

GRØNT LYS PÅ CAP

(Common Agricultural Policy)

En antologi om EU's fælles landbrugspolitik



Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net
Landsforeningen Praktisk Økologi
Frie Bønder – Levende Land

Forlaget Sporskifte

Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net

Landsforeningen Praktisk Økologi

Frie Bønder – Levende Land

Grønt lys på CAP

En antologi om EU's fælles landbrugspolitik

Redigeret af

Ole Kjærulff Davidsen og Lasse Petersen

Forlaget Sporskifte

Grønt lys på CAP: en antologi om EU's fælles landbrugspolitik

Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net

Landsforeningen Praktisk Økologi

Frie Bønder – Levende Land

Redigeret af Ole Kjærulff Davidsen og Lasse Petersen

Forlaget Sporskifte, 2025

Layout af Lasse Petersen

Grafik af Birgitte Borch

ISBN 978-87-976747-0-3 (trykt udgave)

ISBN 978-87-976747-1-0 (digital udgave, pdf)

Finansieret med tilskud fra Europa-Nævnet. Ansvar for indholdet er alene tilskudsmodtagers.

Øko-net: eco-net.dk

Praktisk Økologi: oekologi.dk

Frie Bønder – Levende Land: fbll.dk

Bæredygtig Udvikling: bu.dk



Landsforeningen
Praktisk Økologi



Indhold

Indhold	4
Forord	
Ved Ole Kjærulff Davidsen og Lasse Petersen	7
Indledning	
Ved Ole Kjærulff Davidsen og Lasse Petersen	11
1 CAP's historie og det danske landbrug	21
Niels Kærgård: <i>Den europæiske landbrugspolitik historie og begrundelse</i>	22
Henning Otte Hansen: <i>EU's landbrugspolitik og danske landbrug - økonomisk betydning</i>	36

2	CAP's seneste udvikling	63
	Rasmus Blædel Larsen: <i>Hvem ejer landbrugsjorden i Danmark?</i>	64
	Anders Led Behrend: <i>Generationsskifte i landbruget: At løse en gordisk knude</i>	76
	Henrik Bertelsen: <i>Argumenter for omfordelingsstøtte</i> . . .	96
	Ole Kjærulff Davidsen: <i>Fremtidsfrugter</i>	108
3	Forskellige forhåbninger til en fremtidig CAP	121
	Økologisk Landsforening m.fl.: <i>Indspil til juridisk ramme og principper for CAP 2028</i>	122
	Nyeléni Europe and Central Asia Platform for Food Sovereignty: <i>Den fremtid for mad og landbrug, vi ønsker</i> .	140
	Niels Lindberg Madsen, Landbrug & Fødevarer: <i>En moderne, fælles landbrugspolitik i regional balance, der holder hånden under produktion, klima og natur</i> . .	159
	Opsummering og perspektiver	
	Ved Lotte Børresen, Ole Kjærulff Davidsen, Lars Myrth-Nielsen og Lasse Petersen	173

Forord

Denne bog er en del af kampagnen Grønt Lys – Et liv med naturen, som de tre organisationer Øko-net, Landsforeningen Praktisk Økologi (PØ) og Frie Bønder – Levende Land (FBLL) afholder i 2025-2026. Lotte Børresen, forperson for PØ, Ole Kjærulff Davidsen, forperson for FBLL, Lars Myrthu-Nielsen, daglig leder af Øko-net, samt cand.scient.oecon. Lasse Petersen har udgjort en redaktionsgruppe og har sammen skrevet bogens sidste kapitel. Ole Kjærulff Davidsen og Lasse Petersen er ansvarlige for redaktionen og har sammen skrevet forordet og indledningen. Foruden bogen omfatter kampagnen en række møder og markvandring i efteråret-vinteren 2025 med fokus på Grøn Trepert og CAP, ligesom artikler m.m. vil blive udgivet på bu.dk. Bogen har som de øvrige dele af kampagnen såvel et oplysende som et debatterende sigte, og den taler ind i en aktuell diskussion i hastig bevægelse.

Bidragene fra Niels Kærgård, Henning Otte Hansen, Henrik Bertelsen, Anders Led Behrend, Ole Kjærulff Davidsen og Niels Lindberg Madsen er skrevet til denne bog.

Rasmus Blædel Larsens bidrag er en bearbejdet udgave af artiklen *Who Owns the Agricultural Land in Denmark?*, der oprindeligt blev udgivet på <https://www.arc2020.eu/who-owns-the-agricultural-land-in-denmark/>. Forfatteren har tilføjet detaljer, der er særlig relevante for denne bogs tema. Artiklen er oversat af Lasse Petersen.

Bidraget fra Økologisk Landsforening m.fl. bygger dels på det udspil, som de ni organisationer udgav i fællesskab i sommeren 2025, og dels et notat udarbejdet af Sybille Kyed, politisk chef i Økologisk Landsforening, der sammenligner Kommissionens udspil til den kommende CAP med de ni organisationers fælles udspil.

Nyeléni Europe and Central Asia Platform for Food Sovereignty's bidrag er et uddrag af deres udgivelse *More farmers, Better food*, som kan findes på <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2021/03/Nyeleni-Europe-More-Farmers-Better-Food-EN.pdf>. Teksten er ligeledes oversat af Lasse Petersen.

Fra redaktionen skal der lyde en varm tak til alle bidragsydere for deres tid og engagement.

I nogle af bidragene henvises der til hjemmesider og dokumenter. Ved sådanne henvisninger anbefales det at finde den elektroniske udgave af bogen på bu.dk, og derfra følge de links, der har interesse.

Kampagnen er støttet af Dansk Folkeoplysnings Samråds Udviklingspulje til Folkeoplysning og er finansieret med tilskud fra Europa-Nævnet.

Indledning¹

EU's fælles landbrugspolitik (på engelsk *Common Agricultural Policy*, CAP) er uomgængelig, hvis man vil forstå dansk landbrug. CAP'en har i stigende grad forsøgt at adressere miljø, klima, landdistrikter, demografi, biodiversitet, mv., og som noget relativt nyt også landbrugssektorens struktur, jf. diskussionen om særlig støtte til mindre landbrug.² Landbrugspolitik bliver således et område, der angår stadig større dele af det omgivende samfund, og EU's landbrugspolitik kommer på denne måde til også at handle om, hvordan de europæiske samfund skal udformes.

Dansk landbrugspolitik er dog kun i nogen grad determineret af EU's, dels fordi der er en ganske bred ramme for tiltag ved siden af CAP, dels fordi konkretiseringen af anvendelsen af en ganske

¹Denne indledning er skrevet af Ole Kjærulff Davidsen og Lasse Petersen, der sammen har stået for den praktiske redigering af denne bog.

²Den såkaldte omfordelingsstøtte; se Henrik Bertelsens bidrag.

betydelig del af EU-midlerne overlades til de enkelte lande selv, og endelig fordi Danmark har en indflydelse på EU's landbrugspolitik, der er noget større, end landets areal og indbyggertal skulle tilsige, grundet landbrugssektorens forholdsvise økonomiske tyngde. Der er derfor rigtig god mening i at se nærmere på de særlige historiske, sociale, kulturelle og politiske forhold, der her i landet gør sig gældende som baggrund for de aktuelle diskussioner.

De processer, der ligger bag de vedtagne politikker, bliver dog stadig mere komplicerede. Tilmed er CAP'en for mange en lidt diffus og meget teknisk størrelse, der kan være svær at gennemskue. I en tid med store omvæltninger i og for dansk landbrug, er det derfor vigtigt, at så mange som muligt kan forstå, hvad der foregår under udformningen af den nye CAP. Dette er denne bogs ene formål: vi ønsker, at flere danskere kan tale med om og påvirke den fremtidige CAP, ligesom nuværende problemer og historiske perspektiver skal præsenteres.

Den nuværende reformperiode løber til og med 2027, og forhandlingerne om, hvad der derefter skal ske, er i fuld gang. Kommissionen udsendte i juli 2025 et udspil, der på mange måder gør op med hidtidige principper – f.eks. lægges der op til, at udformningen af landbrugspolitikken i højere grad skal bestemmes nationalt og ikke, som tidligere, på et fælles europæisk plan. Om dette udspil er

nok til at løse de udfordringer, som landbruget står over for, kan diskuteres. Dette er også bogens andet formål: vi ønsker at udbrede forskellige foreninger og organisationers holdninger og ønsker til en fremtidig CAP, ligesom vi vil præcisere vores egne positioner.

Dette "vi" dækker over tre foreninger, der i fællesskab har taget initiativ til bogen: Landsforeningen Praktisk Økologi, Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net og Frie Bønder – Levende Land. Vi skal i det følgende lade de tre organisationer præsentere sig selv:

Landsforeningen Praktisk Økologi (PØ) er for alle, der ønsker en bæredygtig verden. PØ arbejder for at fremme økologisk dyrkning og levevis i hverdagen. Dette gøres ved at give danskerne praktiske redskaber og viden til at leve en økologisk hverdag. PØ's medlemmer inspirerer hinanden, spreder viden, deler erfaringer, netværker og udfordrer hinanden fagligt. Alle kan være med. PØ vil have danskerne til at dyrke jorden og ønsker, at alle skal opleve glæden over rene, hjemmedyrkede råvarer. Gennem begejstringen over de hjemmedyrkede måltider og jord under neglene håber PØ at fremme forståelsen for vores jord, natur og miljø. Den forståelse er den direkte vej til en bæredygtig husholdning og livsstil. Og en bæredygtig verden.

Netværket for økologisk folkeoplysning og praksis / Øko-net, der blev stiftet i januar 1994, er et landsdækkende grønt folkeoplysningsnetværk – en del af folkeoplysningen og miljøbevægelsen. Formålet med foreningen er på et folkeligt niveau at informere, oplyse og inspirere omkring natur og miljø, økologi og bæredygtig udvikling – samt at skabe debat og netværk omkring økologiske og bæredygtige tiltag. Ved økologi forstås en husholdning med ressourcer, der er i balance med naturen. Ved bæredygtig udvikling forstås en udvikling, der tager globale, miljømæssige og sociale hensyn både til nulevende og kommende generationer. Øko-net fungerer også som en musikforening, der har fokus på Kultur For Natur, og arrangerer koncerter og udgiver musik for det bæredygtige liv. Øko-net arbejder i praksis med jorden, naturen og ressourcerne (jordspørgsmålet). Som forbillede er der skabt Lev & Lær Gården, hvor der arbejdes udviklende med Lev & Lær visionerne. I 2022 holdt Øko-net GrøntMøde Sydlyn, der var et nyt folkemøde, der bl.a. havde et stort fokus på nye visioner for landet og naturen.³

Frie Bønder – Levende Land (FBLL) arbejder for et natur- og menneskevenligt landbrug og for stærke fællesskaber i landdistrikterne. Det er foreningen for bønder, husmænd og alle, der ønsker et

³Læs en opsamlende artikel: "Ægte grønne visioner for Danmark – for miljøet og naturen" på <https://bu.dk/app/uploads/2025/11/visioner.pdf>, der samler de sidste års visionsarbejde i Øko-net, siden netværkets 25-års jubilæum, januar 2019. Læs desuden om visionære projekter til gavn for den grønne omstilling og bæredygtige udvikling: www.bu.dk/visioner

naturnært og agroøkologisk jordbrug. FBLL blev stiftet i 2003, og ser sig selv som de rette arvtagere efter husmandsforeningerne, der nogle år før (1993) havde omdefineret sig til Familielandbruget, for derefter at fusionere med landboforeningerne, dvs. de større landbrugsorganisationer, og dannede Dansk Landbrug, der siden igen sluttede sig sammen med industri og finans til Landbrug & Fødevarer (2009). Et betydeligt mindretal i Familielandbruget modsatte sig imidlertid fusionen i 2003 og dannede den uafhængige forening Frie Bønder – Levende Land, der efter at have haft observatørstatus i European Farmers' Coordination (CPE) i 2009 blev fuldgældigt medlem af ECVV (European Coordination Via Campesina) og dermed en del af den verdensomspændende småbonde- og landarbejderorganisation La Via Campesina.

Foruden denne indledning, og en senere afrunding, der i fællesskab er skrevet af bogens redaktionsgruppe, består denne bog af ni tekster, der alle belyser EU's fælles landbrugspolitik fra forskellige vinkler. Der lægges ud med to historiske opsummeringer af CAP'en fra et hhv. europæisk og dansk synspunkt.

Niels Kærgård giver en grundig gennemgang af den fælles landbrugspolitik historie gennem dens forskellige og centrale reform-

perioder, der alle har bidraget til at forme den nuværende CAP. Med denne gennemgang introducerer Kærgård også flere begreber, der både er vigtige for at forstå den nuværende udformning af CAP, men som også bliver brugt af bogens resterende bidrag. Blandt disse kan nævnes arealstøtte,⁴ koblet og afkoblet støtte, de to søjler i CAP, og multifunktionelt landbrug. Bidraget fungerer altså både som et historisk overblik og en generel introduktion til sammensætningen af og mekanismerne i EU's fælles landbrugspolitik. Niels Kærgård er dr. polit., fhv. økonomisk overvismand, professor emeritus ved Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet.

Modsat Kærgårds europæiske perspektiv, vender det efterfølgende bidrag, der er skrevet af Henning Otte Hansen, blikket mod Danmark. Hansen undersøger i sit bidrag, hvordan støttemulighederne for danske landbrugere har ændret sig siden Danmarks indtræden i EU – Hansens og Kærgårds bidrag spiller på den måde sammen – men også hvordan den fælles landbrugspolitik har påvirket dansk landbrug. I forhold til sidstnævnte beskriver Hansen bl.a. udviklingen i landbrugernes indtjening og hvordan landbrugsstøtten til dels kapitaliseres i jordpriserne. Henning Otte Hansen er ph.d., seniorrådgiver ved Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi.

⁴Arealstøtte kaldes også hektarstøtte, hektartilskud, basisindkomststøtte og grundbetaling.

mi, Københavns Universitet, og medlem af bestyrelsen for SEGES Innovation Fonden.

Med det historiske overblik på plads, bevæger bogen sig over i mere aktuelle problematikker.

Rasmus Blædel Larsens undersøger i sit bidrag spørgsmålet om jordejerskab. Her undersøger Larsen, hvordan landbrugsfinansiering, gæld, konkurrence og den såkaldte strukturudvikling er med til at forklare, hvorfor der ikke er et jordejerskabsregister. Hvor Larsens bidrag ikke ved første øjekast beskæftiger sig med CAP, så kan hverken aktørerne eller konsekvenserne siges at være uafhængige af netop landbrugsstøtten. Spørgsmålet om ejerskab af jord kan også ses i lyset af den generationsskifteproblematik, som dansk landbrug også står overfor, og er også relevant i forhold til Den grønne Trepert. Rasmus Blædel Larsen er ph.d. i landbrugslovgivning og -regulering.

Med udgangspunkt i Kommissionens strategi for landbrugets generationsskifte,⁵ giver Anders Led Behrend sine synspunkter på generationsskifteproblematikken. Behrend, som er næstforperson i Frie Bønder – Levende Land, finder både fordele og ulemper ved Kommissionens strategi, stiller spørgsmålstegn til den udvikling, som

⁵ Strategien kan læses på https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/a4574611-30d7-4f48-bfaf-58559edffdc0_en?filename

strategien stiller i udsigt, og kommer med konkrete løsningsforslag.

Henrik Bertelsen argumenterer i sit bidrag for, at små landbrug har et stort potentiale for at sikre større biodiversitet og liv i landområderne, hvorfor omfordelingsstøtten er nødvendig. Det gennemgås desuden, hvorfor Danmark, som et af de eneste lande i EU, ikke indførte den ellers obligatoriske omfordelingsstøtte i nuværende reformperiode, ligesom Bertelsen vurderer de argumenter, som de danske myndigheder brugte i den CAP-plan, der gælder for CAP's nuværende reformperiode (2023-2027). Henrik Bertelsen er fhv. næstformand for Familielandbruget og nuværende formand Familielandbruget Sydvest.

Ole Kjærulff Davidsen kæder EU's fælles landbrugspolitik sammen med Den grønne Trepårt. Dette gøres gennem både historiske og fremtidige paralleller, hvor det naturnære landbrug er i fokus. Der gives også konkrete forslag til, hvordan både CAP'en og Trepårt'en kan gøres grønnere. Ole Kjærulff Davidsen er forperson i Frie Bønder – Levende Land.

Bogens sidste del giver ordet til forskellige interesseorganisationer og foreninger, der hver især præsenterer deres ønsker til den kommende reformperiode.

Det første af disse er et fælles indlæg skrevet af ni grønne organi-

sationer – Økologisk Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening, Rådet for Grøn Omstilling, Dansk Vegetarisk Forening, Plantebranchen, Dyrenes Beskyttelse, World Animal Protection, Danmarks Biavlerforening og Dansk Ornitologisk Forening. Indlægget indeholder bl.a. et ønske om, at landbrugsstøtten i højere grad skal fokusere på nedsat klimapåvirkning, et bedre vandmiljø, dyrevelfærd. For at opnå dette, argumenterer organisationerne for, at støtten skal være incitamentsbaseret, mens basisindkomststøtten gradvist afvikles.

Sybille Kyed, cand. agro. og politisk chef i Økologisk Landsforening, har efterfølgende udarbejdet et notat, der sammenholder det fælles indlæg med det udspil for CAP 2028-2034, som kommissionen kom med d. 17. juli 2025.⁶ Dette notat bringes i forlængelse af det oprindelige indlæg.

I *Den fremtid for mad og landbrug, vi ønsker* argumenterer den sociale og politiske alliance Nyéléni Europe and Central Asia Platform for Food Sovereignty for, at løsningerne allerede findes i Europa – nemlig gennem småbønderne. De stiller samtidigt en række krav til en fremtidig CAP, sådan at denne er i overensstemmelse med de agroøkologiske principper, som bidraget også beskriver, og hvor småbønderne er i fokus. Nyéléni Europe and Central Asia Platform

⁶Udspillet kan læses på https://agriculture.ec.europa.eu/media/news/next-chapter-cap-2025-07-17_en

for Food Sovereignty består af græsrodde, fællesskabsorienterede bevægelser og organisationer, der bl.a. repræsenterer madproducenter, herunder småskalabønder, oprindelige folk, og landbrugsansatte. Fundamentet for deres arbejde er de seks principper for madsuverænitet.

Niels Lindberg Madsens indlæg er på samme måde et indspil til de ønsker, som Landbrug & Fødevarer (L&F) ser som nødvendige med udgangspunkt i konkurrenceevne, vækst og bæredygtig produktion. Sidstnævnte mener L&F skal opnås med incitamentbaserede støtteordninger, i tråd med indspillet fra Økologisk Landsforening, m.fl., der skal indføres over en længere årrække, sådan at landbrugerne kan tilpasse deres investeringer til disse nye forhold, og på ensartet vis i hele Europa, sådan at konkurrenceevnen ikke skævvrides landene imellem. Niels Lindberg Madsen er cand. polit. og EU-politisk chef i L&F.

Del 1

CAP's historie og det danske landbrug

Niels Kærgård

***Den europæiske landbrugspolitik historie og
begrundelse¹***

Den europæiske landbrugspolitik kan forekomme kompliceret og irrationel. Det skyldes – og kan kun forklares ud fra – dens historiske baggrund. For at få en logisk forklaring på dagens landbrugspolitiske ordninger er man i virkeligheden nødt til at gå halvandet århundrede tilbage.

I slutningen af 1800-tallet var det ikke længere cowboyer og kvæghjorde, der herskede på de amerikanske prærier. Prærierne blev gradvist opdyrket og blev til hvede- og majsmarker. Desuden var der kommet jernbaner og dampskibe, og de sænkede transporttiden og -omkostningerne betragteligt. Vesteuropa blev dermed tilført store mængder af billigt amerikansk korn.

¹Professor emeritus Peder Andersen og seniorrådgiver Henning Otte Hansen takkes for diskussioner og kommentarer i forbindelse med udarbejdelsen af denne artikel.

Dansk landbrug levede i 1830-1870 godt af at sælge korn til det industrialiserede engelske samfund. Engelsk landbrug havde tabt kampen om arbejdskraften til engelsk industri, så England importerede betydelige mængder korn. Og det var i høj grad dansk landbrug, der brødfødte de engelske industrier. Da det billige korn fra USA kom, udkonkurrerede det imidlertid det danske. Men dansk landbrug reagerede rationelt på de nye vilkår og omstillede sig i 1880'erne og 1890'erne til at producere animalske fødevarer. De britiske byers indbyggere var blevet så velstående, at de ville have smør på brødet og bacon og æg til morgenmad. Det kunne Danmark levere, og så var billigt korn ingen ulempe; det var billigt foder til dyrene.

Men sådan reagerede de kontinentaleuropæiske lande som Tyskland og Frankrig, der senere skulle blive til EF og EU, ikke. De beskyttede deres traditionelle landbrug med toldmure og fik dermed ikke den strukturtilpasning, vi fik i Danmark. Det resulterede i et europæisk landbrug, der havde brug for beskyttelse mod den internationale konkurrence, og dermed startedes en tradition med at beskytte landbrugssektoren.

Europæisk landbrug 1914–1960

Perioden fra 1914 til EF's start sidst i 1950'erne var ikke en periode, der fristede til liberaliseringer. Inden man kom i gang med sådanne, kom 1. Verdenskrig 1914-1918. Efter krigens afslutning, hvor liberaliseringer måske kunne forventes, kom en mellemkrigstid med gentagne kriser, bl.a. den store depression i begyndelsen af 1930'erne. Og inden den var rigtigt overstået, begyndte 2. Verdenskrig i 1939.

Først op i 1950'erne begyndte man rundt omkring i Europa at afvikle restriktioner og rationeringerne. Vi havde rationeringsmærker i Danmark til 1953. USA støttede genopretningen og liberaliseringen med Marshall-hjælp og krav om samarbejde. OEEC (fra 1960 OECD) blev sat til at se på den overordnede koordinering, og i 1951 dannede Vesttyskland, Frankrig, Italien og Benelux-landene (Nederlandene, Belgien og Luxembourg) Kul- og Stålionen. Planen var jo blandt andet at binde Vesttyskland og Frankrig ind i et samarbejde, der forhindrede fremtidige europæiske krige som 1. og 2. Verdenskrig.

I løbet af 1950'erne gik man i gang med at udbygge Kul- og Stålionen til et bredere økonomisk samarbejde. De seks lande dannede Det Europæiske Fællesskab EF og underskrev i 1957 Romtraktaten. Her kom også landbruget med.

Det var et landbrug, der altså siden slutningen af 1800-tallet havde været beskyttet af toldmure, så at fortsætte en sådan politik forekom naturligt. Da EF var importør af landbrugsvarer, var den let at gennemføre. Man kunne bare fortsætte med told på importen, og det gav ovenikøbet toldindtægter til statskassen.

Toldmure omkring EF syntes også at støtte de centrale målsætninger. Toldmure sikrede høje priser på landbrugsvarer bag murene, for billigere fødevarer fra internationale producenter kunne ikke komme ind på fællesmarkedet uden at betale en told, der forhøjede deres priser til det niveau, man ønskede. Tolden skulle blot være forskellen mellem den ønskede høje pris inden for fællesmarkedet og den lave internationale pris.

På den måde sikrede man sig – med vilje – at fællesmarkedets bønder fik kunstigt høje priser og dermed også højere indkomster. Under landbrugskriserne i mellemkrigstiden og under Verdenskrigen var der periodevis mange steder megen fattigdom på landet. Bønderne hørte mange steder til den fattigste del af befolkningen, så højere indkomster til dem var en naturlig del af social- og fordelingspolitikken.

Kunstigt høje priser giver incitament til at øge produktionen til mere end det, den ville være med uregulerede markeder. Men efter en krig med fødevarerangel og nogen steder endda sult, blev det

anset for et gode at øge produktionen og dermed forsyningssikkerheden.

Selv om omkostningerne ikke er særligt synlige, er de der selvfølgelig, men dem, der betaler, er ikke store velorganiserede grupper. Omkostningerne ved told bæres af de udenlandske eksportører og af de indenlandske forbrugere gennem de højere priser. Men de indenlandske politikere har næppe særlig varme følelser for de udenlandske eksportører, og de indenlandske forbrugere, der betaler de højere priser, er dels en ret uorganiseret og diffus gruppe, og dels har de næppe nogen særlig præcis fornemmelse af, hvorfor priserne er høje.

Toldmure omkring fællesmarkedets fødevaremarkeder var altså en politik med mange årtiers historie, en simpel måde at sikre bøndernes indkomst på, og noget der forbedrede forsyningssikkerheden. Samtidig en måde der var administrativ simpel, og som ikke på særlig synlig måde gik ud over stærke pressionsgrupper. Valget sidst i 1950'erne af den fælles landbrugspolitik forekom altså enkel.

Fra 1960 til McSharry-reformen i 1994

Den 1. januar 1973 blev Danmark, Irland og Storbritannien optaget i Fællesmarkedet. Det betød, at de to store eksportører af landbrugsvarer, Danmark og Irland, kom inden for toldmurene. Samti-

dig havde de høje priser på landbrugsvarer i Fællesmarkedet deres naturlige virkning: Landmændene øgede produktionen. Derved gik Fællesmarkedet i løbet af 1970'erne fra at være importør af landbrugsvarer til at have en landbrugsproduktion, der mere end dækkede det indenlandske forbrug.

De nye forhold for landbrugsstøtten ændrede vilkårene for den radikalt og gjorde på mange måder forholdene langt mere komplicerede. Landbrugsstøtte i form af kunstigt høje priser på landbrugsvarer er en simpel sag for et importland. Man ønsker sig høje priser indenlandsk, og det kan man som nævnt let få ved at lægge told på de billigere udenlandske konkurrenter. Men er man eksportør, dvs. har en større indenlandsk produktion end den indenlandske efterspørgsel, kan man ikke eksportere overskudsproduktionen til den høje pris, man ønsker sig af hensyn til landmændenes indkomst, for priserne internationalt er lavere. Den overskudsproduktion, der hverken er udenlandsk eller indenlandsk efterspørgsel efter, må staten og fællesskabet opkøbe til den høje pris og så enten lægge den på lager eller sælge internationalt til de lavere internationale priser. Det vil sige enten omkostninger og besvær med oplagring eller omkostninger ved opkøb til høje priser og salg til lave. Oplagring løser jo heller ikke problemet på langt sigt; på en eller anden måde skal man jo før eller siden reducere eller af med lagrene.

Alle disse problemer begyndte at vise sig sidst i 1970'erne. Man opkøbte for at holde priserne oppe og fik store overskudslagre; "smør-bjerge" og "vinsøer". Man kan jo ikke bare lægge på lager, så man må eksportere og altså sælge internationalt til væsentligt lavere priser end dem, man har opkøbt til. Men det giver problemer. Det er dyrt for statskasserne og Fællesmarkedet at opkøbe indendlandsk til høje priser og så sælge internationalt til lave priser. EF's landbrugspolitik kom til at koste mere end halvdelen af fællesskabets samlede budget.

Samtidig gav det bitterhed iblandt landbrugsproducenter uden for Fællesmarkedet. De følte – og med rette – at Fællesmarkedet drev dumping-handel. Man købte dyrt af egne landmænd og solgte så til underpriser på de internationale markeder. De internationale landbrugere skulle konkurrere med EF-produkter, som blev støttet af de europæiske statskasser.

Man prøvede selvfølgelig at komme af med overskudslagrene på mange måder. Meget billigt salg af "julesmør" til forbrugere og institutioner var en metode, men man måtte også prøve at holde produktionen nede med kvantitative restriktioner. Derfor indførte man i 1984 mælkekvoter. Mælkeproducenterne kunne kun levere en bestemt mængde mælk til de høje Fællesmarkedspriser. Fra 1990'ernes begyndelse indførte man så også tvungen braklægning af en

del af jorden.

Fra McSharry-reformen i 1992 og frem

En række fremtrædende europæiske landbrugsøkonomer – i Danmark med forstanderen for Statens Jordbrugsøkonomiske Institut, Arne Larsen, i spidsen – så af gode grunde skeptisk på denne politik. Det var et kendt resultat fra økonomisk teori (kendt som 1. og 2. hovedsætning i mikroøkonomien), at hvis man vil give indkomststøtte til en gruppe af f.eks. sociale grunde, så kan det gøres uden at forstyrre markedsmekanismen ved at give dem et beløb, der er uafhængig af deres adfærd; altså en såkaldt "*afkoblet*" støtte.

