

Regionsudvalgets udtalelse om »Den fælles landbrugspolitik og EU's udvidelse mod øst«

(97/C 116/05)

REGIONSUDVALGET har —

under henvisning til Kommissionens beslutning af 13. marts 1996 om i henhold til EF-traktatens artikel 198 C, stk. 1, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse,

under henvisning til Regionsudvalgets beslutning af 12. juni 1996 om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalg 2 »Fysisk Planlægning i det Åbne Land, Landbrug, Jagt, Fiskeri, Skovbrug, Hav- og Bjergområder«,

under henvisning til Underudvalg 2's forslag til Regionsudvalgets udtalelse (CdR 239/96 rev.), som blev vedtaget den 5. december 1996 med Reinhold Bocklet som ordfører i samarbejde med studiegruppens medlemmer (Michel Lafay, Lloyd Kenyon, W.T. van Gelder og Kaija-Maaria Perkkio —

på den 16. plenarforsamling den 15.-16. januar 1997 (mødet den 16. januar) vedtaget følgende udtalelse.

1. Indledning

Fællesskabets politik på landbrugsområdet — det være sig markeds- og prispolitik, indkomspolitik, horisontal og regional strukturpolitik såvel som ledsageforanstaltninger — står over for en række begivenheder:

— GATT-aftalerne begynder gradvis at virke,

— I 1998 indledes næste forhandlingsrunde inden for Verdenshandelsorganisationen WTO, hvor det tilstræbes yderligere at inddrage den fælles landbrugspolitik i markedernes globalisering,

— EU udvides mod øst,

— EU's finanser skal reformeres fra 1999,

der gør det nødvendigt, at EU træffer nogle afgørelser om den fælles landbrugspolitik's fremtidige udformning;

Det Europæiske Råd i Essen opfordrede Kommissionen til at forelægge en undersøgelse af alternative strategier for udvikling af forbindelserne på landbrugsområdet mellem EU og de associerede lande med henblik på disses fremtidige tiltrædelse. Kommissionen efterkom opfordringen ved at forelægge Det Europæiske Råd i Madrid CSE (95) 607;

beslutningerne på Det Europæiske Råds møde i Essen i december 1994, i Cannes i juni 1995 og i Madrid i december 1995 har præciseret udvidelsesstrategien og fremskyndet processen, idet Kommissionen blev opfordret til at forelægge udtalelser om kandidaturerne, så

forhandlingerne kan indledes umiddelbart efter afslutningen af regeringskonferencen i 1996/1997;

Det Europæiske Råd i Madrid krævede udarbejdet en analyse af Unionens finansieringssystem med det formål for tiden efter 1999 at få skabt en finansiel ramme, der tager hensyn til udvidelsen;

Det Europæiske Råd i Madrid krævede den i 1992 indledte reform af den fælles landbrugspolitik fortsat, og selv om landbrugspolitikken ikke står på den officielle dagsorden for regeringskonferencen, er det alligevel muligt, at den berøres indirekte under drøftelserne om Unionens udvidelse;

de første associeringsaftaler blev indgået med Ungarn og Polen allerede i februar 1994; derefter fulgte i februar 1995 aftalerne med Tjekkiet, Slovakiet, Rumænien og Bulgarien og i juni 1995 aftalerne med de tre baltiske stater, og for nylig er også associeringsaftalen med Slovenien underskrevet;

åbningen mod de central- og østeuropæiske stater, der sker samtidig med, at virkningerne af GATT-aftalen fra 1994 begynder at gøre sig gældende, og samtidig med indledningen af 1992-reformens slutfase, vil påvirke det europæiske landbrug og hele den socioøkonomiske situation i landdistrikterne i Fællesskabet;

ud fra ovenstående betragtninger finder Regionsudvalget det rimeligt i henhold til EU-traktatens artikel 198 C at afgive udtalelse om Kommissionens undersøgelse af alternative strategier for udvikling af forbindelserne på landbrugsområdet mellem EU og de associerede lande med henblik på disses landes fremtidige tiltrædelse. På plenarforsamlingen den 13. juni 1996 præsenterede

og kommenterede kommissionsmedlem Franz Fischler denne undersøgelse for Regionsudvalget.

2. Undersøgelsens indhold

2.1. I undersøgelsen forsøger Kommissionen at identificere de hovedspørgsmål, det i fremtiden kommer til at dreje sig om inden for landbruget og landbrugspolitikken i de centraleuropæiske lande (CEL) og i EU, hvorefter virkningerne af at udvide EU evalueres med udgangspunkt i den nuværende fælles landbrugspolitik. Der tegnes en foreløbig skitse af landbrugspolitikken fremtidige udvikling, og der foreslås en række metoder og foranstaltninger til forbedring af forbindelserne på landbrugsområdet i forberedelsesfasen forud for tiltrædelsen.

