



Nr. 7 • Oktober 2003

Reform af den fælles landbrugspolitik

EU's landbrugsministre vedtog en reform af den fælles landbrugspolitik den 26. juni 2003.

EU's landmænd skal være mere konkurrencedygtige og markedsorienterede, men samtidig have mulighed for at opretholde en vis stabil indkomst. Udgifterne til den fælles landbrugspolitik må ikke overstige det budgetloft, der er fastsat frem til 2013 for et EU bestående af 25 lande. Det er kort fortalt budskabet i den reform af den fælles landbrugspolitik, som EU's landbrugsministre vedtog den 26. juni 2003 efter lang tids forhandling. Med reformen vil hovedparten af EU's landbrugsstøtte fremover blive udbetalt uafhængigt af produktionens størrelse.

Udbetalingen vil ske på betingelse af, at landmændene overholder bestemte krav vedrørende miljø, fødevarekvalitet og dyrevelfærd. EU vil samtidig anvende flere midler til programmer for udvikling af landdistrikter. For at kunne finansiere disse programmer vil der blive skåret i de direkte betalinger til større landbrug. Reformen indeholder også ændringer i reglerne for specifikke produkter og en mekanisme, der skal sikre finansiell disciplin.

Dette EU-baggrund gennemgår den seneste reform af EU's fælles landbrugspolitik. Men først lidt om landbrugspolitikens historie.



Udviklings- og Garantifonden

Landbrugspolitikken er finansieret over den Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL). Fonden er delt op i to sektioner - en garantisektion og en udviklingssektion. Førstnævnte finansierer primært de fælles markedsordninger, f.eks. opkøb af over-skudsproduktion. Udviklingssektionen, der er en af strukturfondene, bidrager til strukturre-former i landbruget og udvikling af landdistrikterne (f.eks. investering i ny teknologi).

Landbrugspolitikken en historisk hjørneste

Landbruget stod højt på de europæiske politikeres dagsorden, da de forhandlede Rom-traktaten, som trådte i kraft i 1958. Mangelen på fødevarer efter 2. Verdenskrig stod stadig klar i erindringen, og landbruget blev derfor fra begyndelsen i Det Europæiske Fællesskab en hjørneste. Principperne for landbrugspolitikken blev fastlagt på Stresa-konferencen i juli 1958, og de tilhørende mekanismer blev vedtaget i 1960. Selve landbrugspolitikken trådte i kraft i 1962.

Fra for få til for mange landbrugsvarer

I løbet af 1960'erne og 1970'erne steg landbrugsproduktionen i EF eksplosivt som følge af det kunstigt høje prisniveau. Problemet med fødevaremangel forsvandt, men et nyt problem opstod, nemlig overskudsproduktion. For at fastholde prisniveauet opkøbte EF overskydende produkter, som blev opmagasineret i de såkaldte

Hvad er EU's fælles landbrugspolitik?

Landbrugspolitikken er det mest regulerede politikområde i EU. Det er samtidig den største post på EU's budget (omkring 45 % svarende til 43,77 mia. euro i 2003). Kort fortalt er EU's landbrugspolitik en politik, der regulerer produktionen, salget og forarbejdningen af landbrugsvarer i EU. Herudover omfatter målsætningerne i landbrugspolitikken i stigende grad udvikling af landdistrikterne i EU.

Landbrugspolitikken er en del af EU's overstatslige samarbejde (søjle 1). Det betyder, at medlemslandene har afgivet suverænitet til EU på dette politikområde, og at Danmark og danske borgere derfor, ligesom de øvrige EU-lande, skal rette sig efter alle regler, uanset om de er enige i dem eller ej. EU-lovgivning om landbrugspolitikken sker primært med hjemmel i artikel 37 i EF-traktaten. Beslutningsproceduren er, at Ministerrådet vedtager retsakter med kvalificeret flertal på forslag fra Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet. Kun politisk vigtige sager bliver afgjort i Ministerrådet, mens Kommissionen afgør en stor del i særlige komiteer (forvaltningskomiteer, forskriftskomiteer og andre komiteer). Komiteernes opgave er at gennemføre den afledte fællesskabsret på landbrugsområdet, f.eks. den løbende fastsættelse af eksportstøtte til ris inden for rammerne af den fælles markedsordning for ris.

