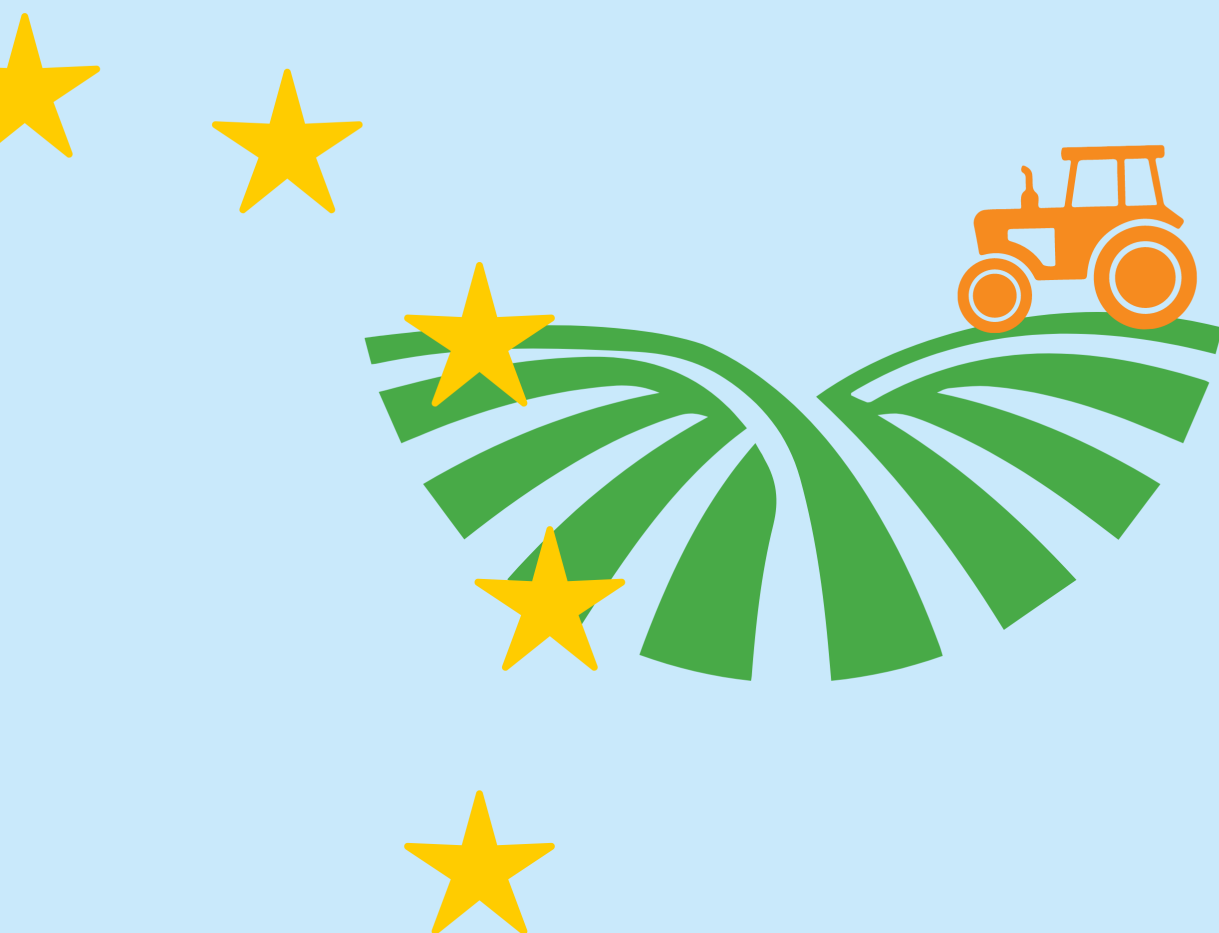


**EFFEKTER OG  
MULIGHEDER AF  
CAP-REFORMEN  
FOR 2023-27  
I DANMARK**

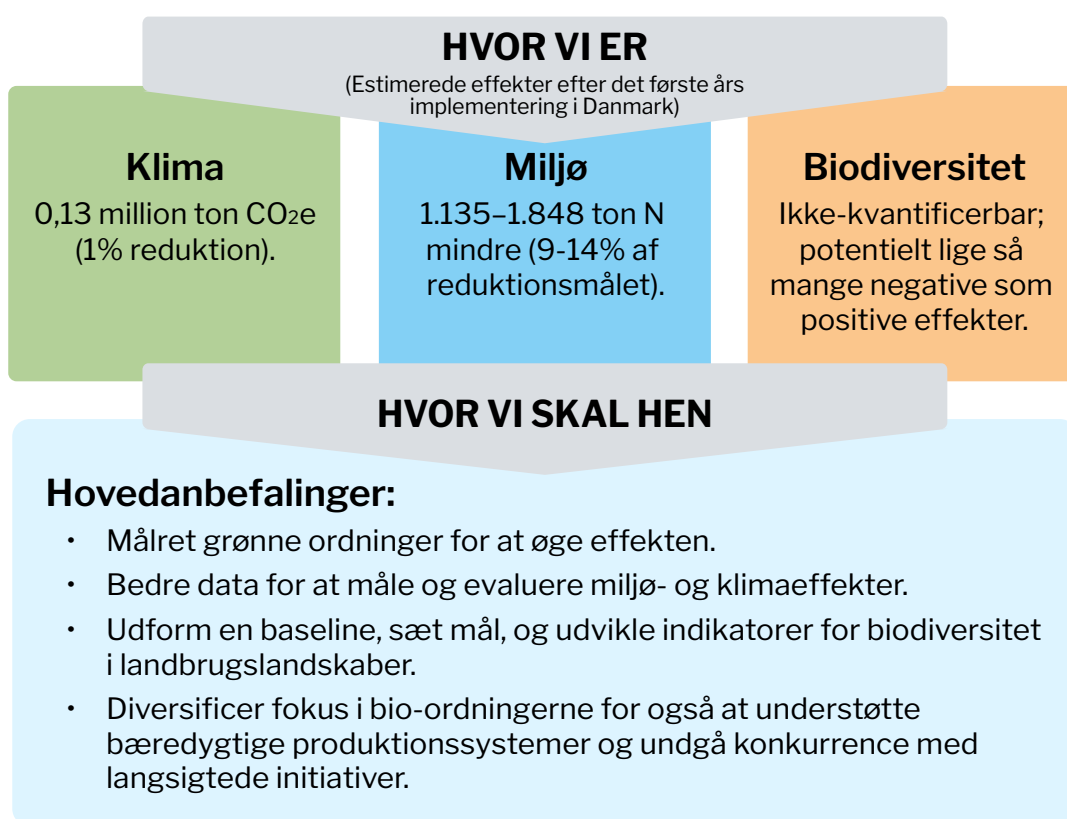


**RESUMÉ**



# Resumé

I denne rapport analyserer CONCITO implementeringen af reformen af den seneste fælles landbrugspolitik (CAP) for 2023-2027 efter det første års implementering med Danmark som case. Rapportens fokus er på at undersøge de nye elementers bidrag til både EU's og de nationale mål for klima, biodiversitet og miljø. Dette inkluderer den nye gennemførselsmodel (New Delivery Model), de forstærkede grønne krav og bio-ordningerne. Derudover undersøger rapporten den økonomiske udvikling inden for landbrugssektoren i Danmark i 2023 og reflekterer over potentielle større ændringer inden for landbrugsområdet i EU. Rapporten har til formål at levere et øjebliksbillede af effekten af de mest centrale grønne tiltag og at evaluere i hvor høj grad de opnår en grøn effekt. Rapporten omfatter ikke landdistriktsudviklingsprogrammet, da de forventede effekter af disse midler er langsigtede og endnu ikke har manifesteret sig.



