KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.7.2009
KOM(2009) 407 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i overensstemmelse med artikel 7 i Rådets forordning (EF) nr. 378/2007 af 27. marts 2007 om regler for frivillig graduering af direkte betalinger

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

i overensstemmelse med artikel 7 i Rådets forordning (EF) nr. 378/2007 af 27. marts 2007 om regler for frivillig graduering af direkte betalinger

Denne rapport er udarbejdet i overensstemmelse med artikel 7 i Rådets forordning (EF) nr. 378/2007,[1] hvor det hedder, at "inden den 31. december 2008 forelægger Kommissionen en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af frivillig graduering, om nødvendigt ledsaget af passende forslag."

I mellemtiden er behovet for at øge finansieringen af udviklingen af landdistrikterne blevet opfyldt gennem sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik, idet satsen for tvungen graduering er blevet hævet. De medlemsstater, der anvender frivillig graduering, vil gradvis udskifte denne med tvungen graduering, således at gradueringssatserne i højere grad vil blive harmoniseret på EU-plan.

Kommissionen forventer ikke at tage yderligere initiativer vedrørende frivillig graduering i den nugældende programmeringsperiode 2007-2013.

1. Baggrund

1.1. Begrebet graduering

Begrebet graduering henviser til overførsel af budgetressourcer fra direkte betalinger til landmænd (den første søjle i den fælles landbrugspolitik) til foranstaltninger vedrørende udvikling af landdistrikter (den anden søjle).

Med reformen af den fælles landbrugspolitik i 2003 blev der indført tvungen graduering begyndende med en sats på 3 % i 2005, 4 % i 2006 og 5 % fra og med 2007 sammen med en frigrænse på 5 000 EUR, under hvilken de direkte betalinger ikke bliver nedsat.

Desuden blev det i 2005 besluttet, at Det Forenede Kongerige og Portugal kan gøre øget brug af frivillig graduering i medfør af forordning (EF) nr. 378/2007.

1.2. De retlige rammer for frivillig graduering

Forordning (EF) nr. 378/2007 giver mulighed for at anvende frivillig graduering i perioden 2007-2012 for Det Forenede Kongerige, der allerede anvender frivillig graduering, og for Portugal i medfør af undtagelsesbestemmelsen i artikel 70, stk. 4, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005.[2]

Med frivillig graduering menes en nedsættelse af de direkte betalinger ud over den nedsættelse, som tvungen graduering medfører.

---

[1] Rådets forordning (EF) nr. 378/2007 af 27. marts 2007 om regler for frivillig graduering af direkte betalinger som fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitiks ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, EUT L 95 af 5.4.2007, s. 1.

[2] Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20.september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1.

Der må kun anvendes én nedsættelsessats pr. kalenderår, men Det Forenede Kongerige, der har indført enkeltbetalingsordningen på regionalt plan, kan også anvende regionalt differentierede satser. Den maksimale nedsættelsessats er 20 %.

Lige som med tvungen graduering er der indført en frigrænse på 5 000 EUR. Men i modsætning til den tvungne graduering kan medlemsstaterne undlade at anvende denne grænse (som Det Forenede Kongerige gør).

Kommissionen fastsætter de nettobeløb, der fremkommer ved anvendelsen af frivillig graduering, på grundlag af den/de sats/-er, som de pågældende medlemsstater anmelder.

Disse graduerede tillægsmidler bruges til at finansiere foranstaltninger til udvikling af landdistrikter i den samme medlemsstat. Der er ingen forpligtelse til national medfinansiering, hvilket vil sige, at tillægsstøtten ikke er omfattet af lofterne for de forskellige akser i artikel 70, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1698/2005.

De pågældende medlemsstater skal fremsende konsekvensvurderinger, især af landmændenes økonomiske situation og konkurrenceevne i landbrugssektoren, idet uberettiget forskelsbehandling af landmændene skal undgås. På dette grundlag skal Kommissionen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af frivillig graduering før udgangen af 2008.

Gennemførelsesbestemmelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 1236/2007[3] giver mulighed for a) at medtage midlerne fra frivillig graduering i finansieringsplanen for hvert program for udvikling af landdistrikter (bilag II, del A, punkt 6.1, i forordning (EF) nr. 1974/2006), og b) at ophæve den gamle ordning for frivillig graduering i forordning (EF) nr. 1655/2004.

1.3. Begrænsning af den økonomiske konsekvensvurdering

Det er stadig meget tidligt at drage endelige konklusioner vedrørende den frivillige graduerings indvirkning på bedrifternes økonomiske situation.

