



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.7.2002
KOM(2002) 394 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET
OG EUROPA-PARLAMENTET**

Midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik

BEGRUNDELSE

Dette forslag er udarbejdet på grundlag af mandatet til Kommissionen fra Det Europæiske Råd i Berlin til at forelægge en midtvejsrevision af Agenda 2000 og skal ses i sammenhæng med den seneste offentlige debat om den fælles landbrugspolitik og dens fremtid.

Af denne debat fremgår det, at der ganske vist er forskellige opfattelser af, hvad EU-borgerne forventer af den fælles landbrugspolitik, men at der er bred enighed mellem fortalere for og kritikere af den fælles landbrugspolitik om den række mål, som landbrugspolitikken og politikken for udvikling af landdistrikterne bør fremme.

Disse mål er i alt væsentligt de samme som dem, der blev opstillet i Berlin og udbygget på det europæiske topmøde i Gøteborg. Disse mål, som skal opfyldes inden for den budgetramme, der også blev vedtaget i Berlin, er:

- en konkurrencedygtig landbrugssektor
- produktionsmetoder, der støtter miljøvenlige kvalitetsprodukter, som offentligheden ønsker
- en rimelig levestandard og stabile indkomster for landbrugssamfundet
- et alsidigt landbrug, bevarelse af landskabsværdierne og støtte til landbosamfundene
- forenkling af landbrugspolitikken og ansvarsdeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne
- motivering af støtte gennem levering af de serviceydelser, som offentligheden forventer af landbrugerne.

Der er dog stadig store forskelle, når det gælder opfattelsen af, hvordan disse mål bedst kan opfyldes. For at forstå disse forskelle må man holde sig for øje, hvor vanskeligt det er at øge EU-landbrugets og landdistrikternes konkurrenceevne, mens der samtidig opstår højere omkostninger som følge af kravene om højere normer for miljø, fødevarer sikkerhed, fødevarer kvalitet og dyrevelfærd.

Kommissionens meddelelse afviser tanken om, at EU-landbruget kan opfylde de forventninger, borgerne har, ved, at støtten afskaffes eller atter overgår til medlemsstaterne. Men den afviser også tanken om, at EU-landbruget skal forholde sig passivt til udviklingen uden at forsøge at foregribe begivenhedernes gang.

I stedet tager Kommissionens meddelelse aktivt hensyn til EU-borgernes betænkeligheder, når det gælder den fælles landbrugspolitik effektivitet. Den fokuserer midtvejsrevisionen på det relevante spørgsmål om, hvordan EU-landbruget og landdistrikterne bedst kan støttes. For at forbedre sammenhængen i den fælles landbrugspolitik instrumenter foreslår Kommissionen en række væsentlige ændringer med følgende mål:

Styrkelse af EU-landbrugets konkurrenceevne ved at gøre intervention til en ægte sikkerhedsnetsforanstaltning, der gør det muligt for EU-producenterne at reagere på markedssignalerne og samtidig beskytter dem mod ekstreme prissvingninger. For at dette kan opnås, omfatter de foreslåede markedsforanstaltninger følgende:

1. I kornsektoren foreslås en række foranstaltninger med henblik på at afslutte den reformproces, der blev indledt i 1992 og videreført i 1999. Det drejer sig om en endelig nedsættelse af interventionsprisen på 5% (baseret på Agenda 2000-modellen), afskaffelse af de månedlige forhøjelser af interventionsprisen for korn og afskaffelse af intervention for rug og tilpasning af EU's grænsebeskyttelsessystem i overensstemmelse med EU's internationale rettigheder og forpligtelser.
2. Andre foranstaltninger i sektoren for markafgrøder omfatter:
 - a) nedsættelse af supplementet til arealbetalingen for hård hvede og indførelse af en kvalitetspræmie
 - b) nedsættelse af interventionsprisen for ris til prisniveauet på verdensmarkedet og kompensation til producenterne med direkte støtte
 - c) tilpasninger i sektorerne for tørret foder, proteinafgrøder og nødder.
3. I oksekødssektoren foretages der en omfattende forenkling af systemet med direkte betalinger, for at producenterne bedre kan opfylde forbrugernes krav om højere kvalitet og større sikkerhed.
4. Desuden forelægges fire alternative muligheder for den fremtidige støtte i sektoren for mælk og mejeriprodukter til drøftelse.

Fremme af et markedsorienteret, bæredygtigt landbrug ved, at omlægningen af støtten fra produkt til producent afsluttes gennem indførelse af et frakoblet system med betalinger pr. bedrift baseret på historiske referencemængder og betinget af krydsoverensstemmelse med kriterier for miljø, dyrevelfærd og fødevarekvalitet.

Styrkelse af udviklingen af landdistrikterne ved overførsel af midler fra første til anden søjle i den fælles landbrugspolitik via et EU-omfattende system med obligatorisk dynamisk graduering og udvidelse af rækkevidden af de foreliggende instrumenter til udvikling af landdistrikterne med henblik på fremme af fødevarekvalitet, opfyldelse af højere normer og fremme af dyrevelfærd.

Med de foreslåede tilpasninger af den fælles landbrugspolitik opnås der maksimal fleksibilitet i produktionsbeslutningerne og en betydelig forenkling af den måde, hvorpå støtten ydes til producenterne, samtidig med, at de garanteres stabile indkomster. De fremmer også en betydelig forenkling af den fælles landbrugspolitik, letter udvidelsesprocessen og hjælper med at forsvare den fælles landbrugspolitik i WTO.

Denne midtvejsrevision er specifikt udformet således, at de mål og de almindelige landbrugsmæssige og budgetmæssige rammer, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Berlin, overholdes. Den har til formål at fremme den fælles landbrugspolitik effektivitet, bæredygtighed og subsidiaritet, forenkler dens administration og samtidig tage hensyn til nødvendigheden af at opretholde landbrugsindkomsterne på en mindre handelsforvridende måde og tillige respektere tendenserne i forbrugernes ønsker og den offentlige mening.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Den fælles landbrugspolitik – en politik i stadig udvikling	5
1.1.	Indledning	5
1.2.	Resultater og lakuner.....	5
2.	En mere bæredygtig fælles landbrugspolitik	12
2.1.	Midtvejsrevisionens formål.....	12
2.2.	Markedsudsigterne	13
2.3.	Stabilisering af markederne og forbedring af de fælles markedsordninger	14
2.4.	En mere enkel og bæredygtig direkte støtte.....	19
2.5.	Bedre balance i støtten til bæredygtigt landbrug og udvikling af landdistrikterne	23
2.6.	Konsolidering og styrkelse af udviklingen af landdistrikterne	25
2.7.	Budget	27
2.8.	Statsstøtte	27
2.9.	De næste skridt.....	27
3.	Forslagenes sandsynlige virkninger	27
3.1.	Interne virkninger.....	27
3.2.	Eksterne virkninger	29
3.3.	Finansielle virkninger.....	29
Bilag:	Udviklingen i landbrugsudgifterne 2000 – 2006	30

1. DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK – EN POLITIK I STADIG UDVIKLING

1.1. Indledning

I 1999 vedtog Det Europæiske Råd i Berlin Agenda 2000-reformen af den fælles landbrugspolitik, et nyt og vigtigt skridt i reformprocessen. Agenda 2000 repræsenterede en uddybelse og udvidelse af 1992-reformen af markedspolitikken og en konsolidering af landdistriktsudviklingen som anden søjle i den fælles landbrugspolitik.

Ved Agenda 2000 blev der opstillet økonomiske, sociale og miljømæssige mål som led i en ny omformuleret målsætning for den fælles landbrugspolitik i overensstemmelse med Amsterdam-traktatens krav. Formålet var at skabe konkrete rammer for en europæisk landbrugsmodel og bevare driftssystemernes diversitet i hele Europa, herunder i regioner med særlige problemer, i de kommende år. Dette indebærer øget markedsorientering og større konkurrenceevne, fødevarer sikkerhed og -kvalitet, stabilisering af landbrugsindkomsterne, integration af miljøhensyn i landbrugspolitikken, udvikling af landdistrikternes levedygtighed, forenkling og større decentralisering.

Disse mål falder i tråd med den strategi for bæredygtig udvikling, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i Gøteborg i 2001, ifølge hvilken de økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger af alle former for politik skal behandles koordineret og tilgodeses i beslutningstagningen.

Midtvejsrevisionen giver EU lejlighed til at se nærmere på sine landbrugspolitiske foranstaltninger og sikre sig, at de i højere grad opfylder de mål, der blev opstillet i Agenda 2000 og Gøteborg. Den yderligere politiske udvikling bør også indebære en videreførelse af processen for tilpasning af de vigtigste politikker til de interne og eksterne mål for bæredygtig udvikling som krævet i Kommissionens meddelelse "Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling" (KOM(2002) 82), navnlig med henblik på den kommende verdenskonference om bæredygtig udvikling i Johannesburg i september 2002. Denne proces drejer sig om spørgsmålet om, hvordan der kan skabes balance i de globale produktions- og forbrugsmønstre og de europæiske landbosamfunds levedygtighed samtidig kan sikres.

1.2. Resultater og lakuner

Der er ingen tvivl om, at der er opnået gode resultater i reformprocessen siden 1992. Markedsligevægten er blevet forbedret, og landbrugsindkomsterne har udviklet sig positivt. Der er skabt et solidt grundlag for udvidelse og for de igangværende WTO-forhandlinger. Til trods herfor er der på mange områder stadig uoverensstemmelse mellem de mål, der er opstillet for den fælles landbrugspolitik i Agenda 2000, og dens evne til at levere de resultater, samfundet forventer. De fleste europæiske borgere ser deres betænkeligheder og forventninger afspejlet i de mål, der er opstillet i Agenda 2000. Når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt de nuværende politikker fuldt ud tilgodeser disse mål, navnlig i forbindelse med EU-landbrugets nye udfordringer, føler de sig dog mere usikre.

Økonomisk levedygtighed

Markedsorientering – tilpasning til nye muligheder

For at hjælpe europæisk landbrug med at udnytte den forventede udvikling på verdensmarkedet, søgte Agenda 2000 at gøre EU-landbruget *mere markedsorienteret og konkurrencedygtigt* både på det indre marked og på de eksterne markeder. Prisstøtten blev

reduceret yderligere for korn og oksekød, og de direkte betalinger i disse sektorer blev forhøjet og omlagt for at give landbrugerne kompensation samtidig med, at betalingerne for oliefrø gradvis blev tilpasset betalingerne for korn. En lignende reform blev besluttet for mælkesektoren fra 2005.

Nedsættelser af de institutionelle priser for korn har yderligere forbedret udsigterne for såvel intern anvendelse som eksport. Herved har EU kunnet bevare sin position som storeksportholder på verdensplan, og kornlagrene er faldet kraftigt, når man ser bort fra rug. De interne priser ligger nu tæt på verdensmarkedspriserne, og udsigterne er positive, igen når man ser bort fra rug. Der resterer dog nogle væsentlige usikkerhedsmomenter, idet manglende stabilitet i prisudvikling og valutakurser kan begrænse eksportmulighederne i bestemte år. Generelt vil EU's kornproduktion sandsynligvis komme under øget pres fra traditionelle og nye konkurrenter, navnlig på fodermarkederne.

Før oksekødkrisen var interventionslagrene også forsvundet i denne sektor, og de interventionslagre, der opstod under krisen, forventes at forsvinde meget hurtigere i de kommende år end oprindelig forventet. I denne henseende ser markedsforvaltningsmekanismerne i Agenda 2000 ud til at have været tilstrækkeligt fleksible til at lette forbedringen af situationen på oksekødsmarkedet. Men i oksekødssektoren er de reelle støtteprisniveauer stadig høje i forhold til verdensmarkedspriserne, selv om interventionsopkøbene nu er blevet fastsat til sikkerhedsnetniveau. De direkte betalinger i oksekødssektoren udbetales pr. kreatur og skaber stadig incitament til at producere op til betalingsloftet. I modsætning hertil ligger støttepriserne i kornsektoren meget tættere på verdensmarkedspriserne, og de direkte betalinger fastsættes allerede mere uafhængigt af produktionsniveauet.

I Agenda 2000 forudså man også, at lavere institutionelle priser ville fremme differentieringen af markedspriserne mellem billigere produkter og produkter med større merværdi og gøre landbrugerne mere lydhøre over for markedssignalerne. Mens markedsinterventionen i mange sektorer begrænses mere og mere, så den kommer til at fungere som et sikkerhedsnet, og produktionsincitamenterne er blevet væsentligt reduceret ved skiftet fra pristøtte til direkte betalinger, er disse betalinger dog stadig til dels knyttet til bestemte produktionstyper eller produktionsfaktorer. Dette gør det svært for landbrugerne at tilpasse sig til nye vilkår og muligheder og samtidig bevare deres indkomstniveau. Yderligere skridt er derfor påkrævet for at forbedre markedsorienteringen inden for europæisk landbrug.

Fødevarerikkerhed og fødevarerikkerhed - bedre integration i den fælles landbrugspolitik

Priserne er kun et enkelt aspekt af markedsorientering og konkurrenceevne. *Fødevarerikkerhed og fødevarerikkerhed* er mindst lige så vigtige faktorer. Offentligheden stiller sig mere og mere kritisk til den måde, hvorpå fødevarer produceres og landbruget støttes. Vi har en ubetinget pligt til både at garantere forbrugerne i og uden for EU sikre fødevarer, og dette må derfor til stadighed have højeste prioritet i den fælles landbrugspolitik. Uden fødevarerikkerhed er der ikke noget marked.

Kvalitetsfremme er et andet nøgleaspekt af den nye linje, der er lagt for landbruget. Forbrugerne forbinder også i stadig stigende grad kvalitet med faktorer, der ikke har noget at gøre med produktet som sådant, herunder navnlig de forhold, hvorunder det er blevet produceret. Den præference for kvalitet, som forbrugerne giver udtryk for, adskiller sig dog stadig fra deres faktiske markedsadfærd. At sørge for, at produktionen imødekommer forbrugernes kvalitetsmæssige ønsker, er derfor en dynamisk proces mellem forbrugere og producenter, hvori landbrugspolitikken kan spille en større rolle. En omstilling til produktion

af produkter af højere kvalitet, navnlig når dette kræver særlig fagkundskab, giver også landbrugerne fordele med hensyn til indkomst og arbejdskvalitet.