2.2. Undersøgelsen indledes med en beskrivelse af den aktuelle situation i EU og i CEL og en analyse af situationen indtil 1999. Kommissionen går ud fra, at yderligere liberalisering af verdenshandelen efter det tidspunkt vil udsætte landbruget i EU for et nyt pres. Desuden vil de produktionsbegrænsende virkninger af landbrugsreformen i 1992 da sandsynligvis være neutraliseret af produktionstekniske fremskridt, så der opstår ny overskudsproduktion. Samtidig må der i forbindelse med forhandlingerne om næste periode af budgetoverslagene fra år 2000 regnes med heftige diskussioner inden for EU om anvendelsen af midlerne og dermed om landbrugsbudgettets størrelse.

2.3. Resultatet af den indledende analyse er, at det er nødvendigt at videreudvikle den fælles landbrugspolitik, selv uden udvidelsen mod øst.

2.4. Dernæst skitseres tre mulige alternative udformninger af den fælles landbrugspolitik efter de central- og østeuropæiske staters indtræden. Det første alternativ går ud fra, at landbruget i CEL integreres i den fælles landbrugspolitik i uændret skikkelse. De deraf følgende ekstra budgetudgifter til EUGFL beregnes i tiltrædelsens slutfase til 12 mia. ecu pr. år inklusive al direkte støtte og alle ledsageforanstaltninger. Denne løsningsmodel vil efter Kommissionens opfattelse føre til forøget landbrugsproduktion i CEL, til samlet overproduktion i EU og til økonomiske problemer i CEL på grund af stigende forbrugerpriser.

Det andet scenario går ud fra en radikal reform med vidtgående afskaffelse af prisstøtte og ophævelse af begrænsningen af sukker- og mælkeproduktionen og af arealanvendelsen. De udligningsgodtgørelser, der nødvendigvis må betales i forbindelse med ophævelse af kvoteordningerne for mælk og sukker, og de sociale og miljømæssige problemer, der vil opstå i landdistrikterne som følge af den gennemtvungne strukturændring, anses for så omfattende, at dette alternativ forkastes.

Kommissionen går ind for en tredje løsning, der omtales fcsom en fornuftig videreudvikling af den bestående landbrugspolitik. Den afkobling mellem markedspolitik og indkomst-/og strukturpolitik, der blev indledt i 1992, skal videreføres. EU-priserne bliver dermed lavere på tiltrædelsestidspunktet, hvilket vil lette CEL-staternes integration. Der bliver ikke brug for yderligere kompen-

sationsbetalinger til landbruget i CEL-staterne. Der skal i højere grad end hidtil knyttes social- og miljøpolitiske betingelser til den direkte støtte. Denne politik har til formål at integrere miljøindsatsen bedre i landbrugets aktiviteter og at skabe en varig finansiel modydelse for de udviklingsformer, samfundet ønsker fremmet i landdistrikterne, og for bevarelse af naturressourcerne.

2.5. Fællesskabet skal bevare kompetencen til at fastlægge rammerne, men Kommissionen anerkender, at medlemsstaterne eller regionerne bør have større frihed i forbindelse med gennemførelsen af Fællesskabets beslutninger. I modsætning til de årlige landbrugsprisrunder skal disse rammebestemmelser fastlægges i form af flerårige programmer, og herunder skal Europa-Parlamentet inddrages kraftigere end nu. Alt i alt ville landbrugspolitikken dermed komme til at ligne den nuværende EU-strukturpolitik med dens femårsplaner, hvor det i vidt omfang er medlemsstaterne eller regionerne, der gennemfører programmerne.

2.6. Forud for tiltrædelsen foreslår Kommissionen — ligesom ved Portugals indtræden — et program til modernisering af landbrugssektoren i CEL-staterne og støtte til at reformere levnedsmiddelindustrien. Omkostningerne ved og finansieringen af denne støtte før tiltrædelsen kommenteres ikke nærmere.

3. De regionale konsekvenser af den lettere markedsadgang

3.1. Med de central- og østeuropæiske staters indtræden forøges Fællesskabets landbrugsproduktionspotentiale med godt 50 % i forhold til nu. Derimod forøges befolkningen kun med ca. 29 %. Selv om situationen ikke er den samme for alle produkters vedkommende, står det fast, at Fællesskabet alt i alt får et væsentligt overskydende potentiale, som kan få konsekvenser, særlig for hovedafgrøderne.

Disse forstyrrelser af markedet kan vise sig særlig problematiske i de regioner, hvor landbruget i høj grad producerer følsomme produkter.

3.2. På grund af handelens betydning ved CEL's overgang fra planøkonomi til markedsøkonomi indebærer associeringsaftalerne gradvis åbning af EU's markeder. Det drejer sig om i løbet af et stykke tid at nå frem

til fri vareudveksling med EU og integrere de associerede stater i det store indre marked.

For at opnå dette indeholder aftalerne gensidige handelsindrømmelser, der skal tage hensyn til eventuelle markedsforstyrrelser som følge af indførelse af følsomme produkter, uanset om det er landbrugsprodukter eller f.eks. tekstiler.

