

Regionsudvalgets udtalelse af 2. juli 2003 om:

- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitik fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder«,
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2826/2000«,
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for korn«,
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for ris«,
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for tørret foder for produktionsårene 2004/05 til 2007/08«,
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1255/1999 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter«, og
- »Kommissionens forslag til Rådets forordning om en afgift på mælk og mejeriprodukter«

(2003/C 256/03)

REGIONSUDVALGET HAR —

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets forordninger om »Et langtidsperspektiv i politikken for et bæredygtigt landbrug« (KOM(2003) 23 endelig 2003/0006 (CNS) 2003/0007 (CNS) 2003/0008 (CNS) 2003/0009 (CNS) 2003/0010 (CNS) 2003/0011 (CNS) 2003/0012 (CNS)),

under henvisning til Rådets beslutning af 10. februar 2003 om i henhold til EF-traktatens artikel 265, stk. 1, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse,

under henvisning til formandens beslutning af 22. oktober 2002 om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalget for Bæredygtig Udvikling,

under sin udtalelse om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet — »Midtvejsrevision af den fælles landbrugspolitik« (CdR 188/2002 fin) ⁽¹⁾

under sin udtalelse om Kommissionens »forslag til Rådets forordninger (EF) om reformen af den fælles landbrugspolitik« (CdR 273/98 fin) ⁽²⁾

under henvisning til sit forslag til Regionsudvalgets udtalelse (CdR 66/2003 rev. 2), som blev vedtaget af Underudvalget for Bæredygtig Udvikling den 12. juni 2003 med Robert Savy, præsident for Regionalrådet i Limousin (F-PSE) som ordfører;

enstemmigt vedtaget følgende udtalelse på den 50. plenarforsamling den 2.-3. juli 2003 (mødet den 2. juli).

⁽¹⁾ EFT C 73 af 26.3.2003, s. 25.

⁽²⁾ EFT C 93 af 6.4.1999, s. 1.

REGIONSUDVALGETS SYNSPUNKTER OG HENSTILLINGER

1. Baggrund

1.1. Siden Regionsudvalget den 20. november 2002 afgav udtalelse om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om midtvejsrevisionen af den fælles landbrugs-politik er der kommet flere elementer til, som præciserer indholdet af, baggrunden for og de nærmere bestemmelser om finansieringen af revisionen den fælles landbrugspolitik:

- Det Europæiske Råds beslutninger den 24. og 25. oktober 2002, hvor der lægges loft over udgifterne til markedsstøtte i et udvidet Europa og henvises til de ugunstigt stillede regioners betydning og landbrugets alsidige karakter. Disse beslutninger fastsætter for perioden 2007-2013 budgetrammen for udgifterne til markedsordninger og direkte betalinger. De garanterer opretholdelsen af den fælles landbrugspolitik og anlægger et mellemlangt perspektiv, som skulle kunne sætte landmændene i stand til gradvis at tilpasse deres drift og give Kommissionen mulighed for efterhånden at få disse nye retningslinjer på plads. Endvidere baner de vejen for EU's udvidelse.
- Fremlæggelsen den 16. december 2002 af EU's forslag til landbrugsforhandlingerne i WTO. De sigter først og fremmest mod at sænke importtolden med 36%, reducere eksportstøtten med 45 % og skære 55 % af den interne landbrugsstøtte. Der lægges endvidere op til særlige foranstaltninger for at forbedre udviklingslandenes situation.

1.2. Kommissionens vedtagelse den 21. januar 2003 af forordningsforslagene om midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik skal ses på denne baggrund. Landbrugsforhandlingerne i WTO og den mere generelle debat om de finansielle overslag for perioden 2007-2013 har således sat sit præg på nogle af Kommissionens forslag.

I forhold til de forslag, der kom på bordet i juli 2002, er der foretaget to vigtige ændringer: en reform af den fælles markedsordning for mælk og nye bestemmelser om den dynamiske graduering i praksis. Afkobling er dog fortsat kernen i reformen af den fælles landbrugspolitik.