Der er allerede udfoldet store bestræbelser på at sikre større fødevarerikkerhed (testning af dyr, sporbarhed, bortskaffelse af specificerede risikomaterialer, maksimalgrænseværdier for pesticider osv.). Der er dog stadig kun begrænsede politiske instrumenter til rådighed inden for den fælles landbrugspolitik til at støtte fødevarerikkerhed og -kvalitet. Incitament og signaler til landbrugerne må svare til de opstillede mål for sikkerhed og kvalitet og til miljømålene og målene for dyresundhed og dyrevelfærd. Der er bred enighed om, at der kan gøres mere inden for den fælles landbrugspolitik for at opfylde disse mål.

Social ligevægt

Landbrugsindkomsterne – direkte betalinger er fortsat nødvendige

Den fælles landbrugspolitikens hovedmål er stadig at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard og at bidrage til *landbrugsindkomsterne*'s stabilitet. I Agenda 2000 blev der derfor forudset yderligere kompensation til landbrugerne for prisnedskæringer for at undgå en betydelig nedgang i landbrugsindkomsterne, der kunne true landbrugssamfundets økonomiske og sociale stabilitet.

I de nuværende medlemsstater har landbrugets per capita-indkomst udviklet sig positivt siden reformprocessens start. Denne gunstige udvikling dækker dog over de direkte betalingers tiltagende betydning i landbrugsindkomsten og store udsving mellem lande, regioner og sektorer.

Da markedsindkomsterne alene ikke er tilstrækkelige til at sikre mange landbrugshusholdninger en rimelig levestandard, spiller direkte betalinger stadig en afgørende rolle, når det gælder sikringen af en rimelig levestandard og stabile indkomster for landbrugssamfundet.

Strukturudvikling og fremtidsperspektiver

Ligesom det var tilfældet med 1992-reformen, er der med de direkte betalinger under Agenda 2000 skabt en stødpude, som har gjort det muligt for landbrugssektoren at tilpasse sig til mere markedsorienterede forhold uden større sociale eller miljømæssige forstyrrelser. Siden midten af 1990'erne er den store tilbagegang i beskæftigelsen i landbruget, som blev registreret i tidligere år, aftaget betydeligt. Den accelererede ganske vist i 1999 og 2000, men tilbagegangen i 2001 var atter lavere end i noget år siden 1993. Denne almindelige tendens skyldes til dels de direkte betalingers indkomststabiliserende effekt.

Som i perioden forud for 1992-reformen har langtidstrenden hen imod en nedgang i antallet af bedrifter kombineret med et udnyttet landbrugsareal, der stort set har været uændret i de seneste år, resulteret i en forøgelse af den gennemsnitlige bedriftsstørrelse. Samtidig er der i mange tilfælde sket en øget specialisering fra blandet landbrug til husdyrbrug og kornproduktion og for de flerårige kulturers vedkommende registreret en klar stigning i nogle lande. De økonomiske fordele ved en specialisering, navnlig når den er forbundet med en geografisk koncentration af produktionen, må afvejes i forhold til den deraf følgende belastning af miljøet på lang sigt. I de fleste lande er det forpagtede areal blevet udvidet i løbet af perioden. Selv om virkningerne har været meget forskellige fra land til land, har disse tendenser afspejlet pres på metoderne inden for traditionel produktion og blandet landbrug. Disse metoder forbindes ofte med miljømæssigt og landskabsmæssigt meget værdifulde driftsformer og traditionelle produkter. Mange af disse bedrifter har brug for en mere målrettet

støtte for at tilpasse sig til de muligheder, der ligger i mere åbne markeder og forbrugernes efterspørgsel efter kvalitetsprodukter.

Indkomststøttens fordeling – lav udnyttelse af gradueringsmulighederne

I Agenda 2000 konstateredes det, at spørgsmålene om differentiering og omfordeling af indkomststøtten blandt landbrugerne fik tiltagende betydning, ikke mindst for den sociale samhørighed. Mange har sagt, at størstedelen af de direkte betalinger går til et mindretal af landbrugere. 1992-reformens direkte betalinger har med tiden mistet deres karakter af kompensation og er blevet indkomstbetalinger, og det er derfor spørgsmålet, om fordelingen af den direkte støtte er optimal.

Større bedrifter forventes i almindelighed at have lettere ved at tilpasse sig til nye vilkår ved investering og stordriftsfordele. De direkte betalinger som led i 1992- og Agenda 2000-reformen giver kun ringe mulighed for at satse på produktionssystemer, hvor der er særlige sociale problemer, når det gælder tilpasning og omstrukturering. Her er uligevægten mellem direkte betalinger og landdistriktsudvikling særligt foruroligende, fordi landdistriktsudviklingen giver medlemsstaterne større fleksibilitet til målrettet at anvende ressourcerne til udligning af særlige ulemper og følge mere langsigtede strategier for indkomstdiversificering.

Ved Agenda 2000 blev der indført en særlig frivillig mekanisme, den såkaldte graduering, for at løse disse problemer og i højere grad tage hensyn til behovet for en retfærdig social fordeling af den direkte støtte og nødvendigheden af at styrke udviklingen af landdistrikterne. Hidtil har dog kun et begrænset antal lande vist interesse for denne frivillige model, og beløbene ligger et godt stykke under de tilladte maksimumssatser. Medlemsstaterne (både de, der anvender gradueringen, og de, der ikke gør det) nævner flere grunde til den svigtende interesse. Blandt disse grunde er indvirkningen af en frivillig model på konkurrencen, problemer med medfinansiering, ordningens begrænsede rækkevidde, dens kompleksitet og den dermed forbundne administrative byrde tillige med dens ringe bidrag til økonomisk og social samhørighed.

Miljøintegration og dyresundhed og dyrevelfærd

Miljøet – de rette incitamenter, bedre overholdelse

Reformerne som led i Agenda-2000-pakken repræsenterer endnu et vigtigt skridt hen imod omsætningen af *integrationen af miljøhensyn* til praksis. Medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre de relevante miljøforanstaltninger. De har flere muligheder for at opfylde denne forpligtelse: de kan vedtage miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, de kan indføre miljølovgivning, og de kan fastsætte særlige miljøkrav. De sidstnævnte to alternativer kan styrkes ved, at de direkte betalinger, der ydes inden for første søjle i den fælles landbrugspolitik, nedsættes, hvis bestemmelserne ikke overholdes.

Medlemsstaternes anvendelse af disse foranstaltninger skulle sætte dem i stand til at skabe bedre ligevægt mellem landbrug og miljø, eliminere landbrugets skadelige virkninger og forbedre landbrugets stilling som en sektor i harmoni med miljøet. Der er dog stadig meget, der skal forbedres. Gennemførelsen af de fastsatte krav foregår meget ujævnt; hidtil er der kun gjort ringe brug af mekanismerne for krydsoverensstemmelse, og der berettes i nogle tilfælde om problemer. De nationale rammebevillinger i husdyrsektoren er fortrinsvis blevet brugt til direkte støtte og i mindre grad til at fremme mere miljøvenlige driftsformer. Nogle medlemsstater, landbrugere og miljøgrupper har tilkendegivet, at der inden for programmerne

for udvikling af landdistrikterne er store muligheder for yderligere at udvide programmerne for miljøvenligt landbrug for at imødekomme lokale behov.

Inden for markedsordningerne kan omfanget af den støtte, landbrugerne stadig får via priser og produktrelaterede betalinger, afholde dem fra at anvende mere miljøvenlige produktionsmetoder. På visse områder tilskynder sammenkædningen mellem de direkte betalinger og produktionen eller bestemte produktionsfaktorer, såsom belægningsgrad, mange landbrugere til at opretholde en højere produktionsintensitet, end de ville have gjort uden støtte, hvilket på nogle områder resulterer i en produktion, som ellers ikke ville have fundet sted.

Dyresundhed og dyrevelfærd – fremme af god landbrugspraksis inden for husdyrhold

Den Europæiske Union har i de seneste år indført mange vigtige bestemmelser om minimumsnormer for dyrehold og for transport og slagtning af dyr. Amsterdam-traktaten, der har været i kraft siden den 1. Maj 1999, indeholder i en særlig "protokol om dyrebekyttelse og dyrevelfærd" nye grundregler om Den Europæiske Unions foranstaltninger inden for dyresundhed og dyrevelfærd. Mange borgere er dog med rette af den opfattelse, at der kan gøres mere for at opfylde målene for dyresundhed og dyrevelfærd. Samtidig er landbrugerne foruroligede over de omkostninger, yderligere dyresundheds- og dyrevelfærdsnormer medfører. For at fremme god landbrugspraksis inden for husdyrhold må det derfor sikres, at landbrugerne får tilfredsstillende kompensation for tjenester, der rækker videre end god landbrugspraksis.

Udvikling af landdistrikterne

Landbrugssektorens fremtid er nøje forbundet med en afbalanceret udvikling af landdistrikterne, der tegner sig for 80 % af Europas område. Landbrugspolitikken og politikken for udvikling af landdistrikterne spiller en vigtig rolle, når det gælder fremme af den territoriale, økonomiske og sociale samhørighed i EU. I denne henseende spiller udviklingen af landdistrikterne en større og større rolle. Ved siden af markedsforanstaltningerne og foranstaltningerne til styrkelse af europæisk landbrugs konkurrenceevne skaber landdistriktsudviklingen frem for alt en specifik territorial dimension for imødekommelse af landbosamfundenes forskelligartede behov samt samfundets forventninger, når det gælder kvalitet, fødevarer sikkerhed og miljø.

Agenda 2000-reformen indebar en omfattende omarbejdning, stramning og konsolidering af politikken for udvikling af landdistrikterne i et samlet regelsæt. Den gælder nu i alle EU's landdistrikter og er blevet den anden søjle i den fælles landbrugspolitik; den ledsager og supplerer ændringerne af markeds- og prispolitikken. Målene for den integrerede landdistriktsudvikling får stor støtte fra landbrugerne og samfundet i almindelighed. Den danner grundlag for nye metoder til løsning af de problemer, landdistrikterne er konfronteret med, som fx for foranstaltninger som EF-initiativet Leader+ er. De nye rammer har skabt bedre muligheder for målrettede politikker med fokus på investeringer i konkurrenceevne, landdistrikternes levedygtighed, livskvalitet og bæredygtigt landbrug.

Øgede behov og nye muligheder

Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil dog være begrænset, så længe ressourcerne ikke svarer til behovene. Kun 16% af de samlede udgifter for EUGFL (Garantisektionen og Udviklingssektionen) til landbrugspolitikken og kun 10% af udgifterne for EUGFL-Garantisektionen går for øjeblikket til udvikling af landdistrikterne. I fremtiden er de vigtigste mål at forbedre landdistrikternes konkurrenceevne og at skabe nye indkomst- og

beskæftigelsesmuligheder for landbrugerne og deres familier på og uden for bedriften, da beskæftigelsesmulighederne i selve landbruget er i tilbagegang. Landdistrikterne er multifunktionelle, og landbrugerne bør tilskyndes til at udnytte alle muligheder for foretagsomhed. Flere ressourcer til udvikling af landdistrikterne ville gøre det muligt at fokusere mere på disse typer aktivitet.

Desuden har en række medlemsstater understreget, at de nuværende foranstaltninger ikke er tilstrækkeligt fleksible til, at man kan fokusere på nye behov og nye muligheder i landdistrikterne. Hertil hører fremme af fødevarekvalitet, støtte til lokal og traditionel produktion, opfyldelse af høje normer eller forbedring af certificeringen, men også de behov og muligheder, der følger af strategien for bæredygtig udvikling.

Økonomisk og social samhørighed – flere foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne er nødvendige

I den anden rapport om den økonomiske og sociale samhørighed (KOM(2001) 24 endelig) blev det i 2001 konkluderet, at de seneste ændringer af den fælles landbrugspolitik indebærer, at den er til større gavn for nogle samhørighedslande end tidligere, men at dens bidrag til den territoriale samhørighed stadig er meget svingende og afhænger af de regionale landbrugsproduktionssystemer. Den anden søjle i den fælles landbrugspolitik, politikken for udvikling af landdistrikterne, må derfor styrkes markant, navnlig i de dele af Europa, der er mest berørt af de fortløbende ændringer af landbrugspolitikkerne.

Forbedring af gennemførelsen

Forenkling og decentralisering – foranstaltninger, der er afpasset efter behovene

I Agenda 2000 og efterfølgende beslutninger har Kommissionen taget en række skridt til at fremme yderligere *forenkling* af landbrugslovgivningen og dens gennemførelse. Ordningen for mindre landbrugere danner præcedens, når det gælder mindskelse af den administrative byrde. De forskellige mekanismer i de fælles markedsordninger skaber dog fortsat mange komplekse forpligtelser for landbrugerne og svære kontrol- og overvågningsopgaver for medlemsstaterne og Kommissionen. Denne kompleksitet er en hæmsko for initiativet og kan virke afskrækkende på personer, som overvejer at gå ind i landbruget. I nogle sektorer, som fx oksekødssektoren, kan landbrugerne opnå forskellige præmier, som der gælder forskellige forudsætninger for foruden miljøbestemmelser, bestemmelser om fødevarer sikkerhed og bestemmelser om dyresundhed og dyrevelfærd. Der kunne opnås en betydelig forenkling, hvis kontrollerne på bedriftsplan blev samlet i mere integrerede rammer.

Enklere betingelser for betalinger med mindre markedsrelaterede procedurer ville gøre det muligt for landbrugerne at bruge mere tid på at gøre deres virksomhed rentabel og opfylde de fastsatte krav. Herved kunne medlemsstaterne også koncentrere sig om at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne for miljø, fødevarer sikkerhed og dyresundhed og dyrevelfærd. *Større decentralisering*, navnlig gennem styrkelse af den anden søjle, ville give medlemsstaterne mulighed for mere målrettet at tilgodese lokale behov og bringe landbrugspolitikken tættere på forbrugerne.

Budgetstabilisering – sund forvaltning

Udgifterne til landbrugspolitikken skal kunne retfærdiggøres af de produkter og tjenesteydelser, som samfundet forventer af landbrugerne og landdistrikterne. En fælles landbrugspolitik, som tilskynder til overskud, der derpå skal afsættes - igen med store omkostninger - er ikke længere acceptabel eller bæredygtig. De offentlige udgifter må give en eller anden form for udbytte - det være sig fødevarer sikkerhed, beskyttelse af miljøet og dyrs

sundhed og velfærd, bevarelse af landskaber og kulturarv eller forbedring af den sociale ligevægt og retfærdighed.