3.3. Der er imidlertid stor forskel mellem industrisektoren og landbrugssektoren. Det er et vigtigt mål i løbet af ti år gradvis at skabe en frihandelszone. Det skal i denne forbindelse påpeges, at handelsbalancen mellem EU-12 og de ti CEL-stater har bevæget sig fra et underskud på 879 mio. ecu i 1989 — før indgåelsen af associeringsaftalerne — til et overskud i EU-12's favør på 903 mio. ecu i 1994.

EU's eksport er i denne periode næsten tredoblet, mens importen kun er steget 15 %. Ungarn er det eneste land, der nu som før udfører betydeligt mere til Fællesskabet, end det indfører.

3.4. CEL's industriprodukter kan fra nu af frit indføres i EU. Til gengæld reduceres CEL's handelsbarrierer løbende.

3.5. For landbrugssektorens vedkommende har man derimod ikke sat fri vareudveksling som mål. Aftalerne indbærer kun, at der indføres femårige asymmetriske toldkoncessioner. På jævnt dansk betyder det, at Unionen ophæver de handelsmæssige begrænsninger i videre omfang og i et hastigere tempo end partnerne. Ifølge aftalerne består Fællesskabets koncessioner i en lang række handelskontingenter med toldreduktioner på 20-60 %. Siden juli 1995 har reduktionen inden for kontingenterne kunnet udgøre helt op til 80 %. Kontingenterne er fastsat for hvert enkelt produkt på grundlag af handelsvolumenet i årene 1986-1990. Kontingenterne kan i gennemsnit forøges med 10 % pr. år i de første fem år af aftalernes løbetid. For visse produkters vedkommende er tolden reduceret uden kvantitativ begrænsning.

3.6. CEL-staterne indrømmer præferencetoldsatser, der i de fleste tilfælde reduceres gradvis. Som følge af GATT-aftalerne er tolden på en række produkter nu højere end tidligere; derfor anvender disse lande de gamle toldtariffer fra associeringsaftalerne i forbindelse med såvel kontingenter som ubegrænsede toldkoncessioner. Det er et hovedelement i strategien for perioden før tiltrædelsen at få tilpasset associeringsaftalerne. Der er udtrykkeligt åbnet mulighed for at bevilge nye koncessioner. CEL-staterne har under henvisning til, at handelsbalancen over for Unionen udviklede sig negativt, opnået en større og større åbning af kontingenterne. Kommissionen foreslog i december 1994 Rådet at forøge de samlede kontingenter med 10 % pr. år. Rådet

afviste dette og accepterede kun en forøgelse på 5 % pr. år. Forøgelsen gælder ikke følsomme produkter som levende kvæg, får og geder, jordbær, løg og forarbejdede tomatprodukter.

3.7. Dermed har Rådet sikret, at konkurrencen fra importerede varer fra CEL-staterne ikke forstyrrer markedet i de regioner, der satser på disse produkter.

Som det fremgår af strategipapiret, vil Kommissionen nu gå betydeligt videre. Den har til hensigt at foreslå nye kontingentforøgelser og åbne mulighed for at overføre kvoter fra en CEL-stat til en anden. Samtidig skal indgangspriserne for frugt- og grønsager sænkes inden for de eksisterende kontingenter. En sådan fremgangsmåde kan bringe frugt- og grønsagsproduktionen ikke bare i Sydeuropa, men også i lande som Tyskland og Holland, i vanskeligheder, da bare små ekstramængder med det nuværende prisniveau kan få stærkt destabiliserende virkninger på det indre marked.

3.8. På den anden side må der holdes nøje øje med strømmen af handelsvarer fra Unionen til CEL-staterne, specielt med, om den tager til i perioden indtil tiltrædelsestidspunktet. Eventuelt kan forhandlinger med tredje-lande lettere foregå inden for Verdenshandelsorganisationens rammer.

3.9. Med stor opmærksomhed må man se til, at handelssamkvemet styres sådan, at det holder sig inden for associeringsaftalernes rammer.

3.10. CEL-landene opnår ingen eller kun meget beskedne GATT/WTO-kontingenter for subventioneret eksport. Trods de relativt gunstige prognoser for afsætning af korn, svinekød, fjerkrækød og æg på markeder i tredjelande kan det give anledning til et fornyet pres i retning af en tilpasning af kontingenterne for subventioneret eksport, som eventuelt vil blive forstærket af en mere vidtgående liberalisering af handelen med landbrugsprodukter som følge af kommende forhandlinger inden for WTO.

4. Decentralisering af landbrugspolitikken

4.1. Overvejelserne i strategipapiret om en integreret politik for ländistrikterne ligger i forlængelse af den positive udvikling, der er sket med Fællesskabets regionalpolitik efter strukturfondsreformen, og kan, hvis de omsættes i praksis, give regionalpolitikken en ny dimension derved, at regionerne kommer til at medvirke aktivt til dens udformning.

