

Forklarende note til forslagene til revision af retningslinjerne for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter og af gruppefritagelsesforordningen for landbruget

Formålet med denne note er at klarlægge formålet med og anvendelsesområdet for forslagene til revision af retningslinjerne for statsstøtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter ("retningslinjerne") og af gruppefritagelsesforordningen for landbruget ("gruppefritagelsesforordningen"). Den ledsager høringen om de to forslag, som løber indtil den 13. marts 2022.

Borgere, organisationer og offentlige myndigheder opfordres til at indsende deres syn på disse udkast til statsstøtteregler inden for landbrugs- og skovbrugssektoren og landdistrikter. Foruden høringen vil der blive holdt to møder med medlemsstaterne for også at indhente deres holdninger til gruppefritagelsesforordningen.

Høringen om retningslinjerne sættes i gang på grundlag af den engelske udgave af udkastet. Oversættelser til samtlige EU-sprog¹ vil gradvis blive tilføjet til webstedet, når de er færdigoversat. Høringen om gruppefritagelsesforordningen sættes i gang samtidig på alle EU-sprog.

Interessenterne opfordres til at angive, hvilket/hvilke af de to instrumenter deres bemærkninger vedrører.

Interessenterne opfordres til at fremsende deres bemærkninger i elektronisk format, og de skal angive tydeligt, om deres svar er fortroligt. I givet fald bør der også fremsendes en ikkefortrolig udgave af svaret, som kan offentliggøres på Konkurrencegeneraldirektoratets websted.

1. Kontekst

De nuværende regler, som anvendes siden den 1. juli 2014, udløber den 31. december 2022. Der er foretaget en evaluering af, hvor godt de har fungeret, og resultatet af denne evaluering er indeholdt i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som blev offentliggjort den 19. maj 2021². Det fremgår af evalueringen, at de gældende regler generelt fungerer efter hensigten, men at der bør foretages nogle målrettede ændringer for at tilpasse dem til de nuværende EU-prioriteter, især den kommende fælles landbrugspolitik og den europæiske grønne pagt. Man er stadig i færd med at foretage en fremadrettet vurdering. Resultatet af denne høring vil indgå i forløbet.

Offentlig støtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter indgår i den bredere fælles landbrugspolitik. Den offentlige støtte, der ydes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, er afgørende for at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer. De nuværende statsstøtterammer stemmer overens med reglerne under den fælles landbrugspolitik, og dette er så vidt muligt også hensigten med de nye regler.

¹ Med undtagelse af irsk i forbindelse med denne høring. De nye statsstøtteinstrumenter vil imidlertid også foreligge på irsk.

² [Revision of the State aid rules for agriculture, forestry and rural areas – Competition - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/state_aid/state_aid_rules_for_agriculture_forestry_and_rural_areas_en)

De to instrumenter danner en særlig skræddersyet ramme for tildeling af offentlige midler i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter. Formålet med revisionen er at sikre, at den offentlige støtte er tilpas målrettet og fører til en moderne, økonomisk levedygtig og miljømæssigt bæredygtig landbrugsproduktion og skovbrug. I den forbindelse er et vigtigt politisk mål at bidrage til målsætningerne for den grønne pagt, især "fra jord til bord"- og biodiversitetsstrategierne. De nuværende statsstøtterammer giver mulighed for at bidrage til omstillingen til et bæredygtigt og biodiversitetsvenligt landbrug. Med de nye regler er ambitionerne at skabe yderligere mulighed for at opfylde målsætningerne for den grønne pagt.

2. Foreslåede ændringer i udkastene til de to instrumenter

I evalueringen af de nuværende statsstøtteinstrumenter blev det konkluderet, at de begge generelt er egnede til formålet og har opfyldt deres målsætninger. Der blev imidlertid også peget på visse områder, hvor der kan gøres forbedringer ved udformningen af nye statsstøtteregler.

