

EU's landbrugspolitik – reformbarrierer og potentialer Sukkerreformen som eksempel

Af Anne Mette Gamst Jensen, stud. scient.pol.

1. Indledning

Den europæiske landbrugspolitik har gennem længere tid været kritiseret for at være for dyr og ineffektiv og for at skabe barrierer for samhandel med ikke-medlemslande specielt i forhold til tredje verdenslande. Behovet for en reform af den fælles landbrugspolitik (herefter CAP'en) står klart for de fleste, men på den anden side er det samtidig nødvendigt ikke at »trække tæppet væk« under landmændene rent økonomisk. Den reformproces, CAP'en skal igennem, er nødt til også at fokusere på konsekvenserne for den enkelte landmands indkomstgrundlag. Den traditionelle måde at yde støtte til landmænd i EU har været en højprispolitik for at sikre fællesskabets selvforsyning med landbrugsvarer. Det har medført en overproduktion, som herefter er blevet opkøbt af fællesmarkedet. For at denne overskudsproduktion ikke skal antage uoverskuelige dimensioner, er det nødvendigt med en reform af landbrugsstøtten. (Hansen 2001; Nedergaard 1988)

Men ét er erkendelsen af behovet for reformer, noget andet er muligheden for at vedtage og gennemføre disse reformer. Formålet med denne artikel er at undersøge, hvilke muligheder der er for at reformere CAP'en –

hvilke beslutninger det reelt er muligt at træffe, ihukommende opbygningen af EU's institutioner og de forskellige aktørers interesser. Med 25 medlemslande med hver sine nationale interesser er det oplagt, at ikke alle løsninger reelt er mulige løsninger, ikke alle løsninger har mulighed for at blive vedtaget. Artiklen vil fokusere på selve forhandlingen og beslutningsprocessen i forhold til vedtagelse af en reform af landbrugspolitikken, for herigennem at finde de mulige og ikke mulige løsninger. Der vil altså ikke blive fokuseret på de mest optimale løsninger ud fra et velfærdsøkonomisk perspektiv, men alene undersøges de realpolitiske muligheder.

Af plads og ressourcehensyn er det ikke muligt at undersøge hele CAP-reformen, og derfor er det valgt alene at se på beslutningen om reformen af Den Fælles Markedsordning for sukker. Når dette er valgt, skyldes det, at der i disse år vil blive lavet reformer af samtlige markedsordninger, begyndende med markedsordningen for sukker. Det sker som følge af omlægningen af CAP'en fra pris- og produktionsstøtte til indkomststøtte, da en fastholdelse af markedsordningerne vil være en anomali, der afviger fra grundprincipperne i den nye fælles landbrugspolitik – på den

ene side en produktionsafhængig støtte for markedsordningerne og på den anden side markedsorientering, afkoblet bedriftsindkomststøtte og bedre ligevægt mellem landbrugspolitikens to søjler gennem den nye landbrugspolitikens styrkelse af landdistriktsudviklingen. (KOM (2003) 499 endelig) Derfor er det interessant for de videre reformmuligheder at se på, hvordan reformen af sukkerordningen er blevet vedtaget.

Altså er formålet med artiklen at finde en forklaring på resultatet af reformen af sukkerordningen, herunder hvilke faktorer der havde betydning for det endelige resultat, og således altså både den institutionelle opbygning samt de involverede aktørers adfærd.

Jeg har valgt alene at fokusere på rationelle forklaringer, og derfor præsenteres i det følgende nogle aktør-antagelser, som der vil blive arbejdet videre på i det efterfølgende, hvor der præsenteres to beslutningsprocessteoretiske tilgange til at forudsige og forklare resultatet af en beslutningsproces i EU. Derefter følger en nærmere præsentation af reformen af markedsordningen for sukker samt en operationalisering af teoriernes begreber, så teorierne kan anvendes i praksis.

Jeg vil bruge teorierne til at komme med en forudsigelse af reformens resultat. Den vil blive sammenholdt med det reelle resultat for derved at komme med et bud på, hvorfor resultatet af sukkerreformen blev, som det gjorde. Afslutningsvis vil jeg forsøge at se frem i tiden og se på, hvilken betydning sukkerreformen kan tænkes at have for de kommende reformer af de øvrige markedsordninger. Da resultatet af sukkerreformen allerede er kendt, kan det måske synes overflødigt at undersøge, hvorvidt det er muligt at forudsige resultatet. Men hvis det er muligt at bruge teorierne til, at finde det reelle resultat af reformen, ved hjælp af nogle få, simple og lettilgængelige indikatorer for medlemslandenes interesser, kan de samme teorier og indi-

katorer med stor sandsynlighed også anvendes på andre lignende områder. Det vil eksempelvis betyde, at det relativt enkelt bliver muligt at forudsige resultaterne af de kommende reformer på af de øvrige markedsordninger.

2. Medlemslandenes rationelle handlemuligheder i beslutningsprocessen

Der er flere muligheder for, hvordan en beslutning træffes i EU. Der er forskellige beslutningsprocedurer, afhængigt af hvilket politikområde, der er tale om. Desuden er der forskellige beslutningsregler i Ministerrådet, igen afhængigt af hvilket politikområde, der er tale om. De mest brugte beslutningsprocedurer er i dag den fælles beslutningsprocedure og høringsproceduren. Forskellen ligger primært i, hvilken rolle Europa-Parlamentet spiller i processen. Hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet er tilnærmelsesvis ligeværdige parter i beslutningsprocessen under den fælles beslutningsprocedure,¹ er Ministerrådet klart den væsentligste institution under høringsproceduren, hvor Europa-Parlamentet alene har en høringsret, og derfor ikke nødvendigvis har nogen indflydelse på resultatet. (Folketinget 2005)

