

Den fælles europæiske landbrugspolitik

- fra fødsel til fremtid

Indhold

- ✓ Historien om den fælles landbrugspolitik.
- ✓ Landbrugspolitikens styringselementer.
- ✓ Reformen af den fælles landbrugspolitik.
- ✓ Den fælles landbrugspolitik i dag.
- ✓ Fremtiden for den fælles landbrugspolitik.



Af Rasmus E. Frandsen og Simon J. Hansen

3k Birkerød Gymnasium
22. januar 2010

Landbrugspolitik – historie, reformer og fremtid

Historien om den fælles landbrugspolitik



Grundstenen til det EU, vi kender i dag, blev lagt kort efter 2. Verdenskrig. Europa var efter to verdenskrige lagt i økonomiske ruiner, og man ønskede et politisk og økonomisk samarbejde for at sikre fred og økonomisk vækst i Europa. I 1952 indledte 6 lande - Belgien, Holland, Luxembourg, Tyskland, Italien og Frankrig - derfor et samarbejde, der i 1957 førte til, at de indførte fælles told på import af industri- og landbrugsvarer fra andre lande. De seks lande ønskede også at styr-

ke den europæiske landbrugsproduktion gennem etablering af en egentlig fælles landbrugspolitik. I 1962 enedes de 6 lande derfor om at skabe en fælles landbrugspolitik. En række lande ønskede også at blive medlem af dette fællesskab, og blandt andet England og Danmark indtrådte i 1973 i Det Europæiske Fællesskab. Det betød, at danske landmænd, som de øvrige landmænd i fællesskabet, blev beskyttet af den fælles told og støttet gennem den fælles landbrugspolitik.



Hvad er landbrugspolitik?

Landbrugspolitik defineres som offentlige tiltag, der ved at påvirke produktionsbeslutningerne eller ved direkte styring søger at nå mål af social, økonomisk eller politisk karakter.

Landbruget - et særligt erhverv

Man har siden indførelsen af den fælles landbrugspolitik haft et ønske om at understøtte landbrugserhvervet, som anses for at være af afgørende betydning for at sikre en tilstrækkelig forsyning af fødevarer til Europas befolkning. Landbrugserhvervet bliver af mange anset som et erhverv, der har ganske særlige produktionsvilkår, hvor vejr og vind, tørke, insekt- og svampeangreb mv. vanskeliggør produktionen af landbrugsvarer. Bla. derfor indførte man landbrugspolitikken.

Landbrugspolitikens styringsinstrumenter



Landbrugspolitikens formål

Ifølge EF-traktaten, artikel 33, er det overordnede formål at *"forøge landbrugets produktivitet, at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, at stabilisere markederne, at sikre forsyningerne og at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer"*.

For at indfri dette blev landbrugspolitikken i 1962 bygget op omkring tre hovedprincipper:

- 1) Princippet om et fælles marked, dvs. at landbrugsvarer frit kan handles medlemslandene imellem.
- 2) Princippet om en fællesskabspræference, dvs. at beskytte landbrugsmarkederne mod udsving på verdensmarkedet, og at varer fra EU lande er foretrukne i forhold til varer fra andre lande.
- 3) Princippet om finansiel solidaritet, dvs., at finansieringen af støtten sker over det fælles EU budget.

Den fælles landbrugspolitik er oprindeligt bygget op omkring tre hovedinstrumenter, som direkte påvirker prisdannelsen på landbrugs- og fødevarer i Europa, nemlig:

- 1) Importbegrænsninger, hvor fødevarer fra lande udenfor EU pålægges afgifter (told), eller hvor importen begrænses gennem kvoter eller forbud mod import.
- 2) Støtteopkøb, hvor EU-landene opkøber en række landbrugsprodukter, fx korn, kød eller mælk, hvis priserne falder under et givent minimumsniveau (mindstepris eller interventionspris). De opkøbte produkter lægges typisk på lager, destrueres eller sælges med støtte.
- 3) Eksportstøtte, hvor EU yder støtte til eksporten af europæiske landbrugsprodukter til lande udenfor EU, hvor priserne ligger noget under de europæiske fødevarerpriser.

Den samlede virkning af disse instrumenter er, at den pris de europæiske landmænd får for deres produkter, og den pris europæiske forbrugere af fødevarer betaler, er noget højere end prisen på verdensmarkedet. Essensen i landbrugspolitikken er et prissystem, som muliggør en vis styring af landbrugspriserne. De minimumspriser og interventionspriser, som den fælles landbrugspolitik styres efter, fastsættes i forhandlinger mellem alle EU medlemslande.