Formålet med EU's landbrugspolitik er kort fortalt *at forøge landbrugets produktivitet, at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer* (EF-traktatens art. 33).

Værktøjerne til at nå disse mål er de fælles markedsordninger, som består af fælles konkurrenceregler, en samordning af medlemslandenes markedsordninger og en europæisk markedsordning. Disse markedsordninger styrker mulighederne for intern samhandel i EU og beskytter EU's landbrugsvarer i den internationale konkurrence.

Tre hovedprincipper er kendetegnende for EU's fælles landbrugsmarked og dermed de fælles markedsordninger:

- 1) Målsætningen om et enhedsmarked, det vil sige fri bevægelighed for landbrugsvarer mellem medlemslandene. Alle landmænd i EU er garanteret den samme mindstepris for deres varer uafhængigt af markedsprisen. Priserne er politisk bestemt. Hvis markedsprisen er under den pris, som EU har garanteret, opkøber EU overskuddet (dvs. der sker en kunstig øgning af efterspørgslen), således at landmanden får den lovede pris for sin vare.
- 2) Princippet om fællesskabspræference, hvilket betyder, at EU's landbrugsvarer har forrang i forhold til varer fra tredjelande. Forrangen bliver opretholdt ved at sikre EU's landbrugsvarer prisfordel ved hhv. importtold på varer fra tredjelande og eksportstøtte til varer fra EU.
- 3) Der er finansiell solidaritet, hvilket betyder, at udgifterne til landbrugspolitikken er finansieret over det fælles EU-budget, som alle EU-landene bidrager til.

EF-overskudslagre. Forskellige reformer blev forsøgt med henblik på at stoppe overskudsproduktionen. EF indførte i 1984 kvoter på produktion af mælk, og i 1988 blev der fastsat øvre grænser for omfanget af offentlige opkøb, samt de såkaldte budgetstabilisatorer. Men ved udgangen af 1980'erne var overproduktion stadig et uløst problem.

Kort fortalt består landbrugsstøtten af to former for støtte (når der ses bort fra landdistriktsstøtte) - prisstøtte og direkte støtte. Prisstøtte gives til produkter for at sikre et vist prisniveau, hvorimod den direkte støtte (f.eks. hektarstøtte og dyrepræmier) er indført med henblik på at kompensere for en faldende prisstøtte. Prisstøtten har over årene været faldende, fordi prisstøtten »forstyrrer« markedet, således at produktionen (udbuddet) ikke afpasses forbrugernes efterspørgsel. For at undgå, at udbuddet bliver for stort, har EU på nogle områder som f.eks. mælk og sukker indført et kvotesystem, hvilket indebærer, at hvert medlemsland må producere en vis mængde.

Reformprocessen begynder i 1992

Reformen af den fælles landbrugspolitik fra juni 2003 er en opfølgning på en reformproces, der begyndte i 1992 med den såkaldte MacSharry-reform. Her vedtog landbrugsministrene for første gang en væsentlig reduktion i de garanterede priser på landbrugsprodukter (interventionspriser).

Som kompensation fik landmændene en fast direkte støtte pr. hektar eller dyr, der for store landbrug var betinget af braklægning af 15 % af landbrugsarealet. Der blev desuden indført foranstaltninger, der sikrede, at støtten blev givet med et strukturelt og miljømæssigt sigte.

Tre årsager til reformen i 1992

1) Dyr løsning

Opkøb af overskydende landbrugsprodukter var dyrt for europæiske skatteborgere. I 1980'erne nåede udgifterne til den fælles landbrugspolitik op på mere end 70 % af EF's samlede budget.

2) Krav fra omverdenen om frihandel

Importafgifter og eksportstøtte blev skarpt kritiseret for at være konkurrenceforvridende. Det skete i den såkaldte Uruguay-runde om indgåelse af internationale aftaler om told og handel (GATT), der fandt sted i 1986-94.