I løbet af 1980'erne blev det mere og mere klart, at systemet med en landbrugsstøtte, der blev givet i form af høje priser på landbrugsvarer, i længden – faktisk allerede – var uholdbart. Det var klart, at man ikke uden videre kunne afskaffe landbrugsstøtten; der var i alle lande en række landmænd, der havde købt bedrifterne til nogle priser, der afspejlede de støttede priser. De ville gå fallit, hvis man bare pludselig satte fødevarepriserne ned. Det rationelle ville være at sætte priserne ned, og så i første omgang give landmændene et fast beløb, der kompenserede for prislefaldet.

Det begyndte man på med McSharry-reformen i 1992, opkaldt efter den daværende landbrugskommissær, ireren Ray MacSharry. Her

sænkede man priserne på bl.a. korn kraftigt. Til gengæld fik landmændene så en fast arealstøtte for marker med "reformafrøder" (de afgrøder hvis priser faldt) og faste præmier pr. dyr. Samtidig indførtes tvungen braklægning.

Det var jo langt fra nogen fuldstændig afkobling med præmier pr. dyr og med krav om reformafrøder, men det var en begyndelse. Den var ud over af landbrugspolitiske grunde også fremtvunget af handelspolitiske årsager. Perioden var præget af ønsker om liberalisering. Man havde siden 1948 haft GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), der blev udbygget gennem forskellige forhandlingsrunder. I begyndelsen af 1990'erne løb den såkaldte "Uruguay-runde", der i 1995 endte med, at GATT blev afløst af en egentlig organisation, WTO (World Trade Organisation), og med, at landbruget kom med i liberaliseringsaftalerne.

Linjen fra McSharry-reformen er fortsat, og landbrugsstøtten er i stigende grad blevet afkoblet og de forskellige tilskud samlet til en grundstøtte pr. hektar. I dag får man – med en række undtagelser – som grundregel et fast tilskud på 1.900 kroner pr. hektar.

Argumenter for landbrugsstøtte

Den historiske kæde fra høje priser for at støtte fattige bønder og forbedre forsyningssikkerheden til et fast hektartilskud er i og for

sig fornuftig og forklarlig. At starte med en importtold for at støtte et landbrugserhverv i vanskeligheder og for at forbedre forsynings-sikkerheden kan forsvares for et land med import af landbrugsvarer. Men når området bliver mere end selvforsynende, bliver høje inden-landske priser et dyrt, besværligt og irrationelt system. Hvis man vil gøre overgangen til lavere priser mere lempelig for landmænd, der har købt ejendommene i forventning om høje fødevarepriser, er en afkoblet støtte – f.eks. et fast hektartilskud – en rationel løsning.

Men et fast hektartilskud kan ikke forsvares som en langsigtet løsning. Det koster statskasserne en masse penge, og det har ingen langsigtet effekt på landbrugets og landmændenes indkomst, for et fast tilskud vil kapitaliseres i ejendomspriserne. Så jordpriserne bliver netop så meget højere, at tilskuddet svarer til forrentningen af den højre jordpris. Ændringer af støtte ved at ændre ejendomspriserne kan give kraftige kapitaltab eller gevinster for de øjeblikkelige ejere, men for de fremtidige ejer er det uden betydning.

Det rationelle er altså at aftrappe tilskud gradvist, så der ikke kommer et stort øjeblikkeligt tab for ejerne, men nu er det godt 30 år siden McSharry-reformerne, så en kompensation for de prisfald, der dengang blev gennemført, har ikke længere nogen mening.

Skal landbrugsstøtte begrundes rationelt, er de oprindelige argumenter ikke længere valide. EU er mere end selvforsynende med

fødevarer, og forsyningssikkerhed er dermed ikke længere et problem. Sociale hensyn er et dårligt argument for et ha-tilskud, der giver mest til de største brug (i lange perioder var det britiske kongehus med sine store jordbesiddelser modtager af det største beløb i landbrugsstøtte).

Der må altså nye argumenter til, og i løbet af 1990'erne blev miljøøkonomien og eksternaliteter en central del af økonomisk teori. Der er markedseksterne samfundsmæssige indtægter og udgifter i en ureguleret markedsøkonomi. Ud over de traditionelle regnskabsførte udgifter og indtægter er der omkostninger og gevinster uden for virksomhedernes regnskaber. Virksomheder påfører samfund ulemper i form af røg, støj og forurening. Biavlere får betaling for honning, men det samfundsnyttige arbejde bierne gør med at bestøve vilde og dyrkede planter, får de ingen betaling for. Hvis markedet skal fungere optimalt, må disse eksternaliteter ind i regnskaberne. Og det kan ske med miljøafgifter, der svarer til de samfundsmæssige omkostninger ved forureningen, og støtte til erhverv der producerer samfundsmæssige gevinster.

Et landbrug, der er spredt ud i det åbne land og dermed påvirker omgivelserne væsentligt mere end en produktion, der foregår i et lukket og måske isoleret rum, har utvivlsomt mange sådanne eksterne effekter. På den negative side er forurening af miljøet med

pesticider, udryddelse af den biodiversitet der kaldes ukrudt og skadedyr, lugt af gylle og problemer for næringsfattige biotoper. På den positive side er bl.a. beskæftigelse i udkantsdistrikter, forsynings-sikkerhed for fødevarer, landskabsforvaltning og glæden ved at se dyr i landskabet.

Det blev derfor i løbet af 1990'erne almindeligt i den jordbrugspolitiske debat at tale om det *multifunktionelle landbrug*. Positive ekster-naliteter blev et centralt argument for landbrugsstøtten. Og det resulterede da også i, at den traditionelle søjle 1 med landbrugsstøtte blev suppleret med en søjle 2 med landdistriktspolitik.

Multifunktionalitet er et godt argument, men et argument, det er vanskeligt at kvantificere, og det vil også svinge i styrke fra område til område. I et land som Norge, hvor nogle få procent af arealet er dyrket land, vil argumentet om forsyningssikkerhed have en helt anden vægt end i Danmark med en stor (over)produktion af fødevarer. Landbrugets forurening og pres på naturen vil derimod have en stor vægt i Danmark, hvor næsten to tredjedele af arealet er dyrket landbrugsjord. Multifunktionalitet bliver let bare et upræcist argument for landbrugsstøtte.

Hvis de traditionelle økonomiske begrundelser for rationaliteten af landbrugsstøtten er diskutabel, kommer der let politiske argumenter på bordet. Nogle politologer har forklaret støtten til landbruget

ikke som rationelt økonomisk begrundet, men som et resultat af forskellige samfundsgruppers interesser og styrkepositioner. Landmændene, der kæmper for landbrugsstøtten, er en velorganiseret gruppe med stærke interesseorganisationer, og for dem er landbrugsstøtten af central betydning. Dem, der betaler, er forbrugerne i form af højere fødevarerpriser og skatteyderne i form af direkte støtte. Hverken forbrugerne eller skatteyderne er homogene, velorganiserede grupper, men er store diffuse grupper for hvem, landbrugsstøtten ikke er af central betydning. Landbrugsorganisationerne kommer derfor til at præge landbrugspolitikken med deres positive holdning til landbrugsstøtte.

Sammenfatning

EU's landbrugspolitik med støtte til landbruget enten i form af toldbeskyttelse eller direkte monetær støtte har en historie tilbage til slutningen af 1800-tallet. Men formen og begrundelserne har været skiftende. Så længe EF-landene samlet set var nettoimportører var toldmure til sikring af høje landbrugspriser en rationel måde at sikre landbrugets indtægter. Men da EF blev nettoeksportør, blev de høje priser i stigende grad en irrationel støtteform, og dekoblet monetær støtte blev fra 1990'erne den dominerende støtteform.

Samtidig skiftede argumenterne for støtte fra at dreje sig om for-

syningssikkerhed og indkomststøtte til at dreje sig om et multifunktionelt landbrugs bredere produktion af forskellige former for samfundsværdier.

Man kommer dog næppe uden om, at den nuværende landbrugsstøttes form og størrelse ud over historiske rødder blandt andet forklares ved, at landbruget er en stærk pressionsgruppe med velorganiserede interesseorganisationer.

Henning Otte Hansen

***EU's landbrugspolitik og danske landbrug -
økonomisk betydning***

Indledning

EU-medlemskabet er en vigtig milepæl i landbrugssektorens udvikling. Markedsforholdene blev afgørende forandret: Højere priser, mere stabile priser, bedre markedsadgang og støtte til eksport til lande uden for EU ændrede rammevilkårene for dansk landbrug. EU forblev en vigtig grundsten for landbrugets økonomiske og strukturelle udvikling i de efterfølgende årtier frem til i dag.

Betydningen af EU-medlemskabet er dog i et vist omfang blevet overskygget af andre begivenheder: De to store oliekriser i 1973-74 og 1978-80 fik stor negativ betydning ikke bare for landbrugssektoren men for hele samfundsøkonomien. De løbende EU-udvidelser fik også stor – og primært positiv – betydning for landbruget. Endvidere er EU og EU's landbrugspolitik (CAP, common agricultural

policy) også blevet forandret indefra, idet reformer og nye politik-områder har ændret vilkårene. Uanset disse forandringer både internt i EU og i omverdenen har EU-medlemskabet og især CAP stor betydning for dansk landbrug. CAP har gavnet dansk landbrug på flere områder: Adgang til et attraktivt højprismarked i EU, eksportstøtte til afsætning uden for EU, direkte støtteordninger, strukturstøtte m.m. Alt i alt kan disse tiltag betegnes som "landbrugsstøtte" med en økonomisk betydning for landbruget.

Endelig har andre mere grundlæggende drivkræfter og megatrends spillet en helt afgørende rolle for landbrugets udvikling: Den teknologiske udvikling i ordets brede forstand har vedvarende påvirket udviklingen i form af stordriftsudnyttelse, mekanisering og stigende produktivitet. Også globaliseringen har været en vigtig megatrend, som har haft en stor indflydelse på landbrugets udvikling. Liberalisering har også været en global megatrend, som ikke mindst har haft betydning for landbruget – uanset EU-medlemskab eller ej.

Udviklingen i landbrugsstøtten til dansk landbrug

Landbrugsstøtten kan være en meget kompleks størrelse at sætte tal på. Især i en periode, hvor landbrugspolitikken og støtteformerne er ændret radikalt, og hvor nye målsætninger for landbrugspolitikken er vedtaget, er det vanskeligt at beregne og vise længerevar-

ende og sammenlignelige tidsserier. Man kan altid diskutere, hvad der skal sammenlignes med: Er et frit verdensmarked et realistisk alternativ og sammenligningsgrundlag? Samtidig kan det også diskuteres, hvad der er landbrugsstøtte, og hvad der for eksempel er landdistrikts- eller miljøstøtte, og grænserne er blevet mere uklare over tid.

Nedenfor er oplistet en række forskelle i støtteformer samt gråzoner, hvor det kan diskuteres, om det reelt kan kaldes landbrugsstøtte:

- Finansiering fra to kilder, henholdsvis EU og fra det danske statsbudget
- Støtte "over markedet" og som direkte betalinger til landmændene
- Støtte til forskning og udvikling, innovation, rådgivning
- Støtte til landdistriktsudvikling
- Støtte til miljø, herunder miljøbetinget støtte.

Overgangen fra markedsstøtte til direkte betalinger medførte således synlige meromkostninger på statsbudgettet, mens fordelene for forbrugerne i form af lavere markedspriser var mere usynlige. Mange undersøgelser viser kun de direkte betalinger, mens forbrugerbetalingerne ikke medtages.

Mange undersøgelser medregner også udgifter til offentlig forsk-

ning, udvikling, innovation, kontrol m.m. som en del af landbrugsstøtten. Her kan gråzonen altid diskuteres.

Støtten "over markedet" beregnes ved at sammenligne de interne markedspriser med verdensmarkedspriserne. Den merpris, som der typisk er på de interne markeder, gavner de indenlandske producenter og betales typisk af de indenlandske forbrugere. Verdensmarkedsprisen kan variere meget, og det betyder, at også markedsprisstøtten kan variere meget, uden at det er et resultat af en ændret landbrugspolitik. For eksempel faldt den beregnede landbrugsstøtte betydeligt i 2021 og 2022, og det kan forklares med store stigninger i verdensmarkedspriserne for de fleste landbrugsprodukter. Det var altså ikke et resultat af en egentlig landbrugspolitisk liberalisering.

Verdensmarkedsprisen er dog et udtryk for en reel alternativ marginal pris og dermed et referencegrundlag (Hansen, 1986), og en stigende verdensmarkedspris vil – alt andet lige – medføre mindre importtold og lavere eksportstøtte. I perioder med stærkt svingende verdensmarkedspriser skal store ændringer i de målte støtteniveauer dog tolkes med varsomhed.

Et særligt aspekt er, at verdensmarkedsprisen typisk vil stige, når landbrugsstøtten reduceres. Mindre eksportstøtte og mindre importtold øger efterspørgslen og reducerer udbuddet på verdensmarked-

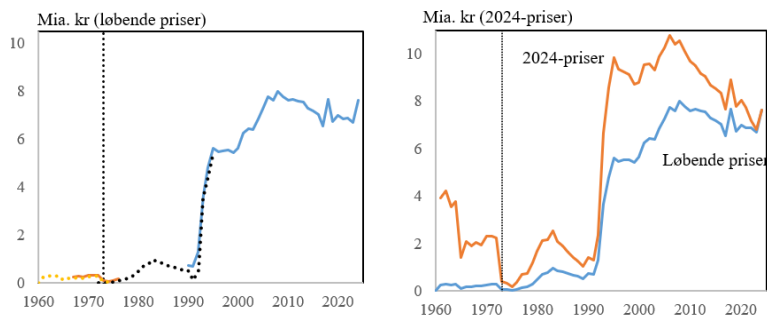
et, og det får verdensmarkedsprisen til at stige.

En meget stor andel af EU's landbrugsstøtte er nu miljøbetinget eller koblet til særlige miljømål. Her er der også en gråzone mellem landbrugs- og miljøpolitiske målsætninger. Det samme gælder landdistriktsudvikling, naturgenopretning, styrkelse af biodiversitet m.m.

For at illustrere kompleksiteten kan det ses, at OECDs beregninger af EU's landbrugsstøtte omfatter mere end 700 forskellige poster (OECD, 2025).

Summen af de direkte finansielle overførsler fra staten til landbruget er opgjort, om end afgrænsningerne og definitionerne varierer over tid og fra opgørelse til opgørelse. Figur 1 viser således først de forskellige subsidieformer og dernæst subsidierne opgjort i dels løbende priser, dels 2022-priser.

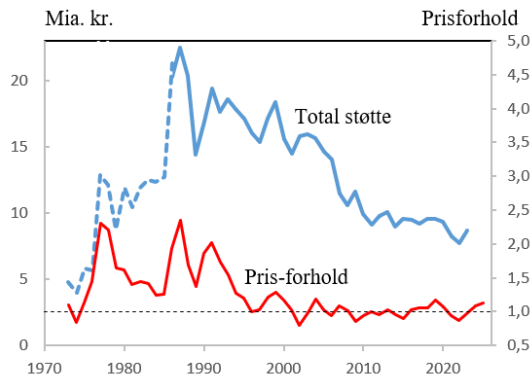
Figuren viser, at de direkte subsidier til dansk landbrug blev reduceret umiddelbart efter Danmarks indtræden i EU. Markedsordningerne og markedsstøtten fra EU erstattede de tidligere nationale subsidier. Der ses også en stor stigning i starten af 1990'erne, hvilket illustrerer omlægningen af EU's landbrugspolitik fra markedsstøtte til direkte betalinger. Efter 2008 er støtten faldet – i både løbende og deflaterede værdier.



Figur 1: Direkte subsidier til dansk landbrug 1960-2024. Note: 1960-1974: Generelle direkte udlodninger. 1967-1976: Generelle udlodninger direkte til producenter. 1972-1995: Generelle driftstilskud (subsidier). 1990-2024: Driftstilskud. Kilder: Egne beregninger baseret på Danmarks Statistik (2025, flere år gange a,b)

For at få et helt komplet billede af landbrugsstøttens størrelse og udvikling må alle elementer af landbrugsstøtten inddrages. I figur 2 er den samlede støtte i årene 1973-2023 estimeret.

OECD (2025) beregner den samlede landbrugsstøtte betalt af forbrugere og skatteydere for et stort antal lande og også for EU under ét. OECDs arbejde vurderes at være den langt mest detaljerede undersøgelse af landbrugsstøtten og dens udvikling. Støtten beregnes blandt andet pr. produkt (hvede, byg, sukker, svine-, okse- og fjerkrækød m.m.). Støtten beregnes også som den rene grænsebeskyttelse ud fra prisforholdet mellem EU-markedet og verdensmarkedet.



Figur 2: Beregnet total årlig støtte til dansk landbrug 1973-2023 samt prisforholdet på hvede i Danmark og USA 1973-2025 (juni 2025) Kilder: Egne beregninger på grundlag af OECD (2025), Danmarks Statistik (2025, flere årgange a,b) og USDA (2025)

I figur 2 er den danske landbrugsstøtte i årene 1986-2023 beregnet ud fra EU's støtteværdier pr. produkt ganget med den danske produktionssammensætning. Begrundelsen er, at støtten varierer betydeligt fra produkt til produkt.

For årene 1973-85 findes der ingen tilsvarende OECD-analyser, og derfor er støtten disse år beregnet på en anden måde. Da prisstøtten i disse år dominerer, er prisforholdet på hvede i Danmark og USA brugt som et estimat for prisbeskyttelsen. Dette prisforhold fremgår også af figuren, og der er en relativt klar korrelation mellem dette prisforhold og den samlede støtte beregnet af OECD. Herefter

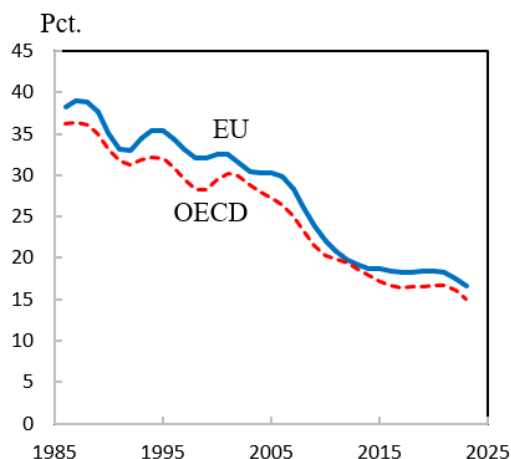
er denne udvikling i prisbeskyttelsen brugt som faktor til at beregne støtten i 1973-85, som herefter er korrigeret for inflationsudviklingen. Udviklingen er vist med den stiplede kurve.

Alt i alt viser figurerne både omlægningen af landbrugspolitikken og landbrugsstøtten og det samlede niveau af landbrugsstøtten gennem hele perioden. Landbrugsstøtten for f.eks. 1991 er beregnet til 19 mia. kr., hvilket stemmer helt overens med resultatet fra den såkaldte Grønbog (Landbrugsraadet, 1993).

Den faldende landbrugsstøtte skal ses i lyset af især to forhold: Generel støttereduktion og -omlægning i OECD-landene og nedgang i omkostningerne ved EU's landbrugspolitik i pct. af EU's samlede omkostninger, jf. figur 3 og 4.

Figur 3 viser, at landbrugsstøtten i EU og OECD har haft en næsten helt ens udvikling gennem årene. Der er således tale om en handelsliberalisering og støttereduktion, som ikke bare EU, men det meste af den vestlige verden har gennemgået.

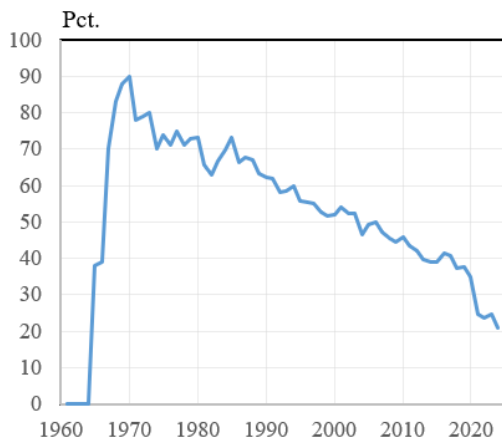
Figur 4 viser omkostningerne ved EU's landbrugspolitik i pct. af EU's samlede udgifter – helt tilbage fra begyndelsen af den fælles landbrugspolitik i 1962 og frem til og med 2024. Udgifterne i procent toppede i 1970, hvor de udgjorde 90 pct. af EU's samlede udgifter. Andelen er efterfølgende faldet og udgjorde i 2024 omkring



Figur 3: Støtte til landbruget i EU og i OECD-landene, 1986-2023 opgjort i PSE i pct. af produktionsværdien. Kilde: Egen fremstilling på grundlag af OECD (2025)

20 pct.

Udviklingen i figuren både over- og undervurderer udviklingen, hvis man betragter det som et mål for landbrugsstøtten: Godt 10 procent af omkostningerne ved landbrugspolitikken bruges på miljø og dyrevelfærd, mens yderligere 15 pct. anvendes på innovation, rådgivning m.m. Over halvdelen af landbrugsstøtten indeholder begrænsninger i anvendelse af inputs, og i mange tilfælde har det en miljødimension. Dertil kommer, at landbrugspolitikken har fået et langt bredere formål og ikke mere kun er til gavn for landmænd-



Figur 4: Omkostninger ved EU's landbrugspolitik – i pct. af EU's samlede udgifter. Kilde: Egen fremstilling på grundlag af EU-Kommissionen (nd)

enes indkomst. Landdistriktspolitik er for eksempel blevet en integreret del af landbrugspolitikken.

Figuren indeholder kun de omkostninger ved landbrugspolitikken, som betales direkte via EU's budget. Hovedparten af omkostningerne ved landbrugspolitikken kom tidligere "fra markedet" – altså i form af kunstigt højere priser inden for EU i forhold til import- og eksportpriserne — og den omkostning indgår ikke i EU's budget. Hvis denne markedsstøtte blev medregnet, ville omkostningerne være højere, men faldet ville være endnu større. Markedsstøtten udgør

nu ca. 20 pct. af de samlede omkostninger ved landbrugspolitikken – mod næsten 80 pct. i midten af 1980'erne.

Landbrugspolitikken's faldende andel af de samlede omkostninger skal også ses i sammenhæng med landbrugets faldende andel af den samlede produktion i EU. Siden 1970 er EU-landenes andel af den samlede produktion og værdiskabelse faldet fra 14 pct. til 9 pct. af den samlede fremstillingsindustri. Derfor er det også naturligt, at omkostningerne ved EU's landbrugspolitik får en faldende andel af de samlede omkostninger.

Endeligt spiller det også en rolle, at EU-samarbejdet efterhånden omfatter meget andet end landbrug. Tilbage i 1960'erne var landbruget og landbrugspolitikken var en meget vigtig del i samarbejdet i det daværende EF. Efterfølgende har samarbejdet udviklet sig, og nye politikområder er inddraget. Økonomiske vækstpakker i EU efter covid19 har for eksempel også øget de samlede omkostninger i EU betydeligt. Det har også bidraget til, at landbrugspolitikken og dens omkostninger har fået en faldende andel af EU's samlede omkostninger.

Betydning af andre politikområder

Udover den direkte økonomiske betydning via CAP er der også en række andre politikområder, som har – og har haft – økonomisk be-

tydning for dansk landbrug. Det tættere, bredere og mere integrerede samarbejde i EU gennem det seneste halve århundrede har således på flere områder påvirket dansk landbrug og hele det agro-industrielle kompleks. Hvad der præcist skyldes EU-samarbejdet – direkte eller indirekte – og hvad der skyldes forandringer i verden eller danske politiske tiltag, er naturligvis vanskeligt at adskille.

For det første bidrog EU-medlemskabet til reduktion af en række usikkerheder, som tidligere kunne påvirke dansk landbrug. Det tætte valutariske samarbejde har i høj grad reduceret valutakursrisiciene. Med flere og flere lande med i Euroen og med den danske krones binding til en fastkurspolitik er et usikkerhedsmoment – som tidligere var vigtigt – nu de facto elimineret eller i hvert fald reduceret kraftigt.

Den danske fastkurspolitik betød også, at den danske rente og rentespændet over for omverdenen faldt. EU og EU's økonomiske og monetære samarbejde var næppe hovedforklaringen på, at fastkurspolitikken lykkedes, og at den danske rente faldt. Danmarks medlemskab af EU og deltagelsen i samarbejdet har dog i et vist omfang styrket tilliden til både den danske økonomi og til den danske krone, hvilket var én af forudsætningerne for en lavere dansk rente.

Det styrkede politiske samarbejde har også øget EU's forhandlings-

kraft i de forskellige fora, hvor landbrugspolitiske interesser har været på spil. Det gælder multilaterale forhandlingerne i WTO-regi og i forhandlinger om de adskillige frihandelsaftaler, som er indgået undervejs.

Etableringen af det indre marked har reduceret de tekniske handelsbarrierer. I betragtning af dansk landbrugs relativt store eksportorientering er det givetvis en fordel, at markedet er så frit og åbent som muligt.

Det sidste område, hvor EU har haft en økonomisk konsekvens for dansk landbrug, er det bredere samarbejde, hvor også politikområder som miljø, klima, regional udvikling m.m. inddrages. Resultatet er, at flere beslutninger træffes i EU-regi, hvorved de nationale danske manøvrer muligheder begrænses. Konsekvenserne heraf kan altid diskuteres, og konsekvenserne kan være vidt forskellige fra sag til sag. Om konsekvenserne er positive eller negative afhænger af øjnene, der ser, og de kan også i de enkelte tilfælde være positive for nogle og negative for andre.

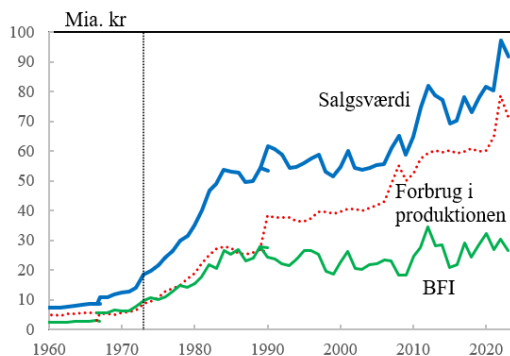
CAP og dansk landbrugsproduktion

Den økonomiske betydning af EU for dansk landbrug kan vises på flere måder: På den ene side kan den direkte økonomiske fordel i form af landbrugsstøtte beregnes. På den anden side kan de afled-

te konsekvenser i form af produktion, eksport m.m. belyses. Sidstnævnte er dog kompliceret og kan ikke ske uden en række forudsætninger, fordi mange andre forhold end EU spiller en rolle. Alligevel er der tegn på, at netop EU-medlemskabet har haft en synlig betydning for både produktion og eksport

Overordnet set kan man forvente, at landbrugets produktion og landbrugets betydning generelt har en relativt faldende udvikling over tid. Der er her tale om meget tydelige globale tendenser – megatrends – hvor andre erhverv vokser mere end landbruget. Efterspørgslen efter fødevarer stiger mindre end efterspørgslen efter andre varer ved økonomisk vækst, hvilket er meget naturligt. Markedsvæksten er derfor relativt lille. Dertil kommer, at landbrugsvarer på lang sigt oplever et realprisfald på grund af de betydelige produktivitetsstigninger i landbruget. Disse realprisfald bidrager til, at værdien af landbrugsproduktionen ikke stiger så meget. Endeligt bliver en del arbejdsopgaver ”outsourcet” til andre erhverv, hvorved der sker en direkte flytning af opgaver, som tidligere blev foretaget internt på landbrugsbedrifterne.

Værdien af den danske landbrugsproduktion steg yderligere efter Danmarks indtræden i EU, mens den stagnerede i 1990’erne frem til omkring 2010, hvorefter den igen har haft en stigende tendens, jf. figur 5.



