

EU'S LANDBRUGSPOLITIK EFTER 2013

Leif Erland Nielsen¹

EU skal til at forberede en »finansiel ramme« for 2014-20, og Kommissionen vil fokusere på en strategi kaldet »Europa 2020« med »intelligent« og bæredygtig vækst samt øget vægt på forskning og innovation, bioenergi, industripolitik og vækst i udkantsområderne. I den forbindelse skal den fælles landbrugspolitik (CAP) reformeres.² Den lægger beslag på omkring 40 pct. af EU's udgifter, aftagende til godt 30 pct. frem til 2013. Beløbet falder i øjnene, fordi CAP finansieres over EU's budget i modsætning til andre udgifter, som finansieres af medlemslandenes budgetter.³ EU's finansministre så gerne en anden prioritering. Andre kritikere hævder ofte, at midlerne med større fordel kunne anvendes til f.eks. forskning og udvikling inden for »mere fremadrettede sektorer«, men herudover findes en mangfoldighed af meninger.

Diskussionen blev sat i bero i 2002, da Frankrig og Tyskland fik tilsagn om, at CAP stort set blev fredet til udgangen af 2013 som en af betingelserne for optagelsen af de nye medlemslan-

de. Desuden er det under alle omstændigheder nødvendigt at finde et mere objektive grundlag for de direkte betalinger, som er baseret på situationen tilbage i 2000-02.

Vækststrategien skal ifølge EU-Kommissionen bidrage til at overvinde EU's finansielle

1) Seniorkonsulent i Landbrug & Fødevarer og medlem af EU's Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) fra 1994 til oktober 2010. EØSU er nedsat i hht. Traktaten og rådgivende over for EU's institutioner. Det består af 344 medlemmer, som hver repræsenterer en national organisation i et af de 27 medlemslande. Udvalgets rådgivning sikrer en afbalancering mellem økonomiske og øvrige hensyn (ordet »sociale« dækker på de øvrige EU-sprog bredt over arbejdsmarked, miljø, kultur og andre aspekter af befolkningens levevilkår). Artiklen er skrevet under indtryk af diskussionerne i EØSU.

2) Den fælles landbrugspolitik er for kortheds skyld i det følgende benævnt med den gængse engelske forkortelse CAP (Common Agricultural Policy).

3) CAP kostede 43 mia. € eller 320 mia. kr. i 2009. Der henvises ofte til, at det svarer til 2 € ugentlig (2 kr. daglig) pr. indbygger, og at den samlede støtte inklusiv de nationale udgifter udgør mindre end 1 % af EU's samlede BNP, hvilket er billigt for at sikre forsyningerne.

og økonomiske krise, modvirke klimaforandringerne og løse problemet med faldende konkurrenceevne, og landbruget skal bidrage hertil »gennem sin betydning for landdistrikternes udvikling og levedygtighed«. Ifølge landbrugskommissær Dacian Cioloş skal produktionsmetoderne i landbruget tilpasses klimaændringerne, og der skal »produceres mere med mindre«. Han ønsker også at tage hensyn til naturkatastrofer, miljø og CO₂-udledning samt, at produktionen drejes i retning af stadig sikrere, sundere og mere forskelligartede produkter, hvilket også kræver øget forskning og udvikling.

Landbrugssektorens bidrag til EU's økonomi gennem vækst, arbejdspladser, eksport og et betydeligt udviklingspotentiale samt de afledte virkninger for den øvrige agroindustri berettiger, at den indgår som integreret del af »Europa 2020-strategien« på linie med andre sektorer. Det kræver styrket konkurrenceevne gennem fornuftige rammebetingelser i form af forskning, innovation, rådgivning og uddannelse, ny teknologi samt fortsat strukturudvikling og bedre organisering af forarbejdning og afsætning. Samtidig må forudses en stigende verdensbefolkning på 9 mia. frem mod 2050 og begrænsede ressourcer på verdensplan i form af jord, vand og energi deraf følgende øget behov for fødevarer, formentlig også til et større købedygtigt marked end i dag.