## Minimal effekt fra nye grønne elementer

De primære effekter af implementeringen af den nye fælles landbrugspolitik (CAP) på klima, biodiversitet og miljø i Danmark kan i høj grad tilskrives udtag af landbrugsjord, som en konsekvens af kortvarige indsatser. Disse tiltag har ført til at mere areal er dedikeret til marknatur i landbrugslandskabet, hvilket har bidraget til en mindre reduktion i udledningen af drivhusgasser, mindsket kvælstofudvaskning og understøttet de mest almindelige arter, som mariehønebillen, almindelige løbebiller, edderkopper og harer. Denne rapport belyser dog også betydelige svagheder både i tilgangen Europa-Kommissionen implementerer den nye CAP på, og i måden den danske strategiske CAP-plan (CSP) er blevet designet og implementeret. Dette peger på, at der er behov for markante ændringer for at sikre at den nye CAP i et betydeligt omfang effektivt understøtter langsigtede klima-, miljø- og biodiversitetsmål.

En af hovedkonklusionerne er, at de forstærkede grønne krav generelt ikke har introduceret mange nye krav. Desværre har det eneste krav, som har haft en effekt, samtidig givet incitament til rydning af eksisterende marknatur i en vis grad.

En anden hovedkonklusion er, at der i 2023 var en lav ansøgningsprocent på bio-ordninger, hvor kun ca. 60% af budgettet blev ansøgt. Desuden har de mest populære bio-ordninger en lav additionalitet, idet de primært fungerer som kompenserende foranstaltninger. Dette er for at afbøde den økonomiske indvirkning af den nye CAP på bestemte sektorer, snarere end at fungere som incitament til at fremme grøn omstilling i landbrugssektoren.

Derfor er en væsentlig del af de midler, der er afsat til bio-ordninger i Danmark, ikke blevet brugt til klima-, biodiversitet-, eller miljømål. CONCITO anslår, at omkring 276 mio. kr. blev anvendt til at subsidiere kompenserende foranstaltninger. Det svarer til 57% af de ansøgte midler til bio-ordninger.

I denne rapport estimeres følgende grønne effekter af de forstærkede grønne krav og bio-ordninger:

- En klimateffekt på 0,13 mio. ton CO<sub>2</sub>e, svarende til 1% reduktion af den samlede drivhusgasudledning fra Danmarks landbrugssektor.
- En reduktion af kvælstofudvaskningen til vandmiljøet på 1.135–1.848 tons N, svarende til 2 – 3% reduktion af den samlede N-udvaskning fra land til hav i Danmark og 9 – 14% af det 13.000 tons kvælstofreduktionsmål for 2027, der fremgår af vandrammedirektivet.
- Flere kortvarige biodiversitetstiltag, som kun vurderes gavnlige, såfremt de består i minimum en flerårig periode i landbrugslandskabet. Målet i EU's biodiversitetsstrategi er at genskabe meget forskelligartede landskabstræk på mindst 10% af landbrugsarealerne inden 2030 i EU.

Den samlede grønne effekt er derfor lav, og flere af de grønne tiltag konkurrerer også mod hinanden.

### Forenklinger af den nye CAP

Rapporten viser, at Danmark, som en af de få medlemsstater i EU, implementerede alle de grønne krav og bio-ordningerne, samtidig med at der er sket en økonomisk forbedring i landbrugssektoren i 2023. Denne forbedring kan tilskrives reduceret gæld i sektoren, øgede priser på landbrugsjord og høje afgrødepriser.

Fra 2025 vil den fælles landbrugspolitik blive ændret igen på baggrund af Europa-Kommissionens pludselige forslag om at øge fleksibiliteten. Dette forslag vil blandt andet fjerne et grønt krav, der kræver, at alle landbrugere har 4% marknatur på deres landbrugsjord, hvilket er det grønne krav, der har størst additional effekt i den nye CAP. Ændringerne sker for at imødekomme de massive landbrugsprotester der opstod i andre europæiske lande i starten af 2024. Dog viser denne rapport, at implementeringen af de eksisterende grønne krav ikke har forhindret forbedringer i landbrugssektorens økonomi i Danmark, og stiller derfor spørgsmålstegn ved om det er nødvendigt at fjerne 4%-kravet.

