

1.09.2023

# Ukrainsk EU-medlemskab vil udfordre EU's fælles landbrugspolitik

Den nuværende faste støtte til Ukraine fra EU-medlemslande kan blive udfordret, i kommende diskussioner om, hvad et ukrainsk medlemskab vil betyde for den nuværende fælles landbrugspolitik.

## Skrevet af

**Svend Roed Nielsen**

📞 +45 25 26 75 23

✉️ [srn@thinkeuropa.dk](mailto:srn@thinkeuropa.dk)

## Kontakt



**Svend Roed Nielsen**

📞 +45 25 26 75 23

✉️ [srn@thinkeuropa.dk](mailto:srn@thinkeuropa.dk)

# Resume

- Der er godt gang i forberedelserne i Ukraine til hurtigt at blive medlem af EU, og der er også en stigende vilje blandt EU-landene til ukrainsk EU-medlemskab. Muligvis kan der gives grønt lys for at starte optagelsesforhandlingerne allerede til december i år med signaler om, at medlemskab allerede i 2030 er en mulighed.
- Der er samtidig øget fokus på, at også EU selv skal være klar til at optage Ukraine og andre kandidatlande. Mht. ukrainsk medlemskab vil der være et særligt behov for at tilpasse EU's fælles landbrugspolitik og finansieringen af denne.
- En EU-udvidelse med Ukraine vil øge EU's dyrkbare landbrugsareal med ca. en tredjedel, svarende til et areal dobbelt så stort som Frankrig, EU's nuværende største landbrugsland. I landbrugspolitikens nuværende form, ville fuldt ukrainsk medlemskab betyde, at EU's nuværende flerårige budget, FFR for 2021-27, skulle øge landbrugsdelen med vel over 100 mia. EUR.
- En betydelig del af denne EU-støtte vil med det nuværende regler gå til en række megafarme i Ukraine, hvor de 20 største landbrug sidder på 14% af det dyrkbare areal og har jordarealer fra 60.000 hektar og op til 558.000 ha.
- Derfor vil der givet vis komme krav om en lang overgangsordning for ukrainsk landbrug på mindst 10 år, ligesom det blev aftalt ved optagelsen af Polen og de øvrige central-og østeuropæiske lande, da de fik EU-medlemskab i 2004. Der må også forventes krav om et ændret og reduceret støtteniveau for den fælles landbrugspolitik, hvilket også vil ramme EU's nuværende landmænd inkl. de danske.
- Det danske EU-formandskab vil i efteråret 2025 sandsynligvis også få dette vanskelige område på dagsordenen, hvor resultater på området vil kræve dygtige forhandlere.

## Ukrainsk EU-medlemskab og udfordringerne for Den Fælles Landbrugspolitik

Ukraine anmodede om EU-medlemskab i februar 2022 og ønsker hurtigst muligt at blive fuldgældigt medlem. Der er en betydelig og voksende vilje blandt EU-landene til at imødekomme dette ønske og EU gav allerede i juli samme år Ukraine status som kandidatland. Senest har formanden for Det Europæiske Råd Charles Michel i en tale den 28. august i år argumenteret for, at en udvidelse med Ukraine og andre ansøgerlande må være på plads allerede i 2030<sup>1</sup>.

EU-Kommissionen udarbejder nu løbende rapporter med fokus på, i hvor høj grad Ukraine opfylder betingelserne for medlemskab, hvilket baserer sig på de 3 Københavnerkriterier:

1. Det politiske kriterium: Landet skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal.
2. Det økonomiske kriterium: Landet skal have en fungerende markedsøkonomi og kunne klare konkurrencepresset og markedskræfterne inden for EU.
3. Kriteriet om overtagelse af EU's samlede regelværk, "acquis communautaire": Landet skal kunne påtage sig de forpligtelser, der følger af et medlemskab, herunder målet om en politisk, økonomisk og monetær union<sup>2</sup> .