3) Ringe kvalitet og miljøhensyn

Prisgarantien havde alvorlige konsekvenser for miljøet og produktkvaliteten. Garanterede priser på alle produkter skabte incitament til merproduktion, hvilket belastede miljøet og var til skade for produktkvaliteten.

Agenda 2000

EU's stats- og regeringsledere vedtog på Det Europæiske Råds møde i Berlin i 1999 en aftale om landbrugspolitikken frem til 2006. Aftalen, som bliver kaldt Agenda 2000, følger op på den reformproces, der startede i 1992. Agenda 2000 indeholder yderligere fald i de garanterede priser på landbrugsprodukter på 15-20 %. Som kompensation modtager landmændene højere tilskud i dyrepræmier og hektarstøtte. Samtidig får landdistriktspolitikken, herunder miljøhensyn og dyrevelfærd, øget vægt.

Den nye reform anno 2003

Kommissionen foretog i 2002 en midtvejsevaluering af den aftale om landbrugspolitikken, der var opnået med Agenda 2000. Konklusionen var, at der var behov for yderligere ændringer af den fælles landbrugspolitik, og derfor fremlagde Kommissionen i januar 2003 forslag til ny reform. Konkret var der tale om syv forslag til forordninger, som Ministerrådet skulle vedtage med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet og EU's Økonomiske og Sociale Udvalg. Efter svære forhandlinger nåede et kvalificeret flertal af EU's landbrugsministre den 26. juni 2003 til politisk enighed om den nye reform (Juni-reformen). Kun Portugal kunne ikke tilslutte sig aftalen.

Afkobling af den direkte støtte

Det centrale element i reformen er beslutningen om at afkoble hovedparten (mindst 60 %) af den direkte støtte fra produktionen. Det betyder, at denne del af EU-støtten ikke længere er afhængig af den aktuelle produktions størrelse. EU vil fremover udbetale den afkoblede støtte i enkeltbetalinger pr. landbrug, uafhængigt af hvad og hvor meget den enkelte landmand producerer. Det betyder, at europæiske landmænd i højere grad vil producere, hvad markedet ønsker, og ikke, hvad der gives produktionsstøtte til. Grundmodellen for tildeling af den afkoblede støtte bliver kaldt Fischler-modellen efter kommissæren for landbrug, fiskeri og udvikling af landdistrikterne, østrigeren Franz Fischler.



Fischler-modellen for tildeling af afkoblet støtte

En landmand vil som udgangspunkt være berettiget til støtte, hvis han/hun har hjemtaget støtte i perioden 2000 til 2002. For hver landmand bliver der udregnet en samlet støtte på baggrund af det, der blev tildelt i denne referenceperiode. Den samlede støtte bliver fordelt på et antal støtterettigheder, der svarer til det antal hektarer, der har givet anledning til støtten. Hvis støtten udelukkende har været tildelt som præmier til kvæg og får uafhængig af arealet eller på grundlag af et meget lille areal, får landmanden en særlig støtterettighed.



Kommissær Franz Fischler

Når landmanden ansøger om at få sine støtterettigheder aktiveret, skal hver rettighed være ledsaget af en støtteberettiget hektar. Arealer anvendt til at dyrke frugt og grønt samt kartofler kan ikke anvendes til at aktivere støtterettighederne. En landmand kan sælge sine støtterettigheder med eller uden jord. Ubrugte støtterettigheder bliver inddraget til en national reserve, hvortil medlemslandene også kan overføre et fradrag på op til 3 % af den samlede afkoblede støtte. Fra den nationale reserve kan forskellige grupper af producenter med ugunstige referencegrundlag modtage støtte.

Støtterettighederne tilfalder som udgangspunkt den landmand, som har hjemtaget støtte i referenceperioden 2000 til 2002 og følger dermed ikke jorden. Det medfører en række problemer ved

ændringer i ejerforhold og forpagtning af jord. For at begrænse antallet af sådanne sager vil støtterettighederne i et begrænset antal tilfælde følge jorden frem til ordningens begyndelse. Det er tilfældet, hvor flere ejendomme er lagt sammen. Her skal den nye bruger have samme adgang til den afkoblede støtte som de oprindelige brugere. Tilsvarende regel er vedtaget for landbrug (juridiske enheder), der er blevet delt. Nyetablerede, som kun har fået støtte i et eller to år, vil desuden få tildelt rettigheder til fuld støtte på dette grundlag.

