

Beslutningsprocessen i EU's fælles landbrugspolitik¹⁾

Af Sevasti Chatzopoulou, KVL

1. Indledning

Da de europæiske politikere i 1958 blev enige om etableringen af den fælles landbrugspolitik – the Common Agricultural Policy (CAP)²⁾ – udgjorde landbrugssektoren en stor og vigtig del af medlemslandenes økonomier (Tsoukalis, 1991 side 18). Manglen på fødevarer efter Anden Verdenskrig, den vanskelige situation for landmændene som repræsenterede en isoleret underudviklet del af mange af de europæiske samfund (de var ofte organiseret i nationalistiske højrefløjsgrupper i begyndelsen af det tyvende århundrede) samt de fransk-tyske relationer er nogle af de vigtigste faktorer bag etableringen af den fælles landbrugspolitik. En politik som skulle forbedre de europæiske landmænds situation.

Næsten 40 år senere er CAP fortsat en betydningsfuld EU-sektorpolitik, der genererer store omfordelinger af indkomst mellem europæiske borgere. CAPs specielle position i EU skyldes en række politiske og økonomiske forhold. Landbrugssektoren er central i EU's budgetmæssige overvejelser og den største bruger af EU's midler (næsten 45 procent), selvom sektoren kun bidrager med ca. to procent af BNP. CAPs store andel af EU-

budgettet begrænser mulighederne for de ikke-landbrugsmæssige politikker. Der er større institutionel opmærksomhed og aktivitet omkring det landbrugspolitiske område end indenfor noget andet område i EU (landbrugsministrene mødes oftere end noget andet råd på nær Udenrigsministerrådet) (Nugent, 1999 side 413).

Det faktum, at halvdelen af EU's årlige budget på 70 mia. ECU bruges på CAP,³⁾ har fremprovokeret mere vrede end noget andet emne i EU, da politikken efter næsten 40 år hverken har været i stand til at stoppe nedgangen i landbrugets indkomster i forhold til andre sektorer (Nedergaard, 1995 side 111) eller mindske de forskelle, der stadig er udtalte på det regionale niveau i EU, specielt mellem Nord og Syd (Amin, 1995 side 10). Forsøg på at ændre systemet har imidlertid mødt kraftig modstand, og forandringer er kun sket efter lange og pinefulde forhandlinger (Harvey, 1997). De forskellige udfordringer CAP har mødt i det seneste årti styrker imidlertid kravene om reformer. Øst-udvidelsen af EU, forhandlingerne i WTO, udviklingen af nye politikker i EU (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, CFSP), kravene om

sunde fødevarer og miljøvenlig produktion samt sidst men ikke mindst problemerne med i EU's budget er forhold, der viser, at den landbrugspolitik, som blev introduceret i 1958, ikke kan opfylde de krav og mål, der i dag stilles af et meget større og mere udviklet EU.

En betydningsfuld del af landbrugspolitikken er beslutningsprocessen, der er meget kompleks. Ifølge Peterson (1999) er beslutningsprocessen i EU inddelt i flere niveauer. Hvert niveau foretager beslutningsændringer efter forskellige modeller, som kan have forskellige effekter på politikken udformning. I EU's beslutningssystem er mange aktører og institutioner⁴⁾ involveret i formuleringen og implementeringen af de enkelte politikker. Processen bliver endnu mere kompleks, når vi medtager de enorme forskelle, der er mellem landenes politiksektorer⁵⁾ og de meget differentierede interesser og behov, der er f.eks. mellem Nord og Syd.

Denne artikel fokuserer på beslutningsprocessen i den fælles landbrugspolitik, og formålet er ud fra både en økonomisk og en politologisk synsvinkel at studere de mulige implikationer for CAP ved en reform af den nuværende beslutningsproces. Den politologiske vinkel er meget vigtig, da mange politiske aktører og faktorer er involveret i processen (Rabinowicz, 1999, Nedergaard, 1995 side 111). For at forstå beslutningsprocessen omkring landbrugspolitikken er det vigtigt at forstå den generelle beslutningsproces i EU. CAP bliver besluttet i henhold til den traditionelle lovgivningsprocedure i EU – høringsproceduren – som den er fastlagt i EU-traktaten (TEU, 1997). Der er dog bredt enighed i Europaparlamentet (EP) om, at den fælles beslutningstagen (med en styrket rolle til Europa-parlamentet) burde gælde for landbrugsbeslutninger, og Kommissionen overvejer om fælles beslutningstagen burde anvendes ved en række mere grundlæggende lovforslag, der vedrører formuleringen og

udviklingen af CAP⁶⁾ (EP, 2001; Kommissionen, 1996, 2000; Committee for Regions, 2000). Analysen afslører, at en fælles beslutningstagen vedrørende EU's landbrugssektor ikke nødvendigvis ændrer CAP, da der er andre betydningsfulde faktorer, der influerer på reformprocessen. Men det ville måske gøre processen mere demokratisk og gennemskuelig.

Alle EU's beslutningsprocedurer er nævnt her i papiret, men der fokuseres primært på to af procedurerne; høringsproceduren og den fælles beslutningstagen. Høringsproceduren er den nuværende procedure vedrørende CAP, men den fælles beslutningstagen er foreslået som et muligt alternativ, da den ofte er blevet set som en mulig løsning på EU's demokratiske underskud. De specielle karakteristika for CAP's beslutningsproces er også diskuteret.

2. De generelle beslutningsprocesser

For bedre at kunne forstå beslutningsprocessen i CAP vil der i dette afsnit blive givet et indblik i EU's beslutningsprocesser. EU's beslutningsprocesser er formuleret i Traktaten om den Europæiske Union (TEU, 1997). Processerne er ændret gennem tiderne som følge af ændrede politiske og økonomiske forhold, ændringer i aktørers opfattelse af deres behov samt opfattelsen af EU's potentiale til at kunne optræde som problemløsende organisation (Nugent, 1999 side 356). Processerne er forskellige fra – og meget mere komplekse end – de tilsvarende i de enkelte medlemslande på grund af det store antal aktører, der arbejder inden for et utal af institutioner på såvel EU som nationalt plan og som samarbejder på basis af forskellige beslutningsregler og -procedurer.

