

Den fælles landsbrugspolitik og EU's udvidelse

Af Christilla Roederer-Rynning, Ph.D.
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

1. Introduktion

I en tale i Polen sidste år sammenlignede EU's landbrugskommissær Franz Fischler udvidelse med et ægteskab, hvor »ingen vil vinde, hvis en af partnerne føler sig snydt eller udnyttet« (Fischler 2000a).¹ Ægteskabskontrakten blev tegnet på det Europæiske Råds topmøde i København i 1993. Ifølge denne skal ansøgerlande tilpasse sig en række politiske og økonomiske krav og inkorporere EU's *acquis communautaire*, mens EU skal gøre sig i stand til at absorbere nye medlemmer. På denne baggrund begyndte forhandlinger med »the Luxembourg Six« i marts 1998 og derefter med andre kandidatlande i december 1999.² Landbrugsforhandlinger er nu i gang med alle ansøgerlande på nær Rumænien og Bulgarien.³

Risikoen for politiske blokeringer er utvivlsomt størst i denne fase af udvidelsesprocessen, for forhandlerne er nu nede i de praktiske detaljer, hvor udvidelsens fordelingsmæssige konsekvenser sætter realisme overfor entusiasme. Størrelsen af udvidelsen kombineret med den centrale rolle, som landbrug spiller i de central- og østeuropæiske lande, stiller EU i en svær situation. EU skal på én gang tage hensyn til de nye landes behov, overholde sine egne strenge budgetgrænser og i samme åndedrag reformere

landsbrugspolitikken, og så endelig forfølge en ny international aftale i verdenshandelsorganisationen WTO.

I tillæg køres forhandlingerne i øjeblikket af embedsmænd og repræsentanter på mellemniveau, som i modsætning til de politiske ledere ikke har haft megen kontakt med de central- og østeuropæiske lande, og som sandsynligvis er meget opsatte på at forsvare deres sektorinteresser (Sedelmeier 1999). Der til kommer, at europæisk integration på landbrugsområdet har været »positiv« internt, idet man er gået videre end bare at fjerne handelsbarrierer, men også protektionistisk eksternt. På landbrugsområdet har beslutningstagernes forståelse af EU's forhold til omverden derfor været præget af lukket snarere end åbenhed, og i dag er de nok mindre påvirket af de symbolske og historiske dimensioner af udvidelsen.

Er det muligt, at landbrugsforhandlingerne, som det tidligere har været tilfældet, vil stikke en kæp i det større hjul? På hvilke betingelser vil udvidelsen ske, og med hvilke konsekvenser for EU's landbrugspolitik? Disse spørgsmål vil blive behandlet nedenfor. Det følgende afsnit vil diskutere forholdet mellem landbrugspolitik og udvidelse. Afsnit tre vil analysere Agenda 2000 aftalen, som ba-

nede vejen for de nuværende udvidelsesforhandlinger. Endelig vil det sidste afsnit behandle de videre perspektiver for landbrugsreform og udvidelse.

2. Den dobbelte binding

mellem udvidelse og landbrugsreform

Forholdet mellem udvidelse og landbrugsreform drejer sig ikke kun om penge, selvom man af og til får det indtryk. EU landene er selvsagt under økonomisk pres i og med, at de skal absorbere de nye lande uden at sprænge budgettet og forværre finansielle skævheder. Men udvidelsen handler også om at binde de nye lande til en politisk ramme, som for mange berører et unikt europæisk syn på landbruget, der ikke kun drejer sig om produktion men også livsstil og kultur. Udvidelse og reform er i denne forbindelse uløseligt forbundet og berører det grundlæggende landbrugspolitiske paradigme.

Fordelingskonflikt

Udvidelsens fordelingsmæssige konsekvenser er velkendte. De nye lande skal have betydelige økonomiske tilskud, som skal findes indenfor EU's eksisterende ordninger.

Fordelingskonflikterne udspringer fra ubalancen mellem vindere og tabere i EU's overordnede budgetspil. I begyndelsen af 1980'erne kom der ro omkring fællesskabets budget, da det Europæiske Råd i Fontainebleau (25-26 juni 1984) tildelte Storbritannien en budgetrabat, og iværksætte en landbrugspolitisk reform til gengæld for, at landbrugsudgifterne blev hævet til 1,4% af MOMS indtægterne. Men det skulle vise sig, at reformerne ikke var tilstrækkelige til at styre landbrugsudgifterne og derfor også den strukturelle ubalance mellem ydere og nydere. I 1997, da Kommissionen gik i gang med at definere EU's udvidelsesstrategi, var Tyskland den største yder til budgettet med et samlet underskud på 11 milliarder Euros (82 milliarder kroner).⁴

Dette problem forværres af udvidelsens forventede pres på udgifterne til landbrug og strukturelle fonde, de to største kilder til EU's budgetskævheder. Hvor tidligere EU udvidelser har diversificeret EU's politiske engagementer, så bringer den nye udvidelse landbruget tilbage i centrum. Landbrug dækker 60 millioner hektarer i de ti central- og østeuropæiske ansøgerlande, hvilket svarer til 45% af EU's nuværende landbrugsområde. Tillige beskæftiger ansøgerlandenes landbrug 21,4% af arbejdsstyrkerne, hvilket er fire gange niveauet i EU, ligesom at landbrugs bidrag til BNP er fire gange så højt (7%) som i EU (1,7%).⁵ EU's strukturelle støtte til tilbagestående regioner vil dermed også komme i centrum. Disse nye landes forældede infrastruktur og lave produktivitet vil presse EU's gennemsnitsindkomst betydeligt ned, samtidig med at befolkningsgrundlaget øges med 30% (Europa-Kommissionen 1997). Udvidelsen betinger derfor styrkede strukturelle fonde og øgede landbrugsudgifter.