Derfor tager revisionen sigte på følgende:

- forudsigelighed, retssikkerhed og sammenhæng i statsstøttekontrollen
- sammenhæng med målsætningerne for den grønne pagt og den fælles landbrugspolitik
- og forenkling, mere effektive statsstøtteprocedurer og lettelse af de administrative omkostninger.

Revisionen af statsstøttereglerne vedrørende landbrug, skovbrug og landdistrikter følger evalueringen af 2014-reglernes relevans, effektivitet, formålstjenlighed, sammenhæng og EU-merværdi. Analysen tog hovedsagelig udgangspunkt i erfaringerne fra sagsbehandlingspraksis og interne data, men byggede også på resultaterne af en ekstern undersøgelse til støtte for evalueringen og en åben offentlig høring.

De foreslåede ændringer i forhold til de nuværende regler er opsummeret i denne forklarende note. For hvert af forslagene anføres det i denne note, om det vedrører begge eller kun det ene af statsstøtteinstrumenterne. I de tilfælde, hvor der foreslås omfattende politikændringer, vil der blive foretaget en undersøgelse heraf i en særskilt konsekvensanalyse.

Følgende aspekter af reglerne er genstand for revision:

- (i) fælles vurderingsprincipper
- (ii) sammenhæng med den kommende fælles landbrugspolitik/forordningen om strategiske planer
- (iii) fjernelse af utidssvarende eller delvist forældede regler
- (iv) ændringer med henblik på at bidrage til målsætningerne for den grønne pagt
- (v) udvidelse af gruppefritagelsesforordningens anvendelsesområde

- (vi) fjernelse fra retningslinjernes anvendelsesområde af visse støtteforanstaltninger, der allerede er omfattet af andre statsstøtterelevanter, såsom regionalstøtterelevningslinjerne og den generelle gruppefritagelsesforordning (forordning (EU) nr. 651/2014)
- (vii) ændringer af visse generelle betingelser, som gælder for alle statsstøtterelevanter inden for andre erhvervssektorer
- (viii) ændringer vedrørende bestemte landbrugs- eller skovbrugsrelaterede støtteforanstaltninger.

I. Fælles vurderingsprincipper

Denne ændring vedrører begge instrumenter.

De fælles vurderingsprincipper, der blev indført med initiativet til modernisering af statsstøtterelevnerne i 2014, bær revideres i lyset af dommen i sag T-356/15, Østrig mod Kommissionen (Hinkley Point C-dommen). I denne dom anlagde Domstolen en vigtig fortolkning af traktatens artikel 107, stk. 3, litra c). Den foreslåede strukturelle ændring afspejler denne fortolkning.

Revisionen af de fælles vurderingsprincipper følger en overordnet fremgangsmåde, som gælder for alle nyligt ændrede statsstøtteinstrumenter. De foreslåede ændringer er i overensstemmelse med disse andre statsstøtteinstrumenter, men adskiller sig dog også for at tage hensyn til landbrugs- og skovbrugssektorens særlige kendetegn.

II. Sammenhæng med reglerne under den kommende fælles landbrugspolitik og forordningen om strategiske planer

Denne ændring vedrører begge instrumenter.

Støtte til udvikling af landdistrikterne inden for landbrug, der medfinansieres af ELFUL, er fritaget for anvendelsen af statsstøtterelevnerne (jf. artikel 145, stk. 2, i [forordning \(EU\) 2021/2115](#) (forordningen om strategiske planer), hvorimod støtte medfinansieret af ELFUL til skovbrug og ikkelandbrugsmæssige aktiviteter i landdistrikter er underlagt statsstøttekontrol. For at lette statsstøtteprocedurerne i forbindelse med støtte til udvikling af landdistrikterne afspejler 2014-retningslinjerne og gruppefritagelsesforordningen derfor reglerne vedrørende udvikling af landdistrikterne.