Der eksisterer fire standardprocedurer for ikke-administrativ lovgivning i EU; nemlig høring, fælles beslutningstagen, samarbejde samt samstemmende udtalelse (Commission, 2000). De to vigtigste elementer, der adskil-

ler disse procedurer, er for det første Europaparlamentets veto (ved fælles beslutningstagning og samstemmende udtalelse) og for det andet antallet af forelæggelsesgange i Rådet og Europaparlamentet, som ikke altid er det samme.⁷⁾ Der er også mere interne forskelle mellem procedurerne: Reglen om kvalificeret flertal gælder i Rådet for visse artikler i traktaten under høringsproceduren, fælles beslutningstagning og samstemmende udtalelse, mens enstemmighed kræves i andre artikler⁸⁾ (Nugent, 1999 side 359).

Ved CAP-beslutninger anvendes *høringsproceduren* efter Traktaten om Oprettelsen af Det Europæiske Fællesskab, TEF fra 1976.⁹⁾ Kommissionen har initiativretten til at introducere et lovforslag i den indledende fase af høringsproceduren. Andre instanser som Rådet og Europaparlamentet kan uofficielt foreslå, at EU bør agere i en sag. I praksis kan mange aktører (forskellige udvalg, interesseorganisationer) uofficielt komme med forslag til Kommissionen for at få dem diskuteret. Disse aktører leverer også ekspertinformation, og de påvirker ofte den indledende fase. Under hensyntagen til en række hensyn (hjemmel, subsidiaritetsprincippet, finansielle implikationer for EU budgettet) forbereder Kommissionen et udkast til forslag (Nugent, 1999 side 360-361). I denne fase bruger interesseorganisationerne (professionelle lobbyister, politikere, forskellige udvalg) alle de midler, de kan, for at bringe deres synspunkter ind i debatten, da Kommissionen på dette tidspunkt sandsynligvis er mest fleksibel. Når først et forslag formelt er afgivet, er det vanskeligt at ændre. Involvering af den politiske ledelse i forberedelsen af udkastet fra kommission varierer meget, idet der ikke eksisterer noget standard høringsmønster (Nugent, 1999 side 362-363). Kommissionen sender dernæst udkastet til Ministerrådet, som sender det videre til høring i Europaparlamentet og til Det Økonomiske-Sociale Udvalg. I Europaparlamentet behandles udkastet i de relevante komiteer. Under høringsproceduren er

det et krav, at Europaparlamentets synspunkter skal fremlægges og tages i betragtning. Et forslag formelt kan vedtages af Rådet. Europaparlamentet kan påvirke ved at stemme om ændringsforslag til Kommissionens forslag, men det kan ikke stemme om det samlede udkast til lovforslaget under høringsproceduren. Kommissionen er forpligtet til at angive, om den vil inkorporere ændringsforslagene fra Europaparlamentet i selve forslaget. Hvis ja, bliver en positiv udtalelse udsendt, og ændringsforslaget bliver så det Rådet skal behandle. Hvis nej, kan Europaparlamentet forsøge at presse Kommissionen ved ikke at udtale en mening og dermed forsinke beslutningen. Forsinkelsesmekanismen betyder imidlertid ikke, at Europaparlamentet har veto. Europaparlamentet er forpligtet til at udtale sine synspunkter, men ved forsinkelsen vindes tid til forhandling og pres. Endelig er Rådet ofte velvilligt indstillet overfor Europaparlamentets synspunkter og accepterer dets bemærkninger. Men det er afhængig af Rådets velvilje. Der er ikke meget Europaparlamentet kan gøre, hvis Rådet afviser dets synspunkter. Andre aktører såsom ESC (Det Økonomiske-Sociale Udvalg) og CoR (Regionsudvalget) er generelt ikke så godt placeret som Europaparlamentet i behandlinger af lovforslag og har ikke megen magt (Nugent, 1999 side 365). Den officielle beslutningstager i høringsproceduren er altså Rådet (Landbrugsministerrådet inden for landbrug), hvor de forskellige medlemslandes interesser må samordnes i en kompleks forhandlingsproces (Grant, 1997). Rådet venter ikke nødvendigvis på Europaparlamentet eller ESC, før behandlingen af forslaget påbegyndes. Standardproceduren i Rådet er først at sende forslaget til en arbejdsgruppe, der består af landerepræsentanter¹⁰⁾ (Nugent, 1999 side 365). Når der er opnået enighed om de væsentligste punkter, sendes forslaget vedrørende landbruget videre til det specielle landbrugsudvalg (Special Committee on Agriculture).¹¹⁾ På dette niveau spiller politiske overvejelser en vigtigere rolle end de tekniske detaljer. Hvis der

ikke opnås enighed bliver forslaget sendt tilbage til arbejdsgruppen for mere detaljerede overvejelser eller videresendt til ministrene til politisk beslutning. Alle forslag skal formelt godkendes af ministrene (Nugent, 1999 side 366). Hvis der ikke er opnået enighed kan ministrene vælge at forhandle en aftale på plads på tidskrævende rådsmøder. En anden mulighed, traktaten giver, er at stemme. Hvis der ikke er opnået nogen aftale, kan en afstemning imidlertid enten ikke være tilladt i henhold til traktaterne, eller det kan skønnes ikke at være betimeligt. Hvis der slet ikke opnås en aftale i Rådet enten ved konsensus eller ved kvalificeret flertal, afsluttes lovgivningsprocessen ikke nødvendigvis. Det kan betyde, at forslaget bliver tilbagesendt til Rådet eller Kommissionen til ændringer. Hvis der opnås enighed, bliver teksten godkendt af Rådet (Nugent, 1999 side 366). Høringsproceduren er altså relativt ugenomsigtig og har et stort demokratisk underskud. De forskellige interesser har meget svært ved at komme frem til de egentlige beslutningstagere.