Agenda 2000 fjøede endnu et element, nemlig *budgetstabilisering*, til den fælles landbrugspolitik's mål. Ved forvaltningen af budgettet og landbrugsmarkedene har Kommissionen taget de nødvendige skridt til at holde udgifterne et godt stykke under de lofter, der blev fastlagt i Berlin, til trods for de særlige problemer i forbindelse med krisen på oksekødsmarkedet. Budgetstabilisering vil fortsat være et af hovedmålene i de kommende år.

2. EN MERE BÆREDYGTIG FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

2.1. Midtvejsrevisionens formål

Formålet med midtvejsrevisionen er ifølge Det Europæiske Råds ønsker først og fremmest at gøre status over og forbedre den reformproces, der blev indledt med Agenda 2000. Kommissionen blev opfordret til

- at se nærmere på udviklingen af markederne for korn og oliefrø og at aflægge rapport om situationen
- at overvåge situationen på oksekødsmarkedet
- at forelægge en rapport om mælkekvoteordningens fremtid med henblik på at afvikle de nuværende kvotebestemmelser efter 2006 og
- at forelægge en redegørelse for landbrugsudgifternes udvikling.

Det Europæiske Råd anmodede Kommissionen om, hvis det var relevant, at fremsætte forslag om en tilpasning af de fælles markedsordninger for at sikre, at Agenda 2000-reformens mål kunne opfyldes fuldt ud. I sin begæring til Det Europæiske Råd i Gøteborg anmodede Rådet (landbrugsministrene) desuden om, at Kommissionen ved revisionerne i 2002-2003 inkluderer miljøvirkninger og bæredygtig udvikling.

Men ud over denne opgave er midtvejsrevisionen også en enestående lejlighed til at nå de mål, der blev opstillet i Berlin og Gøteborg, og til at opfylde de europæiske borgeres store forventninger til landbruget og landbrugspolitikken. For fuldt ud at realisere *et bæredygtigt landbrug og landdistriktsudviklingen* er det nødvendigt at foretage en række ændringer af de politiske instrumenter i overensstemmelse med målene i Agenda 2000:

- De fælles markedsordninger bør tilpasses for at styrke interventionens rolle som sikkerhedsnet uden at indskrænke europæisk landbrugs muligheder for at drage fordel af positive tendenser på verdensmarkederne.
- Landbrugsproduktionen må i højere grad tilrettelægges efter produkter og tjenesteydelser, som offentligheden ønsker, og ikke efter kunstige prisincitament eller produktrelateret støtte. Direkte indkomstbetalinger bør ikke være bestemmende for landbrugernes produktionsbeslutninger.
- Fødevarsikkerheden må integreres fuldt ud i den fælles landbrugspolitik via principperne om krydsoverensstemmelse.
- Støtte til og stabilisering af landbrugsindkomsterne er stadig et vigtigt mål. Direkte betalinger må derfor fortsat spille en rolle, når det gælder fremme af en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen.
- Traditionelle og naturmæssigt særligt værdifulde driftssystemer kræver mere målrettet støtte for at kunne tilpasses til de muligheder, som større markedsorientering og øget efterspørgsel efter kvalitetsprodukter byder på.
- For at medvirke til at opfylde samfundets forventninger er det nødvendigt at tage yderligere skridt på miljøområdet for at forbedre overholdelsen af miljøbestemmelserne, mindske det negative pres fra støttemekanismerne og styrke

leveringen af tjenesteydelser. Dyresundhed og dyrevelfærd må integreres fuldt ud i den fælles landbrugspolitik.

- Der må skabes bedre ligevægt mellem støtteforanstaltningerne inden for de to søjler i den fælles landbrugspolitik for at opfylde samfundets forventninger til en politik, der ved hjælp af forbedrede programmer for landdistriktsudvikling fremmer fødevarer sikkerhed, bæredygtighed og princippet om valuta for pengene. Denne bedre ligevægt må fremme en mere socialt acceptabel fordeling af støtten og bidrage til samhørighed. Landdistriktsudviklingen må styrkes, så nye behov kan dækkes og nye muligheder udnyttes, navnlig når det gælder beskæftigelse og bæredygtig udvikling.
- Budgetstabilisering må fortsat være et ledende princip ved gennemførelsen.
- Endelig skulle yderligere reformtiltag medvirke til at forenkle landbrugslovgivningen og gennemførelsesmekanismerne. Det er nødvendigt klart at fastslå, hvad der må besluttes på europæisk plan, og hvad der fortsat bør henhøre under medlemsstaternes kompetence.

2.2. Markedsudsigterne

Dette afsnit er baseret på udsigterne for landbrugsmarkederne på mellemlang sigt, som Generaldirektoratet for Landbrug offentliggjorde i juni 2002. En sådan prognose er altid forbundet med en vis grad af usikkerhed, navnlig hvad angår tendenserne i verdensmarkedspriser og valutakurser. For øjeblikket er disse usikkerhedsmomenter mere markante som følge af den nye landbrugslov i USA, som gennem højere rentesatser for lån og højere målpriser for korn sandsynligvis vil trykke verdensmarkedspriserne.

Korn

I det store og hele er markedsudsigterne for korn positive. Det forventede moderate opsving i verdensmarkedspriserne for korn, et gunstigt valutamiljø og gennemførelsen af Agenda 2000 -reformen skulle generelt medvirke til at skabe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på EU-kornmarkederne, når man ser bort fra rug. Derved er der skabt forudsætninger for et vedholdende opsving i korneksporten. I 2009/10 bliver der kun tale om intervention for rugs vedkommende (omkring det dobbelte af årsproduktionen).

Oliefrø

Ifølge de seneste prognoser fra de førende institutter er prisudviklingen også positiv for raps og solsikkefrø. Denne udvikling bakkes op af en stigende efterspørgsel efter vegetabiliske olier. EU-området med oliefrø til foderbrug forventes at stige i forhold til det nuværende niveau og nå op på ca. 4,7 mio. ha i 2009/10, mens produktionen forventes at stige til 13,5 mio. t. Mens markedet støttes af efterspørgslen efter olie, vil oliekerer fortsat blive afsat til forholdsvis lave priser på grund af trykket på priserne for sojabønner.

Ris

I rissektoren er markedssituationen præget af store offentlige interventionslagre på omkring en fjerdedel af årsproduktionen. Gennemførelsen af initiativet "Alt, undtagen våben" kommer til at medføre en yderligere forringelse af ligevægten på markedet. I 2009/10 forventes de samlede offentlige rislagre i EU at nå op på et uholdbart niveau.

Oksekød

I oksekødssektoren er der, siden den anden BSE-krise begyndte i oktober 2000, truffet nye foranstaltninger for at mindske det tiltagende misforhold mellem udbud og efterspørgsel og give forbrugernes tillid til den højere sikkerhedsstandard for EU-oksekød. Dette har resulteret i, at der til trods for en hastig stigning i interventionslagrene, som nåede op på 0,26 mio. t medio december 2001, har været tegn på en forbedring af markedssituationen siden marts 2001, og oksekødspriserne er steget støt. Nettoproduktionen forventes at stige i 2002 og 2003, efterhånden som oksekødsproduktionen atter normaliseres. Produktionen af okse- og kalvekød forventes derfor at stige til 7,7 mio. t i 2004 og derpå komme til at ligge tæt på dette niveau i de følgende år. De offentlige lagre forventes at falde til nul i 2005, og der forventes et opsving i eksporten til ca. 600 000 t.

Mælk og mejeriprodukter

Flere faktorer har medvirket til at forringe situationen på markedet for mælk og mejeriprodukter på kort sigt. Blandt disse faktorer kan nævnes en stigning i mælkeleverancerne som følge af høje priser forrige år og gunstige forhold i foråret foruden en tiltagende international konkurrence, som navnlig skyldes store interventionssalg af skummetmælkspulver i USA. På mellemlang sigt skulle udviklingen på markederne for mælk og mejeriprodukter dog være ret positiv. Den interne efterspørgsel efter ost forventes at stige, om end i et lavere tempo end den seneste langtidstrend. Det samme gælder friske mejeriprodukter, hvor der regnes med en endnu større vækst. Produktionens reaktion i begge sektorer vil medføre en øget efterspørgsel efter rå mælk, som på grund af kvoteordningen så ikke længere vil være til rådighed til produktion af bulkprodukter, navnlig skummetmælkspulver og smør. Den interne efterspørgsel efter skummetmælkspulver forventes at falde som følge af en nedgang i forbruget til foderformål, og det samme gælder produktionen. Også for smørs vedkommende regnes der med et fald i det interne forbrug og den interne produktion, selv om der i dette tilfælde kun bliver tale om en meget lille nedgang i forbruget.

Den stigende afsætning af rå mælk til produktion af ost og friske mejeriprodukter skulle generelt medføre en større markedsligevægt, også når det gælder skummetmælkspulver og smør. Som følge deraf vil udgifterne til eksportstøtte blive mindre ligesom behovet for eksportrestitutioner og intern forbrugsstøtte. Til trods for den forventede stigning i produktionen af rå mælk, som stort set skulle svare til kvoteforhøjelsen, vil priserne for rå mælk ab bedrift forblive fastere end for smør og skummetmælkspulver, hvor interventionspriserne nedsættes med 15%.

2.3. Stabilisering af markederne og forbedring af de fælles markedsordninger

Korn

Afslutning af reformprocessen

Efter Kommissionens opfattelse er de foranstaltninger, der foreslås i denne meddelelse, et nødvendigt endeligt skridt i reformprocessen i sektoren, som begyndte i 1992. Herved skabes der garanti for, at de fulde fordele i form af intern og ekstern konkurrenceevne slår igennem i de kommende år.

Markedsmekanismer i kornsektoren

Ifølge Agenda 2000 skal der i kornsektoren træffes beslutning om en endelig nedsættelse af interventionsprisen, som skal gælde fra 2002/03, på baggrund af markedsudviklingen. For EU

som en af de største aftagere og eksportører af korn i verden er det vigtigt, at priserne på det indre marked så vidt muligt følger verdensmarkedspriserne, og at EU-eksporten opretholdes uden eksportsubsidier.

Selv om udsigterne på verdensplan for hvede, majs og byg generelt er positive, viser tidligere års erfaringer klart, at der kan ske store udsving, ikke blot fra det ene år til det andet, men også i et givet produktionsår, som begrænser eksportmulighederne. Kommissionen mener derfor stadig, at det er nødvendigt, at interventionen atter gøres til et ægte sikkerhedsnet, som der kun sjældent gøres brug af, gennem en endelig nedsættelse på 5% (i stedet for de 20%, der er foreslået i Agenda 2000) af interventionsprisen fra 101,31 EUR til 95,35 EUR fra 2004/05. Denne nedsættelse vil blive udlignet som beskrevet i Agenda 2000.

Ud over de endelige skridt med hensyn til nedsættelsen af støttepriserne foreslår Kommissionen, at man overvejer at afskaffe de månedlige forhøjelser. Det vil være ensbetydende med en stor forenkling af markedsforvaltningen og medvirke til at forbedre markedets virkemåde i årets løb.

Den seneste markedsudvikling har givet anledning til problemer med den praktiske gennemførelse af grænsebeskyttelsessystemet for korn og ris. I denne sammenhæng vil Kommissionen derfor tage skridt til at forhandle en ændring og en forenkling af EU's grænsebeskyttelse for korn og ris, der under de nuværende omstændigheder ikke fungerer tilfredsstillende og ikke opfylder de tilstræbte mål.

Rug

Medmindre der gøres noget, vil det udprægede misforhold mellem udbud og efterspørgsel på rugmarkedet føre til en dramatisk stigning i lagrene, som der kun er meget begrænsede afsætningsmuligheder for på verdensmarkedet. I betragtning af de begrænsede muligheder for eksport foreslår Kommissionen derfor at afskaffe intervention for rug, et skridt, der sideløbende med nedsættelsen af interventionsprisen for korn på 5% skulle gøre det muligt at opretholde ligevægten på markedet for foderkorn. Selv om der regnes med en nedgang i rugprisen på kort sigt, skulle udsigterne for korn på mellemlang sigt på det indre marked og tredjelandsmarkederne også føre til en forbedring af ligevægten på rugmarkedet.

Hård hvede

Hvad angår hård hvede, har Revisionsretten gjort gældende, at størrelsen af supplementet til arealbetalingen ikke kan retfærdiggøres økonomisk og fører til en for stor kompensation af producenterne. Denne analyse er blevet bekræftet ved en evaluering af sektoren, som er foretaget af uafhængige eksperter, og som også fremhæver en række kvalitetsproblemer. Kommissionen foreslår derfor, at det nuværende supplement til arealbetalingen for hård hvede nedsættes til 250 EUR/ha i traditionelle dyrkningsområder, og at den særlige støtte i etablerede dyrkningsområder ophæves. Disse ændringer vil gradvis blive indført i løbet af tre år.

For at fremme kvaliteten foreslås det endvidere, at der indføres en særlig præmie, som udbetales pr. ton hård hvede, der sælges til forarbejdningsindustrien på grundlag af en kontrakt, som indeholder kvalitetskriterier. Minimumskravene fastsættes på EU-plan. Denne præmie for høj kvalitet foreslås fastsat til 15 EUR/t og ydet til producenter, der opfylder disse kriterier, i hele EU fra det første gennemførelsesår. Disse foranstaltninger skulle i det store og hele sikre ligevægt i støtten til producenterne af hård hvede i de traditionelle og i andre dyrkningsområder.

Oliefrø

Hvad angår oliefrø, blev det som led i Agenda 2000-reformen besluttet at afskaffe den særlige støtteordning og at bringe de direkte betalinger for oliefrø ned på samme niveau som kornbetalingerne. Det Europæiske Råd i Berlin anmodede Kommissionen om at følge markedet nøje og at forelægge en rapport inden for to år efter iværksættelsen af den nye ordning og fremsætte egnede forslag, hvis produktionspotentialet blev alvorligt forringet. I overensstemmelse med Rådets mandat har Kommissionen baseret sin vurdering på udsigterne på mellemlang sigt og evalueringen af støtteordningen for oliefrø.