På kort sigt må EU landene finde ud af at øge budgettet og reducere ubalancen mellem bidragsydere og -nydere. Det er selvsagt, at bidrag fra de nye lande kun vil udgøre en brøkdel af budgettet.⁶ I tillæg har de seneste årtiers debat vist, at der kun er meget begrænset støtte til idéen om at øge EU's egne budgetmidler. Derfor vil udvidelsen kræve en overførsel af ressourcer fra de nuværende budgetnydere indenfor landbrugspolitikken og »målgruppe 2« i de strukturelle fonde.⁷ Dette forklarer, hvorfor Frankrig og Spanien under det svenske formandskab forsøgte at koble udvidelsesforhandlingerne til en større diskussion af landbrugspolitikken og de strukturelle fonde.

Paradigmatisk forandring

Budgetspørgsmål overskygger ofte udvidelsens bredere politiske aspekter, selvom der også her står meget på spil, for de europæiske beslutningstagere har i skyggen af WTO forhandlingerne og EU's egen McSharry reform

forsøgt at fremme et nyt multi-funktionelt paradigme.

Som navnet antyder, så fremhæver dette paradigme, at landbrug har flere formål end bare produktion. Paradigmets tilhængere understreger landbrugets brede bidrag: opdyrkning af et varieret landskab samt beskyttelse af både miljø og en rural livsform. Denne model står i kontrast til »det afhængige landbrug« og »det kompetitive landbrug« (Moyer og Josling 2001). »Afhængigt landbrug« ser landbruget som en sektor, der er »ude af stand til at konkurrere internt med andre sektorer om ressourcer eller eksternt med internationalt landbrug,« mens »det kompetitive landbrug« ser en sektor »som er i stand til at stå på egne ben« (2001: 5-6). I tillæg kan man nævne det »socialistiske« paradigme fra de tidligere kommunistiske lande, ifølge hvilket landbrug er en industriel aktivitet, som skal underkastes kollektivisering og fabrikslignende driftsmetoder (Servolin 1985: 244).

I det seneste årti har EU's landbrugspolitik bevæget sig fra det »afhængige« paradigme mod det multi-funktionelle. McSharry reformen var et væsentligt skridt i denne retning – prisstøtte blev erstattet med direkte støtte, og nye miljøinitiativer blev iværksat – og denne løsere forbindelse mellem produktion og støtte har klart ændret landbrugspolitikens karakter. Siden har internationale forhandlinger og europæisk bekymring over fødevarer-kvalitet skubbet til den multi-funktionelle udvikling. I 1999 gjorde EU landene »rural udvikling« til en ny søjle indenfor landbrugspolitikken, og det er nu muligt, at »fødevarer-kvalitet« vil blive en tredje søjle. Det har den tyske og franske landbrugsminister udtrykt ønske om (*Le Monde* 1 august 2001), og rygter i Europa-Parlamentet vil vide, at en ny komité på dette område skal oprettes.⁸

Den multi-funktionelle drejning er dog hverken fuldført eller utvetydig, og udvidelsen vil sætte modellen under pres. Først og frem-

mest vil EU's *acquis* introducere en række instrumenter, som er fremmede i de nye lande. De fleste af landene skal vende ryggen til den kommunistiske landbrugsmodel, hvor regeringerne imødekom befolkningens sociale krav og forventninger ved at holde priserne kunstigt lave, i modsætning til at støtte markedsbaserede priser.⁹ Udfordringen er nu at gennemføre udvidelsen uden at skabe nye sociale skel. Priser i Central- og Østeuropa er allerede steget betydeligt (Ackrill 2001: 138), og direkte landbrugsstøtte kan skabe problemer, hvis den øger indkomstforskellene mellem landbruget og andre sektorer. I anerkendelse heraf vil EU begrænse årlige overførsler til enkelte lande til 4% af deres BNP (Råds regulativ 1260/1999 vedr. strukturfonde).

Introduktionen af EU standarder skaber en række andre udfordringer i forbindelse med ansøgerlandenes infrastruktur. Her er fødevarer-kvalitet og -sikkerhed uden tvivl de mest presserende områder men samtidig også de mest problematiske i kraft af deres omfang: landbruget skal omstruktureres, fødevarer-industrien skal moderniseres, nye veterinære og sanitære institutioner skal oprettes, og moderne statistiske redskaber skal udvikles.¹⁰ De central- og østeuropæiske lande skal i tillæg udvikle miljø-rigtige produktionsformer. Deres nuværende ekstensive landbrug peger i den rigtige retning, men økologisk landbrug dækker kun 0,5% af landbrugsjorden (Tjek-kiet er en undtagelse med 2,6%), og »skyldes generelt lav produktivitet og mangel på infrastruktur i fødevarerindustrien som helhed« (Europa-Parlamentet 2001a: 8).

Spændet mellem EU og de central- og østeuropæiske lande er blevet mindre takket været disse landes reformarbejde, men tilbage står, at ansøgerlandene trods favorable handelskvotaer ikke har kunnet udvide deres EU markedsandel. Ansøgerlandenes lavpris-produkter er dels stødt ind i EU's toldskran-ker (Tangermann og Josling 1994: 77), men

de er også blevet undermineret af deres relativt dårlige kvalitet og en generel mangel på plantesygdomskontrol (Ackrill 2001: 145).

Udvidelsen sætter klare spørgsmålstejn ved landbrugspolitikken, og tvinger efterhånden EU landene til klart at udpege den model – afhængigt, kompetitivt, eller multi-funktionelt landbrug – som de ønsker. Imidlertid har beslutningstagerne hidtil skubbet valget foran sig, for i stedet at koncentrere sig om fordelingsspørgsmål.