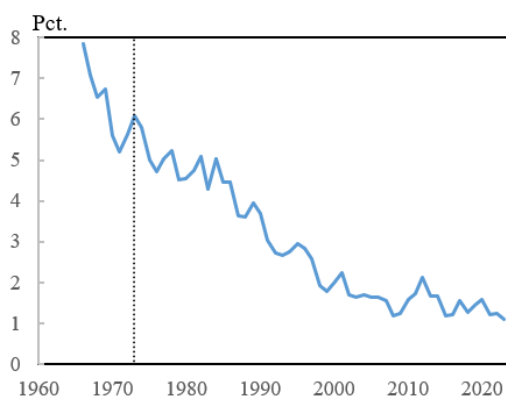
Figur 5: Landbrugets salgsværdi, forbrug i produktionen og bruttofaktoriindkomst (BFI) i løbendeværdi. Note: Databrud 1966-67 og 1980-90. Forbrug i produktionen = anvendte råvarer og andre ressourcer i produktionen. BFI (bruttofaktoriindkomst) = værdi af salgsproduktionen, minus forbrug i produktion, minus generelle skatter og afgifter plus generelle subsidier. Kilde: Egen fremstilling på grundlag af Danmarks Statistik (2025, flere årgange b)

Med omlægningen af EU's landbrugspolitik fra starten af 1990'erne faldt markedspriserne, mens de direkte tilskud mere eller mindre kompenserede for prislefaldet. Denne omlægning forklarer, at salgsværdien er stagneret, men omkostningerne ved forbruget i produktionen er steget, således at forskellen er reduceret betydeligt.

Bruttofaktoriindkomsten (BFI) er et udtryk for den værdiskabelse, som sker i landbruget. Der var en pæn stigning (og en lille realstigning) i perioden 1973-1984, men efterfølgende har der kun været en

marginal stigning i løbende priser, som har været betydeligt mindre end inflationen. Set over hele perioden 1972-2023 er landbrugets BFI næsten halveret regnet i faste priser (realværdi).

Samlet set betyder det også, at landbrugets andel af Danmarks samlede BFI – og andelen er fremstillingserhvervenes samlede BFI – er faldet, jf. figur 6.

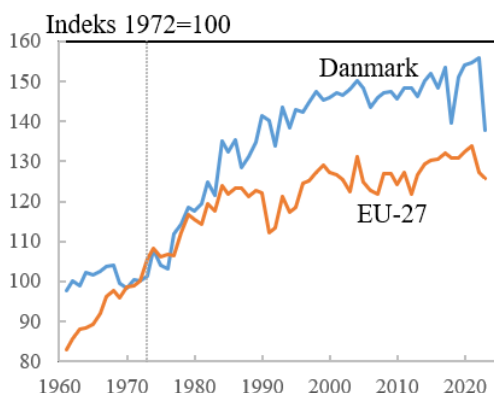


Figur 6: Landbrugets BFI i pct. af hele Danmarks BFI, 1966-2023.
Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (2025)

Stigningen 2010-14 skyldes dels fødevarekrisen og forhøjede priser, dels stigende værdi af produktionen af minkskind. Mange af landbrugets forarbejdningsvirksomheder og andelsselskaber indgår i fremstillingserhvervene, og de medregnes ikke i landbrugets salgsværdi eller BFI.

Udviklingen i dansk landbrugsproduktion i alt kan også sammenlignes med en tilsvarende udvikling i EU. I det følgende sammenlignes Danmark med EU-27 i hele perioden 1961-2023, vel vidende at EU i samme periode er vokset fra 6 medlemslande til 28 og siden 2020 til 27 medlemslande. Der skal også tages højde for, at de nye medlemslande repræsenterer vidt forskellige landbrug på vidt forskellige udviklingsniveauer.

Figur 7 viser således mængdeudviklingen i landbrugsproduktionen i Danmark og i EU-27 i perioden 1961-2023, med 1972=100.



Figur 7: Mængdeudviklingen i landbrugsproduktionen i Danmark og i EU-27 i perioden 1961-2023. Note: EU-27 er et sammenvejet indeks for de nuværende EU-lande. Kilde: Egen fremstilling på grundlag af FAO (2025)

Figuren viser, at 1960'erne frem til og med 1972 var generelt præg-

et af en stagnerende dansk landbrugsproduktion. Fra og med 1973 sker der en ny udvikling i retning af markant stigende landbrugsproduktion i Danmark i forhold til 1960'erne. Danmark følger herefter den generelle EU-27-udvikling. Fra omkring midten af 1980'erne vokser den danske landbrugsproduktion stærkere end i EU-27.

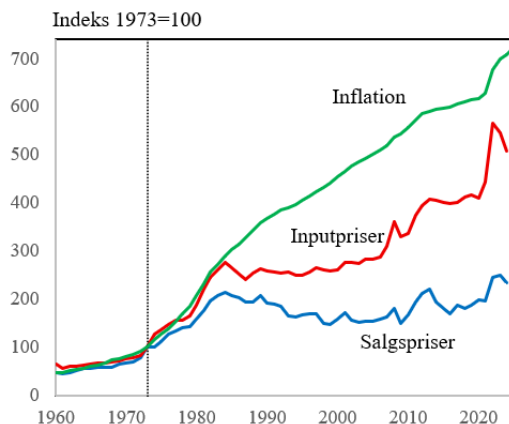
CAP og landbrugspriser

Markedsforholdene var – og er – essentielle i EU's landbrugspolitik. En væsentlig grundide i skabelsen af EU var at påvirke og styrke markedsforholdene for landbrugsvarer: Landmændenes priser på landbrugsvarer skulle hæves og stabiliseres for blandt andet at øge forsyningssikkerheden og for at sikre landmændenes indkomster. Markederne er blevet påvirket, og især priserne, salgs- og faktorpriserne, er blevet påvirket.

Markederne for landbrugsvarer er underlagt særlige forhold og betingelser, som i større eller mindre omfang er gældende globalt uanset politiske indgreb, landenes udviklingsniveau, økonomiske konjunkturer m.m., jf. Hansen (2024a).

Den overordnede prisudvikling på landbrugsmarkederne i Danmark siden starten af 1960'erne vises i figur 8.

Figuren bekræfter flere interessante tendenser: Landbrugets salgs-



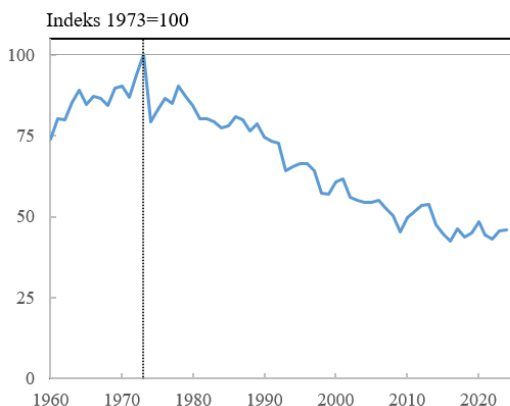
Figur 8: Udvikling i dansk landbrugs salgspriser, inputpriser (priser på forbrug i landbrugsproduktionen) samt inflation, 1960-2024. Kilder: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (2025, flere årgange b)

priser stiger kun meget begrænset – og mindre end både inputpriser og inflation. Realprisfaldet er stort. Alle priser steg i starten af 1970'erne, efter dansk indtræden i EU, men også samtidig med den første oliekrise.

Figuren viser udviklingen i de gennemsnitlige priser, og der vil naturligt være store forskelle fra produkt til produkt: Markedsordningerne, og dermed støtten og prispåvirkningerne, har været forskellige fra produkt til produkt, og det har påvirket prisudviklingen. Produktivitetsudviklingen har også været forskellig fra produkt til pro-

dukt, og det lægger også et forskelligt prispres på produkterne.

Udviklingen i salgs- og inputpriser viser et stigende gab – forskel – hvilket betyder, at landbrugets bytteforhold bliver vedvarende forringet. Dette er også illustreret i figur 9.



Figur 9: Udviklingen i dansk landbrugs bytteforhold, 1950-2024. Note: Bytteforhold er forholdet mellem landbrugets salgspriser og inputpriser (forbrugspriser i landbrugsproduktionen). Kilder: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (2025, flere årgange b)

Figuren viser, at dansk landbrugs bytteforhold er mere end halveret fra 1973 til 2024 under medlemskabet af EU. Samme udvikling ses i andre lande i og uden for EU, jf. for eksempel Hansen (2013, 2024a,b).

De faldende realpriser og det forringede bytteforhold hænger me-

get sammen med produktivitetsudviklingen: På den ene side har den stigende produktivitet kunnet kompensere landmændene for den negative prisudvikling. På den anden side har stigende produktivitet via omkostningsbesparelser også været med til at dæmpe prisudviklingen.

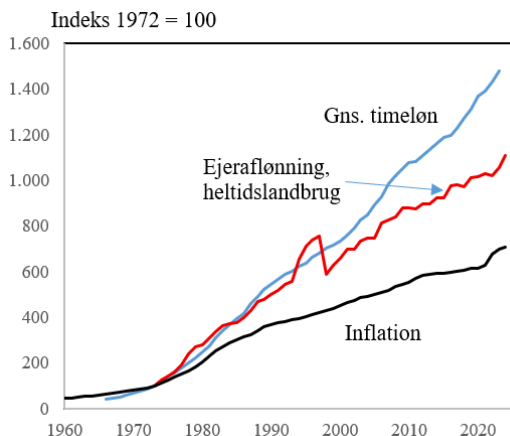
Indtjening, kapitalisering og jordpriser

Som det er vist i det foregående, fik dansk landbrug betydelige økonomiske fordele ved Danmarks indtræden i EU i 1973. Adgang til EU's højprismarked, eksportstøtte og importbeskyttelse samt markedsstabilisering var generelt til fordel for dansk landbrug under ét. I de senere år har fordelene især været i form af direkte betalinger.

Sikring af landmændenes indkomster har direkte eller indirekte været et mål i EU's landbrugspolitik. Det kunne derfor være interessant at se, om dette mål er nået, og om de anvendte redskaber har været effektive. Der er ikke umiddelbart et sikkert datagrundlag til at kunne sammenligne landmænds indtjening før og efter Danmarks EU-indtræden. Dertil kommer, at målinger af, hvorvidt landmændenes indkomster er "rimelige", er meget vanskelige at gennemføre, jf. Hansen (2024b).

Under hensyn til usikkerheder ved at sammenligne indtjening mellem befolkningsgrupper og over en længere periode viser figur 10

udviklingen i ejeraflønningen i heltidslandbrugene i forhold til dels den gennemsnitlige timeløn, dels inflationen.



Figur 10: Udvikling i gennemsnitlig timeløn og i ejeraflønning i heltidslandbrugene. Note: Timelønnen er beregnet som den samlede lønsum pr. præsteret time, korrigeret for forholdet mellem lønmodtagere og antal beskæftigede (inkl. selvstændige). Tal for hele Danmark. Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (2025) og Ågerup (2023)

Figuren viser ikke noget om *niveauet* for indtjening i forhold til timelønnen, men *udviklingen* er vist. Konklusionen er, at heltidsbrugenes ejeraflønning ikke er fulgt med udviklingen i timelønnen, men der har dog været en betydelig realindkomststigning i perioden.

Et andet interessant spørgsmål er, om den økonomiske fordel ved

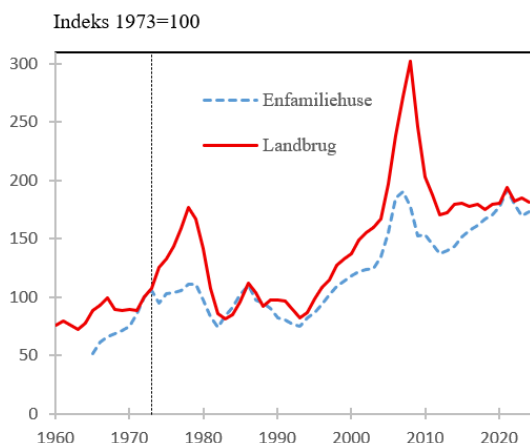
EU-medlemskabet udelukkende tilfaldt de landmænd, som var etableret omkring eller lige før 1973? Skulle efterfølgende kommende landmænd betale en højere pris ved køb af en landbrugsejendom, således at merprisen svarede til den kapitaliserede værdi af den forventede fremtidige EU-støtte? I så fald har en nyetableret landmand i dag ingen fordel ved EU-medlemskabet. Man vil nok umiddelbart forvente "et sted midt imellem", idet køber ikke kan være sikker på varigheden af støtten. Dermed vil en del af støtten kapitaliseres i jordpriserne.

Det er økonomisk set en helt rationel konsekvens, at aktivernes værdi afspejler den forventede fremtidige indtjening: Hvis afkastet i landbruget forventes at stige, vil det gøre det mere attraktivt at drive landbrug, efterspørgslen efter landbrug vil stige, og det vil presse prisen på landbrug op – alt andet lige. I en verden med effektive markeder og fuld forudsigelighed vil hele støtten eller hele den økonomiske fordel blive kapitaliseret i form af højere jordpriser.

Den præcise grad af kapitalisering er som udgangspunkt umulig at beregne: Priserne på landbrug og landbrugsjord kan svinge meget, og kapitalisering af støtte er kun én ud af mange faktorer, som kan påvirke prisen på landbrugsjord. Renteniveau, inflation, landbrugslovgivning, konjunkturer, usikkerhed om de politiske rammevilkår, markedsudsigter for landbrugsvarer og dermed indtjening

m.m. spiller også en rolle. Dertil kommer, at alene forventninger om en fremtidig støtte vil medføre kapitalisering, og det vil være vanskeligt at identificere endsige måle disse forventninger.

Uanset disse forudsætninger og udfordringer med at måle kapitaliseringen kan det ses, at priserne på landbrugsejendomme steg relativt meget før og omkring Danmarks indtræden i EU i 1973, jf. figur 11.



Figur 11: Realprisudvikling for landbrugsejendomme og enfamiliehuse i Danmark. Note: Deflateret med forbrugerprisudviklingen. Kilde: Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik (2025, flere årgange a) og Told- og Skattestyrelsen (flere årgange).

Figurerne viser, at priserne på landbrugsejendomme steg relativt meget før og omkring 1973 både i forhold til enfamiliehuse og i

forhold til inflationen. Der er dermed klare indikationer på, at Danmarks indtræden i EU – og forventningerne hertil – medførte markante prisstigninger på landbrugsejendomme, og at der var tale om en hel eller delvis kapitalisering af støtten.

Set over hele perioden, 1973-2022, er det bemærkelsesværdigt, at landbrugsejendomme og enfamiliehuse har haft en næsten ens stigning. Prisudsvingene for de to ejendomskategorier har været relativt synkrone, men variationerne i priserne på landbrugsejendomme har været større. Det indikerer, at det mere er de samfundsøkonomiske end de landbrugsmæssige forhold, som påvirker priserne på landbrugsejendomme. Bortset fra perioden omkring Danmarks indtræden i EU har EU's landbrugspolitik dermed ikke i sig selv haft en væsentlig eller afgørende betydning for prisudviklingen på landbrugsejendomme i Danmark.

Et konkret eksempel på kapitalisering af EU-støtte så man i kvoterne på sukker, mælk og kartoffelstivelse. Når kvoterne er omsættelige og kan handles mellem landmænd, får de en pris, som afhænger af den merværdi, som kvoteejeren har. I disse tilfælde var der tale om ret store værdier, som kvoterne indeholdt. Kapitaliseringen af sådanne kvoteværdier – og dermed den reducerede eller eliminerede fordel for kommende landmænd – kan undgås, hvis kvoterne gøres tidsbegrænsede.

Kilder

- Danmarks Statistik (2025): Statistikbanken www.statistikbanken.dk
- Danmarks Statistik (flere årgange a): Statistisk Årbog. Danmarks Statistik
- Danmarks Statistik (flere årgange b): Landbrugsstatistik. Danmarks Statistik
- EU-Kommissionen (nd): CAP expenditure in the total EU expenditure https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/financing/cap-expenditure_en
- FAO (2025): FAOSTAT <http://www.fao.org/faostat/en/>
- Hansen, Henning Otte (1986): Anvendelse af verdensmarkedsprisen ved beregning af størrelsen på landbrugets protektionisme. I: Ugeskrift for Jordbrug nr. 6. 131. årgang 1986. p.p. 164-168.
- Hansen, Henning Otte (2013): Food Economics. Industry and markets. Routledge. U.K., USA and Canada. 420 sider.
- Hansen, Henning Otte (2024a): Megatrends in agriculture, the food industry and food markets – An empirical and holistic approach. Palgrave. 410 sider.

- Hansen, Henning Otte (2024b): Dansk landbrug i EU 1973-2022 – 50 års udvikling og forandring. Samfundslitteratur. 168 sider
- OECD (2025): Agricultural policy monitoring and evaluation – Explore the data <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/>
- Told- og Skattestyrelsen (flere årgange): Udviklingen i ejendomspriserne.
- USDA (2025): Wheat data <https://www.ers.usda.gov/data-products/wheat-data.aspx>
- Ågerup, Martin (2023): Højere produktivitet giver højere løn. CEPOS. <https://cepos.dk/abcepos-artikler/0009-hoejere-produktivitet-giver-hoejere-loen/>

Del 2

CAP's seneste udvikling

Rasmus Blædel Larsen

Hvem ejer landbrugsjorden i Danmark?

Onsdag d. 29. november 2023 mødtes interessenter og politikere fra et bredt spektrum af den danske landbrugsverden på Christiansborg under overskriften: Hvem skal eje jorden? Udgangspunktet for den daglange konference var en stigende bekymring for, at udenlandske investorer opkøber dansk landbrugsjord. Det er i hvert fald rygtet blandt landmændene, for hvad der rent faktisk foregår i det danske jordmarked, er indhyllet i hemmelighedskræmmeri. Det centrale problem er manglen på et offentligt ejerskabsregister, hvor den 'egentlige' ejer står oplistet, og/eller en monitorerende myndighed, der kan skabe klarhed og gennemsigtighed om, hvem der rent faktisk køber og ejer den danske landbrugsjord.

For at forstå situationen – eller for at være mere akademisk – for at hjælpe læseren med at forstå nogle af de underliggende faktorer, der påvirker, hvorfor der ikke findes pålidelige data på ejerskab,

skal vi kort se på den såkaldte strukturudvikling og den danske finansieringsmodel.

Den nok væsentligste grund til strukturudviklingen i landbruget er det faktum, at 80 % af produktionen er målrettet verdensmarkedet. De danske frø-, svine- og mælkeproducenter er organiseret i tre globale andelsselskaber: Danish Agro, Danish Crown og Arla. Arla er nu et internationalt andelsselskab¹ med landmænd i syv EU-medlemslande som ejere: Danmark, Sverige, Tyskland, Luxembourg, Holland, Belgien og England. Andelsselskaberne er lykkedes med at holde deres produkter konkurrencedygtige – på trods af at lønningerne er meget højere i Danmark end i de fleste andre lande – ved at vejlede i og fremme at deres ejere investerer i forskning, højteknologi og stordriftsfordele.

Det er denne "vidensoprustning", eller "high input-high output" model, der har tilladt danske landmænd at fordoble produktivitsvæksten² over de sidste 30 år.

Strukturudviklingen er altså set gennem denne prisme et andet navn for en særlig dynamik, hvor landbrugene vokser i størrelse *fordi* de af konkurrencehensyn er "tvunget" til at implementere know-

¹ <https://www.arla.com/company/news-and-press/2014/news/13-500-farmers-from-7-countries-own-arla-foods-89665/>

² <https://www.nationalbanken.dk/media/m04bp4ph/danish-productivity-during-the-upswing.pdf>

how og teknologiske produktionssystemer, f.eks. detailstyring af næringsstoffer, droner, automatiserede systemer, malkerobotter, og selv-kørende traktorer i marken. For at finansiere investeringerne i de nyeste teknologier/ effektivitetsløsninger, og for at gøre investeringerne gangbare, har man brug for mere jord, flere grise og køer. Landbrugsøkonomer kalder denne dynamik "kampen om marginalomkostningen på stykprisen".

Derfor er der kontant en bevægelse blandt især andelsbønderne mod at opkøbe mere jord. Faktum er, at hvor vi for ti år siden havde 11.800 heltidsbedrifter, er der i 2025 under 7.000 tilbage. Sagt på en anden måde: Hver dag bliver 1-2 bedrifter opkøbt af deres naboer. Kritiske stemmer i landbrugskredse kaldte allerede i 1990'erne denne udvikling "kannibalistisk". Men nu til dags er det ikke kun landmænd, som er på markedet for opkøb af landbrugsjord – energiselskaber, individuelle investorer, pensionskasser og andre ukendte aktører skubber prisen på jord opad og truer den i forvejen skrøbelige forretningsmodel i dansk landbrug. På mindre end et årti har andelen af jord, der er i selveje mod andelen af land, som skal forpagtes fra andre ejere ændret sig dramatisk, og i dag forpagtes tæt på 50 %.

Den danske finansieringsmodel

Den danske finansieringsmodel for erhvervelse af et landbrug er ret unik. Den har ligheder til andelsmodellen, og blev udviklet cirka samtidigt i 1870'erne. Enkelt forklaret: når du vil købe en gård eller mere land, så går du til en realkreditforening og beder om et lån, hvorefter du går i banken og spørger om resten af de penge, du skal bruge. Realkreditforeningen blev tidligere drevet sådan, at landmændene, som ofte var naboer, selv kollektivt stillede deres aktiver som sikkerhed for lånet. Så når først man har fået grønt lys fra sine kollegaer, har bankerne traditionelt set blot godkendt lånene. Det er dette system, der har muliggjort strukturudviklingen i Danmark. Bankerne har historisk ikke blandet sig i rentabiliteten i den forelagte forretningsmodel, for landmanden havde jo realkrediten i ryggen. Det er denne konstruktion, der har medvirket til at gøre danske landmænd til de mest gældsatte i hele verden!

I parentes bemærket er det også gælden, der ligger til grund for de officielle danske holdninger til CAP-reformerne – hvad enten de handler om miljøtiltag eller omfordeling til gode for de mindre.

Det skal bemærkes, at dette kreditsystem ikke er i overensstemmelse med EU-lovgivningen, da det giver danske landbrugere en urimelig kapital/investeringsfordel og tilmed ikke overholder de finansielle regler vedtaget som følge af finanskrisen i 2008/09. Dan-

mark fik dog forhandlet en undtagelse igennem, da landet indtrådte i Unionen i 1973 (dengang kunne ingen have forudset, at systemet ville skabe den situation, som vi står i, i dag) – og systemet består – forrige sommers blev endnu en 12-års overgangsordning godkendt.³

Stigningen i bedriftsstørrelse har gentagne gange sat pres på national lovgivning og i 2010 – i kølvandet på finanskrisen, der blotlagde de danske bankers udsathed, gælden beløb sig dengang til ca. 400 milliarder kr. – blev reguleringen af både størrelse og ejerforhold stort set opgivet; omend en vigtig bestemmelse blev bibeholdt⁴ på foranledning af Landbrug & Fødevarer: bedriften skulle stadig drives og bebos af en landmand – dvs. en person, som har taget afgang fra en dansk landbrugsskole.

Denne bestemmelse blev dog ophævet i 2014 – og en ny fase i dansk landbrugshistorie begyndte.

Det er bredt anerkendt, at det var den finansielle sektor, der har krævet disse liberaliseringer – hvilket også blev gentaget på konferencen – af den simple grund, at de ikke selv ønsker at sidde med ejerskabet til jorden, som det de facto ofte er tilfældet i dag – og det

³<https://policywatch.dk/nyheder/eu/article16184310.ece>

⁴<https://portal.findresearcher.sdu.dk/da/publications/investments-are-more-than-money-emerging-investment-rationales-an>

er den samme sektor, der argumenterer for, at det er afgørende for interessen i at købe dansk landbrugsjord, at kunne tilbyde investorerne anonymitet. Undskyldningen fra politikernes side, for denne hemmeligholdelse, eller argumentationen om man vil, står at læse i lovforarbejdet: for bevare dansk landbrugs konkurrencedygtighed er det nødvendigt at tilvejebringe risikovillig kapital.

Og sådan er det: i dag er der ingen i Danmark – ikke landbrugsministeren, ikke forskere, eksperter, eller landmændene selv – der ved, hvem der opkøber landbrugsjorden og hvor meget, der er ejet af hvem.

Af mange grunde, heriblandt demokratisk legitimitet og national sikkerhed, er det dybt besynderligt, at Danmark tillader sådan en model.

Kampen for et jordejerregister

I det tidlige forår 2022 – med krigen i Ukraine som bagtæppe – anerkendte ministeren, at situationen måske ikke var holdbar og igangsatte en "tværministeriel arbejdsgruppe af juridiske eksperter" for at klargøre den "internationale juridiske situation" omkring mulighederne for at regulere udlændinges adgang til køb af jord i Danmark. Det kan diskuteres, hvorvidt en sådan rapport virkelig var nødvendig – i 2021 finansierede EU-kommissionen en rapport med titlen Re-

gulering af markedet for landbrugsjord i EU-medlemslandene,⁵ der analyserede og sammenfattede de juridiske omstændigheder i alle 28 medlemslande. Her står at læse:

"I betragtning af jordens betydning og jordmarkedernes funktion er det ikke overraskende, at der er udbredt statslig indgriben, der påvirker jordmarkedet. (. . .) Der er store forskelle landene imellem med hensyn til regulering af markedet for landbrugsjord. Institutionelle, økonomiske og politiske faktorer har haft indflydelse på, hvordan landmænd får adgang til jord (leje kontra ejerskab) og på de gældende regler (Swinnen, 2002; Swinnen, Van Herck og Vranken, 2016). Disse historiske faktorer har resulteret i forskellige udviklinger på markedet for jord, så der ikke findes ét sæt regler, der passer til alle lande. Mens nogle lande har stærkt regulerede markeder (f.eks. Kroatien, Ungarn, Polen og Rumænien), har andre lande en meget liberal tilgang til jordmarkederne (f.eks. Tjekkiet, Danmark, Irland og Finland). (...) Ikke desto mindre kan udenlandske investeringer have gavnlige virkninger, da de kan bidrage med kapital, teknologi og knowhow, og dermed forbedre produktivi-

⁵<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126310>

teten i landbrugssektoren. Køb af jord af (udenlandske) investorer giver dog kun fordele, når informationen er ligeligt tilgængelig, og når markederne er konkurrenceprægede (f.eks. når ejendomsrettighederne er klare og håndhævelige). Asymmetrisk information kan være en kilde til spekulation. Enkeltpersoner er ofte i en ugunstig position i forhold til virksomheder, da disse ofte har bedre adgang til information og et bredere (politisk) netværk.”⁶

Rapporten konkluderer, at blandt de 28 medlemslande er det faktisk kun Danmark og Irland, der ikke har en regulering af markedet for jord, men at der i Irlands tilfælde er en meget stærkt ”kulturel tilknytning til jord og ejerskab”, hvorfor ”markedet for jord er meget lille. De fleste jordoverdragelser sker enten fra en generation til en anden eller gennem lejemarkedet”⁷ – og omvendt for Danmark, hvor ”virksomheders muligheder for at eje landbrugsejendomme er steget siden 2010. Investorerne – danske eller udenlandske – kan oprette et selskab, der kan erhverve en landbrugsejendom”.⁸

Konfronteret med denne rapport fastholdt Ministeren og de fleste

⁶Citeret fra Vrankens et al. (2021), <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126310>

⁷Ibid.

⁸Ibid.

fødevareordfører dog, at det grundet GDPR og Hvidvaskdirektivet⁹, sandsynligvis var ulovligt, at lave et ejerregister.

Videre politiske diskussioner blev sat på pause, indtil den tværminterielle arbejdsgruppe havde afleveret deres rapport, som først var berammet til efteråret 2022, så foråret 2023, så i sommeren, så i efteråret – for så endelig at udkomme december 2023. Men så havde forfatterne også bredt sig over hele 23 sider.