Den nærhedsbaserede tilgang, der anvendes i den kommende politik for udvikling af landdistrikterne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik udgør en teknisk udfordring for udformningen af de nye statsstøtterelevner. I henhold til den førnævnte forordning om strategiske planer vil EU fastlægge grundlæggende politiske parametre, men det er op til medlemsstaterne selv at skræddersy deres interventioner til landdistriktsudvikling efter deres specifikke behov, samtidig med at foranstaltningerne fortsat er i overensstemmelse med målsætningerne for den grønne pagt og de retlige rammer for den nye fælles landbrugspolitik. Eftersom der på EU-plan ikke findes præcise kriterier for støtteberettigelse i forbindelse med udvikling af landdistrikterne, skal udformningen af statsstøtterelevnerne også ændres.

Den nærhedsbaserede tilgang giver ikke mulighed for at lade statsstøttere reglerne dække alle de muligheder og metoder, som medlemsstaterne måtte finde nødvendige at medtage i deres strategiske planer. De reviderede statsstøttere regler indeholder derfor en klausul om formodning om generel forenelighed i forbindelse med interventioner til udvikling af landdistrikterne, der indgår i de strategiske planer, og som kræver statsstøtte. En sådan forenelighedsformodning er dog betinget af, at visse generelle statsstøtteprincipper er overholdt: der må ikke ydes finansiering til driftskapital, medmindre støtten ydes i form af finansielle instrumenter, den offentlige støtte må ikke udgøre driftsstøtte, og støtten må ikke ydes til kriseramte virksomheder.

Denne forenelighedsklausul vil sikre anvendelsen af de nødvendige statsstøtteprocedurer, samtidig med at medlemsstaterne vil kunne udforme deres strategiske planer efter behov.

III. Fjernelse af forældede eller delvist forældede regler

Denne ændring vedrører begge instrumenter.

Dette forslag er nært knyttet til det foregående punkt. De nuværende forenelighedsbetingelser er stort set direkte kopieret fra lovgivningen om udvikling af landdistrikterne, som blev vedtaget inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i 2013. Eftersom den fælles landbrugspolitik er blevet ændret, skal statsstøttere reglerne tilpasses herefter. Nogle af betingelserne er med tiden desuden blevet utidssvarende eller delvis forældede. De reviderede tekster indeholder ajourføringer, hvor det er relevant.

IV. Ændringer med henblik på at bidrage til målsætningerne for den grønne pagt

Disse ændringer vedrører begge instrumenter.

De nuværende statsstøtterammer giver mulighed for at bidrage til omstillingen til et bæredygtigt og biodiversitetsvenligt landbrug. Det er derfor ikke nødvendigt at foretage en gennemgribende revision af de nuværende regler.

Formålet med revisionen er at øge reglernes ambitionsniveau, så der skabes nogle statsstøtterammer, der i passende grad bidrager til at opfylde målsætningerne for den europæiske grønne pagt som fastsat i "fra jord til bord"-strategien, biodiversitetsstrategien for 2030 og skovstrategien for 2030 såvel som målsætningerne i den europæiske klimalov.

Samtidig viste evalueringen, at nogle foranstaltninger, som ville kunne bidrage til målsætningerne for den grønne pagt, blev anvendt i alt for ringe omfang til at have nogen virkning.

Det foreslås derfor at tilpasse nogle af de eksisterende foranstaltninger for at øge landbrugernes og skovbrugernes incitament til at gennemføre aktioner, som bidrager til målsætningerne for den grønne pagt. Der rettes et særligt fokus mod spørgsmål relateret til klimaforandringer.

V. Udvidelse af gruppefritagelsesforordningens anvendelsesområde

Nogle støtteforanstaltninger kunne ikke medtages i anvendelsesområdet for den aktuelle gruppefritagelsesforordning, da den blev vedtaget i 2014, fordi Kommissionen på daværende

tidspunkt ikke havde tilstrækkelige erfaringer med sagsbehandlingen. I dag opfylder de kravene i bemyndigelsesforordningen (forordning (EU) 2015/1588) for at blive medtaget i gruppefritagelsesforordningen. Det drejer sig om følgende foranstaltninger:

For landbrugssektoren foreslås det at medtage:

- støtte med det formål at kompensere landbrugere for skader forvoldt af beskyttede dyr
- støtte med det formål at kompensere landbrugere for ulemper i Natura 2000-skovområder.

