina med kraftigt stigende svinepriser til følge.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at tabellen viser et gennemsnit inden for virksomheder med samme produktionsgren; der er stor spredning inden for produktionsgrenene. På trods af, at gennemsnittet er magert, er der inden for alle produktionsgrene mange virksomheder med tilfredsstillende driftsresultater.

Det fremgår, at alle produktionsgrene har haft positivt driftsresultat som gennemsnit af årene 2015-19.

De gennemsnitlige driftsresultater er beskedne for de fleste produktionsgrene. Dette medfører, at EU-støtten udgør en ganske betragtelig andel af driftsresultatet, ofte godt over 100 %.

Det er især de produktionsgrene, som dyrker mange hektar landbrugsjord med særlige tillæg, hvor EU-støtten udgør en meget væsentlig del af driftsresultatet. Det gælder udpræget produktionen af kalve- og oksekød, sukkerroer og stivelseskartofler, men også hos øvrige planteavlere udgør EU-støtten en høj andel af gennemsnitligt driftsresultat.

Mens de enkelte landbrugsvirksomheder til stadighed arbejder for at forbedre det egentlige driftsresultat, er det vigtigt at opretholde

den grundbetaling, som kommer til landbruget fra EU. I modsat fald vil det for mange danske landbrugsvirksomheder ikke være muligt at opretholde produktionen med de høje standarder, der er sat som krav i Danmark med det nuværende forhold mellem afregningspriser og prisen på indsatsfaktorer som for eksempel arbejdsløn.

Konsekvenser af flex

Det ser ud til, at det fremadrettet bliver muligt at overføre helt op til 40 % af hektarstøtten til landdistriktsprogrammet.

Tabel 2 viser effekten på driftsresultat før ejerløn og forrentning af egenkapital ved alternative flex-procenter. Der var i 2019 en overførsel mellem søjle 1 og søjle 2 på 7 %. Kolonnen "7 %" viser derfor effekten af de forventede 2 % budgetreduktion i forhold til 2019.

Udover 7 % flex, som er scenariet uændret flex, har vi brugt scenariet "maksimal flex", som er en overførsel af 40 % af søjle 1 til søjle 2, og scenariet midt imellem, nemlig 20 % flex.

Som det fremgår af tabel 2 nedenfor, betyder den forventede budgetreduktion på 2 % (søjlen '7 %') en gennemsnitlig reduktion i støtte for heltidsbedrifter på 8.859 kr. Der kan imidlertid blive åbnet mulighed for, at de enkelte medlemslande kan vælge at overføre op til 40 % af landets støtte fra indkomststøtten i søjle 1 til landdistriktsprogrammerne i søjle 2, som kun delvist kommer tilbage til landbrugsvirksomhederne og kun i forbindelse med investeringer eller tiltag som for eksempel pleje af græs- eller naturarealer, økologi, vådområder, minivådområder m.v.

Tabel 2 Reduktion i driftsresultat sammenlignet med 2019 ved generel budgetreduktion på 2 % og flex. I 2019 var der 7 % flex

	2019	2019	Gsn. 2015-19	2023	2023	2023
	Antal bedrifter	Areal ha.	Gsn. Drifts- resultat	7 pct. kr.	20 pct. kr.	40 pct. kr.
Gns. heltid	8.778	196	553.003	-8.859	-69.539	-162.893
Akk. alle (mio. kr.) heltid			4.854	-78	-610	-1.430
Gns. Heltids mælkebrug	2.641	186	539.345	-9.574	-75.149	-176.034
Akk. Mælkebrug (mio. kr.) heltid			1.425	-25	-198	-465
Gns. Heltids okse-/kalvekød	341	131	218.178	-7.907	-62.065	-145.385
Akk. okse-/kalvekød (mio. kr.) heltid			74	-3	-21	-50
Gns. Heltids svin	2.093	194	1.091.698	-7.798	-61.213	-143.389
Akk. Svin (mio. kr.) heltid			2.285	-16	-128	-300
Gns. Heltids øvrige husdyr	1.317	102	115.470	-4.428	-34.754	-81.410
Akk. øvrige husdyr (mio. kr.) heltid			152	-6	-46	-107
Gns. Heltids sukkerroer	422	250	367.501	-11.116	-87.253	-204.386
Akk. Sukkerroer (mio. kr.) heltid			155	-5	-37	-86
Gns. Heltids stivelseskartofler	430	358	601.651	-16.737	-131.374	-307.738
Akk. Stivelseskartofler (mio. kr.) heltid			259	-7	-57	-132
Gns. Heltids øvrige planter	1.533	253	385.820	-10.261	-80.546	-188.675
Akk. øvrige planter (mio. kr.) heltid			591	-16	-123	-289

Overføres 40 % af EU-støtten fra søjle 1 til søjle 2, vil det betyde en gennemsnitlig nedgang i driftsresultatet for heltidsbrug på 163.000 kr. Det svarer til 29 % af det gennemsnitlige driftsresultat 2015-19.

Det vil betyde en samlet overførsel fra støtte til de enkelte landbrugsvirksomheder til landdistriktsprogrammer på 2,1 mia. kr. ud over de cirka 400 mio. kr., der allerede i dag overføres fra søjle 1 til søjle 2, eller alene fra heltidsbrugene til landdistriktsprogrammerne på 1,4 mia. kr.

Det er klart, at de produktionsgrene, som er støttet mest qua de historisk betingede tillæg til støtterettighederne, rammes hårdest. Producenter af stivelseskartofler vil gennemsnitligt miste 308.000 kr., svarende til mere end halvdelen af deres gennemsnitlige driftsresultat 2015-19. Producenterne af sukkerroer vil miste 204.000 kr. i gennemsnit. Planteavlerne og mælkeproducenterne rammes også hårdere end gennemsnitslandbruget med en reduktion i driftsresultat på henholdsvis 189.000 kr. og 176.000 kr.

Konsekvenser for landbrugsvirksomhedernes overlevelsessevne

Landbrugsvirksomhedernes overlevelsessevne er vurderet med udgangspunkt i en beregning af virksomhedernes konjunkturjusterede likviditet og soliditet i 2019-regnskaberne. Vurderingen er foretaget med en 3-5 årig tidshorisont.

Soliditetsgraden udtrykker egenkapitalen i forhold til virksomhedens samlede aktiver, og dermed hvor robust virksomheden er.

I beregningen af soliditeten er der forudsat en nedskrivning på 20 % af de aktiver, som med stor sandsynlighed vil blive værdiansat lavere ved akut salg end i en "going concern"-situation. Det gælder bygninger, inventar, maskiner og stambesætning.

Vi har anvendt Finanstilsynets vejledende jordpriser. Dermed afspejler den anvendte soliditet i højere grad den egenkapital, som kan forventes at blive frigjort under en afvikling af virksomheden, og den værdiansættelse, der realistisk kan lægges til grund i en kreditvurdering.

Da Finanstilsynet fastsætter jordprisen regionalt, vil jordprisen for de enkelte ejendomme, som rammes hårdt af evt. flex, ikke blive påvirket, selvom de faktiske handelspriser blandt andet afhænger af den forventede indtjening (inklusiv tilskud) på arealet. Man kan forestille sig, at Finanstilsynet vælger at sænke priserne generelt, hvis EU-støtten sænkes væsentligt som i scenariet med 40 % flex. Beregningerne i denne artikel tager ikke højde for denne mulighed.

Den konjunkturjusterede likviditet er et udtryk for den likviditet, der er til rådighed i et "normalår", det vil sige hvor de konjunkturfølsomme elementer er neutraliseret.¹

Samtidig bør evnen til at generere likviditet ses i forhold til omsætningen. I denne sammenhæng er der foretaget en vurdering af, hvor meget likviditet i forhold til omsætningen der karakteriserer forskellige grader af robusthed for landbrugsvirksomheden.

Efter vurderingen af overlevelsessevnen deles virksomhederne ind i følgende kategorier (tabel 3):

- Stærkt konkurstruet
- Konkurstruet
- Mindre grad konkurstruet
- Ikke konkurstruet

Opgjort på 2019-regnskaberne ligger knap 12 % af danske heltidslandbrug i kategorierne "stærkt konkurstruet" og "konkurstruet".

Til sammenligning er 14 % af alle danske små og mellemstore virksomheder (inkl. landbrugsvirksomheder) at finde i en af disse to kategorier.

Scenarieberegninger for forskellige niveauer af flex

Et lavere niveau af udbetalt støtte vil påvirke nøgletallet "konjunkturjusteret likviditet i forhold til omsætningen" negativt. For nogle landbrugsvirksomheder vil den negative påvirkning flytte dem over grænsen til en dårligere kategori i skemaet i tabel 3.

¹ Til brug for konjunkturneutraliseringen anvendes primært OECD/FAO's langsigtede prisprognose for afregningspriser, renter og brændstof.