Selvom *samarbejdsproceduren* tidligere var meget vigtig, er den blevet forladt i forbindelse med underskrivelsen af Amsterdamtraktaten i oktober 1997 (Nugent, 1999 side 359). Det meste af lovgivningen under TEU blev overført fra samarbejdsproceduren til proceduren for fælles beslutningstagen. Samarbejdsproceduren blev indført ved den Europæiske Fælles Akt fra 1986 for at forbedre effektiviteten og specielt for at fremme hastigheden i beslutningsprocesserne, men også som svar på presset for at give mere magt til Europaparlamentet (bekymringerne om demokratisk underskud). Effektivitet blev opnået ved at tillade afstemninger med kvalificeret flertal i Rådet inden for visse områder. Mere magt blev givet til Europaparlamentet ved at introducere dobbeltbehandling for lovforslag og ved at øge Europaparlamentet indflydelse over for Rådet ved anden behandling af lovforslagene (EP, 1996).

Proceduren for den fælles beslutningstagen blev indført med Maastricht Traktaten og tager afsæt i samarbejdsproceduren. Det meste af lovgivningen i EU besluttet under den fælles beslutningstagen. Den eneste undtagelse er landbrugspolitikken. Fælles beslutningstagen bruges også i visse spørgsmål, hvor Rådet beslutter med enstemmighed. De første faser i den fælles beslutningstagen ligner dem fra høringsproceduren.¹²⁾ Hvis Rådet eller Europaparlamentet når en aftale ved første behandling (det er muligt hvis visse standardkrav er opfyldt) godkender Rådet under overvejelse af Europaparlamentets synspunkter en fælles holdning med kvalificeret flertal. Rådet og Kommissionen må forklare den fælles indstilling, også hvorvidt Europaparlamentets tilføjelser er medtaget eller ej. Hvis Europaparlamentet ikke reagerer inden for tre måneder, kan Rådet godkende den fælles holdning som lovgivning. I det tilfælde hvor Europaparlamentet med absolut flertal blandt sine medlemmer er uenige og foreslår ændringer, er forslaget afvist (Nugent, 1999 side 370). Europaparlamentet kan nægte at afgive en endelig indstilling. Det kan ske, når Kommissionen viser uvillighed til at indgå kompromiser på områder, som er vigtige for parlamentsudvalg. Rådet kan ikke beslutte noget, før Parlamentet har stemt, så Kommissionen har intet andet valg end at forhandle uformelt med parlamentsudvalgene. Hvis dette fører til en fælles holdning mellem Kommissionen og Parlamentet, skal Rådet enstemmigt stemme imod forslaget for at få det til at falde. Rådet skal således opnå enstemmighed imod forslaget for ikke at få det vedtaget. Hvis Europaparlamentet følger denne strategi, kan det udøve stor magt i sager, hvor der ikke er etableret en formel fælles beslutningstagen. »Politisering forudsætter improvisation og det at udnytte detaljerne i situationen, da det ikke kun handler om, hvad der bør ske, men også om hvordan det kan ske» (Vihinen, 2001 side 35). Rådet skal andenbehandle forslaget, og hvis det ikke accepterer ændringerne, følger der en

tredje fase. I denne tredje fase bliver det diskuterede forslag henvist til et forligsudvalg, der er sammensat af 15 repræsentanter fra Rådet og 15 fra Parlamentet, og som har seks uger til arbejdet. Dette er meget almindeligt, idet ca. 40 pct. af alle forslag under den fælles beslutningstagen ender i sådan et udvalg. Hvis forligsudvalget bliver enige om en fælles tekst, bliver forslaget sendt tilbage til Rådet og Europaparlamentet, som begge skal godkende det inden seks uger. Rådet bruger kvalificeret flertal og Europaparlamentet flertalsafstemning. Hvis det mislykkes at opnå en fælles holdning i forligsudvalget er konsekvensen, at forslaget ikke kan godkendes (Nugent, 1999 side 371). Et vigtigt element i den fælles beslutningstagning er, at Kommissionen er nødt til at overveje Europaparlamentets udvidede veto (for 37 artikler i Amsterdam Traktaten), som hverken er tilstede i samarbejdsproceduren eller i høringsproceduren. Samarbejdsproceduren øgede Europaparlamentets magt ved at indføre andenbehandling og dermed endnu en chance for ændringer og forhandling, men den gav ikke parlamentet veto (Peterson, 1999 side 188). Amsterdam Traktaten overførte flere politikområder, der tidligere blev dækket af samarbejdsproceduren, til den nye fælles beslutningstagen (indført med Maastricht Traktaten), hvorved Europaparlamentet i stedet for Rådet får det sidste ord i den tredje fase (Hix Simon, 1999 side 90). Fælles beslutningstagning bruges på de områder, hvor Rådet beslutter via kvalificeret flertal; nemlig indenfor det indre marked, arbejdskraftens frie bevægelighed, ret til etablering herunder behandlingen af fremmede nationaliteter, anerkendelse af kvalifikationer samt generelle miljøprogrammer. Ydermere vil proceduren også blive anvendt inden for de nye kompetenceområder, f.eks. uddannelse og oplæring, sundhedsinitiativer og forbrugerbeskyttelse (Mazey, 1991 side 13). Proceduren bliver ikke brugt på landbrugsområdet.

Proceduren for samstemmende udtalelse blev introduceret i forbindelse med den Europæiske Fælles Akt. Det er en enkel procedure med kun én fase og forslagene skal godkendes af både Rådet og Europaparlamentet. Normalt kræves enstemmighed i Rådet og absolut flertal (med visse undtagelser) i Parlamentet. Den er primært brugt for specielle typer beslutninger; bestemte internationale aftaler, EU's udvidelse, samt sanktioner hvis fundamentale rettigheder krænkes i et medlemsland (Nugent, 1999 side 374). I den samstemmende udtalelse varierer Kommissionens rolle alt efter hvilken beslutning, der er tale om. Hvis sagen er kompliceret og kræver forberedelse af detaljerede forslag kan Kommissionen påvirke resultatet – særligt hvis der kun kræves kvalificeret flertal i Rådet. Hvis enstemmighed er et krav, er det specielt de nationale regeringer og Rådet, der spiller en rolle. Selvom Europaparlamentet generelt har begrænset magt i den samstemmende udtalelse, kan det ved at stemme mod forslag vise, hvor langt parlamentet vil gå, og hvad det kan acceptere (Nugent, 1999 side 374).