I Det Forenede Kongerige har der kun været adgang til det første budget for frivillig graduering under forordning (EF) nr. 378/2007 siden oktober 2007. For Nordirlands vedkommende blev programmet for udvikling af landdistrikter ændret, således at det siden november 2008 også har omfattet frivillig graduering.

For Portugals vedkommende er det for tidligt at vurdere en eventuel indvirkning, da beløbene fra frivillig graduering først bliver overført til programmer for udvikling af landdistrikter fra og med 2010.

I en yderst omskiftelig periode med store forandringer er det også vigtigt at erkende, at fradrag for frivillig graduering kun er en af en lang række faktorer, der har påvirket bedrifternes økonomiske situation i 2007-2008. Andre faktorer har haft større indvirkning på landmændenes indtægter såsom stigende råvarepriser, stigende inputpriser, kreditstramningen og for Det Forenede Kongeriges vedkommende en svækkelse af pundet i forhold til euroen, ekstreme vejrforhold og udbrud af sygdom i besætninger. Men her var den generelle indtægtsudvikling positiv på grund af den store stigning i råvarepriser.

---

[3] Kommissionens forordning (EF) nr. 1236/2007 af 22. oktober 2007 om ændring af forordning (EF) nr. 1974/2006 med henblik på anvendelse af Rådets forordning (EF) nr. 378/2007 på frivillig graduering, EUT L 280 af 24.10.2007, s. 3.

2. Anvendelse af frivillig graduering i Det Forenede Kongerige

2.1. Anmeldelse i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning (EF) nr. 378/2007

Den 12.6.2007 underrettede Det Forenede Kongerige Kommissionen om satserne for frivillig graduering for 2007-2012 og fremsendte en forudgående konsekvensvurdering.

Det Forenede Kongerige fastsatte følgende årlige satser pr. region og forventede ikke at anvende en frigrænse:

ÅR	2007	2008	2009	2010	2011	2012
England	12,0 %	13,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %	14,0 %
Wales	0 %	2,5 %	4,2 %	5,8 %	6,5 %	6,5 %
Skotland	5,0 %	8,0 %	8,5 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
Nordirland	4,5 %	6,0 %	7,0 %	8,0 %	9,0 %	9,0 %

Med hensyn til national medfinansiering yder samtlige regioner medfinansiering, der i alt beløber sig til 1,6 mia. EUR. De nationale medfinansieringssatser er vist i nedenstående skema.

	AXIS 1	AXIS 2	AXIS 3	AXIS 4
England	0 %	40,00 %	0 %	0 %
Nordirland	0 %	62,00 %	0 %	0 %
Skotland	55,21 %	55,21 %	55,21 %	65,00 %
Wales	45,00 %	45,00 %	45,00 %	0 %

Ifølge Det Forenede Kongerige vil frivillig graduering skabe en bedre balance mellem de to søjler i den fælles landbrugspolitik, idet forholdet mellem den første og anden søjle for 2007-2013 før frivillig graduering er 14:1 og efter graduering 7:1 i Det Forenede Kongerige sammenholdt med et gennemsnit for EU-15 på 5:1.

2.2. Kommissionens beslutning 2007/679/EF og 2007/680/EF

Kommissionen fastsatte i sin beslutning 2007/679/EF[4] nedenstående nettobeløb, der fremkommer ved anvendelsen af frivillig graduering, på grundlag af de regionalt differentierede satser, som Det Forenede Kongerige har anmeldt:

[4] Kommissionens beslutning af 22. oktober 2007 om fastsættelse af de nettobeløb, der fremkommer ved anvendelsen af frivillig graduering i Det Forenede Kongerige for kalenderårene 2009-2012 (2007/679/EF), EUT L 280 af 24.10.2007, s. 25.

ÅR	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I alt (mio. EUR)	362,0	424,0	464,4	475,5	481,6	481,6

I sin beslutning 2007/680/EF[5] tilpassede Kommissionen tilsvarende det nettobeløb, der stilles til rådighed for ELFUL på den ene side, og beløbene for Det Forenede Kongerige og det samlede EU-støttebeløb til udvikling af landdistrikter for 2007-2013 på den anden.