Tabel 3 Konkurs-kategorier ved forskellige kombinationer af soliditet og likviditet

	Konj.just. likv.: < -4 pct. af oms.	Konj.just. likv.: -4 - 0 pct. af oms.	Konj.just. likv.: 0 - +4 pct. af oms.	Konj.just. likv.: > 4 pct. af oms.
Soliditetsgrad: Under 0	Stærkt konkurstruet	Stærkt konkurstruet	Konkurstruet	I mindre grad konkurstruet
Soliditetsgrad: 0-10 pct.	Stærkt konkurstruet	Konkurstruet	I mindre grad konkurstruet	Ikke konkurstruet
Soliditetsgrad: 10-20 pct.	Konkurstruet	I mindre grad konkurstruet	Ikke konkurstruet	Ikke konkurstruet
Soliditet: Over 20 pct.	I mindre grad konkurstruet	Ikke konkurstruet	Ikke konkurstruet	Ikke konkurstruet

Beregningerne viser, at hvis flex flytter 40 % af den danske EU-støtte væk fra virksomhederne og over i landdistriktsprogrammet, vil der være knap 2 %-point flere af virksomhederne i kategorierne "stærkt konkurstruet" og "konkurstruet".

Dette lyder måske ikke alarmerende, men det svarer på den anden side til 175 flere konkurstruede virksomheder ud af 8.833 danske heltidsbrug samt yderligere 503 heltidsbrug, der rykker fra "ikke konkurstruet" til "mindre grad konkurstruet".

Samtidig kunne en eventuel kraftig reduktion i EU-støtten medføre, at Finanstilsynet ville sænke de jordpriser, som ligger til grund for pengeinstitutternes nedskrivningsberegninger. Hvis dette sker, vil det svække den beregnede soliditet i scenarier med høj grad af flex, og dette vil rykke flere af landbrugsvirksomhederne over i kategorierne "stærkt konkurstruet" og "konkurstruet".

Tabel 4 Overlevelsessevne med forskellige grader af flex – heltidsbrug

Andel i %	7%	20%	40%
Stærkt konkurstruet	5,64%	6,04%	6,66%
Konkurstruet	6,18%	6,46%	7,14%
Mindre grad konkurstruet	18,05%	19,18%	21,77%
Ikke konkurstruet	70,16%	68,32%	64,43%

Scenarierne med højere overførsel af midler fra søjle 1 til søjle 2 rammer indkomsten hårdest i de produktionsgrene, hvor EU-støtten udgør en forholdsvis høj andel af driftsresultatet. Hvorvidt virksomhederne bliver konkurstruet af nedgangen i indkomst, afhænger dog også af soliditeten, altså hvor meget der er på kistebunden til at stå imod med.

I tabel 5 overfor ses soliditeten for hver produktionsgren sammenholdt med konkursrisikoen i hvert af scenarierne for flex.

Tabel 5 Andel af hver produktionsgren, som er stærkt konkurstruet eller konkurstruet ved forskellige grader af flex

Andel i %	Soliditet (2019)	7%	10%	20%	40%	forskel nu og 40% flex, %-points
Stivelseskartofler	25,01%	13,68%	14,25%	14,25%	18,58%	4,90%
Øvrige planter	27,72%	10,09%	10,09%	10,56%	12,64%	2,55%
Mælk	16,19%	16,67%	17,15%	17,94%	19,18%	2,51%
Okse-/kalvekød	26,63%	12,32%	12,32%	13,79%	14,54%	2,21%
Alle	20,52%	11,82%	12,01%	12,50%	13,80%	1,98%
Svin	14,04%	11,06%	11,12%	11,63%	12,48%	1,42%
Sukkerroer	29,86%	5,25%	5,25%	5,25%	6,59%	1,34%
Øvrige husdyr	25,07%	6,67%	6,67%	6,67%	7,02%	0,35%

Producenter af stivelseskartofler vil gennemsnitligt miste 308.000 kr. svarende til mere end halvdelen af deres gennemsnitlige driftsresultat 2015-19, og deres konkursrisiko stiger med næsten 5 %-point ved 40 % flex sammenlignet med nuværende flex. I dette scenarie beregnes kartoffelproducenternes konkursrisiko til 18,58 %, hvilket er noget over gennemsnittet for alle heltidsbrug, der er på 13,80 %. Konsekvenserne af mistet indtjening ville have været værre, hvis produktionsgrenen ikke havde haft en pæn gennemsnitlig soliditet på 25 %.

Mælk er produktionsgrenen med flest procent heltidsbrug i kategorierne "stærkt konkurstruet" og "konkurstruet", hvilket især skyldes en lav gennemsnitlig soliditet på cirka 16 %. Den relativt lave soliditet hænger sammen med en kapitaltung produktionsform.

Mange mælkeproduktionsvirksomheder er også stadig påvirket af tidligere nødvendighed af at eje mælkekvoter, som blev værdiløse, da kvotesystemet blev afskaffet. I gennemsnit mister en

mælkeproduktion 176.000 kr., hvis flex øges til 40 %. Dette vil øge konkursrisikoen med 2,51 %.

I den anden ende af skalaen finder vi øvrige husdyr (primært fjerkræ inkl. ægproduktion), hvor konkursrisikoen kun stiger med 0,35 % fra et relativt lavt niveau på 6,67 % konkursrisiko i dag. Øvrige husdyr har en pæn soliditet på gennemsnitligt 25 % og de mister "kun" 81.000 kr. af driftsresultatet.

Konklusion

Der kan blive åbnet mulighed for, at de enkelte medlemslande kan vælge at overføre op til 40 % af landets støtte fra indkomststøtten i søjle 1 til landdistriktsprogrammerne i søjle 2.

Overføres 40 % af EU-støtten fra søjle 1 til søjle 2, vil det betyde en gennemsnitlig nedgang i driftsresultatet for heltidsbrug på 163.000 kr. Det svarer til 29 % af det gennemsnitlige driftsresultat 2015-19.

Det vil betyde en samlet overførsel fra støtte til de enkelte landbrugsvirksomheder til landdistriktsprogrammer på 2,1 mia. kr. ud over de cirka 400 mio. kr.,

der allerede i dag overføres fra søjle 1 til søjle 2, eller alene fra heltidsbrugene til landdistriktsprogrammerne på 1,4 mia. kr.

Hvis flex øges op til 40 %, vil knap 2 %-point flere af heltidslandbrugene være at finde i kategorierne "stærkt konkurstruet" og "konkurstruet", hvilket svarer til 175 flere konkurstruede virksomheder ud af 8.833 danske heltidsbrug samt yderligere 503 heltidsbrug, der rykker fra "ikke konkurstruet" til "mindre grad konkurstruet". Det er især producenter af stivelseskartofler, øvrige planteavlere (bortset fra sukkerproducenter) og kvægproducenter (både mælk og kød), der rammes hårdt. Det gælder for dem alle, at EU-støtten nedsættes med et betydeligt beløb, især for producenter af stivelseskartofler. Sukkerproducenterne har generelt en høj soliditet og er derfor mindre sårbare over for indtægtstab, mens mælkeproducenternes svage soliditet betyder, at de dårligere står imod udsving i indtjeningen.

Der er mange danske landbrug inden for alle produktionsgrene, som fortsat vil have plus på bundlinjen, uanset at den grundbetaling, som kommer til landbruget fra EU reduceres med 40 %.

Der vil dog også være en række landbrugsvirksomheder, hvor det ikke vil være muligt at opretholde produktionen med de høje standarder, der er sat som krav i Danmark, hvis grundbetalingen reduceres så væsentligt som 40 %.

Kilder

Europa-Parlamentet og Rådet

(2013a). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009.

European Commission (2020d).

"Breakdown of direct payments (within EAGF) per Member State". https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/2_table_breakdown_of_eagf_28.09.pdf

European Council (2020a).

"Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions". <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

FSR – Danske Revisorer (2020).

"Coronavirus presser tusindvis af selskabers økonomi". <http://www.smvportalen.dk/FSR/Home/Nyheder%20og%20presse/Pressemeddelelser/Pressemeddelelser%202020/coronavirus%20presser%20tusindevis%20af%20selskabers%20oekonomi>

Lone Balle Carlqvist (2020), cand.

scient.oecon. og specialkonsulent i Erhvervsøkonomi, SEGES: Alle tabeller og beregninger i artiklen.

Miljø- og Fødevareministeriet

(2020). "SAMLNOTAT. Rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 19.-20. oktober 2020. Europaudvalget 2020. Rådsmøde 19-20/10-20 - landbrug og fiskeri, Bilag 1".

AGRICULTURE IN THE EUROPEAN GREEN DEAL: FROM AMBITION TO ACTION

Alan Matthews, Professor Emeritus of European Agricultural Policy, Trinity College Dublin, Ireland.

This paper first provides a short overview of some of the main objectives of the Green Deal as they affect agriculture and highlights some of the key targets that have been proposed by the Commission. It then discusses some of the potential consequences for farm production and the fear that it could undermine the competitiveness of domestic production. It next discusses how the Green Deal objectives relate to the ongoing process of preparing the next iteration of the CAP, whose start has now been delayed until 2023. The final section summarises and concludes.