Ud over Fischler-modellen gives landene også mulighed for at anvende en regionaliseret model. I denne model vil støtten pr. hektar være ens i hele regionen. Endvidere kan der anvendes en kombination af de to modeller.

Betingelser for direkte støtte

Krydsoverensstemmelse

Som betingelse for at modtage direkte støtte skal den enkelte landmand overholde en række EU-regler vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyre- og plantesikkerhed samt dyrevelfærd. I alt er der fastsat 18 direktiver og forordninger, hvis nationale udmøntning landmanden skal overholde. Udbetalingen vil også være betinget af, at landbrugsjorden bliver holdt i »god landbrugs- og miljømæssig stand«. Betingelserne vil blive indført gradvist i perioden 2005-07, og overtrædelse af reglerne vil medføre reduktion eller bortfald af den direkte støtte, i forhold til hvor graverende overtrædelsen har været, herunder omfanget, varigheden og eventuel gentagelse. Forsætlig overtrædelse vil medføre hårdere sanktioner.

Braklægning

Der vil fortsat være krav om, at 10 % af arealet med hovedafgrøderne (korn, oliefrø og protein) er braklagt. Ministerrådet har dog mulighed for at justere på braklægningsprocenten, hvis udviklingen af markedet tilsiger det. I dag er der krav om, at et areal skal være på mindst 0,3 hektar og 20 meter bredt, før det kan anvendes til braklægning. Med reformen vil dette krav blive reduceret til 0,1 hektar og 10 meter, med yderligere mulighed for at godkende arealer af 5 meters bredde ud fra miljømæssige hensyn. Det vil fortsat være muligt at dyrke afgrøder med henblik på non-food produktion på de braklagte arealer, og brakarealerne kan også fortsat indgå i den almindelige rotation. Økologiske landmænd vil fremover være fritaget for braklægningskravet.

Sagt om Juni-reformen

»Reformen er ikke så vidtgående, som jeg kunne ønske. Alle EU-landene har måttet give køb på mærkesager, og der er taget hensyn til landmænd i særligt sårbare områder. Alligevel har vi opnået et kompromis, som er udtryk for et kursskifte, og jeg er ikke mindst glad for, at vi får en reform, der sikrer mere hensyn til miljø, fødevarer sikkerhed og dyrevelfærd, og at det er lykkedes at få opfyldt et dansk ønske om, at midlerne til landdistriktpolitikken kan anvendes til innovation.«

Mariann Fischer Boel, fødevarerminister i Danmark.

Undtagelser fra afkoblet støtte

Den afkoblede støtte skal som hovedregel omfatte alle markafgrøder, oksekød, får og geder samt mælk og mejeriprodukter. For at undgå at produktionen helt stopper, kan medlemslandene vælge at bevare en sammenkædning af støtte og produktion på veldefinerede betingelser og inden for klart afgrænsede områder. De nationale myndigheder får med denne valgmulighed større indflydelse på landbrugspolitikken, end tilfældet har været tidligere.

Markafgrøder

For markafgrøder under hektarstøtteordningen, hvor hovedafgrøderne er korn, oliefrø og protein, kan landene opretholde indtil 25 % af støtten som koblet til produktionen. Produktionskoblede elementer bliver desuden bevaret i form af en fortsat tillægspræmie på durumhvede, tillæg til proteinafgrøder og ris, støtte til nødder og energiafgrøder, specifik støtte til kartoffelstivelse og støtte til tørring af foder.

Oksekød

For oksekødssektoren sker der som udgangspunkt en afkobling af støtten. Medlemslandene kan dog vælge én af følgende tre undtagelser fra afkobling:

- At bevare indtil 100 % af den nuværende ammekopræmie og 40 % af slagtepræmien.
- At bevare indtil 100 % af slagtepræmien.
- At bevare indtil 75 % af den særlige præmie for handyr.