Udviklingen i hovedtræk

De første skridt blev taget i 1962 under landbrugskommissær Sicco Mansholt med fælles markedsordninger for de vigtigste produkter. Målsætningen var som nu bl.a. at udvikle landbruget gennem fortsat rationalisering og at sikre landbefolkningen en rimelig levestan-

dard for at begrænse afvandringen til byerne. De fælles ordninger erstattede national støtte og reguleringer i medlemslandene, i første omgang med tilstræbte og til dels garanterede priser for korn og produkter fra kvægsektoren. Midlerne hertil var intervention, en fællesskabspræference ved import til EU, eksportrestitutioner og ikke mindst den fælles finansiering. Markedsordningerne for svinekød, æg og fjerkræ var derimod uden samme »sikkerhedsnet«, da produktionen hurtigere tilpasser sig markedsforholdene. Efterfølgende fulgte gradvis markedsordninger for øvrige produkter, udformet under hensyntagen til de specifikke produktionsforhold. Trods megen kritik i de snart efterfølgende 50 år var systemet fornuftigt konstrueret, hvis sikkerhedsnettet var holdt på et niveau, hvor det alene kom i brug ved ekstreme prisfald.

Men det var et mål at øge produktionen efter krigen, og det høje tyske prisniveau⁴ blev til dels videreført i EU, ligesom landbrugsministrenes årlige revision af mindstepriserne ofte blev påvirket af forestående valg i medlemslandene. I begyndelsen af 70'erne blev EU selvforsynende for de vigtigste produkter og ret hurtigt derefter belastet af overproduktion. Indkomsterne var dog stadig utilfredsstillende, og tiden var ikke moden til internationale aftaler, som kunne skabe mere ordnede forhold på det globale marked. Reformerne i 80'erne bestod derfor bl.a. i budgetloft, mælkekvoter og andre begrænsninger af garantimængderne. Efterfølgende blev det nødvendigt at sænke prisniveauet og ændre politikken i retning af større liberalise-

4) Efter sigende gik Bismarck ind for høje kornpriser ud fra den betragtning, at junkerne og gode bønder var en forudsætning for gode soldater.

ring og afkobling af støtten samt udbygning af landdistriktspolitikken.

»Mac Sharry-reformen« fra 1992 indebar således en sænkning af de garanterede priser kombineret med direkte støtte og braklægning. Herefter fulgte landdistriktspolitikken i 1999 samt aftalen fra 2002 om budgetloft frem til 2013 og gradvis indfasning af den direkte støtte i de nye medlemsstater. Senere fulgte »Midtvejsreformen« i 2003, en ny landdistriktspolitik og senest »Sundhedstjekket« i 2008.

Reformerne i 1999 og 2003 medførte yderligere liberalisering med nedsættelse af interventions- og indikativpriserne, fjernelse af interventionsordninger og afkobling af de produktionsafhængige direkte betalinger. Efter »Midtvejsreformen« var de direkte betalinger stort set afkoblet, og i nogle medlemsstater blev disse betalinger enten helt eller delvis omfordelt på regionalt plan. Reformen trådte i kraft i Danmark i januar 2005, hvor enkelte præmier dog fortsat er koblet til produktionen. Støtten blev desuden betinget af den såkaldte »krydsoverensstemmelse«, dvs. overholdelse af regler for miljø, fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd og forpligtelse til at holde landbrugsjorden i rimelig stand med henblik på landbrug samt landskabsbevarelse. Reformprocessen fortsatte under landbrugskommissær Mariann Fischer Boel i 2004-08 for tobak, oliven, bomuld, humle, sukker, frugt og grøntsager samt vin.