4.2. Hertil kan også den omtalte radikale forenkling af foranstaltninger og procedurer samt en mere fleksibel fortolkning bidrage. Et nyt meget positivt aspekt er erkendelsen af, »at der (bør) gives medlemsstaterne og/eller de regionale myndigheder større handlefrihed, når EU-beslutningerne skal realiseres. I denne sammenhæng kan det være en hjælp, at der skelnes klarere mellem markedspolitik og indkomststøtte«.

4.3. Desværre drages der ikke i tilstrækkeligt omfang kompetenceretlige og politiske konsekvenser af denne rigtige erkendelse. Kommissionens forslag om, at EU-foranstaltningerne kun skal omfatte udstedelse af rammebestemmelser, fastlæggelse af fælles mål og udformning af et nødvendigt minimum af fælles regler, peger i retning af den nødvendige decentralisering af landbrugspolitikken, men lader den politiske og retlige udformning af denne løsningsmodel stå åben.

4.4. Men der er brug for forslag herom fra Kommissionens side, for at Maastricht-traktatens Artikel 3 B — subsidiaritetsprincippet — også kan komme til sin ret i forbindelse med traktatens afsnit 2 »Landbruget«, dog under hensyntagen til princippet om finansiel solidaritet.

Det kan ikke være rigtigt, at Artikel 3 B inden for landbrugsretten kun skal anvendes i forbindelse med visse aspekter af teknisk forenkling og kodificering af retsbestemmelser.

4.5. Når Fællesskabet udvides med de central- og østeuropæiske stater, bliver der væsentligt flere måder at drive landbrug på. Navnlig bedriftsstrukturene og de juridiske former bliver mere varierede. Meget store, industrielt drevne brug kommer til at stå for en stor del af produktionen.

På grund af indbyrdes afvigende traditioner, administrativ kapacitet og administrative strukturer bliver det vanskeligt, ja direkte umuligt at sikre ensartet gennemførelse af centralt fastsatte detailbestemmelser.

4.6. Det vigtigste spørgsmål inden for landbrugspolitikken er i den forbindelse: Skal landbrugsreformens udligningsgodtgørelser høre under Fællesskabets kompetence, eller skal de hellere lægges ind under medlemsstaternes kompetence?

4.7. Med indførelsen af udligningsgodtgørelser og honoreringen af miljøydelse undergik den fælles landbrugspolitik en afgørende ændring og fik tilført en ny kvalitet, der har sine strukturpolitiske rødder i det såkaldte Bjerghoveddirektiv fra 1975.

4.8. Udvidelsen af Fællesskabet nødvendiggør på dette område omfattende differentieringer, der bl.a. tager hensyn til landbrugsstruktur, omkostningsniveau og levestandard i de enkelte regioner. Sker det ikke, vil den formelle ligestilling af alle skabe endnu større ulighed, end der allerede findes, og medføre omfattende konkurrenceforvridning.

4.9. I diskussionen stilles igen og igen det spørgsmål, om en decentral fremgangsmåde er mulig. Regionsudvalget skal derfor understrege, at der allerede findes et område, hvor en sådan model er afprøvet.

I forbindelse med strukturfondsmålene og gennemførelse af forordning (EØF) nr. 2078/92 udformes foranstaltningerne allerede nedefra og opefter ifølge en såkaldt »Bottom up approach«.

Dette princip har stået sin prøve inden for Fællesskabets regionalpolitik siden 1988; instrumenterne er gennemprøvede og indrettet efter de indhøstede erfaringer.

Medlemsstaterne — eller ifølge visse forfatninger regionerne — må så udarbejde flerårige støtteplaner for landbrugssektoren, sådan som det allerede sker i forbindelse med strukturfondenes målpolitik.

Ved hjælp af en rammelovgivning, der hele tiden videreudvikles, kan man muligvis løse den vedvarende konflikt mellem markedsligevægt og indkomstsikring inden for landbruget. Med landbrugsreformen forsøgte man at afsvække denne konflikt ved at indføre nye direkte betalinger inden for vigtige markedsordninger.

Denne fremgangsmåde vinder genklang i sluterklæringen fra den europæiske konference om udviklingen i landdistrikterne, afholdt i Cork den 9. november 1996. Deri slås til lyd for en integreret politik for landdistrikterne som helhed, men decentralt udformet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

5. Videreførelse af forhandlingerne inden for WTO

5.1. I denne forbindelse henviser Regionsudvalget til, hvad der er sagt i udtalelsen om landbrugsreformens regionale konsekvenser. Regionsudvalget understreger særlig, at der efter tariffastsættelsen og afviklingen af tolden skal bevares en tilstrækkelig beskyttelse udadtil.

5.2. Allerede nu er der en vis fare for, at landbrugets tilbageværende beskyttelse udadtil udhules i forbindelse med indgåelse af frihandelsaftaler — herunder dem, der skal forberede de central- og østeuropæiske staters indtræden — da der gælder strengere kriterier for WTO's anerkendelse af frihandelszoner (undtagelser fra mestbegunstigelsesprincippet).