Som følge heraf vil i alt 2,689 mia. EUR hidrørende fra anvendelsen af frivillig graduering blive overført fra den første til den anden søjle i programmeringsperioden 2007-2013, hvilket mere end fordobler budgettet for udvikling af landdistrikter i Det Forenede Kongerige (fra 1,910 mia. til 4,599 mia. EUR) og øger det samlede EU-budget til udvikling af landdistrikter fra 91,9 mia. EUR i samme periode.

2.3. Rapport i henhold til artikel 5 i forordning (EF) nr. 378/2007

Den rapport, som Det Forenede Kongerige fremsendte i december 2008, dækkede perioden fra marts 2007 til september 2008. Og da der kun var indkommet indtægter fra frivillig graduering siden oktober 2007, er det ifølge Det Forenede Kongerige for tidligt at drage endelige konklusioner.

2.3.1. Anvendelse af tillægsstøttemidler hidrørende fra frivillig graduering

Tillægsmidlerne bruges primært til miljøforanstaltninger under akse 2 som vist nedenfor:

AKSE	ENGLAND	SKOTLAND	NORDIRLAND	WALES
1	10,45 %	14,29 %	17,00 %	10 %
2	76,09 %	68,58 %	65,04 %	80 %
3	8,74 %	11,57 %	0,00 %	10 %
Leader	4,72 %	5,57 %	17,96 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %

[5] Kommissionens beslutning af 22. oktober 2007 om ændring af afgørelse 2006/410/EF om fastsættelse af de beløb, der i henhold til artikel 10, stk. 2, artikel 143d og artikel 143e i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 stilles til rådighed for Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL), og beslutning 2006/636/EF om fastsættelse af den årlige fordeling pr. medlemsstat af beløbet for Fællesskabets støtte til landdistriktsudvikling for perioden 1. januar 2007 til 31. december 2013 (2007/680/EF), EUT L 280 af 24.10.2007, s. 27.

2.3.2. Landbrugsindkomster

Det fremgår af meddelelsen, at de seneste statistikker for landbrugsindkomster "tyder på, at Det Forenede Kongeriges landbrugsindustri er relativt sund og konkurrencedygtig, selvom der har været anvendt frivillig graduering siden 2001" (i perioden 2000-2006 blev der i alt udbetalt omkring 4,5 mia. EUR).

De første nye fradrag for frivillig graduering blev foretaget i 2007. Det Forenede Kongeriges analyse baseret på data for 2007 afdækkede ikke nogen direkte sammenhæng mellem fradragene for frivillig graduering og ændringerne i den samlede indtægt fra landbruget (TIFF).

ÅR	UK REGION	FG-SATS	FG-FRADRAG (MIO. GBP)	TIFF (MIO. GBP)	ÆNDRING I FG-FRADRAG	ÆNDRING I TIFF
2006	England	6,0 %	101,0	1555		
	Nordirland	4,5 %	11,0	160		
	Skotland	4,5 %	19,9	537		
	Wales	0,5 %	1,2	52		
2007	England	12,0 %	218,0	1631	117,0	76,0
	Nordirland	4,5 %	11,0	233	0	73,0
	Skotland	5,0 %	22,7	628	2,7	91,0
	Wales	0 %	0,0	46	-1,0	-6,0

Frivillig graduering burde ikke få nogen særlig indvirkning på landmændenes økonomiske situation eller deres konkurrenceevne i landbrugssektoren i 2008. Andre faktorer har haft større indvirkning på de samlede landbrugsindtægter end frivillig graduering, ikke mindst kursændringer. Højere kornpriser i første del af 2008 og højere kød- og mælkepriser bidrog til at øge værdien af output, som kun delvis forventes opvejet af de øgede udgifter til brændstof, gødning og dyrefoder. I faste priser forventes den samlede indtægt fra landbrug og den samlede indtægt fra landbrug pr. person at stige en anelse i 2008 efter stigningerne i 2006 og 2007.

Desuden vil landmændene på lang sigt få økonomisk fordel af den øgede støtte til udvikling af landdistrikter, der skyldes frivillig graduering. Langt hovedparten af disse tillægsmidler vil komme landmændene direkte til gode i form af betalinger til miljøvenligt landbrug, hvilket giver en vis grad af sikkerhed og stabilitet i landbrugsindtægterne.