For skovbrugssektoren indeholder den nuværende gruppefritagelsesforordning allerede medfinansierede støtteforanstaltninger. Det foreslås at tilføje visse støtteforanstaltninger, der udelukkende finansieres med nationale midler:

- skovrejsning og etablering af skovområder
- skovlandbrugssystemer
- forebyggelse og genopretning af skader på skove
- investeringer i forbedring af skovøkosystemernes tilpasningsevne og miljømæssige værdi
- områdespecifikke ulemper, der følger af visse obligatoriske krav
- infrastrukturinvesteringer med henblik på udvikling, modernisering eller tilpasning i skovbrugssektoren
- investeringer i skovbrugsteknologi og i forarbejdning, mobilisering og afsætning af skovprodukter
- bevarelse af genetiske ressourcer i skovbruget
- etablering af producentorganisationer i skovbrugssektoren.

Endelig foreslås det for udvikling af landdistrikterne at medtage:

- støtte til basale tjenester og landsbyfornyelse i landdistrikter, der medfinansieres af ELFUL
- støtte til SMV'er omkostninger ved deltagelse i lokaludviklingsprojekter styret af lokalsamfundet eller i projekter inden for operationelle grupper under EIP
- begrænsede støttebeløb til SMV'er, som drager fordel af lokaludviklingsprojekter styret af lokalsamfundet eller operationelle gruppeprojekter under det europæiske innovationspartnerskab.

VI. Fjernelse fra retningslinjernes anvendelsesområde af visse støtteforanstaltninger, der allerede er omfattet af andre statsstøttere

Denne ændring vedrører begge instrumenter.

Det foreslås at fjerne visse støtteforanstaltninger, der allerede er omfattet af andre statsstøtteinstrumenter — især forordning (EU) nr. 651/2014 (den fælles gruppefritagelsesforordning) og regionalstøttereftningslinjerne — fra retningslinjernes anvendelsesområde.

Denne ændring vedrører støtteforanstaltninger i landdistrikterne. Formålet er at afskaffe parallelle, dobbelte og potentielt modstridende betingelser for de samme

støtteforanstaltninger. I forslaget udpeges de foranstaltninger, der ikke kræves nogen specifikke sektormæssige regler for, fordi andre statsstøtteregler allerede dækker dem til fulde: støtte til investeringer i forarbejdning af landbrugsprodukter til ikkelandbrugsprodukter, til produktion af bomuld, til investeringer i landbrugerens etablering og udvikling af ikkelandbrugsmæssige aktiviteter, til videnoverførsel og informationsaktioner eller til konsulentbistand.

VII. Ændringer af visse generelle betingelser, som gælder for alle statsstøtteregler

Der foreslås følgende ændringer, som generelt gælder for alle statsstøtteforanstaltninger, medmindre andet er angivet i et bestemt regelsæt:

Forenklede omkostninger:

Denne ændring vedrører retningslinjerne.

Den nuværende gruppefritagelsesforordning giver mulighed for at anvende metoden med forenklede omkostninger i forbindelse med medfinansieret støtte. Det foreslås at medtage lignende bestemmelser i retningslinjerne og at udvide denne mulighed til at dække andre støtteforanstaltninger, som ikke medfinansieres af ELFUL.

Forenklede omkostninger er allerede blevet godkendt under retningslinjerne (for medfinansierede foranstaltninger) som følge af en analog fortolkning af gruppefritagelsesforordningen. De nuværende retningslinjer indeholder desuden allerede en mulighed for at basere sig på "standardantagelser" ved omkostninger i forbindelse med bestemte støttetyper. Metoden med forenklede omkostninger kunne derfor anvendes ved flere typer af støtte, herunder støtteforanstaltninger, der udelukkende finansieres med nationale midler. Risikoen for overkompensation er begrænset i lyset af støttens art: i landbrugs- og skovbrugssektoren ydes støtten hovedsagelig inden for rammerne at større ordninger, støttemodtagerne er næsten udelukkende SMV'er, og støttebeløbene er små.