På side 18 kan den følgende udtalelse læses:

”Med implementeringen af hhv. 4. og 5. hvidvaskdirektiv, er der således indført en række skridt mod at sikre sig, at det er sværere for virksomheder at skjule deres reelle ejerskab i en kompliceret selskabskonstruktion. Reglerne medfører dog ikke, at det er umuligt at skjule ejerskabet, og der er derfor aldrig en garanti for, at oplysningerne om de registrerede reelle ejere i CVR.dk er korrekte, og at selskabet ikke har forsøgt at sløre ejerskabet bag en kompliceret ejerkonstruktion, hvor den reelle ejer gemmer sig.”¹⁰

49 ⁹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L08>

¹⁰<https://www.ft.dk/samling/20222/almindel/MOF/bilag/530/2744696.pdf>, side 18

Rapporten konstaterer også, at det er lovligt at skabe hindringer for udenlandske investorers opkøb af landbrugsjord, og at det faktisk er en udbredt praksis i EU's medlemsstater.

Ministeren reagerede ved at udsende en pressemeddelelse,¹¹ hvor der stod, at han havde pålagt Danmarks Statistik at udarbejde en årlig statistik over, hvor meget jord, der er ejet af "enheder uden for EU".

Den første af disse opdateringer blev offentliggjort i slutningen af 2024. Men Danmarks Statistik skriver selv, i forlængelse af citatet herover, at der med de foreliggende data stadigvæk er usikkerhed omkring de faktiske ejere af jorden. Med andre ord, nu ved man måske, at ejeren/ejerne er udlændinge, i de tilfælde hvor 51 % af ejerskabet er registreret med udenlandsk adresse, men ikke hvem de er. I metodeafsnittet står der:

"Opgørelsen er baseret på eksisterende registre, og omfatter al landbrugsjord indeholdt i Landbrugsstyrelsens register over ansøgninger om arealstøtte med tilhørende markplaner, der kobles med Geodatastyrelsens oplysninger fra Matriklen og Ejerfortegnelsen samt oplysninger fra Det Centrale Virksomhedsregister (CVR) og

¹¹ <https://www.ft.dk/samling/20231/almindel/MOF/bilag/71/2770731.pdf>

adresse registre, hvorved ejerens nationalitet kan bestemmes.”¹²

I forlængelse heraf og hvis man bruger lidt tid, kan man også klikke sig frem til denne oplysning:

”Sammenlignet med udgivelsen 30. april 2024 er tallene for 2020-22 revideret, blandt andet ved inddragelse af flere kilder og øvrige metodiske forbedringer. Det betyder, at arealet af jord i udenlandsk eje er forøget med 10-12.000 ha.”¹³

Hvor landet ligger

Den seneste opgørelse fra Danmarks Statistik (2025) fortæller os, at 3 % svarende til 78.830 ha af landbrugsjorden er ejet af udlændinge (man har, som nævnt, dog kun medregnet de virksomheder hvor det udenlandske ejerskab udgøre 51 % eller mere). Desuagtet hvad tallene egentligt afdækker og alt efter temperament lyder det måske ikke af så meget, Ministeren er i hvert fald ikke bekymret.

Men nu er der kommet en såkaldt Grøn Trepert til.

¹²<https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/ejerskab-af-landbrugsjord-i-danmark/praecision-og-paalidelighed>

¹³ibid.

Staten, kommunerne og "hele samfundet", som den nye grøn trepartsminister har for vane at sige, skal over det næste årti samarbejde om at omlægge betydelige arealer fra konventionel landbrugsdrift – til noget andet. Blivende i denne artikels ærinde, og i den positive ende af spektret, kan man glæde sig over at ejerskabet til jorden nu kommer i fokus. For at lykkes med de store ambitioner i "Aftale om et Grønt Danmark" er lodsejerne blevet tildelt en helt central rolle, særligt eftersom så meget er baseret på frivillighed. Derved må man forvente at ejerne – eller repræsentanter for ejerne – bliver involveret og dermed "offentligt kendte". I den lidt mere negative ende, må man formode, at disse lodsejere, hvad enten det er en dansk bank eller en udenlandsk kapitalfond, vil tage sig godt betalt for involveringen – og dermed er der en reel risiko for at Statskassen, samfundet, du og jeg kommer til at tilbagebetale landbrugets gæld.

Og ejerskabet til jorden? Ja, ifølge den grønne Trepartsaftale skal de omlagte arealer i mange tilfælde stadig ejes af landmanden/investoren – så nødvendigheden af et ejerregister forsvinder såmænd ikke med landbrugsdriften og de store forandringer, aftalen indvarsler.

Anders Led Behrend

Generationsskifte i landbruget: At løse en gordisk knude

Vores landbrugssystem står overfor mange udfordringer og prøvelser – massiv gæld, fossile udledninger, negativ miljøpåvirkning, udpint landbrugsjord, problemer med dyrevelfærd, tilpasning til ændret klima, og nye sygdomme og skadedyr for bare at nævne nogle. Selvom det er rigtig glædeligt, at der de seneste år endelig er kommet fokus på, hvordan vores landbrug har skadelige konsekvenser for biodiversiteten og bidrager disproportionalt meget til klimaforandringerne, så er der stadigvæk et emne, som ikke har fået så meget opmærksomhed – generationsskiftet. Det skal rettelig siges, at nu er der endelig fokus på det, men det er også sidste udkald.

Som med så mange andre aspekter af landbruget, så findes der meget forskellige og til tider modstridende data og information omkring emnet, men selv hvis vi bare forholder os til de officielle og objektive data – uden at søge specifikt efter data som understreger

lige netop vores pointe eller holdninger – så ser billedet trist nok ud alligevel.

Det triste billede

I EU er gennemsnitsalderen for personer, der driver et landbrug, 57 år, og kun 12 % er under 40 år, hvor kun 3 % er kvinder, og andelen af ejere er faldende.¹ Samtidig har landbrugere en meget lavere indkomst end gennemsnittet i Europa: Den gennemsnitlige landbrugsindkomst udgør kun 47 % af den normale indkomst i Europa, landbrugere under 40 år har den laveste gennemsnitsindkomst i EU, og bedrifter drevet af kvinder har – selvfølgelig, fristes man til at sige - en lavere indkomst end mænd.²

Trist ser det ud, og det bliver ikke bedre, når vi kigger på Danmark. Her ejes 7 % af bedrifterne af personer under 40 år og gennemsnitsalderen er 58 år.³ Dette leder til, at 1/3 af alle heltidsbedrifter i Danmark skal foretage et generationsskifte inden 2030, men det ser desværre ikke for godt ud. Hvorfor gør det ikke det? Jo, det gør det ikke, fordi et dansk landbrug har en gennemsnitsstørrelse på 200 hektar, og én hektar koster i gennemsnittet 200.000 kr. – det

¹ Europa Kommissionen https://agriculture.ec.europa.eu/overview-vision-agriculture-food/young-people-agriculture-and-rural-areas_da

² EUR-LEX <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2658/oj>

³ <https://fvm.dk/nyheder-og-pressemeddelelser/2023/jul/kommende-generationsskifte-i-landbruget-minister-vil-sikre-bedre-rammer-for-ungdommen-til-at-vaelge-landbruget>

giver en gennemsnitspris på 40 millioner kroner, og det kender jeg simpelthen ikke nogen unge, der har råd til. Det kan jo måske løses med finansiering og et godt lån, men er det virkelig det, vi vil? Som det ser ud nu, har en dansk landbruger 27 millioner i gæld, og er det det system, vi vil fortsætte?⁴

Hvad der vil fortsætte, hvis ikke vi gør noget, er strukturudviklingen. I 2023 lukkede 2,7 bedrifter om dagen i Danmark, men det overordnede landbrugsareal svinder ikke ind af den grund.⁵ De bliver i stedet opkøbt af stadig større landbrug, som i forsøget på at overleve bliver større og større for at få mere støtte for hektarerne, og håber på at øget teknologisering kan redde dem, hvilket igen ender med at puste til strukturudviklingen og derigennem generationsskifteproblematikken.

Youth Policy Dialogue

Det etablerede politiske system har endelig forstået situationens alvor, og er gået i gang med at prøve at løse det. EU-Kommissionen igangsatte i slutningen af 2024 deres *Youth Policy Dialogue* – en proces hvor forskellige repræsentanter for unge i landbruget kunne give deres besyv til kommissæren og kommissionen om, hvilke

⁴<https://regeringen.dk/media/5m2bevz/bilag-6a-endeligt-faktaark280421.pdf>

⁵<https://www.information.dk/indland/2024/07/hver-dag-seneste-aar-forsvundet-27-heltidslandbrug-danmark>

problemer, der ligger i vejen for at sikre generationsskiftet, og hvilke løsninger der burde arbejdes på. Organisationer til stede talte 14 og spændte fra IFOAM, COPA, CEJA, Rural Youth, ILO, Agroecology Europe osv. Jeg var selv deltager og repræsentant for ECVC⁶ i et af disse møder, og hvad jeg oplevede, var næsten total enighed blandt samtlige organisationer til stede:

"Problemet er kompliceret, men der er to hovedproblematikker, som skal løses, hvis vi på nogen måde skal håbe at løse dette problem; nemlig reguleringen af adgang til land, og højere indkomst og ordentlige levevilkår i landbruget"⁷

Denne analyse deles af parter, som ellers plejer at være uenige i, hvilken retning landbruget skal gå i, og hvad løsningerne på udfordringerne beskrevet i starten af dette kapitel er. Prisen på land er for høj, så det er for dyrt at starte op, og ingen kan eller vil være i et erhverv, hvor man ikke kan tjene en ordentlig indkomst og have ordentlige levevilkår.

⁶European Coordination Via Campesina – den europæiske del af La Via Campesina, som Frie Bønder – Levend Land er den danske repræsentant af.

⁷Youth policy dialogue: Demands from European rural and agricultural youth organisations for generational renewal, 4/6-2025. Kan læses på https://elard.eu/wp-content/uploads/2025/06/YP2_Demands-from-European-rural-and-agricultural-youth-for-generational-renewal.pdf

Hvis vi kort skal forstå begge disse pointer, så må vi først kigge på, hvordan den nuværende CAP er skruet sammen for at forstå problemet med adgang til land. Hvad vi har nu er en landbrugsstøtte, som primært er bygget op omkring direkte indkomststøtte i form af hektarstøtten, det vil sige, at du får støtte pr. hektar lige meget hvad eller hvordan du producerer. Det har skabt et incitament til konstant at blive større og større for at få mere i hektarstøtte frem for at fremme et system, som producerer mest mad, belønner et klimaskånsomt landbrug, eller sikrer eksistensen af flest mulige landbrug. Vi har set, hvordan det har skabt et system, hvor enkelte landbrug får det meste af støtten – på EU-plan går 80 % af støtten til 20 % af gårdene.⁸ Det har gjort, at den bedste forretning for et landbrug er at købe mere jord. Når det kombineres med en yderst liberal lovgivning for, hvem der kan købe landbrugsjord, som vi eksempelvis har i Danmark, hvor både udenlandske og danske virksomheder og pensionsfonde kan købe jord, ja, så skaber vi et jordmarked, hvor prisen konstant presses op og dermed ekskluderer unge fra at kunne komme ind på markedet. Unge har ikke den kapital, der kan gøre, at de kan købe landbrugsjord på det frie marked, hvis deres potentielle konkurrenter eksempelvis er storbønder, som allerede besidder 500 hektar, en udenlandsk pensionsfond, eller supermarkeds kæden LIDL.

⁸[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733630/EPRS_BRI\(2022\)733630_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733630/EPRS_BRI(2022)733630_EN.pdf)

For den anden pointe ligger problemet i, hvordan vores marked er skruet sammen. I forsøget på at skabe den bedste økonomiske forretning i landbruget, har vi skabt et "race to the bottom", hvor det handler om at producere mest muligt så billigt som muligt. Dette har man gjort ved at investere massivt i teknologi og skubbe på en øget industrialisering af landbruget for at jage et flygtigt begreb som effektivitet. Det kan jo virke som en god og fornuftig prioritering, men det er sket på bekostning af naturen, klimaet og personerne i erhvervet, og som nævnt tilmed skabt et dybt forgældet landbrug. Det kan virke som en meget ideologisk forsimplicering af et større kompliceret problem, men en stor del af årsagen til, at vi står med det indkomstproblem, som jeg beskrev tidligere, består primært i to ting: Vi accepterer en pris på produkter, der er under produktionsomkostningerne, og forhandlingsmagten ift. prissætning ligger hos forarbejdningsindustrien og grossisterne frem for hos producenten. Det betyder, at den værdi, som bliver skabt i landbruget, forsvinder i diverse led mellem producent og forbruger frem for at gavne nogle af disse grupper.

Hvis ikke vi får forholdt os til og løst disse to overordnede problematikker, får vi ikke skabt et generationsskifte. Hvis vi vil have en ny generation ind i landbruget og ikke bare symptombehandle og skubbe problemet længere ned ad vejen, så bliver vi nødt til at forholde os til, at landbrugsjorden er for dyr, spekulation i landbrugs-

jord er meget reel, og at man ikke kan leve af sin indkomst, som det er nu.

En løsning via CAP'en?

D. 21. oktober kom så EU Kommissionens strategi for generationskifte, og hvad stod der så i den? Det første, som stak ud, var den erkendelse, at generationsskiftet er bydende nødvendigt at få løst, og at der er fem områder, som kræver øjeblikkelig handling: *"access to finance, education, training and skills, land, fair standard of living in rural areas, and assistance in succession and retirement"*. Det er specielt vigtigt, at adgang til land og ordentlig indkomst gennem fair priser endelig bliver anerkendt som værende essentielle barrierer for at kunne løse problematikken – noget som vi har argumenteret for i mange år.

Generelt er det tydeligt at se, at vores arbejde i Youth Policy Dialogue har formet Kommissionens strategi; flere steder er formuleringerne næsten 1:1 noget som ECVC kunne have skrevet. Det er dog ikke alt sammen fryd og gammen, for nok er analysen rigtig og intentionerne gode, men handling mangler.

Adgangen til land

Adgangen til land er alfa og omega for at få løst generationsskiftet; hvis ingen kan få permanent adgang til jord, men kun forpagte, skaber det en prekær og usikker tilstand for de nye unge jordbrugere, hvor de ikke kan planlægge på lang sigt, eller er i stand til at skaffe finansiering til investeringer. Dette fordi værdien ligger i ejerskab af jorden. For at løse denne problematik, foreslår Kommissionen at afbureaukratisere processen for at arve jorden og sænke beskatningen for dette. Det vil have en gavnlig effekt, men problemet er større – vi skal have mange nye unge ind i landbruget, som ikke kan overtage deres families landbrug, men skal ud at købe gård og jord. Det er utroligt vanskeligt, når priserne er så høje og derfor skal initiativer tages:

"Member States can ease this through affordable loan schemes, pre-emption rights in favour of young farmers (which do not discriminate on grounds of nationality), and dedicated matching mechanisms to connect retiring farmers or landowners with aspiring farmers"⁹

Det er lovende og adresserer meget af det vigtige ved at foreslå

⁹Citat fra EU Kommissionens "Strategy for generational renewal in agriculture", hvor alle fremtidige citater er fra.

oversigter over jordbrugere, der vil sælge eller bortforpagte, og specielt er forslaget om forkøbsret for unge et punkt som vi har kæmpet for i lang tid og byder velkomment. Fordelagtige lån er også vigtigt, men her er det vigtigt, at det ikke bliver det eneste, der fokuseres på.

Vi har tidligere set både i EU og i Danmark, hvordan man har et snævert fokus på adgang til lån og finansiering, og anser dette som mirakelkuren for adgang til land. Eksempelvis kan vi se dette som det eneste fokus ifm. den Grønne Trepert, hvor problemerne med generationsskifte gøres til et spørgsmål udelukkende om finansiering.¹⁰ Her blev arbejdsgruppen Ekspertgruppen for Unge Landbrugere nedsat bestående af 11 personer, hvoraf kun to er praktikere og resten kommer fra finansverden såsom Danske Bank, DLR Kredit og Danmarks Eksport- og Investeringsfond, tænketankene Frej og CONCITO, Dansk Industri og KU og CBS. Det er meget sigende – men desværre kutyme – at når der skal udarbejdes viden eller politik om landbruget i Danmark, så er praktikerne ofte ikke særlig godt repræsenteret.

Hvad der vil ske, hvis vi kun kigger efter bedre muligheder for finansiering og fordelagtige lån, er, at vi ikke vil løse problemet; vi vil blot skubbe det videre til næste generation. Gennemsnitsprisen vil

¹⁰Ekspertgruppen om unge landbrugere (2025). *Ekspertgruppen om unge landbrugeres adgang til finansiering*.

forblive høj, og nok kun blive højere, og vi vil fortsætte med at have et dybt forgældet landbrugssystem. Vi kan ikke løse adgangen til land ved at kaste flere penge efter det. Derfor markerer Kommissionens italesættelse af en forkøbsret for unge et nybrud, som vi har kæmpet for. Kombineret med tiltaget om Det Europæiske Land Observatorium, kan vi potentielt nå langt. Observatoriet har til formål:

”[H]elp close information gaps and enhance transparency in land transactions, prices, use changes, and market trends [...] improve land transparency, helping farmers access available land, supporting farm succession, informing policy, and preventing land speculation, making it easier for new entrants to start farming.”

Selvom det er essentielt og rigtigt lovende, så kan det ikke stå alene. Først og fremmest er det bydende nødvendigt, at der i observatoriet vil være bred repræsentation for landbruget og ikke kun forskere eller embedsfolk. Hvis dette er opfyldt, kan det blive en vigtig aktør i at få kortlagt problematikken, men det er også nødvendigt med regulering. Kortlægningen vil starte en diskussion, men denne vil ikke nødvendigvis ændre noget.

Derfor er vi fortalere for, at der bliver lavet et EU-direktiv for land, der sikrer adgang til land for nye unge jordbrugere. Her er vi meget

inspireret af den franske SAFER-model, hvor en offentlig myndighed køber landbrugsjorden, og derefter enten sælger den videre til en ny jordbruger, som opfylder visse krav (eks. ung, kvinde eller agroøkologisk projekt), eller SAFER kan beholde den og bortforpagte den, hvilket dermed fungerer som en offentlig jordbank. SAFER har samtidig forkøbsret på jorden, hvis det kan vises, at der er behov for at købe jorden grundet almen interesse, såsom af miljømæssige hensyn, for at hjælpe generationsskifte eller for at modvirke spekulation.¹¹

På denne måde kunne man sikre, at der ikke blev spekuleret i landbrugsjord, at noget jord blev øremærket unge, at de fik forkøbsret, og en fastholdelse af en acceptabel gennemsnitspris på jorden. Disse er alle nødvendige tiltag, men der findes ét grundlæggende problem, som vi er nødt til at forholde os til: Hektarstøtten. Vi kan ikke få vendt strukturudviklingen og løst generationsskiftet, hvis ikke vi gør op med hektarstøtten. Strategien er fuld af gode intentioner, men den er samtidig i modstrid med Kommissionens eget udspil fra juli til den fremtidige CAP. I sidstnævnte er hektarstøtten stadigvæk i centrum – den samme mekanisme, der fremmer koncentrationen af jordejerskab. Vi vil i stedet foreslå, at der i den nye CAP betales pr. aktive jordbruger frem for pr. hektar. Definition af jordbruger eller ”active farmer” skal være baseret på FNs Deklaration for Bønder

¹¹<https://www.accesstoland.eu/resources/regulating-rural-land-sales-in-france>

Rettigheder (UNDROP'ens) artikel 1, og her skal forstås fysiske personer, der direkte beskæftiger sig med landbrugsarbejdet, eller, i tilfælde af en juridisk enhed, en gruppe, hvor mindst 50 % af kapitalen og stemmerettighederne ejes af driftsparterne. Dette udelukker spekulative investorer og jordbesiddere eller selskaber, der ejer jord, men som ikke beskæftiger sig med landbrugsaktiviteter.¹² Her det selvfølgelig vigtigt, at være opmærksom på, at dette ikke bliver brugt som en kategori, der ekskluderer visse landbrugstyper og produktioner. I Danmark har vi eksempelvis set hvordan den obligatoriske omfordelingsnøgle i den nuværende CAP – CRISS – ikke er blevet implementeret, da småskalajordbrug ikke bliver opfattet som validt, og med argumentet om, at de store landbrug har et større behov for penge og konkurrencemæssig fordel.¹³

Fair priser og ordentlige levevilkår

At få adgang til jord er desværre ikke nok i sig selv. Vi har også behov for at kunne leve af vores arbejde. Vi så i starten, hvordan den nuværende situation ikke er holdbar, at unge i landbruget har den laveste indkomst i EU, og at dette ikke ligefrem hjælper på at løse generationsskiftet. På baggrund af vores arbejde i Youth Policy

¹²https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2024/12/02-12-2024.EN.Generational-Renewal-ECVC_Recommendations_final-version-1.pdf

¹³<https://www.arc2020.eu/cap-strategic-plan-in-denmark-the-art-of-bypassing-fairness/>

Dialogue anerkendes dette i strategien:

"The strategy recognises that farming must provide a stable and fair income through fair prices to support a viable and attractive livelihood. Participants in the Youth Policy Dialogue identified fair income as the most pressing challenge. For many young Europeans, limited economic prospects remain a deterrent to entering farming."

Igen bliver problemet anerkendt, men ingen konkrete veje frem vises. Der bliver henvist til, at man undersøger muligheden for at ændre i EU's Fælles Markedsordning (CMO) for landbrugsprodukter, der skal gøre det muligt at opnå en bedre pris fra producent til grossist, og generelt give producenterne et bedre udgangspunkt i prisforhandlinger. Samtidig nævnes Unfair Trading Practice Directive som et vigtigt virkemiddel sammen med data fra Agri-food Chain Observatory (AFCO). Hvis det lyder diffust og ukonkret, så er det fordi, at det er det. Hvad vi har brug for, er en markedsreguleringsmekanisme, der kan sikre, at prisen på produkterne dækker produktionsomkostningerne, og der medregnet i dette er inkluderet løn til producenten, sådan at det ikke kun går i nul, men det faktisk er muligt at leve af en landbrugsindkomst.

Med fare for at blive for teknisk, kan det gøres ved at justere *mini-*

mum intervention price-ordningen i CMO'en, så den er baseret på produktionsomkostningerne inkluderet løn, og dermed altid er en lille smule højere end kun produktionsomkostningerne, og at disse revideres hvert år. Det er et redskab, der er blevet lavet for at stabilisere markedet og sikre jordbrugerne en minimumsindtægt, hvis priserne falder for meget. Hvis prisen for en vare falder under en minimumstærskel, kan offentlige myndigheder eller instanser ved krisetilfælde købe varen til en fast minimumspris, og dermed holde prisen oppe. Denne ordning skal styrkes og gælde de fleste landbrugsprodukter, men her er det selvfølgelig vigtigt, at dette ikke skaber en overproduktion af et givent produkt, så denne mekanisme skal derfor kombineres med muligheden for at regulere volumen af produktionen eksempelvis via kvoter. Det ville også gøre det nemmere at regulere antallet af dyr i landbruget, så det flugter med jordens bæreevne, og at landbruget generelt fokuserer på at producere mad til mennesker, frem for varer til et globalt marked.

Det kan virke teknisk og kompliceret, og derfor er det yderst vigtigt, at AFCO bliver styrket, at priserne for at udregne minimumsprisen kommer fra flest mulige producenter og forskellige produktionsformer, at dataen kommer fra virkelige kontrakter og offentlige myndigheder, og der sikres transparens i hele forsyningskæden for at kunne følge værdien og hvor den ender henne. Her skal man lave et indeks som *Indice de precios origen-destino* (Oprindelse-destination

indeks) i Spanien. Dette indeks blev lanceret i 2008 på initiativ af jordbrugere og forbrugerorganisationer, og illustrerede forskellen mellem de priser, jordbrugerne fik, og de priser, forbrugerne betalte. Denne forskel var på mere end 500 %, hvilket indikerer, at den største værdi forsvandt til de store distributionsvirksomheder, mens de største tabere var jordbrugerne, som fik en betydeligt lavere pris for deres varer, mens forbrugerne betalte en meget højere pris, end de ville have gjort i en reguleret markedssituation.¹⁴

Sluttelig, så skal dette kombineres med en styrkelse af Unfair Trading Practice Direktivet, så det bliver ulovligt at sælge produkterne under produktionsomkostningerne for dermed at gøre op med dumping og spekulation i fødevarer.

Andre tiltag

Nogle af de andre tiltag, som strategien lagde frem, og som giver et håb for fremtiden, er blandt andet, at der lægges op til, at Youth Policy Dialogue bliver en kontinuerlig process, som skal følge udviklingen og implementeringen af den nye CAP samt problematikken omkring generationsskifte. Der lægges desuden op til, at hver medlemsstat skal oprette deres egen strategi og en national Youth Policy dialog med repræsentanterne fra de forskellige unge land-

¹⁴<https://www.eurovia.org/news/an-adequate-answer-to-the-farmers-protest-fair-prices-through-strengthening-the-utp-directive-2/>

brugsgrupper og -foreninger. Det er i den grad positivt, hvis medlemsstaterne er tvunget til at efterleve dette, da inklusion og repræsentation er en mangelvare i udformningen og udmøntningen af landbrugspolitikken herhjemme – eksempelvis så vi tidligere, hvordan Ekspertgruppen for Unge Landbrugere næsten ikke bestod af praktikere, men i stedet personer fra finansverden. Dette vil også være i tråd med artikel 10 om politisk deltagelse i FNs Deklaration for Bønderes Rettigheder (UNDROP), som det kniber med at leve op til i Danmark.¹⁵

Et andet interessant tiltag er introduktionen af *Farm Relief Services*:

”[F]arm relief services would introduce support to help farmers take time off for illness, injury, parental responsibilities, caregiving including for older farmers, holidays, or training. Funding should cover the setup of relief services and wages for replacement workers during short-term absences.”

Dette bliver ikke behandlet eller udfoldet mere, men at der endelig bliver opmærksomhed på omsorgsarbejdet i landbruget, er også et vigtigt nyt skridt. Dog bliver der ikke rigtigt vist nogen konkret

¹⁵Dansk oversættelse af UNDROP'en kan findes på <https://friebonderlevendeland.com/2025/06/04/undrop-erklæring-om-rettigheder-for-bonder-oversat-til-dansk/>

handling i forhold til dette, og derfor kan vi godt blive nervøse for, at det strander i kassen med de andre gode ideer og intentioner, som ikke blev prioriteret i sidste ende.

Renationalisering

For med så meget andet, så er det alt sammen op til politiske prioriteringer, og dér frygter vi især den renationalisering, som der er lagt op til i CAP-udspillet fra juli. Med renationaliseringen lægges der op til, at CAP'en primært skal udarbejdes af medlemsstaterne selv, og selvom argumentet om en skræddersyet national landbrugspolitik på overfladen lyder fornuftigt, så er det yderst problematisk – især for småskalajordbrugene i Danmark.

Ved at overlade udformningen af CAP'en til medlemsstaterne, udhules de fælles grønne ambitioner, ansvar flyttes væk fra EU, og i stedet for en *fælles* landbrugspolitik, kan vi nu risikere at få en *skævvreden* landbrugspolitik, hvor et fælles fundament ofres til fordel for individuelle interesse- og konkurrencemæssige fordele. Som nævnt har Danmark allerede omgået CRISS-mekanismen i den nuværende CAP, men det er kun ét eksempel på, hvordan den danske stat favoriserer storskala industrilandbrug på bekostning af livet i havet og fjordene, livet i landdistrikterne, reel madproduktion og generelle grønne tiltag. I Danmark bruges 63 % af landbrugsstøtten

på hektarstøtten - et af hovedproblemerne for at realisere generationsskiftet - og de rigeste 10 % af landbrugene fik 23 % af landbrugsstøtten i 2022.¹⁶ Samtidig er Danmark det land i EU, som bruger næstmindst (19,9 %) af støtten på grønne tiltag – kun Malta bruger mindre – og det selvom at EU's krav er, at 25 % af støtten i sølje I skal bruges på grønne ecoschemes.¹⁷

Hvor man i andre EU-lande har flere modeller og initiativer for at hjælpe unge i gang i landbruget, eksempelvis med øremærkede fonde til unge, ved ekstra støtte pr. ejer eller pr. jordbrug, en højere hektarstøtte for unge, så er Danmark det eneste land sammen med Portugal, der ikke har nogen initiativer udover etableringsstøtten, som i sig selv allerede er ekskluderende for mange, der vil dyrke småskala jordbrug eller en anden type jordbrug end normen.