Introduction

The European Green Deal is the flagship proposal of the current European Commission which was presented in a Communication in December 2019 (European Commission 2019) together with an annex of follow-up actions. It is an integral part of the Commission's strategy to implement the United Nation's 2030 Agenda and the sustainable development goals.

The Green Deal is presented as a new sustainable and inclusive growth strategy, seeking to turn urgent challenges into opportunities. Its ambitious aim is to transform the EU into a prosperous, fair, competitive and resource-efficient economy, with no net emissions of greenhouse gases by 2050, zero pollution and a decoupling of economic growth from resource use. It also aims to protect, conserve and enhance the EU's natural capital, and to protect the health and well-being of citizens from environment-related risks and impacts.

Agriculture, as a major user of resources (notably land and water), a source but also a potential sink for

greenhouse gas (GHG) emissions, and with significant environmental impacts, will have a central role to play in meeting these Green Deal goals. This was made clear in two follow-up Communications from the Commission on the Farm to Fork (F2F) Strategy (European Commission 2020a) and Biodiversity Strategy (European Commission 2020e).

Agriculture will also be affected by other EU legislative and other initiatives linked to the European Green Deal, notably the European Climate Law (European Commission 2020f), a new Circular Economy Action Plan (European Commission 2020b) and the updated EU Bioeconomy Strategy (European Commission 2018).

These references to EU regulations and initiatives may seem rather distant from the everyday business of farming. However, they have the intention, and the potential, to radically alter the way farmers go about their business. A central element is a shift to a more sustainable system of agricultural production that minimises farming's environmental footprint and does more

to protect and sustain nature. But as the 'Farm to Fork' title indicates, this is a strategy that also aims to influence food consumption patterns and to bring about greater coherence between food and farm policies. It proposes to minimise food waste and to address the role of poor diets in the growing burden of chronic disease.

The strategy also foresees the creation of new opportunities for farmers in the bioeconomy as well as strengthening farmers' position in the food chain. The intention is to set in motion incremental but irreversible change in European agriculture, while strengthening its resilience to possible future crises.

Some of the proposals in these documents will eventually make their way into legislation. Other proposals will be incorporated into the Common Agricultural Policy (CAP) Strategic Plans which are the centrepiece of the next iteration of the CAP and which all Member States are in the process of preparing. In this way, they will shape the conditions and practices which farmers must observe if they wish to remain eligible for CAP support payments.

This paper first provides a short overview of some of the main objectives of the Green Deal as they affect agriculture and highlights some of the key targets that have been proposed by the Commission.

It then discusses some of the potential consequences for farm production and the fear that it could undermine the competitiveness of domestic production. It next discusses how the Green Deal objectives relate to the ongoing process

of preparing the next iteration of the CAP, whose start has now been delayed until 2023.

The final section summarises and concludes.

Agriculture in the Green Deal

The F2F Strategy is the first attempt at EU level to treat agricultural and food policy together in a holistic manner and sets the aim of developing a sustainable food policy by 2023.

Some actions are clearly directed at the retail sector and consumers (e.g. proposals for nutrition labelling, to develop a code for responsible business and marketing conduct along the food chain, to tackle food fraud) but may have knock-on impacts for agricultural producers by changing the nature of food demand. The main targets affecting agriculture are set out in Table 1.

The main Commissioner responsible for action to meet these targets is also listed. Although DG AGRI will be responsible for some of the targets and actions, it is noteworthy that other Directorates-General such as Environment (DG ENVI), Health and Food Safety (DG HEALTH) and Climate Action (CLIMA) will also play a major role.

No supporting evidence is provided in the Communication for the choice of the specific quantitative targets. They clearly will require further elaboration and justification (for example, will the reduction in pesticide use be measured in terms of volume or toxicity?).

Particularly the realism of the proposal to increase the EU area under organic farming, which was 4.6% in 2018 (7.0% in Denmark) to 25% by 2030 has been

Table 1 Main targets and actions relevant to farming in the European Green Deal

Activity	Ambition 2030	Lead DGs
CLIMATE		
GHG emissions reduction (European Climate Law)	50 to 55 % emission reductions compared with 1990 levels.	DG CLIMA
Carbon farming initiative (F2F Strategy)	Regulatory framework to be developed to certify carbon removals.	DG AGRI
WATER QUALITY		
Reduce nutrient loss (F2F Strategy)	Reduce losses of nitrogen and phosphorus by at least 50 %.	DG AGRI
Reduce fertiliser use (F2F Strategy)	Reduce fertiliser use by at least 20 %.	DG AGRI
BIODIVERSITY		
Increase organic farming (Biodiversity Strategy)	At least 25 % of agricultural land under organic farming by 2030.	DG AGRI
Restore habitat (Biodiversity Strategy)	At least 10 % of agricultural area under high-diversity landscape features.	DG ENVI
HEALTH		
Reduce antimicrobial use (F2F Strategy)	Reduce overall EU sales of antimicrobials for farmed animals by 50 %.	DG HEALTH
Reduce pesticide use (F2F Strategy)	Reduction by 50 % of the overall use and risk of chemical pesticides and the use of more hazardous pesticides by 50% by 2030.	DG HEALTH
ANIMAL WELFARE		
Improve animal welfare standards (F2F Strategy)	Evaluation and revision of existing animal welfare legislation.	DG HEALTH
RESOURCE USE		
Reducing food waste (Circular Economy and F2F Strategies)	Existing target to halve per capita food waste at retail and consumer levels by 2030. New proposal will cover food waste along the entire food value chain.	DG HEALTH/DG AGRI
Encourage water reuse in agriculture (Circular Economy)	Water Reuse Regulation setting minimum requirements for water reuse in agricultural irrigation will enter into force in June 2023.	DG ENVI
Develop Integrated Nutrient Management Plan (Circular Economy and F2F Strategies)	Ensure more sustainable application of nutrients and stimulating the markets for recovered nutrients, linked to the objective of reduced chemical fertiliser use.	DG ENVI/DG AGRI

questioned. However, the direction of travel is clear, and it will be up to each individual Member State to decide on its level of ambition in its CAP Strategic Plan (see below).

The F2F Strategy sidesteps the debate on the future role of animal-source foods in European diets. There are nutritional benefits from the consumption of meat and dairy products. Where livestock are grazed on forage and other feedstuffs not suitable for human consumption they provide an important addition to the food supply.

However, proposals for dramatic reductions in current consumption levels of animal-source foods in developed countries have been made on both health and environmental grounds (Springmann et al. 2016; Willett et al. 2019) although the nutritional justification for these proposals has been challenged (Leroy and Cofnas 2019).

The production of meat, dairy products and eggs accounts for around 40% of the value of EU agricultural output (66% in Denmark). The environmental impact of this production is unquestionably significant though with significant differences across products, regions, systems and management intensities (Buckwell and Nadeu 2018; Peyraud and McLeod 2020).

Citing the EAT-Lancet report (Willett et al. 2019), the F2F Strategy argues that current food consumption patterns are unsustainable from both health and environmental points of view. Within the EU, average intakes of energy, red meat, sugars, salt and fats continue to exceed recommendations, whereas

consumption of whole-grain cereals, fruit and vegetables, legumes and nuts is insufficient.

The Strategy endorses a shift towards a more plant-based diet with less red and processed meat and with more fruits and vegetables. Its recommendations for action focus mainly on measures to empower consumers to make more informed food choices through better labelling rather than tackling the wider food environment.

However, it notes that tax incentives could be used to drive the transition to a sustainable food system by making more use of targeted rates, for instance, to support organic fruit and vegetables. It also recommends that “EU tax systems should also aim to ensure that the price of different foods reflects their real costs in terms of use of finite natural resources, pollution, GHG emissions and other environmental externalities”.

The need to encourage research into alternative proteins is highlighted, but the Strategy does not provide a detailed roadmap setting out the potential role that alternative proteins might play in human diets in the years ahead.

Consequences for agriculture of the Green Deal

Many farmers will agree with the ambitions of the Green Deal but will be concerned that achieving the targets will increase their costs of production and make them uncompetitive, both with respect to competitors in EU Member States that might adopt a less ambitious agenda and to producers in third countries that are not required to meet the same standards.

Here it is important to be clear about the counter-factual. Continuing with business-as-usual will ultimately undermine the ecosystem health on which a productive and profitable agriculture depends. Farmers face the prospect of ever-increasing expenditure on inputs to substitute for eroded soils, the over-exploitation of water resources, and the loss of pollinators, to tackle the increased risk of pests and diseases more likely to arise in a genetically more uniform and monocultural landscape, and to cope with more variable and extreme weather events due to climate change.

At least in the longer term, making space for nature, reducing pesticide use to protect pollinators, improving soil health to increase climate resilience, and so on, are not just compatible with but prerequisites for a healthy and profitable agricultural sector.

Even in the short term, improving resource efficiency and promoting the circular economy have the potential to be a win-win for farmers if this can also help to reduce costs of production by limiting expenditure on inputs.