I den rationelle teori antages det, at aktører er egennyttmaksimerende individer, der besidder fuld information om sine egne og de øvrige aktørers præferencer. Disse præferencer er eksogent givne, dvs. rationelle modeller vil sjældent fokusere på, hvor præferencerne kommer fra, eller hvorfor aktørens præferencer er på den ene eller anden måde. Det antages, at de er givet på forhånd, og at de i øvrigt er uafhængige af modellen. (Lewin, 1991: 2ff)

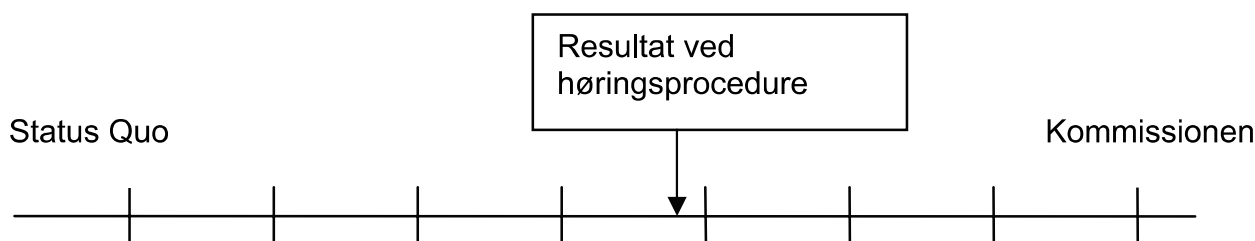
Hvis man sammenholder aktørantagelserne med måden, hvorpå beslutninger træffes på i EU, ender man med en antagelse om, at ethvert medlemsland vil forsøge at få vedtaget beslutninger, der afspejler medlemslandets egeninteresse. Det betyder også, at sandsynligheden for konflikt mellem medlemslande-

ne alt andet lige vil være større, jo større forskellen er mellem medlemslandenes interesse. Det vil sige jo større afstand mellem medlemslandenes idealpunkter, altså det punkt, der repræsenterer det enkelte medlemslands interesse, jo større mulighed for konflikt.

Når man ser på selve beslutningsprocessen, kan den inddeles i to faser – forhandlingsfasen og afstemningsfasen. De to teoretiske tilgange, der præsenteres nedenfor fokuserer på hver sin fase. Betydningen af den konflikt, der kan opstå mellem medlemslandene grundet forskellige præferencer, bliver imødegået

duren med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Modellen er altså afhængig af to elementer, for at kunne forudsige resultatet – hvordan er landenes præferencer, og hvilken beslutningsprocedure er gældende. For nemheds skyld illustreres modellen med 7 lande, hvilket betyder, at der skal 5 lande til et kvalificeret flertal, svarende til de 232 af 321 stemmer, der skulle til et kvalificeret flertal inden udvidelsen med Bulgarien og Rumænien.

Der er tale om en procedural model, hvor det forudsiges ud fra beslutningsproceduren, hvad resultatet vil blive – forskellige beslut-



Figur 1.

på to forskellige måder i de to tilgange. Dette er valgt for at have muligheden for at fange begge aspekter af beslutningsprocessen, og for at få så helstøbt et billede som muligt. Selvom de to tilgange er forskellige, bygger de på samme aktørantagelser og har således alene forskelligt fokus i beslutningsprocessen. (Thomson & Hosli, 2006:20ff)

Præsentation af beslutningsproces

jf. Garrett & Tsebelis' spatiale model

Modellen fokuserer på det enkelte medlemslands præferencer på det pågældende område samt på de institutionelle regler, der styrer beslutningsprocessen – eksempelvis hvilken beslutningsprocedure der er gældende på området. Når det gælder beslutninger vedrørende landbrugspolitikken, herunder ændringer af markedsordningerne, benyttes høringsproce-

duresprocedurer fører til forskellige resultater, selvom præferencerne holdes konstante. Den forhandling, der foregår mellem medlemmerne, er således ikke indeholdt i modellen. (Garrett & Tsebelis, 1996: 269ff)

Modellen fungerer på den måde, at deltagerne placeres efter deres præferencer eksempelvis som i figur 1, hvor de ordnes fra 1 til 7, hvor det antages, at Kommissionens præferencer er stik modsat status quo, altså at Kommissionen er den deltager i beslutningsprocessen, der ønsker de mest vidtgående ændringer. Da Kommissionen har retten til at fremsætte forslag, stiller den nu det forslag, der er i videst mulig udtrækning opfylder Kommissionens ønsker, men som samtidig har mulighed for at blive vedtaget af Ministerrådet, hvilket vil sige et forslag, som land

3 foretrækker frem for status quo. Altså frem-sætter Kommissionen et forslag, der ligger mellem land 3's og Kommissionens idealpunkt, og som lige nøjagtig er tættere på land 3's idealpunkt end status quo. Det forslag vil kunne vedtages af landene 3 til 7, fordi forslaget for de landes vedkommende er tættere på deres idealpunkt end status quo. (Ibid.)

En af fordelene ved modellen er, at den tager hensyn til de forskellige beslutningsprocedurer i EU og de konsekvenser beslutningsproceduren har for resultatet. Den forudsiger forskellige resultater, afhængigt af hvilken beslutningsprocedure der er tale om. Mens Europa-Parlamentet har indflydelse på resultatet af den fælles beslutningsprocedure, er resultatet af høringsproceduren uafhængigt af Europa-Parlamentet.

Præsentation af beslutningsproces jf. Compromise-model

Compromise-modellen giver ligeledes et bud resultatet af en beslutningsproces, men modellen fokuserer modsat Garrett og Tsebelis' model på forhandlingen i beslutningsprocessen frem for afstemningsfasen. Der er tale om en institutionel realistisk model, som vender sig væk fra det legalistiske og i stedet ser på forhandlingssamspil mellem magtfulde aktører i skabelsen af politik. »*Institutional realism is simply the view that politics should be seen realistically rather than legalistically, and that key actors are usually institutions of one kind or another*« (Aachen 2006: 90).