Regionsudvalget agter at afgive udtalelse om nøgleelementerne i Kommissionens forslag, såsom afkobling, dynamisk gradu-

ering og landdistriktsudvikling med udgangspunkt i bemærkningerne og kritikken i den udtalelse, det afgav om Kommissionens meddelelse fra juli 2002.

2. Afkobling

Regionsudvalget har bifaldet princippet om støtteafkobling og indførelse af indkomststøtte. En sådan enkeltbetaling kan gøre det muligt at forenkle den administrative gennemførelse af den fælles landbrugspolitik og styrke markedets rolle i styringen af landbrugsproduktionen.

Regionsudvalget har dog peget på risiciene ved den foreslåede afkobling, idet den kan fastlåse de regionale skævheder, forvride konkurrencevilkårene mellem producenter eller mellem regioner og destabilisere visse produktioner.

Det frygter også, at afkoblingen på længere sigt vil indebære nedskæring eller helt afvikling af støtten.

Regionsudvalget har krævet forudgående vurderinger for at analysere netop disse risici.

Kommissionen har offentliggjort konsekvensanalyser for at vurdere virkningerne af sine forslag. Disse analyser anlægger i alt væsentligt en makroøkonomisk synsvinkel. De vurderer perspektiverne for produktion og pris produkt for produkt, men giver ikke svar på de forskellige spørgsmål, Regionsudvalget har rejst:

2.1. Foranstaltningernes konsekvenser for regionerne er ikke blevet vurderet. En fuldstændig afkobling af støtten kan føre til en begrænsning af produktionen i de ugunstigt stillede eller perifere regioner og til en øget affolkning af sårbare landbrugsområder. Det bør overvejes at henlægge sårbare eller lidet rentable produktioner til bestemte områder, og det bør klart fastlægges, efter hvilke retningslinjer og hvorledes udviklingen skal forløbe for at skabe en afbalanceret udvikling af landdistrikterne.

Man bør derfor benytte revisionen af fællesskabsindsatsen til — ud over nye instrumenter til kompensation for naturgivne handicap, der i højere grad rammer landbrugsvirksomhed (hældning, højde, særligt klima) — at finde incitamenter, der kan fremme driften af større arealer (slåning af skråninger, landskabspleje) og mere generelt deres økonomiske udvikling.

2.2. Princippet om fastsættelse af indkomststøtte pr. bedrift i forhold til referenceperioden 2000, 2001, 2002 afværger ikke risikoen for konkurrenceforvridning mellem producenter, produktioner eller regioner. Regionsudvalget understregede allerede i sin udtalelse om midtvejsevalueringen af landbrugsreformen, at Kommissionens forslag vil fastholde den nuværende situation, hvor de landmænd, som producerer mest, får langt større hektarstøtte end dem, der producerer mindre. Regionsudvalget kræver derfor, at Kommissionen i det mindste forlænger referenceperioden til kalenderårene 1998, 1999, 2000, 2001 og 2002. Af disse år bør de to med mindst samlet støtte fratrækkes referenceperioden for hver landmand. Dette princip, som Kommissionen har foreslået, fastholder de fordele, der er opnået af de mest intensive regioner og de mest subsidierede produktioner. Der er alvorlig risiko for destabilisering af produktionen og markederne for de produkter, der ikke er omfattet af den direkte støtte under den nuværende fælles landbrugspolitik (svinekød, fjerkræ, frugt og grøntsager). Disse produktioner kunne blive attraktive og rentable for de producenter og regioner, som nyder godt af historiske referencer, på bekostning af traditionelle produktionsområder.