Furthermore, the Green Deal will open new opportunities in the bioeconomy. This may be in the production of raw materials, such as hemp, for medicinal or industrial use, or by making use of food waste. It may be in the production of renewable energy. Although the production and use of biomass for energy is controversial and often criticised as unsustainable and in competition with food production, it will have an important role to play in meeting the net zero emissions target (Catuti et al.

2020).

In addition, there will be the possibility to use carbon markets to reward farmers for sequestering carbon, although many difficult questions around monitoring, verification, additionality, reversibility, transactions costs and ensuring accounting integrity remain to be resolved (Thamo and Pannell 2016).

Despite these positive opportunities from a farming perspective, restrictions on input use, the requirement to set aside land for nature, and higher animal welfare standards, will in the short run raise costs for farming and increase competitive pressures.

To understand this better, we turn to the economist's concept of externalities. An externality is a cost or benefit caused by a producer that is not financially incurred or received by that producer.

An externality can be positive or negative, but here we focus on the negative externalities due to agricultural production. While there may be attempts to control negative externalities through regulation, such as the Water Framework Directive or the Nitrates Directive, these are costs incurred by agricultural production that are not paid by farmers but by society at large. Under these circumstances, standard economic theory would predict that production will exceed the social optimum. Obliging producers to absorb these costs rather than expecting society to pay, as is required under the polluter pays principle written into the EU Treaty, is not imposing an additional burden on producers. It is removing an unwarranted and unjustified environmental subsidy

that has steadily devalued the stock of natural capital over time.

The possibility that meeting the Green Deal ambitions might lead, in the short term, to lower production levels in Europe is sometimes used as an argument to oppose or delay their introduction, given the need to ensure food security in Europe in the light of pandemics and other crises and the challenge of increasing food production to feed an expected global population of 9.7 billion in 2050 compared to 7.8 billion today.¹

European agriculture should certainly contribute to these objectives, but within its environmental limits and without risking human or animal health. It makes no sense to pursue the goal of increased production for its own sake without considering the impacts for the planet and health.

The ambition of the Green Deal is not to restrict production per se, but to prevent pollution, avoid climate change, restore biodiversity and improve health. This will require accelerated efforts to develop and disseminate technologies and practices that increase agricultural productivity while reducing its environmental footprint.

Nature-based solutions associated with agroecology and regenerative agriculture offer one promising approach. Harnessing the potential of Agriculture 4.0 based on precision farming, smart farming and digital farming can also

enable substantial savings on inputs and the reduction of farm-related GHG emissions as well as improving yields and quality in agricultural production.

The award this year of the Nobel Prize in Chemistry to the two scientists who developed a method of genome editing underlines the potential of new biological technologies to contribute to Green Deal objectives. Research using all these tools needs to be reinforced and brought together to provide alternatives to the chemical-based agriculture on which most farmers rely today.

Under Horizon Europe which will run from 2021, the EU proposes to spend €10 billion on research and innovation on food, bioeconomy, natural resources, agriculture, fisheries, aquaculture and the environment as well as the use of digital technologies and nature-based solutions for agri-food. It is also essential to monitor the progress being made towards more sustainable practices on farms. The Green Deal proposal to transform the Farm Accountancy Data Network into a Farm Sustainability Data Network expected in 2022 will be a critical milestone in this respect.

Whether producers will end up paying for the higher costs of environmental protection and higher animal welfare standards or whether these costs can be passed on to consumers will depend on the degree of competition from international trade either within the EU single market or from third countries. If other producers are not subject to the same standards and can produce more cheaply as a result, this could result in production shifting abroad.

¹ See, for example, the Croatian Presidency summary of the AGRIFISH Council discussion of the Farm to Fork Strategy held in June 2020 https://www.consilium.europa.eu/media/44394/eu-2020-hr_hlvc-agrifish-presidency-summary.pdf.

Farm groups highlight this argument particularly in the context of GHG mitigation. Given that emission intensities per unit of output are lower in Denmark and Europe generally than in many competitor countries, offshoring production could lead to higher global emissions which is the opposite of the intended effect – a phenomenon known as ‘carbon leakage’.

Whether production offshoring would occur or not is an empirical matter. Producing to higher standards may be rewarded by greater consumer loyalty and willingness to pay a premium for European produce. Higher standards in the past have often encouraged technological innovation that has led to the introduction of more productive and ultimately more profitable production practices. Where market-based instruments such as prices, levies or quotas are used to internalise externalities, abatement or grandfathering mechanisms can be used, as in the EU Emissions Trading Scheme, to minimise competitive pressures.

Trading partners can be encouraged to raise their own standards by pointing out the dangers to their own health and environment of unsustainable agricultural practices, as we see in the growing number of countries willing to restrict the abuse of antimicrobials in animal production.

Ultimately, there can be a debate whether access for third countries to the EU market should be conditional on exported produce meeting EU standards not only for product safety and quality (which is already the case) but also in the case of production practices. The

proposal in the European Green Deal for a border carbon tax, although not intended to be applied to trade in food as it will be limited to sectors covered by the Emissions Trading Scheme, is an example of such a measure (European Commission 2020d).

Where to draw the environmental baseline that separates negative externalities that we expect farmers to pay for, and positive externalities for which we are prepared to reward farmers for providing, depends on the distribution of property rights.

Whether we call buffer strips along waterways a practice that prevents water pollution that farmers should pay for, or a practice that helps protect water quality for which farmers should be compensated by society, is a political decision.

In practice, when it comes to agriculture, we observe a political reluctance to make the baseline too high, either because of the political lobbying power of farm groups or because of the recognition that agriculture is a highly traded sector and thus subject to international competition.

In this context, subsidies and compensation for higher standards can be used to achieve the higher levels of ambition sought in the European Green Deal. The question then is whether sufficient funding can be made available to ensure the objectives can be achieved.

Implementing the Green Deal in agriculture

The Green Deal for agriculture is currently set out in Commission Communications. How likely is it that its targets will be adopted and implemented? How do these targets relate to the reform of the CAP framework proposed by the Commission in June 2018 and which is still under discussion by European legislators? Will there be additional funding to help farmers adapt their farming practices to meet any new targets that might be adopted?

The Communications are not in themselves legislative proposals but for some targets legislative proposals are foreseen. Following EU practice, legislative proposals must be accompanied by an impact analysis. The European Commission has already published an amendment to the European Climate Law that would raise the EU's reduction targets for GHG emissions in 2030 from 40% to 55% compared to 1990 accompanied by an impact assessment (COM(2020) 563). Other initiatives where legislation is foreseen in the F2F and Biodiversity Strategies are outlined in Table 2.

Table 2 Selected legislative initiatives outlined in the Farm to Fork and Biodiversity Strategies

Legislative initiative	Expected date
Proposal for EU nature restoration targets.	2021
Legislative initiatives to enhance cooperation of primary producers to support their position in the food chain.	2021-2022
Proposal for a revision of the Sustainable Use of Pesticides Directive to significantly reduce use and risk and dependency on pesticides and enhance Integrated Pest Management.	2022
Proposal for a harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling to enable consumers to make health conscious food choices.	2022
Proposal for a legislative framework for sustainable food systems.	2023
Revision of existing animal welfare legislation.	2023
Proposal for EU-level targets for food waste reduction.	2023
Proposal for a sustainable food labelling framework to empower consumers to make sustainable food choices.	2024

However, not all targets will be or need to be embodied in legislation to have an impact. A non-legislative target such as the objective to increase the area farmed organically to 25% by 2030 or to reduce use of fertilisers by 20% by 2030 can be important signposts when Member States come to draw up their CAP Strategic Plans. In response to a specific request from the European Parliament, the Commission prepared an analysis in which it examined the links between the CAP reform and the Green Deal which was published at the same time as the F2F and Biodiversity Strategies (European Commission 2020c).

The Commission concluded that its CAP proposal, and especially the nine specific objectives that are set out for the CAP post 2020, were already in line with the Green Deal ambitions for the food system. It warned against weakening some key aspects of its proposal, such as the principle that the new CAP must have greater environmental and

climate ambition, and against watering down the standards for enhanced conditionality (cross-compliance).

The Commission pointed to some gaps that would need to be addressed. It supported the idea of ring-fencing a minimum share for eco-schemes in Pillar 1 of the CAP. It proposed that animal welfare and antibiotic legislation should be included among the legislative acts that the future CAP Strategic Plans must consider. It also proposed to make recommendations to Member States on how the Green Deal targets should be addressed in their CAP Strategic Plans prior to their finalisation.

The Biodiversity Strategy specified that CAP Strategic Plans should set explicit national values for relevant targets of the F2F and Biodiversity Strategies, supported, inter alia, by CAP instruments and implementation of the Habitats Directive. How Member States incorporate these recommendations into their Plans would become an element in whether the Commission will approve the Plans. In this way, these targets could have an important indirect impact on the priorities and the way resources are allocated in the CAP Strategic Plans.