Det simple gennemsnit kan bruges til at komme med en forudsigelse af et resultat af en afstemning. I nogle tilfælde vil gennemsnittet kommet meget tæt på det egentlige resultat af afstemningen.² Compromise-modellen er i al sin enkelthed en model, der forudsiger resultatet af en forhandling ved hjælp af et vægtet gennemsnit, nærmere bestemt et gennemsnit af deltageres præferencer vægtet med deres individuelle magt, og hvor vigtigt udfaldet er for den enkelte, altså den enkeltes saliens.

Compromise-modellen er således en enkel og lettilgængelig model, desværre med en kompleks teoretisk argumentation, der har sin base i spilteorien. Grundet kompleksiteten vil det ikke være frugtbart at komme nærmere ind på udledningen af modellen her.³

Når det gælder beslutningstagning i EU og Ministerrådet, giver det intuitiv god mening, at Compromise-modellen skulle være god til at forudsige resultatet, da EU er en »konsensus-maskine«, hvor beslutninger i Ministerrådet principielt kan træffes ved kvalificeret flertal, men reelt oftest vedtages ved enstemmighed. Compromise-modellen indregner samtlige deltagers præferencer, magt og saliens i sin forudsigelse. Dermed passer den godt til den konsensuskultur, der hersker i Ministerrådet, hvor alle har en vis grad af indflydelse (Aachen 2006: 88).

Modellen antager, at i den mest simple beslutnings case vil alle deltagere i beslutningen stemme for et forslag ved afstemningen, når først alle andre forhandlingsmuligheder er afprøvet. For deltagerne er der ingen grund til ikke at stemme for et forslag ved afstemningen, fordi dette forslag alligevel ikke vil kunne ændres. Resultatet er opnået allerede i forhandlingsfasen. Således er beslutningsproceduren ikke det afgørende. De mest magtfulde deltagere får deres vilje, ikke alene fordi de kan lægge pres på de øvrige deltagere i selve forhandlingen, men fordi det er dem, der på længere sigt skaber beslutningsprocedurerne til deres egen fordel. Det mest interessante for forudsigelse af outcome er således forhandlingen mellem medlemslandene, og hvordan det enkelte medlemslands forhandlingsstyrke kan defineres. (Aachen 2006: 89ff)

3. Markedsordningen for sukker

Markedsordningen for sukker blev indført i 1968 og er stort set ikke ændret siden. Den interne pris blev fra begyndelsen sat relativt højt samtidig med, at den blev koblet til en

kvoteordning, for at sikre sig mod produktionsstigninger. Kvoterne er opdelt i A-, B- og C-kvoter. A-kvoter har fuld prisgaranti, mens B-kvoter kun har delvis prisgaranti og C-kvoter ingen prisgaranti. C-sukker eksporteres ud af EU uden eksporttilskud. A- og B-kvoterne fordeles til de enkelte medlemslande, som herefter viderefordeler dem til sukkerfabrikkerne. Disse fordeler endelig kvoterne videre til sukkerroeproducenterne i henhold til brancheaftaler. Kvoterne følger i udgangspunktet sukkerproducenten, om end det kun gælder inden for landets grænser. Sukkerroeproducenterne er dog frie til at lave aftaler med fabrikker i andre lande. (Hansen 2001: 203)

Med reformen af den fælles landbrugspolitik og overgangen fra pris- og produktionsstøtte til indkomststøtte er det nødvendigt med en reform af markedsordningen for sukker. Kommissionen udsendte i 2004 en meddelelse indeholdende forslag til udformningen af en ny markedsordning. Ifølge den skulle en reform bl.a. indeholde:

- En betydelig nedsættelse i to trin af den institutionelle støttepris for EU-sukker med afskaffelse af intervention og indførelse af en referencepris.
- Indførelse af en delvis godtgørelse til producenterne i form af direkte afkoblede betalinger inden for de grænser, der er sat for budgettet til den fælles landbrugspolitik.
- Forenkling af det nuværende kvotesystem ved sammenlægning af A- og B-kvoterne til en enkelt kvote og nedsættelse af det samlede kvoteniveau for at opnå en bæredygtig ligevægt på EU's sukkermarked. De gældende bestemmelser for C-sukker ændres ikke.
- Omstrukturering af EU's sukkersektor ved at skabe mulighed for kvoteoverførsel mellem medlemsstaterne.

Desuden skulle der i så vid udstrækning som muligt tages hensyn til DOHA-runden, bioethanolproduktionens fremtid og udsigterne for udviklingen i verdensmarkedspriserne. Derfor blev det foreslået at tage pris- og kvoteniveauerne op til revision i 2008. (KOM (2004) 499) Det endelige forslag fra Kommissionen blev fremlagt i juni 2005, og indeholdt forslag om at forlænge kvoteordningen frem til 2014/15, og ellers følge de forslag, der var fremkommet allerede ved den første meddelelse. Det indebærer desuden, at sukkerroedyrkerne modtager direkte betalinger, såfremt de dyrkede sukkerroer under kvoten i den historiske referenceperiode 2000-2002, dog med mulighed for, at det enkelte medlemsland kan udvise fleksibilitet ved at beregne ud fra en anden periode. (KOM(2005) 263)

Det endelige resultat af reformen kan inddeles i fire delelementer, en fællesmarkedsordning for sukkersektoren, en midlertidig omstrukturingsordning for sukkersektoren, kompensation til sukkerroedyrkere samt overgangsforanstaltninger. Resultatet ligger tæt op ad det oprindelige forslag, men indeholder dog en række særindrømmelser, som var nødvendige for at skabe et kvalificeret flertal i Ministerrådet.⁴

Resultatet af reformen blev som følger:

- Prisfald på 36 %, Kommissionens forslag lød på 39 %
- Kompensation på 64,2 %, Kommissionens forslag lød på 60 %
- Fuld afkobling
- 4 års indfasning af prisfaldet, Kommissionens forslag lød på 2 års indfasning
- Begrænset interventionsmekanisme som sikkerhedsnet i en overgangsperiode – var ikke en del af Kommissionens forslag
- Omstrukturingsstøtte til miljøudgifter, omskoling, engangsbeløb til landmænd og maskinstationer for tabte investeringer, samt regional diversificering i de regioner, der lukker.