Indtil videre har Ukraine overrasket mht. at tilpasse deres samfund til at kunne opfylde Københavnerkriterierne. Den næste rapport fra EU-kommissionen - der ventes i oktober i år - vil vise, om der fortsat er god fremgang i forberedelserne trods krig og økonomiske problemer. Hvis det er tilfældet, er der måske basis for at iværksættelse af tiltrædelsesforhandlinger kan blive besluttet allerede til december i år<sup>3</sup> .

For Ukraine kan der imidlertid også være andre forhold end de 3 kriterier, der kan blive en barriere for, hvorvidt - og i givet fald hvornår og hvordan - landet kan opnå EU-medlemskab. Også EU selv skal nemlig være parat til at absorbere et så stort og problemfyldt land som Ukraine som nyt medlem. En samtidig proces med optagelse af en række øvrige kandidatlande - Serbien, Bosnien-Hercegovina, Albanien, Nordmakedonien, Montenegro, Moldova samt mere usikkert Tyrkiet - gør ikke ukrainsk medlemskab lettere.

Der er berettiget frygt for, at et EU med så mange medlemmer kan blive handlingslammet på en række områder; ikke mindst hvad angår beslutninger på det udenrigspolitiske område, hvor der nu er krav om enstemmighed. Det kan resultere i vanskelige og tidskrævende forhandlinger og eventuelle krav om traktatændringer samt forslag om meget lange overgangsordninger og evt. et EU i flere hastigheder.

En udvidelse med et krigshærget Ukraine og andre lavindkomstlande vil også blive en belastning for EU's budget, da disse lande forventes at blive nettomtagere af EU-midler over en kortere eller længere årrække.

Der kan derfor blive et større fokus på forskellige bud på et gradvist medlemskab, således at Ukraine og andre ansøgerlande får gavn af dele af et fuldt medlemskab

men ikke hele "EU-pakken," før ansøgerlandene og EU selv - politisk og økonomisk - er helt klar til den massive forøgelse af antallet af medlemslande.

I denne, som i andre store EU-sager, er det afgørende, at der etableres en fælles tysk-fransk linje, hvilket der også arbejdes på i øjeblikket med dialog mellem Berlin og Paris.

**Dette papir har imidlertid et mere snævert fokus på, hvordan et EU-medlemskab for Ukraine kan påvirke den fremtidige udformning af EU's fælles landbrugspolitik.**

## Ukraine; Elefanten i EU's fælles 'landbrugsbutik,' CAP'en

Én af udfordringerne ved ukrainsk EU-medlemskab er Ukraines meget store landbrugsareal. Siden hovedparten af EU's landbrugsstøtte ydes som direkte arealtilskud (hektarstøtte), vil det kræve massive forøgelser af EU's budget for landbruget, hvis der ikke sker ændringer i den fælles EU-landbrugspolitik.

Ukraines landbrugsareal er på ca. 42 mio. ha. (hektar), hvoraf 32 mio. er klassificeret som dyrkbar. Til sammenligning er det samlede EU's nuværende dyrkbare landbrugsareal på 98 ha. En EU-udvidelse med Ukraine vil derfor øge EU's dyrkbare landbrugsareal med ca. en tredjedel, hvilket svarer til et areal dobbelt så stort som Frankrig, EU's største landbrugsland<sup>4</sup>.

En sådan udvidelse vil få massive konsekvenser for EU's landbrugsudgifter, der i forvejen er den største enkeltpost på EU's samlede budget. EU's årlige budgetter er aftalt inden for den [flerårige finansielle ramme \(FFR\) for 2021-27](#). Den blev vedtaget d. 17. december 2020 og beløber [sig til 1,21 billioner EUR \(i løbende priser\) med yderligere 808 mia. EUR fra den næste generation af EU-genopretningsfond](#). Ud af EU's ordinære budget, dvs. uden at medtage bevillingen til EU's genopretningsfonden, udgør bevillingen til landbrugspolitikken ca. 32%, svarende til lige knap en tredjedel af budgettet.