3. De specielle kendetegn ved beslutningsprocessen inden for landbrugspolitikken

I mange henseender er politik- og beslutningstagning vedrørende landbruget ikke forskellig fra andre EU-politikker. Der er dog variationer i forhold til EU's »standard« model.

Faserne i beslutningsprocessen for landbrugspolitikken er et eksempel på en beslutningsproces mellem regeringer. Men i processen omkring udformningen af CAP er der mange flere arbejdsgrupper og styrende såvel som rådgivende udvalg end inden for noget andet politikområde. En væsentlig årsag til dette er vigtigheden, udbredelsen, og kompleksiteten af CAP samt det stadigt skiftende verdensmarked for landbrugsvarer (Commission, 1999; Nugent, 1999 side 413). Sammen med tekniske eksperter, regionale repræsen-

tanter og andre uformelle aktører er interesseorganisationerne i stand til at påvirke CAP's politikproces indtil det tidspunkt, hvor forslaget når Rådet til godkendelse. CAP's interesseorganisationer er repræsenteret både i medlemslandene og på EU-niveau (Edgell, 1999).¹³⁾ Selvom interesseorganisationernes indflydelse har været aftagende over det sidste årti, primært grundet vigtige internationale omstændigheder (f.eks. WTO-forhandlinger), er de stadig vigtige som leverandører af ekspertinformation til beslutningstagere og specialudvalg. Aktørerne i CAPs beslutningsproces deltager i diverse politiknetværk, som også involverer nationale aktører (regionale repræsentanter, der repræsenterer landmænds interesser i Bryssel, eller på et nationalt implementeringsniveau) som samarbejder direkte med overnationale aktører (Kommissionen og rådgivende udvalg) (Marks, 1996a). De overlapper ofte hinandens kompetencer og samarbejdsflader, og det gør processen særdeles kompliceret.

Landbrugsorganisationerne har ikke en stærk og indgående modstander, som repræsenterer modsatte opfattelser og krav. Naturlige opponenter eksisterer selvfølgelig – mest fremtrædende er forbruger- og miljøgrupper – men de er relative svage (selvom de i de senere år er blevet mere og mere indflydelsesrige). Måles i adgangen til beslutningstagerne, så har landmændenes »rivaler« som hovedregel ikke »insider«-status, som den landbrugsrelaterede lobby (Nugent, 1999 side 419). Hvor Kommissionen inden for de fleste sektorer har mulighed for at formulere nye rammer for politikken, er den i forhold til landbruget uvægerligt henført til at forbedre effektiviteten af allerede eksisterende rammer. Der er enorme forhindringer for Kommissionen, når forslag rettes mod kernen af landbrugsproblemerne og samtidig skal være acceptable for Rådet (f.eks. Mansholt's¹⁴⁾ plan i 1968). Introduktionen af kvalificerede flertalsafgørelser i 1982 forstærkede Kommissionens muligheder for politik-skabende

beslutninger. Over tid fik Kommissionen delegeret mere og mere ansvar for de daglige beslutninger, der var nødvendige for at styre markederne for de forskellige produkter (Peterson, 1999 side 122).

Den Europæiske Fælles Akt medførte på mange områder fundamentale ændringer i fællesskabet (Commission, 1999). Ikke desto mindre blev CAPs beslutningsproces ikke direkte påvirket af det; det blev derimod nogle tilknyttede politikområder.¹⁵⁾ Ændringer i politikkerne skete imidlertid hurtigt.¹⁶⁾ Europaparlamentet fik også mere indflydelse i beslutningsprocessen med en ekstra behandling af lovforslag.

Maastricht Traktaten introducerede mange ændringer i det europæiske samarbejde. Det juridiske grundlag for CAP er dog stadig det samme som i Romtraktaten,¹⁷⁾ Ifølge Ritson (1997) er det sandsynligt, at der vil ske ændringer i den nærmeste fremtid vedrørende især toldunionen og EU's handelspolitik, harmoniseringsprogrammet for fødevarerlovgivning og lovgivningen på miljøområdet. Med hensyn til formuleringen af CAP må betydningen af Kommissionens rolle ikke undervurderes; som mægler mellem landene er Kommissionen i stand til at nedbryde nationale barrierer. Ved hjælp af denne rolle og rollen som den, der har initiativretten, er den i stand til at påvirke begivenhedernes udvikling. Kommissionen, der agerer på vegne af fællesskabet, er i stand til at sætte nationale argumenter i et overordnet perspektiv. Som følge deraf kan Kommissionen tvinge eller opfordre medlemslandenes regeringer til indrømmelser for derved at få en aftale i hus. Selvom nogle måske vil vælge at kritisere Kommissionen for dens manglende loyalitet over for de opstillede mål, så kan man næppe benægte, at uden dens assistance på afgørende områder med nationale konflikter, så ville det have været ekstremt svært – og måske endda umuligt – at nå aftaler overhovedet.

Af alle Ministerråd er Landbrugsministerrådet måske det, som er mest afhængig af sammenkædning af emner og pakkeaftaler. Behovet opstår fordi visse beslutninger inden for landbrug – mest oplagt dem som tages i forbindelse med den årlige prisgennemgang – ikke ustandselig kan udskydes, og de må løses under hensyntagen til landenes forskellige interesser og prioriteringer. En åbenlys grund til, at Rådet er i stand til at bruge sammenkædninger og pakkeaftaler, er eksistensen af et stort antal politiske instrumenter. Et eksempel på en omfattende politisk forhandling, som med lodder og trisser blev kørt igennem Ministerrådet, var GATT-forhandlingerne i efteråret 1990 (Nugent, 1999 side 430). Det er indlysende, at det er Rådet og Kommissionen, der er de to vigtige institutioner i udformningen af CAP-lovgivning. Kvalificeret flertal er en altovervejende forhindring for ændringer, idet CAP-systemet favoriserer inertie og opretholdelse af status quo; det meste af lovgivningen i CAP har en ubegrænset levetid. Det betyder, at hvis der ikke foreslås ændringer, så fortsætter den til evig tid (Ritson, 1997).