Væsentlige handelssegmenter som f.eks. landbrugssektoren kan for fremtiden ikke uden videre holdes uden for frihandelsaftaler under WTO. Hvis WTO-arbejdsgruppen ved undersøgelsen af en frihandelsaftale ikke enstemmigt kan bekræfte, at den er i overensstemmelse med GATT, er der fare for, at andre WTO-medlemsstater kræver at få del i frihandelen med landbrugsvarer under henvisning til mestbegunstigelsesprincippet.

5.3. Fredsklausulen i den nuværende GATT-aftale sikrer de udligningsgodtgørelser, der blev vedtaget i forbindelse med landbrugsreformen 1992, indtil produktionsåret 2003/2004. Men det må forventes, at den fælles landbrugspolitik fra 1999 kommer under nyt pres som følge af en ny forhandlingsrunde inden for WTO.

Det vil navnlig give sig udslag i krav om yderligere nedsættelse af det interne støtteniveau, af beskyttelsen udadtil og af eksportsubventionerne.

Sådanne krav må ikke føre til en radikal reform af den fælles landbrugspolitik, som den, der skildres som løsning 2 i Kommissionens strategipapir. Løsning 1 — uændret overførsel af den hidtidige landbrugspolitik til CEL-staterne — vil, foruden finansielle problemer, uden tvivl også indebære store problemer set i forhold til WTO-forhandlingerne.

5.4. Løsning 3, der indebærer en fornuftig og mere decentralt orienteret videreudvikling af den bestående landbrugspolitik, virker som en farbar vej. Medlemsstaterne og regionerne får på den måde mulighed for at styrke landbrugets konkurrenceevne med skråddersyede tiltag, der passer til den enkelte region, og samtidig kan de i fornødent omfang prioritere økologiske hensyn.

5.5. Derfor er det uforståeligt, at Kommissionen på forhånd inddrager yderligere afvikling af prisstøtten i sine overvejelser. Det er uberettiget, også på baggrund af artikel 20 i overenskomsten om landbruget i GATT-aftalen. Før man lægger sig fast på noget sådant, må der foretages en grundig undersøgelse af, hvordan de bestående forpligtelser til at reducere prisstøtten påvirker verdenshandelen med landbrugsprodukter, og det må analyseres, hvordan det derefter står til med udbud og efterspørgsel på verdensmarkedet for de pågældende produkter. Forud at acceptere nedsættelse af prisstøtten, som det sker i strategipapiret, kan svække Fællesskabets forhandlingsposition under kommende WTO-forhandlinger.

5.6. Den nye amerikanske landbrugslov (farm-bill) fører i USA til en omlægning af støtteordningerne til produktionsuafhængige »green-box«-foranstaltninger. Dermed kan der inden for WTO opstå en præference for green-box-foranstaltninger, som kan modvirke en forlængelse af »blue-box«, hvorunder prisudligningsgodtgørelser henhører. Efter udløbet af den frist, der er fastsat i fredsklausulen, kan det være hensigtsmæssigt, at den EU-interne støtte i langt højere grad går i retning af green-box-foranstaltninger.

6. Finansieringen af den fælles landbrugspolitik

6.1. Hvad Kommissionen har at sige i rapporten om den fremtidige finansiering af den fælles landbrugspolitik, er temmelig vagt, når man undtager skønnet over det ekstra behov for midler til CEL-staterne.

6.2. For tiden gælder beslutningerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh. Ifølge beslutningen om egne indtægter skal loftet over disse gradvis stige fra 1,20 % i 1994 til 1,27 % i 1999 (0,01 % af BNI svarer for tiden til ca. 680 mio. ecu).

6.3. Som forberedelse til ØMU føres der i alle medlemsstaterne — ikke mindst i dem, der yder et nettobidrag til EU-budgettet — en stram besparelspolitik, som gør, at det heller ikke efter 1999 forekommer muligt at hæve loftet over egne indtægter.

6.4. Beslutningerne fra Det Europæiske Råd i Edinburgh indebærer, at strukturmidlerne i hovedsagen koncentrerer sig om mål 1-områder med udviklingsmæssigt efterslæb. I 1999 vil godt 70 % af strukturmidlerne tilfalde mål 1-regioner.

6.5. Den mulige årlige stigning i EUGFL-Garantisektionens udgifter har siden 1988 af landbrugsretningslinjen været begrænset til 74 % af den reale BNP-vækst plus den gennemsnitlige inflationsrate i EU.

Skønnet over EUGFL-Garantisektionens udgifter i 1996 svarer til landbrugsretningslinjens 40,828 mia. ecu. Om udgifterne ved årets udgang kan holdes lavere end forudsat i landbrugsretningslinjen som følge af gunstige verdensmarkedspriser, især på korn, eller om det bliver vanskeligt at undgå at overskride det deri fastsatte beløb på grund af nye foranstaltninger til bekæmpelse af kogalskab (BSE), er endnu uvist. I årene 1994 og 1995 lå udgifterne ca. 3 mia. ecu under landbrugsretningslinjen.