Kommissionen accepterer, at der på kort sigt er tale om en tilbagegang i oliefrøarealet, men der vil næppe ske nogen alvorlig forringelse af EU's produktionspotentiale inden for en overskuelig fremtid. Den foreslåede nedsættelse af interventionspriserne for korn vil være en gunstig faktor i denne sammenhæng. Der er derfor ikke planlagt nogen særlige foranstaltninger, og Kommissionen mener ikke, at der er behov for en yderligere rapport på dette stadium. Den vil dog fortsat følge markedsudviklingen nøje.

Efter forbuddet mod kød- og benmel og på grund af det store udbud af forholdsvis billige olieker på verdensmarkedet er der sket en stigning i importen af olieker og oliefrø til EU fra ca. 32 mio. t i 1999 til ca. 36 mio. t i 2001 (udtrykt i kageækvivalent). Denne stigning gælder næsten udelukkende importen af sojabønner og sojakager, som er særligt velegnede som erstatning for kød- og benmel. Samtidig giver de foreliggende forslag producenterne mulighed for at reagere på et mere gunstigt miljø for produktion af andre olieafgrøder, og det forventes, at EU fortsat vil være nettoeksportør af vegetabiliske olier.

Alt i alt tyder denne udvikling og disse prognoser på, at der ikke er noget problem med proteinforsyningen i EU efter forbuddet mod kød- og benmel, og at den yderligere efterspørgsel i EU ikke har medført eller vil medføre nogen uligevægt på markedet med væsentlige prisstigninger. Hvis der overhovedet bliver tale om en øget efterspørgsel, vil den sandsynligvis stort set blive dækket ved yderligere import af sojakager, der er så velegnede som fodermidler. De nødvendige mængder bliver dog sandsynligvis forholdsvis begrænsede, og afhængig af priserne kan en del af det yderligere proteinbehov dækkes af korn.

Ris

For at stabilisere rismarkederne på baggrund af langtidsperspektiverne og gennemførelsen af initiativet "Alt, undtagen våben" foreslår Kommissionen en nedsættelse i ét trin af interventionsprisen med 50% til en basispris på 150 EUR/t fra 2004/05 på linje med verdensmarkedspriserne. Der vil blive indført en ordning med privat oplagring, som udløses, når markedsprisen bliver lavere end basisprisen. Der vil blive indført en sikkerhedsnetsintervention på 120 EUR/t. Den globale prisnedsættelse udlignes med en sats på 88% svarende til den samlede udligning for korn i 1992-reformen og Agenda 2000-reformen. Dette resulterer i en udligning på 177 EUR/t, inklusive den eksisterende betaling på 52 EUR/t. Heraf bliver 102 EUR/t multipliceret med det udbytte, der blev fastsat ved 1995-reformen, en indkomstbetaling, som udbetales pr. bedrift. De resterende 75 EUR/t multipliceret med det udbytte, der blev fastsat ved 1995-reformen, udbetales som en afgrøderelateret støtte, som afspejler den rolle, risproduktionen spiller i de traditionelle produktionsområder. De garanterede maksimumsarealer begrænses til gennemsnittet for 1999-2001 eller til de nuværende garanterede maksimumsarealer alt efter, hvilket areal der er mindst.

Tørret foder

Der har været stor kritik af ordningen for tørret foder, herunder bemærkninger, som Revisionsretten har fremsat i sin særberetning om en grønnere fælles landbrugspolitik. I sit

svar til Revisionsretten forpligtede Kommissionen sig til at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt der skal foreslås en yderligere reform, og udelukkede ikke muligheden af at afskaffe ordningen. Selv om slutproduktet er et naturligt produkt med stor foderværdi og en kilde til planteprotein, giver den måde, det fremstilles på med stort input af fossilt brændsel til kunstig tørring og brug af kunstvanding i nogle medlemsstater, anledning til bekymring og kritik.

Kommissionen foreslår derfor, at den nuværende ordning afløses af indkomststøttebetalinger til landbrugerne til et samlet beløb på 160 mio. EUR. Dette samlede beløb fordeles mellem medlemsstaterne i forhold til de nationale garantimængder kunstigt tørret og soltørret foder. Producenternes rettigheder baseres på de mængder, der leveres til forarbejdningsindustrien i en historisk referenceperiode. For at lette overgangen for forarbejdningsindustrien vil en forenklet støtteordning for kunstigt tørret og soltørret foder med en nedsat betaling på 33 EUR/t blive opretholdt, og de respektive nationale garantimængder vil blive sammenlagt.

Nødder

I betragtning af den vigtige rolle, den traditionelle nøddeproduktion spiller i beskyttelsen og bevarelsen af den miljømæssige og sociale ligevægt og ligevægten i landdistrikterne i en række regioner, foreslår Kommissionen, at støtteordningerne for denne sektor opretholdes og forenkles. Det foreslås derfor, at de eksisterende ordninger erstattes med et fast årligt beløb på 100 EUR/ha. Medlemsstaterne kan forhøje dette beløb til højst 109 EUR/ha om året. Det garanterede maksimumsareal bliver på 800 000 ha.

Oksekød

I Berlin blev det besluttet at nedsætte interventionsprisen for oksekød med 20% og erstatte den med en støtte til privat oplagring på 2 224 EUR/t. Som led i reformen har producenterne også fået sikkerhedsnetsintervention, når den gennemsnitlige markedspris for tyre og stude falder til under 1 560 EUR/t. I marts 1999 anmodede Det Europæiske Råd Kommissionen om at følge oksekødsmarkedet nøje og at træffe de relevante foranstaltninger, hvis det blev nødvendigt.

Efter de seneste års kriser som følge af BSE og mund- og klovesyge er der atter indtrådt en forbedring af situationen på oksekødsmarkederne med hensyn til forbrug, produktion og eksport. De foranstaltninger, som Rådet og Kommissionen vedtog i 2000 og 2001, har bidraget til atter at skabe ligevægt mellem udbud af og efterspørgsel efter EU-oksekød. Markedsforvaltningsmekanismerne i Agenda 2000 ser således ud til at have været tilstrækkeligt solide og fleksible til at lette forbedringen af situationen på oksekødsmarkedet. Det vækker dog kritik, at de nuværende ordninger for direkte betalinger i sektoren stadig er ret komplicerede og skaber incitament til en intensivisering af produktionen, hvad der foruroliger forbrugerne og kan resultere i, at forbedringen muligvis kun bliver af kort varighed.

Der er allerede gjort meget for at ekstsivere oksekødsproduktionen, navnlig i kraft af omlægningen af ekstsiveringspræmien som led i Agenda 2000, men den fælles markedsordning er dog stadig præget af politiske instrumenter, som ikke har indskrænket anvendelsen af intensive produktionssystemer i den tilsigtede grad. Hertil hører betalingerne pr. dyr, bestemmelserne om belægningsgrad, som er baseret på præmieansøgninger og ikke nødvendigvis på det faktiske antal dyr, det forhold, at begrænsningen af belægningsgraden ikke gælder for producenter med op til 15 storkreaturer (mindre producenter), og det forhold, at medlemsstaterne i stedet for den øvre grænse på 90 dyr pr. bedrift kan fastsætte en anden øvre grænse. Selv om ammekopræmierne er højere end præmierne for stude og ungtyre, viser analyserne, at der pr. ha ydes højere direkte støtte til intensive produktionssystemer (fx ungtyre).

Kommissionen foreslår derfor, at betalingerne pr. dyr frakobles og erstattes af en enkelt indkomstbetaling pr. bedrift baseret på historiske rettigheder. Sammen med skærpede bestemmelser om krydsoverensstemmelse, herunder forpligtelser, når det gælder arealforvaltning, skulle dette reducere incitamenterne til intensiv produktion og skabe en mere afbalanceret markedssituation. Andre specifikke foranstaltninger til gavn for markedet eller miljøet skulle ikke være påkrævet på dette stadium.

Selv efter reformen er oksekødseksporten dog stadig meget afhængig af eksportsubsidier, selv om der eksporteres små mængder uden restitutioner. Omkring en sjettedel af denne subsidierede eksport er eksport af levende dyr. Den måde, denne eksport foregår på, har vakt stigende kritik, når det gælder overholdelsen af normerne for dyresundhed og dyrevelfærd. Kommissionen vil derfor skærpe betingelserne for ydelsen af eksportsubsidier for levende dyr og den hermed forbundne kontrol.

For EU som helhed stammer ca. to tredjedele af oksekødet direkte eller indirekte fra malkekøer. Denne snævre forbindelse med oksekødssektoren betyder, at kød fra malkekvæg bidrager med yderligere 10% til den samlede landbrugsproduktion. I denne sammenhæng er udviklingen i den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter af særlig betydning for oksekødssektoren.

Mælk og mejeriprodukter

Kommissionens overordnede mål ved udarbejdelsen af Agenda 2000-forslagene var at sætte ind over for sektorens usikre fremtidsudsigter uden derved at afskære de fremtidige muligheder for udvikling. Markedspriserne skulle sænkes ved en nedsættelse af interventionspriserne på 15% i fire trin fra 2000, landbrugerne skulle have en godtgørelse, og kvoterne skulle forhøjes med 2%. I marts 1999 udsatte Det Europæiske Råd i Berlin imidlertid ikrafttrædelsen af hovedelementerne i reformen til produktionsåret 2005/06 og besluttede at indføre reformen over tre år. Kvoterne skulle forhøjes med ca. 2,4% med 1999/2000 som referenceår. Rådet forpligtede sig til at gennemføre en midtvejsrevision på grundlag af en rapport fra Kommissionen med henblik på at lade de nuværende kvoteordninger løbe ud efter 2006.

Rapporten indeholder overvejende tekniske enkeltheder og ledsager denne meddelelse som et arbejdsdokument fra Kommissionen. Kun nogle få hovedaspekter er fremhævet her. Med henblik på udarbejdelsen af denne rapport bestilte Kommissionen en undersøgelse, som blev gennemført af eksperter fra "Institut National de la Recherche Agricole" (INRA, Frankrig) og universitetet i Wageningen (Nederlandene) ved hjælp af en økonometrisk model.

I det store og hele tyder eksperternes analyser og projektioner på, at nedsættelserne af støttepriserne og de begrænsede kvoteforhøjelser, der blev besluttet som led i Agenda 2000-reformen, får en klart positiv virkning hen imod periodens slutning. Markedslige vægten skulle blive bedre og interventionslagrene stabilisere sig på et lavt niveau. Afhængigheden af eksportrestitutioner og intern forbrugsstøtte skulle blive betydeligt mindre. De direkte betalinger skulle give producenterne en tilfredsstillende indkomstkompensation for prisnedsættelserne. I denne henseende har Agenda 2000-reformen i høj grad foregrebet Revisionsrettens krav om en gennemgribende reform af sektoren for mælk og mejeriprodukter med henblik på at skabe ligevægt mellem den samlede mælkeproduktion på den ene side og det ikke-subsidierede interne forbrug og den ikke-subsidierede eksport på den anden side samtidig med, at der sikres producenterne en rimelig levestandard og kvoteordningen afskaffes.

På grund af beslutningen i Berlin om at udsætte gennemførelsen af reformbeslutningerne vil de fulde fordele ved reformen dog først slå igennem i 2008 og de følgende år. Det har givet anledning til spørgsmålet, om det ikke ville være umagen værd at overveje en tidligere gennemførelse. Det er også spørgsmålet, om nedsættelsen af interventionspriserne for smør (hvor markedspriserne i EU er på mere end det dobbelte af verdensmarkedspriserne) ikke bør være proportionelt større end for skummetmælkspulver (tættere på verdensmarkedspriserne). Kommissionen har undersøgt en række forskellige alternativer for udviklingen i sektoren for mælk og mejeriprodukter. De kan sammenfattes som følger:

ALTERNATIVER 2008-2015	FORDELE	ULEMPER
1. VIDEREFØRELSE AF AGENDA 2000 Bibeholdelse af Agenda-2000-foranstaltningerne indtil 2015 (status quo)	<ul style="list-style-type: none"> • Markedsligevægten på lang sigt sikres • Interventionslagrene genopstår ikke • Udgifterne til eksportrestitutioner og forbrugsstøtte falder betydeligt • Ligevægten på oksekødsmarkedet forbedres 	<ul style="list-style-type: none"> • Eksporten af smør bringes næsten til ophør, og eksporten af ost falder drastisk • Den positive økonomiske virkning af Agenda 2000 ophører, og sektoren fastlåses i kvoter
2. GENTAGELSE AF AGENDA 2000-STRATEGIEN Yderligere kvoteforhøjelse (+3%) og nedsættelse af interventionspriserne (-15% for smør og -5% for skummetmælkspulver)	<ul style="list-style-type: none"> • Markedsligevægten på lang sigt sikres • Interventionslagrene genopstår ikke • Eksportrestitutioner og forbrugsstøtte er langt mindre påkrævet • Den ikke-subsidierede eksport stiger betydeligt, navnlig af produkter med højere værdi, såsom ost • Bedre reaktion på markedssignaler i stedet for støttemekanismer 	<ul style="list-style-type: none"> • Betydelig stigning i EU-budgetudgifterne gennem højere direkte betalinger • Videreførelse af kvoteordningen med deraf følgende økonomiske ulemper, om end i mindre omfang end for alternativ 1 • Kvotehandel mellem medlemsstaterne vil kun give begrænsede, kortsigtede økonomiske fordele
3. INDFØRELSE AF EN DOBBELT KVOTEORDNING Nedsættelse af EU-kvoten med 5% og indførelse af en intern "A"-kvote. Eksportkvoten "C" er ubegrænset. Eksportrestitution og afsætningsstøtte bortfalder	<ul style="list-style-type: none"> • Den interne markedsligevægt sikres ved en restriktiv kvotepolitik for det indre marked • EU's eksportkapacitet genoprettes • Eksportrestitutioner og forbrugsstøtte bortfalder • Interventions- og oplagringsomkostninger falder betydeligt 	<ul style="list-style-type: none"> • Stor tvivl om foreneligheden med WTO • Mere administrations- og kontrolarbejde med kvoter påkrævet • En større del af denne kontrol skal udføres af de økonomiske aktører
4. AFSKAFFELSE AF KVOTERNE Kvotefordelingen afskaffes fra 2008. Interventionsstøtten nedskæres med yderligere 25%, så den bliver et sikkerhedsnet	<ul style="list-style-type: none"> • Den økonomiske belastning for potentielt effektive landbrugere forsvinder • Kunstige markedsstøtteforanstaltninger afskaffes • Forbrugerpriserne afspejler omkostningerne ved at producere mælk i EU på den mest effektive måde • Der opnås en bæredygtig, ikke-subsidieret eksportkapacitet • Større gennemsigtighed og en forenklet mælkesektor i EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Priserne falder kraftigt, og der opnås ikke fuld kompensation for sektorindkomsten gennem de øgede afsætningsmuligheder for den billige mælk • De potentielle strukturelle virkninger for de enkelte producenter og den regionale fordeling af mælkeproduktionen er svære at vurdere og kan blive ret store

En vigtig konklusion, der kan drages af analysen af disse alternativer, er, at udsigterne for EU's mælkesektor generelt er positive med hensyn til markedsligevægt og producentpriser. Faste kvoter medfører dog et aftagende udbud af mælk på det indre marked. Det vil gå ud over EU-eksporten af produkter af høj værdi til de ekspanderende verdensmarkeder. Med en mere konkurrencedygtig mælkeordning kan man derimod undgå en indskrænkning af EU's eksportkapacitet, når det gælder mejeriprodukter.