Agenda 2000 reformen af CAP introducere en ny arbejdsdeling mellem Bruxelles og medlemslandene og en mere decentraliseret model (EU Report, 2001). På grund af især østudvidelsen blev reformpakken gældende for perioden 2000-2006 vedtaget i 1999. Som foreslået af Kommissionen i 1997, fortsætter reformen det, der blev startet med MacSharry-reformen fra 1992, d.v.s. øget vægt på fødevaresikkerhed, miljøforhold og bæredygtigt landbrug. Et andet formål var at styrke konkurrenceevnen for fællesskabets landbrugsprodukter, forenkle landbrugslovgivningen og dens implementering, styrke unionens position i de globale handelsforhandlinger under WTO, samt sluttelig stabilisere de budgetmæssige landbrugsudgifter.¹⁸⁾

4. Vil en indførsel af fælles beslutningstagen påvirke reformen af CAP?

I dette afsnit skal de mulige implikationer af en overflytning af landbrugspolitikken til proceduren for fælles beslutningstagen diskuteres.

Reformer af CAP er et af de mest velbeskrevne emner i den akademiske litteratur omkring europæisk integration (Moyer, 1990; Kommissionen, 1993, 1997; Nedergaard, 1995; Daugbjerg, 1999; Coleman, 1999). Landbrugets vigtige position i mange medlemslande, specielt i syd, har bidraget til, at landbrugsministrene har været tilbageholdende med at introducere radikale reformer, selvom det ofte har været diskuteret. På trods af de to vigtige reformer af CAP i henholdsvis 1992 (MacSherry) og 1999 (Agenda 2000) anses en yderligere reform af CAP for nødvendig og uundgåelig af både interne (budgetmæssige) og eksterne (WTO) grunde (Nedergaard, 1995; Ackrill, 2000; Kommissionen, 1997). Manglen på en radikal reform af CAP er blevet tilskrevet det landbrugspolitiske netværk og den specielle organisationsstruktur i CAP, der har ført til, at landbrugspolitikken bevæger sig langsomt med små skridt ad gangen (Nedergaard, 1995; Daugbjerg, 1999) og normalt i høj grad styret af bilaterale fransk-tyske ønsker (Webber, 1999).

De mange aktører, der er involveret i landbrugspolitikens udformning, er en vigtig og central del af beslutningsprocessen. På nuværende tidspunkt benyttes høringsproceduren og inden implikationerne af at ændre denne procedure diskuteres, skal der knyttes et par kommentarer til den nuværende situation. Beslutningsprocessen har været karakteriseret som en forhandling mellem landene i Landbrugsministerrådet, idet de mødes for at tage stilling til Kommissionen forslag. Beslutningsprocessen kan ses som en serie sammenhængende mellemstatslige forhandlinger på baggrund af de stadigt skiftende hjemlige

interesser og som reaktioner på internationale forandringer (McKay, 1999). På rådsmøderne forsøger hver landbrugsminister at repræsentere sit lands nationale interesser for derved at komme hjem med den størst mulige gevinst til landmændene. Hvis det bedst mulige resultat er uopnåeligt, har strategien ofte været at støtte det udspil, som giver de mindste problemer. Støtte til et udspil indleder ofte skabelsen af en fremtidig alliance.

Det mellemstatslige synspunkt (Moravcsik, 1993) er ofte blevet kritiseret for at overse faserne før, man når frem til afstemningen; og disse faser kan ændre et forslag betragteligt. Konsekvensen af en ren mellemstatslig analyse er en sløring af, hvordan EU-systemet arbejder i det daglige. Hvis CAPs beslutningsproces skal forklares, skal der tages højde for alle de led, der påvirker det politiske output før den endelige afstemning i Rådet.

Metoder, der lægger vægt på multi-niveau styring og politiske netværk (Marks, 1996; Pappi, 1998; Peterson, 1999) tager hensyn til aktørernes roller, hvad enten de er formelle eller uformelle og uafhængigt af på hvilket niveau i beslutningsprocessen, de optræder. Inden for flere af niveauerne, f.eks. tilrettelæggelse af dagsordener og udformning af politikker, konkurrerer de involverede institutioner og aktører med hinanden for at positionere sig. CAP udgør et meget godt eksempel på multi-niveau styring, hvor mange aktører og netværk er involveret over lang tid. Udviklingen af CAP har været påvirket af de uformelle aktører, der spiller en vigtig rolle i den daglige politikudformning, og de påvirker derved processen før et forslag er forberedt af Kommissionen (Daugbjerg, 1999; Peterson, 1999). På tværs af de forskellige niveauer dannes netværk, som er mere eller mindre institutionaliserede rammer indenfor hvilke aktører samarbejder i den uformelle del af EU's beslutningsproces; de foregår uden de forudsætninger om hierarkiske strukturer, som et mellemstatsligt synspunkt

forudsætter (Borrás, 2001). Disse interesse-drevne netværk eksisterer parallelt med den formelle beslutningsproces. Samarbejdet sker gennem udveksling af aktørernes ressourcer inden for områder som teknisk ekspertise, opbakning osv. Resultatet af dette samarbejde påvirker højst sandsynligt det politiske resultat. Deres indflydelse på politikformuleringen er især væsentligt på det lave daglige niveau. Alle disse interessegruppers indflydelse er koncentreret i perioden før det tidspunkt, hvor forslaget er klar til at blive besluttet af Rådet. Efter dette tidspunkt (også selvom Rådet hører Europaparlamentet) er Rådet under høringsproceduren den eneste lovformelige institution, der kan beslutte.

Hvis fælles beslutningstagen skal indføres i landbrugspolitikken, så bliver Europaparlamentet en afgørende faktor i beslutningsprocessen. Med vetoret til Europaparlamentet må mange faktorer tages i betragtning. I relation til CAP skulle den fælles beslutningstagen bruges i en række forhold med generel betydning for udviklingen af den fælles landbrugspolitik.¹⁹⁾ Under proceduren for fælles beslutningstagen kan beslutningerne blive forsinket, idet Kommissionen skal tage mere hensyn til Europaparlamentets holdninger og ændringsforslag, og det kan blokere beslutningerne (med krav om absolut flertal under førstebehandlingen i Parlamentet og flertal i forligskomiteen, se afsnit 2).