- Markedsordningsbudgettet fastholdes på status quo, idet de tilkomne udgiftskrævende aktiviteter finansieres af en langsomme indfasning.

4. Metode

For at kunne anvende teorierne i praksis er det nødvendigt at operationalisere de begreber, der indgår, dvs. hvordan måles henholdsvis medlemslandenes idealpunkter, magt og saliens. Mens begge tilgange benytter idealpunkterne til at forudsige resultatet, skal saliens og magt alene bruges i Compromise-modellen.

Idealpunktet

Begge modellerne bruger medlemslandenes idealpunkt til at forudsige resultatet af reformen. De gør det ved at se på et enkelt issue, der kan rangordnes. I resten af opgaven antages det, at man kan se sukkerreformen som værende et issue, hvor man i det ene yderpunkt vil finde de medlemslande, der ikke ønsker en reform, og i det andet yderpunkt findes Kommissionens idealpunkt, altså en reform der følger de forslag, som kommissionen fremsatte i meddelelsen i juli 2004. Konsekvensen af at antage sukkerreformen som et issue er, at man mister information. Det muliggør dog også, at man alene kan fokusere på de økonomiske konsekvenser for det enkelte medlemsland, altså hvordan det enkelte lands nettobidrag påvirkes af reformen. Antagelsen er således, at medlemslandenes præferencer bestemmes af deres økonomiske interesser.

For at definere landenes præferencer undersøges to kriterier:

1. Er landet nettomodtager eller nettobidrag?
2. Hvor stor er sukker- henholdsvis landbrugsstøttens andel af den samlede EU-støtte for nettobidragere, samt hvor stor er andelen af landets BNP for nettomodtagere.

Magt

I opgaven vælges det, at magt er givet ved det enkelte medlemslands stemmewægt i Ministerrådet. Magt kan være andet og mere end den rent formelle magt, som et medlemsland er tildelt ved stemmewægtene. Eksempelvis kan den person, der forhandler, for det enkelte land have betydning for landets forhandlingsstyrke. Det er dog vanskeligt at inddrage i operationaliseringen af magt. Ligeledes kan tidligere og kommende forhandlingers resultat have betydning for størrelsen af et lands magt – igen en faktor det er vanskeligt at inddrage. Derfor er det valgt, at magt gives ved landets stemmewægt, da den formelle magt under alle omstændigheder må forventes at være den klart væsentligste indikator for medlemslandenes relative indbyrdes magt.

Saliens

Saliensen definerer, hvor vigtigt det er for det enkelte medlemsland at opnå sit idealpunkt. Saliensen beskriver således, hvor stejl aktørens nyttekurve er – høj saliens betyder stejl nyttekurve. Det vil sige, at for to medlemslande med samme idealpunkt, men henholdsvis høj og lav saliens, vil nytтетabet være større for det medlemsland, der har høj saliens. (Thomson & Stokman 2006: 41-42)

For at fastholde fokus på medlemslandenes økonomiske interesse, gives landets saliens ligeledes ved de økonomiske konsekvenser af reformen. Der er i udgangspunktet to grupper af lande, der har størst interesse i at nå deres ønskede resultat af reformen, nemlig de lande der betaler mest til EU's budget, de største nettobidragere, samt dem, for hvem sukkerstøtten betyder mest. Saliensen defineres således efter to kriterier:

1. Størrelsen på de økonomiske fordele – spares der på bidraget?
2. Størrelsen på de økonomiske ulemper – mister man støtte?

Kommissionens interesse i resultatet af reformen kan ikke defineres ud fra en rent økonomisk interesse i resultatet, men Kommissionen har en interesse i at der også bliver gennemført reformer af de øvrige markedsordninger, reformer hvor Kommissionen ligeledes må forventes at have en stor interesse i resultatet, og derfor antages det, at Kommissionen har en høj saliens for resultatet af sukkerreformen. Hvis ikke Kommissionen kan påvirke resultatet af sukkerreformen, er det sandsynligt, at det kan blive vanskeligt at få indflydelse på de kommende resultater.

5. Barrierer og potentialer

De væsentligste elementer i reformen ud fra en økonomisk synsvinkel er størrelsen på prislefaldet, størrelsen på kompensationen, indfasningsperioden for prislefaldet samt muligheden for at intervenere i overgangsperioden. Da det vil være for omfangsrigt at definere landenes værdier på henholdsvis idealpunkt og saliens individuelt, inddeles de i

stedet i grupper, hvor landene har tilnærmelsesvis samme interesser. Set i forhold til den reelle forhandling er det ikke utænkeligt, at der dannes grupper mellem medlemslandene, fordi de reelt er begrænset rationelle, og ikke besidder fuld information, ligesom det styrker forhandlingspositionen for det enkelte land, hvis det kan finde alliancepartnere. Det er vanskeligt præcist at definere sit eget idealpunkt, og endnu vanskeligere at definere de øvrige medlemslandes idealpunkt. En sammenholdning af kriterierne fra operationaliseringen og bilag 2 giver grupperinger som i tabel 1.

Ligeledes inddeles landene i grupper hvad angår deres saliens. Det gør resultatet mere overskueligt, samtidig med at det ligger ud over artiklens ressourcer at tildele hvert enkelt medlemsland sin egen saliens. Således falder medlemslandene i tre grupper med høj, medium og lav saliens efter kriterierne i tabel 2.