3. Agenda 2000 forhandlingerne: krise og forandring

Til trods for en lovende ouverture blev Agenda 2000 et beskedent kompromis, som vægtede kortsigtede økonomiske behov tungere end tilbundsående landbrugsreform og ansøgerlandenes behov. På sin vis var dette ikke helt uventet, da man på forhånd havde placeret budgetspørgsmål centralt i forhandlingerne. Mere uventet var det, at landbrugsministrene spillede en bemærkelsesværdig konstruktiv rolle, og at Europa-Parlamentet gjorde en dramatisk entré i forhandlingerne.

Politiske optioner

Europa-Kommissionens værktøjskasse, som bruges i forbindelse med udvidelsen, indeholder både landbrugspolitiske og budgetmæssige instrumenter. De landbrugspolitiske instrumenter blev præsenteret i juli 1997 i dokumentet, »For a Stronger and Wider Europe«, som sigtede mod at reducere de landbrugspolitiske udgifter samt at bringe de vest- og østeuropæiske prisniveauer tættere på hinanden. Der var tale om væsentlige nedskæringer i prisstøtten,¹¹ forøgelse af den direkte støtte og en række tiltag for at fremme ekstensivt og miljøvenligt landbrug.¹² De budgetmæssige instrumenter blev så fremlagt i oktober 1998 i en rapport om EU's egne ressourcer, udgivet af Kommissionens Generaldirektorat for Budgettet. Rapporten foreslog bl.a., at »de samlede udgifter ... skal deles mellem EU budgettet og de nationale finans-

ministerier« (Europa-Kommissionen 1998: 32).¹³ Dette forslag om at indføre »delvise refusioner« var dristigt og uden tvivl designet til at stimulere debatten.

Agenda 2000 debatten blev efterhånden polariseret, ikke mindst fordi Frankrig og Tyskland havde modsatte synspunkter. Frankrig nægtede at acceptere refusioner af frygt for at provokere de franske landbrugsinteresser og for at skulle refundere 648,5 millioner Euros (4,8 milliarder kroner) af EU's landbrugsstøtte.¹⁴ Frankrig og andre lande argumenterede for, at en sådan ordning ville re-nationalisere landbrugspolitikken og dermed uundgåeligt skævvride konkurrencen mellem europæiske landmænd. Heroverfor stod Tyskland, som kunne bruge refusionsordningen til at reducere sit budgetunderskud (EU rapporten anslog en årlig tysk besparelse på 678 millioner Euros, eller 5 milliarder kroner). Mange tyske politikere støttede derfor forslaget og Schröders fordømmende billede af tyske penge, som blev »brændt op i Bruxelles« (*The Economist* 6. marts 1999).

Der var dog plads til forhandlinger, ikke mindst fordi Frankrig, hårdt presset, anerkendte behovet for en landbrugspolitisk reform (se artiklen af den franske landbrugsminister Jean Glavany i *Le Monde* 24. februar 1999).¹⁵ »Det værste som kan ske,« noterede EU's landbrugskommissær Fischler, da forhandlingerne begyndte, »er at reformerne udebliver, og at udgifterne fastfryses« (citeret i *Le Monde* 21.-22. februar 1999). Denne skrækvision skulle imidlertid vise sig at være profetisk.

Fra fundamental reform til minimalistisk kompromis

Den oprindelige køreplan, som det tyske formandskab lagde for dagen, forudså, at landbrugsforhandlingerne skulle gøres færdige på det uformelle topmøde i Petersberg (26 februar 1999) og så godkendes af stats- og regeringscheferne på det Europæiske Råds top-

møde i Berlin (24.-25. marts 1999). Konflikterne mellem EU landene var dog så stærke, at et kompromis først var klar i de tidlige morgentimer d. 26. marts.

Den første forhandlingsrunde blotlagde mængden af økonomiske krav. På Petersberg topmødet nåede man kun til enighed om at stabilisere udgifterne på 1999-niveau, svarende til 307,1 milliarder Euros (2.286 milliarder kroner) for perioden 2000-2006, eller 40,5 milliarder Euros (301 milliarder kroner) årligt. Den tyske landbrugsminister Karl-Heinz Funke erklærede d. 3. marts, at han dermed ikke så nogen mulighed for at etablere en refusionsordning (*Le Monde* 5. marts 1999). Bilaterale tysk-franske forhandlinger førte dernæst til et nyt tysk udspil d. 9. marts, som først og fremmest sigtede efter at minimere omkostningerne.¹⁶ Europa-Kommissionens kritik af forslaget som værende utilstrækkeligt tvang imidlertid det tyske formandskab ud i en ny forhandlingsrunde.

Man nåede frem til et kompromis d. 11. marts, og mange så det som en sejr for Kommissionen. Landbrugsministrene lagde sig tæt op ad Kommissionens oprindelige dagsorden og vedtog nedskæringer i prisstøtten til kornprodukter og mælk, mens man accepterede størstedelen af den foreslåede reduktion i støtten til oksekød (20% i stedet for 30). I tillæg til kompromisets indhold var det overraskende, at man havde vedtaget pakken med kvalificeret flertal. Tre lande tog forbehold. Frankrig og Portugal kunne ikke støtte aftalen, og Holland (ligesom Frankrig) kritiserede det økonomiske fundament. Pakken ville nemlig medføre udgifter, som man antog til at ligge 7 milliarder Euros (52,1 milliarder kroner) over den »røde linie«, som man havde trukket i Petersberg. Hvor man i Holland især var bekymret for den økonomiske balance, så var man i Frankrig bange for, at underskuddet ville være ammunition i hænderne på tilhængerne af re-nationalisering.