Set fra Kommissionens synspunkt vil en overgang til fælles beslutningstagen være et naturligt skridt mod en yderligere legitimering af Unionen. Indførslen af samarbejdsproceduren efterfulgt af fælles beslutningstagen har bidraget til en demokratisering af EU's styringssystem, som ofte er efterlyst i debatten om europæisk integration (Weiler, 1995). Parlamentet er direkte valgt af borgerne i medlemslandene. Europaparlamentets medlemmer repræsenterer forskellige ideer, principper og styreformer, og de er repræsen-

tanter for mange forskellige nationale partier. Som konsekvens er de forskellige synspunkter inden for Europaparlamentet ofte meget modstridende. Konkurrencen mellem forskellige politik-områder kan være meget stor, da de samme medlemmer af Europaparlamentet ofte arbejder med beslutninger som vedrører meget forskellige områder. Det kan forsinke beslutningsprocessen. Under proceduren for den fælles beslutningstagen vil de forskellige interesser (f.eks. i landbrugs- og ikke-landbrugslande) blive mere direkte repræsenteret, og beslutningerne vil være resultatet af en mere demokratisk proces.

Når landbrugsministrene kommer til afstemninger i Ministerrådet, er de, uanset om de tager andre nationale sektors interesser i betragtning, primært fokuseret på at tilfredsstille interesserne fra landbrugssektoren. Det er den, de repræsenterer, og det er overfor den, de skal stå til ansvar, hvis resultatet ikke er tilfredsstillende. Medens rådsmedlemmerne er udpeget af de nationale regeringer, er Europaparlamentet direkte valgt af borgerne i medlemslandene. Medlemmerne i Europaparlamentet er undervejs i tæt kontakt med de nationale interesser og det nationale parti, som de repræsenterer. Derfor er Europaparlamentets holdninger påvirket af mange faktorer på det nationale niveau, og det gør deres beslutninger mere komplicerede. Det er således i deres interesse at være meget forsigtige før de stemmer eller fremsætter et forslag, da de seriøst må afveje deres vælgers interesser på mange forskellige områder – modsat en minister der har sit specifikke område at varetage.

En udvidelse af proceduren omkring fælles beslutningstagen til også at gælde for landbrugspolitikken har ofte været diskuteret i EU-kredse og særligt af Europaparlamentet (EP, 1996). Via direkte valg af medlemmer til Europaparlamentet har borgerne på det nationale niveau mulighed for at vælge de mennesker, som de stoler på repræsenterer deres

interesser bedst. En af konsekvenserne ved at indføre fælles beslutningstagen, og dermed involvere Europaparlamentet mere i landbrugspolitikken, er, at landbrugets mangfoldighed i fællesskabet vil træde tydeligere frem i debatten.²⁰⁾ Landbrugssektorerne i både nye og gamle medlemslande er meget forskellige både med hensyn til struktur og samfundsøkonomisk vægt. Udformningen af CAP udgør en meget kompliceret proces, og det bliver endnu værre, når nye medlemmer tilslutter sig, da de økonomiske og sociale forskellene landene imellem bliver endnu større. Med retten til at blokere beslutningerne får parlamentsmedlemmerne fra østlandene øgede muligheder for at sikre nationale interesser.

Under den nuværende høringsprocedure er problemerne med mangfoldighed afhængige af, hvordan landbrugsministeren tackler situationen i Rådet. Selvom de indledende faser før den endelige afstemning om et forslag i Rådet er meget vigtige og i høj grad kan påvirke politikformuleringen, så kan der ikke ses bort fra den mellemstatslige forhandling, når den endelige beslutning skal tages. Kommissionen som forberedende organ og Europaparlamentet med mulighed for at behandle og forslå ændringer bidrager væsentligt til politikudformningsprocessen, men deres formelle rolle er dog begrænset. De nationale interesser kan lægges frem indtil forslaget er klart, men det afhænger af, hvor mange ressourcer der bruges, i hvor høj grad politikformuleringen påvirkes. Normalt er de fattigere lande derfor ikke så godt repræsenteret, og det vil nok særlig gælde de kommende medlemmer i øst.

Den fælles beslutningstagen indebærer, at beslutninger, der let ville blive taget i Rådet, nu skal tilføjes ændringer for at tage hensyn til Europaparlamentets synspunkter, eller i værste fald slet ikke kan vedtages, fordi Europaparlamentet ikke er enig. Den fælles beslutningstagen er karakteriseret ved og op-

fordrer til en intens og omfattende forhandling mellem Europaparlamentet, Kommissionen og Rådet (Nugent, 1999 side 370). En sådan forhandling er som regel tidskrævende og resulterer ofte i ændringer af de oprindelige forslag og beslutninger. En vigtig faktor i denne forhandlingsproces er spørgsmålenes betydning for de involverede parter og graden af interesser på nationalt niveau. Eksempelvis kan miljøspørgsmål være mere betydningsfulde for et land, og medlemmerne af Europaparlamentet fra dette land kommer så til at repræsentere disse synspunkter, mens industrielle interesser repræsenteres af medlemmer af Europaparlamentet fra et andet land. Hvis interessegrupper (f.eks. landbruget) i en sektor er meget godt organiseret og udøver stor indflydelse på Europaparlamentets medlemmer, så kan det være til skade for andre interesser (f.eks. forbrugernes), som ikke er så godt organiseret, informeret og institutionaliseret. Med udvidelsen af magten til Europaparlamentet ville CAPs politikudformningsproces både blive mere demokratisk og mere kompliceret.

Med inddragelsen af Europaparlamentet i beslutningsprocessen bliver lobbyorganisationernes rolle desuden udvidet både på nationalt og på EU niveau. Under høringsproceduren er den primære institution, lobbyisterne er interesseret i, Kommissionen, som både sætter dagsordenen og forbereder de forslag, der skal diskuteres. Det andet potentielle mål for lobbyvirksomhed er Rådet, men her er indflydelsen begrænset, idet Rådet tager beslutninger bag lukkede døre på mellemstatlig basis. Med en udvidelsen af magten til også at omfatte Europaparlamentet finder lobbyorganisationerne endnu en kilde til påvirkning.