Tabel 1. Landenes idealpunkter

Gruppe 1 Denne gruppe har mest at tabe ved en reform, hvorfor de ønsker så få ændringer som muligt, da det er urealistisk at forestille sig ændringer, der er til fordel for disse lande. De gives værdien 0, svarende til status quo.	Grækenland, Litauen, Ungarn, Polen, Slovakiet 1. De lande, hvor landbrugsstøttens andel af BNP er over 1,5 % eller 2. De modtagerlande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er over 5 %
Gruppe 2 Disse lande mister en del ved en reform, men foretrækker enkelte ændringer. De ser dog hellere en fastholdelse af status quo end Kommissionens idealpunkt, derfor gives deres idealpunkt værdien 40.	Belgien, Danmark, Irland, Holland 1. De modtagerlande, hvor landbrugsstøttens andel af EU-støtten er over 60 % eller 2. De bidragslande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er over 5 %
Gruppe 3 Disse lande ønsker moderate reformer, da landene forventer, at en fuld reform vil brede sig, og dermed forstyrre deres støttemuligheder. De vil dog hellere en fuld reform end ingen reform, derfor gives de værdien 70.	Tjekkiet, Estland, Spanien, Frankrig, Cypern, Letland, Malta, Østrig, Portugal, Slovenien, Finland, Sverige 1. Resterende modtagerlande 2. Bidragslande, hvor landbrugsstøttens andel af EU-støtten er over 60 %
Gruppe 4 Denne gruppe er den mest reformvillige, hvorfor deres idealpunkt gives værdien 100 som Kommissionens. De ønsker så vidtgående en reform som muligt.	Tyskland, Italien, Luxembourg, Storbritannien

Tabel 2. Landenes saliens

Gruppe 1 , høj saliens, 80	Litauen, Ungarn, Polen, Slovakiet, Italien, Luxembourg Desuden findes Kommissionen i gruppe 1, da reformen ses som et prestige-projekt, og resultatet har betydning for kommende reformer. 1. Bidragslande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er under 2 % 2. Modtagerlande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er over 5 %
Gruppe 2 , medium saliens, 50	Tyskland, Frankrig, Østrig, Finland, Sverige, Storbritannien 1. Medlemslande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er 2-5 %
Gruppe 3 , lav saliens, 20	Belgien, Danmark, Holland, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Spanien, Irland, Cypern, Letland, Malta, Portugal, Slovenien 1. Bidragslande, hvor sukkerstøttens andel er over 5 % 2. Modtagerlande, hvor sukkerstøttens andel af landbrugsstøtten er under 2 %.

Resultatet af operationaliseringen vises i bilag 1.

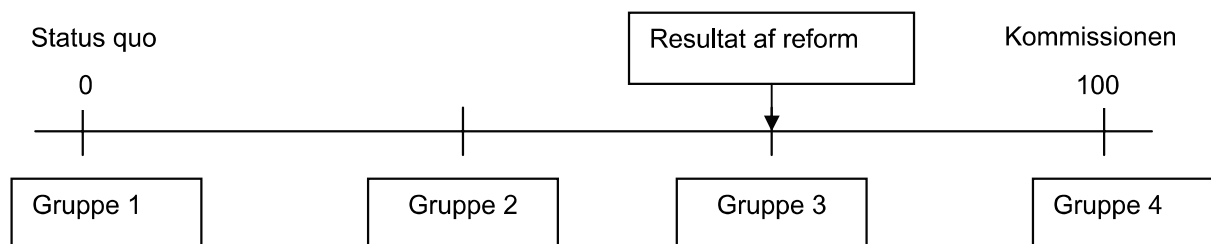
Ved hjælp af de to teoretiske modeller forudsiges nu resultatet af reformen, som herefter sammenholdes med det reelle resultat. Begge teorier arbejder med resultater, der kan ligge på alt imellem 0 og 100, men reelt er der et begrænset antal muligheder – der skal være lande, der er villige til at fremsætte forslaget om et givet punkt, før det kan vedtages. Det er vanskeligt, at sige noget om, hvilke forslag landene reelt er villige til at fremsætte, da Ministerrådsmøderne er meget lukkede, og der derfor ikke foreligger information herom, men det er givet, at landene er villige til at fremsætte et forslag, der ligger i deres eget idealpunkt, dvs. resultaterne 0, 40, 70 og 100

er sikre muligheder – og de muligheder der arbejdes videre med.

Hvad den eksakte værdi for modellernes forudsigelser er, afhænger af de værdier medlemslandene er givet i operationaliseringen, hvorfor man skal være forsigtig med at konkludere noget ud fra den pågældende værdi. Men da det interessante for artiklen er de tendenser, der kan ses i teoriernes resultater, kan resultaterne stadig bruges, på trods af de antagelser, der er gjort i operationaliseringen, som sænker graden af information.

Ifølge Garrett & Tsebelis spatiale model, burde resultatet af reformen blive 70, da den afgørende stemme for at nå et kvalificeret flertal, 232, ligger i gruppe 2. Gruppe 2 er

Figur 2.



ifølge teorien villig til at acceptere et resultat på maksimalt 79, fordi afstanden hertil lige nøjagtig er kortere end til status quo – et resultat på 79 vil altså være bedre for gruppe 2 end status quo. Resultatet forudsiges til 70, fordi det er et reelt muligt resultat, et forslag, som der reelt er medlemslande der vil stille, nemlig medlemslandene i gruppe 3.