Landbrugsministrene måtte ikke bare lade stats- og regeringscheferne have det sidste ord; de måtte også se deres kompromis blive væsentligt udvandet. I hovedsagen blev man i Berlin enige om at stabilisere udgifterne, sådan at udvidelsen kunne finansieres indenfor EU's overordnede udgiftsramme på 1,27% af landenes BNP. På landbrugsområdet gik man imidlertid konservativt til værks. Reform af mælkekvotaerne blev udskudt fra 2006 til 2008, mens reduktioner i prisstøtten til mælk blev udsat fra 2000/01 til 2005/2006. For kornprodukter blev reduktionen i prisstøtten på 15% i stedet for 20% (dog kompenseret med en 10% braklægningsordning). På oksekødsområdet vedtog man den 20% reduktion, som landbrugsministrene havde foreslået, men besluttede i tillæg at præmiere slagtninger og dermed at øge udgifterne. Den totale budgetpakke indeholdt kun begrænsede midler til at finansiere udvidelsen, for både forberedende initiativer og selve udvidelsen »skal falde indenfor de rammer, som etableres af det landbrugspolitiske katalog« (Europæiske Råd 1999: 7). Det endelige kompromis var derfor ikke en fundamental reform.

Ukonventionelle roller og ny praksis

Skinnet til trods var Agenda 2000 forhandlingerne ikke bare en traditionel mellemstatslig forhandlingsmarathon, hvor den laveste fællesnævner i sidste ende sejrede. Det endelige kompromis var stærkt påvirket af en række faktorer, som delvis lå udenfor stats- og regeringschefernes rækkevidde. I Frankrig skabte samspillet mellem premierministeren og præsidenten fra to forskellige politiske fløje (cohabitation) et fastlåst politisk klima, som tydeligt underminerede sammenhængskraften i den franske forhandlingsdelegation. Den offentligt proklamerede »konsensus« stak ikke dybt, og det forklarer til dels, hvorfor regeringen forsvarede en meget konservativ politik efter først at have støttet en reform baseret på en degressiv prisstøtte.¹⁷ Forhandlingerne led også under en »post-Kohl ef-

fekt«, som var synlig både i de tyske socialdemokraters tydelige mangel på erfaring med EU forhandlinger og i mistroen mellem den tyske og franske delegation (*The Economist* 6. marts 1999). En observatør har i denne periode set tegnene på en dyb tysk-fransk krise, idet hverken en »fælles socialdemokratisk identitet« eller »den rituelle fejring af styrken i det fransk-tyske forhold« kunne skabe fodslag mellem landenes forhandlingsdelegationer (Cole 2001: 143).

Mere bemærkelsesværdige var de ukonventionelle roller og den foranderlige institutionelle praksis, som forhandlingerne bragte frem i lyset. Det var ikke kun et lille paradoks, at stats- og regeringscheferne bremsede reformerne, mens beslutningstagerne på mellemniveau, imod al forventning, gik dristigt til værks. Landbrugsministrene følte sig truet af deres kollegaer, økonomi- og finansministrene i Eco-Fin, og var derfor opsat på at bruge en større reform til at beskytte deres sektorområde.¹⁸ Den franske landbrugsminister Jean Glavany erklærede endda, at fransk-mændene var »så ringe modstandere af reform, at de var de eneste, som havde kommet med nye forslag« (*Le Monde* 24. februar 1999). Som tegn på at tiderne havde forandret sig, så gjorde Tyskland det klart i forhandlingernes begyndelse, at man ikke ville tøve med at bringe den endelige pakke til afstemning (*Le Monde* 21.-22. februar 1999). Det havde man ikke tidligere gjort, men det var, som vi så ovenfor, præcist, hvad der skete.

Endnu mere uventet var Europa-Parlamentets dramatiske indtræden i forhandlingerne, hvilket fremprovokede EU's alvorligste institutionelle krise siden Luxemburg-krisen i 1965. Relationerne mellem Kommissionen og Parlamentet var siden 1996 blevet forværret grundet en række finansielle uenigheder og ikke mindst spændinger vedr. Kommissionens håndtering af kogalskabskrisen. I januar 1999 nedsatte Parlamentet så en komité bestående af uafhængige eksperter til at

undersøge bedrageri-anklager mod en række embedsmænd fra Kommissionen. Krisen kulminerede, da konklusionerne blev offentliggjort d. 15. marts og førte til Kommissionens kollektive tilbagetræden lige inden Berlin topmødet. Det er utvivlsomt, at Kommissionens landbrugspolitiske dagsorden hermed blev svækket. Derudover er det højst sandsynligt, at stats- og regeringscheferne følte sig nødsaget til at tage et særligt hensyn til Europa-Parlamentet, hvor landbrugskomiteén Comagri var en modstander af dybere forandringer i form af prisnedsættelser og renationalisering. Det er endelig klart, at denne krise generelt har styrket Europa-Parlamentets krav om at få større politisk indflydelse på landbrugsområdet.¹⁹

Disse forhold var til fordel for de politiske revisionister, heriblandt præsident Chirac, som i samarbejde med konservative finanspolitiske kræfter i Berlin ønskede at nedtone landbrugsministrenes reform. Denne alliance var nok uortodoks, men den stod bag Berlin kompromiset og dermed grundlaget for fremtidige forhandlinger om landbrugspolitik og udvidelse.

4. Udvidelse, reform og arven fra Berlin

Arven fra Berlin har kompliceret det videre forhandlingsforløb. Agenda 2000 binder politikerne til et status quo, som udviklingen gør mere og mere irrelevant, og skaber problemer i forhold til EU's internationale engagementer. På denne baggrund vil EU næppe kunne undgå at tage en grundlæggende diskussion af sit landbrugspolitiske fundament. Diskussionen vil sandsynligvis komme i gang i forbindelse med midtvejsgennemgangen af Berlin kompromiset, mens en tilbundsgående reform nok må afvente et nyt stort budgetforlig.