Kort fortalt er det kun muligt at få etableringsstøtten, hvis du kan bevise, at du er fuldtids, og dét beregnes ud fra normtimer, der er baseret på storskala industrilandbrug, og dermed er normtimerne primært knyttet op til størrelsen på bedriften og ikke produktionen. Det har skabt et system, hvor småskalajordbrug ofte bliver ekskluderet, da de ifølge modellerne ikke er fuldtids – selvom de kan be-

¹⁶<https://www.dr.dk/nyheder/viden/klima/de-rigeste-danske-storboender-faar-millioner-fra-eu-sf-kraever-et-loft>

¹⁷<https://www.greenpeace.org/denmark/udgivelse/landbrug/analyse-er-dansk-landbrug-verdens-bedste/>

vise, at de arbejder mere end fuldtid.¹⁸

Disse udformninger af landbrugspolitikken og de blinde vinkler i implementeringen af den, der skaber eksklusion for de unge jordbrugere og mindre jordbrug, skyldes hovedsageligt at dem, som oftest inviteres ind i de politiske rum til at tale på vegne af landbruget, er Landbrug & Fødevarer, der primært repræsenterer den store industrielle landbrugsproduktion samt industrien bagved, og de har ikke så meget at vinde ved at inkludere de mindre, naturnære og agroøkologiske jordbrug. De kritiske røster, og dem som taler for en anden type landbrug og landbrugspolitik, bliver som oftest ekskluderet – se eksempelvis forhandlingerne omkring den Grønne Trepart. Hvis vi skal lykkes med generationsskiftet og løse de problemer, som landbruget står overfor, så er det nødvendigt med ordentlig repræsentation og inklusion af alle landbrugets stemmer. Med alt dette in mente burde det være tydeligt, hvorfor vi i Frie Bønder – Levende Land frygter en renationalisering – historikken er imod os.

Fra strategi til handling

Som vi kan se, har Kommissionen endelig erkendt problemet, og strategien er fyldt med gode intentioner og rigtige analyser, men dette er i sidste ende blot det – intentioner. For at få løst problemet,

¹⁸Unge Frie Bønder & Forum for Madsuverænitet: Reflections and challenges of starting a small-scale farm in Denmark

skal vi handle, og derfor burde Kommissionen være sig sit ansvar bevidst og få lavet strategien til et EU-direktiv for Generationsskifte, så vi sikrer, at medlemsstaterne er forpligtet til at handle og følge strategien til døds. Ellers risikerer vi blot, at dette forbliver ved gode intentioner og symbolpolitik, som medlemsstaterne kan nikke til, men ignorerer efter forgodtbefindende. Vi er derfor glade for strategien og intentionerne, men foreslår syv videre skridt:

1. Omsæt strategien til et **EU-direktiv for generationsskifte**
2. Reformér CAP: stop hektarstøtte og indfør betaling pr. landbrug/landbruger, ikke pr. hektar
3. Giv unge, kvinder og agroøkologiske landbrug forrang til jord
4. Indfør markedsregulering og sikr fair priser over produktionsomkostninger
5. Stop glorificeringen af bioindustri og carbon farming som universalløsninger
6. Anerkend agroøkologi som en nødvendig vej for fremtidens landbrug
7. Respekter artikel 10 i UNDROP'en omkring retten til politisk deltagelse for bønder, og inkluder UNDROP'en i al fremtidig udmøntning af landbrugspolitik

Henrik Bertelsen

Argumenter for omfordelingsstøtte

Landbrugsstøtten i EU har gennem årene gennemgået store ændringer. Fra ensidigt at være målrettet en øget fødevareproduktion, med direkte støtte til de enkelte produkter, har den nu flere formål.

Her kan nævnes natur og biodiversitet, miljøbeskyttelse, landdistriktudvikling, mangfoldigt landbrug og naturligvis stadig produktion af fødevarer. Om den rammer rigtigt i forhold til målene, er dog ofte tvivlsomt. Dette kan skyldes flere ting.

Umiddelbart synes der ofte at være langt fra teoretiske betragtninger i "de mørke kontorer i Bruxelles" og ud til os i virkeligheden. Samtidig kan nok så prisværdige formål fortabes i bureaukrati og ikke mindst implementeringen – eller mangel på samme i de enkelte lande.

Lad os tage et eksempel med natur- og biodiversitetsfremmende formål. Her indførte man jo i forrige CAP-reform en række grønne

krav. Reelt blev det intet andet end bureaukrati og omregningsfaktorer uden reel effekt. I hvert fald ikke en effekt, der kunne ses eller måles.

Derfor besluttede man med indførelsen af den nuværende reform, at dette skulle være anderledes, men virkeligheden er, at det nærmere blev mere af det samme. Altså en række krav og komplicerede regler uden reel effekt for biodiversiteten.

I 2024 blev der jo for eksempel i Danmark udsået i omegnen af 50.000 hektar med blomsterfrø, som en af de grønne indsatser. Dette skete næppe ud fra et udtalt ønske om at fremme biodiversiteten, men snarere at man kan få i omegnen af 6.200 kr. pr. hektar for dette tiltag.

Dette lyder jo umiddelbart som et gavnligt tiltag, og man burde vel også kunne forvente, at de tiltag, der giver det største økonomiske tiltag, er det bedste, og det man ønsker mest af. Men realiteten er desværre at den slags etårige tiltag stort set ingen effekt har på biodiversiteten – i hvert fald ingen varige effekter. Og fakta er, at de året efter stort set alle var pløjet op igen. Altså smed man ca. 300 mio. kr. ud ad vinduet på indsatser uden effekt.

Samtidig har man indsatser med en beviselig effekt – i hvert fald udført rigtigt, som ”plejegræsordningen”, der modtager under det

halve i støtte pr. hektar i forhold til udsåede blomster. Dermed giver man et klart økonomisk incitament til at vælge indsatser uden effekt, fremfor indsatser der gavner.

Et lignende eksempel er, at man i Danmark valgte, at læhegn ikke tæller med som en grøn indsats, uanset hvor gamle og værdifulde de er.

Tværtimod lavede man reglerne, så man giver et økonomisk incitament til at rydde læhegnene. Derefter kan man lægge dem ind i markblokkene, og hæve støtte på arealet. Her havde det givet mere mening at lade læhegn tælle med som en grøn indsats, så havde man givet dem en direkte økonomisk værdi. Og man havde bidraget til at bevare flere af dem, modsat den udvikling vi ser, hvor flere og flere læhegn ryddes.

Dette er nogle eksempler på regler, der virker voldsomt uhensigtsmæssigt, og potentielt får den modsatte virkning af det ønskede.

Levende landdistrikter og et mangfoldigt landbrug er de senere år også blevet et vigtigt tema i EU's landbrugspolitik. Her har man bl.a. sat fokus på at bevare et landbrug med både små og store landbrug.

Derfor har man indført den såkaldte "omfordelingsstøtte". I forrige

reformperiode som en frivillig indsats, men i den nuværende reform som en obligatorisk indsats. Man åbnede dog en kattelerm for at undgå at indføre den, hvilket Danmark desværre benyttede sig af sammen med et eller to andre EU-lande, herunder Malta. Det vender vi tilbage til.

Omfordelingsstøtten går ganske enkelt ud på, at man tager en procentdel af den samlede landbrugsstøtte, og giver som et forhøjet tillæg til de første hektarer på alle landbrug. Dette vil naturligvis begunstige de mindre landbrug og virke som en kompensation for de relativt højere omkostninger, de mindre landbrug har på en masse områder. Her kan nævnes EU-ansøgninger, sprøjtesyn, regnskaber, indberetninger af enhver art og meget mere. Udover disse samfundspålagte krav er de mindre landbrug også mere ugunstigt stillede i forhold til indkøb og salg af produkter.

Men hvorfor er de mindre landbrug så vigtige at fastholde? Ja, det er der desværre også nogen, der mener, de ikke er, men efter min mening opfylder de netop en række af de ønsker, samfundet også har til landbruget.

De mindre og mellemstore landbrug i Danmark råder utvivlsomt relativt over flere læhegn, småskove, markskel og andre landskabs-elementer, der er helt afgørende for at kunne sikre mere og bedre biodiversitet i landdistrikterne. Samtidig er det netop mange af dis-

se bedrifter, som vil kunne levere dyr i form af kødkvæg, får, geder og heste til brug ved både privat og offentlig naturpleje – et vigtigt element, når den grønne trepart i de kommende år skal rulles ud med omlægning af ca. 400.000 ha produktiv landbrugsjord til lavbundprojekter og etablering af nye skove. Samtidig skaber de omsætning i landdistrikterne, børn i skolerne, omsætning i den lokale brugs osv.

Men hvordan gik det så med indførelsen af omfordelingsstøtten? Da den var frivillig, blev den indført i en række lande i EU, men desværre ikke i Danmark.

Derfor var vi nogen, der glædedes over, at den i den nuværende reformperiode blev gjort obligatorisk med mindst 10 % af den samlede landbrugsstøtte. Desværre åbnede EU en kattelem, der sagde, at hvis et land indfører tiltag med samme effekt som omfordelingsstøtte, og dette kan dokumenteres, så kan man undlade at indføre den.

Dette gjorde Danmark som et af de eneste lande i EU. Om dokumentationen så var fyldestgørende, er for mig absolut tvivlsomt. Det virker klart som om, at man fra dansk side havde en beslutning på området, og man så opfandt en argumentation, der understøttede dette. Desværre blev den "argumentation" accepteret fra EU's side, hvilket nok især skyldtes tidspres fremfor en reel vurdering af, om

argumenterne holdt vand.

Dette gjorde vi fra Familielandbruget i Syddanmark den daværende EU-kommissær opmærksom på i et brev til ham. Det eneste resultat af dette var et svar, hvor han konstaterede, at Danmark havde indsendt den krævede redegørelse, for at undlade at indføre omfordelingsstøtte.

Jeg vil her gennemgå nogle af de danske "argumenter" og påpege, hvorfor de er af tvivlsom karakter.

Først anfører man, at vi foretager en udjævning af arealtilskuddet, så alle hektarer får det samme beløb. Dette skulle give lidt mere til de mindre landbrug. Nu har de andre lande i EU for længst udjævnet støtten, så hvordan det kan udgøre omfordeling at ligestille os med de andre lande er uforståeligt. Omvendt er det i hvert fald helt klart, at dem med ren planteavl, som ikke tidligere har haft et forhøjet arealtilskud, har haft mest gavn af udjævningen. Og jo større disse planteavlsbrug er, jo flere penge har de fået.

Herunder har også indregning af ø-støtte bidraget til den "argumentation". Hvordan indregning af støtte til landbrug i "ugunstige" områder kan udgøre omfordelingsstøtte, står helt hen i det uvisse.

Man har også indregnet, at de mindre er mere villige til at søge de

så kaldte *eco-schemes* og grønne ordninger, som er frivillige ordninger alle kan søge, og som skal gøre landbruget grønnere og mere tidssvarende i forhold til tidens krav og forventninger. Her må man stille spørgsmålstejn ved, hvordan man kan indregne frivillige ordninger, alle kan søge, som omfordelingsstøtte?

Faktisk kan man sige, at man straffer de mindre landbrug for at gøre det, samfundet efterspørger. Samtidig følger der omkostninger med til at søge og udføre disse ordninger.

Samtidig er det sådan, at alle lande i EU har *eco-schemes*, som man frivilligt kan søge, men det betyder jo ikke, at de ikke har indført omfordelingsstøtte.

I stedet kunne man have indregnet alle teknologiordningerne, som f.eks. tilskud til nye stalde, store moderne marksprøjter osv., som stort set udelukkende går til de største landbrug. Og her snakker vi altså om store milliontilskud. Ordninger som man bevidst har skruet sammen, så de kun kan søges af de største landbrug. Men det undlod man altså at indregne. Det havde selvfølgelig heller ikke underbygget det, man ønskede fra dansk side.

Man har også påpeget, at de mindre landbrug ikke bidrager til jobskabelsen i samme omfang som de store. Og ja, her har man da en pointe. Det er fuldstændig rigtigt, at de mindre landbrug har fær-

re ansatte. Men omvendt skaber de beskæftigelse til ejerne, og jeg er sikker på, at de også skaber større beskæftigelse pr. produceret enhed, da de typisk er mindre industrialiserede og teknologiske end de store. Men den beskæftigelse, de skaber for ejeren, tæller åbenbart ikke så meget som den, der skabes med ansatte. Og ansatte på de store landbrug udgøres ofte af udenlandsk arbejdskraft. Der skal bestemt ikke lyde et ondt ord om dem, men det er typisk ikke dem, der skaber livet derude, med børn i de lokale skoler osv.

Og nå ja, så skriver man også, at de mindre landbrug typisk ejes af ældre landmænd, hvorimod de større ejes af yngre – sådan gennemsnitligt. Nu troede jeg faktisk ikke man må aldersdiskriminere, men det må man altså godt.

Men mere alvorligt er det faktisk, at en omfordelingsstøtte kunne hjælpe unge ind i landbruget og dermed gavne et generationsskifte. Der er efterhånden ikke så mange store landbrug tilbage, med den voldsomme strukturudvikling vi oplever, og de kræver en enorm økonomisk formåen at overtage.

Derfor skal mange kigge efter et mindre landbrug, hvis man vil etablere sig. Og vi hører også mange unge netop kigge i den retning. De vil have noget overskueligt landbrug, hvor de kan have en nicheproduktion med højkvalitetsfødevarer. Og her vil omfordelingsstøtte kunne hjælpe dem.

Det vil i hvert fald give dem en bedre situation, når de skal kæmpe mod de etablerede om de mindre ejendomme. De større har nemlig ofte en egenkapital, der gør, at de har langt nemmere ved at købe og tillægge en mindre ejendom til deres nuværende. Og det er netop det, vi ser ske hele tiden.

Man har også fra dansk side argumenteret med, at de største landbrug er mere følsomme overfor den reduktion i landbrugsstøtten, som en omfordeling ville medføre. Her bliver det altså til det rene nonsens.

Det er nemlig sådan, at landbrugsstøtten fylder relativt mindre og mindre jo større landbrugene bliver. Samtidig har de største landbrug en lang række fordele, som omfordelingsstøtte netop skulle være med til at udligne.

Landbrug & Fødevarer har ved sidste reform udregnet, hvad 10 % omfordelingsstøtte betyder for et gennemsnitligt fuldtidslandbrug.

Og hold nu fast – det betyder et tab på ca. 12.000 kr. for en gennemsnitlig fuldtidsbedrift. Dette undergraver jo fuldstændigt argumentet om de store landbrugs følsomhed overfor reduktion i støtten. Desuden har støtte altid kapitaliseret sig i priserne på jord, så reelt gør det ikke den store forskel på sigt.

Men hvad betyder omfordelingsstøtte så for de mindre landbrug? I runde tal vil indførelse af 10 % omfordelingsstøtte betyde 20.000 kr. ekstra for et landbrug på 60 hektar. Og altså 40.000 kr. ved 20 % og 60.000 kr. ved 30 %. Så det er ikke helt ubetydeligt.

Derudover vil det efter min mening også være et psykologisk skulderklap til de mindre landbrug. Det vil vise, at samfundet værdsætter dem og deres bidrag til landdistrikter, fødevarerproduktion mm. Man kan vel kun konkludere, at når Danmark som et af de eneste lande ikke indfører omfordelingsstøtten, så er den danske regering og folketing ikke optaget af de mindre landbrugs overlevelse og deres bidrag til samfundet.

Men det blev altså accepteret i EU, at Danmark ikke indførte omfordelingsstøtte. Faktisk kan Danmark vælge at indføre den løbende i den nuværende reformperiode, men det er der intet der tyder på, vil ske.

Pudsigt nok hører vi konstant, at Landbrug & Fødevarer ønsker ens vilkår for landmændene i EU, men der er intet, der tyder på, at de derfor arbejder for, at dette naturligvis også gælder indførelse af omfordelingsstøtte!

Derfor er det nu interessant, hvad den næste CAP-reform kommer til at indeholde. Her er vi nogen i Familielandbruget, der stadig ar-

bejder for at omfordelingsstøtten indføres – denne gang dog uden kattelem.

Senest har EU-Kommissionen spillet ud med et oplæg til indhold i den kommende reform. Her er der flere interessante elementer. Umiddelbart er der intet om omfordelingsstøtte, men der er noget der kan kaldes "omvendt omfordelingsstøtte".

Oplægget går nemlig på, at man vil reducere i landbrugsbudgettet, og dette skal ske på flere måder. Først vil man lægge et loft over, hvor meget den enkelte landmand eller landbrug kan modtage i støtte. Dette synes som et naturligt emne til drøftelse, da landbrugsstøtten løbende samles på færre og færre meget store landbrug. Og det virker på mange besynderligt, at meget store landbrug med hundreder af millioner i omsætning og ofte meget store overskud oveni skal have mange millioner i offentlig støtte.

Samtidig foreslår Kommissionen, at der indføres en trappemodel for reduktion i støtten. Altså, at man reducerer procentuelt mere og mere i støtten, jo mere man modtager. Herunder er det helt essentielle, at man foreslår at friholde de mindre landbrug for reduktion. Derfor er det reelt en form for omfordelingsstøtte bare med modsat fortegn. Og det viser, at man i EU har fokus på at bevare et mangfoldigt landbrug.

Umiddelbart bliver det fra flere sider herhjemme ikke modtaget positivt. Landbrug & Fødevarer mener stadig, at de største landbrug skal have den absolut største bid af kagen ud fra en betragtning om, at støtten skal følge produktionen. Støtten skal muligvis baseres på andre præmisser end nu, men pengene skal ende hvor de plejer. Og det virker som om, den danske regering er overbevist om det samme.

Helt galt går det, når man kan læse formuleringer som at indførelsen af Kommissionens forslag vil være "støtte til ineffektivt landbrug". Så bliver det ikke meget mere nedværdigende overfor de mindre landbrug.

Det bliver rigtigt spændende, om man vil tage et opgør med den udvikling, vi har gennemgået, hvor en ekstremt stor del af landbrugsstøtten i Danmark går til nogle få store landbrug.

Ingen tvivl om, at Kommissionens forslag indeholder både roser og tidsler, og der er bestemt en del, der bør drøftes og tilpasses. Men jeg synes grundlæggende, at Kommissionens forslag indikerer støtte til mangfoldighed, diversitet, levende landdistrikter, mennesker og gode forhold for et indholdsrigt liv på landet.

Ole Kjærulff Davidsen

Fremtidsfrugter

Baggrunden for CAP 2028-34

EU's fælles landbrugspolitik drejer sig ganske vist om støtteordninger, men bag dette ligger lange diskussioner om, hvordan EU skal indrette sit fødevarer-system. Disse drøftelser førte i 2020 til, at Kommissionen fremlagde strategien "Fra jord til bord" ("From farm to fork"), der efterfølgende godkendtes af Det europæiske Råd.¹ Formålet med CAP var oprindeligt at reorganisere landbrugssektoren for at sikre sig imod knaphed på fødevarer, hvilket skulle opfyldes igennem øget produktivitet, fair indkomster for producenterne og stabile, rimelige priser på produkterne.² Rådet understreger i sine konklusioner,³ at disse målsætninger stadig er gældende, men her-

¹<https://www.consilium.europa.eu/da/policies/from-farm-to-fork/>

²Baron et Giuliani, p. 71 (Baron, Hervé et Giuliani, Alfonso: The CAP (Common Agricultural Policy): A Short History of Crises and Major Transformations of European Agriculture, in Forum for Social Economics 2025, Vol. 54.) Se også Brunori et Sotte, pp. 4-12 (Brunori, Gianluca et Sotte, Franco (ed.): European Agricultural Policy - History and Analysis, Firenze University Press 2025.)

³<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12099-2020-INIT/da/pdf>

til kommer nu et kompleks af klima- miljø- og sundhedsrelaterede hensyn. Samlebegrebet for bestræbelserne er nu blevet *bæredygtighed*.⁴ Med denne fælles overskrift signaleres, at den skarpe skellen mellem de oprindelige "centrale" formål, der igennem tiden er blevet understøttet igennem CAP's Søjle 1, og de senere tilkomne "eksternaliteter", tilgodeset igennem Søjle 2, er under ombrydning. Som vi skal se, tyder meget på, at selve "søjletænkningen" inden længe er fortid.

CAP og Den grønne Trepert

Danmark har hidtil været bemærkelsesværdigt utilbøjelig til at benytte sig af de muligheder, der har ligget i at tildele støtte igennem søjle 2, og helt overvejende benyttet midlerne til arealtilskud, igennem søjle 1. Dette mønster blev eftertrykkeligt brudt d. 7. oktober 2025, da EU-kommissionen godkendte, at Danmark i 2026-2027 overfører 5,3 mia. Kr. CAP-midler igennem søjle 2 til at finansiere ordninger under Den grønne Trepert.

Begivenheden bør påkalde sig stor opmærksomhed, allerede fordi der hermed forklares, hvorfor man så relativt ubekymret kunne vedtage at anvende 43 mia. kr. frem til 2045 til implementering af trepartsaftalen: Beløbet blev på forventet efterbevilling væsentligst

⁴<https://www.consilium.europa.eu/da/policies/from-farm-to-fork/>

taget af EU-midlerne, og forventningen gik planmæssigt i opfyldelse.

Sammenfældningen af Trepert og CAP har alvorlige konsekvenser og stiller nye spørgsmål: For det første må konstateres, at Danmark med ét har taget et stort skridt i retning af den afvikling af søjle 1, som allerede ligger i kortene for den ny femårige CAP-aftale, der træder i kraft fra 2028. Hvilke konsekvenser for arealtilskuddene, herunder eco-schemes mv., dette vil få, vides i skrivende stund ikke, men skal beslattes i nærmeste fremtid.

For det andet må det antages, at søjle 2-midler helt overvejende kommer til at gå til treparts-initiativer, nærmere bestemt udtagningen af 390.000 ha. til ekstensivering af lavbundsarealer og til skov. Der bliver næppe overskydende midler til overs til landdistriktsformål, økologi, mv., i betragtning af den allerede betydelige beskæring af søjle 1.

Det mest interessante er dog, hvad der kommer til at ske efter 2027. Dersom Danmark igen kommer igennem med at lade EU betale for treparten, vil dette formentlig indebære et brud med princippet om ensartethed i bestemmelserne for de enkelte lande – et spørgsmål som p.t. stadig er uafklaret.

En anden mulighed er, at den ny CAP lægger op til en mere eller

mindre vidtgående kopiering af trepartens koncept til de fælles regler. Dette skulle måske ikke overraske, i betragtning af, at den danske regering højlydt har promoveret trepartsaftalen internationalt⁵ som en banebrydende løsningsmodel for natur- og landbrugspolitikens gordiske knude og dertil et enestående nybrud med hensyn til demokratiske beslutningsprocesser.⁶

Betragter man trepartsaftalen som en skinløsning og dens beslutningsgange som skindemokrati, fremstår ingen af disse muligheder som opløftende. Men måske har der alligevel sovet et held over kortene i den landbrugspolitiske kabale: Med tilførslen af de nye store beløb via CAP, bør der være flere midler til rådighed for nationale tiltag, der gør treparten rigtig grøn⁷

En grønnere trepart

To langsigtede tendenser synes i denne tid at nærme sig deres afslutning: Selvejet i landbruget og den industrielle kødproduktion.

⁵Se f.eks. Le Monde 18-11 2024: https://www.lemonde.fr/international/article/2024/11/18/danemark-les-partis-majoritaires-se-mettent-d-accord-pour-taxer-les-missions-de-co-des-exploitations-agricoles-une-premiere-mondiale_6401010_3210.html?search-type=classic&ise_click_rank=2.

⁶Denne opfattelse er søgt imødegået bl.a. af undertegnede, i landbrugstidsskriftet Arc2020: <https://www.arc2020.eu/behind-the-danish-green-tripartite-democracy-smallholders-and-the-rights-of-rural-people/>

⁷Det er dog klart, at de finansielle krav til den fremtidige opgave langt overstiger, hvad EU-støtte og hidtil afsatte midler strækker til. En netop (06-11 2025) udgiven rapport fra Biodiversitetsrådet estimerer således, at der mangler "6,5 mia. kr. om året til beskyttelse og genopretning af biodiversiteten" frem til 2050. Se <https://www.biodiversitetsraadet.dk/viden/mere-og-bedre-finansiering>.

”Selveje” betegner her den ordning, der fra første halvdel af 1800-tallet og indtil for nylig har domineret, nemlig at den enkelte gård har været drevet af den, der ejede den. På den måde sikredes en udstrakt råderet for landets gårdejere og husmænd, der indtil ca. 1950 repræsenterede over 200.000 landbrug. Med nogle få tusinde i dag tilbageværende heltidsbedrifter, hver på typisk flere hundrede ha, er der imidlertid på ny indført et godsejervælde – dog uden fæstere og landsbyfællesskaber.

Med hensyn til kødindustrien må det seneste initiativ til forøgelse af svineproduktionen betragtes som begyndelsen til enden:⁸ Enten skrider Danmark i stedet til en afvikling, eller også kan man glemme alt om trepart som andet end endnu en distraktion og udsættelse af den nødvendige handling. Med involveringen af treparten i CAP er der ingen vej tilbage, medmindre landets anseelse skal lide alvorlig skade.

⁸Det er således efter alt at dømme en politisk risikabel manøvre, når lederen af slagterikoncernen Danish Crown Niels Duedahl d. 21-10 2025 proklamerer, at ”...der sagtens kan være 10 millioner flere slagtegrise i Danmark”, og ”Vi har ikke noget harmoniproblem”. Se <https://landbrugsavisen.dk/danish-crown-melder-ud-om-ejendomsselskab-vi-har-faktisk-en-pipeline-paa-30-projekter-241135>. DC's intentioner står i skærende kontrast til den netop fremsatte udtalelse fra Etisk Råd vedrørende antibiotikaresistens, hvor et enigt råd erklærer, at der er ”mange uhensigtsmæssige, kritisable og uetiske aspekter ved den intensive animalske produktionsform og dyrehold”. Det er symptomatisk, at det pragmatiske og nytteetisk orienterede råd nu udtrykker sig så uforbeholdent om emner af denne type. Se https://etiskraad.dk/Media/638979490342149313/Udtalelse_Antibiotikaresistens.pdf, specielt p. 13-15.

Om landbrugets fremtidige udvikling er det blevet spået:

”Landbruget vil ændre sig til at blive en bioindustriel industri, hvor det traditionelle landbrug til dels bliver overflødiggjort, og hvor især den hidtidige animalske produktion i den vestlige verden i vid udstrækning bliver erstattet af bioteknologisk produktion. Denne udvikling bliver på udbudssiden drevet af vedvarende bioteknologiske fremskridt. På efterspørgselssiden vil hensyn til klimaforandringer, naturressourcebeskyttelse, dyrevelfærd, veganer- og vegetartrends og fødevarer sikkerhed fremme udviklingen.”⁹

Her er jeg ganske enig i vurderingen af den animalske industris fremtid. Det springende punkt er, hvor vidt ”det traditionelle landbrug” vil blive fortrængt af ”en bioindustriel industri”. Danmark er måske det land i Europa, hvor strukturudviklingen er drevet længst; det er blevet fremført, at den gennemsnitlige bedriftsstørrelse er på 80 ha, men dette skal ses på baggrund af, at der fortsat er bevaret et stort antal helt små ejendomme. For heltidsbedrifter er den gennemsnitlige størrelse ca. 270 ha., og dette tal er stadig voksende. Det er primært disse ejendomme, der nu planlægges udviklet til

⁹Hansen 2022, p. 161. (Henning Otte Hansen: Dansk landbrug i EU 1973-2022, Samfundslitteratur 2022).

bioindustrielle fabriksanlæg, der skal konkurrere med de små landbrug, der potentielt og for stadig fleres vedkommende også reelt har en høj indtjening pr. ha. ved intensiv håndværksmæssig og/eller multifunktionel produktion.¹⁰

Den stadig mere intense diskussion omkring CAP og nationale politikker er udtryk for, at det i stadig mindre grad er spørgsmål om udbud af og efterspørgsel på cirkulerende varer, der afgør udformningen af landbruget. Det vil i stedet blive den folkelige mening, der afgør sagen, og dén fremtræder som resultat af processer i såvel den videnskabelige som den almene offentlighed – i hvert fald så længe folkestyret opretholdes.