Efter de senere 15 års reformer, jf. nedenfor, er de tre ovenstående hovedinstrumenter i den fælles landbrugspolitik blevet suppleret af:

- 4) Den direkte betaling til den enkelte landmand, som blev indført i 1993 og senere tilpasset, jf. omtalen nedenfor.

Reformer af den fælles landbrugspolitik



Den fælles landbrugspolitik førte snart til, at fællesskabets medlemslande bevægede sig fra at være nettoimportører til at blive nettoeksportører af landbrugsprodukter - målsætningen om at blive selvforsynende lykkedes til fulde.

Udover bedre vilkår for landmændene, stigende produktion og at målsætningen om selvforsyning blev nået, fik landbrugspolitikken også positive effekter på beskæftigelsen.

Det viste sig imidlertid også, at landbrugspolitikken førte til en betydelig overskudsproduktion, opbygning af lagre og eksport med støtte. Dette betød store udgifter til den fælles landbrugspolitik. Der opstod et internt pres i EU om at reformere landbrugspolitikken, ligesom de internationale handelsforhandlinger, i GATT/WTO regi, lagde et pres på, for at politikken skulle ændres.

1993-reformen (Macsharry reformen)

Efter mange års reformtilstand, bl.a. på grund af interesseorganisationernes modstand, enedes landbrugsministrene i maj 1992 om den såkaldte Macsharry reform. Den overordnede idé var at tilnærme EU's landbrugspriser verdensmarkedspriserne. Således nedsatte man mindsteprisen for en række landbrugsprodukter, og som en del af reformen fik de europæiske landmænd kompensation i form af en hektarstøtte og dyrepræmier, der blev beregnet på grundlag af, hvor meget jord landmanden dyrkede og antallet af dyr på landmandens landbrug. Med henblik på at begrænse kornproduktionen skulle den enkelte landmand braklægge minimum 15 % af sin landbrugsjord for at kunne modtage støtten. Idéen med braklægningen var at mindske produktionen, der ville mindske overskudsproduktionen og være til gavn for miljø og natur.

1999-reformen (Agenda 2000)

Den næste reform fandt sted i 1999. Reformen var grundlæggende en fortsættelse af de principper, som blev vedtaget i forbindelse med 1993-reformen - prisnedsættelser med supplerende kompensationer. Samtidig kom der flere miljøkrav til. Man oprettede en såkaldt søjle 2 i landbrugspolitikken, hvor der var særligt fokus på landdistriktsudvikling, miljøhensyn m.v. 10 % af den samlede europæiske landbrugsstøtte blev anvendt gennem søjle 2's initiativer. Reformen indeholdt også en række andre mindre ændringer og visse forenklinger af landbrugspolitikken.



2003-reformen (Fischler reformen)

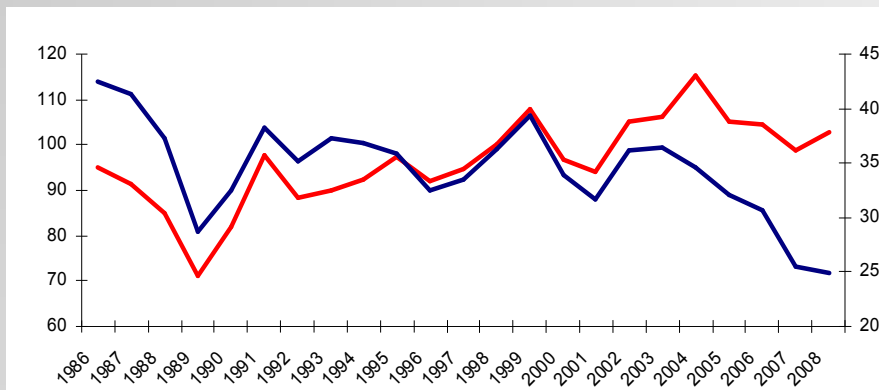
Allerede i 2003 blev landbrugspolitikken på ny ændret – denne gang med en afgørende ændring i måden støtten blev tildelt landmændene på. Man fortsatte takterne fra de to tidligere reformer ved yderligere at nedsætte de garanterede priser. Den afgørende ændring var imidlertid, at landmanden ikke længere ville blive kompenseret ud fra det, han her og nu producerede, men derimod fik en støtte der var baseret på et historisk grundlag (gennemsnit fra de 3 tidligere år). Man siger, at støtten blev afkoblet produktionen. Dette gav landmændene en mindre interesse i at producere meget. Herudover blev der overført yderligere midler til søjle 2's formål. En række mindre tilpasninger fandt også sted i forbindelse med reformen.