Udvidelse: den utilstrækkelige »Heading 8«
Det pragmatisk hensigtsmæssige snarere end visioner markerede Agenda 2000 og EU's udvidelsesstrategi. Som symbol på den mar-

ginale rolle, udvidelsen spillede i forhandlingerne, placerer Agenda 2000 udvidelsen i en rest-kategori, som kendes under betegnelsen »heading 8«. ²⁰ Kategorien defineres ganske enkelt som forskellen mellem de samlede EU udgifter og EU's budgetramme på 1,27% af BNP. På det landbrugspolitiske område forudser Berlin, at udvidelsen vil koste omkring 12 milliarder Euros (89,3 milliarder kroner) for perioden 2002-2006, baseret på en udvidelse med seks lande i 2002 (figur 1).

Udviklingen er imidlertid hurtigt løbet fra de bagvedliggende Berlin antagelser. I december 1999 droppede EU landene Luxemburg køreplanen om en gradvis udvidelse og erklærede i stedet, at ansøgerlandene skulle bedømmes individuelt ud fra et »differentieringsprincip«. Det er nu sikkert, at den første udvidelse ikke vil finde sted i 2002, som man ellers antog i Berlin, men det er derimod muligt, at EU optager op mod ti lande i 2004 (Europa Parlamentet 2001b). Berlin kompromiset, med dets eksplicitte budgetloft og hårde udgiftsrammer, binder i denne forbindelse hænderne på EU's forhandlere og tyder derfor på, at nye lande vil modtage en støtte, som ligger under det konservative niveau fra Berlin.

Uanset det præcise antal af lande som den kommende udvidelse vil involvere, så vil EU indenfor de nuværende budgetrammer ikke være i stand til at yde dem landbrugsstøtte. Hensigten med denne støtte var nemlig, at den midlertidigt skulle kompensere for de prisnedskæringer, som fulgte fra McSharry reformen og Agenda 2000, og den vil nu ef-

terhånden ikke kunne nå at involvere de nye lande. Alle aktører i EU's institutionelle triangel – Rådet, Kommissionen og Parlamentet – har desuden sagt, at direkte støtte til de nye lande faktisk risikerede at forsinke omstillingen i deres landbrug og skabe social konflikt rodfæstet i indkomstforskelle mellem landbruget og andre sektorer. ²²

Dette synspunkt er dog næppe holdbart udover det korte sigt. Ansøgerlandene har klarlagt, at EU's strategi er diskriminerende, idet den kræver, at de nye lande tilpasser sig EU's *acquis communautaire*, mens de samtidig udelukkes fra en række af fællesskabets goder. ²³ Polen understregede f.eks. i 1999, at man ser »retten til direkte støtte baseret på *acquis communautaire* ... som et fælles gode, som polske landmænd skal have adgang til efter udvidelsen« (Den polske Republiks Ministerråd 2000: 93). Samtidig strider Berlin kompromiset mod EU's interesser i WTO. Idet WTO borgfreden udløber i 2003, så skal EU snart forsvare eksistensen af »the blue box«, som indeholder direkte støtte under den fælles landbrugspolitik, eller argumentere for at landbrugsstøtten faktisk er produktionsneutral og derfor egentlig skal overføres til »the green box«. Argumentet støttes af de elementer i Agenda 2000, som er inspireret af det »multi-funktionelle« paradigme (Pezaros 1999: 18). Til gengæld undermineres strategien af Berlin beslutningen om at ekskludere de central- og østeuropæiske lande fra den direkte støtte, for dermed signalerer man, at støtten er en produktionsrelateret kompensati-
on. ²⁴

	2002	2003	2004	2005	2006
Samlet beløb til udvidelse	4.140	6.710	8.890	11.440	14.210
Herunder landbrug	1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Andre udgifter	2.540	4.680	6.640	8.510	10.810

Figur 1. Udvidelsesudgifter 2000-2006
(betalingsbevillinger i millioner af Euros, 1999 priser) ²¹

I midten af 2000 opstod der tegn på, at EU overvejede at ændre sin politik og indføre direkte støtte til de nye lande. I december 2000 erklærede Fischler, at »efter en overgangsperiode vil vores system gælde fuldt ud for de nye lande«, fordi »det er uacceptabelt at have to forskellige landbrugssystemer: et i EU og et i de nye medlemslande fra Central- og Østeuropa« (Fischler 2000b: 4). Angiveligt vil løsningen være, at en del af landbrugsudgifterne afsat til udvidelse bruges til en gradvis introduktion af direkte støtte. For eksempel kunne en tredjedel af de årlige udgifter blive uddelt som direkte støtte i begyndelsen af overgangen til udvidelse, hvorefter andelen gradvist ville stige.²⁵

Mens en konsensus er ved at opstå omkring denne overgangsmodel, så blussede debatten op igen, da Europa-Parlamentets budgetkomité påpegede, at »uden direkte støtte til landmænd vil prisen for en udvidelse med ti og ikke kun seks lande være overkommelig« (Europa-Parlamentet 2001b). Det er derfor uklart, hvilken model man i sidste ende vil vælge. Det er til gengæld klart, at den landbrugspolitiske hårdknude ikke kan løses ved kun at genindpakke EU's betalinger – som direkte støtte fremfor kompensationsbetalinger – og at en fundamental diskussion af EU's landbrugspolitiske model er nødvendig.