Nu er det en vanskelig disciplin at "forske" i fremtiden, men lad mig give en række begrundede bud. Som andetsteds fremhævet, har udviklingen i landbruget i nogle årtier været afgørende præget af lobbyaktivitet fra organisationer, der ikke har haft nogen modspillere af synderlig betydning.¹¹ Det vil formentlig ændre sig i takt med, at konsekvenserne af landbrugets indretning bliver klare for det altovervejende flertal af befolkningen, der i kraft af ændrede erhvervsstrukturer er blevet stillet på sidelinjen i forhold til, hvad der sker i det åbne land. Her tænker jeg ikke blot på de negative følger af den

¹⁰Se f.eks. Birthe Linddal Jeppesen: Liv på Landet, Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet, 2023.

¹¹Jf. Niels Kærgårds bidrag til denne bog.

industrielle drift, som i disse år bliver åbenbare, men først og fremmest på de positive alternative muligheder, der faktisk foreligger.

”Det traditionelle landbrug” er i dag blot en side af den driftsform, der kendes som *agroøkologi*, hvis danske variant er blevet benævnt *naturnært jordbrug*.¹² Dette omfatter ikke blot det landbrug, der var normen her i landet til omkring 1950, som var arbejdskraftkrævende, men vel at mærke ganske produktivt og på vigtige parametre omkostningsfrit. Vi taler her også om f.eks. skovlandbrug¹³, og de forskellige permakulturelle¹⁴ og de i ordets bedste betydning regenerative¹⁵ metoder, der trækker på nyere og helt aktuelle forskningsresultater,¹⁶ og som desuden indtænker sociale, kulturelle og pædagogiske funktioner i deres praksis.

Denne form for landbrug, det naturnære, dækker over et bredt spektrum af tilgange, og er leveringsdygtigt i ”produkter”, som det stadig mere socialt lagdelte og fremmedgjorte højteknologiske sam-

¹²Se <https://www.eurovia.org/publications/peasant-agroecology-according-to-e-cvc/>, <https://friebonderlevendeland.com/agrookologi/>, <https://friebonderlevendeland.com/naturnaert-landbrug/> og www.bu.dk.

¹³Se <https://icoel.dk/om-os/projekter/groent-udviklings-og-demonstrationsprogram/2022/skovlandbrug-et-baeredygtigt-landbrugssystem-for-planteavl-og-maelkeproduktion-robust/>

¹⁴Det grundlæggende værk er her fortsat Bill Mollison: *Permaculture – A designers manual*, Tyalgum, Tagari Publications, 1988.

¹⁵Hermed menes en radikalt økologisk praksis og ikke det tvetydige begreb, der f.eks. findes her: <https://lf.dk/viden-om/baeredygtighed/regenerativt-landbrug/>

¹⁶Med Lynn Margulis’ banebrydende værk: Lynn Margulis: *Symbiotic Planet: A New Look at Evolution* (New York: Basic Books, 1998) indledtes en forskningsmæssig ”megatrend”, der endnu langt fra har toppet.

fund allerede har desperat brug for. Aktuelt populære begreber som "sammenhængskraft", "tillid" og "åndelig opblomstring" relaterer i høj grad også til naturgrundlaget og fremmes i udpræget grad igennem det naturnære jordbrug. Til gengæld vil jeg gerne spå om, at bioindustrien med genredigering, robotdrevne monokulturer, dyrkning af sjælløst kød, m.m. vil vise sig kontraproduktiv i disse sammenhænge, og at den brede befolkning derfor vil have sig den fra bedt.

Konkrete øjeblikkelige anbefalinger

Tiden er knap: De livløse have stiger, arterne uddør, og skulle krigen komme, står landet med sin ensidigt eksportorienterede animalske produktion og store import af konsumfødevarer i en kritisk situation. Det haster således med landbrugets omstilling. Hvad angår CAP, bør Danmark denne gang gå forrest og kræve, belært af egne erfaringer, at de mindre landbrug favoriseres, denne gang grundigt og uden mulighed for undtagelser.¹⁷ Det samme bør gælde det økologiske landbrug. Ordninger, der belønner diversificeret drift bør indføres. Trepartsaftalen skal revideres, hvis den fortsat skal finansieres med EU-midler, og vildskud som obligatorisk anvendelse af fodertilsætningsstoffet Bovaer og solcelleanlæg på permanent ekstensiverede marker skal udluges. Favoriseringen af svineindustri-

¹⁷Jf. Henrik Bertelsen bidrag til denne bog.

en må nødvendigvis erstattes af solide incitament til afvikling. Den nuværende permanente ekstensivering bør suppleres med en permanent ekstensivering 2.0, der er identisk med den første, bortset fra kompensationens størrelse og at den tillader øverlig jordbehandling og etablering af permanente, diverse kulturer med f.eks. kvælstoffikserende arter.

Med hensyn til de nationale tiltag bør landbrugsloven ændres, så udstykning i mindre brug bliver mulig. Planloven bør revideres, så det under visse betingelser bliver muligt at etablere nye bebyggelser med tilknyttet landbrugsdrift uden for byzone. Bopælspligt for ejer og fortrinsstilling for naboer ved salg af landbrugsejendom bør genindføres. Forskningsmidler bør allokeres, så udviklingen af økologisk og naturnær drift effektivt understøttes. Endelig bør kontante metoder via skattelovgivningen tages i brug med henblik på først at bremse og siden vende strukturudviklingen. Det kan gøres ved en skat på f.eks. 10 øre pr m² eller 1000 kr. pr. ha på alt areal ud over en ejendoms første 100 ha. Provenuet herfra kan med fordel anvendes til statslige og regionale jordfonde, der understøtter etableringen af mindre og naturnære jordbrug.

Med ovenstående er blot nævnt nogle af de helt nødvendige tiltag.

Skulle imidlertid ordninger som de her skitserede endnu synes nogle beslutningstagere fremmede, fremsættes her et første forslag til

øjeblikkelig implementering: Der indføres ordninger, der tilstræber snarest at frigøre 5 (fem) procent af landbrugsarealet til naturnær drift. Det vil da snart komme for en dag, hvad denne "niche" kan frembringe.

CAP og Trepert atter en gang

Sig nærmer tiden for afslutningen af det danske EU-formandskab og dermed de særlige muligheder for at præge den fælles landbrugspolitik. Man må sige, at Danmark med finansieringen af treparten via CAP-midlerne ser ud til at have fået et bemærkelsesværdigt udbytte af sin særstilling.

Nu melder sig imidlertid et sidste spørgsmål: Hvordan vil treparts-aftalen præge den fremtidige CAP? Herunder må man specielt stille spørgsmålet: Vil trepartens åbenlyse svagheder forplante sig til EU's fremtidige fælles landbrugspolitik? Eller vil Danmark have mod til at erkende disse svagheder og formidle denne erkendelse videre til gavn for sig selv og fællesskabet?

Skulle nogen endnu ikke helt have fået øje på manglerne i treparts-aftalen, skal de her resumeres: Aftalen rummer kun i yderst begrænset udstrækning bindende planer for omlægning af de 52 % af landets areal, der er tilbage som landbrugsjord, når de første 390.000 ha er taget ud. Og den omfatter slet ingen planer for de 43

% af landets areal, der fortsat vil være landbrugsjord, når og hvis målet om 30 % beskyttet natur er nået. Aftalen holder således reelt størsteparten af landbrugsarealet uden for grøn omlægning, ja åbner endda for en udvikling i modsat retning.¹⁸ Hertil kommer, at beslutningsprocessen bag aftalen og efter iværksættelsen af dens implementering rummer et stærkt demokratisk underskud, ikke blot ifølge gældende konsensus, men også international og europæisk lovgivning.¹⁹ Endelig er hele rationalet, som trepartsaftalen er bygget op omkring, kendetegnet ved, at landbrug og natur opfattes som indbyrdes modstillede og uforenelige størrelser, sådan at ethvert areal enten er uproduktiv natur, eller også drives det rent industrielt.²⁰ Det er desværre denne tænkning og tilhørende praksis, der er hovedårsagen til den eskalerende miljøkrise, som trepartsaftalen efter sigende skulle imødegå.

¹⁸F.eks. skal levering af gylle til biogasværker resultere i fritagelse for CO₂-afgift, og gasværkerne kan desuden fungere som kvælstoffangere. Den animalske produktion kan således teoretisk set vokse uhindret. Eksterne klima- og miljøeffekter i forbindelse med oversøisk dyrkning og transport medtages ikke i danske opgørelser.

¹⁹Beslutningsprocessen i Grøn Trepert er udformet efter princippet "collective impact", der har været kritiseret for at indebære udstrakt magtfordrejning, overfladisk problemløsning og ansvarsfraskrivelse. Trepertens beslutningsprocesser er desuden umiddelbart i konflikt med FN's deklaration om rettigheder for bønder og mennesker, der bor på landet (UNDROP), specielt dennes art. 10, se <https://digitallibrary.un.org/record/1650694?v=pdf> og <https://friebonderlevendeland.com/2025/06/04/undrop-erklæring-om-rettigheder-for-bonder-oversat-til-dansk/>, samt med EU's naturgenopretningsforordning, specielt dennes par. 83, se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32024R1991&qid=1763035682403>.

²⁰Dette kritikpunkt udgjorde kernen i det kritiske dokument, som 16 grønne organisationer underskrev i vinteren 2024, et dokument som dannede udgangspunkt for konferencen om trepartsaftalen, der afholdtes på Christiansborg d. 16-05 2025. Indlæggene herfra kan ses på <https://www.youtube.com/@FrieBonder-Levendeland>

Derfor: Lad os revidere trepartsaftalen og arbejde for en CAP, der åbner op for naturnært landbrug!

Del 3

Forskellige forhåbninger til en fremtidig CAP

**Økologisk Landsforening, Danmarks
Naturfredningsforening, Rådet for Grøn Omstilling,
Dansk Vegetarisk Forening, Plantebranchen,
Dyrenes Beskyttelse, World Animal Protection,
Danmarks Biavlerforening og Dansk Ornitologisk
Forening**
***Indspil til juridisk ramme og principper for CAP
2028***

Økologisk Landsforening, Danmarks Naturfredningsforening, Rådet for Grøn Omstilling, Dansk Vegetarisk Forening, Plantebranchen, Dyrenes Beskyttelse, World Animal Protection, Dansk Ornitologisk Forening og Danmarks Biavlerforening er gået sammen om et fælles bud på, hvordan EU's landbrugsstøtte kan formes for at sikre en sund og grøn fødevareproduktion i Europa og sunde og bæredygtige fødevarer til forbrugerne. Forslaget orienterer sig mod ram-

merne for EU's landbrugsstøtte og dermed grundlaget for en dansk udmøntning.

Visoinen for EU's landbrugsstøtte 2028

EU's landbrugsstøtte skal bidrage aktivt til udbredelsen af et helhedsorienteret og sundt agroøkologisk system, der respekterer de planetære grænser og til at understøtte en bæredygtig fødevareværdikæde fra jord til bord.

Principper for landbrugsstøtten

Landbrugsstøtten skal fremme grundlaget for en grøn omstilling og derfor finansiere fælles goder med tilknytning til landbrugsdrift og forvaltning af det åbne land. Det handler om nedsat klimapåvirkning, plads til natur og biodiversitet i det dyrkede og åbne land, beskyttelse af drikkevandet, et vandmiljø i god økologisk tilstand og god dyrevelfærd, hvor dyrene kan udleve naturlig adfærd. Fælles goder skaber et robust dyrkningssystem og et intakt økosystem, der er forudsætningen for fødevareforsyningssikkerhed. Dyrevelfærd skal anerkendes som en selvstændig målsætning og integreret del af landbrugets udvikling mod en mere bæredygtig produktion. Landbrugsstøtten skal samtidig indrettes, så den styrker landbrugets konkurrenceevne med udgangspunkt i et samfund med stigende krav til bæredygtighed. Landbrugsstøtten skal derfor gennem incita-

mentsbetaling både honorere ibrugtagning af teknologiske løsninger og nye driftsmetoder og omstillinger på bedriften, der styrker bedriftens leverancer til de fælles goder uden at kompromittere bæredygtig omstilling og høje dyrevelfærdsstandarder. Ud over støtte direkte til landmænd, skal støtten fremme omstillingen mod mere bæredygtige fødevare- og biomasseværdikæder, generationsskifte og permanent udtagning af landbrugsarealer. Der skal ikke være tilskud til dyrkning af arealer med høj emission såsom lavbundsjord. Hvis koblet støtte til husdyr eller husdyrprodukter, eller støtte til reklamer for kød, æg og mejeriprodukter opretholdes, skal der stilles krav om god dyrevelfærdspraksis.

Definition af ”fælles goder”:

Eksternaliteter, der ikke har en markedspris, og som ikke kan privatiseres, da effekten har indflydelse på alle. F.eks. klima, vandmiljø, drikkevandskvalitet, luftkvalitet, natur- og biodiversitet, dyrevelfærd, der fører til et gns. lavere forbrug af medicin og dermed forebygger forekomst af antibiotikaresistens, samt ekstensivering af husdyrproduktionen, der giver mindre risiko for udbrud af zoonoser, der kan true den humane sundhed, og som følge af et mindre antal landbrugsdyr frigør areal til andre formål end foderproduktion.

Den direkte støtte – Søjle I

Den direkte støtte opdeles i henholdsvis en midlertidig basisindkomststøtte og grønne betalinger via bioordninger.

Basisindkomststøtte

Basisindkomststøtten skal gradvis afvikles. Den må max udgøre 70 % af budgettet ved start af CAP 2028 og skal falde til 50 % ved periodens udgang og udfases over to CAP-perioder (14 år). Basisindkomststøtten udbetales pr. ha.

Bioordninger – grønne betalinger til fælles goder

Bioordningerne værdisætter positive eksternaliteter og skal indeholde betaling for at levere på fælles goder, så der er økonomi for landmanden i at prioritere disse. De grønne betalinger skal udbetales på grundlag af resultatopgørelser med validerede opgørelsesmetoder inden for klima, kvælstof, dyrevelfærd, plads til og grundlag for levesteder og fødegrundlag for vilde arter, således at effekten kan opgøres på bedriftsniveau, medlemsland-niveau og EU-niveau. Det vil gøre det muligt at eftervise effekten af landbrugsstøtten og dokumentere, at landbruget leverer på aftalte mål, som det er efterlyst af EU's revisionsret. Støtten skal både finansiere opretholdelse af en ønsket tilstand og tiltag, der kan skabe en positiv forandring (additionalitet).

Konditionalitet som incitamentsgrundlag

Med udfasningen af basisindkomststøtten ændres de generelle konditionalitetskrav til målrettede krav med afsæt i klima, Vandrammedirektivet, Naturgenopretningsforordningen, Fuglebeskyttelsesdirektivet, Nitratdirektivet, Habitatdirektivet og regler til beskyttelse af dyrevelfærd, der dokumenteres med validerede opgørelsesmetoder. De målrettede konditionalitetskrav skal afspejle forpligtelser og bidrag til medlemslandets nationale mål og/eller europæiske aftalte mål, hvis de findes. De målrettede konditionalitetskrav fungerer som tærskelværdier for at kunne søge bioordninger.

Små landbrug

Medlemslandene kan vælge at indføre en multiplikationsfaktor på de valgte satser for basisindkomststøtte og bioordninger mhp. at styrke det økonomiske grundlag for små landbrugs fortsatte eksistens.

Uudnyttede midler skal kunne flyttes til næste budgetår

Der bør være større mulighed for fleksibilitet med uudnyttede midler, så de kan flyttes til efterfølgende budgetår. Det skal dæmme op for, at ambitionsniveauet for ordningerne ikke bliver udhulet for at være sikker på, at alle midler i den nationale konvolut bliver hjemtaget.

Understøtte omstillingen mod mere bæredygtige fødevarer- og biomasseværdikæder – Søjle II

Søjle II skal bl.a. fremme grøn omstilling gennem finansiering af permanent udtagning af landbrugsarealer, udvikling af nye fødevarer- og biomasseværdikæder og fremme generationsskifte gennem støtte til unge landmænd. For at understøtte omstillingen mod mere bæredygtige fødevarer- og biomasseværdikæder bør der kunne søges støtte til:

- Upcycling og kaskadeudnyttelse af restbiomasser: Grøn bioraffinering muliggør bedre ressourceudnyttelse af restbiomasser gennem produktion af protein, fibre og ekstrakter. Det bidrager til at erstatte importeret soja og understøtter en cirkulær og værdibaseret anvendelse af landbrugets ressourcer.
- Fødevarer- og biomasseværdikæder, der understøtter de planetære kostråd: Alternative fødevarer- og biomasseværdikæder – herunder plantebaserede produkter – står over for at skulle udvikle robuste og effektive værdikæder. De animalske værdikæder er udviklet og støttet gennem årtier. Alternative værdikæder har brug for at opbygge samme styrke og forudsigelighed gennem støtte og politisk prioritering.

Ordningerne rettet mod fødevarer- og biomasseværdikæderne bør omfatte:

- Investeringer i forarbejdningskapacitet og specialiseret udstyr
- Samarbejder mellem landbrug, forarbejdning og afsætning
- Innovation og afprøvning af nye afgrøder og produkter
- Vidensopbygning og rådgivning
- Etablering af en europæisk plantefond med inspiration i den danske fond for plantebaserede fødevarer
- Etablering af en ordning til finansiering af udfasning af hold af dyr i bur og bur-lignende staldsystemer og implementering af moderniserede krav til dyrevelfærd i staldene og i transport af dyr.

Forenkling

Landbrugsstøtten forenkles ved at udvikle og udbrede digitaliserede redskaber og anvendelsen af satellitovervågning, der dokumenterer forholdene på de enkelte gårde. Opretholde fleksibilitet for medlemslandene til at indrette ordningerne, så de afspejler nationale behov og forhold inden for de politisk aftalte mål.

Efterskrift af Sybille Kyed, Økologisk

Landsforening: Vurdering af EU kommissionens udspil til CAP post 2027 som fremlagt 16. juli 2025

EU-kommissionen har efter offentliggørelsen af ovenstående indspil fremlagt deres forslag.

Nedenfor er en oversigt over elementerne i udkastet fra organisationerne sammenholdt med forslaget fra Kommissionen.

Overordnet er det værd at bemærke, at der er indsat krav om, at der reserveres penge – i alt 293,7 milliarder euro fra MFF 2028-2034 (MFF multiannual financial framework) til direkte indkomststøtte, og behovet for at skabe vished og sikkerhed for en direkte indkomststøtte er understreget. Der er dog indført et støtteloft, og der er indsat krav om, at landmænd ikke kan blive ved at modtage indkomststøtte, når de har passeret en lovgivningsfastsat pensionsalder, hvis de modtager pension.

Der er ikke afsat et minimumsbudget til grønne indsatser, men det er obligatorisk for medlemslandene at tilbyde støtte til a) tilpasning til klimaændringer og vandmodstandsdygtighed; b) afbødning af klimaændringer, herunder kulstofbinding og produktion af vedvarende energi på bedriften inklusive biogasproduktion; c) jordsundhed; d) bevarelse af biodiversitet, såsom bevaring af levesteder eller arter,

landskabstræk og reduktion af brugen af pesticider; e) udvikling af økologisk landbrug; f) dyresundhed og dyrevelfærd. Medlemsstater med områder, der er berørt af vandforurening på grund af nitratoverskud, skal yde støtte til landmænd til ekstensivering af husdyr-systemer eller til diversificering til andre landbrugsaktiviteter.

I Danmark er landbrugene i gennemsnit over 80 ha. På EU-niveau er gennemsnitsstørrelsen betydeligt lavere. Danmark vil derfor blive ramt relativt hårdere af et loft på direkte indkomststøtte, end flertallet af landbrugerne i EU. Danmark vil dog kunne supplere den direkte indkomststøtte med betaling for grønne indsatser inden for ovenstående områder. I praksis vil DK med det fremlagte forslag derfor kunne påbegynde en omstilling af landbrugsstøtten, hvor vægten lægges på betaling for fælles goder og grøn omstilling fremfor at være passiv indkomststøtte. Danmark vil skulle tage stilling til, hvor højt vi prioriterer betaling for grønne ydelser i landbruget overfor andre grønne tiltag, der finansieres med midler fra den nye fond for Regionale Partnerskabsplaner NRP-fonden på i alt 865 milliarder euro. I NRP-forslaget er der et krav om, at 43 pct. af midlerne til NRP-planerne skal anvendes på miljø- og klimamål. NRP-fonden finansierer støtte til landdistriktsudvikling, økonomisk, social og territorial samhørighed, fiskeri og den maritime sektor samt støtte til velstand og sikkerhed.

Desværre udvider EU kommissionen også den koblede støtte, hvor den burde indlede en afvikling. Koblet støtte forstyrrer markedsbalancer og markedsbaseret prisdannelse og bidrager til markedsforvridninger mellem medlemslandene. Den koblede støtte står dermed i kontrast til en udvikling, hvor selve fødevareproduktionen bør fungere på markedsvilkår og budgettet i stedet bruge til betaling for ecosystem-services.

Anbefaling fra ØL mfl.	EU-kom forslag 16. juli 2025	Art.
1. En fuld afvikling af (V) basisindkomststøtten over de kommende to støtteperioder (dvs. 14 år med start fra 2028), hvor basisindkomststøtten erstattes med grønne betalinger fra bioordninger.	Der er forslag om et støtteloft på 100.000 euro og en degressiv støtte. Hvis støtten overstiger 20.000 euro (149.000 kr.) årligt reduceres støtten med 25 pct. af støtten mellem 20.000 og 50.000 euro (372.500 kr.), 50 pct. af den del af støttebeløbet, der ligger mellem 50.000 og 75.000 euro (558.750 kr.), og 75 pct. af den del af støttebeløbet, der ligger mellem 75.000 og 100.000 euro (745.000 kr.). Små landbrug (ikke defineret nærmere) får et støtteloft på EUR 3.000. Indkomststøtten ophører, når landmanden når pensionsalderen, hvis denne modtager pension.	Art. 6,3 Art. 6,4 Art. 6,6 Art. 7,1

Der ligger ikke forslag om at afvikle støtten på sigt. Men der sendes måske et signal?

Adgangen til koblet støtte udvides jf. forordningen for NRP. Dette går imod indkomststøtte.

2. Betaling for at leve- re på fælles goder dvs. klima, natur, biodiversitet, drikkevand, vandmiljø og dyrevelfærd, og at der er økonomi for landmanden i at prioritere disse.	(V)/? Medlemslandene pålægges i artikel 4 at tilbyde støtteordninger inden for de pågældende områder. Det er uklart, om støtte kan indeholde en incitamentsbetaling. Der refereres dog til ar- tikel 9, der stiller som forudsætning, at man skal respekttere additional cost og income foregone, hvilket ikke tyder på grundlag for incitamentsbetaling. Der refereres dog også til artikel 10, der henviser til at medlemslandene skal sikre incitamenter.	Art. 4
--	---	--------

3. Dyrevelfærd skrives ind som sin egen målsætning	V	Kommissionen skal vedtage nationale CAP-anbefalinger, der giver vejledning til hver medlemsstat for gennemførelsen af de CAP-relevante specifikke mål. Her omtales forbedring af klimaindsats, levering af økosystemtjenester, cirkulære løsninger, bevarelse af biodiversitet og naturressourcer, bæredygtigt landbrug og <i>forbedring af dyrevelfærd.</i>	Art. 2,1
--	---	--	----------

4. En målretning af konditionalitetskravene, så de afspejler medlemslandenenes forpligtelser til at opfylde krav til klimareduktioner, Vandrammedirektivet, Naturgenopretningsforordningen, Nitratdirektivet, Fuglebeskyttelsesdirektivet, Habitatdirektivet og regler til beskyttelse af dyrevelfærd. De målrettede konditionalitetskrav fungerer som tærskelværdier for at kunne søge bioordninger, når basisindkomststøtten er afviklet.	(V)	Det ser ud til, at der er basis for målrettede obligatoriske krav, som er støtteberettiget. Der står: "Ved fastlæggelse af de beskyttende praksisser skal medlemsstaterne tage størst muligt hensyn til de nationale CAP-anbefalinger, der er omhandlet i artikel 2. Medlemsstaterne skal tilpasse de beskyttende praksisser til forskellige arealforvaltningssystemer og forskellige miljø- og klimatiske forhold i deres område." og opfyldelse af direktivkrav (Habitat, Fugle, Vandramme) er støtteberettiget, og medlemslandene pålægges at fastsætte specifikke nationale eller regionale krav til beskyttelse af kulstofrige jorde, landskabsselementer, permanent græs i Natura 2000 områder, sund jord,	Art. 3,4
--	-----	--	----------

beskytte mod erosion, beskytte grundvand og vandløb. Der mangler nationale/regionale krav på klima (ud over kulstoflagring og beskyttelse af landskabselementer) og dyrevelfærd. Dyrevelfærd er dog omfattet af de generelle SMR.

5. De grønne betalinger fra bioordningerne skal udbetales på grundlag af resultatopgørelser med validerede opgørelsesmetoder sådan, at effekten kan opgøres på bedriftsniveau, medlemslandniveau og EU-niveau.	V	Landbrugsstøtten ud over indkomststøtten skal være performance based. Det er den dog også i dag. Så intet eksplicit nyt, men ingen hindring for resultatbaserede opgørelsesmetoder som udbetalingsgrundlag	Fra explanatory note
6. Støttesatsen til små landbrug kan være højere end for store landbrug for at sikre deres fortsatte eksistens og grundlaget for levende landdistrikter	V	Der er et lavere støtteloft på små brug, men der ser ikke ud til at være noget til hinder for at anvende en højere støttesats for grønne ydelser under artikel 10 til små brug end til større brug	

7. Et opgør med den nuværende koblede støtte til husdyr og husdyrprodukter	(V)	Koblet indkomststøtte opretholdes i landbrugsstøtteforordningen. I markedsstøtteforordningen gives der mulighed for at prioritere økologi og dyrevelfærd i skole frugt- og mælkeordninger, og der gives mulighed for at stille højere miljø- og bæredygtighedskrav til produkterne.	CAP-forordningen, art. 5 & 11 CMO-forordningen, art. 28, b) og d)
8. Etablering af en ordning til finansiering af udfasning af hold af dyr i bur og burlignende staldsystemer og implementering af moderniserede krav til dyrevelfærd i staldene og i transport af dyr	V	Tilskud til ekstensivering af husdyrholdet i artikel 10 og tilskud til dyrevelfærd og dyresundhed herunder bekæmpelse af antibiotikaresistens	Art. 10
9. Udnyttede støttemidler kan flyttes til efterfølgende budgetår	?	Det håndteres ikke i landbrugsstøtteforordningen	

10. Investering i omstillingen mod mere bæredygtige fødevarer og biomasseværdikæder gennem investeringer i forarbejdningsskapacitet og specialiseret udstyr, samarbejder mellem landbrug, forarbejdning og afsætning, innovation og afprøvning af nye afgrøder og produkter, vidensopbygning og rådgivning og etablering af en europæisk plantefond	?	Delvist imødekommet i udkast til markedsforordningen
---	---	--

I supplement til ovenstående fremgår det af artikel 9, at medlemsstaterne kan yde områdespecifik støtte i landbrugs- og skovområder for ulemper, der skyldes gennemførelsen af habitatdirektivet 92/43/EEC¹⁵, fuglebeskyttelsesdirektivet 2009/147/EC og vandrammedirektivet (Natura 2000-områder Fakta om Natura 2000-områderne – Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø).

Ud over de områder, der er berørt af habitat- og fuglebeskyttelsesdirektivet, kan medlemsstaterne beslutte at støtte andre afgrænsede naturområder med miljømæssige restriktioner, der gælder for landbrug eller skovbrug, som bidrager til gennemførelsen af artikel 10 i habitatdirektivet 92/43/EEC, forudsat at disse områder ikke overstiger 5 % af de udpegede Natura 2000-områder, der omfattes af NRP-planen.