Kunne man ikke overveje at fastsætte en gennemsnitlig hektarstøtte for de vigtige produktioner (markafrøder, traditionelt opdræt, fjerkræ, frugt og grøntsager) beregnet efter produktionsområde for at undgå den alvorlige risiko, der er for konkurrenceforvridning og destabilisering af markederne? Forslaget til forordning om fastsættelse af fælles regler for støtteordningerne (afsnit III – kapitel 5) giver mulighed for at beregne gennemsnitsstøtten pr. hektar på regionalt plan. Hvis denne bestemmelse skal anvendes, bør det ske i EU som helhed. Men den fjerner ikke risikoen for konkurrenceforvridning mellem produktioner.

2.3. Man tager heller ikke fat på risikoen for, at markederne destabiliseres, og for at de mest sårbare traditionelle småbrug får økonomiske vanskeligheder, hvis redskaberne til produktionsstyring afskaffes. Disse redskaber har ikke desto mindre vist deres værdi under de gentagne kriser inden for oksekødsproduktionen og siden 1983 ved løsningen af mælkeoverskudsproduktionen med få omkostninger. Der kan konstateres en vis inkonsekvens i forvaltningen af de forskellige produktioner. Her tænkes for eksempel på anvendelsen af en strammere styringsmekanisme for markafrøder (10 % braklægning med undtagelse af non food), forhøjelse af mælkekvoterne trods forøgelsen af EU's lagre af smør og mælkepulver (end ikke med angivelse af, at man prioriterer unge landmænd og bjergbønder), indførelse af garanterede maksimumsarealer, som begrænser udviklingspotentialer for proteinafrøder eller energiafrøder, og en total afskaffelse af mekanismerne for styring og orientering af okse- eller fårekødsproduktionen.

2.4. Konsekvenserne af den foreslåede afkobling for udviklingen i jordpriserne og på ejendomsmarkedet er heller ikke blevet vurderet, selvom der er risiko for omsiggribende sammenlægninger, små brugs forsvinden og inflation i priserne på de mest støttede jorder. Samtidig risikerer man, at driften af de mindst støttede og mindst frugtbare jorder opgives. Dette vil få indvirkning på unge landmænds etablering, som stadig bør være en prioritet.

2.5. Derfor sætter Regionsudvalget fortsat spørgsmålstegn ved relevansen af bestemmelserne for beregningen af indkomststøtten i forhold til den fælles landbrugspolitik's mål. De forslag, som forordningsforslagene indeholder, opfylder efter Regionsudvalgets mening ikke målene:

- en bedre fordeling af støtten mellem henholdsvis landmænd, regioner, de mest miljøvenlige driftsformer og landbruget i sårbare områder;
- sikring af landmændenes indkomster mod risiciene for destabilisering af markedet som følge af en total afkobling af støtten. Den tilpasning af landbruget til markedets muligheder, som Kommissionen tilstræber, er afhængig af landmændenes investeringsbeslutninger. Disse beslutninger er betinget af landbrugsmarkedernes stabilitet, eftersom landmændene ikke investerer, medmindre de kan planlægge på mellemlang sigt. Produktionerne har ikke samme vilkår i denne henseende. Mens den vegetabiliske produktion ikke kræver ret mange særinvesteringer, har den animalske produktion derimod brug for kostbart udstyr. Man må følgelig være særlig opmærksom på mekanismerne for stabilisering af disse markeder;
- bevarelse af EU's landbrugsmodel og kvaliteten af animalsk produktion. Der tages ikke hensyn til produktion af vegetabilisk protein i forbindelse med traditionel foderdyrkning, og det giver således yderligere plads til import af soya og majs fra lande, hvor der i stort omfang dyrkes genetisk modificerede arter;
- overdragelse af støtte fra en generation til den næste.

Regionsudvalget støtter fortsat det generelle princip om støtteafkobling, da den nuværende ordning fuldstændig har mistet sin berettigelse:

- produktionsbeslutningerne er betinget af støtten og ikke af markedet

- støtten er stadig meget ulige fordelt mellem produktioner og regioner.

Regionsudvalget mener imidlertid, at man med de nuværende analyser og kendskabet til markederne må supplere afkoblingen med mekanismer til produktionsstyring eller indkomstsikring, som bør fastlægges nærmere.