Får og geder m.v.

Medlemslandene kan bevare indtil 50 % af fåre- og gedepremierne som produktionskoblede. Den supplerende præmie til får og geder i ugunstigt stillede områder og bjergområder kan blive opretholdt som produktionskoblet støtte. Det gælder desuden tillægsbetaling for tørring af korn og for markfrø. I de ultraperifere områder samt i Det Ægæiske Øhav kan medlemslandene opretholde de direkte støtteordninger.

Mælk og mejeriprodukter

Betalinger for mælk og mejeriprodukter bliver afkoblet i 2008, når reformen i denne sektor er fuldt ud gennemført. Medlemslandene kan dog vælge at afkoble tidligere. Det er i øjeblikket uklart, hvilken referencedato der vil gælde for tildeling af den afkoblede mælkepræmie.

Markedsordninger for mælk og korn

Reformen medfører også visse tilpasninger af de gældende markedsordninger for de enkelte produkter. De garanterede minimumspriser på mælk og



mejeriprodukter bliver nedsat, og der sker en halvering i de månedlige tillæg til interventionsprisen i kornsektoren. Endvidere sker der ændringer i de særlige ordninger for ris, hård hvede, nødder, kartoffelstivelse og tørret foder.

Mælk og mejeriprodukter

Agenda 2000 indeholdt en aftale om at reducere de garanterede minimumspriser i denne sektor med i alt 15 % i perioden 2005-08 og samtidig øge mælkekvoterne med i alt 1,5 % fra 2006. Dette prisfald bliver med den nye reform forøget med knap 5 %. Forøgelsen sker ved asymmetriske prisnedsættelser. Størst vil faldet være på smør, der bliver nedsat med 25 %, mens nedsættelsen af prisen på skummetmælkepulver bliver fastholdt på 15 % som vedtaget i Agenda 2000. Der er ikke vedtaget nogen forøgelse af mælkekvoterne ud over de 1,5 %, der blev besluttet i Agenda 2000. Dog har Grækenland fået tildelt en ekstra mælkekvote på 120.000 tons, ligesom Portugals særordning for Azorerne vil blive videreført i lettere reduceret omfang. I forhold til Agenda 2000 er reformen af denne sektor fremrykket med et år, så den allerede begynder i 2004. Der er med andre ord tale om en skærpelse af Agenda 2000 i forhold til både indhold og tidsplan.



Korn

Reformen ændrer ikke ved den garanterede minimumspris for korn, men de månedlige tillæg til interventionsprisen bliver dog reduceret med 50 % fra høsten 2004. Fra 2004 vil det desuden ikke længere være muligt at opkøbe rug med henblik på at opretholde en fastsat pris. Dette rammer det tyske landbrug særligt hårdt, og der bliver derfor etableret særlige foranstaltninger i de tyske regioner, der producerer rug.

Modulation og udvikling af landdistrikterne

Juni-reformen indeholder også en beslutning om at styrke EU's landdistriktspolitik finansielt fra og med 2005. Midlerne hertil skal komme fra en obligatorisk modulation i medlemslandene, der omfatter al direkte støtte, dvs. både den koblede og den afkoblede støtte. Modulationen indebærer, at den del af støtten for den enkelte landmand, der overstiger 5.000 euro pr. år, vil blive reduceret med 3 % i 2005. Det betyder, at det først og fremmest er de større landbrug, som bliver ramt af kravet om modulation. Procentsatsen for modulation bliver i 2006 forøget til 4 % og vil fra 2007 og frem udgøre 5 %.

Hvad betyder modulation?

Modulation (også kaldet graduering) er EU-jargon og betyder generelt, at støtten inden for et område reduceres og tilføres et andet område. Modulation, som aftalt i Juni-reformen, indebærer en reduktion af den direkte støtte til større landbrug. De sparede midler anvendes i landdistriktspolitikken.

Landmænd bosiddende i perifere regioner og i Det Ægæiske Øhav vil ikke være omfattet af reduktionen, der også først vil omfatte de nye medlemslande, når deres direkte støtteniveau bliver lig niveauet i de nuværende medlemslande.