2008-reformen (Sundhedstjekket)

Den seneste reform af den fælles landbrugspolitik blev gennemført i 2008 – den såkaldte midtvejsevaluering eller sundhedstjekket. Takterne fra 2003 blev fastholdt. Dog afskaffede man nogle af støtteordningerne, den tvungne braklægning ophørte, og yderligere midler blev overført fra søjle 1 til søjle 2. Dette blev finansieret gennem en reduktion i den direkte og afkoblede støtte.



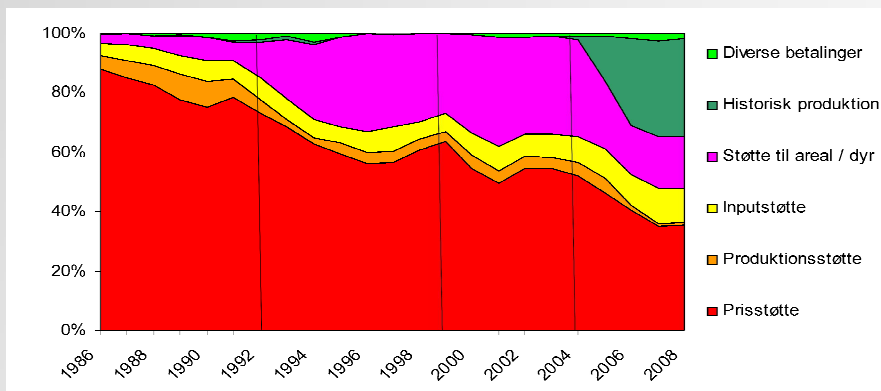
Figur 1. EU's landbrugsstøtte, 1986-2008, mia. € (rød, v. akse), % (blå, h. akse)



I 2008 er den europæiske landbrugsstøtte af OECD opgjort til ca. 103 mia. € (røde kurve, venstre akse) svarende til ca. 25 % af den samlede værdi af den europæiske landbrugsproduktion (blå, højre akse).

Kilde: OECD (Producer Subsidy Equivalents), www.oecd.org.

Figur 2. EU's landbrugsstøtte, 1986-2008, % fordeling



Figur 2 viser landbrugsstøttens sammensætning og dens udvikling i periode 1986-2008. Reformerne er illustreret ved de lodrette, sorte streger. Prisstøttens (rød) andel er faldet fra 90 % i 1986 til 36 % i 2008. I 2008 udgjorde areal- og dyrepræmier 17 % (pink) og den afkoblede støtte 33 % (grønne) af den samlede landbrugsstøtte.

Kilde: OECD (Producer Subsidy Equivalents), www.oecd.org.

Den fælles landbrugspolitik i dag



Landbrugspolitikken bevægede sig således i perioden 1992 til 2008 gradvist i en mere markedsorienteret retning. Interventionspriserne er blevet reduceret, og de europæiske landmænd støttes i mindre grad via kunstigt høje priser, toldmure og eksportstøtte, men derimod modtager landmændene en direkte støtte, som ikke påvirker priserne på landbrugs- og fødevarer i Europa. Landbrugspolitikken består i dag af en række støtteordninger, der er opdelt i to søjler:

Søjle 1 – den generelle landbrugsstøtte. Den er primært opbygget omkring de direkte (afkoblede) betalinger og den tilbageværende markedsstøtte. Søjle 1 står for 80 % af EU's landbrugsbudget.

Søjle 2 – de specielle tilskudsordninger. Denne søjle har gradvist fået flere og flere midler tildelt og står i dag for 20 % af EU's landbrugsbudget. Den indeholder tre indsatsområder – forbedring af konkurrenceevnen (ca. 35 % af de afsatte midler), forbedring af miljø (ca. 44 %) og forbedring af livskvaliteten (ca. 19 %). 2 % bruges til teknisk assistance.

Nøgletal for den fælles europæiske landbrugspolitik

- ✓ Landbrugsstøtten, inkl. værdien af prisstøtten, opgøres af OECD til ca. 766 mia. kr.
- ✓ EU's budgetudgifter udgør ca. 380 mia. kr. eller ca. 40 % af EU's samlede budget.
- ✓ Den direkte afkoblede støtte udgør knap 75 % af landbrugsbudgettet.
- ✓ En dansk landmand modtager ca. 2.500 kr. pr. hektar landbrugsjord.
- ✓ EU benytter i dag mere end 3000 forskellige todsatser på landbrugsområdet.
- ✓ Toldsatserne på landbrugsprodukter ligger typisk i intervallet 0-300 %. Fx udgør toldsatsen for oksekød 75-100 % og for koncentreret mælk og fløde 50-130 %.