Det interessante spørgsmål er, om den fælles landbrugspolitik vil blive nemmere at reformere, hvis proceduren for den fælles beslutningstagen blive indført. Reformarbejdet vedrørende CAP under den nuværende be-

slutningsprocedure har været langsomt og ikke radikalt nok – specielt på grund af de landbrugsmæssige netværks indflydelse på processen. Disse netværks indflydelse under fælles beslutningstagen kan let risikere at blive endnu større. Når reformeringen af CAP indtil nu har været langsom på trods af et stort internt og eksternt pres (specielt fra WTO), så kan reformprocessen let blive endnu langsommere under den fælles beslutningstagen, hvor Europaparlamentet bliver en indflydelsesrig arbejdsmark for interesse-rede lobbyister. Det er selvfølgelig muligt at forestille sig, at interesser fra andre sektorer har stærkere indflydelse på Europaparlamentets medlemmer, og dermed fremtvinger en reform af CAP. Erfaringen tyder dog ikke på, at det normalt er tilfældet. På den anden side skal effekten af en bedre repræsentation af de forskellige interesser heller ikke undervurderes. Et mere demokratisk EU kunne fremme en integrationsproces, der på mere rationel måde afstemmer de forskellige interesser i og udenfor landbruget.

5. Konklusion

Formålet med denne artikel er at undersøge implikationerne for den fælles landbrugspolitik, herunder specielt den igangværende reformproces, af at ændre den eksisterende beslutningsproces i EU fra en »høringsprocedure« til en »fælles beslutningstagen«. Artiklen fokuserer på den væsentligste forskel mellem de to procedurer, nemlig Europaparlamentets potentielle rolle som afgørende aktør i beslutningsprocessen. Det konkluderes, at proceduren for fælles beslutningstagen på den ene side vil bevirke større demokratisk repræsentation af landbrugs- og andre interesser i EU og dermed afhjælpe det demokratiske underskud, som ofte fremhæves i debatten om europæisk integration. På den anden side kan ændringen langsommelig gøre og yderligere komplicere den eksisterende beslutningsproces. Hvad angår effekterne på en reform af landbrugspolitikken, så afhænger de af mange faktorer, bl.a. de lobby-

netværk, der er involveret i processen, og som vil finde en ekstra kilde til indflydelse i den udvidede magt til Europaparlamentet. Andre hensyn kan imidlertid påvirke Europaparlamentets medlemmer, der i mindre grad end landbrugsministrene er valgt til at varetage isolerede landbrugsinteresser.

Noter

1. Stud. oec. agro. Martin Magelund Rasmussen takkes for hjælp med oversættelse af det oprindelige engelske manuskript. Også Niels Kærgård og Henrik Zobbe takkes for både sproglige og faglige kommentarer. Artiklen er udarbejdet i forbindelse med et forskningsprojekt "Den danske svine-sektors samfundsmæssige betydning". Projektet er finansieret af Norma og Frode S. Jacobsens Fond. Denne fond takkes for støtten.
2. Romtraktaten definerer de generelle mål og principper i den fælles landbrugspolitik. I 1960 blev mekanismerne bag CAP accepteret af de seks oprindelige medlemslande og to år senere – i 1962 – trådte CAP i kraft.
3. Andelen er faldet fra 87 procent i 1970 (Peterson, 1999 side 120).
4. Eksempelvis udvalg, ekspertgrupper, interesseorganisationer, nationale og regionale regeringer.
5. Eksempelvis CAP og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
6. »synergi mellem Regionsudvalget og Europaparlamentet er altafgørende hvis Rådet skal medtage vores anbefalinger, specielt vores ønske om fællesbeslutningstagen omkring landbrugsemner«. Det var også »essentielt for Rådets magt over landbrugspolitikken at det bliver modereret med betragtninger fra parlamentet og synspunkter fra udvalget«, Mr. Graefe zu Baringdorf, formanden for Europaparlamentets udvalg for landbrug og landdistriktsudvikling.
7. En gang under høring og samstemmende udtalelse, to gange under samarbejde og potentielt tre gange under fælles beslutningstagen.
8. Der kræves enstemmighed ved beslutninger vedrørende social sikkerhed.
9. Inden for det retslige område benyttes også høringsproceduren.
10. Repræsentanterne skal sikre at deres lands interesser beskyttes og prøve at blive enige om en tekst.
11. Resten af sektorerne behandles i Committee of Permanent Representatives (COREPER).
12. Kommissionen foreslår, udvalgene undersøger forslaget, Rådet og Europaparlamentet bliver eller bliver ikke enige og ESA og CoR høres.
13. Organisationen COPA, der repræsenterer de nationale landbrugsorganisationer i EU, er en af de ældste og bedst kendte organisationer med tæt kontakt til Kommissionen såvel som til Europaparlamentet og Rådet.
14. Daværende kommissær for landbrug.
15. Mål i tilknytning til miljøbeskyttelse samt harmonisering af fødevarerlovgivningen, som kom under større parlamentarisk kontrol og afstemning efter kvalificeret flertal.
16. 1992 programmet betød, at det gamle »grønne valuta"-system, som involverede told og subsidier (Monetary Compensatory Amounts) på intra-fællesskabshandel måtte pudses op (se nærmere Burrell (1993) og Ritson (1997)).
17. Ifølge Romtraktatens artikel 43(2): »The Council shall, on proposal from the Commission and after consulting the European Parliament ... by a qualified majority ... make regulations, issue directives, or take decisions, without prejudice to any recommendation it may also make.«
18. I denne ånd er der allerede sket ændringer i markedsordningerne for vin, dyrkede afgrøder, okse- og kalvekød samt mælk. Den foreslåede reduktion af interventionspriserne har afstedkommet en forøgelse af direkte støtte til landmænd fulgt af en ægte integreret landdistriktspolitik (Kommissionen, 1999).
19. Artikel 43: Visse aspekter af markedsordningerne som henviser til i artikel 40(3); indførsel af konkurrenceregler i produktionen af landbrugsprodukter og handel med disse produkter; oprettelsen af en eller flere landbrugsfonde som fastslået i artikel 40(4), fælles regler inden for offentlig sundhed, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd, dyrefoder og frø, strukturpolitik inden for landbrug og fiskeri, produktkvalitetspolitik (EP, 1996).
20. Dette vil blive endnu mere tydeligt ved udvidelse af EU fra 15 til 27 medlemmer. CAP er et væsentligt element i udvidelsesprocessen, idet ansøgerlandene har store landbrugsmæssige sektorer.