Den fremtidige udgiftsramme for EUGFL-Garantisektionen afhænger først og fremmest af konjunktuelle og politiske faktorer. Kommissionen bestræber sig tydeligvis på at stabilisere udgifterne mest muligt.

Der kan først og fremmest ventes udgiftsstigninger til ledsageforanstaltninger og til de forestående reformer af yderligere markedsordninger.

En vis margen for forøgelse af landbrugsretningslinjen er nødvendig for at tage højde for de førnævnte merudgifter og lavere indtægter ved regnskabsafslutningen.

6.6. Desuden kan det ikke udelukkes, at der efter 1996 bliver nye foranstaltninger at finansiere via EUGFL-Garantisektionen. Det er først og fremmest veterinær- og 5a-foranstaltninger, der kan blive tale om at overføre til Garantisektionen.

6.7. Forudsat de nye medlemslande i tilfælde af EU's udvidelse mod øst efter år 2000 overtager fællesskabslovgivningen, skønner Kommissionen, at det vil betyde en ekstra belastning af budgettet på ca. 12 mia. ecu pr. år.

Går man ud fra, at CEL-staterne indbetaler deres bidrag til EU-kassen i overensstemmelse med den gældende beslutning om egne indtægter, vil disse bidrag kun udgøre ca. 4 % af budgettet. Altså må langt den overvejende del af såvel landbrugs- som strukturudgifterne finansieres ved hjælp af nettooverførsler fra det nuværende EU.

6.8. Derfor forekommer det nødvendigt for fremtiden at være yderst tilbageholdende med udgifterne og at

underkaste bidragene en revision ud fra et retfærdigheds-synspunkt, så der mere end hidtil ses på de enkelte medlemsstaters økonomiske ydeevne.

7. Regionsudvalgets udtalelse

Regionsudvalget

7.1. støtter principielt Kommissionens bestræbelser på at udvikle egnede strategier til så gnidningsløst som muligt at integrere CEL-staterne i EU; med strategipapiret har Kommissionen skitseret en række vigtige retningslinjer for landbrugspolitikens fremtidige udvikling og givet stødet til en bred debat, hvortil Regionsudvalget i nærværende udtalelse ønsker at bidrage med regionernes synspunkter;

7.2. konstaterer, at landbruget i mange regioner i EU på det tidspunkt, hvor udvidelsesprocessen mod øst indledes, fortsat befinder sig i en indkomstmæssigt vanskelig situation, der klart forsinker strukturtilpasningsprocessen;

7.3. konstaterer, at

- reformen af den fælles landbrugspolitik,
- den restriktive prispolitik i en række markedssegmenter, der ikke er omfattet af reformen, og
- gennemførelsen af GATT-aftalerne,

har medført kraftige restriktioner, der er ensbetydende med yderligere byrder for landbruget;

7.4. finder det nødvendigt, at man i overensstemmelse med 1992-retningslinjerne og konklusionerne fra jumbo-rådsmødet i 1993, nøje analyserer konsekvenserne af 1992-reformen og færdiggør omlægningen af de fælles markedsordninger for de ikke-reformerede sektorer, før der foretages nogen ændring af den fælles landbrugspolitik;

7.5. kræver, at der foretages en indgående analyse af, hvordan reduktionen af prisstøtten påvirker verdenshandelen med landbrugsvarer, og gennemføres en undersøgelse af de indhøstede erfaringer, før der forhandles om yderligere reformtiltag;

7.6. kræver — eftersom landbruget er en økonomisk og socialt særdeles følsom sektor — forud for enhver beslutning på området, ikke mindst i forbindelse med udvidelsen, fuld klarhed over, hvor store finansielle midler Fællesskabet vil have til rådighed fremover (for øjeblikket udgør de 1,27 % af BNP);

7.7. støtter gennemførelsen af landbrugsreformen, der skal medvirke til at sikre en bedre udvikling i

landdistrikterne med hensyn til miljø og bæredygtighed samt på det landbrugsmæssige, økonomiske, politiske og sociale område. I den forbindelse bør produktionskvoterne fastholdes;

7.8. understreger udtrykkeligt det politiske aspekt i indførelsen af det markedsøkonomiske system i CEL-staterne, fremhæver dette systems betydning for de pågældende landes socioøkonomiske restituering og hæfter sig ved landbrugets afgørende rolle i denne proces;

7.9. bemærker, at landbrugssituationen i de forskellige CEL-stater ikke er ens, hvilket gør det berettiget at anlægge en differentieret og forsigtig indfaldsvinkel under udvidelsesforhandlingerne. Ved fastlæggelsen af førtiltrædelsesforanstaltningerne og -perioderne skal der tages hensyn til de konkrete forhold i de enkelte associerede lande;