Udover den direkte støtte (i Danmark kaldt »enkeltbetalingsordningen«) blev der afsat beløb til programmer for udviklingen i landdistrikterne og til særlige miljøforanstaltninger, som er betinget af tilsvarende national medfinansiering. I 2003-reformen blev indført så-

kaldt obligatorisk modulation som led i omlægningen til mere målrettede landdistriktsprogrammer, således at direkte betalinger undtagen til de mindre brug blev nedsat med 1 pct. for hvert af årene 2007-12, hvorved midlerne overflyttedes fra de direkte betalinger i søjle I til landdistriktspolitikken i søjle II. Under landdistriktspolitikken blev der bevilget midler til bl.a. nye indsatsområder, som f.eks. opfyldelse af standarder samt forbedret fødevarekvalitet og dyrevelfærd.

Disse foranstaltninger i form af direkte betalinger under søjle I og udvikling af landdistrikterne under søjle II skulle i overensstemmelse med princippet om multifunktionalitet gøre landbruget mere markedsorienteret og bæredygtigt set fra et konkurrencemæssigt, socialt og miljømæssigt synspunkt, samt forbedre EU's forhandlingsposition under WTO-forhandlingerne.

Det såkaldte »sundhedseftersyn« i 2008 medførte yderligere afkobling og markedsorientering, afskaffelse af obligatorisk braklægning, samt større fokus på vandforvaltning, biodiversitet, klimændringer, vedvarende energi og innovation på disse områder kombineret med en reduktion af de direkte betalinger, idet den obligatoriske modulation gradvist blev øget fra 5 til 10 pct. frem til 2012 med øgede anvendelsesmuligheder inden for landdistriktspolitikken. Desuden blev den frivillige modulation øget, således at medlemsstaterne kunne tilbageholde op til 10 % af de nationale lofter for direkte støtte og anvende midlerne til supplerende støtte til landbrug som led i miljøbeskyttelse og forbedringer eller forbedret kvalitet og markedsføring.

EU har imidlertid kun indflydelse på nogle af rammevilkårene for landbruget. De enkelte

landes myndigheder er fortsat selv ansvarlige for en række andre væsentlige forhold for landbruget i eget land, udformet gennem tiderne og under hensyn til særlige geografiske og strukturelle vilkår. Det kan være støtte som fremmer eller restriktioner, som hindrer udviklingen, med uens konkurrencevilkår mellem medlemslandene til følge. Landmændene og deres organisationer har i sagens natur også selv et stort medansvar for at styrke erhvervet gennem et organisatorisk og kommercielt samarbejde. Det gælder ikke mindst i flere af de nye medlemslande.

De forskellige interesser

Kommissionen og med den mange andre erkender nødvendigheden af at ændre politikken, så der skal skabes bedre forståelse i offentligheden af landbruget som en samfundsgavnlig aktivitet, som ikke skal opretholdes med EU-midler for landmændenes, men for samfundets skyld. Landbruget skal derfor »spænde over mere« og de positive virkninger skal gøres mere synlige. CAP skal kort sagt have et tidssvarende og fremadrettet indhold, som er forståeligt og acceptabelt for offentligheden. Flere parter end tidligere har indflydelse på udformningen og regeringerne i de 27 medlemslande med meget divergerende produktionsforhold har således forskellig tilgang til udfordringerne.

Parlamentet er med den nye traktat medbestemmende på landbrugsområdet, hvilket komplicerer procedurene og forhandlingerne. Parlamentet vil bruge de nye beføjelser til at markere sig.⁵ Men det større ansvar burde samtidig afføde mere »europæiske« og frem-

adrettede løsninger samt større budgetansvarlighed.

Med tilslutning fra samtlige partier vedtog Folketinget i 2007, at den danske regering aktivt skal arbejde for afvikling af EU's landbrugsstøtte, men dermed risikerer man at forspilde forhandlingsmulighederne. I øvrigt ligger spændvidden traditionelt mellem en »liberal« gruppe bestående af flere af de nord-europæiske medlemslande overfor et flertal bestående af middelhavslande og nye medlemslande, som hidtil kun har ønsket mindre justeringer og udskydelse af ethvert tilløb til reform-drøftelsen til efter 2013. Regeringerne i de fleste nye medlemslande ønsker f.eks. ligestilling for direkte betalinger og har kun begrænset lyst til reformer som følge af en stor landbefolkning og et mere traditionelt landbrug.