Forudsigelsen af resultatet af reformen internt i Ministerrådet ifølge Compromise-modellen, ligning 1, er 58,61. Kommissionen indregnes herefter, hvor Kommissionens magt sættes til 45 og Ministerrådets til 100.⁵ Det giver et endeligt resultat på 77,81. Skulle modellen forudsige efter de reelt mulige forslag, vil den således også forvente et resultat på 70, da det er det forslag, der kommer tættest på forudsigelsen.⁶

Hvis man sammenligner de forudsagte resultater med det reelle resultat, ses det, at de forudsagte værdier rammer meget fornuftigt. Både med hensyn til prisfaldet, kompensationen og indfasningsperioden blev resultatet af reformen mindre vidtgående end det, Kommissionen havde foreslået, og som var Kommissionens og gruppe 4's idealpunkt. Begge teorierne forudsagde et resultat med en lavere værdi end det foreslåede fra Kommissionen – hvilket også viste sig at blive tilfældet. Hvorvidt resultatet svarer præcist til idealpunktet 70 er mindre vigtigt, da teorierne har vist sig at kunne forudsige retningen for resultatet.

Det er naturligt, at en ændring af medlemslandenes præferencer, ville føre til et andet resultat af reformen, men hvis man forestillede sig Holland og Belgien i gruppe 1 i stedet for gruppe 2, kan man se, hvor lidt der reelt skal til for at gøre resultatet markant anderledes. Det ville betyde, at gruppe 2, 3 og 4 ikke ville kunne skabe et kvalificeret flertal, og derfor ville resultatet ende i status quo. Det er en hypotetisk situation, at Holland og Belgien skulle være så lidt reformvillige, men det

er værd at bide mærke i, at der ikke skal ændres særlig meget, før resultatet bliver et markant andet – to mellemstore lande med andre præferencer.

I compromise-modellen kan man se, at Tyskland, Italien og Storbritannien har trukket resultatet mod Kommissionens ønskede idealpunkt. Tyskland, Italien og Storbritannien har alle stor stemmewægt og dermed meget magt, og Italien har endvidere høj saliens for reformen, sammen med Luxembourg, som dog ikke har meget magt. Ifølge Compromise-modellen er der altså få lande der, sammen med Kommissionen, trækker resultatet mod højre. Det er måske tilfældigt, at tre af de fire mest magtfulde lande er samlet i gruppe 4, men det viser, at konstellationen af lande i de enkelte grupper er væsentlig – det er ikke nødvendigt at være mange lande i en gruppe for at få indflydelse, så længe landene har en vis stemmewægt, samt en vis interesse i resultatet. Hvis man udregner resultatet af reformen, hvis Luxembourg havde ligget i gruppe 3 i stedet for gruppe 4, bliver resultatet 77,47 og altså ikke markant anderledes – Luxembourg har således ikke meget indflydelse på resultatet. Laver man i stedet den samme ændring ved Italien, fås et resultat på 75,33 – stadig et reelt resultat på omkring 70, men det ses dog stadig tydeligt, at Italiens indflydelse på resultatet er noget større end Luxembourgs, selvom begge lande har samme idealpunkt og samme saliens.

Hvis man forestiller sig, at Landbrugspolitikken ikke blev vedtaget efter Høringsproceduren, men efter den Fælles Beslutningsprocedure, ville resultatet af reformen være blevet et andet. I Europa-Parlamentets beslutning⁷ fokuseres der blandt andet på, at den foreslåede prisnedsættelse går længere end WTO-reglerne kræver. Det foreslås, at pristøtteordningen bevares som sikkerhedsnet, og at eventuelle besparelser ved reformen ikke skæres i budgettet, men i stedet anvendes til at sikre landbrugerne en tilstrækkelig

kompensation. Således ligger Europa-Parlamentets idealpunkt på niveau med gruppe 2. Der ønskes reformer, men ikke for enhver pris, og kun hvis der samtidig tages hensyn til sukkerroeproducenterne.

Ifølge Garrett & Tsebelis' model vil resultatet under den fælles beslutningsprocedure, som den ser ud efter Amsterdamtraktaten,⁸ ligge et sted mellem Ministerrådets fælles holdning og Europa-Parlamentets idealpunkt, fordi de to institutioner skal blive enige i Forligsudvalget (Hix 2005:103-104). Ministerrådets fælles holdning ville være et forslag placeret omkring gruppe 2's idealpunkt, da der skal være kvalificeret flertal for den fælles holdning. Gruppe 2 ville stille et forslag svarende til deres eget idealpunkt, og gruppe 3 og 4 ville begge acceptere dette, da det stiller dem bedre end status quo. Da Europa-Parlamentets idealpunkt ligger omtrent samme sted, vil forventningen altså være et resultat svarende til gruppe 2 og Europa-Parlamentets idealpunkt – et ganske andet resultat end under Høringsproceduren.

Det har således vist sig, at de enkelte aktørers idealpunkter samt de indbyrdes magtforhold har betydning for resultatet af reformen af markedsordningen for sukker. Ligeledes har det vist sig, at den beslutningsprocedure, reformen er vedtaget efter, har haft betydning for resultatet. I de kommende år vil bl.a. markedsordningerne for vin og for frugt & grønt ligeledes blive reformeret. Kommissionen udsendte i juni 2006 en meddelelse indeholdende flere løsningsforslag til en reform af markedsordningen for vin.⁹ Kommissionens foretrukne forslag er en reform analog til sukkerreformen. Vinreformen skal ligesom sukkerreformen vedtages under høringsproceduren, hvorfor Europa-Parlamentets holdning ikke har nogen videre betydning. Det betyder dog ikke, at de to reformer er direkte sammenlignelige. Umiddelbart vil det være besynderligt, hvis Italien er at finde i den mest reformivrige gruppe, når det gælder

vinreformen. Italien er et af de lande i EU, der modtager mest i støtte til vinproduktion, hvorfor det ville være irrationelt for landet at ønske en vidtgående reform af vinsektoren. Selv hvis Italien som det eneste land havde andre præferencer på vinområdet end sukkerområdet, ville resultatet blive et andet. Derfor kan Kommissionen godt foreslå en vinreform i stil med sukkerreformen, men hvorvidt det reelt er muligt at få en sådan vedtaget, er en helt anden historie.