Hvilken model for Europas landbrug?
Midtvejs gennemgangen af landbrugspolitikken tilbyder sig som et udgangspunkt for de-

	Horisont	Kommissions opgave	Mål
I) LANDBRUGSPOLITISK RAMME			
Udgifter	2002	Rapportere og foreslå	Sikre overensstemmelse med gennemsnitlige årlige budgetloft (40,5 milliarder Euros/302 milliarder kroner)
Udvidelse	Inden første udvidelse	Rapportere	Sikre at det landbrugspolitiske instrument til at forberede udvidelsen (»heading 7«) samt beløbet til udvidelse (»heading 8«) falder under det gennemsnitlige årlige budgetloft (40,5 milliarder Euros/302 milliarder kroner)
II) RÅVARE REGIMER			
Kornprodukter	II/2001		Beslutte i lyset af markedsudviklingen hvilke endelige reduktioner af interventionsprisen skal være gældende fra 2002/2003
Olieholdige frø	2002	Rapportere og foreslå	Undgå alvorlig nedgang i den potentielle produktion
Oksekød	Fortløbende	Overvåge og foretage opkøb	Undgå alvorlig nedgang i den potentielle produktion. Kontrollere udgifter til ekstensiveringspræmie
Mejeri	I/2003	Rapportere	Udarbejde kvote ordninger gældende fra 2006 (artikel 3 af regulativ 1256/1999)
Vin	II/2003 Derefter hvert tredje år	Rapportere og foreslå	Udarbejde implementeringen af forholdsregler for plantning. Tildele plantningsrettigheder hvis hensigtsmæssigt. Undersøge brugen af inter-specifikke varieteter (artikel 7 og 17 af regulativ 1493/1999)

Figur 2. Oversigt over midtvejs gennemgange²⁷

batten. Denne gennemgang skal ledes af Kommissionen og er en ny praksis, som blev vedtaget i Berlin. Som det fremgår af tabel 2, så er der faktisk tale om flere gennemgange, som løber fra slutningen af 2001 (kornprodukter) til begyndelsen af 2003 (mælk). Gennemgangene er omfattende og tildeler Kommissionen en ganske magtfuld rolle. Alligevel er det usikkert, om de vil føre til en dyberegående reform.

En landbrugspolitisk reform kombineret med udvidelse er så overvældende en opgave, at udvidelsen muligvis vil blive udskudt. Det lader ikke til, at der er politisk vilje til at begynde forhandlingerne med det samme, enten fordi man frygter, at ansøgerlandene bliver gjort til reform-syndebukke, eller fordi ressourcerne mangler. Dertil kommer spørgsmålet, om det er legitimt at lave reformen inden udvidelsen, som Europa-Parlamentet har påpeget: ansøgerlandene vil blive stærkt påvirket af reformer, som de kun har haft en meget begrænset indflydelse på.²⁶

I tillæg skal vi være varsomme med at bedømme hvilken indflydelse, WTO forhandlinger vil få i denne omgang. Forhandlingerne, som skulle føre til en statusopgørende WTO konference i marts 2002, er ikke rigtig i gang. Topmødet i Doha, Qatar, i november 2001 skulle give os en indikation af forhandlingsrundens dagsorden (konsolidering eller reform). I mellemtiden har EU fået ny luft efter at have været under pres fra den amerikanske Fair Act, som i 1996 fuldstændigt afskar forbindelsen mellem produktion og støtte. I en overraskende erkendelse af at landmænd ikke kan klare sig med markedspriser alene, uddelte USA i oktober 1999 en rekordhøj nødhjælp på 8,7 milliarder dollars (71 milliarder kroner), og George W. Bush meddelte d. 13. august i år, at en ny nødhjælp på 5,5 milliarder dollars (45 milliarder kroner) er på vej. Lettelsen har været tydelig blandt EU forhandlerne, som nu er glade for at understrege lighederne mellem europæiske

og amerikanske støtteordninger (Fischler 2001). Dermed er det ikke sandsynligt, at vi får en gentagelse af det amerikanske pres fra Uruguay runden.

Under disse omstændigheder ville det være overraskende, hvis midtvejsgennemgangene fremprovokerer en reform. Det er mere sandsynligt, at de vil stimulere en bred og åben debat om den europæiske landbrugsmodel. Her vil den direkte støtte blive et centralt emne, da den berører alle tre sideløbende forhandlinger: udvidelse, WTO og EU's landbrugspolitik. »Degressivitet« kunne blive kernen i en løsningsmodel, hvor støtte reduceres med størrelsen af det enkelte landbrug. Dermed kunne EU yderligere afkoble støtte fra produktion, indfri dets finansielle og internationale forpligtelser og endelig imødegå udvidelsesudfordringerne. Men det er ikke sandsynligt, at en reform af den direkte støtte indenfor det markedspolitiske paradigme vil være tilstrækkeligt til at forhindre re-nationaliseringen i at dukke op i debatten igen. Afbalanceringen indenfor landbrugspolitikken ser nemlig ud til at fortsætte, idet rural udvikling og måske fødevarer kvalitet i stigende grad vil konkurrere med markedspolitik indenfor det multi-funktionelle paradigme.²⁸ Dermed introduceres en vis grad af re-nationalisering ganske automatisk, for disse områder er delvist nationalt finansieret.

5. Konklusion

Der er ingen tvivl om, at EU kun har taget moderate skridt for at forberede sig på udvidelsen. At kalde Agenda 2000 en reform kan forekomme eufemistisk. Det endelige kompromis var klart mærket af hårde forhandlinger og fraværet af en presserende ydre krise, og både EU og ansøgerlandene måtte stille sig tilfredse med kompromisets inkrementelle tilpasninger. Hermed løber man den risiko, at de europæiske institutioners legitimitet undermineres, og at EU opfattes som de politiske elites projekt. Som den irske afvisning af Nice traktaten viser, så er borgerne i sti-

gende grad tilbøjelige til at afvise institutioner og politikker, som de ikke forstår eller frygter. Denne desillusionering kunne i kraft af de meget beskedne fremskridt på landbrugsområdet brede sig til de central- og øst-europæiske lande.