The AGRIFISH Council has pushed back against this suggestion. In its common position for the trilogues with the Parliament it has insisted that the Commission's assessment must be based exclusively on acts that are legally binding on Member States. Thus, it remains unclear at the time of writing (October 2020) exactly how the Commission will be able to ensure that Green Deal targets are reflected in CAP Strategic Plans.

Public funding to assist farmers in the transition to more sustainable farming practices will come largely through the CAP.

The European Council conclusions on the EU's Multi-annual Financial Framework in July 2020 confirmed a small increase in the overall CAP budget in current prices (after the UK's departure is considered), once the additional top-up for rural development programmes in Pillar 2 of the CAP foreseen as part of the Next Generation EU recovery instrument is taken into account (this top-up is shown separately in Table 3).

Further sources of public funding can be made available from national sources (for example, some countries including Denmark have earmarked part of the proceeds from carbon taxation or other sources of climate finance to support the green transition in agriculture).

The EU itself has created a Just Transition Fund which is potentially a further source of additional finance. In addition, it will be necessary to mobilise the financial sector and private finance to invest in improving the resilience and accelerating the green and digital transformation of farms.

Significant funding is thus available, it is a question how it will be used. Traditionally, most CAP funding is disbursed as income support in the form of area-based payments. These payments make an important contribution to business profitability on many farms.

Whether this is the most effective use of these transfers, given the scale of the challenges that farmers face in

making the green transition, is open to question. There is a strong case to use more of these payments to reward farmers that commit to more sustainable farm practices. This is ultimately a decision to be made in the way CAP resources will be allocated to different interventions in the CAP Strategic Plans.

Table 3 EU27 CAP budgets in current prices, 2021-2027 compared to 2014-2020, million euro

Funds	2014-2020	2021-2027
EAGF Pillar 1	280,351	291,091
EAFRD Pillar 2	95,078	87,441 + 8,223 =95,665
Total CAP	375,429	386,646

Source: Matthews, 2020. The figure for EAFRD Pillar 2 includes the foreseen €8.223 billion from the Next Generation EU recovery instrument.

Conclusions

This paper summarises the implications for agriculture of the Commission's proposals for a European Green Deal. These proposals, in their direction and ambition, go beyond anything that has emerged from Brussels before. They call for a rethink of policies for agriculture, emphasising that transformational change is needed to shift to a sustainable food system while ensuring a sustainable livelihood for primary producers. Business-as-usual is no longer an option. The F2F Strategy notes that "There is an urgent need to reduce dependency on pesticides and antimicrobials, reduce excess fertilisation, increase organic farming, improve animal welfare, and reverse biodiversity loss".

Although some of the targets in the F2F Strategy may well be tweaked before they are finally approved, the broad direction of travel will not change. It is not only policy but also the market place that is demanding change. Many farmers have already started the transition to more sustainable practices. But, in future, farmers will need to underpin their sustainability claims with objective evidence that emissions are falling, pesticide use is falling, chemical fertiliser use is falling, antibiotic use is falling, water quality is improving and biodiversity is recovering.

The new CAP framework that gives Member States greater flexibility to design national agricultural policies better suited to addressing their specific needs and objectives is now delayed until 2023. Member States have the opportunity in designing their CAP Strategic Plans which will take effect from that date to provide significant support to farmers to make the green transition. It will be important to take these opportunities. In addition, there is an enormous task ahead both for the research system and advisory services to ensure that farmers are as well-equipped as possible to meet these challenges while ensuring their longer-term viability.

References

- Buckwell, A., and E. Nadeu. 2018.** What Is the Safe Operating Space for EU Livestock? Brussels: RISE Foundation.
- Catuti, M., M. Elkerbout, M. Alessi, and C. Egonhofer. 2020.** Biomass and Climate Neutrality. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- European Commission. 2018.** A Sustainable Bioeconomy for Europe: Strengthening the Connection between Economy, Society and the Environment: Updated Bioeconomy Strategy. Brussels.
- European Commission. 2019.** The European Green Deal. COM(2019) 640. Brussels.
- European Commission. 2020a.** A Farm to Fork Strategy for a Fair, Healthy and Environmentally-Friendly Food System. COM(2020)381. Brussels.
- European Commission. 2020b.** A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe. COM(2020) 98. Brussels.
- European Commission. 2020c.** Analysis of Links between CAP Reform and Green Deal. SWD(2020) 93. Brussels.
- European Commission. 2020d.** Carbon Border Adjustment Mechanism Inception Impact Assessment. Ref. Ares(2020)1350037-04/03/2020. Brussels.
- European Commission. 2020e.** EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing Nature Back into Our Lives. COM(2020)280. Brussels.
- European Commission. 2020f.** Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). COM(2020) 80. Brussels.
- Leroy, Frédéric, and Nathan Cofnas. 2019.** "Should Dietary Guidelines Recommend Low Red Meat Intake?" *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, 1–10.
- Matthews, A. 2020.** "When the CAP Budget Pendulum Finally Stopped Swinging." *Capreform.Eu* (blog). July 22, 2020. <http://capreform.eu/when-the-cap-budget-pendulum-finally-stopped-swinging/>.
- Peyraud, J.-L., and M. McLeod. 2020.** Study on Future of EU Livestock: How to Contribute to a Sustainable Agricultural Sector? Brussels: European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development.
- Springmann, Marco, H. Charles J. Godfray, Mike Rayner, and Peter Scarborough. 2016.** "Analysis and Valuation of the Health and Climate Change Cobenefits of Dietary Change." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113 (15): 4146–51.
- Thamo, Tas, and David J. Pannell. 2016.** "Challenges in Developing Effective Policy for Soil Carbon Sequestration: Perspectives on Additionality, Leakage, and Permanence." *Climate Policy* 16 (8): 973–92.
- Willett, Walter, Johan Rockström, Brent Loken, Marco Springmann, Tim Lang, Sonja Vermeulen, Tara Garnett, David Tilman, Fabrice DeClerck, and Amanda Wood. 2019.** "Food in the Anthropocene: The EAT–Lancet Commission on Healthy Diets from

Sustainable Food Systems.” *The Lancet*
393 (10170): 447–492.

THE AGRICULTURAL AND FOOD DIMENSION OF THE ONGOING TRADE CONFLICTS AND TENTATIVE AGREEMENT BETWEEN THE US AND CHINA

Wusheng Yu, Department of Food and Resource Economics, University of Copenhagen.

The author acknowledges assistance from Lijuan Cao (Nanjing Agricultural University) for providing part of the data used in this paper and useful comments from Clara García Bouyssou and Lærke Godsk Jensbye (University of Copenhagen).

This short paper provides a review of the agricultural dimension of the current US-China trade conflict and its tentative resolution, not only at the bilateral level, but also through the dispute settlement mechanism of the WTO. It then attempts to explain the underlying reasons behind these trade conflicts, both within the broad trade agenda of the US under the Trump administration but also in regard to the more specific domestic and trade policy pursued by China. The paper concludes with a discussion of the bilateral trade agreement between the two sides.

Introduction: a brief history of US-China agricultural trade relations

China's WTO accession in December 2001 marked the beginning of a remarkable integration of the Chinese economy with the rest of the world through trade and investment linkages. In the area of agriculture, major agricultural exporting nations had great anticipations in export opportunities to the world's most populous country. Indeed, shortly after becoming a WTO member, China turned itself from a net agri-food exporter to a net importer: mainly importing land-intensive bulk agricultural products such as grains, oilseeds and cotton while exporting labor-intensive products (Zhu et. al. 2013).

More recently, China has also increasingly become a major importer of consumer-oriented food products such as meats, dairy and processed foods (USDA-FAS, 2020). In 2019, China has become

the world's largest agricultural and food importer at US\$133.1 billion, with Brazil, the European Union (EU), the US, Australia, and New Zealand as the largest import sources.

Overshadowing this development is the recent trade conflict between China and the US, which was unfolded at the end of the Obama administration but has been drastically escalated during the Trump presidency. Some of the bilateral trade conflicts have gone through the multilateral trading system of the WTO, while other parts of the conflicts have taken place outside the realms of the multilateral trading system and have become a bilateral fight without regard to the multilateral trading rules.

At the end of the Obama administration, the US submitted two major complaints to the WTO's dispute settlement body (DSB) challenging two main elements of China's agricultural and

trade policy. In 2016, the US alleged that China provided trade-distorting domestic market price support in excess of its commitments to the WTO; and later in the same year, the US filed another dispute targeting the administration of China's tariff rate quotas for wheat, rice and corn.

Under the administration of Donald Trump, an all-around tariff war broke out in 2018, with the US imposing several rounds of tariffs on Chinese exports while China retaliating with its own tariffs on US exports, including soybean, grains, meats, aquaculture products, nuts, vegetables and fruits, processed foods and beverages. In addition to the retaliatory tariffs, China has also launched a series of WTO complaints against the US (in cases DS543, DS563, and DS587)¹, challenging the legalities of US tariffs against Chinese goods in connection with relevant WTO trade rules.