I Europa-Parlamentets beslutning ses et tydeligt fokus på de økonomiske konsekvenser for landbrugerne både i og udenfor EU. Europa-Parlamentet ønsker Kommissionens forslag ændret for at mindske de økonomiske konsekvenser for de europæiske landbrugere samtidig med, at der skal være fokus på at stille landbrugere i udviklingslandene bedre efter reformen. Beslutningen opdeles således efter tiltag indadtil, der berører de europæiske landmænd, og tiltag udadtil der berører udviklingslandene (Se note 5). Fordi medlemmerne af Europa-Parlamentet er direkte valgt, er de nødt til at tænke på de elektorale konsekvenser af en reform – parlamentarikerne er nødt til at holde fokus på deres kernevælgere, hvis de ønsker genvalg. Derfor er det sandsynligt, at Europa-Parlamentets beslutning har samme opdelte fokus når det kommer til vinreformen. Hvis Europa-Parlamentets holdning til sukkerreformen og vinreformen er direkte sammenlignelige, vil forventningen være, at Europa-Parlamentet også på vinreformen vil være mindre reformvillig end Kommissionen. Derfor må det ses som en fordel, at landbrugspolitikken vedtages efter høringsproceduren, hvis man ønsker reformer af markedsordningerne.

6. Konklusion

Sigtet med artiklen var at finde en forklaring på resultatet af sukkerreformen. Der er alene fokuseret på det økonomisk rationelle. Dette fokus har vist sig at være velegnet til at kunne forklare en del af reformens udformning,

men hvis man ønsker at forstå resultatet til bunds, er det muligt, at det ville være frugtbart at undersøge andre mulige tilgange også. Dette ligger desværre uden for artiklens rammer. Derfor er det heller ikke muligt håndfast at konkludere, at det er præferencer, magt, saliens og beslutningsproceduren alene, der har betydning for resultatet, men disse faktorer kan forklare en stor del af resultatet.

De to teoretiske tilgange, der er brugt til at analysere reformen, er begge nået frem til omtrent samme resultat, selvom de fokuserer på hver sin fase i beslutningsprocessen. Det er altså svært at sige noget om, i hvilken fase resultatet bestemmes. Noget tyder derfor på, at begge faser af beslutningen er væsentlige for resultatet. Det har vist sig, at resultatet af reformen ville være blevet et andet, hvis medlemslandene havde haft andre præferencer, hvis nogle medlemslande havde set reformen som værende vigtigere, end de gjorde, eller hvis den interne magtfordeling havde været anderledes. Ligeledes har det vist sig, at resultatet ville være blevet et andet, hvis beslutningsproceduren havde været en anden. Det er derfor ikke muligt at konkludere noget om betydningen af aktørerne kontra institutionerne – hvilken af de to der er bestemmende for resultatet. Selvom de to teoretiske tilgange hver især lægger op til, at den ene tilgang er mere gyldig end den anden, viser analysen, at sandheden sandsynligvis findes et sted midt imellem. Et sted, hvor både institutioner og den enkelte aktør har betydning for resultatet.

Når de kommende reformer af EU's øvrige markedsordninger skal gennemføres, kan man altså ikke fra Kommissionens side forvente, at det er muligt blot at replicere suk-

kerreformen. Der er andre interesser på spil, og forskel på hvilke lande, der har hvilke præferencer, og på hvor vigtigt det er for de enkelte lande. Selvom sukkerreformens model er den mest fornuftige set fra Kommissionens side, når vinreformen skal vedtages, kan det ikke forventes, at vinreformen bliver en kopi af sukkerreformen. Det vil afhænge af aktørernes præferencer og saliens – hvis ikke de fordeler sig som ved sukkerreformen, kan det ikke forventes, at resultatet af vinreformen bliver det samme.

Til gengæld har det vist sig at være relativt simpelt at forudsige resultatet af sukkerreformen. Alene ud fra nogle få objektive indikatorer for landenes interesser, viste det sig at være muligt at ramme relativt præcist. Hvis modellerne kan forudsige resultatet af sukkerreformen, må det forventes, at det også er muligt at forudsige resultaterne for andre sammenlignelige reformer, som de kommende reformer af de øvrige markedsordninger, eksempelvis for vin og for frugt & grønt, samt eventuelt også på andre områder af EU-lovgivningen, hvor de økonomiske interesser spiller en stor rolle, som for eksempel strukturfondene. Når man ser på hvor stor en del af EU's budget, der bruges på landbrugsområdet, synes det ikke irrelevant, at det ikke er alle reformforslag, det reelt er muligt at få vedtaget. Hvis det skal lykkes at nedbringe størrelsen på landbrugsstøtten for alvor, er det essentielt at fastholde fokus på medlemslandenes interesser. Hvis medlemslandene opfatter en reform som et stort tab i forhold til deres nationale interesser, har forslaget ikke stor mulighed for vedtagelse, hvilket sandsynligvis vil gælde alle områder i EU, hvor de økonomiske interesser vejer tungt.