2.4. En mere enkel og bæredygtig direkte støtte

Et af målene for reformerne af den fælles landbrugspolitik siden 1992 har været at fokusere på en omlægning af landbrugsstøtten fra produktet til producenten. Under 1992- og 1999-

reformerne opnåedes denne omlægning ved nedsættelse af støttepriserne og indførelse af delvis afkoblede direkte betalinger i korn-, oliefrø- og proteinsektoren og oksekødssektoren.

Trods problemerne i begyndelsen har dette klart positivt medvirket til at øge markedsorienteringen og konkurrenceevnen, stabilisere landbrugsindkomsterne og mindske de negative miljøvirkninger. Men mens mange i EU går ind for en total afkobling, spørger nogle, om et sådant sidste skridt nu også er nødvendigt.

Afkobling er forbundet med gevinster og risici, der må afvejes nøje. Det er den naturlige afslutning på omlægningen fra produkt- til producentstøtte, hvis fordele kun kan udnyttes (og risiciene afbødes), hvis skridtet tages i et så fuldt omfang som muligt.

Det er derfor vigtigt, at afkobling ikke anvendes som et middel til at nå andre mål, der bør realiseres med mere velegnede politiske instrumenter. Det kunne f.eks. blive tilfældet for den undertiden foreslåede generelle arealbetaling i de nuværende medlemsstater, der ville blande målene for afkobling sammen med målene for indkomstfordeling.

For at opnå den rette balance i maksimeringen af gevinsterne ved afkobling foreslår Kommissionen, at det sidste skridt i omlægningen fra produkt- til producentstøtte tages ved indførelse af et system med en enkelt indkomstbetaling pr. bedrift. Dette system skulle integrere alle de direkte betalinger, en producent nu modtager fra de forskellige ordninger, i denne enkeltbetaling fastlagt på grundlag af historiske referencer.

Når dette er gennemført fuldt ud, vil der være opnået en betydelig forenkling af støtten til EU-producenterne på en måde, som er neutral med hensyn til betalingerne til producenterne. Det vil forbedre landbrugets markedsorientering som helhed og sætte landbrugerne i stand til i fuldt mål at udnytte markedsmulighederne ved levering af de produkter, forbrugerne efterspørger. Overførselseffektiviteten for den direkte betaling som en indkomststøtte vil desuden blive mærkbart større, hvilket skulle medføre en forbedring af landbrugernes indkomstsituation. Afkobling vil i øvrigt også bidrage til miljøintegration ved at fjerne de produktionsspecifikke incitamenter, der potentielt er skadelige for miljøet.

Foruden at vigtige interne mål opfyldes, er fremgangsmåden også fordelagtig i forhold til de eksterne udfordringer. Den vil for det første lette de nye medlemsstaters integration i den fælles landbrugspolitik. Og den vil for det andet give en vigtig fordel inden for WTO, da ordningens forenelighed med den "grønne boks" vil medvirke til at sikre disse betalinger i en international sammenhæng.

Denne fremgangsmåde kan også rumme en risiko, da den i visse områder kunne medføre ændringer i produktionen med afsmittende virkninger på forarbejdningsindustrien og i nogle tilfælde opgivelse af dyrkningen af jorden. Men de mere målrettede politiske instrumenter, der også forudses, giver medlemsstaterne den nødvendige fleksibilitet til at mindske denne risiko. Som helhed er Kommissionen overbevist om, at fordelene ved en sådan fremgangsmåde er større end risiciene.

Afkobling af den direkte støtte - indførelse af en landbrugsindkomstbetaling

Kommissionen foreslår derfor, at der indføres en enkelt afkoblet indkomstbetaling pr. bedrift. Denne betaling, som skal baseres på historiske betalinger justeret under hensyntagen til den fuldstændige gennemførelse af Agenda 2000, vil dække flest mulige sektorer. Bedrifterne vil under denne ordning få en total landbrugsmæssig fleksibilitet, der vil øge markedsorienteringen, men betalingerne bliver betinget af, at lovgivningens normer for miljø, fødevarer sikkerhed og dyresundhed og -velfærd overholdes (krydsoverensstemmelse).

Ordningens rækkevidde

Indledningsvis skal ordningen omfatte alle produkter, der henhører under korn-, oliefrø- og proteinordningen, og også bælgplanter, stivelseskartofler, oksekød og fårekød. De reviderede betalinger for ris, hård hvede og tørret foder skal også medtages i ordningen. Mejerisektoren kommer med efter gennemførelsen af Agenda 2000-beslutningerne. Andre sektorer, der også skal reformeres (sukker, olivenolie og visse frugter og grøntsager osv.), kunne følge efter senere. Jo flere sektorer, der medtages i ordningen, jo større bliver de administrative fordele set ud fra et forenklingssynspunkt.

Den nye ordning vil for de pågældende produkter erstatte alle eksisterende (eller nyligt indførte) direkte betalinger til producenterne, dog med visse undtagelser, som bl.a. gælder de specifikke kvalitetspræmier for hård hvede, et nyt enkeltstående proteinafgrødetillæg på 55,57 EUR/ha (9,5 EUR/t multipliceret med det gennemsnitlige EU-referenceudbytte på 5,85 t/ha for de regioner, hvor der dyrkes proteinafgrøder), der afløser de eksisterende ordninger, den afgrødespecifikke betaling for ris og arealbetalingen for nødder. Disse begrænsede og exceptionelle afgrødespecifikke støtteordninger bevares for at undgå, at de positive genvinster ved et vist forsyningsniveau går tabt, særlig i de traditionelle produktionsområder. De afgrødespecifikke støtteordninger i de sektorer, midtvejsrevisionen dækker, er alle blevet forenklet som led i revisionen.

Selv om den nye ordning i første omgang ikke vil dække alle sektorer, vil landbrugere, der får den nye afkoblede bedriftsbetaling, få fleksibilitet til at dyrke alle produkter på deres jord, herunder produkter, der stadig er omfattet af koblet støtte, medmindre de exceptionelt og udtrykkeligt er udelukket. Reglerne for de koblede markedsstøtteordninger vil naturligvis gælde (f.eks. produktionskvoter, plantningsrettigheder osv.). Frugt- og grøntsagsdyrkning bliver på dette stadium ikke berettiget til støtte under den nye ordning.

Fastlæggelse og overførsel af betalingsrettigheder

Den afkoblede landbrugsindkomstbetaling vil blive fastlagt på bedriftsniveau. Det samlede beløb, en bedrift er berettiget til, opdeles i dele (betalingsrettigheder) for at lette en delvis overførsel af betalingen, når kun en del af en bedrift sælges eller bortforpagtes. Sådanne overførsler skal nødvendigvis opfylde en række krav:

- for at sikre, at landbrugsjorden i hele EU forbliver i god landbrugsmæssig stand og fortsat forvaltes i overensstemmelse med de obligatoriske miljønormer
- for at undgå spekulative overførsler af betalingsrettigheder, der fører til akkumulering af betalingsrettigheder uden et tilsvarende landbrugsgrundlag
- for at sikre, at det samlede støtte- og rettighedsniveau ikke overskrider det nuværende niveau for EU, medlemsstaten eller eventuelt regionen
- og for at bevare betalingernes forenelighed med den grønne WTO-boks.

Det foreslås derfor at opdele det samlede betalingsbeløb efter antallet af støtteberettigede hektar på den pågældende bedrift. Det vil resultere i et antal betalingsrettigheder af en vis beløbsstørrelse, som så kan overføres mellem bedrifter sammen med overførslen af jord. Kommissionen vil fremlægge yderligere oplysninger herom i forbindelse med lovgivningsforslagene.

For at der skal være tilstrækkelig fleksibilitet til, at der kan tages hensyn til specifikke situationer, skal medlemsstaterne dog kunne fastlægge andre fremgangsmåder. Det omfatter muligheden for at fastlægge en vis balance mellem individuelle betalingsrettigheder (f.eks.

individuelle beløb pr. ha) og regionale eller nationale gennemsnit. Men de regler og kriterier, medlemsstaterne fastlægger, skal under alle omstændigheder være i overensstemmelse med de ovenfor skitserede generelle forpligtelser. Medlemsstaterne skal underrette Europa-Kommissionen om de løsninger, de vælger.

Styrkelse af normerne vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd og arbejdssikkerhed

For at opnå den fulde afkoblede landbrugsindkomstbetaling og andre direkte betalinger bliver det en betingelse, at en række lovgivningsbestemte normer vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed og dyresundhed og -velfærd overholdes, og det samme gælder normerne for arbejdssikkerhed for landbrugerne. Kravene om krydsoverensstemmelse for al koblet og afkoblet støtte til landbrugerne har navnlig til formål at styrke håndhævelsen af "god landbrugspraksis" defineret som omfattende obligatoriske normer. Selv om krydsoverensstemmelsen nødvendigvis må afspejle regionale forskelle, kræves der et ensartet grundlag med basisgennemførelseskriterier for at undgå konkurrencefordrejning. Medlemsstaterne bør fastlægge og håndhæve normer inden for en fælles ramme, der udstikker basisgennemførelseskriterier. Kommissionen vil i de kommende måneder gå i gang med arbejdet med henblik på udformning af en sådan ramme.

Krydsoverensstemmelse vil blive anvendt som begreb set i forhold til bedriften i sin helhed med betingelser for både udnyttet og uudnyttet landbrugsjord, herunder mulighed for, hvis medlemsstaterne skønner det nødvendigt, at fastsætte betingelser, der skal forhindre, at græsarealer omdannes til agerjord. For både udnyttet og uudnyttet landbrugsjord vil krydsoverensstemmelse indebære, at de i lovgivningen fastsatte krav til forvaltningen skal overholdes, ligesom forpligtelsen til at bevare jorden i en god landbrugsmæssig stand. Helbedriftstilgangen er en direkte logisk følge af afkoblingen og vil understrege hovedformålet med krydsoverensstemmelse: at støtte gennemførelsen af lovgivningen inden for miljø, fødevarer sikkerhed og dyresundhed og -velfærd. Hvis de krav, der stilles med hensyn til krydsoverensstemmelse, ikke overholdes, bør de direkte betalinger reduceres proportionalt med den pågældende risiko eller skade.

Bedriftsrevision

For at opfylde samfundets forventninger og hjælpe landmændene med at leve op til et moderne høj kvalitetslandbrug mener Kommissionen, at det er nødvendigt at etablere og støtte et EU-system for bedriftsrevision på erhvervmæssige bedrifter efter den definition heraf, som medlemsstaterne fastlægger på basis af økonomisk størrelse. Bedriftsrevisioner ville hjælpe landbrugerne til at blive bevidste om materialestrømme og interne bedriftsprocesser i forbindelse med normer for miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd og arbejdssikkerhed. En viden om, at landbrugerne aktivt styrer disse processer, er af stor betydning for, at tilliden fuldt ud kan genskabes hos forbrugerne. Mange landbrugere og landbrugsorganisationer erkender nødvendigheden af øget gennemsigtighed og bevidsthed med hensyn til de interne bedriftsprocesser. Der vil kunne ydes støtte til bedriftsrevisioner i forbindelse med udviklingen af landdistrikterne.

Indførelse af bedriftsrevisioner for alle erhvervmæssige bedrifter er et generelt mål at stile mod. Som et første skridt foreslår Kommissionen, at et bedriftsrevisionssystem skal være obligatorisk som led i krydsoverensstemmelseskravene for producenter, der årligt modtager over 5 000 EUR i direkte betalinger. Det vil skabe større gennemsigtighed, øge landbrugernes bevidsthed og bidrage til at lette indfasningen af krydsoverensstemmelse. Andre landbrugere skal kunne tilslutte sig systemet på frivillig basis.

Miljøvenlig jordudtagning

For at bevare jordudtagningens fordele for styringen af udbuddet og samtidig styrke dens miljøgavnige virkninger under det nye afkoblede støttesystem foreslår Kommissionen, at der indføres tvungen langtidsudtagning (10 år) for landbrugsjord. Erstatning af udtagning som led i omdriften med miljøvenlig langtidsudtagning vil øge fordelene ved udtagning i mange regioner og forenkle administrationen og kontrollen, særlig i forbindelse med afkobling. Landmændene skal have pligt til at lade et dyrket areal svarende til den nuværende tvungne udtagning på deres bedrift overgå til udtagning uden for omdrift som led i de krydsoverensstemmelseskrav, de skal opfylde for at få direkte betalinger.

Støtte til energiafgrøder – en CO₂-kreditering

Ifølge Kommissionens forslag vil de nuværende jordudtagningsordninger blive afløst af miljøvenlig langtidsudtagning. I øjeblikket ydes der støtte til energiafgrøder i kraft af muligheden for at dyrke industriafgrøder på udtagne arealer. Energiafgrøder er den vigtigste nonfoodproduktion på udtagne arealer. De bliver af voksende betydning, hvis inkorporering af biobrændstof bliver obligatorisk som forudset i Kommissionens nylige meddelelse. De nye udtagningsordninger ville imidlertid ikke længere give mulighed for produktion af energiafgrøder.