At the sideline of the tariff war, intensive bilateral negotiations had been ongoing. Finally, on January 15, 2020, the two sides agreed to the so-called "phase-one" trade deal, which tentatively ends further escalation. However, it is unclear how the previously imposed extra tariffs will be phased out under the current or future versions of the agreement. In regard to agriculture, China pledged to increase its agricultural and food purchases from the US by US\$12.5 and 19.5 billion in 2020 and 2021, respectively, over the purchase level of 2017.

After a review of the current trade conflicts, the purpose of this paper is to provide some explanations on the current bilateral trade conflict and temporary resolution, and to discuss their implications on agricultural and food trade between the two countries and globally.

In what follows, section 2 reviews the recent trade conflicts and the initial impacts on agri-food trade flows. Section 3 attempts to explain the source of the trade conflicts by examining recent policy development in China and in the US. In section 4, a discussion on the phase-one agreement and its aftermath is offered.

Recent trade conflicts: bilateral tariff wars and WTO litigations

While the bilateral trade tension between China and the US has erupted during the Trump administration, increasing bilateral trade deficits had already driven the US to adopt a more confrontational approach prior to the Trump presidency. This confrontation has manifested in major trade conflicts on two different tracks: disputes brought to the WTO and bilateral tariff war.

WTO disputes

In the area of agriculture, the US launched a major dispute through the WTO - known as WTO DS514 - in September 2016, where the US alleged that China:

"committed... not to provide trade-distorting domestic support, except for domestic support at or below a *de minimis* level of 8.5 percent for each agricultural product. China, however, has provided domestic support... substantially above the 8.5 percent *de minimis* level. In fact, in 2015, the

¹ See https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_maps_e.htm?country_selected=CHN&sense=e

level of support provided through these programs in excess of China's commitment was nearly \$100 billion" (USTR, 2016).

The core of the US argument is that China provided excessive market price support to wheat, rice, and corn production through its administered Minimum Purchase Prices (MPP), allowing Chinese producers to produce more than what they otherwise would do, thereby limiting the country's imports of these products, including those from the US.

The technical argumentations centered both on the amount of production that was eligible for receiving the market price support during the disputed period of 2012-2015, and on the base year for choosing the external reference prices for measuring China's market price support.

The WTO panel ultimately adopted mostly the US position: compliance with WTO domestic support limits for wheat and rice was violated during the 2012-2015 period. However, the WTO, also agreed with the Chinese position that the price support for corn was no longer relevant as it expired in 2016 (Brink, Orden and Zulauf, 2019). Following the WTO panel report, in May 2019 China indicated its intention to comply with the panel recommendation, and in June 2019 the two countries agreed that China would implement the recommendation by the end of March 2020.²

In December 2016, the US launched another WTO case against China (DS517³) concerning China's Tariff-rate quotas (TRQ). It argues that China "... does not administer each of its TRQs on a transparent, predictable, or fair basis, using clearly specified administrative procedures and requirements that would not inhibit the filling of each TRQ", "has failed to administer each TRQ in a reasonable manner", and "does not provide public notice of quantities permitted to be imported under each TRQ and changes to quantities permitted to be imported under each TRQ.". One key issue is about the administrative practices in allocations and re-allocations of TRQs between China's state-owned-enterprises (STE) and non-STE.

The US argued that the un-used quota allocations to the STE were not re-allocated to non-STE importers, leading to unfulfilled quotas (and effectively reduced imports from the US). Another important issue is the so-called "usage" requirements concerning the wheat and corn quotas. For these two products, imports within the TRQ had to be processed at the importers' own production plants, thereby preventing importers from using the TRQs in the least costly manner and leading to under-filled quotas.

The WTO panel sided with the US on these critical points (Orden et al., 2019). Subsequently, in a joint communication by China and the US on July 2019, China

² In the latest development, on July 16, 2020, the US requested the WTO for authorization to retaliate on the grounds that China failed to bring its measures into compliance with its WTO obligations within the agreed time. In response, China objected and requested the establishment of a compliance panel. For details, see https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds511_e.htm

³ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds517_e.htm

agreed to implement the recommendations and rulings of the DSB by the end of 2019.

Judging from the outcomes of these two major disputes, it appears that the US has largely succeeded in utilizing the WTO dispute settlement mechanism to pressure China to bring its agricultural policy practices to be in line with WTO trade rules and China's own commitments to the WTO. The expectation is that China's compliance with the WTO panel recommendations will maintain and enhance export opportunities to the Chinese market.

The rather swift resolution of the two cases, including China's timely responses to the WTO panel recommendations, demonstrates that the multilateral system has worked as an enforcement mechanism.

Bilateral tariff war

In contrast to the trade disputes settled through the WTO mechanism, the tariff war has led to far more disruptions to bilateral trade policy in the forms of tit-for-tat retaliations and protracted bilateral negotiations that sidelined the WTO dispute settlement mechanism.

In responding to the first round tariff hike by the US on April 1, 2018, on the very next day China retaliated with its own 25% tariffs on a range of US exports including pork exports and 15% tariff on a range of fruits and wine (covering a total of 87 tariff lines).

In the second round of retaliation taken place on July 6 and August 23, 2018, 25% tariffs were imposed on 524 agri-food products, most notably soybean - which is the most important

US agricultural export to China - as well as beef, poultry, certain dairy products, aquaculture products, vegetables, fruits, and processed food products.

In the third round retaliation on September 24, 2018, China imposed tariffs ranging from 5 to 10% on US exports, including 337 additional agri-food products not covered in previous retaliation rounds, such as other animal products, frozen vegetables and fruits, other grains and flours, vegetable oils, confectioneries, juices, and beverages. On June 1, 2019, these tariffs were further increased, resulting in 25% tariffs being imposed on 198 of the 337 products.

Finally, China announced a fourth round of additional retaliatory tariffs of 5% and 10% for implementations on September 1, 2019, covering 862 agri-food products. With that, nearly all US agri-food exports are included in China's retaliation list. Moreover, a few major product items have been subject to multiple rounds of retaliatory tariffs, such as pork, beef, and poultry products. Soybean has been hit with retaliatory tariffs in both the second (25%) and fourth (10%) rounds, raising its applied tariff rate from the Most-favored Nation (MFN) level of 3% to 38%, before a 5 percentage points reduction in February 2020.

These retaliatory tariffs imposed on US exports have resulted in lowered US agri-food exports to China in 2018 and 2019, even though the country continued to expand its overall agri-food imports from the world. As a result, the US' market share in China decreased to 10 percent in 2019, a 9 percentage

points drop as compared to 2017, the year before the tariff war (USDA-FAS, 2020). At the peak level of 2012, US exports occupied a quarter of the Chinese agri-food import market. For example, the US was usually the dominant supplier of soybean to China during the September-March season.

As shown in Figure 1, the US' soybean exports to China nearly disappeared in late 2018, and only partially recovered since September 2019. Since the tariff war broke out in the spring of 2018, Brazil has expanded soybean exports to China, including increased shipments during the September-March season.

In summary, the offensive trade actions taken by the US against China in the WTO seems to generate an outcome that is exactly the opposite to what came out of the unilateral tariffs. While the WTO disputes seemingly succeeded in pressuring China to honor its WTO commitments and to be more open and transparent in accommodating imports, the unilateral tariff war resulted in furious retaliations from China.

The country has used agricultural and food exports from the US as a main tool of retaliation, causing large reductions of US exports and a reconfiguration of global agri-food trade patterns that favors the US' competitors.