Fritagelse for kravet om et kontrafaktisk scenario ved støtte til små kommuner:

Denne ændring vedrører retningslinjerne.

I henhold til definitionen af SMV'er³ betragtes kommuner som store virksomheder uanset deres faktiske størrelse. De skal derfor forelægge et kontrafaktisk scenario, når de søger om støtte.

Dette skaber problemer for især (men ikke kun) små kommuner, når det gælder støtte til lokal skovinfrastruktur. Det foreslås derfor at fritage små kommuner med et årligt budget på under 10 mio. EUR og mindre end 5 000 indbyggere fra kravet om at fremlægge et kontrafaktisk scenario. I betragtning af den pågældende type støtte (støtte til lokal skovinfrastruktur) anses en sådan ændring ikke for at medføre en risiko for konkurrencefordrejninger.

³ Bilag I til Kommissionens forordning (EU) nr. 702/2014 af 25. juni 2014 om forenelighed med det indre marked efter artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde af visse kategorier af støtte i landbrugs- og skovbrugssektoren og i landdistrikter (EUT L 193 af 1.7.2014, s. 1).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32014R0702>

Denne fritagelse gælder specifikt for retningslinjerne. Der findes ingen lignende fritagelse under andre statsstøtteinstrumenter. Den anses imidlertid for berettiget i nærværende situation i lyset af det meget store antal små kommuner, hvor støtte til lokal skovinfrastruktur er afgørende for at holde gang i landområderne.

VIII. Ændringer vedrørende bestemte landbrugs- eller skovbrugsrelaterede støtteforanstaltninger

Investeringsstøtte til landbruget

Disse ændringer vedrører begge instrumenter.

- De nuværende regler giver mulighed for forskellige støtteintensiteter, som spænder fra 30 % til 75 %. For at tilpasse statsstøttereglerne til lovgivningen om udvikling af landdistrikterne foreslås det at indføre en generel støtteintensitet på 65 % for støtte til såvel primær landbrugsproduktion som til forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter. I betragtning af de strukturelle ulemper og begrænsninger, som regionerne i den yderste periferi står over for, gælder den højere støtteintensitet på 85 % fortsat for disse.
- De nuværende statsstøtteregler giver mulighed for at yde investeringsstøtte til opfyldelse af nye EU-krav til landbrugere i en periode på højst 12 måneder fra den dato, hvor de bliver obligatoriske. En sådan støtte forekommer ikke forenelig med de generelle principper for statsstøtte, fordi den muligvis ikke har nogen tilskyndelsesvirkning. Den kan oven i købet direkte fremme en senere gennemførelse af nye standarder. Dette vil være i strid med EU-reglerne og med målet om at opfylde målsætningerne for den grønne pagt. Det foreslås derfor at fjerne denne støtte fra de kommende retningslinjers anvendelsesområde.
- I henhold til de nuværende regler må støtte til køb af jord højst udgøre 10 % af de samlede støtteberettigede omkostninger ved den pågældende operation (i forbindelse med investeringer i landbrug og skovbrug), undtagen ved køb af jord til operationer i forbindelse med miljøbeskyttelse, hvor denne andel kan være højere. I de nye regler foreslås det at udvide denne mulighed for operationer i forbindelse med bevaring af kulstofrig jordbund. En sådan undtagelse er i overensstemmelse med målsætningerne for den grønne pagt.
- Hvad angår støtte til genopretning af skader forårsaget af ugunstige vejrforhold og planteskadegørere, hvis disse hændelser kan være forbundet med klimaforandringer, foreslås det at indføre et krav til støttemodtagerne om, at genopretningen, hvor det er muligt, skal omfatte tiltag til tilpasning til klimaforandringer med henblik på at mindske de skader og tab, der kan forårsages af lignende hændelser i fremtiden. Dette krav skal afspejle forbindelsen mellem sådanne hændelsers tilbagevendende karakter og klimaforandringer og tilskynde landbrugs- og skovbrugssektoren til at anvende landbrugsmetoder, der er tilpasset klimaforandringer.