7.10. støtter Kommissionens strategi, ifølge hvilken der i CEL-staterne primært ydes støtte til strukturudvikling, der giver landbruget i disse lande reelle udviklingsmuligheder, men ikke må føre til, at der opstår overkapacitet, som ikke kan finde afsætning;

7.11. kræver eftertrykkeligt, at både CEL-staterne og EU-staterne forbereder sig på det udvidede fælles landbrugsmarked for at undgå for store økonomiske og sociale forskelle;

7.12. finder, at CEL-staternes ret til selv at bestemme over anvendelsen af de afsatte EU-midler er en model, der også kan anvendes i den fremtidige landbrugsstruktur-, miljø- og indkomstpolitik inden for EU-15. En sådan national og/eller regional kompetence må dog være underkastet bindende EU-retlige rammebestemmelser og anvendes efter gennemsigtige procedurer, og misbrug må udelukkes. Den må ikke bringe det fælles marked i fare eller krænke den fælles markeds- og prispolitikens mål;

7.13. kræver, at landbruget i EU, herunder i CEL-staterne — under hensyntagen til de internationale regler (GATT) — får bedre muligheder for at udnytte positive udviklingstendenser i verdensmarkedets efterspørgsel efter forskellige produktionssegmenter med det formål at forebygge forstyrrelser på det indre marked som følge af tilvæksten af landbrugsproduktionspotentiale fra CEL-staterne;

7.14. kræver entydig prioritering af miljøhensyn og stærkere fremhævelse af landbrugets mangesidede opgaver; dette på baggrund af den reducerede prisstøtte, der medvirker til at koncentrere produktionen på få begunstigede steder;

7.15. kræver, at pris- og markedspolitikken fortsat sigter mod markedslige vægt for at sikre priserne, og at der vedvarende suppleres med en målrettet indkomstpolitik;

7.16. kræver, at den landbrugspolitiske kompetence fastlægges under stærkere hensyntagen til subsidiaritetsprincippet og i givet fald deles mellem medlemsstaterne og Fællesskabet. For så vidt hensynet til en saglig problemløsning tillader det, bør medlemsstatsniveauet have fortrinsret; dog bør den fælles landbrugspolitik ikke renationaliseres. De lokale og regionale myndigheder bør høres ved udformningen af strategierne for udvikling af landdistrikterne;

7.17. kræver, at EU's kompetence vedrørende landbrugsstrukturpolitik, for forenklingens skyld og i partnerskabets ånd, fastlægges i en rammelov, og at EU's finansielle bidrag anvendes til at styrke regionerne og medlemsstaterne, under hensyntagen til princippet om koncentration, der blev understreget i Cork;

7.18. kræver, at medlemsstaterne eller — afhængigt af de respektive forfatninger — regionerne får ansvaret for direkte betalinger til indkomstsikring, miljøbeskyttelse, bæredygtig udvikling, forbedring af landbrugsstrukturen og udligning af valutaudsving og for de finansielle midler hertil, dog således at den fælles retlige ramme og den fælles landbrugspolitikens mål respekteres;

7.19. kræver, at den fælles retlige ramme udvikles, så de tekniske og administrative kriterier opfyldes bedre, og at det overlades til medlemsstaterne og regionerne at udforme gennemførelsessystemerne;

7.20. kræver, at EU's landbrugspolitiske foranstaltninger udformes sådan, at de er i overensstemmelse med GATT, ikke hindrer udvidelsen mod øst og ikke bringer familiebrugenes effektivitet i fare. Støtten bør sigte mod at fremme et konkurrencedygtigt landbrug, hvor familiebruget har en central placering, og den bør afpasses efter brugernes størrelse;

7.21. kræver, i overensstemmelse med Corkkonferencens intentioner, at udvikling og diversificering af økonomien i landdistrikterne udbygges yderligere som strukturpolitisk mål, hvilket der bør tages hensyn til ved den kommende strukturfondsreform;

7.22. afviser en radikal reform med »fuldstændig liberalisering« af landbrugsmarkedet og understreger, at en sådan reform ville være til skade for ugunstigt stillede landbrugsområder og landlige regioner, der i forvejen lider under kraftig afvandring;

7.23. anser det for nødvendigt i forbindelse med støtten at gøre forskel på store bedrifter og familiebrug for trods de knappe finansielle ressourcer at være i stand til i tilstrækkeligt omfang at honorere familiebrugene i de 15 EU-medlemsstater og i CEL-staterne for de store

tjenester, de gør samfundet f.eks. ved at medvirke til at opretholde kulturlandskabet, sikre naturressourcerne, bevare områder til rekreative formål og turistformål, opretholde landbokulturen og modvirke urbaniseringen. En ny reform af den fælles landbrugspolitik med henblik på udvidelsen mod øst og de kommende WTO-forhandlinger skal styrke EU's økonomiske, sociale og regionale samhørighed;