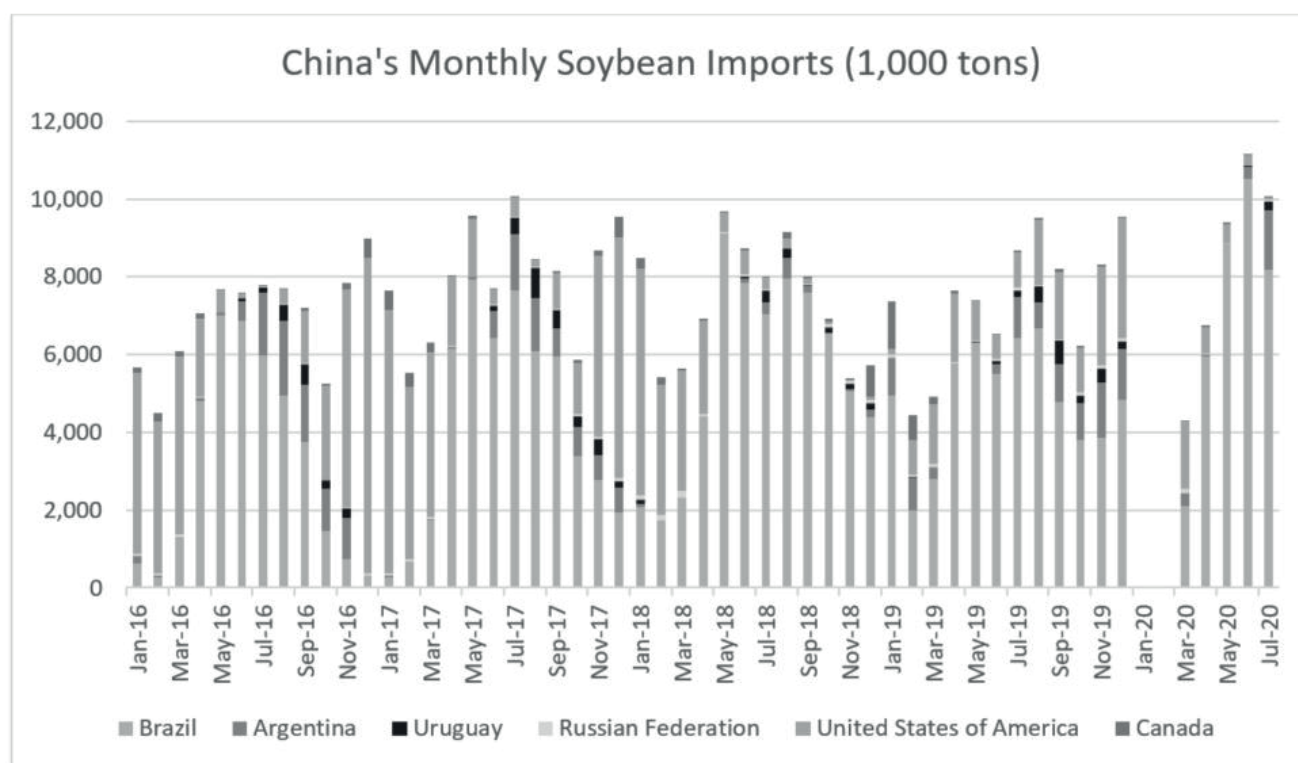


Figure 1 China's monthly soybean imports (1,000 tons) from major suppliers

Source: ITC.



Figure 2 China's monthly pork imports (ton) from major suppliers

Source: ITC.

Understanding the agricultural dimension of the trade conflicts

It has long been suggested that upon joining the WTO, with lowered trade barriers, China would have to import more agri-food imports from the rest of the world. This is because as the world's most populous country, China's per capita land and water endowments rank far behind those of major agri-food exporting countries, naturally placing the country in a comparatively disadvantaged position in producing land-intensive products such as bulk commodities.

Moreover, rapid income growth and continued population growth has led to increased food demand, along with a dietary transition favoring meats and dairy products. Indeed, shortly after China joined the WTO, it became a major net food importing country.

Securing high-level food security, particularly for basic cereal grains and other major food items, has been a long-term policy goal of China (Yu et al. 2019). To prevent import surges, at the time of WTO accession, China managed to establish TRQs with high over-quota tariffs for several important products, such as rice, wheat, maize, and cotton (Table 1). The over-quota tariffs (65%) for wheat, corn, and rice have largely enabled China to keep imports below their respective quotas and to maintain the country's self-sufficiency targets.

Another major element of China's agricultural policy is its market price support programs, including the minimum purchase prices (MPP) for rice and wheat and the so-called "temporary purchase and reserve policy" (TPRP) for corn and soybean. The MPP programs started in 2005 for rice and 2006 for

Table 1 China's Tariff Rate Quotas (TRQ)

	Wheat	Corn	Rice, short and medium grain	Rice, long grain	Cotton
Initial quota in 2001 (1,000 ton)	7,884	5,175	1,662.5	1,662.5	780.75
Final quota in 2004 (1,000 ton)	9,636	7,200	2,660	2,660	894
In-quota duty (%)	1	1	1	1	1
Over-quota duty (%)	65	65	65	65	40

Source: WTO. Reproduced from Yu (2017).

wheat, while the TPRP was launched in 2007 but was abolished in 2014 for soybean and 2016 for corn. The Chinese government pledged to purchase domestic outputs when market prices fell below the announced floor prices, resulting in large public stockholdings.

Together, the TRQ systems and the market price support program have limited imports into the Chinese market and supported continued expansions of domestic production. However, as production costs continued to rise in China, so did the administered prices.

These movements resulted in significantly higher domestic market prices, as compared to world market prices (see Figures 3a and 3b for rice and wheat price development during 2000-2015).

As import pressure intensified with higher domestic prices, it became more

and more difficult for China to defend the under-filling of its grain TRQs and the increasing spending on its domestic market support programs. This situation certainly underscores the US' decision to raise the two WTO cases against China. Domestically, the rising fiscal costs and the massive public stockholdings also made it difficult to justify the continuation of the market support programs.

Therefore, the opportunity was right for China to adjust these programs, enabling the country to follow the WTO panels' recommendations. In fact, prior to the WTO cases, China had already started to reform its market price programs, including the abolition of the TPRP programs for soybean and corn and the discontinuation of the annual upward adjustment of the MPP for rice and wheat.

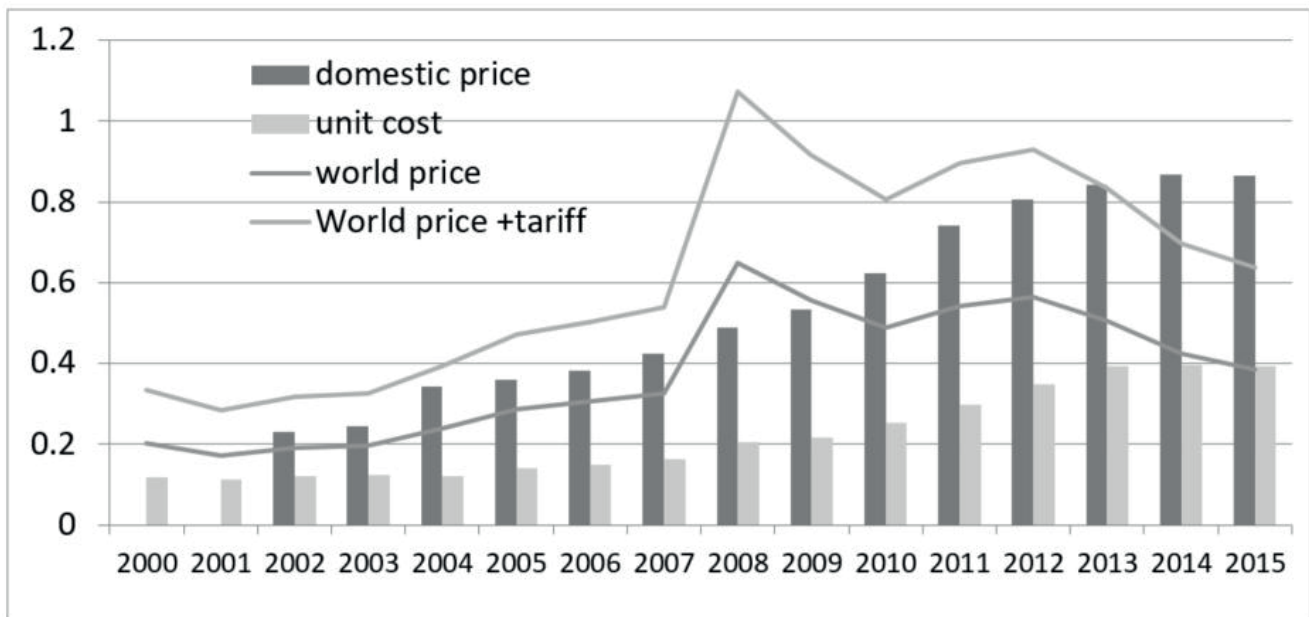


Figure 3a Rice prices and costs in China (US\$/kg)