Nyeléni Europe and Central Asia Platform for Food Sovereignty

Den fremtid for mad og landbrug, vi ønsker

Nyeléni-netværket opfordrer til en omstilling til et madsystem, der leverer sund, næringsrig, prisvenlig og lokalt distribueret mad til forbrugere, nærer jorden og biodiverse økosystemer, beskytter klimaet, sørger for rimelige priser og arbejdspladser, der er sikre og værdige, og fremmer lokal sammenhængskraft i landdistrikterne. For at denne omstilling skal lykkes, må vi sætte små bæredygtige producenter i centrum og give disse den politiske, økonomiske og sociale hjælp, som de har brug for, for at kunne opnå madsuverænitet.

Madsuverænitet er folks ret til sund og kulturelt passende mad, der er produceret efter økologisk forsvarlig og bæredygtige metoder, samt deres ret til at definere sine egne mad- og landbrugssystemer.¹

¹Nyeléni (2007). *Declaration of Nyeleni*. [Online]. Tilgængelig på: <https://nyeleni>

Små bæredygtige producenter

Blandt EU's fødevarerproducenter findes et væld af kulturer og praksisser. Så hvad menes der med små bæredygtige producenter i en EU-kontekst?

Små bæredygtige producenter er kvindelige eller mandlige landbrugere, husdyrholdere, hyrder, fiskere og madproducenter i landdistrikter eller byområder, der bruger agroøkologiske og andre modstandsdygtige metoder til madproduktion eller -samling, og hovedsageligt forsyner lokale markeder med sund, sikker og billig mad af høj kvalitet i store mængder.²

Agroøkologi er et holistisk sæt af økologiske, sociale og politiske principper, der har til formål at integrere produktionen af mad i sunde og diverse agroøkosystemer og sociale netværk på den måde, der minimerer eksterne input, sikrer producenterne et sikkert levebrød og leverer næringsrige fødevarer til forbrugerne. Agroøkologi kan ikke reduceres til et sæt almengyldige teknologier eller praksisser, da disse vil tage forskellige former afhængigt af det lokale områdes økologiske og kulturelle kontekst.³

i.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-en.pdf [tilgået: 14/02/2019].

²Baseret på definitionen af "bønder" i: http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2016/10/ENGLISH_spreads_lowRes...pdf

³<http://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2015/02/Download-declaration-Agroecology-Nyeleni-2015.pdf>

Ikke kun fysisk størrelse: Den fysiske størrelse, der refereres til med "små", er relativt i forhold til den nationale og regionale kontekst, og kan derfor ikke defineres entydigt. Derudover definerer den fysiske størrelse på bedriften ikke nødvendigvis den produktionsform, der anvendes;⁴ intensiv og industriel husdyrproduktion kan f.eks. finde sted på relativt små arealer (selvom deres egentlige areal er langt større, når der tages højde for foderproduktionen).

Forskellige identiteter og metoder: Definitionen favner bredt, og dækker både over forskellige kulturelt specifikke identitetsbegreber såsom bønder, små familiebedrifter, husmænd, contadino, Baeuerlich, boeren, țărani, baserritarra med flere. Det er ikke begrebet i sig selv, der er vigtigt, men derimod den fælles følelse af at være en del af og afhængig af naturen, og et fælles mål om at omfavne agroøkologi og arbejde henimod madsuverænitet. Dette vil involvere en række af producenter, der hver især bruger en mængde forskellige produktionsformer baseret på deres geografiske og økonomiske muligheder samt deres kulturelle præferencer.

Forskellige baggrunde: Producenterne kan være del af familielandbrug, unge landbrugere, eller konventionelle landbrugere, der er i gang med overgangen til bæredygtige og agroøkologiske praksis-

⁴Eco Ruralis (2017). *Small Farms in Europe: Time for a Re-Definition*. [Online]. Tilgængelig på: https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/comparative_analysis_of_small_farms_in_europe.pdf [tilgået: 01/02/2019].

ser.

De eksisterer allerede

Småskalaproducenter udgør allerede rygraden i EU's madproduktion. Små og mellemstore familiebedrifter findes over alt i EU. 93 % af EU's 10,8 millioner landbrugsbedrifter er på under 50 hektar.⁵ To tredjedele af alle bedrifterne er på mindre end 5 hektar.⁶

Mange af disse producenter bruger allerede bæredygtige metoder. Derudover synes de konventionelle producenter at have mod på bæredygtig omstilling; EU's samlede økologiske areal steg med 25 % mellem 2012 og 2017, og udgør nu 7 % af det samlede landbrugsareal.

I 2018 angav 80 % af respondenterne i en omfattende undersøgelse af hollandske landbrugere, at de ønskede at skifte til miljøvenlige metoder.⁷ Mere end halvdelen mente, at en eksportorienteret model, der tilskynder ekspansion, ikke ville være holdbar på langt sigt.

⁵Egne beregninger ud fra data fra Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ef_kvaareg&lang=en

⁶Eurostat (2018). *Farm structure survey 2016*. [Online]. Tilgængelig på: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9028470/5-28062018-AP-EN.pdf/8d97f49b-81c0-4f87-bdde-03fe8c3b8ec2> [tilgået: 16/02/2019].

⁷Trouw (2018). *Boer wil verduurzamen om uit de crisis te komen*. [Online]. Tilgængelig på: <https://www.trouw.nl/groen/boer-wilverduurzamen-om-uit-de-crisis-te-komen~a9091ad5/> [tilgået: 24/01/2019].

Sund og sikker mad af høj kvalitet

At støtte små bæredygtige producenter kan skabe grobund for det nødvendige skifte fra at producere fødevarer i store mængder til at producere mad, der kan brødføde befolkningen i tilstrækkelig grad.

Kvantitet over kvalitet: Ved at frigøre sig fra presset om at masseproducere til industrielle forarbejdningsvirksomheder og detailhandlere kan små producenter koncentrere sig om at pleje sunde jorde og andre naturressourcer, hvilket giver dem mulighed for at producere sund og næringsrig mad.⁸

Ernæringsmæssig alsidighed: Småbønder og familiegårde er forvaltere af genetisk biodiversitet og har været det i utallige generationer. De spiller derfor en afgørende rolle i indsatsen for at sikre en varieret og bæredygtig kost.

Mindre afhængighed af kemikalier: Genopretning af jordens frugtbarhed og naturlige teknikker til bekæmpelse af skadedyr og ukrudt kan sætte små bæredygtige producenter fri fra afhængigheden af eksterne kemiske input.⁹ Dermed mindsker kemikalierester på

⁸FAO (2014). *Agroecology for food security and nutrition: Proceedings of the FAO International Symposium*. Rome: FAO; FAO (2015). *Healthy soils are the basis for healthy food production*. Rome: FAO.

⁹Wijeratna, A. (2012). *Fed up: Now's the time to invest in agro-ecology*. [Online]. Tilgængelig på: http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/ifs_n_fed_up.pdf [tilgået:

mad, ligesom det vil være tilfældet for forureningen af jord, vandsystemer og atmosfæren. Et agroøkologisk madsystem med småskalaproducenter kan derfor aktivt forbedre menneskers sundhed ved at bringe de naturressourcer, vi interagerer med, tilbage til live.¹⁰

At investere i lokalmiljøet

Små bæredygtige producenter investerer aktivt i deres lokale økosystemer, da dette er kernen i deres forvaltning.¹¹

Opbygning af sunde jorde: Agroøkologiske metoder har eksplicit til formål at opbygge sunde jorde. Dette kan opnås gennem en række forskellige metoder, men undersøgelser har vist, at jordens organiske indhold, jordstruktur og evne til at tilbageholde vand og næringsstoffer forøges under agroøkologisk forvaltning.¹² Dette kan

30/01/2019].

¹⁰IPES Food (2017). *Unravelling the food–health nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems*. [Online]. Tilgængelig på: [http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport\(1\).pdf](http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Health_FullReport(1).pdf) [tilgået: 29/01/2019].

¹¹van der Ploeg, J.D. (2010). The peasantries of the twenty-first century: the commoditisation debate revisited. *Journal of Peasant Studies*, 37(1), 1-30.

¹²Pretty, J., Toulmin, C. and Williams, S. (2011). Sustainable intensification in African agriculture. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 9 (1), pp. 5-24; Rodale Institute (2011). *The Farming Systems Trial: Celebrating 30 Years*. [Online]. Tilgængelig på: <https://rodaleinstitute.org/wp-content/uploads/fst-30-year-report.pdf>; Rodale Institute (2016). *Organic systems show improved soil organic matter; conventional remain unchanged*. [Online]. Tilgængelig på: <https://rodaleinstitute.org/science/articles/organic-systems-improve-soil-organic-matter-conventional-remain-unchanged/> [tilgået: 01/02/2019]; Friends of the Earth International (2018). *Agroecology: Innovating for sustainable agriculture and food systems*. Amsterdam: The Netherlands; Wijeratna, A. (2012). *Fed up: Now's the time to invest in agro-*

resultere i markante og vedvarende stigninger i udbytter.

Biodiversitet: Små produktionssystemer med fokus på diversitet bidrager allerede til at understøtte biodiverse økosystemer i hele Europa.¹³ Små økologiske landbrug i EU har vist sig at have en langt større artsrigdom end konventionelle.¹⁴ Høj agro-biodiversitet er en integreret del af forvaltningssystemet, og giver fordele inden for bestøvning og skadedyrsbekæmpelse.¹⁵ Diversificeret produktion fungerer også som en form for forsikring mod eksterne chok som prisudsving og ekstreme vejrforhold.

At fremme økosystemtjenester: Ud over de allerede beskrevne fordele, kan agroøkologiske produktionssystemer, herunder pastoralistiske systemer,¹⁶ give fordele på landskabsniveau. Opretholdelse

ecology.

¹³The Guardian (2018). *Return of strip-field farming creates haven for rare species in south Wales*. [Online]. Tilgængelig på: <https://www.theguardian.com/environment/2018/aug/29/return-of-strip-field-farming-creates-haven-for-rare-species-in-south-wales> [tilgået: 01/02/2019]; Belfrage K., Björklund J. and Salomonsson L. (2006). The Effects of Farm size and organic farming on diversity of birds, pollinators, and plants in Swedish landscape. *Ambio*, 34(8), pp. 582-588; Bavec, M. and Bavec, F. (2014). Impact of Organic Farming on Biodiversity. In: Y-H Lo, J.A. Blanco and S. Roy eds. *Biodiversity in Ecosystems*. IntechOpen. Tilgængelig på: <https://www.intechopen.com/books/biodiversity-in-ecosystems-linking-structure-and-function/impact-of-organic-farming-on-biodiversity>

¹⁴IFOAM and IUCN (2010). *Organic farming and biodiversity in Europe: Examples from the polar circle to the Mediterranean regions*. Brussels: IFOAM.

¹⁵FAO (2016). *Policy analysis paper: Mainstreaming of biodiversity and ecosystem services with a focus on pollination*. Rome: FAO; Christmann, S., Aw-Hassan, A., Rajabov, T., Khamraev, A. and Tsivelikas, A. (2017). Farming with Alternative Pollinators increases yields and incomes of cucumber and sour cherry. *Agronomy for Sustainable Development*, 37: 24.

¹⁶VSF International (2014). *Small-scale livestock farming and food sovereignty*.

af vandkvaliteten, beskyttelse mod oversvømmelser, forebyggelse af erosion og forbedret naturbevarelse er alle eksempler på økosystemtjenester, som små bæredygtige producenter kan bidrage til at bevare.¹⁷

Vejen væk fra fossile brændsler

Lavt forbrug af fossile brændstoffer: Agroøkologiske dyrkningsmetoder kræver et langt lavere forbrug af fossile brændstoffer i hele forsyningskæden.¹⁸ Kunstgødning bliver stort set unødvendig – produktionen af kunstgødning er en væsentlig kilde til emissioner fra fossile brændstoffer. Små bæredygtige bedrifter er typisk mindre energiintensive og kræver mindre fossile brændstoffer for at optimere deres produktion.¹⁹ Mindre producenter har også en tendens til at distribuere deres produktion gennem lokale, regionale og nationale markeder, hvilket reducerer emissionerne fra transport og

[Online]. Tilgængelig på: http://vsf-international.org/wp-content/uploads/2015/02/1_VSF-SSLF-Food-Sovereignty_EN.SHORT.pdf[tilget:14/02/2019]

¹⁷Basche, A.D. (2017). Improving water resilience with more perennially based agriculture. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 41 (7), pp. 799-824; Palomo-Campesino, S., Gonzalez, J.A., and Garcia-Llorente, M. (2018). Exploring the connections between agroecological practices and ecosystem services: A systematic literature review. *Sustainability*, 10 (12); Holt-Gimenez E (2002). Measuring farmers' agroecological resistance after Hurricane Mitch in Nicaragua: A case study in participatory, sustainable land management impact monitoring. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 93 (1-3), pp.87-105.

¹⁸ETC Group (2017). *Who will feed us? The Industrial food chain vs the peasant food web*.

¹⁹Rodale Institute (2011). *The Farming Systems Trial: Celebrating 30 Years*; Wieratna, A. (2012). *Fed up: Now's the time to invest in agro-ecology*.

opbevaring, og dermed mindsker de dertilhørende påvirkninger på land- og havøkosystemer.

At holde kulstof i jorden: Kulstoflagre i jord kan spille en potentielt afgørende rolle i kampen mod klimaforandringer.²⁰ Agroøkologiske metoder har beviseligt forbedret kulstoflagringen i jorden betragteligt.²¹ Støtte til små bæredygtige producenter er derfor en oplagt mulighed for at mobilisere bredt med henblik på at afbøde klimaforandringerne.

Selvstændighed, beskæftigelse og liv i landdistrikterne

Overlegen effektivitet og rentabilitet: Fokus på at mindske brugen af eksterne input betyder, at små producenter kan være langt mere omkostningseffektive.²² Dette forøger landmændenes indkomst og giver dem mulighed for at blive mere selvstændige i deres beslutningstagning og mere uafhængige økonomisk. Overordnet set gør

²⁰Lal, R. (2004). Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security. *Science*, 304 (5677), pp 1623-1627; Rumpel, C., Amiraslani, F., Koutika, L., Smith, P., Whitehead, D. and Wollenberg, E. (2018). Put more carbon in soils to meet Paris climate pledges. *Nature*, 564, pp 32-34.

²¹Rodale Institute (2011). *The Farming Systems Trial: Celebrating 30 Years*; Ghabbour, E.A., Davies, G., Misiewicz, T., Alami, R.A., Askounis, E.M., and Cuozzo, N.P. et al. (2017). Chapter One – National Comparison of the Total and Sequestered Organic Matter Contents of Conventional and Organic Farm Soils. *Advances in Agronomy*, 146, pp. 1-35; Kahlon, M.S., Lal, R. and Ann-Varughese, M. (2013). Twenty two years of tillage and mulching impacts on soil physical characteristics and carbon sequestration in Central Ohio. *Soil and Tillage Research*, 126, pp. 151-158.

²²FAO (2018). *FAO's work on agroecology: A pathway to achieving the SDGs*. Rome: FAO; LaCanne, C.E. and Lundgren, J.G. (2018). Regenerative agriculture: merging farming and natural resource conservation profitably.

de miljømæssige og sociale fordele ved den agroøkologiske tilgang med få eksterne input, at den bæredygtige produktion i mindre skala er meget mere effektiv end den konventionel tilgang.²³

Mere arbejdskrævende: Små bedrifter kræver typisk meget mere arbejdskraft end deres industrielle modparter. Dette fremstilles ofte som ineffektivt, men et sådant synspunkt ignorerer den arbejds-kraftsabsorberende effekt, som økonomisk støtte til små producen-ter har for landdistrikterne. Dette er særlig vigtigt for visse områder i Central- og Østeuropa, hvor små landbrugs forsvinden har medført høj arbejdsløshed og migration.

Givende arbejde: Ud over spørgsmålet om mængden af arbejds-kraft, tyder undersøgelser fra hele kontinentet også på, at de små bæredygtige bedrifter kan tilbyde værdigt og fyldestgørende arbej-de.²⁴ Der er en voksende interesse for agroøkologisk madproduk-tion, eller andre erhverv inden for agroøkologiske madsystemer, fra mange dele af samfundet. Dette afspejler en spirende lyst til at

²³CIDSE (2018). *The climate urgency: Setting sail for a new paradigm*. [Online]. Tilgængelig på: <https://www.cidse.org/publications/climate-justice/food-and-climate/the-climate-urgency-setting-sail-for-a-new-paradigm.html> [tilgået: 14/02/2019].

²⁴IPES Food (2018). *Breaking away from industrial food and farming systems: Seven case studies of agroecological transition*. [Online]. Tilgængelig på: http://www.ipes-food.org/_img/upload/files/CS2_web.pdf [tilgået: 01/02/2019]; Laugh-ton, R. (2017). *A matter of scale: A study of the productivity, financial viability and multifunctional benefits of small farms (20ha and less)*. Coventry: Landworkers' Al-liance and Centre for Agroecology, Coventry University.; Brigance, C., Soto Mas, F., Sanchez, V. and Handal, A.J. (2018). The Mental Health of the Organic Farmer: Psy-chosocial and Contextual Actors. *Workplace Health & Safety*, 66 (12), pp. 606-616.

være en del af positive miljømæssige og sociale forandringer. Fordele ved givende landbrugsarbejde for trivsel og mental sundhed er allerede velkendte, og flere EU-medlemsstater støtter ordninger, der fremmer landbrugsarbejde for personer med handicap eller psykiske problemer.²⁵

Deling af viden, opbygning af fællesskaber: Agroøkologi kræver enormt meget viden. Vidensdeling, samarbejde og partnerskab er derfor fundamentet for madsystemer, der er bygget op omkring små bæredygtige producenter, hvilket igen giver tillid og solidaritet. Dette kan hjælpe med at sætte nyt liv i de ituslåede landdistrikter. Studier fra hele Europa viser, hvordan agroøkologiske omstillinger kan gøre landdistrikter til mere attraktive steder at bo og arbejde.²⁶ Dette fremmer også innovation, der er lokalt tilpasset – en proces, hvor kvinder ofte spiller en central rolle.

Kvindens centrale rolle: Den ikke-hierarkiske vidensdeling har også

²⁵Loue, S., Karges, R.R. and Carlton, C. (2014). The Therapeutic Farm Community: An innovative intervention for mental illness. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 149, pp. 503-507; European Network for Rural Development (2010). Overview of social farming and rural development policy in selected EU Member States. Brussels: European Communities.

²⁶IPES Food (2018). *Breaking away from industrial food and farming systems: Seven case studies of agroecological transition*; Bui, S. (2015). *Pour une approche territoriale des transitions écologiques – Analyse de la transition vers l'agroécologie dans la Biovallée (1970-2015)*. PhD thesis, Agroparistech; Garcia-Llorente, M., Rubio-Olivar, R. and Gutierrez-Briceño, I. (2018). Farming for life quality and sustainability: A literature review of green care research trends in Europe. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15 (6).

potentiale til at nedbryde kønsbarrierer.²⁷ Dette kan give kvinder i landdistrikterne mulighed for at udføre og værdsætte deres væsentlige roller i madsystemerne, bl.a. som leverandører af næring og som forvaltere af biodiversitet og viden.²⁸ Den høje andel af kvinder inden for den agroøkologiske bevægelse understreger dette.

Korte forsyningskæder

På verdensplan sælger 80 % af småproducenterne deres produkter på lokale markeder,²⁹ og mindre producenter finder fortsat innovative måder at skabe kontakt til lokale forbrugere på, f.eks. gennem Community-supported Agriculture (CSA)³⁰ og økonomiske netværk, der bygger på solidaritet.³¹

²⁷FAO (2018). *FAO's work on agroecology: A pathway to achieving the SDGs*; Anderson, C.R., Maughan, C. and Pimbert, M.P. (2018). Transformative agroecology learning in Europe: building consciousness, skills and collective capacity for food sovereignty. *Agriculture and Human Values*, Special Issue, pp. 1-17; Khadse, A. (2017). *Women, agroecology and gender equality*. New Delhi: Focus on the Global South.

²⁸Oliver, B. (2016). "The Earth Gives Us So Much": Agroecology and Rural Women's Leadership in Uruguay. *Culture, Agriculture, Food and Environment*, 38 (1), pp. 38-47; Rivera, M. and Alvarez, I. (2017). *From a market approach to the centrality of life: An urgent change for women*. [Online]. Tilgængelig på: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_W_2017_ENG_3.pdf [tilgået: 27/02/2019].

²⁹IFAD (2016). *Rural Development Report 2016*. Rome: IFAD.

³⁰Renting, H., Schermer, M. and Rossi, A. (2012). Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture & Food*, 19 (3), pp. 289-307.

³¹Agroecology Europe (2017). *Better and different: Transforming food systems through agroecology*. [Online]. Tilgængelig på: http://www.agroecology-europe.org/wp-content/uploads/2017/09/BetterAndDifferent_TransformingFoodSystems.pdf [tilgået: 14/02/2019].

Retfærdigere priser: Kortere forsyningskæder giver priser, der i højere grad er i overensstemmelse med produktionsomkostningerne.³² Dette kan være til gavn for både producenter og forbrugere,³³ da prisen ikke dikteres af detailkæder og andre finansielle interesser, der har investeret i industrielle fødevarer systemer.

Læ for internationale prisudsving: Prisafhængighed af virksomhedskontrollerede og verdensomspændende forsyningskæder skaber også stabilitet. Støtte til udvikling af lokale og regionale markeder for lokalt producerede fødevarer fremmer ikke kun den økonomiske udvikling i landdistrikterne, men kan også gøre dette på en bæredygtig måde, der beskytter mod chok på de internationale råvaremarkeder.

At forbinde mennesker med deres mad: At fremme korte forsyningskæder bidrager også til at udvikle et madsystem, hvor forbrugerne er tættere på roden til deres mad. Dette kan forbedre gennemsigtigheden i madforsyningskæderne, fungere som et effektivt pædagogisk redskab og opbygge relationer mellem producenter og forbrugere.³⁴

³²European Parliamentary Research Service (2016). *Short food supply chains and local food systems in the EU*.

³³URGENCI (2016). *Overview of Community Supported Agriculture in Europe*. [Online]. Tilgængelig på: <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe-F.pdf> [tilgået: 14/02/2019].

³⁴Milestad, R., Westberg, L., Geber, U. and Björklund, J. (2010). Enhancing Adaptive Capacity in Food Systems: Learning at Farmers' Markets in Sweden. *Eco-*

Lokal madforvaltning: Udbredelsen af de kortere forsyningskæders rolle i EU giver også mulighed for at øge demokratiseringen af mad-systemerne. Lokale madråd og bæredygtige madstrategiers fremvækst i forskellige europæiske byer afspejler borgernes ønske om at få større indflydelse på de valg, der påvirker det mad de spiser, og hvordan det produceres og distribueres.³⁵

Små producenter kan forsyne byer med fødevarer på bæredygtig vis

På trods af at småbondelandbruget fortsat forsyner nogle af verdens største byer med mad,³⁶ fremføres der ofte argumenter om, at små landbrug ikke kan producere nok mad til at imødekomme den stigende efterspørgsel, især fra byer, med det formål at støtte videreførelsen af industrielle fødevarer-systemer.

logy and Society, 15 (3).

³⁵Food Smart Cities for Development (2017). *Food Smart Cities for Development: Recommendations and Good Practices*. [Online]. Tilgængelig på: <http://www.milanurbanfoodpolicy.org/wp-content/uploads/2017/02/FSC4D-Recommendationand-good-practices.pdf>; De Cunto, A., Tegoni, C., Sonnino, R., Michel, C., Lajili-Djalāi, F. (2017). *Food in cities: study on innovation for a sustainable and healthy production, delivery, and consumption of food in cities*. Brussels: European Commission; Gent en Garde and Klimaatstad Gent (2016). *From strategic to operational goals for the Gent en Garde food policy: Recommendations of the food policy council*. [Online]. Tilgængelig på: https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/20160913_P_U_Gentengarde_operationele doelstelling Engels web.pdf [tilgæet: 01/02/2019].

³⁶European Coordination Via Campesina (2019). *Sowing injustice, harvesting despair: Abuse and exploitation of foreign agricultural workers*. [Online]. Tilgængelig på: https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2019/11/EN2.1_lowres.pdf

Men denne opfattelse bygger på et par misforståelser.

Myten om udbytteforskellen: For det første er det misvisende at tro, at konventionelle fremgangsmåder giver bedre udbytte. Under vel-egnede politiske og markeds-mæssige forhold har små bæredygtige producenter vist sig at være konkurrencedygtige på udbytte ift. konventionelt landbrug, og endda overgå det under ekstreme klimatiske forhold.³⁷

Ud over udbyttet: Den anden misforståelse er det snævre fokus på produktivitet og udbytte. Det er nu bredt anerkendt, at der allerede produceres nok mad globalt til at brødføde den forventede befolkning i 2050.³⁸ Den virkelige udfordring drejer sig om, hvordan man effektivt distribuerer mad på en måde, der er socialt og miljømæssigt retfærdig. En agroøkologisk omstilling i Europa kunne sikre tilstrækkelige madforsyninger, opretholde eksportkapaciteten, mindske afhængigheden af import og give miljømæssige og sociale fordele.³⁹

³⁷Rodale Institute (2011). *The Farming Systems Trial: Celebrating 30 Years*; Pretty, J., Toulmin, C. and Williams, S. (2011). *Sustainable intensification in African agriculture*.

³⁸FAO (2014). *Building a common vision for sustainable food and agriculture: Principles and approaches*. Rome: FAO.

³⁹Poux, X. and Aubert, P-M. (2018). *Une Europe agroécologique en 2050: une agriculture multifonctionnelle pour une alimentation saine*. Paris: IDDRI.

En holistisk vej

Det vigtigste budskab her er, at der er brug for politisk nytænkning. Indtil nu er de forskellige mangler, der er identificeret i vores fødevarer systemer, blevet behandlet isoleret.⁴⁰ Løsningerne har også haft tendens til at fokusere på dyre tiltag af meget teknologisk karakter, som derefter skal integreres i den virkelige verden.⁴¹ Denne tilgang har medført enorme økonomiske, miljømæssige og sociale omkostninger.

Ved at sætte små bæredygtige producenter i centrum for den nye fælles landbrugspolitik kan flere problemer inden for traditionelt adskilte politikområder tackles på samme tid. Eksempler fra hele verden, herunder inden for EU, viser, hvordan støtte til innovative små agroøkologiske producenter kan give et væld af fordele.⁴² Dette er en langt mere effektiv og omkostningseffektiv vej; den understøttede dokumentation findes allerede, og den bliver stadig mere omfattende.

⁴⁰TEEB (2018). *TEEB for Agriculture & Food: Scientific and Economic Foundations*. Geneva: UN Environment.

⁴¹IPES Food (2019). *Towards a Common Food Policy for the European Union: The policy reform and realignment that is required to build sustainable food systems in Europe*.

⁴²La Via Campesina (2016). *Zero Budget Natural Farming in India*. [Online]. Tilgængelig på: <http://www.fao.org/3/a-bl990e.pdf> [tilgået: 01/02/2019].

En CAP til gavn for små bæredygtige producenter

Der er et presserende behov for en omstilling til et mere retfærdigt, bæredygtigt og modstandsdygtigt madsystem baseret på madsuverænitet, hvis vi skal overkomme de aktuelle miljømæssige, sociale og økonomiske udfordringer. Det er tydeligt, at EU skal gennemføre en radikal reform af CAP'en og andre relaterede politikker for at støtte små bæredygtige producenter. Følgende nøgleområder skal adresseres.

Den nye CAP skal støtte en produktions- og distributionsmodel, der:

- Sikrer en anstændig indkomst til landbrugere og landbrugsansatte.
- Sørger for ordentlige arbejdsforhold for alle, der arbejder i madsystemet.
- Faciliterer og beskytter adgang og rettigheder til landbrugsjord for småskalaproducenter og nye landbrugere.
- Afværger destabilisering af markeder på lokalt, nationalt, europæisk og internationalt plan.
- Fremmer korte forsyningskæder og styrker lokale og regionale markeder, der igen styrker forbindelsen mellem land og by.
- Respekterer retten til mad og anstændigt levebrød for landbrugere i det globale syd.