Fremtiden for den fælles landbrugspolitik



Udviklingsscenarier

Fremtiden for den fælles europæiske landbrugspolitik er i disse år til debat. Det skyldes ikke mindst, at netop udgifterne til den fælles landbrugspolitik udgør en forholdsvis stor del af det samlede budget (godt 40 %). Samtidig er der ønsker om, at landbrugspolitikken bør ændres yderligere. På den ene side taler europæiske landmænd for at øge landbrugsstøtten med det formål at hjælpe de europæiske landmænd, der er ramt af lave landbrugspriser og den finansielle krise. På den anden side argumenterer miljøorganisationer, politikere, forskere og meningsdannere for, at landbrugspolitikken bør afvikles, og at de fælles europæiske midler i stedet bør målrettes fx miljø og natur, europæisk infrastruktur, forskning og udvikling.

To yderscenarier udspænder rummet for den fremtidige udvikling af den fælles europæiske landbrugspolitik. På den ene side et afviklingsscenarie, hvor politikken liberaliseres fuldt ud indenfor en kortere eller længere periode. På den anden side et mere protektionistisk scenarie, hvor landbrugspolitikken vender tilbage til gamle tiders landbrugspolitik med intervention i markederne for landbrugsprodukter og en øget støtte til de europæiske landmænd. Herimellem er der naturligvis en række 'mellemscenarier'.

Scenarie 1: På vej mod en fuld liberalisering?

Landbrugspolitikken fortsætter ad de spor, som er lagt ud siden 1993-reformen. Landbrugsstøtten udfases, interventionsordninger, toldsatser og eksportstøtten afvikles, og den direkte landbrugsstøtte til de europæiske landmænd nedbringes over en kortere eller længere periode. Konsekvenserne af en sådan udvikling vil være, at europæiske landbrug fremover vil skulle klare sig på mar-

kedsmessige vilkår på linje med andre erhverv i Europa. Produktionen af og handlen med landbrugsprodukter vil ikke længere være styret af landbrugspolitikken, men derimod af markedet, udbud og efterspørgsel. Afviklingen vil også føre til besparelser på det fælles europæiske budget, og de frigjorte midler vil kunne bruges til andre fælles europæiske formål.

Scenarie 2: På vej mod genfødsel af den oprindelige landbrugspolitik?

Landbrugspolitikken vender tilbage til de oprindelige støttesystemer med fx øget told og direkte støtte til bestemte landbrugsprodukter eller landbrug. En sådan udvikling kan også omfatte, at der indføres nye fælles instrumenter, som har til formål at beskytte europæiske landmænd mod ekstreme situationer (meget lave landbrugspriser, uvejr, tørke, insekt- og svampeangreb mv.). Man etablerer altså en eller anden form for sikkerhedsnet, som skal forhindre for dramatiske fald i europæiske landmænds indkomster. Konsekvenserne af en sådan udvikling vil bl.a. være bevarelse af muligheden for politisk indgriben i markedet til fordel for landbrugsproduktionen og landmænd i Europa, som dermed i højere grad end i dag vil blive beskyttet mod konkurrence udefra. Udgifterne til den fælles landbrugspolitik vil formentlig fortsætte med at udgøre en betydelig del af det fælles EU budget.

Scenarie 3: På vej mod fortsatte reformer med fokus på landbrug, miljø, natur, dyrevelfærd m.v.?

Som et mellemscenarie kan den fælles landbrugspolitik udvikle sig i en retning, hvor sporene fra de seneste 15 års reformer fastholdes - intervention, toldsatser og eksportstøtte udfases gradvist. Til gengæld vil den direkte støtte i højere grad end i dag bruges som en form for offentlig betaling for landmændenes produktion af miljø- og naturdydelser, landskabspleje, beskyttelse af grundvand, søer og åer, økologi, smukke engarealer og skove ("en noget-for-noget-politik"). Afhængig af hvordan de konkrete ordninger skrues sammen, ambitionsniveau og udnyttelse af ordningerne, vil det påvirke det fælles europæiske budget. Blandt fordelene i dette scenarie er det øgede fokus på og villighed til at betale for miljø og natur, samtidig med at de politiske beslutningstagere fortsætter de seneste mange års reformbestrebelse i retning af en mere markedsorienteret landbrugspolitik.

Den fælles landbrugspolitik fremtid...

Den fælles europæiske landbrugspolitik har siden 1993 været igennem en markant udvikling, og politikken vil formentlig også de kommende år blive tilpasset fremtidens vilkår og krav. Spørgsmålet er om landbrugspolitikken vil blive gradvist afviklet, om den vil vende tilbage til en mere traditionel landbrugspolitik, der beskytter europæiske landbrug mod markedskræfterne, eller om landbrugsstøtten i højere grad målrettes beskyttelse af miljø, landskab og naturressourcer.

Mulighederne er mange - det bliver spændende at følge den politiske debat om landbrugspolitikens fremtid.