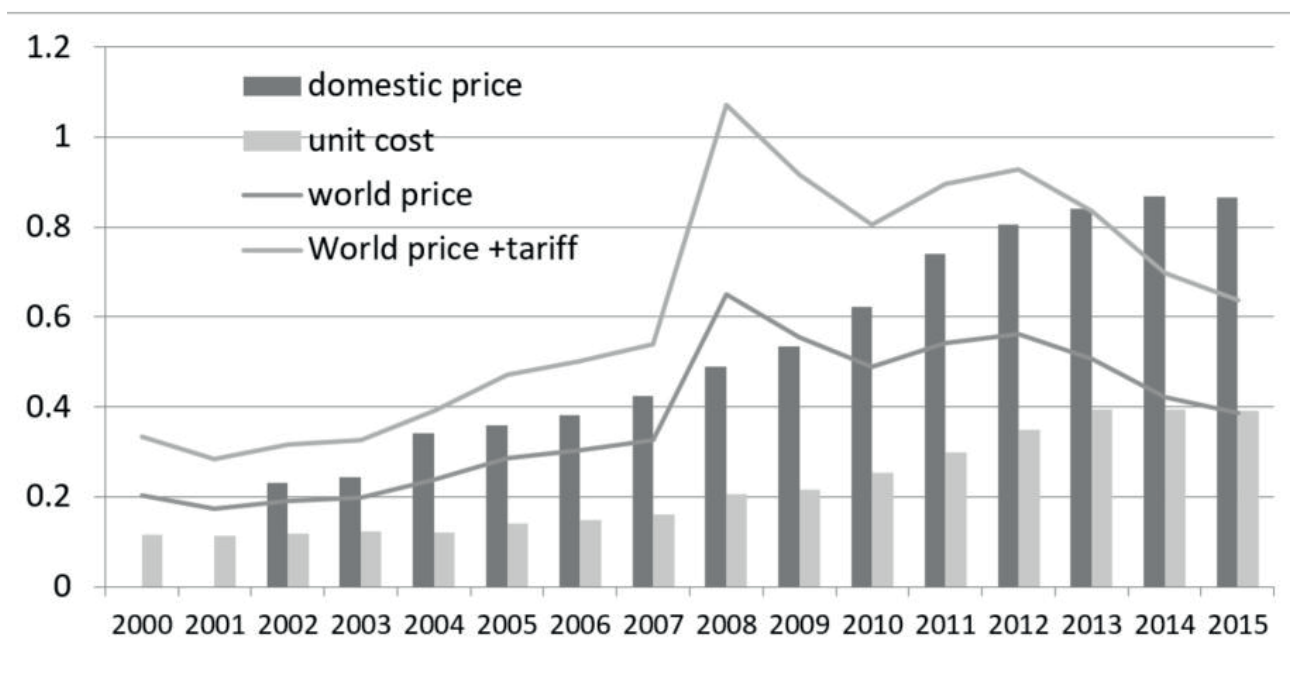


Figure 3b Wheat prices and costs in China (US\$/kg)

Sources: reproduced from Yu (2017)

In contrast to the WTO cases, the tariff war cannot be easily explained solely from China's perspective. The starting point of Trump's tariff war may be understood – among many other objectives – as an attempt to rebalance the bilateral trade relationship, as the US' overall merchandise imports from China

exceeds its overall exports to China by a wide margin. However, in the area of agriculture and food products, the US has enjoyed a sizable trade surplus and its policy goal has consistently been pushing for more openness on the Chinese market. The retaliatory tariffs imposed by China on US exports in four

successive rounds demonstrate that the US strategy in fact triggered the opposite development, namely, the US agricultural and food exports to China have decreased in 2018 and 2019.

Again, taking soybean as an example. To make up for drastically reduced soybean imports from the US, China increased purchases from South America, mainly from Brazil and to a lesser extent also Argentina.

The decreased purchase of US soybean also came at the most inopportune time for US soybean farmers, because the outbreak of African Swine Fever (ASF) in China's pig farms also reduced the overall feed demand, thereby reducing the pressure for China to go back to the US. It should be noted that even though China's retaliatory tariffs essentially covered all US agri-food exports, not all US agri-food products suffered to the same extent. This is because the possibilities for China to find alternative import sources and the domestic market situations differ across different products. For instance, pork is among the most affected products by China's retaliatory tariffs, having been included in three of the four rounds of retaliations.

Yet, after US pork exports decreased by nearly 50% in 2018, a strong rebound happened in 2019 and during the first seven months of 2020 (see Figure 2). The rebound was so strong that the US actually became the third largest pork exporter to China in 2019 and the largest in the first seven month of 2020.

With the trade conflict escalating during 2018-19, the "easy-to-win" tariff war (according to President Trump)

severely damaged the bilateral agri-food trade linkages and forced the US administration to make large emergency transfers to compensate the losses to its farmers.⁴

The prospect that the US may lose market shares in the Chinese market in the long term also creates further uncertainties regarding farmers' investment and production decisions. Conversely, as China was forced to look elsewhere for alternative import sources, its options to secure stable and cost-effective supplies became limited.

The strategy to focus more on the South America supplies also runs against China's wish to have more import diversifications. Therefore, it cannot be argued that both sides came out of the tariff war unscathed in the areas of agri-food trade.

The "first-phase" trade agreement and beyond

After months of bilateral negotiations, on January 15, 2020 the two sides finally reached and signed an agreement, commonly known as the "first-phase" trade agreement (USTR 2020a).

The agreement signals some progresses as the US decided to cancel the scheduled additional tariff hikes to take place on December 2019 and to reduce tariffs imposed in September 2019.

Likewise, China also cancelled the plan to impose additional tariffs on products included in the second list of the fourth retaliation round. However, it is not clear how and when tariffs imposed prior to

⁴ See e.g. <https://www.nytimes.com/2018/07/24/us/politics/farmers-aid-trade-war.html>

September 2019 will be reduced or rolled back. It appears that in exchange for the temporary truce, China agreed to make substantial purchases of agricultural and food products from the US with the targets being US\$80 billion in 2020 and 2021, exceeding the purchase level in 2017 by a wide margin. Specific clauses are included on increasing US exports of beef, pork, poultry, processed meats, dairy and infant formula, rice, seafood, fruits, vegetables, and feed products (USTR, 2020b).

While the first-phase agreement provides a much-needed hiatus from the tariff war, serious issues remain for restoring bilateral agricultural and food trade relations.

First, the agreement does little to lower the additional tariffs imposed on trade flows in both directions. According to Bown (2019), even after the first-phase deal, the US will continue to maintain substantially higher tariffs on Chinese exports, compared to its MFN tariff levels. On the Chinese side, US exports will also continue to face similarly high tariffs, including tariffs on agricultural and food products. With the continuation of these additional tariffs, bilateral trade ties can suffer long-term damages.

Second, in the areas of agriculture and food products, it remains to be seen how China would be able to fulfil its purchase commitments without either formally eliminating/lowering its retaliatory tariffs or choosing not to enforce them.

Third, the legality of these tariffs be may be further challenged at the WTO as both countries continue to maintain

tariffs for a wide range of products over and above the corresponding WTO MFN tariffs. In fact, China has already brought a series of complaints regarding the US tariffs to the WTO in cases DS543, DS565, and DS587.

In September 2020, the WTO issued a panel report on case DS543 in which China challenged the US tariffs imposed on Chinese exports in June and September 2018.⁵ The panel report finds that the US tariffs are *prima facie* inconsistent with relevant WTO trade rules due to their discriminatory nature and because these tariffs exceed the MFN bound tariffs committed by the US.

The report also concludes that the US has not provided an explanation demonstrating “how the imposition of additional duties ... was apt to contribute to the public moral objective” and that the US “had not met its burden of demonstrating that the measures are provisionally justified”.

Looking ahead, the first-phase trade agreement appears to be built upon a very fragile foundation. The current tension between the US and China casts serious doubts about a successful implementation of the agreement. This bilateral conflict between the WTO’s two largest members has sidestepped the disciplines of the WTO and significantly weakened the multilateral trading system.

For the rest of the world although, although a bilateral trade conflict at this magnitude may redirect some of the bilateral trade flows to other

⁵ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/DS543_e.htm

importing and exporting countries so as to generate temporary commercial gains, such changes in trade patterns can be short-lived and unpredictable. The overall uncertainties and long-term ramifications can very well be negative, as countries will have to cope with a more nationalistic trading environment.

References

Chad Bown (2019). "Phase One China Deal: Steep Tariffs Are the New Normal," Peterson Institute for International Economics.
https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/phase-one-china-deal-steep-tariffs-are-new-normal#_ftnref6. (accessed November 8, 2020)

Brink, L., D. Orden and C. Zulauf (2019). "WTO Dispute Panel Report on China's Agricultural Support." *farmdoc daily*(9):40, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign.

Orden, D., C. Xie, B. Chen, L. Brink and C. Zulauf (2019). "WTO Dispute Panel Report on China's Administration of Tariff Rate Quotas (TRQs) for Certain Agricultural Products." *farmdoc daily* (9):84, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois at Urbana-Champaign.

USDA-FAS (Foreign Agricultural Service, United States Department of Agriculture) (2020). China: Evolving Demand in the World's Largest Agricultural Import Market. International Agricultural Trade Report.

USTR (United States Trade Representative) (2020a). Fact Sheets: Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China.
<https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement/fact-sheets> (accessed November 8, 2020)

USTR (United States Trade Representative) (2020b). Economic and Trade Agreement between the Government

of the United States of America and the Government of the People's Republic of China, January 15, 2020.

https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf (accessed November 8, 2020)

USTR (United States Trade Representative) (2016). United States Challenges Excessive Chinese Support for Rice, Wheat, and Corn.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/september/united-states-challenges> (accessed November 8, 2020)

Yu, W., Li, T., & Zhu, J. (2019).

What determines China's grain imports and self-sufficiency? The role of rising domestic costs and varying world market prices. *China and World Economy*, 27(5), 1-24.

<https://doi.org/10.1111/cwe.12299>

Yu, W. (2017). How China's farm policy reforms could affect trade and markets: a focus on grains and cotton. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Issue Paper

Zhu, J., Zhang, S., & Yu, W. (2013).

Agricultural trade and farm employment in China during 1994-2009: job creation or substitution? *China Agricultural Economic Review*, 5(2), 180-196.

<https://doi.org/10.1108/17561371311331089>