EU's Økonomiske og Sociale Udvalg, som repræsenterer civilsamfundet i EU gennem spektret af organisationer i medlemslandene, har vedtaget en række udtalelser, som først og fremmest understreger nødvendigheden af at opretholde »den europæiske landbrugsmodel« og et »multifunktionelt« europæisk landbrug. Så må man efterfølgende tage de økonomiske konsekvenser, som følger med. Mine forslag om at understrege nødvendigheden af strukturelle tilpasninger og forbedret konkurrenceevne blev konsekvent afvist af flertallet, som mente det »ville sløre budskabet«.⁶

Alt i alt trækker stærke interesser i medlemslandene og i forskellige europæiske organisationer i forskellig retning. Det blev bl.a. illustreret gennem 5.000 reaktioner på Kom-

5) Parlamentet har foreløbig udarbejdet et uforpligtende dokument i juni måned.

6) Se f.eks. EØSU's initiativudtalelse af 18. marts 2010 om reform af den fælles landbrugspolitik i 2013.

missionens åbne høring i foråret. Kommissionen vil skitsere sine tanker i en meddelelse sidst på året og afhængig af reaktionerne derefter formulere konkrete forslag i 2011, som skal forhandles mellem Ministerrådet og Parlamentet. Det kan meget vel ske under det danske formandskab i foråret 2012, hvor EU's præsident Herman van Rompuy formentlig kommer til at spille den afgørende rolle, da han strikker de afgørende kompromiser sammen på EU's topmøder.

De internationale udfordringer

Landbrugssektorens fremtidsmuligheder og evne til at overleve i EU afhænger af fortsat strukturudvikling, innovation og faglighed, snarere end klassiske støttemekanismer. Andre områder i verden er således i stand til at producere til lavere priser, til dels grundet lavere normer, hvilket kræver en form for beskyttelse af EU's marked.

Afkoblingen gennem de tidligere reformer er blevet begrundet med, at det så ville være muligt at forsvare CAP inden for rammerne i forhandlingerne i WTO's Doha-runde og at leve op til samfundets ændrede forventninger til landbrugsproduktionen. WTO-forhandlingerne ligger stadig underdrejet, og fra landbrugets side kritiseres EU for at give indrømmelser til handelspartnerne på forhånd og dermed betale indtil flere gange uden at få noget til gengæld. Men selv om der ikke umiddelbart er udsigt til væsentlige fremskridt under WTO-forhandlingerne og dermed yderligere international liberalisering af samhandelen, må det forudses på længere sigt, herunder som følge af aftaler mellem EU og tredjelande.

Landbruget i EU er overbevist om, at man sammenlignet med tredjelandene har et

meget højt niveau for fødevarer sikkerhed, miljø- og klimabeskyttelse og dyrevelfærd som en del af »den europæiske landbrugsmodel«. Men i betragtning af, at niveauet ikke er lige godt alle steder, er der dog uden tvivl fortsat mulighed for forbedringer.

Så længe produktionsbetingelser og standarder i den globale konkurrence er vidt forskellige, er der imidlertid behov for passende beskyttelse mod produkter udefra. Indtil videre bør handelslettelser på landbrugsområdet i forbindelse med indgåelsen af bilaterale aftaler derfor være betinget af overholdelse af visse minimumsstandarder, men EU har hidtil ikke haft held til at få de ikke-handelsrelaterede spørgsmål (miljø- og sociale standarder, fødevarer sikkerhed, dyrevelfærd, mv.) inddraget i forhandlingerne i WTO.

Udviklingen i EU, hvor det indre marked har krævet delvis harmonisering for at sikre mere ensartede konkurrencebetingelser, vil med globaliseringen således også blive nødvendig internationalt, men det vil tage lang tid. I den forbindelse er det helt afgørende, at EU fortsætter udviklingen af standarder og arbejder for deres anvendelse som fremtidige internationale standarder inden for WTO.