Det er endnu svært at skitsere implikationerne af udvidelse kombineret med landbrugs-politisk reform. Det er usandsynligt, at forhandlingerne vil køre helt af sporet, da de europæiske politikere oprigtigt har engageret sig i udvidelsen. EU kunne komme i den situation, at reform skal følge i fodsporene på udvidelsen, hvilket vender de oprindelige planer på hovedet. Det er et åbent spørgsmål, om et EU med syvogtyve lande er i stand til at gennemføre den reform, som ikke kunne gennemføres med femten lande. Derfor er der både i og udenfor EU bekymring for, at anakronistiske politikker vil bestå, hvis reform ikke går forud for udvidelse, ikke mindst fordi udvidelsen vil »øge landbrugets politiske indflydelse i EU« (Field 1998).

Der er dog også et forandringspres, som ikke mindst kommer fra budgetter og internationale forhandlinger, men som også finder sine kilder indenfor det landbrugspolitiske miljø. Den uventede rolle, som landbrugsministrene spillede under Agenda 2000 forhandlingerne, indikerer, at en intens interaktion på det europæiske niveau kan løfte kompromiser over den laveste fællesnævner. Det vil nu være interessant at observere i hvilken grad, forhandlingerne har inspireret nye idéer og fælles forståelser. Den vel nok største ubekendte faktor drejer sig om Europa-Parlamentets rolle i landbrugspolitikken. Agenda 2000 forhandlingerne viste med stor tydelighed, at Europa-parlamentarikerne søger at spille en større rolle på dette område, og de har siden presset på for at få landbrugspolitikken lagt ind under den fælles beslutningsprocedure. Hidtil har regeringerne modsat sig denne udvikling, og det er ikke tilfældigt, at emnet ikke var på den dagsorden (»Declaration on the

future of the European Union«), som Nice topmødet satte for det videre EU arbejde. Til gengæld støttes Parlamentets krav af Europa-Kommissionen, og det belgiske formandskab har erklæret, at Europa debatten vil gå videre end Nice dagsordenen. Nu drejer de mest interessante spørgsmål sig derfor om forholdet mellem udvidelse og politisk paradigme, og om de enkelte institutioners mulighed for at påvirke forandringerne.

Noter

1. Denne artikel bygger på interviews med medlemmer af Europa-Parlamentet og embedsmænd fra Europa-Kommissionen, 20.-26. juni 2001. Forfatteren vil gerne takke deltagerne for deres tid og for adgangen til deres arkiver. Artiklen er oversat af Sten Rynning.
2. De seks lande fra Luxemburg er Cypern, den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Polen og Slovenien. De andre ansøgerlande er Rumænien, Bulgarien, Slovakiet, Letland, Litauen og Malta.
3. Landbrugsforhandlingerne med Malta vil først blive åbnet under det belgiske EU formandskab i efteråret 2001. Forhandlinger med de seks lande fra Luxemburg begyndte d. 14. juni 2000. Det svenske formandskab fra foråret 2001 påbegyndte forhandlinger med Letland, Litauen og Slovakiet.
4. Tysklands underskud svarede til 0,6% af dets BNP. Andre lande som samlet yder til EU's budget er Holland (0,71% af BNP), Sverige (0,59%), Østrig (0,40%), Storbritannien (0,16%), Frankrig (0,06%) og Italien (0,01%). Tallene stammer fra Europa-Kommissionen (1998: annek 8 tabel 4).
5. Disse tal kan findes på Europa-Parlamentets web-site: http://europarl.eu.int/facsheets/4_1_8_en.htm
6. De nye lande vil sandsynligvis få budgetrabatter. Polen foreslår f.eks. at dets bidrag, begyndende i 2003, reduceres væsentligt i de første fem år (Den polske Republiks Ministerråd 2000: 338).
7. Interviews i Europa-Kommissionen, 26. juni 2001.
8. Interviews i Europa-Parlamentet, 21. og 22. juni 2001.
9. Dette gælder i kun i mindre grad Estland, som altid førte en liberal politik på landbrugsområdet, og Polen, hvor kun en lille del af landbruget blev