Bilag 1

	IDEALPUNKT	MAGT	SALIENS
Belgien	40	12	20
Tjekkiet	70	12	20
Danmark	40	7	20
Tyskland	100	29	50
Estland	70	4	20
Grækenland	0	12	20
Spanien	70	27	20
Frankrig	70	29	50
Irland	40	7	20
Italien	100	29	80
Cypern	70	4	20
Letland	70	4	20
Litauen	0	7	80
Luxembourg	100	4	80
Ungarn	0	12	80
Malta	70	3	20
Holland	40	13	20
Østrig	70	10	50
Polen	0	27	80
Portugal	70	12	20
Slovenien	70	4	20
Slovakiet	0	7	80
Finland	70	7	50
Sverige	70	10	50
Storbritannien	100	29	50
Kommissionen	100		80

Bilag 2¹⁰

Lande	Netto- bidrag	Sukker- støtte andel af landbrug	Sukker- støtte andel af EU-støtte	Land- brugsstøtte andel af EU-støtte	Sukker- støtte andel af BNP	Land- brugsstøtte andel af BNP
Belgien	– 606,8	23,17	4,45	19,22103	0,086125	0,371789
Tjekkiet	178,0	0,44	0,18	39,86788	0,002184	0,492529
Danmark	– 265,3	7,25	5,74	79,16855	0,045763	0,630868
Tyskland	– 6064,3	3,87	2,05	53,10152	0,011583	0,299435
Estland	154,3	0,00	0,00	30,75995	0	0,869318
Grækenland	3900,5	0,04	0,02	49,2441	0,000668	1,67418
Spanien	6017,8	0,70	0,30	43,39408	0,005674	0,810995
Frankrig	– 2883,5	3,52	2,59	73,52153	0,021702	0,616016
Irland	1136,6	0,76	0,55	73,06751	0,009446	1,246749
Italien	– 2199,8	1,09	0,56	51,69396	0,004457	0,407888
Cypern	90,3	0,00	0,00	20,67844	0	0,356
Letland	263,9	0,08	0,03	30,75325	0,000917	1,086239
Litauen	476,4	7,30	2,91	39,90385	0,109605	1,500565
Luxembourg	– 86,7	0,00	0,00	4,125772	0	0,178039
Ungarn	590,1	9,19	4,41	48,01386	0,073587	0,800369
Malta	90,0	0,00	0,00	6,686478	0	0,204545
Holland	– 2636,7	5,27	3,20	60,60592	0,014393	0,27287
Østrig	– 277,9	4,91	3,40	69,28547	0,026094	0,53103
Polen	1853,2	5,08	1,94	38,27501	0,039969	0,787187
Portugal	2378,0	1,07	0,25	23,10329	0,007127	0,665553
Slovenien	101,5	0,00	0,00	28,03279	0	0,394615
Slovakiet	270,9	7,52	2,72	36,19954	0,05092	0,676687
Finland	– 84,8	2,16	1,44	66,98526	0,013026	0,603941
Sverige	– 866,9	4,65	2,85	61,26905	0,015967	0,343344
Storbritannien	– 1529,0	4,99	2,50	50,15807	0,012719	0,254684

Litteraturliste

- Achen, Christopher H. (2006). »Institutional Realism and Bargaining Models«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 4, pp. 86-123
- Achen, Christopher H. (2006). »Evaluating political decision-making models«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 4, pp. 264-298
- Folketinget (2005): Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande, København: Folketinget
- Garrett, Geoffrey & George Tsebelis (1996), »An Institutional Critique of Intergovernmentalism«, *International Organization*, 50 (2), pp. 269-299
- Hansen, Henning Otte (2001). »Landbrug i et moderne samfund – Landbrugets placering, udvikling og omverden i et velfærdssamfund«, Handelshøjskolen Forlag
- Hix, Simon (2005), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan
- Lewin, Leif (1991), »Self-interest and Public Interest in Western Politics«, Oxford university Press
- Morrow, James D. (1994), *Game Theory for Political Scientists*, Princeton: Princeton University Press, pp. 51-120
- Nedergaard, Peter (1988), *EF's landbrugspolitik under omstilling*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Thomson, Robert & Madeleine O. Hosli (2006), »Explaining Legislative Decision Making in the European Union«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 1, pp. 1-25
- Thomson, Robert & Frans N. Stokman (2006), »Research Design: Measuring Actors' Positions, Salience and Capabilities«, i Thomson et al. (red), *The European Union Decides*, kap. 2, pp. 25-53
- Tsebelis, George (1994), »The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter«, *American Political Science Review*, 88 (1), pp. 128-142

Kommissions dokumenter

- (KOM (2003) 499 endelig) »Meddelelse fra Kommissionen – Strukturfondene og deres samordning med Samhørighedsfonden – Reviderede retningslinjer
- (KOM(2004) 499) »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – Etablering af en bæredygtig landbrugsmodel ved hjælp af reformen af den fælles landbrugspolitik – reformforslag for sukkersektoren
- (KOM(2005)263) »Forslag til Rådets forordning om den fælles markedsordning for sukker«

Web-adresser

http://www.ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf

http://194.95.119.6/en/database/download/factsheet_EU.pdf

www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/EU_midler/

www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_da.pdf

www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0079+0+DOC+XML+V0//DA

www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/ddc1bdff/20050263_9.pdf

Noter

1. Der er teoretiske diskussioner om den relative indbyrdes magt mellem institutionerne i den fælles beslutningsprocedure – en diskussion som ikke skal tages her.
2. For eksempler på det almindelige gennemsnits forklaringskraft se Aachen (2006) »Evaluating political decision-making models.«
3. For mere indgående gennemgang af modellen anbefales Aachen (2006), »Institutional realism and bargaining models« samt Morrow (1994), »Game Theory for Political Scientists«
4. (http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/ddc1bdff/20050263_9.pdf)
5. Jf. SSI 1st variant, den første variant vælges fordi Kommissionen vil være en del af en vindende koalition (Thomson & Stokman 2006: s50).
6. Da saliensværdierne for medlemslandene er på ordinalskala niveau, er resultaterne endvidere udregnet for andre værdier af saliens, hvilket har vist, at resultaterne er meget stabile, på trods af ændrede værdier.
7. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0079+0+DOC+XML+V0//DA
8. For gennemgang af den fælles beslutningsprocedure efter Amsterdamtraktaten, se »Sådan lovgiver EU – efter udvidelsen med 10 nye lande« (Folketinget 2005)
9. www.ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_da.pdf
10. Værdier udregnet vha. tal givet i budgettet, i factsheets samt på EU-oplysningen http://www.ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2005_en.pdf http://194.95.119.6/en/database/download/factsheet_EU.pdf