Støtte til forebyggelse, bekæmpelse og udryddelse af dyresygdomme og støtte til at råde bod på skader forårsaget af dyresygdomme

Denne ændring vedrører retningslinjerne.

De nuværende statsstøttere regler giver mulighed for at yde støtte til at kompensere for omkostningerne ved forebyggelse, bekæmpelse og udryddelse af dyresygdomme samt til at råde bod på skaderne. For at der kan ydes støtte, skal dyresygdommen være opført på den liste, der er opstillet af Verdensorganisationen for Dyresundhed, eller på listen i bilag II til forordning (EU) 2016/429. I henhold til de nuværende regler kan der derfor ikke ydes støtte til nye dyresygdomme. EU-lovgivningen om sundhed og fødevarer sikkerhed giver imidlertid også mulighed for at gennemføre foranstaltninger vedrørende nye dyresygdomme på de samme betingelser som dem, der gælder for de oplistede sygdomme. Det foreslås at tilpasse statsstøttere reglerne i overensstemmelse hermed samt at udvide deres anvendelsesområde til at omfatte nye sygdomme.

Støtte til at råde bod på skader forvoldt af invasive ikkehjemmehørende arter og til forebyggelse, bekæmpelse og udryddelse af invasive ikkehjemmehørende arter

Denne ændring vedrører retningslinjerne.

De nuværende statsstøttere regler indeholder ingen bestemmelser om udbredelsen af invasive ikkehjemmehørende arter på EU's område. Disse ikkehjemmehørende arter indføres ved et tilfælde og skaber ofte betydelig ubalance i og forvolder stor skade på EU's biodiversitet og kan true lokale og regionale arter, som anvendes til landbrugsaktiviteter.

For at der kan ydes støtte, skal disse invasive arter være opført på en liste, der vedtages af Kommissionen i henhold til artikel 4 i forordning (EU) nr. 1143/2014. Det foreslås at udvide retningslinjernes anvendelsesområde til at omfatte skader forvoldt af invasive arter, der er opført på denne liste, med henblik på at give mulighed for at yde støtte til forebyggelse, bekæmpelse og udryddelse heraf og til at råde bod på skader forvoldt af invasive ikkehjemmehørende arter.

Kulstofbindende dyrkning

Denne ændring vedrører retningslinjerne.

I henhold til de nuværende regler kan der allerede ydes støtte til forskellige foranstaltninger til kulstofbindende dyrkning. Disse foranstaltninger bevarer: f.eks. investeringsstøtte, støtte til forpligtelser vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug og dyrevelfærd, støtte til ulemper i forbindelse med Natura 2000 og vandrammedirektivet, støtte til økologisk landbrug osv.

I de nye regler foreslås det at give mulighed for støtte (i overensstemmelse med forordningen om strategiske planer) til "kollektive ordninger og resultatorienterede betalingsordninger". Når sådanne ordninger nævnes i de nye retningslinjer (f.eks. støtte til forpligtelser vedrørende miljø- og klimavenligt landbrug, støtte til forpligtelser vedrørende miljø- og klimavenligt skovbrug og skovbevarelse), præciseres det, at dette også omfatter ordninger vedrørende kulstofbindende dyrkning. En sådan specifik henvisning til kulstofbindende dyrkning er i overensstemmelse med strategien for tilpasning til klimaforandringer og den europæiske klimalov. Derudover foreslås det for at øge det aktuelt ringe gennemførelse af miljø- og

klimavenligt skovbrug at indføre en mulighed for en tilskyndelsesbetaling på op til 120 % af de støtteberettigede omkostninger til biodiversitet, klima, vand- eller jordbundsrelaterede ydelser samt kollektive og resultatorienterede ordninger såsom ordninger vedrørende kulstofbindende dyrkning i skovbruget.