Anslået indvirkning på landmændenes indtægt i nedenstående tabel:

	ENGLAND	NORDIRLAND (NI)	SKOTLAND	WALES
Satser for frivillig graduering (min. og maks.)	12 % -14 %	4,5 % -9 %	5 % -9 %	2,5 % - 6,5 %
Anslået indvirkning på samlet indtægt fra landbrug	Ikke oplyst	-3 % / -6 %	Ikke oplyst	-3,9 % / -10,2 %
Anslået indvirkning på kontantindtægt	Ikke oplyst	Ikke oplyst	-0,5 % / -4,3 %	-1,5 % / -4,4 %

Det Forenede Kongeriges landbrugs konkurrenceevne påvirkes ikke, og medfinansieringen forventes at begrænse nedgangen i landbrugsindtægter. På grund af national medfinansiering af frivillig graduering vil der i praksis ske en nettostigning i de samlede udgifter til den fælles landbrugspolitik i Det Forenede Kongerige (+ 1 mia. EUR i programmeringsperioden 2007-2013 for England alene).

2.3.3. Indvirkning på miljøet

I England blev 99 % af de samlede offentlige udgifter til frivillig graduering (131,5 mio. EUR) brugt til betalinger til miljøvenligt landbrug, hovedsagelig til en støtteordning for miljøforanstaltninger i landbruget. Denne ordning indeholder et krav om grundlæggende miljøforvaltning, og deltagerne kan vælge mellem over 50 forvaltningsmuligheder. Disse dækker alle landbrugsformer og omfatter bl.a. forvaltning af læhegn, vedligeholdelse af stenmure, græsarealer med lavt input, bufferbælter og muligheder for agerbrug.

Siden januar 2007 er der indgået over 10 500 nye aftaler om miljøvenligt landbrug, som alle finansieres med frivillig graduering. Det ville ikke have været muligt at udvide miljøstøtteordningen i dette omfang uden frivillig graduering. I Skotland blev hele beløbet på 34,9 mio. EUR (samlede offentlige udgifter) brugt til betalinger for ugunstigt stillede områder i 2008. I Wales, der valgte ikke at foretage et frivilligt fradrag fra betalinger via enkeltbetalingsordningen for 2007, vil frivillig graduering, når den indføres, så godt som udelukkende være rettet mod miljøvenlige landbrugsforanstaltninger på et lavere niveau for at støtte landbrugs-/skovbrugsbaseret uddannelse og tilpasninger af erhvervsaktiviteter.

I Nordirland vil frivillig graduering blive rettet mod foranstaltninger, der giver direkte støtte til landmænd (uddannelses- og informationstiltag, modernisering af landbrugsbedrifter, udligningsbetalinger til mindre gunstigt stillede områder, betalinger til miljøvenligt landbrug, skovbrugsforanstaltninger og diversificering til ikkelandbrugsaktiviteter)

De miljøvenlige landbrugsforanstaltninger forventes at medføre en lang række miljøfordele. Bl.a. forventes de at udligne eventuelle negative følger af de nedsatte direkte betalinger såsom reduktion i antallet af ammekøer (som kunne medføre undergræsning af vigtige levesteder) og eventuel intensivering i mejeri-, oksekøds- og kornsektoren, som vil kunne indvirke på vandkvalitet og jorderosion.

3. Anvendelse af frivillig graduering i Portugal

3.1. Anmeldelse i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning (EF) nr. 378/2007

Den 18.6.2007 underrettede Portugal Kommissionen om satsen for frivillig graduering for 2007-2012 og fremsendte en forudgående konsekvensvurdering.

Den årlige sats var 10 % startende i 2008. Hvis der tages hensyn til frigrænsen, svarer dette til en effektiv sats på 6,1 % i nedsatte direkte betalinger.

Med hensyn til indvirkningen på landmændenes indkomst forventes denne nedsættelse at variere mellem maksimalt -13 % for oksekødsbedrifter og "blandede bedrifter" til minimum -2/-3 % for bedrifter, der har specialiseret sig i permanente afgrøder og malkekvæg. Samtidig forventes forskellen mellem højeste og laveste landbrugsindtægt at blive mindre, idet over halvdelen af finansieringen betales af landmænd, der modtager over 50 000 EUR i direkte betalinger om året.

3.2. Kommissionens forordning (EF) nr. 333/2008 og Kommissionens beslutning 2008/788/EF

I forordning (EF) nr. 333/2008[6] fastsættes det nationale loft for den samlede tillægsstøtte til landmænd (frigrænsen) til 20,4 mio. EUR årligt.

Den 12.9.2008 meddelte Portugal Kommissionen, at man først påtænkte at anvende frivillig graduering af direkte betalinger fra 2009.