Kommissionen foreslår derfor, at de eksisterende ordninger for nonfoodafgrøder erstattes af en CO₂-kreditering, en ikke-afgrødespecifik støtte til energiafgrøder med det formål at opnå kuldioxidsubstitution. En sådan støtte ville supplere investerings- og etableringsforanstaltningerne under den anden søjle. Støtten skulle være på 45 EUR/ha energiafgrøder med et maksimalt garantiareal på 1,5 mio. ha og udbetales til producenter, der indgår en kontrakt med en forarbejder. Arealfordelingen mellem medlemsstaterne vil tilgodese den historiske produktion af energiafgrøder på udtaget jord og arrangementet for deling af byrden ved CO₂-forpligtelsen. Ordningen forudses revideret fem år efter ikrafttrædelsen under hensyntagen til gennemførelsen af EU-initiativet for biobrændstof.

2.5. Bedre balance i støtten til bæredygtigt landbrug og udvikling af landdistrikterne

En bedre balance i støtten til markedspolitik og udvikling af landdistrikterne vil øge både samfundets accept af den fælles landbrugspolitik og muligheden for at tilgodese forbruger-, miljø- og dyresundheds- og dyrevelfærdsspørgsmål inden for den anden søjle. Og selv om omlægningen til afkoblede direkte betalinger vil mindske de incitamenter, de politiske instrumenter måtte give til miljøskadelig produktion, kan den også skabe et pres til at opgive visse marginale arealer. Instrumenter til fremme af bæredygtigt landbrug i hele EU, såsom betalinger til miljøvenligt landbrug og ugunstigt stillede områder, og ligeledes andre foranstaltninger under den anden søjle får dermed endnu større betydning. Det er derfor også nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne kan udnytte disse instrumenter fuldt ud i fremtiden. Kommissionen vil overvåge situationen i den henseende.

Dynamisk graduering

For at skabe bedre balance mellem de politiske redskaber med henblik på yderligere fremme af et bæredygtigt landbrug og udvikling af landdistrikterne foreslår Kommissionen at indføre et system for dynamisk graduering, der skal være obligatorisk for alle medlemsstaterne. Med dette system, der gør de nuværende frivillige ordninger tvungne for alle medlemsstaterne, vil alle direkte betalinger blive progressivt nedsat med aritmetiske trin på 3% pr. år indtil det maksimum på 20%, der er fastlagt i Agenda 2000. Det gælder både koblede og afkoblede betalinger.

Det nye tvungne system skal afløse de nuværende frivillige ordninger fra og med 2004. Der vil blive foreslået passende overgangsordninger for de medlemsstater, der nu anvender graduering på frivillig basis.

Graduering kan også bidrage til målet om at korrigere fordelingen af midlerne ud over en forbedring af udgiftsbalancen mellem markeder og udvikling af landdistrikterne. De mindre landbrug er normalt mere arbejdskraftintensive og mindre velstående og får mindre støtte. De større landbrug har bedre muligheder for at tilpasse sig ny teknologi og opnå stordriftsfordele. Samtidig bæres tilpasningsomkostningerne ofte af arbejdstagerne på de større beskæftigelsesintensive landbrug. Det foreslås derfor at indføre en frigrænse afhængigt af beskæftigelsessituationen på hver bedrift. For indtil to (fuldtids) årsarbejdsenheder (ÅAE) bliver frigrænsen på 5 000 EUR. Det vil sikre, at hovedparten af bedrifterne ikke vil blive underlagt graduering. For hver yderligere beskæftiget ÅAE kan medlemsstaterne på frivillig basis lægge 3 000 EUR til frigrænsen. En sådan frigrænse ville helt fritage ca. tre fjerdedele af landbrugene i Europa for graduering, men disse bedrifter ville tegne sig for mindre end en femtedel af de direkte betalinger til landbrugerne.

Med anvendelse af frigrænsen og graduering vil det beløb, der maksimalt kan udbetales til en bedrift, være på 300 000 EUR. Den direkte støtte ud over dette beløb (og frigrænsen) vil blive beskåret og stillet til rådighed til overførsel til den anden søjle i den pågældende medlemsstat.

De medlemsstater, der nu graduerer de direkte betalinger på frivillig basis, beholder "de sparede penge" på deres konti og skal sørge for, at de bruges til ekstra foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne inden for en vis tid (3 år). Denne fremgangsmåde er uortodoks i budgetsammenhæng og kunne ikke anvendes for et system for hele EU med overførsler af store beløb. Kommissionen foreslår derfor, at det nuværende system erstattes af en mere velegnet ordning. Den vil foretage et forhåndsskøn over de beløb, der bliver til rådighed som følge af graduering og beskæring i regnskabsårene 2005 og 2006, og foreslå en tilsvarende nedsættelse af loftet for post 1a. Et tilsvarende beløb vil blive foreslået overført til post 1b. De finansielle overslag forudses ændret efter proceduren i artikel 20 i den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin.

De beløb, der på denne måde hvert år spares ved graduering, vil blive fordelt til medlemsstaterne på basis af landbrugsarealet, landbrugsbeskæftigelsen og et velstandskriterium og øremærket til specifikke behov i landdistrikterne. En sådan nøgle afspejler landbrugets vigtige rolle i arealanvendelsen og arealforvaltningen i landdistrikterne. Det vil muliggøre en vis omfordeling fra lande med intensiv korn- og husdyrproduktion til fattigere og mere ekstensivt producerende/bjergrige lande og give positive miljø- og samhørighedsvirkninger. De penge, der spares ved beskæring af den direkte støtte, vil blive fordelt efter det beskårne beløb i hver medlemsstat.

De ekstra midler fra EUGFL-Garantisektionen til udvikling af landdistrikterne, der skabes ved en dynamisk graduering, vil beløbe sig til ca. 500-600 mio. EUR i 2005 efter de første skøn og stige årligt med et tilsvarende beløb ved hver 3% stigning i den dynamiske graduering.

Medlemsstaterne kan anvende disse ekstra midler til styrkelse af deres programmer for udvikling af landdistrikterne. De vil måske ønske at fordele disse midler inden for deres programmer på grundlag af behov, der er fastslået i forbindelse med midtvejsevalueringen af udviklingsprogrammerne for landdistrikterne, og under hensyntagen til de muligheder, der ligger i de nye foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne, som Kommissionen nu foreslår. Medlemsstaterne vil kunne afsætte gradueringsspengene til enhver af de foranstaltninger for udvikling af landdistrikterne, der er berettigede til at blive medtaget i deres programmering for udvikling af landdistrikterne finansieret inden for EUGFL,

Garantisektionen. De kan anvende de ekstra penge til at forhøje EU-medfinansieringen af deres programmer op til de i forordningerne fastsatte lofter, finansiere nye foranstaltninger eller udvide de eksisterende foranstaltningers rækkevidde og/eller modtagerkreds.

I princippet vil de yderligere midler, der overføres fra første til anden søjle, ikke kræve nogen ekstra budgetindsats fra medlemsstaterne, når de medtages i deres programmering for udvikling af landdistrikterne i 2005-06.

2.6. Konsolidering og styrkelse af udviklingen af landdistrikterne

Kommissionen foreslår at konsolidere og styrke den anden søjle ved at øge ledsageforanstaltningernes rækkevidde og øge og præcisere visse foranstaltningers rækkevidde og niveau.

Nye ledsageforanstaltninger

De fire ledsageforanstaltninger finansieres i og uden for mål 1-regioner af EUGFL, Garantisektionen, og omfatter i øjeblikket miljøvenligt landbrug, ugunstigt stillede områder, skovrejsning på landbrugsjord og førtidspensionering. Kommissionen foreslår en udvidelse af ledsageforanstaltningerne for at tage større hensyn til fødevarerikthed og -kvalitet, hjælpe landbrugerne med at tilpasse sig indførelsen af krævende normer og fremme dyresundhed og -velfærd. For at lette indførelsen af disse foranstaltninger kan det blive nødvendigt med passende gennemførelsesordninger, der gør overgangen mindre svær. Ligesom de fire eksisterende ledsageforanstaltninger vil disse nye foranstaltninger også primært blive målrettet mod landbrugerne som modtagere.

For det første vil der i forordningen om udvikling af landdistrikterne blive indsat et nyt kapitel om fødevarekvalitet. Det vil omfatte:

- Fremme af landbrugernes deltagelse i ordninger for kvalitetssikring og certificering, der er anerkendt af medlemsstaterne eller EU, herunder ordninger vedrørende geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser og økologisk landbrug. Der vil under dette punkt blive tilbudt incitamenter til landbrugere, der på frivillig basis producerer i overensstemmelse med sådanne ordningers krav. De pågældende ordninger skal stå åbne for alle producenter, der overholder de fastsatte betingelser. Støtten vil blive ydet i form af et fast beløb pr. bedrift i en periode på højst fem år.
- Støtte til producentgrupper til fremme af afsætningen af landbrugsprodukter, der er omfattet af ordninger for kvalitetssikring og certificering, som er anerkendt af medlemsstaterne eller EU, herunder ordninger vedrørende geografiske betegnelser og oprindelsesbetegnelser og økologisk landbrug. Det vil uden overlapning supplere afsætningsforanstaltningerne finansieret på grundlag af artikel 33 i forordningen om udvikling af landdistrikterne. For at sikre, at der ikke er mulighed for overlapning i de afsætningsfremmende foranstaltninger for landbrugsprodukter på det indre marked, vil EU-støtten til fremme af afsætningen af landbrugsprodukter under første søjle fra og med 2005 kun gælde afsætningsfremme på tredjelandsmarkeder.

For det andet foreslår Kommissionen, at der indføres et kapitel om "opfyldelse af normer" for at hjælpe landbrugerne med at tilpasse sig krævende normer baseret på EU-lovgivningen på områderne miljø, fødevarerikthed og dyresundhed og -velfærd og også med indførelsen af bedriftsrevisioner. Det vil omfatte:

- Mulighed for midlertidig og degressiv støtte til landbrugerne for at hjælpe dem med at overholde krævende normer baseret på EU-lovgivningen vedrørende miljø-, fødevarerikkerheds-, dyresundheds- og dyrevelfærds- og arbejdssikkerhedsstandarder, som bliver en del af god landbrugspraksis eller obligatoriske mindstenormer. Indførelse og overholdelse af sådanne normer kan medføre yderligere omkostninger og forpligtelser for landbrugerne og i begyndelsen også indkomsttab. Formålet med foranstaltningen skulle være at fremme en hurtigere og mere generel indførelse af sådanne normer. Der skal under ingen omstændigheder kunne udbetales støtte, hvis manglende opfyldelse af normer skyldes en individuel landbrugers manglende overholdelse af normer, der allerede indgår i den nationale lovgivning. Støtten skulle udbetales i form af en degressiv årlig udligningsbetaling i en periode på højst fem år, med indtil maksimalt 200 EUR pr. ha det første år.
- Støtte til bedriftsrevisioner. Landbrugerne skal have et fast støttebeløb til dækning af omkostninger ved sådanne revisioner, der skal tjene til at identificere og foreslå forbedringer med hensyn til overholdelse af lovbestemte standarder på områderne miljø, fødevarerikkerhed, dyresundhed og -velfærd og arbejdssikkerhed. Det skal især hjælpe landbrugerne til at forberede sig på og efterleve de krydsoverensstemmelseskrav, der foreslås indført som betingelse for direkte betalinger. De eksisterende bestemmelser om uddannelse og demonstrationsprojekter vil supplere dette.

For det tredje foreslår Kommissionen, at der i kapitlet om miljøvenligt landbrug indføres mulighed for at tilbyde dyresundheds- og dyrevelfærdsbetalinger for en indsats, der rækker ud over et obligatorisk referenceniveau, i tråd med ordningerne for miljøvenligt landbrug. I erkendelse af den betydning, Kommissionen tillægger en yderligere udvikling af miljøvenligt landbrug, særlig på baggrund af strategien for bæredygtig udvikling, og ligeledes dyresundheds- og dyrevelfærdsordninger, foreslås det desuden at forhøje den fastsatte medfinansieringssats for disse foranstaltninger med yderligere 10 point, til 85% i områder omfattet af mål 1 og 60% i andre områder. Disse ændringer bør ledsages af foranstaltninger til bevidstgørelse af offentligheden og fremme af ordninger for miljøvenligt landbrug.

Kommissionen foreslår, at det i perioden 2005-06 gøres obligatorisk for medlemsstaterne at medtage fødevarerikkerhedskapitlet i deres programmer for udvikling af landdistrikterne (EUGFL, Garantisektionen), således som det allerede nu er tilfældet med kapitlet om miljøvenligt landbrug og fortsat vil være det, når det er udvidet til også at omfatte dyresundhed og -velfærd.

Andre tekniske tilpasninger af forordningen om udvikling af landdistrikterne

Kommissionen foreslår visse tilpasninger af ikke-ledsageforanstaltninger som supplement til indførelsen af de ovenfor skitserede nye foranstaltninger. Der vil blive foretaget en præcisering af afsætningsaktiviteterne inden for artikel 33, så det udtrykkeligt anføres, at omkostninger til oprettelse af kvalitetssikrings- og certificeringsordninger er støtteberettigede. Det led i artikel 33, der omhandler 'oprettelse af vikar- og driftskonsulentordninger', vil blive udvidet til også at omfatte udgifter til etablering af bedriftsrevisionssystemer.

I skovbrugskapitlet vil der endvidere blive indført mulighed for, at medlemsstaterne kan fremlægge ændringer til deres skovbrandbeskyttelsesplaner/klassificering af risikoområder ved en ændring af programmerne for udvikling af landdistrikterne. Denne tilpasning er nødvendig, fordi forordning (EØF) nr. 2158/92 ophæves ved udgangen af 2002.

2.7. Budget

På mødet i Berlin anslog Det Europæiske Råd, at Agenda 2000-reformen ville blive gennemført inden for en finansiell ramme på 40,5 mia. EUR (i faste 1999-priser), eksklusiv foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne og veterinærforanstaltninger, og anmodede Kommissionen om i 2002 at aflægge rapport til Rådet om udviklingen i landbrugsudgifterne.

På baggrund af denne anmodning har Kommissionen undersøgt den faktiske og forventede udvikling i landbrugsudgifterne for perioden 2000-2006. De antagelser, denne undersøgelse baseres på, og resultaterne er anført i bilaget. Resultaterne viser, at der ved en fortsættelse af den nuværende politik, ikke skulle blive nogen overskridelse af det årlige gennemsnit på 40,5 mia. EUR.