- omdannet til *sovkhozes*, statslandbrug, mens resten forblev privat (Servolin 1985: 245).
10. Hertil kommer en række basale investeringer i infrastrukturen. Den første SAPARD årlige rapport bemærkede f.eks., at Polen og Rumænien prioriterer offentlig adgang til rent vand, opbygning af lossepladser, kloaksystemer, samt elektricitets- og telefonnettet (Europa-Kommissionen 2001: 29).
 11. 20% for dyrkbare afgrøder; 30% over en treårig periode for oksekød; og 15% over en fireårig periode for mejeriprodukter.
 12. Disse tiltag inkluderede en ekstensiveringsbonus på 100 Euros (745 kroner) for dyr sat på græs, hvor besætningen er under 1,4 dyr per hektar; muligheden for at koble direkte støtte til miljøhensyn; og for at præmiere landmænd, som tager særlige miljøhensyn.
 13. Man foreslog en national refundering af 75% af den direkte landbrugsstøtte.
 14. Danmark stod til at skulle refundere 100,6 millioner Euros (749 millioner kroner). Beregningerne gælder 2006 og inkluderer ikke den britiske rabat (Europa-Kommissionen 1998: annek 5 tabel 4).
 15. I 1997 modtog Frankrig 22,5% af EU's landbrugsstøtte, mens Tyskland modtog 14,2%, Italien 12,5%, Spanien 11,3% og Storbritannien 10,8%. Danmark modtog 3% (Europa-Kommissionen 1998: annek 5 tabel 1).
 16. Justeringer indenfor en række områder – kornprodukter, oksekød og mejeriprodukter – skulle medføre en besparelse på 48,1 milliarder Euros (358 milliarder kroner) og dermed forhindre en re-nationalisering af landbrugspolitikken.
 17. Da først forhandlingerne var i gang, så varede det ikke længe, før uenigheden i den franske lejr blev synlig (*L'Expansion* 18. februar – 3. marts 1999). Efter kun en dags forhandlinger i landbrugsrådet erklærede en tidligere landbrugsminister, som står tæt på Chirac, at præsidenten »var dybt uenig med regeringen angående reformens form og substans« (*Le Monde* 24. februar 1999).
 18. Inden forhandlingerne gik i gang afdækkede *Le Monde* i hvilken grad landbrugsministrene frygtede at blive undermineret af større budgetforhandlinger. Især pegede avisen på de bekymringer, som landbrugskommissær Fischler og hans stab havde for, at »stats- og regeringscheferne skulle forfølge budgetforhandlingerne i december i Wien uden at vente på landbrugsministrene, som hidtil altid har haft en afgørende rolle på landbrugsområdet« (*Le Monde* 9. oktober 1998).
 19. I øjeblikket har Parlamentet en rådgivende rolle, som udspringer fra konsultationsproceduren (artikel 43 af Rom-traktaten).
 20. Udgifter til at forberede udvidelsen falder under »heading 7«. Disse udgifterne er på 520 millioner Euros (3.872 milliarder kroner) årligt i perioden 2000-2006 og administreres under SAPARD programmet.
 21. Tallene stammer fra konklusionerne fra det Europæiske Råd i Berlin.
 22. Fischler understregede i juni 2000, at »vi har altid argumenteret for, at de til rådighed stående finansielle midler ville blive brugt mest effektivt indenfor rural udvikling og omstrukturering« (Fischler 2000a). Dette synspunkt deles af mange Europa-parlamentarikere (interviews 26. juni 2001).
 23. Rapporten fra 1998 anslog, at direkte overførsler i 2000 ville udgøre 65% af EU's landbrugsudgifter (Europa-Kommissionen 1998).
 24. Interview med embedsmand fra Kommissionen, 26. juni 2001.
 25. Interview med embedsmand fra Kommissionen, 26. juni 2001.
 26. Interview med Europa-parlamentariker, 25. juni 2001.
 27. Oplysningerne stammer fra Kommissionens interne dokumenter og konklusionerne fra det Europæiske Råd i Berlin (Europæiske Råd 1999).
 28. I 2001 udgør rural udvikling kun 10% af EU's landbrugsbudget.

Litteratur

- Ackrill, Robert. 2000. *The Common Agricultural Policy*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Cole, Alistair. 2001. *Franco-German Relations*. Edinburgh: Pearson.
- Den polske Republiks Ministerråd. 2000. *Poland's Position Papers for the Accession Negotiations with the European Union*.
- Europa-Kommissionen. 1997. *The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe*. Generaldirektoratet for Udvidelse, 15. juni.
- Europa-Kommissionen. 1998. *Financing the European Union*. Generaldirektoratet for Budgettet, 7. Oktober.

- Europa-Kommissionen. 2001. *Sapard Annual Report: Year 2000*. COM(2001) 341 Final.
- Europæiske Råd. 1999. *Presidency Conclusions: Berlin European Council, 24-5 March*.
- Europa-Parlamentet. 2001a. *Opinion on the applications by Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Turkey to accede to the European Union and the current position with regard to the negotiations*. Committee on Agriculture and Rural Development. PE 286.442.
- Europa-Parlamentet. 2001b. *Working document on the financial implications of EU enlargement*. Budget komité. PE300.045.
- Field, Heather. 1998. »EU Politics, Eastwards Enlargement and CAP Reform.« Artikel publiceret på internettet. [Http://www.pols.canterbury.ac.nz/ECSANZ/papers/Field2.htm](http://www.pols.canterbury.ac.nz/ECSANZ/papers/Field2.htm)
- Fischler, Franz. 2000a. »Agricultural Changes in Europe and the Prospect of Poland's Accession to the EU.« Tale ved konferencen om den europæiske integrations udfordringer til polsk landbrug, Warszawa, 8. juni.
- Fischler, Franz. 2000b. »Meeting our Challenges: WTO, Enlargement, and Midterm Review.« Tale til det danske Landbrugsråds halvårslige møde, Kollekolle, Danmark, 7. december.
- Fischler, Franz. 2001. »Trends in Agricultural Policy Opportunities for a Closer transatlantic Relationship.« Tale til The American European Community Association Conference, Bruxelles, 29 marts.
- Moyer, Wayne and Timothy Josling. 2001. »Agricultural Policy Reform in the US and EU: The Impact of Shifting Paradigms.« Artikel præsenteret ved the European Community Studies Association International Conference, Madison, Wisconsin, 31. maj-2. juni.
- Pezaros, Pavlos. 1999. »The Agenda 2000 CAP Reform Agreement in the Light of the Future EU Enlargement.« *European Institute of Public Administration Working Paper 99/02*.
- Sedelmeier, Ulrich. 1999. »The Prospect of Eastern Enlargement: Reform of the EU's Institutional Structure and Decision-Making.« I *Integration and Identity*, red. Shlomo Avineri og Werner Weidenfeld. München: Europa Union Verlag.
- Servolin, Claude. 1985. »Les Politiques Agricoles.« Pp. 156-260 i *Traité de Science Politique, Volume 4: Les Politiques Publiques*, red. Madeleine Grawitz and Jean Leca. Paris: PUF.
- Tangermann, Stefan and Timothy Josling. 1994. *Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union*. Endelig rapport til DG-I, 12. december.