### Begrænset effekt af den danske implementering af CAP

Den danske implementering af den nye fælles landbrugspolitik har på flere fronter været utilstrækkelig, idet den ikke har formået at tilvejebringe effektive ordninger, opstille klare mål eller indføre passende reguleringer for at opnå betydelige miljømæssige forbedringer. EU's nye gennemførelsesmodel har etableret fælles minimumsniveauer for de forstærkede grønne krav i EU, men disse krav har ikke ført til markante forbedringer af miljøtilstanden i Danmark.

I 2023 var alle de danske bio-ordninger udformet som etårige ordninger og havde til formål at forbedre biodiversiteten, mindske miljøbelastningen eller øge optaget af kulstof i jorden. Men for at opnå en betydelig effekt kræver disse indsatser vedvarende ændringer i landbrugspraksis og arealanvendelse. Denne etårige tilgang har derfor kun et ret begrænset potentiale for at fremme varige miljømæssige forbedringer. Samtidig understøtter denne tilgang ikke landbrugernes langsigtede investeringer i mere bæredygtige produktionssystemer i særlig stort omfang.

### **EU's ramme for evaluering af CAP mangler fokus på effekt**

EU's monitorerings- og evalueringssystem for landbrugspolitikken (PMEF) fokuserer primært på løbende procesorienterede evalueringer, og leverer ikke kvantitative vurderinger af effekten af CAP-aktiviteterne i de forskellige medlemsstater. Dette forhindrer en grundig vurdering af aktiviteterernes kvalitet og dermed bidrag til EU's klima-, miljø- og biodiversitetsmål. EU-Kommissionen har ikke planlagt en evaluering af effekten af den nye CAP før 2031. Dette udgør en betydelig risiko, da det tillader en længere periode med ineffektivitet, ikke adresserede miljøproblemer, og fejlallokering af ressourcer.

En risiko ved den nye gennemførelsesmodel for CAP er, at den giver medlemsstaterne incitament til at fastsætte lave mål i deres strategiske CAP-planer for at sikre høje ansøgningsrater blandt landbrugere og dermed reducere risikoen for budgetmæssige tab. Det kan derfor være en fordel for medlemsstaterne at sætte uambitiøse målsætninger for at sikre, at disse nås. EU-Kommissionen arbejder på at udvikle relevante metoder til at estimere klimapåvirkningerne fra medlemsstaternes CAP-planer, hvilket potentielt er et første skridt i den rigtige retning. Der er dog behov for en langt mere omfattende og løbende kvantificering af landbrugspolitikens effekter, også inden for miljø og biodiversitet, for at muliggøre løbende justeringer af CAP-implementeringen.

### **Behov for nye innovative løsninger**

Denne rapport fremhæver strukturelle problemer i EU's landbrugspolitik, herunder utilstrækkelige miljømæssige ambitioner, kompleksiteten i implementeringen samt modstridende interesser og konkurrerende målsætninger; alle faktorer, der yderligere begrænser politikens effektivitet. Derfor er der et presserende behov for innovative løsninger både inden for og uden for den fælles landbrugspolitik.

De eksisterende EU-politikker inden for landbrugsområdet bør undergå en omfattende revision for at imødekomme de mange udfordringer, sektoren står over for. Dette bør inkludere en væsentlig reform af CAP, herunder bl.a. udfasning af direkte indkomststøtte og koblet støtte, implementering af et kvotehandelssystem for landbruget (AgETS), samt etablering af en ny fond for bæredygtig jordforvaltning. Det er essentielt, at disse politikker koordineres nøje for at undgå modstridende signaler, såsom at prissætte drivhusgasudledninger fra landbruget, mens man samtidig subsidierer landbrug med højt klimaaftryk.