2.8. Statsstøtte

For at fremskynde gennemførelsen af nye statsstøtteordninger er Kommissionen ved at undersøge muligheden for at vedtage fritagelsesforordninger på landbrugsområdet. F.eks. ville en blokfritagelse for forskellige typer statsstøtte gøre forudgående underretning unødvendig uden at svække substansen i de nuværende retningslinjer for statsstøtte. Kommissionen har allerede vedtaget flere sådanne fritagelsesforordninger uden for landbrugsområdet. Som det er nu, forsinkes kravet om forhåndsgodkendelse fra Kommissionen uvægerligt enhver plan for ny statsstøtte til landbruget, ofte med flere måneder. Den nye fremgangsmåde skulle også resultere i en mindre arbejdsbyrde for Kommissionen og dermed give dens tjenestegrene mere tid til behandling af klager og spørgsmål om ulovlig statsstøtte.

Dette vil ske på kommissionsplan inden for de eksisterende juridiske rammer for støttefritagelsesforordninger som vedtaget af Rådet. For den pågældende statsstøtte vil forhåndsunderretning og -godkendelse blive erstattet af efterfølgende rapportering og overvågning. Det vil forenkle og forkorte tidsrammen for indførelse af nye statsstøtteordninger. Medlemsstater, der er villige til at foretage efterfølgende rapportering, vil således kunne yde støtte på nationalt plan hurtigere, især når den pågældende støtte er nødvendig i forbindelse med reformforanstaltninger i landbrugssektoren. For at sikre, at politikken bliver bæredygtig både internt og eksternt, vil Kommissionen sørge for, at statsstøtten ikke kommer til at underminere den fælles landbrugspolitikens mål.

2.9. De næste skridt

Efter høring af Rådet, Parlamentet og andre berørte parter vil Kommissionen fremlægge lovgivningsforslag i efteråret 2002. For de sektorer, hvor revisionen skal foregå i 2003 (olivenolie, sukker osv.), vil Kommissionen fremlægge forslag inden for rammerne af den nye landbrugsindkomstbetaling.

3. FORSLAGENES SANDSYNLIGE VIRKNINGER

3.1. Interne virkninger

De foreslåede tilpasninger af den fælles landbrugspolitikens instrumenter vil i mærkbar grad bidrage til, at landbrugspolitikken og politikken for udvikling af landdistrikterne bedre kan indfri målene i Agenda 2000. De vil medvirke til at slå bro mellem landbrugernes, forbrugernes, skatteydernes og de offentlige myndigheders forventninger og de økonomiske, sociale og miljømæssige resultater af politikken.

Landbrugssektoren

For landbrugssektoren som helhed skulle udsigterne blive bedre. Afkobling vil give landbrugerne i de pågældende sektorer mulighed for at fokusere på de produkter, der er mest rentable på markedet, og som afspejler deres kunnen og initiativ og de lokale agronomiske betingelser. Den vil også i mange tilfælde effektivisere overførslerne til landbrugerne og forventes at hjælpe dem med at forbedre deres indkomstsituation. Den dynamiske graduering vil give yderligere støtte til kvalitet og overgangshjælp til opfyldelse af krævende lovbestemte normer og øge landbrugernes muligheder for at gøre en indsats for miljøet. Sammen med de foreslåede ændringer af de fælles markedsordninger vil dette grundlæggende forbedre sektorens potentiale for bæredygtighed på lang sigt. Landbrugerne vil få en passende kompensation for prissænkninger.

Den dynamiske graduering vil medvirke til at skabe bedre social balance i støtten inden for sektoren, men i betragtning af de øvrige foranstaltninger ikke mindske de større bedrifters økonomiske muligheder. Landbrugsindkomstbetalingen vil repræsentere en fundamental forenkling af de nuværende ordninger. Hovedparten af indkomststøtten vil tage form af en enkelt betaling. Med bedriftsrevisionen vil alle kontrolkrav vedrørende normer for miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd og arbejdssikkerhed for landbrugerne blive samlet inden for en enkelt ramme.

Forbrugerne

For forbrugerne repræsenterer forslagene et mærkbart fremskridt med hensyn til integrering af spørgsmål vedrørende fødevarer sikkerhed, fødevarer kvalitet, dyresundhed og dyrevelfærd i den fælles landbrugspolitik. Afkobling vil tilskynde landbrugerne til at reagere på markedssignaler affødt af forbrugerefterspørgslen snarere end på politiske incitamenter, der har relation til mængden. Medtagelsen af fødevarer sikkerhed og dyresundhed og -velfærd i krydsoverensstemmelsen og den systematiske overvågning i kraft af bedriftsrevisionen vil forbedre gennemsigtigheden og give forbrugerne større tillid. De øgede muligheder for støtte til kvalitetsproduktion og forbedrede normer vil bidrage til, at landbrugerne bedre kan opfylde forbrugernes ønsker.

Skatteyderne

For skatteyderne vil de foreslåede tilpasninger sikre en bedre anvendelse af de offentlige midler. Inden for rammerne af budgetstabilisering vil forslagene effektivisere den nødvendige indkomststøtte til landbrugerne og samtidig øge markedsorienteringen. En række fælles markedsordninger vil blive tilpasset, så de kommer til at fungere bedre. Disse ændringer vil i betydelig grad mindske risikoen for, at der opbygges overskud.

Borgerne

Forslagene vil medvirke til at imødekomme borgernes ønsker. Den dynamiske graduering vil tillade en omlægning til flere ydelser, der kommer borgerne i almindelighed til gode, såsom miljøydelser og dyresundhed og -velfærd, og også foranstaltninger til forbedring af sektorens konkurrenceevne. De foreslåede nye jordudtagningsordninger vil give større miljøfordele. Styrkelsen af krydsoverensstemmelsen vil sikre sammenhæng mellem landbrugspolitikken og andre lovbestemte krav.

Fødevarerindustrien

Forslagene får positive virkninger for fødevarerindustrien i kraft af lavere råvareomkostninger i en række sektorer. Når landbrugerne tilskyndes til at blive mere markedsorienterede og satse

på kvalitetsproduktion, får forarbejderne lettere adgang til produkter, der er tilpasset deres behov. Forbrugernes tillid til bedre sikkerheds- og kvalitetsnormer vil være en mærkbar fordel for hele fødevarekæden.

Administrationerne

For de offentlige administrationer vil landbrugsindkomstbetalingen og bedriftsrevisionen til sin tid betyde en mærkbar forenkling af gennemførelses- og kontrolkravene i og med, at der indføres en enkelt betaling for de berørte sektorer og en enkelt kontrolramme. Desuden foreslås der en betydelig forenkling af statsstøtteordningerne.

Nogle få instrumenter med en meget specifik målretning bevares og forbedres i den første søjle for at undgå en destabilisering af landbrugsmarkederne ved overgangen til det afkoblede system, særlig for specialiserede eller traditionelle produkter. De omfatter også en ny støtte til energiafgrøder til erstatning for støtten under udtagningsordningerne, en afgrødespecifik støtte til producenter af proteinafgrøder, ris og nødder og et kvalitetstillæg for hård hvede.

3.2. Eksterne virkninger

Selv om Kommissionen har foreslået disse tilpasninger for at opfylde interne behov og forventninger, vil de også gøre det lettere for EU at leve op til de eksterne udfordringer.

Den tilgang, Kommissionen har foreslået, vil forbedre de nye medlemsstaters integration i den fælles landbrugspolitik. De foreslåede ændringer af de fælles markedsordninger vil afhjælpe markedsbalanceproblemer på EU-15-markederne inden udvidelsen. Afkoblingen vil være med til at få landbrugerne i de nye medlemsstater til at øge markedsorienteringen snarere end at indrette produktionen efter politiske incitament. Landbrugsindkomstbetalingen vil resultere i en betydelig forenkling i forhold til de nuværende ordninger. Dynamisk graduering forudses ikke anvendt for landbrugerne i de nye medlemsstater, før de er nået op på det normale niveau for direkte EU-betalinger. Desuden er det allerede foreslået at øge deres tildeling til udvikling af landdistrikterne i forhold til det normale EU-niveau. De foreslåede ændringer i foranstaltningerne til udvikling af landdistrikterne vil være en hjælp til at få indført EU-standarderne for fødevarer sikkerhed og -kvalitet, og de øgede krydsoverensstemmelseskrav vil forbedre forbrugernes tillid til produktionen i de nye medlemsstater.

Den tilgang, Kommissionen har foreslået, bidrager til EU's strategiske mål og forpligtelser på internationalt plan i kraft af nye bestræbelser på at fremme en bæredygtig udvikling og sammenhæng. Specielt med reorienteringen af støtten mod en mere ekstensiv landbrugspraksis og en minimalt handelsfordrejende intern støtte forventes det at forbedre markedsmulighederne for udviklingslandene. Men de optimale virkninger for verdenshandelen vil kun kunne realiseres fuldt ud, hvis andre reformerer deres politik i samme omfang. Vi forventer, at andre yder en tilsvarende indsats på relevante områder på en sådan måde, at det kan omsættes til internationale forpligtelser.

EU's retning er klar: nedskæring af den produktionsfordrejende støtte og øget fokus på fødevarer sikkerhed og -kvalitet, udvikling af landdistrikterne og miljødelser for samfundet som helhed. Det afspejler de europæiske borgeres forventninger og er i de europæiske landbrugeres bedste interesse.

3.3. Finansielle virkninger

Et løseligt skøn for de foranstaltninger, der her er foreslået, sammenholdt med den ajourførte basislinje, er anført i bilaget.

BILAG: UDVIKLINGEN I LANDBRUGSUDGIFTERNE 2000 – 2006

Indledning

For at opfylde målsætningen om stabilisering af landbrugsudgifterne i faste priser - og ud over reformforanstaltningerne vedtaget i forbindelse med Agenda 2000 - anmodede Det Europæiske Råd i Berlin (konklusionerne, punkt 22) Kommissionen og Rådet om at foretage yderligere besparelser for at sikre, at de samlede udgifter, eksklusive udvikling af landdistrikterne og veterinærforanstaltninger, i perioden 2000–2006 ikke overstiger et årligt gennemsnit på 40,5 mia. EUR. Kommissionen opfordredes derfor til i 2002 at forelægge Rådet en rapport om udviklingen i landbrugsudgifterne, om nødvendigt ledsaget af relevante forslag.

Som svar på anmodningen fra Det Europæiske Råd er udviklingen i de faktiske landbrugsudgifter i 2000 og 2001 blevet undersøgt, og for perioden 2002–2006 er der udarbejdet ajourførte udgiftsoverslag, der udgør et nyt basislinjescenarie, som kan sammenholdes med lofterne i de finansielle overslag. De antagelser, der er lagt til grund for dette nye scenarie, og resultaterne heraf er omtalt nedenfor. Det skal påpeges, at de enkelte skønnede beløb for hver af sektorerne på ingen måde skal opfattes som udgiftsmål eller udgiftslofter for de pågældende sektorer.

Metode til ajourføring af overslagene

Ajourføringen af udgiftsoverslagene for de enkelte sektorer for perioden 2000–2006 er foretaget på følgende grundlag:

- de faktiske udgifter i 2000 og 2001
- bevillingerne opført på 2002-budgettet og foreslået i det foreløbige budgetforslag (FBF) for 2003
- overslag udarbejdet for årene 2004–2006.

Overslagene for 2004–2006 er baseret på:

- valutakurs: 1 EUR = 1 USD
- den seneste vurdering af udsigterne for udviklingen på landbrugsmarkedene, særlig for markafgrøder, kødsektorerne og mælk og mejeriprodukter
- den antagelse, at for sektorerne omfattet af Agenda 2000-reformerne vil basisarealerne for markafgrøder og præmierettighederne for dyr blive fuldt udnyttet fra regnskabsåret 2004 (2006 for mælkesektoren).

Der er også taget hensyn til virkningerne af lovgivningsbeslutninger, der er vedtaget efter Agenda 2000, og som har ændret visse fælles markedsordninger eller andre ordninger (sukker, frugt og grøntsager, hør og hamp, bomuld, tobak, olivenolie, fåre- og gedekød og programmer for perifert beliggende øer og regioner, for blot at nævne de vigtigste ændringer).

For de sektorer, hvor der er maksimale garantimængder, tyder de hidtidige erfaringer på, at de generelt udnyttes fuldt ud (bl.a. olivenolie, tørret foder, bælgplanter, forarbejdede frugter og grøntsager). De fastsatte maksimale garantimængder udgør derfor grundlaget for overslagene for disse sektorer.

For sektorerne omfattet af Agenda 2000-reformerne og visse andre sektorer, hvor der senere er truffet beslutning om vigtige ændringer i lovgivningen, er der anført særlige bemærkninger nedenfor.

Markafgrøder

Agenda 2000-overslagene blev udarbejdet ud fra den antagelse, at basisarealerne for markafgrøder ville blive fuldt udnyttet, og at høje verdensmarkedspriser (i USD) ville muliggøre eksport uden eller med meget lave restitutioner.

De første budgetvirkninger af reformen blev mærkbare fra og med regnskabsåret 2001.

Indtil 2002 holdt hektarstøtten sig under Agenda 2000-overslagene, fordi nogle medlemsstater ikke udnyttede basisarealet fuldt ud. I FBF for 2003 antages denne underudnyttelse at fortsætte. For perioden 2004-2006 er overslagene imidlertid udarbejdet ved anvendelse af den hektarstøtte, der følger af historiske referenceudbytter, for hele basisarealet, og de omfatter udgifterne til direkte støtte under den fælles markedsordning for hør og hamp, som har været genstand for en reform for nylig.

Selv om verdensmarkedspriserne har været lavere end ved vedtagelsen af Agenda 2000, har en EUR-kurs på noget under 1 i forhold til USD gjort det muligt at minimere eksportrestitutionerne og interventionsudgifterne, og udgifterne til markedsforanstaltninger for 2001 og 2002 har derfor holdt sig under det niveau, der forudsås ved Berlin-aftalens indgåelse.

Fra 2004 afviger overslagene over udgifter til markedsforanstaltninger fra Berlin-overslagene. Da verdensmarkedspriserne forventes at være lavere end på Agenda 2000-tidspunktet, og EUR forventes at være i pari over for USD, forudses udgifterne til markedsforanstaltninger at blive højere.

Sukker

Eksportrestitutionerne udgør over 80% af udgifterne inden for denne markedsordning, og udgifterne i sektoren påvirkes derfor i høj grad af bevægelser i verdensmarkedspriserne og EUR/USD-kursen.