3. Overholdelse af miljøkrav som betingelse for støtte

3.1. Regionsudvalget går ind for, at støtten gøres betinget af overholdelse af EU-normer for miljø, fødevarer sikkerhed (i øvrigt angivet i indledningen, men ikke medtaget i artikel 4 i forslag til forordning), sundhed, dyrevelfærd og arbejdssikkerhed. Det er enigt med Kommissionen i, at denne betingelse er et nødvendigt supplement til afkoblingen.

Det støtter ligeledes initiativerne til også at lade forordning (EF) 1257/1999⁽¹⁾ »udvikling af landdistrikter« omfatte midlertidig støtte og investeringsstøtte for at fremme landmændenes tilpasning til disse normer.

3.2. Regionsudvalget er dog bekymret for, hvordan dette krydsoverensstemmelseskrav skal gennemføres. Artikel 3 i forordningsforslaget om »fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte« fastsætter, at »den landbruger, der modtager direkte betalinger, skal overholde de lovgivningsbestemte forvaltningskrav, der er omhandlet i bilag III...«. Denne ordning hviler på generel anvendelse af bedriftsrevision. Det vil tage tid at få denne ordning gennemført, hvilket ikke er foreneligt med bestemmelsernes umiddelbart bindende karakter. Der bør derfor indføres overgangsbestemmelser, så landmændene kan overholde samtlige krydsoverensstemmelseskriterier. En sådan ordning bør i første omgang være et instrument til forbedring af metoderne snarere end et sanktionsmiddel. Endvidere rejser udsættelsen af gradueringen fra 2003 til 2006 tvivl om, hvorvidt der vil være midler til rådighed til at gennemføre den pågældende ordning fra 2004. Udover gradueringen er det vigtigt, at landmænd ikke skal betale mere for en sådan bedriftsrevision.

3.3. I sin tidligere udtalelse udtrykte Regionsudvalget forroligelse over vanskelighederne ved at forlige overholdelsen af EU's stadig strengere miljønormer med en forbedring af EU-landbrugets konkurrenceevne i en tid med en liberalisering af handelen. De forslag, som Kommissionen har lagt på bordet i

WTO-landbrugsforhandlingerne, kan ikke bortveje denne bekymring. Kommissionen foreslår en samlet reduktion på 36 % af landbrugsimporttolden, men fastsætter ikke kriterier for importerede varers kvalitet eller produktionsvilkår. På denne baggrund kan de begrænsninger, som alene pålægges europæiske producenter, få negative konsekvenser for europæisk landbrugs konkurrenceevne og en begrænset indvirkning på kvaliteten af de varer, der tilbydes de europæiske forbrugere.

4. Obligatorisk braklægning og non food produktion

Kommissionen foreslår en miljømæssigt begrundet langsigtet braklægning på 10 % af bedrifternes areal samt indførelse af støtte til energiafgrøder (CO₂-kredit).

Disse forslag, som supplerer den generelle ordning for direkte betalinger, afføder to bemærkninger:

- der er reelle muligheder for at udvikle nye produktioner og skabe arbejdspladser i landdistrikterne i sektoren for non food afgrøder. Energiafgrøder er kun en del heraf.
- Non food afgrøder dyrkes i dag hovedsageligt på brakarealer. Dette har skabt et opsving i dyrkningen af afgrøder til biobrændsel i områder med kornproduktion. Det foreliggende forslag til forordning afskaffer denne dyrkningsmulighed på brakarealer og ser ud til at begrænse udsigten til at udvikle en ægte biomassebaseret energipolitik på EU-plan. Kyoto-protokollen, udviklingen i EU's nukleare politik og den spændte internationale situation på oliemarkedet taler for en gennemgribende omformulering af EU's energipolitik.