Juni-reformens procentsatser for modulation er ændret i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, som omfattede såvel modulation som egentlig reduktion af den direkte støtte (også kaldt degressivitet). De samlede procentsatser for modulation og degressivitet var foreslået til 12,5 % og 19 % for de store landbrug i 2012, hvoraf de

6 procentpoint var modulation. Med den nuværende reform er der lagt op til, at modulationen ikke overstiger 5 % på noget tidspunkt frem til 2013.

Modulationssatsen på 5 % vil ifølge Kommissionen indebære en årlig overførsel på 1,2 mia. euro til EU's budget for landdistriktspolitikken. Disse midler bliver fordelt mellem medlemslandene på grundlag af tre kriterier, nemlig landbrugsarealets størrelse, beskæftigelsen i landbruget og indkomstniveauet (de såkaldte samhørighedskriterier). Det enkelte medlemsland

skal dog som minimum modtage 80 % af de midler, som er fradraget gennem modulation i det pågældende land. Fødevareministeriet anslår, at EU-midlerne fra modulation, der stilles til rådighed for landdistriktspolitikken i Danmark, vil udgøre cirka 130 mio. kr. i 2006 stigende til cirka 240 mio. kr. i 2008 og frem.

Nye indsatsområder i landdistriktspolitikken

De tilførte midler til EU's landdistriktspolitik vil bl.a. kunne anvendes på nye indsatsområder under landdistriktsforordningen, heriblandt støtte til udvikling af ny teknologi, opfyldelse af standarder (f.eks. miljø og dyre- og plantesundhed), forbedring af dyrevelfærd samt etablering af rådgivningssystemer og kvalitetsordninger. Anvendelse af EU-midler under landdistriktspolitikken, herunder de yderligere midler fra modulationen, kræver fortsat 25 % national medfinansiering i Mål 1-områderne og 50 % i de øvrige områder. Reformen øger dog EU-medfinansieringen med 10 procentpoint ved miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, så finansieringsforholdet her bliver henholdsvis 60/40 og 85/15. Ingen af de nye indsatsområder er obligatoriske for medlemslandene at gennemføre.

Finansiell disciplin

Reformen af landbrugspolitikken skal holde sig inden for de finansielle rammer for budgetperioden 2007-13, der blev vedtaget på mødet i Det Europæiske Råd i Bruxelles den 24.-25. oktober 2002. Til sikring heraf er der indført en mekanisme for finansiell disciplin (degressivitet). Mekanismen indebærer, at den direkte støtte vil blive reduceret, hvis prognoserne viser, at udgifterne til den direkte støtte og markedspolitik vil overskride det fastsatte udgiftsloft. Ministerrådet vil i så tilfælde fastsætte tilpasningen på forslag af Kommissionen.

Budgetloft for landbrugspolitikken i EU 25 i 2004-2013 i mio. euro (løbende priser)

Årstal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-25 loft	42.979	44.474	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574

Kilde: EF-Tidende den 26. november 2002 (L 323/48)

Tidsplan

Beslutningerne vil blive gennemført på forskellige tidspunkter. Tilpasningen af markedsordningerne skal ske fra 2004. Afkobling bliver indført i 2005. Hvis en medlemsstat behøver en overgangsperiode af hensyn til særlige forhold i landbruget, kan den dog vente til 2007 med at indføre enkeltbetalingen. Modulation bliver indført gradvis fra 2005. Endelig vil reglerne om krydsoverensstemmelse gradvis blive indfaset med start i 2005.

Sagt om Juni-reformen

»Europæiske landmænd og deres samarbejdspartnere er meget skuffede over udfaldet af reformen af den fælles landbrugspolitik. Dette er den mest dramatiske reform, vi nogen sinde har haft, og den underminerer den fælles landbrugspolitik og landbrugets fremtid. Det europæiske landbrugs konkurrenceevne er i fare.«

Peter Gæmelke, formand for den europæiske landbrugsorganisation, COPA, og Landbrugsraadet.