Til sammenligningen mellem de udgiftsoverslag, der nu er under udarbejdelse for 2003-2006, og Agenda 2000-overslagene skal der knyttes følgende bemærkninger:

- Antagelserne vedrørende verdensmarkedspriseniveauet og EUR/USD-kursen i Agenda 2000 og denne rapport påvirker størrelsen af de fornødne bevillinger i hver sin retning. Antagelserne vedrørende prisniveauet og EUR/USD-kursen opvejer derfor hinanden.
- Den betydelige nedgang i de bevillinger, der nu skønnes nødvendige, sammenholdt med Agenda 2000-overslaget skyldes navnlig afskaffelsen af godtgørelsen af lagerudgifterne i 2001-reformen af markedsordningen, der gælder fra 2001/02.

Spindplanter

I juli 2000 vedtog Rådet en reform af den fælles markedsordning for hør og hamp. Fra 2001/02 er hør og hamp til fiberproduktion medtaget i markafgrødeordningen, og hektarstøtten til producenterne er nedsat til samme niveau som støtten for markafgrøder

(anslåede årlige udgifter på ca. 40 mio. EUR, når ordningerne er kommet i gang; beløbet skal lægges til støtten for markafgrøder og trækkes fra støtten for fiberafgrøder).

Anden del af reformen omfatter støtte til stråforarbejdning, som anslås til ca. 26 mio. EUR pr. år og fortsat henhører under kapitlet "spindplanter". Der forudses stabilitet i udgifterne, da systemet er baseret på en maksimal garantimængde og en fast støtte pr. ton.

For bomuld traf Rådet i april 2001 beslutning om en revision af støtteordningen fra 2001/02. Den vigtigste ændring er, at bøderne nu er progressive efter produktionsmængden, hvilket skal styrke stabilisatorordningen.

Trods stabilisatorsystemet påvirkes udgifterne i bomuldssektoren fortsat stærkt af prisniveauet på verdensmarkedet (i USD) og bevægelserne i EUR/USD-kursen. Udgifterne var svingende i perioden 2000–2002. Specielt i 2002 skyldes udgiftsstigningen et sammenbrud i bomuldspriserne på verdensmarkedet sammenholdt med de priser, der blev anvendt i Agenda 2000, og virkningerne heraf er stadig mærkbare trods et EUR/USD-kursforhold på under 1.

Der forudses lidt højere verdensmarkedspriser i 2003 og derefter. Overslagene over støttede mængder er de samme som for Agenda 2000, dvs. ca. 1,5 mio. tons.

Frugt og grøntsager

For Agenda 2000 beregnedes udgifterne på grundlag af det finansielle overslag, der blev opstillet efter vedtagelsen af 1996-reformen. Dette overslag omfattede et betydeligt beløb til driftsfondene.

I slutningen af 2000 vedtog Rådet en mindre reform, der indebar en række ændringer, herunder:

- forenkling af systemet for finansiering af driftsfonde og fastsættelse af et loft på 4,1% for EU-støtten og
- rationalisering af ordningen for citrusfrugter, ferskner, pærer og forarbejdede tomater.

De successive forlængelser af ordningen for nødder, som Rådet vedtog i afventning af et nyt forslag, er også taget i betragtning.

Budgetoverslagene indtil 2006 er udarbejdet på baggrund af den nye støtte og de fastsatte tærskler og lofter og under hensyntagen til, at visse ordninger (f.eks. for nødder) udløber. De nye overslag er mærkbart lavere end for Agenda 2000. Det skyldes navnlig, at overslagene for producentorganisationer og tilbagekøb er blevet revideret nedad, og til dels også, at overslagene for forarbejdede tomater viser, at udgifterne vil stabilisere sig som følge af ændringerne vedtaget i slutningen af 2000.

Vinsektoren

Markedsordningen for vin blev reformeret i forbindelse med Agenda 2000, og der er taget hensyn hertil i overslagene fra og med 2001, som var det første år, reformen havde virkninger for budgettet. Med reformen skulle kriedestillationen gradvis blive mindre og sluttelig helt forsvinde som følge af den forventede stabilisering af sektoren. Reformen indebar udgifter til omstrukturering af vinmarker, som ansloges til 443 mio. EUR pr. år, når ordningen var kommet i gang.

Udgifterne i denne sektor påvirkes fortsat af, at krsedestillation benyttes mere end forudset, fordi produktionen er forholdsvis høj, og der har været en strukturel nedgang i forbruget.

Mælk

Da Berlin-beslutningerne blev truffet, forudsås det, at de årlige udgifter i mælkesektoren for perioden 2000–2005 ville være forholdsvis stabile og så stige fra 2006 som følge af indførelsen af den direkte støtte vedtaget i forbindelse med Agenda 2000.

I de første år af perioden har udgifterne i realiteten været mærkbart lavere end Berlin-overslaget på grund af interne og eksterne markedsforhold, der har været langt gunstigere end forudset, da Agenda 2000 blev vedtaget. For 2000 og 2001 var en støt efterspørgsel efter ost og bedre interne og eksterne priser især for mælkepulver i afgørende grad medvirkende til, at der kunne foretages nedsættelser af eksportrestitutions-satserne og de interne satser for støtte til afsætning af skummetmælk og smørfedt.

Udgiftsoverslagene for 2004–2006 er baseret på de nylige prognoser for udviklingen i udbuddet og efterspørgslen på mellemlang sigt. For de vigtigste mælkeprodukter viser disse prognoser en indsnævring af forskellen mellem udbuddet og det interne forbrug sammenholdt med prognoserne ved vedtagelsen af Agenda 2000.

Oksekød

De første reformår var specielt præget af den BSE-krise, der udbrød i slutningen af 2000, og udbruddet af mund- og klovesyge i 2001 i Det Forenede Kongerige.

Kommissionen traf i 2000 en række foranstaltninger for at afhjælpe situationen efter nedgangen i forbruget og eksporten og for igen at skabe balance mellem udbuddet og efterspørgslen (særligt opkøb til destruktion, tilpasning af den offentlige interventionsordning osv.).

I 2001 fik Rådet forelagt en plan, som det vedtog i juni 2001. Formålet med planen var at skabe en bedre balance på markedet på kort og mellemlang sigt.

Selv om markedet var destabiliseret i 2000 og 2001, blev krisen ikke så slem som først frygtet, og der er siden sket en forbedring. For perioden 2001-2003 ligger udgifterne i oksekødssektoren dog fortsat lidt over de oprindelige overslag, selv om udgifterne til direkte præmier er lavere, fordi præmierettighederne har været underudnyttet.

Overslagene for perioden 2004-2006 er baseret på:

- udsigterne for udbuddet og efterspørgslen på mellemlang sigt. Nettoproduktionen forventes at blive lavere end forudset ved vedtagelsen af Agenda 2000. Den forventede fremgang i forbruget skulle gøre det muligt at blive af med interventionslagrene
- fuld udnyttelse af de direkte præmierettigheder.

Disse overslag er højere end overslagene udarbejdet i forbindelse med Berlin-aftalen, fordi ekstensiveringspræmien blev anvendt på et højere niveau end forventet, og fordi overslagene for eksportrestitutionser dengang var for optimistiske.

Fårekød

Den reform, der blev truffet beslutning om i 2001, var baseret på et samlet udgiftsoverslag, som blev udarbejdet i forbindelse med Berlin-aftalen (på grundlag af 92% udnyttelse af præmierettighederne).

Konklusioner

Som det fremgår af vedlagte tabel 1, viser resultaterne af denne ajourføring, at udgifterne under post 1a vil holde sig inden for de tilsvarende finansielle overslags lofter i hele perioden 2000–2006. De faktiske udgifter lå næsten 1,1 mia. EUR under loftet i 2000 og ca. 2,3 mia. EUR under loftet i 2001. Budgettet for 2002 og det foreløbige budgetforslag (FBF) for 2003 viser, at margenen under de respektive lofter for disse år skulle holde sig på omkring 2,3 mia. EUR.

For perioden 2004–2006 forudses den årlige margin under lofterne på grundlag af den ovenfor skitserede metode at blive på næsten 1 mia. EUR i 2004 og lige over 1 mia. EUR i 2005 og 2006.

Hvad angår det årlige gennemsnitsbeløb på 40,5 mia. EUR i 1999-priser, der er anført i punkt 21 og 22 i Berlin-konklusionerne, viser beregningen i tabel 2, at dette beløb vil blive overholdt, da de sammenlignelige faktiske årlige gennemsnitsudgifter forudses at blive ca. 1,5 mia. EUR lavere.

Forslagenes budgetvirkninger

De nøjagtige overslag over budgetvirkningerne for hver af foranstaltningerne skitseret i midtvejsrevisionen vil blive udarbejdet i forbindelse med fremlæggelsen af de officielle lovgivningsforslag.

Selv om der på dette stadium kun kan opstilles foreløbige skøn, anslås de ændringer, der forudses for de enkelte berørte sektorer og afkobling af den direkte støtte, imidlertid at føre til en samlet årlig besparelse på ca. 0,2 mia. EUR sammenholdt med basislinjeudgifterne vist i tabel 1.

Denne besparelse plus den forventede margin på ca. 1 mia. EUR udgør den nødvendige reserve til at tage højde for uforudsete forhold (fald i dollarkursen, udbrud af alvorlige dyresygdomme osv.) og dække omkostninger i forbindelse med reformforanstaltninger, der kunne vise sig nødvendige i sektorer, som ikke er omfattet af denne midtvejsrevision.

TABEL 1
Udgifter og overslag efter sektor for post 1a
(Ny basislinje – status quo uden midtvejsforslagene)

mio. EUR

	2000 Gennem- førelse ⁵	2001 Gennem- førelse	2002 Budget	2003 FBF	2004 Overslag	2005 Overslag	2006 Overslag
Markafgrøder	16663,1	17466,2	17916	17764	18298	18178	18155
- direkte støtte	15174,0	16918,0	17486	17325	17541	17530	17530
- andre foranstaltninger	1489,1	548,2	430	439	757	648	625
Sukker	1910,2	1497,1	1401	1339	1429	1429	1429
Olivenerolie	2210,1	2523,8	2366	2372	2384	2384	2384
- direkte støtte	2156,2	2468,8	2298	2317	2318	2318	2318
- andre foranstaltninger	53,9	55,0	68	55	66	66	66
Tørret foder og bælgplanter	381,3	374,8	385	383	383	383	383
- direkte støtte	68,7	69,2	72	72	72	72	72
- andre foranstaltninger	312,6	305,6	313	311	311	311	311
Spindplanter	991,4	826,3	956	831	881	881	881
- direkte støtte	105,7	59,8	1	1	1	1	1
- andre foranstaltninger	885,7	766,5	955	830	880	880	880
Frugt og grøntsager	1551,3	1558,0	1650	1629	1620	1618	1617
- direkte støtte	343,0	431,2	430	408	410	413	417
- andre foranstaltninger	1208,3	1126,8	1220	1221	1211	1205	1200
Vin	765,5	1196,7	1392	1381	1381	1381	1381
Tobak	989,4	973,4	983	973	973	973	973
- direkte støtte	984,9	964,0	970	956	944	944	944
- andre foranstaltninger	4,5	9,4	13	17	29	29	29
Mælk og mejeriprodukter	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
- direkte støtte	-	-	-	-	-	-	979
- andre foranstaltninger	2544,3	1906,6	1912	2112	2191	2147	1768
Oksekød	4539,6	6054,0	8095	8369	8596	8570	8499
- direkte støtte	3646,1	4862,4	6162	7335	7858	8067	8067
- andre foranstaltninger	893,5	1191,6	1933	1034	738	503	432
Fåre- og gedekød	1735,6	1447,3	672	1914	1915	1915	1915
- direkte støtte	1733,9	1449,3	665	1910	1910	1910	1910
- andre foranstaltninger	1,7	-2,0	7,0	4	5	5	5
Andre landbrugsprodukter ¹	1891,5	1328,3	1424	1464	1467	1472	1472
- direkte støtte ²	301,7	279,8	293	309	311	316	316
- andre foranstaltninger	1589,8	1048,5	1131	1154	1156	1156	1156
Fiskeriprodukter	23,0	20,4	32	29	30	30	30
Kontrol og forebyggelse	77,4	32,1	57	48	48	48	48
Regnskabsafslutning	-1077,9	-569,7	-500	-500	-500	-500	-500
Afsætningsfremme	58,7	48,9	79	67	67	67	67
Andre foranstaltninger (agromonetær støtte)	933,1	469,8	271	55	-	-	-
- direkte støtte	948,0	480,6	271	55	-	-	-
- andre foranstaltninger	-14,9	-10,8	0	0	-	-	-
Veterinærforanstaltninger ³	102,5	565,5	570	190	290	290	290
Post 1a i alt	36290,0	37719,5	39660	40420	41452	41265	41770
- direkte støtte ⁴	25462,2	27983,1	28648	30688	31364	31571	32554
- andre foranstaltninger	10827,8	9736,4	11013	9731	10088	9694	9217
Post 1a loft	37352	40035	41992	42680	42408	42310	42834
Forskel	-1062,0	-2315,5	-2332	-2260	-956	-1045	-1064

¹ frø, humle, ris, svinekød, æg, fjerkrækød, biavl, ikke-bilag I-produkter, fødevarerprogrammer, perifert beliggende regioner og øer

² frø, humle, ris, perifert beliggende regioner og øer

³ fra 2004 inklusive selektive slagteordninger (BSE)

⁴ direkte støtte svarende til listen i bilaget til forordning (EF) nr. 1259/1999

⁵ inklusive 29 mio. EUR anmeldt for bevillinger fremført fra 1999.

TABEL 2**Overholdelse af det årlige gennemsnit på 40 500 mio. EUR (1999-priser)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Gennemsnit 2000 - 2006 (1999-priser)
1. Gennemsnitligt loft								40 500
2. 'Gamle' ledsageforanstaltninger (2 760 mio. EUR i løbende priser)								2 552
3 = 1 - 2 Tilpasset loft								37 948
4a. Udgifter post 1a eksklusive veterinærområdet i løbende priser	36 188	37 154	39 091	40 230	41 162	40 975	41 480	
4b. Udgifter post 1a eksklusive veterinærområdet i 1999-priser	35 478	35 711	36 836	37 166	37 282	36 385	36 111	36 424
5 = 3 - 4b Forskel								1 524