Den samlede tildeling af den fælles landbrugspolitik beløber sig til 386,6 mia. EUR fordelt på to fonde (ofte benævnt "to søjler" i den fælles landbrugspolitik):

1. Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL-den "første søjle" i den fælles landbrugspolitik) har en bevilling på 291,1 mia. EUR. Der vil heraf blive afsat op til 270 mia. EUR til indkomststøtteordninger primært i form af arealtilskud, mens resten er afsat til at støtte landbrugsmarkederne.
2. Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL er den "anden søjle") har en bevilling der sig til 95,5 mia. EUR<sup>5</sup>.

Konsekvensen af ukrainsk EU-medlemskab kan blive en massiv forøgelse af EU's samlede budget, så det kan rumme de øgede landbrugsudgifter. Alene arealtilskuddet eller hektarstøtten på de 270 mia. skal øges med en tredjedel - eller ca. 90 mia. EUR.

Skal Ukraine også modtage en tredjedel af den samlede tildeling i FFR på nu 386,6 mia. EUR, skal det samlede budget for landbrugsstøtten øges med 128 mia. EUR svarende til ca. 954 mia. DKK (kurs 7,45).

En så kraftig udvidelse af EU's budget over få år vil blive meget vanskeligt at få tilslutning til blandt EU's nuværende medlemslande. Denne modstand vil kun blive større, når man ser på den samlede regning ved en EU-udvidelse med de øvrige kandidatlande, der alle har et relativt lavt indkomstniveau og ville blive nettomodtagere af EU's budgetmidler i mange år frem.

Der findes imidlertid nogle mekanismer, som nuværende medlemslande kan forsøge at få ind i optagelsesforhandlingerne og i EU's landbrugsstøtteordninger, der kan udskyde og eventuelt reducere den fulde EU-betaling til ukrainsk landbrug.

Nogle af disse mekanismer kunne være:

1. Indførelse af en lang overgangsperiode før fuld landbrugsstøtte vil blive udbetalt.
2. Ændringer i EU's landbrugspolitik, så hektarstøtten reduceres og støtten til indsatser og standarder for f.eks. grønne løsninger og dyrevelfærd øges.
3. Øge støtten til mindre landbrug på bekostning af støtte til meget store landbrug f.eks. med stærkt reduceret arealtilskud for landbrug på over f.eks. 5000 ha og/eller med en vis høj omsætning.

#### **Ad 1 Overgangsperiode for ukrainsk landbrug ved EU-medlemskab.**

Her kan man lade sig inspirere af den vedtagne overgangsperiode for Polen og de øvrige central- og østeuropæiske lande, da de blev EU-medlemmer i 2004. Her var der en overgangsperiode på 10 år, før de kunne modtage fuld landbrugsstøtte<sup>6</sup>.

Eftersom det ukrainske areal er meget større end ved udvidelsen i 2004, kan man argumentere for en endnu længere overgangsordning. Omvendt taler det særlige behov for og eventuelle ønske blandt mange EU-lande, at også landbrugsstøtten skal bidrage til genopbygningen af det krigshærgede og derfor udbetales uden betydelige forsinkelser.

Der kan evt. differentieres, så der fastlægges en længere overgang for de sektorer, hvor ukrainsk landbrugsproduktion er særlig konkurrencedygtig, herunder kornprodukter, raps og solsikker, medens der kan aftales kortere overgang for frugt og grønsager og evt. animalske produkter.

#### **Ad 2 Reduceret hektarstøtte og øget vægt på EU-tilskud til grønne løsninger og dyrevelfærd.**

Det må forventes, at store dele af ukrainsk landbrug vil have svært ved at leve op til EU's eksisterende krav til miljø, dyrevelfærd og andre standarder for fødevareproduktion - og endnu større udfordringer med at kontrollere, hvorvidt kravene opfyldes. Det kan være er berettiget at anvende dette område som første barriere for fri ukrainsk adgang til EU's indre marked.



Hvis Ukraine hurtigt lever op til EU's krav samtidig med, at massiv ukrainsk eksport til EU bliver problematisk for producenter i det øvrige EU - som vi allerede har set i år med protester fra især polske landmænd - må man overveje at skærpe disse krav til miljø og dyrevelfærd yderligere både for EU's nuværende og kommende medlemslande.