Kommissionen fastsatte i beslutning 2008/788/EF[7] af 3. oktober 2008 de årlige nettobeløb hidrørende fra anvendelsen af frivillig graduering i Portugal og tog her hensyn til de portugisiske myndigheders beslutning, således at nettobeløbene først blev fastsat fra og med 2009:

År	2009	2010	2011	2012
Millioner EUR	41,6	40,8	40,8	40,8

Følgelig ville 164 mio. EUR blive overført fra første til anden søjle.

3.3. Anvendelse af tillægsmidler hidrørende fra frivillig graduering

Ifølge landdistriktsudviklingsprogrammet for det portugisiske fastland skal tillægsmidlerne fra frivillig graduering fordeles ligeligt mellem yderligere støtte til Natura 2000-netværket, herunder nye lokaliteter (under akse 2) og projekter til forbedring af landbrugsstrukturer (unde akse 1).

Den 12.9.2008 meddelte Portugal som nævnt Kommissionen, at man først påtænkte at anvende frivillig graduering af direkte betalinger fra 2009.

Portugal har bekræftet, at man vil finde alternative midler til at overholde ovennævnte forpligtelse under landdistriktsudviklingsprogrammet for det portugisiske fastland.

4. Virkningen af sundhedstjekket

Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (Rådets forordning (EF) nr. 72/2009, nr. 73/2009 og nr. 74/2009 af 19. januar 2009)[8] tager sigte på at forbedre landmændenes evne til at reagere på markedssignalerne og klare nye udfordringer.

Satsen for tvungen graduering vil således blive hævet i fire omgange og nå op på 10 % i 2012, samtidig med at frigrænsen på 5 000 EUR bevares. Desuden indføres der en gradvis graduering for yderligere 4 % for betalinger over 300 000 EUR.

Der vil således blive overført 3,24 mia. EUR fra første til anden søjle over fire år. Tillægsmidlerne vil blive brugt til "nye udfordringer" i de pågældende medlemsstater: klimaændringer, vedvarende energi, vandforvaltning, biodiversitet, innovation i tilknytning til disse udfordringer og ledsageforanstaltninger på mejeriområdet. Medfinansieringssatsen for disse aktiviteter er 90 % i konvergensområder og 75 % i ikkekonvergensområder.

---

6 Kommissionens forordning (EF) nr. 333/2008 af 11. april 2008 om fastsættelse af de lofter, der skal anvendes på tillægsstøtten i Portugal som led i den frivillige graduering, der blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 378/2007, EUT L 102 af 12.4.2008, s. 19.

7 EUT C 74 af 11.19.2008 s. 44.

8 EUT L 30 af 31.1.2009, s. 1.

Medlemsstater, der anvender frivillig graduering, sænker deres satser tilsvarende. Det betyder, at sundhedstjekket vil reducere omfanget af frivillig graduering for Det Forenede Kongerige og Portugal og ikke få nogen indvirkning på den samlede graduering som vist i nedenstående tabel:

Tabel: Beløb for frivillig graduering erstattet med tvungen graduering efter sundhedstjek

Mio. EUR

	2009	2010	2011	2012	I alt i
Det Forenede Kongerige	67,4	100,6	134,3	167,7	470,0
Portugal	8,8	11,8	15,8	19,8	56,2

Graduering, der er forøget på grund af sundhedstjekket, vil desuden indsnævre den finansielle margen for andet end nye udfordringer.

5. Konklusion

Frivillig graduering baseret på Rådets forordning (EF) nr. 378/2007 er enten blevet brugt i en kort periode (Det Forenede Kongerige) eller stadig ikke gennemført som forventet under programmer til udvikling af landdistrikter (Portugal). Det er derfor meget tidligt at drage endelige konklusioner vedrørende den frivillige graduerings indvirkning på bedrifternes økonomiske situation og konkurrenceevne. Andre faktorer (f.eks. stigende råvarepriser, stigende input-priser og kreditstramningen) har sandsynligvis haft større indvirkning på den samlede landbrugsindtægt end frivillig graduering.

For så vidt angår andre indvirkninger, bør det bemærkes, at der forventes en lang række miljøfordele i Det Forenede Kongerige, især takket være miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, hvor der er iagttaget en kraftig stigning i antallet af aftaler om miljøvenligt landbrug.

Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik har opfyldt behovet for at øge finansieringen af udviklingen af landdistrikterne, idet satsen for tvungen graduering er blevet hævet. Der er derfor ikke behov for at fremlægge hensigtsmæssige forslag som anført i artikel 7 i forordning (EF) nr. 378/2007.