Det er et spørgsmål, om den vedholdende kritik af CAP's negative virkninger for udviklingslandene er fuldt berettiget. En række udviklingslande har således fri adgang til EU's marked, og med stigende priser på verdensmarkedet vil kritikken sikkert blive begrundet med den modsatte argumentation. Den globale udvikling i de kommende årtier forventes således at gå i retning af stigende priser for både landbrugsråstoffer og andre råvarer (f.eks. råolie). Samtidig forventes prisudsvingene at blive væsentlig flere.

»Den europæiske landbrugsmodel«

De hidtidige reformer blev begrundet med behovet for at gøre landbruget mere markedsorienteret og konkurrencedygtigt, og de fleste vil finde det nødvendigt at fortsætte denne linie. Markedskræfterne virker i retning af, at produktionen udvikles der, hvor den er mest konkurrencedygtig og hvor ressourcerne udnyttes bedst muligt. Ekspansive og dynamiske landmænd vil de fleste steder således tilstræbe større råderum og færre restriktioner på bekostning af de mindre effektive bedrifter. Men de sydeuropæiske lande frygter, at produktionen koncentrerer sig i de mere konkurrencedygtige områder, hvilket i yderste konsekvens kunne medføre, at produktionen koncentrerer sig på godt halvdelen af arealet i EU.

Produktionen ønskes samtidig opretholdt stort set overalt i EU som følge af dens afgørende økonomiske, sociale og kulturelle betydning. I lang tid har man villet dyrke jorden i størst mulig udstrækning for at sikre selvforsyning og en balance i udviklingen mellem landdistrikterne og byerne. Det er en form for et fælles værdisæt med større fokus på natur, miljø og husdyr, som er forskelligt fra det, man finder andre steder i verden. Det betegnes som »den europæiske landbrugsmodel« og bruges som generel karakteristik for den form for landbrug, som ønskes bibeholdt i EU, det være sig af hensyn til effekten på omgivelserne eller fordi mange små landbrug i store dele af Europa ellers ikke vil kunne klare konkurrencen i et mere liberaliseret marked.

EU's stats- og regeringschefer fastslog i 1999 betegnelsen som udtryk for et multifunktionelt landbrug, som er bæredygtigt, konkurrencedygtigt og jævnt fordelt på hele

det europæiske område, herunder også i regioner med særlige vanskeligheder, og som er i stand til at bevare landskabet, opretholde naturområderne og yde et væsentligt bidrag til landdistrikternes levedygtighed samt imødekomme forbrugernes ønsker og krav med hensyn til levnedsmiddelkvalitet og -sikkerhed, miljøbeskyttelse og dyrevelfærd. Men der er store forskelle fra land til land og økonomer advarer mod misbrug af betegnelsen som argument for at opretholder ineffektive landbrug med offentlig støtte til skade for ressourceanvendelsen og andre landmænds konkurrenceposition.

Markedsforvaltning

Det er helt afgørende at sikre det fælles marked og en fælles politik. EU's midler hertil vil også i fremtiden være koncentreret om de hidtil kendte instrumenter, men i en reduceret og til dels modificeret udformning. Der er forståelse for nødvendigheden af at begrænse ekstreme prisudsving gennem fælles præference, intervention og privat oplagring for specifikke produkter. Det vil derfor indgå i overensstemmelse med Sicco Mansholts intentioner 50 år tidligere. Det ville dog alt andet lige være mere konstruktivt, hvis det kunne ske gennem en aftale mellem EU og betydende tredjelande.