### **Ad 3 Stærk reduceret hektarstøtte til de største landbrug f.eks. over 5000 ha.**

Ukrainsk landbrug er efter kommunismens fald i 1989 blevet stadig mere ejet og kontrolleret af nogle få kæmpestore koncerner. Disse er ofte ledet af oligarklignende personer, der har udnyttet de muligheder, de kunne finde til at opkøbe store arealer til meget - efter EU-målestok - lave priser, som mange mener er på et tvivlsomt retsligt grundlag.

Mange af de største farme har nu etableret vertikalt integrerede forsyningskæder, hvor de også kontrollerer input i form af gødning og foderforretninger samt den videre forarbejdning på slagterier og mejerier mm.

Det vurderes, at 20 megafarme ejer 14% af Ukraines dyrkbare landbrugsarealer. Den største er et Luxembourg-baseret konglomerat - KERNEL - der dyrker (ejet eller lejet) ca. 558.000 hektar. Næstefter er UKR landfarming med 470.000 hektar og den tredje på listen er MHP, der kontrollerer 368.000 ha.. De nævnte 20 megafarme har arealer fra 60.000 ha og op til de nævnte 558.000 ha. [7](#), [8](#), [9](#)

Med en særdeles frugtbar jord i store dele af Ukraine og med en anden landbrugsstørrelse end noget andet EU-land, er der basis for en konkurrenceevne for disse megafarme, som selv store effektive markbrug i det eksisterende EU ikke kan matche. Hvis disse megafarme ovenikøbet får fuld adgang til EU's støtteordninger svarende til de nuværende, kan det give anledning til betydelige protester.

### **Dansk EU-formandskab i efteråret 2025 kan få en varm kartoffel på forhandlingsbordet, når der skal drøftes en ændret fælles EU-landbrugspolitik for at muliggøre ukrainsk EU-medlemskab.**

Der er derfor stærke argumenter for at gennemføre betydelige ændringer i EU's nuværende landbrugspolitik. Der vil både være et pres på for ændringer såsom de mekanismer gennemgået i dette brief, men der vil også komme et pres for en generel yderligere reduktion af EU's landbrugsstøtte. En række af disse ændringer vil imidlertid også få konsekvenser for de nuværende medlemslandes landmænd. Dette nuværende entusiasme for at hjælpe Ukraine på alle måder - koste hvad det vil - kan altså blive svækket, når regningerne kommer strømmende.

EU's nuværende flerårige budget skal formentlig til forhandling allerede i 2025, så det kan være aftalt endeligt inden 2027. Der bliver behov for dygtige danske forhandlere også på dette komplicerede område.

---

[1www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/](http://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/)

[2www.eu.dk/da/leksikon/Koebenhavnskriterierne](http://www.eu.dk/da/leksikon/Koebenhavnskriterierne)

[3www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/](http://www.brookings.edu/articles/want-ukraine-in-the-eu-youll-have-to-reform-the-eu-too/)

[4www.cema-agri.org/publication/position-papers/1029-policy-paper-rebuilding-ukraine%E2%80%99s-agriculture-after-the-full-scale-war](http://www.cema-agri.org/publication/position-papers/1029-policy-paper-rebuilding-ukraine%E2%80%99s-agriculture-after-the-full-scale-war)

[5agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds\\_en](http://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en)

[6www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences](http://www.swp-berlin.org/en/publication/ukraines-possible-eu-accession-and-its-consequences)

[7brandstory.com.ua/en/rejtingi/top-20](http://brandstory.com.ua/en/rejtingi/top-20)

[8www.politico.eu/article/grain-ukraine-eu-farmers-pain-eu-member-agriculture-kyiv/](http://www.politico.eu/article/grain-ukraine-eu-farmers-pain-eu-member-agriculture-kyiv/)

[9www.arc2020.eu/ukraine-joining-the-eu-an-elephant-in-the-room/](http://www.arc2020.eu/ukraine-joining-the-eu-an-elephant-in-the-room/)