En potentiel udvidelse af EU til at inkludere Ukraine kan blive et 'chok', der virker som en katalysator for en omfattende revision af CAP og skaber en politisk mulighed for at implementere ændringer inden for landbrugsområdet i EU. Dette 'chok' kan dermed skabe det nødvendige momentum for gennemførelsen af en CAP-reform, der er i bedre overensstemmelse med EU's mål for klima, miljø og biodiversitet.

For at forbedre effektiviteten af den nye CAP anbefaler CONCITO at styrke de grønne krav, fremme vidensudveksling mellem medlemsstaterne, og implementere monitorerings- og evalueringssystemer, der løbende evaluerer CAP's effekt på EU-niveau.

For at forbedre effekten af bio-ordningerne på klima, biodiversitet og miljø, anbefaler **CONCITO at styrke designkravene til ordningerne**. Specifikt anbefales det at **implementere et pointsystem**, der sikrer, at bio-ordningerne understøtter aktiviteter, som ligger over baseline i hver medlemsstat. Dette system bør fastsætte **klare, kvantificerbare mål for hver bio-ordning**, der går ud over de grønne krav og de nationale basisniveauer. Dette vil ikke alene sikre, at bio-ordningerne i højere grad leverer konkrete grønne forbedringer, men også at man undgår blot at kompensere visse landbrugssektorer økonomisk for ændringer i CAP'en.

Desuden har **CONCITO følgende konkrete anbefalinger til bio-ordningerne** baseret på den danske implementering:

- **Diversificer bio-ordningernes fokus i Danmark for i højere grad at støtte bæredygtige produktionssystemer**, frem for primært at fokusere på at udtage landbrugsjord. Det bør desuden sikres, at bio-ordningerne er designet, så de ikke konkurrerer med langsigtede ordninger.
- Den danske regering bør levere **mere detaljerede data om effekten** af de forskellige tiltag til at reducere kvælstofudvaskningen til det akvatiske miljø.
- Etabler en **baseline og mål for biodiversitet i landbrugslandskabet** med indikatorer, der kan monitoreres og anvendes af landbrugere og konsulenter.
- **Bio-ordningerne bør være målrettede og regionaliserede** baseret på de specifikke målsætninger for hver ordning for at øge deres effekt og effektivitet. For eksempel ved at knytte biodiversitetsordningen til et kort over områder med høj naturværdi.

For hver bio-ordning anbefaler CONCITO:

- At bio-ordningen **'Diversificeret planteproduktion' opdeles i to separate ordninger: én for plantebaserede fødevarer og én for diversificeret planteproduktion**, for på den måde at undgå konflikt mellem de to hensyn ordningen i dag forsøger at omfatte.
- Bio-ordningen **'Klima- og miljøvenligt græs' bør specifikt målrettes områder med for høj kvælstofudvaskning**, såsom udsatte kystvandområder eller andre miljømæssigt følsomme zoner. Desuden bør denne ordning, udover at støtte, hvor længe græsset bliver fastholdt i sædskiftet, også støtte andelen af græs i sædskiftet, for at øge produktionen af græs.
- Bio-ordningen **'Biodiversitet og bæredygtighed' bør ændres til en flerårig ordning**, som prioriterer beskyttelsen af eksisterende biotoper og fremmer langsigtede indsatser for både nye og eksisterende levesteder.

Efter det første år med implementeringen af den nye fælles landbrugspolitik, har landbrugssektoren endnu ikke bidraget væsentligt til at opfylde EU's klima-, biodiversitets-, eller miljømål. Derfor er det afgørende, at der ved de kommende forhandlinger om EU's flerårige finansielle ramme i 2025, prioriteres omfattende ændringer af EU-politikker inden for landbrugsområdet. Disse ændringer bør adressere det brede spektrum af udfordringer, som landbrugssektoren står overfor, og de bør i højere grad sikre miljømæssig integritet, øge effektiviteten af politikkerne og styrke social retfærdighed, ved strategisk at integrere forskellige politiske værktøjer.

[Læs den fulde rapport på engelsk her.](#)