Samtidig insisterer især de sydeuropæiske lande på en form for forsikrings- eller kompensationsordning i forbindelse med tørke og andre klimapåvirkninger, plante- og husdyrsygdomme samt andre udefra kommende begivenheder. Andre er mere tilbøjelige til at betragte disse påvirkninger af produktionen som en naturlig erhvervsrisiko og finder det vanskeligt at udforme relevante støtte- og forsikringsordninger. Men kravet kan sikre

bedre forståelse for statsstøtte i ekstreme situationer, selv om Traktatens regler er rimeligt klare, når det gælder national støtte i forbindelse med naturkatastrofer.

Markedsbalancen på fødevarerområdet er følsom og kraftige prisudsving medfører store problemer for bedrifternes økonomi og stabilitet. Koncentrationen i industri og detailhandel har mange steder sat den primære produktion og forarbejdningsled under pres og skabt en generel debat om, hvorvidt landbruget får en rimelig andel af fortjenesten i fødevarekæden.

På baggrund af de ekstreme udsving i producentpriserne for mælk i 2008/09 og udløbet af mælkekvoterne pr 1. april 2015 har producenterne krævet mulighed for en bedre forhandlingsposition overfor den stadig mere koncentrerede industri og detailhandel. Spørgsmålet overvejes i Kommissionen,⁷ men det er umiddelbart vanskeligt at se, hvorledes producenternes forhandlingssituation kan forbedres af andre end dem selv. Det er undtagelsen, at Kommissionen eller nationale konkurrencemyndigheder i konkrete sager har begrænset eller forhindret fusioner og sammenslutninger af andelsselskaber og andre former for producentorganisationer. Det er dog ønskeligt med større klarhed på området, således at usikkerhed om konkurrencemyndighedernes udfald af konkrete sager kan undgås.

7) Foranlediget af krisen på mælkeområdet har en »gruppe af højtstående eksperter« i juni 2010 udarbejdet henstillinger vedrørende kontraktforhold, producenternes forhandlingsposition, interprofessionelle organer, gennemsigthed i forsyningskæden, markedsforvaltning og futures, mærkning samt innovation og forskning. Kommissionen vil senere på året tage stilling til henstillingerne uafhængigt af CAP-reformen.

Finansieringen og enkeltbetalingsordningen

Økonomien sætter begrænsninger, ikke mindst i den nuværende situation i medlemslandene, hvor voksende offentlige gæld og presset på de offentlige udgifter vil præge den kommende reform. En renationalisering af landbrugspolitikken med større national finansiering lurer som en underliggende trussel, ikke mindst for dansk landbrug. Den samlede størrelse af EU's budget bliver også udfordret som følge af bestræbelserne for afskaffelse af den britiske rabat og en vanvitlig »rabat på rabatten«.

Det får betydning for det disponible beløb til de direkte betalinger, som nødvendigvis skal opretholdes i et eller andet omfang, da store dele af europæisk landbrug ellers vil være i fare for at blive udkonkurreret. De direkte betalinger skal begrundes med opretholdelse af »den europæiske landbrugsmodel« og det multifunktionelle landbrug, men finansieringen samt størrelse og fordeling af betalingerne vil være et centralt forhandlingspunkt.

Der må således under alle omstændigheder forventes en intensiv diskussion om ensartet kontra differentieret betaling, overgangsperiode, samt afbalancering mellem produktionsgrene og geografiske forhold, mv. Udviklingen mod mindre støtte vil fortsætte og det er nødvendigt at »dele med de nye lande«. Ciolos har udtrykt sympati for en »flat rate« model med ens ha-støtte i hele EU trods højere produktionsomkostninger i de gamle medlemslande. Landbrugsorganisationerne i EU finder, at den direkte støtte bør fordeles mellem medlemslandene under hensyn til objektive kriterier såsom produktionsbetingelser, købekraft og ugunstigt stillede

områder. Betalingerne vil muligvis blive kombineret med skærpede, men næppe færre krav end i dag, selv om erhvervet vedholdende insisterer på forenkling og afbureaukratisering.

Hvad sker der så?