5. Dynamisk graduering

5.1. Regionsudvalget bifaldt i sin tidligere udtalelse indførelsen af en dynamisk gradueringsordning ledsaget af et loft og en frigrænse. Ordningen havde den fordel, at den begrænsede ulighederne i den fælles landbrugspolitik, understøttede beskæftigelsen i landdistrikterne og bidrog til at styrke søjlen »landdistriktsudvikling«. Uden at anfægte princippet om støtte-loft mente Regionsudvalget dog ikke, at et ensartet loft på 300 000 EUR var nogen god løsning.

⁽¹⁾ EFT L 160 af 26. juni 1999, s. 80.

Kommissionens forslag til Rådets forordning »om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder« introducerer i kapitel 2 om »degression og graduering« to vigtige ændringer i forhold til indholdet af meddelelsen om midtvejsrevisionen af den fælles landbrugspolitik af 10. juli 2002:

- loftet afskaffes
- bedrifternes bidrag gradueres efter den modtagne støtte, og bedrifter, som modtager mindre end 5 000 EUR er ikke omfattet af denne ordning.

Kun 6 % af besparelserne ved at anvende den dynamiske graduering overføres til den anden søjle.

Regionsudvalget beklager, at selve princippet om støtteloft opgives, især fordi det har en symbolsk værdi. Offentlighedens opbakning til den fælles landbrugspolitik svækkes ofte, når det kommer frem, hvor stor støtte visse producenter får.

5.2. Regionsudvalget godkender ikke desto mindre generelt den ordning, Kommissionen lægger op til, idet den:

- foreslår at variere intensiteten af støttereduktionen efter de direkte betalinger, bedrifterne modtager,
- opretholder princippet om en væsentlig reduktion af de direkte betalinger, som kan udgøre 19 % i 2013 og således bidrage til at mindske de konkurrenceforvridninger, som ligger i bestemmelserne for beregning af den afkoblede støtte.

5.3. Regionsudvalget beklager dog, at kun en del (6 %) af gradueringsprovenuet går til foranstaltninger under programmet for landdistriktudvikling. På dette punkt trækker Kommissionen i land i forhold til bestemmelserne i sin meddelelse fra juli 2002, der efter Regionsudvalgets mening konsoliderede og styrkede landdistriktudviklingen som anden søjle i den fælles landbrugspolitik.

Det bør bemærkes, at der – måske også i betragtning af manglende nye ressourcer – ikke er gjort noget for at udforme en sammenhængende politik for unge landmænd.

Endelig vil gradueringsprovenuet blive fordelt mellem medlemsstaterne efter kriterierne landbrugsareal, beskæftigelse i landbruget og BNP pr. indbygger i købekraftspariteter. Denne fremgangsmåde fastsætter ikke, hvorledes det skal fordeles og

forvaltes regionalt. Regionsudvalget er klar over, at det er vanskeligt at ændre ved programmerne for landdistriktudvikling for den nuværende programlægningsperiode (2000-2006). Det opfordrer dog Kommissionen til ved midtvejsrevisionen heraf at gøre status over, hvordan de forvaltes for at finde frem til de mest effektive metoder.

6. Landdistriktudviklingen

6.1. Kommissionens forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2826/2000 indeholder de vigtigste bestemmelser i Kommissionens meddelelse fra juli 2002.

Regionsudvalget godkender således generelt, at ledsageforanstaltningerne i henhold til forordning (EF) 1257/1999 udvides til at omfatte overholdelse af normer, bedriftsrådgivning, landbrugspraksis, som går videre end de lovfæstede minimumskrav til dyrevelfærd samt deltagelse i og fremme af kvalitetsordninger på nationalt og EU-plan.