7.24. finder, at der ved kommende WTO-forhandlinger bl.a. bør lægges vægt på at udbygge green-box-støtteformer; foruden økologiske aspekter bør der ved udformningen af disse støtteformer tages hensyn til:

- honorering af de landbrugsydelse, for hvilke der ikke er et marked, men som er af stor betydning for samfundet og landdistrikterne,
- opretholdelse af landbruget i ugunstigt stillede områder,
- den strukturelle situation;

7.25. anser det for rimeligt at undersøge, om dyrepræmierne ikke bør ændres til arealrelaterede udligningsbeløb og integreres i arealpræmiesystemet for at forenkle administrationen og begrænse risikoen for EU-korrektorer. På længere sigt kan det desuden undersøges, om og på hvilke betingelser personlige overførselsbetalinger kan være et egnet instrument i EU's landbrugspolitik;

7.26. kræver, at den obligatoriske udbygning af fremeforanstaltningerne i bjergområder, i de særligt ugunstigt stillede områder samt i småområder, som alle er omfattet af kriterierne i direktiv 75/268/EØF⁽¹⁾, gennemføres før udvidelsen mod øst for at sikre et alsidigt bjerglandbrug og landbruget i de øvrige ugunstigt stillede randområder;

7.27. kræver, at støtte til omstrukturering i CEL-staterne i retning af miljøvenlig produktion og anvendelse og produktion af vedvarende energikilder fremmes allerede før tiltrædelsen;

7.28. kræver EF-bestemmelser inden for den fælles

⁽¹⁾ EFT nr. L 128 af 19. 5. 1975, s. 1.

landbrugspolitik for at undgå markedsuligevægt og diskriminering: sundheds- og forbrugerbeskyttelse, dyre-

og dyresygdomsbeskyttelse, oprindelsesbeskyttelse og markedsføringsregler, beskyttelse udadtil.

Bruxelles, den 16. januar 1997.

Pasqual MARAGALL i MIRA

Formand for

Regionsudvalget

Regionsudvalgets udtalelse om »En politik for landdistrikternes udvikling«

(97/C 116/06)

REGIONSUDVALGET har —

under henvisning til sin beslutning af 18. september 1996 om i henhold til EF-traktatens artikel 198 C, stk. 4, at afgive udtalelse om »En politik for landdistrikternes udvikling« og henvise det forberedende arbejde til Underudvalg 2 »Fysisk Planlægning i det Åbne Land, Landbrug, Jagt, Fiskeri, Skovbrug, Hav- og Bjergområder«.

under henvisning til det forslag til udtalelse, som Underudvalg 2 godkendte den 5. december 1996 (CdR 389/96 rev.) (ordfører: Van Gelder) —

på den 16. plenarforsamling den 15.-16. januar 1997 (mødet den 16. januar) vedtaget følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Opmærksomheden bør rettes mod EU-landenes landdistrikter. Landdistrikterne dækker ca. 80 % af det samlede areal og ca. 25 % af den samlede befolkning bor her. Deres levedygtighed trues stærkt af den økonomiske udvikling, herunder ikke mindst omstruktureringerne i landbrugssektoren. Indtægterne er, i hvert fald i områder med en svag infrastruktur, under hårdt pres, befolkningstætheden er aftagende og det er næsten umuligt at gennemføre tilstrækkelige foranstaltninger. Der er tale om en stærkt negativ spiral. Det haster med at få landdistrikternes udvikling placeret som et vigtigt politisk tema i europæisk sammenhæng og opstille en strategi herfor eller endog starte en kampagne.

I erklæringen fra Cork-konferencen i november 1996 hedder det følgende: »En bæredygtig udvikling af landdistrikterne må sættes øverst på Den Europæiske Unions dagsorden og være ledetråden i politikken for landdistrikterne i den nærmeste fremtid og efter udvidelsen.

Formålet er at vende afvandringen fra landdistrikterne, bekæmpe fattigdommen, stimulere beskæftigelsen, skabe lige muligheder og imødekomme de voksende krav om bedre kvalitet, sundhed, sikkerhed, personlig udvikling og fritid og at forbedre livskvaliteten i landdistrikterne. Behovet for at bevare og forbedre miljøets kvalitet i landdistrikterne må integreres i alle de EU-politikker, der vedrører udvikling af landdistrikterne. Det er nødvendigt at skabe en mere rimelig ligevægt mellem landdistrikter og byområder, når det gælder offentlige udgifter, infrastrukturinvesteringer og uddannelses-, sundheds- og kommunikationstjenester. En voksende andel af de disponible ressourcer bør anvendes til at fremme udviklingen af landdistrikterne og sikre opfyldelsen af målene på miljøområdet.«

1.2. En ansvarlig udvikling i landdistrikterne er af uomstridelig betydning for EU's hovedmålsætninger og for den økonomiske og sociale samhørighed inden for EU hvilket der bl.a. henvises til i Maastricht-traktatens artikel 130 A. Man bør derfor primært koncentrere de disponible midler om særligt trængende områder.