Set med danske øjne burde det være oplagt, at CAP bør understøtte en markedsorienteret og konkurrencedygtig produktion af kvalitetsfødevarer i respekt for natur, klima, miljø og dyrevelfærd. Støtten skal være indkomststøtte, men gives som »noget for noget«, hvilket fortsat indebærer krav om krydsoverensstemmelse. Hvis der som nævnt af Ciolos også skal »produceres mere med mindre«, og produktionen skal drejes i retning af mere sikre, sunde og forskelligartede produkter, stiller det også betydelige krav til forskning og udvikling, rådgivning og uddannelse. Det koster at sætte standarder for den måde, vi ønsker at producere fødevarer på i EU, herunder at begrænse ressourceforbruget og sikre hensynet til landskab, miljø, biodiversitet mv. samt ikke mindst at sikre opretholdelse af landbrug og befolkningsunderlag i EU's ugunstigt stillede områder.

I den situation skal Kommissionen og Parlamentet sikre EU's langsigtede interesse i en afbalanceret og fremadrettet udvikling til gavn for befolkningen i EU. Kommissionens udgangspunkt er ikke det værste og 2020-strategien giver mulighed for fremadrettede tiltag i form af forskning og innovation, også i landbrugs- og fødevarerektoren.

Alle vil argumentere for udformning af støtten tilpasset egne forudsætninger, uanset hvor i EU og hvor på skalaen bedrifterne befinder sig mellem udviklede og rationelt drevne brug på den ene side og mere ineffek-

tive brug på den anden side. Der er en glidende overgang og begge kategorier findes i varierende omfang i alle lande, herunder i de ugunstigt stillede områder. Det gælder også hensynet til den europæiske landbrugsmodel og multifunktionalitet, som vil få forskelligt indhold afhængig af beliggenhed og nærmere omstændigheder for produktionen.

Reformen vil primært justere den nuværende politik, og det kan medføre betydelige forandringer, men ikke en total omvæltning. Tendensen i de seneste reformer og markeds-tilpasning vil fortsætte, og det vil være formålstjenligt at forenkle søjle I og II, hvor de direkte betalinger så kunne bestå i en grundlæggende præmie på regionalt niveau suppleret med præmier for levering af offentlige goder med enkel administration, f.eks. i form af vandforvaltning, biodiversitet, fødevarerikkerhed, håndtering af klimaændringer, mere vidtgående miljøhensyn og grøn energi. Det gælder også økologisk landbrug, bedre dyrevelfærd og de mindre begunstigede områder, hvor de enkelte medlemsstater selv kan prioritere indsatsen.

Det kunne så være op til den enkelte landmand, om han vil deltage i programmerne, men krydsoverensstemmelse vil fortsat være nødvendig for at dokumentere de samfundsmæssige hensyn. En del af de offentlige goder, som landbruget kan levere f.eks. inden for naturområdet, er ikke en naturlig del af en moderne og tidssvarende produktion. Det er derfor nødvendigt at dække omkostningerne til den landmand, der skal levere disse ydelser.

Søjle II kan så rettes mod udvikling i land-distrikterne gennem innovation, uddannelse, ny teknologi osv. såvel inden for landbrugs- og fødevarerektoren som gennem nonfood produkter som bioenergi, miljøteknologi,

begrænsning af udledning af drivhusgasser mv. for at sikre grøn vækst i overensstemmelse med 2020-strategien. Samtidig står erhvervet overfor store udfordringer på grund af skærpede miljøkrav som f.eks. EU's vandrammedirektiv, der kan få store konsekvenser for landbruget. Tilskudsordningerne kan således være en støtte til udfordringer på miljø- og naturområdet, som erhvervet står overfor.

Der er ingen garanti for, at det bliver mere enkelt eller at alle bliver tilfredse. Det politisk mulige er nu engang ikke altid det mest optimale. Men man må trods alt håbe på mere stabile rammevilkår og forståelse for landbrugets tilpasning frem til 2020, hvor fremtidens udfordringer sikkert ser anderledes ud. Men de vil også til den tid afhænge af øjnene, der ser.