6.2. Regionsudvalget henleder dog opmærksomheden på:

- at visse bindende normer, blandt andet for dyrevelfærd, kan ramme traditionelle kvalitetsproduktioner. Støtte til opfyldelse af normer kan ikke være den eneste løsning. EU-lovgivningens indvirkning på denne type produktion, som ikke påvirker handelen inden for EU væsentligt, bør vurderes mere detaljeret, så gennemførelsesbestemmelserne kan afpasses efter de tilstræbte mål,
- at Kommissionens opfattelse af landdistriktudvikling som en forlængelse af landbrugsvirksomhed er for snæver. Regionsudvalget noterer, at de foreslåede ledsageforanstaltninger skal gælde for programperioden 2000-2006 og ikke foregriber en kommende debat om en omlægning af politikken for landdistriktudvikling. I lyset heraf ønsker det i særdeleshed, at spørgsmålet om udformningen af regionalpolitikken og politikken for landdistriktudvikling tages op allerede nu med henblik på offentliggørelsen af den tredje samhörighedsrapport sidst i 2003.

7. Gennemførelse af reformen af den fælles landbrugs-politik

Gennemførelsen af reformen af den fælles landbrugspolitik er kædet tæt sammen med udviklingen i WTO's landbrugsfor-handlinger og forberedelsen af de finansielle overslag for EU-budgettet for 2007-2013.

7.1. Reform af den fælles landbrugspolitik og Verdenshandelsorga-nisationen

Regionsudvalget sætter spørgsmålstegn ved sammenhængen mellem Kommissionens forslag til reform af den fælles land-brugspolitik og dens holdning i WTO's landbrugsforhand-linger.

Det peger på faren for, at resultaterne af WTO-forhandlingerne kan forrykke den generelle balance i reformen af den fælles landbrugspolitik, navnlig på følgende punkter:

- beskyttelse af geografiske betegnelser og mere generelt EU's og medlemsstaternes ordninger til forbedring af fødevarekvaliteten og -sikkerheden, herunder bestemmelser om forbrugerinformation,
- anvendelse af bindende normer for miljøbeskyttelse, dyrevelfærd, fødevarer sikkerhed og sundhed også for importerede varer.

Endvidere mener Regionsudvalget, at der ikke bør træffes nogen større beslutninger om reformen af den fælles land-brugspolitik, før man kender udfaldet af WTO-forhandlin-gerne.

7.2. Finansielle overslag (2007-2013)

Regionsudvalget er foruroliget over den måde, hvorpå der lægges op til debatten om de finansielle overslag for EU-

budgettet for perioden 2007-2013. Det frygter, at landdis-triktsudviklingen og i øvrigt regionalpolitikken uden for mål 1, når det kommer til stykket, vil blive betragtet som en justeringsvariabel. Medlemsstaterne er faktisk allerede enige om at opretholde finansieringen af den første søjle på et niveau svarende til det loft, der nås i 2006 målt i faste priser. Ligeledes er der ved at være enighed om, at regionalpolitikken først og fremmest skal gavne de regioner, som efter 2006 er omfattet af mål 1. Da støttemidlerne under disse to områder således er givet på forhånd, vil justeringen af bevillingerne til landdis-triktsudvikling og/eller til regionalpolitiske foranstaltninger uden for mål 1 ske i forhold til det samlede udgiftsloft, som medlemsstaterne bliver enige om.

Regionsudvalget vil holde øje med, at konsolideringen og styrkelsen af udviklingen foregår på finansielle vilkår, som gør det muligt at føre en troværdig politik.

7.3. Tidsplanen for gennemførelsen af reformen

Reformen af den fælles landbrugspolitik vil ske gradvis. Den skal efterhånden inkorporere ikke blot de beslutninger, der træffes i WTO, men også de første resultater af de foranstaltninger, der indføres under midtvejsrevisionen for markederne, landmændenes indtægter og landdistrikterne.

Regionsudvalget ønsker, at tidsplanen for gennemførelsen bliver fleksibel, så man kan reagere på både eksterne begivenheder og vanskeligheder under gennemførelsen samt på resulta-terne af den løbende opfølgning og vurdering af reformens konsekvenser, navnlig de regionale. Et sådant opfølgningsar-bejde forekommer så meget desto vigtigere på baggrund af de risici, der ifølge Regionsudvalget er ved visse af reformens bestemmelser.

Bruxelles, den 2. juli 2003.

Albert BORE
Formand for
Regionsudvalget