Den nye CAP skal facilitere forbrug, kostvaner og livsstile, der er mere bæredygtige og som:

- Sørger for sikker, sund og næringsholdig mad for alle i EU.
- Opretholder kvaliteten og mangfoldigheden af landbrugs- og fødevarer.
- Støtter sæsonbestemt, lokal, og kulturelt passende mad, som alle har råd til.
- Fremmer et forbrug af kød og mejeriprodukter, der stemmer overens med en bæredygtig husdyrproduktion.

Retten til fællesejet viden, innovation og sund og tilgængelig jord og naturressourcer skal sikres på den måde, der:

- Sikrer miljøet i alle landdistrikter.
- Bevarer organisk materiale og biodiversitet i jorden.
- Mindsker afhængigheden af pesticider og kunstgødning, der forvolder skade på økosystemer på land, i floder, flodmundinger, kystområder og i havet.
- Reducerer udledninger fra landbrugsdrift radikalt og sikrer en overgang til et modstandsdygtigt mad- og landbrugssystem.
- Undgår og minimerer madspild gennem hele fødevarerekæden.
- Genopretter og forhindrer yderligere tab af biodiversitet.
- Mindsker import af fødevarer og foder, der er forbundet med afskovning.

- Sikrer, at dyrevelfærd respekteres effektivt.
- Beskytter sundhed og velvære hos landburgere, landbrugsansatte og befolkningen i landdistrikterne.
- Sikrer, at fællede værd sættes og forvaltes gennem kollektiv, demokratisk og fællesskabsbaseret kontrol.

CAP'en og andre relevante politikker skal være underlagt gennemsigtige og åbne beslutningsprocesser, der:

- Sikrer meningsfuld inddragelse af alle involverede aktører.
- Giver betydelig adgang og inddragelse for sårbare grupper.
- Sikrer ansvarlighed.
- Beskytter mod uretmæssig indflydelse fra virksomheders lobbyisme.
- Prioriterer beskyttelsen af fælles goder og værdier, der tjener fællesskaber og mennesker fremfor virksomheders interesser.

Niels Lindberg Madsen, Landbrug & Fødevarer
***En moderne, fælles landbrugspolitik i regional
balance, der holder hånden under produktion,
klima og natur***

**I. En fælles landbrugspolitik i konstant udvikling, der
afspejler samfundets behov**

Når man fra tid til anden hører EU's fælles landbrugspolitik (ofte forkortet CAP'en efter den engelske betegnelse: Common Agricultural Policy) beskrevet, får man opfattelsen af, at det er en politik, der har stået uforandret i årtier. Det kunne ikke være meget længere væk fra virkeligheden.

EU's fælles landbrugspolitik er født ud af efterkrigstiden efter 2. verdenskrig. Det var en tid præget af fødevareknaphed og rationeringsmærker. EU's landbrugspolitik skulle sikre, at Europa kunne brødføde sig selv. Det lykkedes til fulde – så meget at der op gennem 1970'erne opstod problemer med at sælge alt, der blev pro-

duceret, uden at underminere de garanterede minimumspriser til landmændene, der var kernen i politikken. Det førte til en periode med blandt andet kvoteordninger (fx mælkekvoter) og stram budgetstyring.

I 1990'erne blev CAP'en lagt om, så støtten i vid udstrækning blev givet i form af hektarstøtte, der gradvis blev mere og mere afkoblet fra produktionen. Parallelt med det blev der gradvist stillet stadig stigende krav miljøforhold, biodiversitet, natur, dyrevelfærd og klima.

Og nu står vi igen foran en diskussion om, hvordan den fælles landbrugspolitik skal se ud for perioden 2028-2034. Temaerne bliver igen en mere bæredygtig produktion. Men med Ruslands invasion af Ukraine er EU's fødevareforsyningssikkerhed igen blevet et tema, som er kommet højt på den politiske dagsorden mange steder.

Med andre ord: EU's landbrugspolitik har været i konstant udvikling. Ikke at alle – slet ikke i Danmark – har været enig i den retning, den har taget. Men det vil være påstanden herfra, at den afspejler det EU, som den er en del af. Og EU ser meget forskellig ud, alt efter om man befinder sig i Frankrig, Bulgarien, Irland, Slovenien – eller Danmark. Eller et helt andet land. En landbrugspolitik, der fuldt ud matchede danske ønsker og behov ville ikke være en fælles europæisk landbrugspolitik.

II. Hvorfor CAP'en stadig er afgørende – set fra dansk side

Hvordan har den fælles europæiske landbrugspolitik så set ud med Landbrug & Fødevarers perspektiv? Vores vurdering er, at EU og CAP'en i det store billede i mange år har givet danske landmænd og fødevarevirksomheder solide og gode rammer at udvikle sig i.

Det indre marked på omkring 500 millioner forbrugere har skabt relativt ens vilkår og langt færre barrierer for handel. Når reglerne for blandt andet fødevarer sikkerhed, mærkning og produktionsstandarder er fælles, slipper eksportører for at navigere i 27 forskellige regelsæt. Samtidig lægger EU's regler for statsstøtte markante begrænsninger på medlemslandene, og dermed risikoen for konkurrenceforvridning. Endelig har EU også været døråbner til tredjelande, og direkte støtte har i mange år understøttet investeringer og omstilling på bedrifterne.

CAP'en er en fælles politik for mange lande med vidt forskellige landbrugsstrukturer og prioriteringer. Derfor vil der altid være elementer, vi – set fra et dansk, konkurrencedygtigt produktionslandbrugs perspektiv – kunne ønske anderledes. Men det ligger i sagens natur, at politikken som nævnt skal afveje mange hensyn, som blandt andet afspejler interesserne hos: små og store landbrug; forbrugere; fødevareindustri; grønne organisationer og skatteydere.

III. De politiske rammer for en kommende reform af EU's landbrugspolitik: Både produktion og grøn omstilling

Den kommende CAP-reform udspiller sig i skæringspunktet mellem tre hensyn:

1. Klima, miljø, dyrevelfærd, biodiversitet m.v. presser på for en grøn omstilling i landbruget.
2. Krigen i Ukraine har – sammen med et langt mere uroligt globalt marked for landbrugs- og fødevarer – igen gjort fødevareforsyningssikkerhed og dermed produktion til et centralt politisk tema.
3. I lyset af den geopolitiske situation er der et voldsomt pres for, at EU skal omprioritere sine ressourcer og budgetmidler – og dermed kan CAP'en komme i klemme.

Det sætter kompasset for en fremtidig CAP, der både skal kunne levere stabile mængder af konkurrencedygtige fødevarer og accelerere de grønne fremskridt. Og gøre det med større fokus på markedet og for færre budgetmidler.

IV. Kernen i vores tilgang: Konkurrenceevne, vækst og bæredygtig produktion

Landbrug & Fødevarer arbejder for en fælles europæisk ramme for landbruget med fokus på konkurrenceevne, vækst og bæredygtig produktion – og for at EU bevarer sin position som verdens største eksportør af landbrugs- og fødevarer. Det er afgørende for arbejdspladser, forarbejdning og aktivitet i især landdistrikterne. Fortsat innovation og vækst i sektoren er samtidig forudsætningen for, at vi kan levere på klima- og miljøkravene.

Lige så afgørende er det, at CAP'en forbliver fælles: Det indre marked må ikke udhules af et statsstøttekapløb eller nationale særregler, der skævvrider vilkårene. Ens konkurrencevilkår på tværs af medlemslandene er fundamentet for en fair og effektiv grøn omstilling.

V. Hvilke tendenser og eksterne pres påvirker den fremtidige fælles landbrugspolitik?

Som allerede nævnt er sikkerheden for forsyning af fødevarer blevet et centralt politisk tema i EU igen. Fødevarerektoren er blevet anerkendt som en strategisk sektor i EU. Det er ikke mindst udløst af den russiske invasion af Ukraine og de chok, det sendte gennem alle led i fødevaremarkedet (ikke mindst udløst af stigende energi-

og gødningspriser). Selv om der ikke var decideret fødevaremangel som sådan i EU, så udløste de stærkt stigende fødevarepriser en meget presset daglig økonomi hos den del af befolkningen i EU med den laveste indtjening. Resultatet var et politisk fokus på konkurrenceevne og strategisk autonomi.

Situationen førte også til en genstart af arbejdet på en udvidelse af EU – herunder med Ukraine. Med den store og effektive landbrugssektor, som der er i Ukraine – blandt andet med mange meget store bedrifter, førte dette også til et fornyet fokus på behovet for 'hektarstøtte' (den nuværende grundbetaling), og ikke mindst på et muligt loft for, hvor store bedrifter, der kan modtage hektarstøtte til hele deres areal.

Det har også fornyet den politiske diskussion om fordelingen af landbrugsstøtten mellem store og små landbrug. Der er mange kræfter, der presser på for, at de (meget) små landbrug skal have en væsentlig større andel af landbrugsstøtten.

Endvidere er der fortsat stort fokus på, at landbruget – og dermed CAP'en – skal bidrage til at løse klima- og biodiversitetskriserne. Og endelig er den globale udvikling – fx i form af nye teknologier – noget som CAP'en også skal forholde sig til. EU er en central spiller på det globale marked for fødevarer, og kan ikke ignorere, hvad der sker her.

VI. Landbrug & Fødevarers oplæg til næste reform af EU's fælles landbrugspolitik

Omlægning til grønne incitamentsbaserede støtteordninger

Udgangspunktet for Landbrug & Fødevarers vision for den kommende reform af EU's landbrugspolitik er de overordnede politiske og markedsmæssige rammer som beskrevet ovenfor. Og hvordan vi på den baggrund stiller dansk landbrug og fødevarerindustri bedst muligt.

Landbrug & Fødevarer lægger derfor op til, at den nuværende hektarstøtte (grundbetaling) gradvis skal udfases og erstattes af målrettede, incitamentsbaserede, frivillige grønne støtteordninger, der primært belønner bæredygtig produktion.

For at sikre landmændene tid til omstillingen skal den ske over en længere periode. Det er afgørende fordi den nuværende opbygning har været kendt i mange år, og landmændene har planlagt og investeret i tillid til at den ville fortsætte. Samtidigt skal omlægningen – for at forhindre konkurrenceforvridning – ske i hele EU og i samme tempo.

De grønne ordninger skal understøtte varige og dokumenterede forbedringer for blandt andet klima, biodiversitet, dyrevelfærd og vandmiljø. Medlemslandene skal tilbyde ordninger, der er relevant for alle

typer landbrug. Konkret kan der blandt andet være løsninger som:

- miljø- og klimavenlige teknologier
- fodertilsætningsstoffer og nitrifikationshæmmere
- præcisionsjordbrug
- reduceret jordbearbejdning og regenerativt landbrug
- økologi
- forbedring af dyrevelfærden
- kulstoflagring
- anvendelse af biologiske pesticider
- natur- og biodiversitetstiltag som småbiotoper, bræmmer og levende hegn.

Det er helt afgørende at ordningerne har et væsentligt reelt økonomisk incitament for landmændene. Det vil sige, at betalingen for at gennemføre tiltagene væsentligt skal overstige landmændenes meromkostninger og mistet indtjening. Det er i modsætning til de nuværende bio-ordninger, der som udgangspunkt kun kompenserer den beregnede gennemsnitlige meromkostning og mistet indtjening hos landmændene.

Som nævnt skal disse ordninger gradvist erstatte den nuværende grundbetaling, som alle modtager på baggrund af deres landbrugsareal. Derfor skal de grønne ordninger også på forhånd fordeles og prioriteres til alle landmænd på baggrund af deres areal og antal

dyreenheder. På baggrund af denne fordeling skal det så være den enkelte landmands valg om vedkommende vil udnytte de forskellige ordninger.

Fordelen er, at de offentlige betalinger således knyttes op på landmændenes levering af konkrete og dokumenterede offentlige goder. Med andre ord: de offentlige midler går til det, det europæiske samfund efterspørger. Men samtidigt, at det er landmændenes valg at udnytte dem. Det vil sikre, at det også giver økonomisk mening for landmændene – og dermed sikre, at konkurrenceevnen ikke undermineres.

Det vil også sikre, at danske landmænd ikke kommer i klemme i forhold til et eventuelt støtteloft: Når man aflønner konkrete leverancer (fx reduktion af udledning af klimagasser, økologi, bedre dyrevelfærd) vil betalingen afspejle indsatsen. Det vil fx ikke give mening at lægge et loft for økologistøtte på 100 hektar, hvis bedriften har et økologisk areal på 250 hektar.

Et sikkerhedsnet for de små og mellemstore bedrifter

Størrelsen på landbrugene i de enkelte EU-lande er meget forskelligt. I gennemsnit er et landbrug i EU på omkring 20 hektar. Men i Danmark er gennemsnitsstørrelsen på 80-90 hektar – og i nogle lande under 10 hektar. Den meget store forskel giver nogle store

udfordringer i forbindelse med en omlægning af landbrugspolitikken.

Den omlægning af EU's landbrugspolitik, som Landbrug & Fødevarer lægger op til vil sandsynligvis især være relevant for produktionslandbrug, som løbende investerer i grøn omstilling, og herunder nye teknologier og anvendelse af ny viden. Den vil formentlig være mindre attraktiv for mange af de små og mellemstore bedrifter i de forskellige EU-lande. For at sikre at de mindre og mellemstore landbrug får sikret gode rammer, foreslår Landbrug & Fødevarer en forenklet indkomststøtte som alternativ for denne gruppe, hvor støtten svarer til den støtte bedriften har fået i en historisk referencerperiode. Landbrug og Fødevarer ønsker at sikre en mangfoldig bedriftsstruktur med såvel små som store bedrifter.

Men for at tage hensyn til, at bedriftsstrukturen er så forskellige i EU-landene, skal den maksimale bedriftsstørrelse, der kan komme i betragtning under ordningen være forskellige fra land til land, og svare til landets gennemsnitlige bedriftsstørrelse. Det vil fx i Danmark betyde, at alle landbrug på under 80 hektar vil kunne anvende ordningen. Hvis loftet fastlægges svarende til den gennemsnitlige størrelse i EU på omkring 20 hektar, ville ordningen primært være relevant for mere hobbyprægede landbrug – og ikke de mindre og mellemstore reelle landbrug, der også er tanken at hjælpe.

VII. Fasthold CAP-budgettet, hvis øgede samfundskrav skal imødekommes

Man kan ikke tale om EU's fælles landbrugspolitik uden at tale om EU's budget. Der har i mange år – ikke mindst i Danmark – været stort fokus på, hvor meget landbrugspolitikken fylder i det samlede budget. Aktuelt udgør landbrugspolitikken omkring en tredjedel af det samlede budget. Der har derfor ofte været et stort pres for at reducere den andel, blandt andet for at sikre budgetmidler til andre politikker. Set fra Landbrug & Fødevarers synspunkt det ikke en rimelig diskussion. EU-budgettet er kun et af de offentlige budgetter, der også omfatter statslige, regionale og kommunale budgetter. Hvis man måler udgifterne til landbrugspolitikken op mod de samlede offentlige udgifter, udgør de omkring én procent. Det er stadig mange penge – men det er en meget mere rimelig sammenligning at diskutere ud fra.

I forhold til CAP-budgettet er det også nødvendigt at have i baghovedet, at værdien af de forskellige EU-ordninger, der indgår i den fælles landbrugspolitik, er blevet væsentligt udhulet af den høje inflation, der har været i de seneste år. Samtidig stiger samfundets forventninger til landbrugets leverancer på klima, natur og miljø.

På den baggrund mener Landbrug & Fødevarer, at det er rimeligt, at det nuværende CAP-budget fastholdes – og at der etableres

en mekanisme, der sikrer at købekraften af budgettet ikke løbende udhules af inflationen. Hvis budgettet reduceres væsentligt, vil det påvirke mængden af offentlige goder, som europæisk landbrug kan levere.

VIII. Perspektivet: En fælles europæiske landbrugspolitik, der understøtter et stærkt, grønt og konkurrencedygtigt landbrug

Med fælles regler og ens vilkår kan EU's landbrug levere både stadig mere bæredygtige fødevarer, beskæftigelse og indtjening i især landdistrikterne, eksportindtægter og bidrage til et mere klima- og miljømæssigt bæredygtigt Europa.

Og med de tanker, som Landbrug & Fødevarer fremlægger, vil dansk landbrug og fødevareindustri fortsat være blandt dem, der driver udviklingen. Hovedbudskaberne er:

1. Fasthold en fælles og fair CAP: Kun sådan kan vi kombinere markedsorientering, konkurrenceevne og grøn omstilling.
2. Skift værktøjsskassen: Udfas hektarstøtten og erstat den med målrettede, incitamentsbaserede grønne ordninger – med plads til en enkel indkomststøtte for mindre bedrifter.
3. Match ambitioner med midler: Hold CAP-budgettet i faste pri-

ser. Betal for natur, klima og dyrevelfærd, så bedrifterne kan levere på samfundets forventninger.

Opsummering og perspektiver¹

Da Danmark ved en folkeafstemning - i modsætning til Norge - tilsluttede sig det daværende EF (2. oktober 1972), var det formentlig afgørende argument hensynet til landbruget. I årtierne herefter faldt antallet af heltidsbedrifter stejlt og lineært, et fald der som bekendt er fortsat til nu, hvor der kun er ca. 6.500 tilbage. Til sammenligning var der i 1950 over 200.000 bedrifter. Samtidig er erhvervets andel af bruttonationalproduktet faldet til nu 2 %. Det betyder dog ikke, at landbrugets betydning er blevet mindre. For hvor landbrugets økonomiske betydning nærmer sig det marginale, er dets proble-

¹Denne afrunding er skrevet af Lotte Børresen, Ole Kjærulff Davidsen, Lars Myrthu-Nielsen og Lasse Petersen. Diskussionen om den fremtidige CAP bygger desuden på en pressemeddelelse skrevet af næstformanden i FBLL, Anders Led Behrend, der kan findes på <https://friebonderlevendeland.com/wp-content/uploads/2025/09/anders-pressemeddelelse-cap-sept-2025.pdf>.

matiske effekter på samfundet markant forøget. Forurening af jord, grundvand og recipienter, påvirkning af natur og naboer med pesticidforurening, klimaforværring, faldende biodiversitet, landskabernes æstetik og husdyrenes vilkår påvirker menneskers levevilkår både nu og i fremtiden så markant, at landbrugspolitik vedrører os alle.

Som bogens tredje del viser, så er der forskellige holdninger til, hvordan disse problemer skal løses. På baggrund af de foreslåede løsninger og vores egne positioner, vil denne bogs initiativtagere – Praktisk Økologi, Frie Bønder – Levende Land og Øko-net – beskrive vores visioner for den fremtidige CAP.

På spørgsmålet om små landbrug foreslår de ni organisationer (ØLM.fl.), at der "kan" og ikke "skal" gives positiv særbehandling. Selvom Landbrug & Fødevarer (L&F) med egne ord ønsker en "mangfoldig bedriftsstruktur", skelner de dog skarpt mellem "hobbyprægede landbrug" og "mindre og mellemstore reelle landbrug". Dette kommer også til udtryk i deres ønsker til en fremtidig indkomststøtte, der godt nok skal forenkles, men "hvor støtten svarer til den støtte bedriften har fået i en historisk referenceperiode". Dette vil ikke fremme småskalalandbrug, snarere tværtimod, og i modsætning hertil arbejder vi for opbygningen af demokratiske institutioner og positiv forskelsbehandling til fremme for lokal, resilient, økologisk

produktion i småskalaenheder og produktionsfællesskaber med unge landbrugere.

Denne vision stemmer overens med Nyéléni Europe and Central Asia Platform for Food Sovereignty's mål om at sætte småskalabønderne i centrum for en fremtidig CAP. Foruden de miljø- og klimamæssige gevinster, som der beskrives i deres bidrag, så er der også potentialer for at udvikle landdistrikterne. Med flere og mindre bedrifter vil livet på landet blomstre, både for mennesker og natur.

Konkret kunne dette ske gennem et opgør med hektarstøtten, som også ØL m.fl., L&F og Kommissionen lægger op til. Dette tiltag kan dog ikke stå alene, hvis småskalabønder skal have en chance for at bidrage til at løse de udfordringer, som landbruget står overfor. Foruden et loft på hektarstøtten, så skal den også være degressiv – dvs. at støtten pr. hektar bliver mindre, jo flere hektar landbrugeren får støtte til. Men dette kan ikke stå alene. Der skal også andre mekanismer i spil for at sikre unge og småbønders adgang til jord. Bl.a. skal mulighederne for opkøb af landbrugsjord af finansielle aktører med spekulation for øje reguleres.

Opkøb af landbrugsjord, både af store, etablerede landbrug og af finansielle spekulanter, besværliggør også det generationsskifte, som dansk landbrug står over for: op mod en tredjedel af heltidsbedrifter skal inden 2030 igennem et generationsskifte. For nuværende lej-

er unge landbrugere hovedsageligt deres jord, men dette mindsker deres muligheder for at planlægge på længere sigt. Bedre muligheder for lån og finansiering for unge landbrugere, som har været Kommissionens hidtidige strategi, løser ikke dette problem – det udskyder det blot. I stedet vil en europæisk jordfordelingspolitik, der prioriterer landbrugsjord til unge og agroøkologiske landbrugere være at foretrække.

Samtidig skal den fremtidige CAP også adressere de lave lønninger til landbrugerne. Som Henning Otte Hansen påpeger i sit bidrag, er gennemsnitslønnen til landbrugere på tværs af bedriftstyper langt lavere end for andre erhverv. Dette er en uholdbar situation, som der skal tages hånd om i udformningen af den nye CAP. Dette både for at sikre, at CAP lever op til ét af sine oprindelige formålet – at garantere en tilfredsstillende løn for landbrugere – men også for at sikre, at unge ser landbruget som en farbar vej, hvilket er fuldstændigt nødvendigt for at løse dansk, og europæisk, landbrugs problemer med manglende generationsskifte,² som også Anders Led Behrend peger på i sit bidrag.

Alt dette kan ikke opnås på nationalt plan. Derfor er vi enige med L&F om, at Kommissionens forslag om at uddelegere udformnin-

²Gennemsnitsalderen for en europæisk landbruger er 57 år, se <https://viacampesina.org/en/2025/05/eus-2027-common-agricultural-policy-reforms-ecvc-pushes-for-food-sovereignty/>

gen af CAP'en til medlemslandene er problematisk. Dette vil udhule CAP'ens grønne ambitioner, ligesom ansvaret flyttes væk fra EU: Med nationale udformninger af CAP'en vil de enkelte medlemslande kunne give konkurrencemæssige fordele til deres landbrug på bekostning af bl.a. dyrevelfærd, miljø og arbejdsvilkår. Derfor er en fortsat *fælles* landbrugspolitik med lige vilkår nødvendig.

Så hvad kan vi som aktive borgere i aktive landsdækkende foreninger så gøre? Vi kan fortsætte med at påpege, hvad der er brug for at få belyst, debatteret og handlet på. Vi er oppe imod store og stærke lobbyorganisationer, der selvom de er nemme at gennemskue, er svære at hamle op med. Der er et stærkt ulige forhold, bl.a. når det handler om promovning af synspunkter. Dog er vi ved at nå punktet, hvor det er så gennemskueligt, hvor uholdbar situationen er. Man må antage, at det nuværende systems tid inden længe rinder ud, og at der igangsættes en omstilling, der er rigtig grøn. Vi har mistet meget, men vi har tilsvarende meget at vinde.

Vi skal have genskabt den lokale fødevareproduktion. Vi skal producere mad til mennesker og ikke til industrielle systemer. Vi skal være lokalt selvforsynende og resiliente, og vi skal skabe fundamentet for en ny generation af småskalabønder, gartnere og fødevareproducenter – der er lokale. Vi skal have genetableret den brede viden om mark og have, der på få generationer er gået tabt. Vi

skal lære at så frø igen. At høste. At forædle. At være modstandsdygtige og bæredygtige. Vi skal genetablere vores daglige og naturlige relation til naturen og til dyrkningen af vores mad.

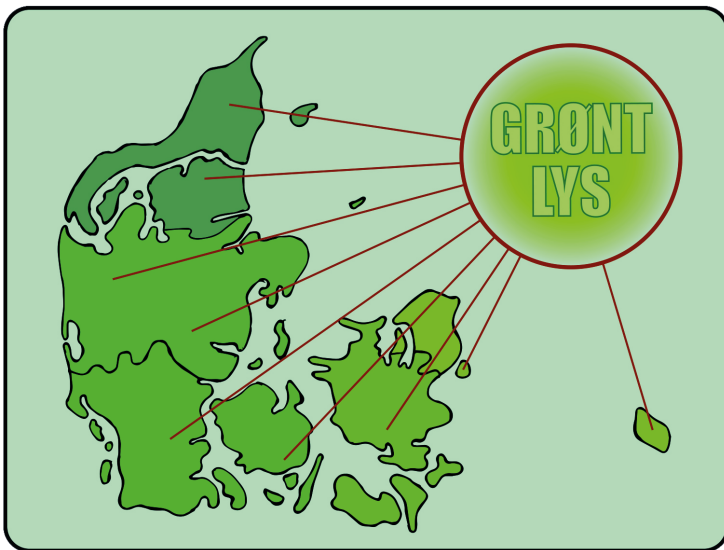
Under alle omstændigheder vil vi i de økologiske grønne foreninger, foreninger af smålandbrug, unge uden jord og landbrugsfællesskaber insistere på, at spørgsmålet om, hvordan jorden fordeles med hensyn til ejerskab, skal tages alvorligt. I 2011 gav Henning Otte Hansen denne tankevækkende vurdering:

”Selv om familielandbruget i en vis udstrækning kan opfattes som et modstykke til industrilandbruget, vil det næppe ændre den generelle opfattelse af, at landbruget udvikler sig til primært at være et erhverv på bekostning af de historiske og institutionelle bånd (dvs. ikke-erhvervsmæssige, kulturelle; OKD). De traditionelle familielandbrugsværdier vil derfor også komme under stigende pres. Der er også tegn på en stigende koncentration og polarisering i dansk landbrug. De store landbrug bliver endnu større, mellemgruppen kommer under pres, mens de helt små hobby- og deltidslandbrug fortsætter og er mere eller mindre upåvirkede af udviklingen”.³

³Hansen, H. O. (2011). Familielandbrugets nutid og fremtid inden for dansk land-

Statistikkerne viser, at Henning Otte Hansen på dette punkt fik ret. Sat på spidsen er dem, der for blot få år siden var "mellemstore familielandbrug" i dag for de flestes vedkommende blevet opkøbt eller blevet en af de "store". De mange "upåvirkede" små er derimod blevet husmandsbrug i ordets oprindelige betydning, for så vidt som de fleste af disse husmænd m/k må "arbejde ude" for at tjene tilstrækkeligt til at opretholde bedriften. Disse brug skal ikke bagatelliseres som hobbyprægede brug. De skal derimod respekteres for det de kan, nemlig producere kvalitetsfødevarer i respekt for og i samspil med naturen. De har overlevet på trods af dårlige rammevilkår og kan derfor nu danne udgangspunkt for en renæssance for landbrug, der ikke blot fungerer som erhverv, men også som kulturinstitutioner til gavn for hele samfundet. Det er den mulighed, vi ønsker os, at CAP skal støtte.

brug. *Landbohistorisk tidsskrift*, 8(1), 77-103.



Med historiske perspektiver, beskrivelser af nuværende udfordringer og fremtidsvisioner fra forskellige organisationer, har denne bog til formål, at flere danskere kan tale med om og påvirke den fremtidige udformning af EU's fælles landbrugspolitik (CAP). Bogen er en del af kampagnen Grønt Lys – Et liv med naturen. Foruden bogen byder kampagnen på en række møder og markvandring med fokus på Grøn Trepert og CAP.

Projektet er støttet af Dansk Folkeoplysnings Samråds Udviklingspulje til Folke-oplysning og er finansieret med tilskud fra Europa-Nævnet. Ansvar for indholdet er alene tilskuds-modtagers.

Landsforeningen
Praktisk Økologi