Litteraturliste

- Ackrill W Robert (2000) »CAP Reform 1999: A Crisis in the Making?« *Journal of Common Market Studies* Vol. 38, No 2 pp. 343-353.
- Amin A. and J.Tomaney (1995) »The challenge of Cohesion«, (in eds). *The Myth of European Union*, London: Routledge 1995, pp.10-47.
- Borrás Susana and Michael Kluth (2001), »Theorising the Politics of European Economic Integration«, Research Project presentation, RUC.
- Burrell Alison (1993) »An overview of the Reform of the EC's Common Agricultural Policy«.
- Coleman W D. and S. Tangerman (1999) »The 1992 Reform, The Uruguay Round and the Commission: Conceptualising Linked Policy Games«, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No 3, pp. 385-405.
- Commission of the European Communities (CEC) (1993): Reform of the CAP and its implementation, CAP working Notes.
- Commission of the European Communities (CEC) (1996): Presentation of the Commission report under Article 189b(8) of the Treaty, on the question of widening the scope of the co-decision procedure on the agenda for the 1996 Intergovernmental Conference.
- Commission of the European Communities (CEC) (1997): »Consolidated Version of the Treaty of the European Union«.
- Commission of the European Communities (CEC) (1997): Agenda 2000-Volume I-Communication: For a Stronger and Wider Union.
- Commission of the European Communities (CEC) (1999): Europe's Agenda 2000-Strengthening and Widening the European Union.
- Commission of the European Communities (CEC) (1999): »The Agricultural Committees, tools for the common agricultural Policy« Fact Sheet
- Commission of the European Communities (CEC) (2000)34: Adapting the institutions to Make a Success of Enlargement
- Committee for the Regions (2000) »Agriculture and rural development – a new field of cooperation between the European Parliament and the Committee of the Regions«, PRESS RELEASES UCP/004407, Brussels.
- Daugbjerg Carsten (1999) »Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures«, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No 3, pp. 407-428.
- Engell J. M. and K. J. Thomson (1999) »The influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy«, *Journal of Common Market Studies*, Vol 37, No 1, pp. 121-131.
- European Parliament (1996) »REPORT on the Commission report pursuant to Article 189b(8) of the EC Treaty on the scope of the codecision procedure (SEC(96)1225 – C40464/96).
- European Parliament »Draft Opinion« of the Committee on Agriculture and Rural Development, PA 431649EN.doc, March 2001
- EU Report (2001) »Decentralisation Better Involvement of National, regional and Local Actors«, White Paper on European Governance, report from Working Group 3b
- Fischer F. (1996) »Keynote Address«, Agra Europe Outlook 96 conference, London.
- Grant Wyn (1997) »The Common Agriculture Policy«, ST. Martin's Press INC.
- Harvey D.R. (1997) »The Decision-making of the CAP« in (eds.1997) Ritson Christopher and Harvey D.R. »The Common Agricultural Policy«, CAB INTERNATIONAL
- Hix Simon (1999):
- Lintner & Mazey (1991) »The European Economy : Theory and History«, London:Mc Graw Hill, pp 1-11.
- Marks Gary, Francois Nielsen, Leonard Ray and Jane Salk (1996a): »Competencies, Cracks and Conflicts« in (eds 1996) Marks Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck »Governance in the European Union«, SAGE Publications LTD, London 1996.
- Marks Gary, Liesbet Hooghe and Kermit Blank (1996) »State-Centric v. Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No 3, pp. 341-378.
- McKay David (1999) »Federalism and European Union A political Economy Perspective«, Oxford University Press, New York.
- Moravcsik Andrew (1993) »A Liberal Intergovernmentalist Approach to the EC«, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No 4, p. 473-524.
- Moyer H. Wayne and Timothy E. Josling (1990) »Agricultural Policy Reform- Politics and Process in the EC and the USA, Harvester Wheatsheaf, New York (chapter 4)
- Nedergaard Peter (1995) »The Political Economy of CAP Reform«, in (eds) Finn Laursen »The Poli-

- tical Economy of European Integration», European Institute of Public Administration
- Nugent Neil (1999) »The Government and Politics of the European Union«, Fourth edition, MacMillan.
- Pappi Franz Urban and Christian H.C.A. Henning (1998) »Policy Networks: More than a Metaphor?« *Journal of Theoretical Politics* 10(4) 553-575.
- Peterson John and Elizabeth Bomberg (1999) »Decision-making in the European Union« *The European Union Series*, St. Martin's Press, pp. 120-145, chapter 5.
- Pouliquen Alain (2001) »Competitiveness and farm incomes in the CEEC agri-food sectors-Implications before and after accession for EU markets and Policies«, Report for Directorate General for Agriculture, October 2001
- Rabinowicz Ewa (1999) »Redesigning the CAP to meet the challenges of EU enlargement and the WTO: what can agricultural economic research contribute?«, *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 26 (3), pp. 265-281.
- Ritson Christopher (1997) »Introduction« in (eds.) Ritson Christopher and Harvey D.R. »The Common Agricultural Policy«, CAB INTERNATIONAL
- Tarditi Secondo and Loukas Tsoukalis (2001) »Common Agricultural Policy' in (eds) Hall Ronald, Alasdair Smith, Loukas Tsoukalis »Competitiveness and Cohesion in EU Policies« Oxford University Press
- Tracy Michael (1994) »Summary of Major Policy Issues«, in *Renationalization of the Common Agriculture Policy?*« eds. by Rasmus Kjeldahl and Michael Tracy, Institute of Agricultural Economics, Copenhagen.
- Tsoukalis Loukas (1991) »The New European Economy«, Oxford University Press.
- Vihinen Hikka »Recognising Choice A study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an analysis of the MacSharry Reform Debate', *Economic Research Publications*, MTT, 99, 2001.
- Webber Douglas (1999) »Franco German Bilateralism and Agricultural Politics in the European Union: The Neglected Level.
- Weiler J.H.H., Ulrich Haltern and Franz Mayer (1995) »European Democracy and Its Critique-Five Uneasy Pieces' *European University Institute*, EUI Working Paper RSC 95/11.