

SCENARIER FOR UDVIKLINGEN AF DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Direktør Søren E. Frandsen
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet¹
soren@foi.dk

Seniorforsker Jens Hansen
Fødevareøkonomisk Institut, Københavns Universitet
jens_h@foi.dk

EU's fælles landbrugspolitik omfatter en række markedsordninger, der navnlig frem til begyndelsen af 1990'erne bidrog til at opretholde høje og relativt stabile priser for en række vigtige landbrugsprodukter. Prisniveauet opretholdes primært ved hjælp af told, variabel eksportstøtte og støtteopkøb. For en række produkter er markedsordningerne suppleret med kvoteordninger, der lægger loft over – eller bidrager til at begrænse – produktionen.

Efter tre store reformer af landbrugspolitikken (MacSharry reformen i 1992, Agenda 2000 og Midtvejsreformen i 2003) samt nogle mindre ændringer er politikken blevet gradvis mere markedsorienteret med betydelig lavere garanterede priser. Som kompensati-

on herfor er der givet direkte tilskud, hvoraf langt størstedelen med 2003-reformen (enkeltbetalingsordningen) blev uafhængig af (afkoblet fra) produktionen.

Mens landbrugsstøtten således tidligere fortrinsvis betaltes af forbrugerne i form af høje fødevarerpriser, betales støtten efter reformerne i overvejende grad af skatteyderne. Landbrugsstøtten medfører derfor færre forvridninger i forbruget af fødevarer end tidligere. Imidlertid indebærer skatteyderfinansie-

1) Nærværende artikel bygger på en analyse, der er udarbejdet i forbindelse med Fødevareministeriets (FVM) arbejde med opfølgning på Folketingets beslutning af 30. maj 2007 om udarbejdelsen af en strategi for, hvorledes regeringen aktivt vil arbejde for afvikling af EU's landbrugsstøtte. For en mere detaljeret beskrivelse se Frandsen og Hansen (2008), www.foi.dk

ringen andre forvridninger både i produktion og forbrug generelt.

Som følge af afkoblingen af størstedelen af den direkte støtte medfører støtten også langt færre forvridninger i landbrugsproduktionen end tidligere. Støtten bidrager – med andre ord – i langt mindre grad end tidligere til at opretholde en landbrugsproduktion, der ikke er konkurrencedygtig på markedsvilkår.

Selv om man med de omfattende reformer af landbrugspolitikken er nået et godt stykke på vej mod en samfundsøkonomisk mere forsvarelig landbrugspolitik, er der fortsat problemer, der kræver tilpasninger af den fælles landbrugspolitik.

Den fælles landbrugspolitik efter 2003-reformen

EU's landbrugspolitik består af to såkaldte søjler:

- Søjle 1: Den generelle landbrugsstøtte (de fælles markedsordninger og enkeltbetalingsordningen)
- Søjle 2: De specielle tilskudsordninger (landdistriktspolitikken)

Søjle 1

Efter 2003-reformen omfatter den generelle landbrugsstøtte to hovedelementer. Det ene består af enkeltbetalingsordningen, der udover selve enkeltbetalingen (den afkoblede støtte) indeholder koblet støtte i form af tilbageværende areal- og husdyrpræmier samt visse tilbageværende pristilskud. Det andet hovedelement omfatter et antal markedsordninger – et for hver af de fleste hovedkategorier af landbrugsprodukter. Markedsordningerne bidrager fortsat til at stabilisere og hæve priserne for landbrugsprodukter – om

end i væsentlig mindre grad end tidligere – da de garanterede mindstepriser er blevet sænket markant gennem de senere år.

Den generelle landbrugsstøtte udgør 85 pct. af EU's samlede landbrugsbudget, og mere end 80 pct. af denne støtte vedrører den direkte støtte.

Det er karakteristisk for støtte inden for søjle 1, at den gives til alle – eller langt de fleste – som det er tilfældet med fx enkeltbetalingen – eller den gives til hele den pågældende produktion. Støtten betales fuldt ud af EU.

Søjle 2

Budgettet afsat til søjle 2 har været voksende og udgør nu 15 pct. af EU's landbrugsbudget. Det kan forventes, at den udvikling vil fortsætte. Det er inden for denne søjle, at EU-kommissionen ønsker at finansiere initiativer, der bidrager til udvikling og omstilling af den økonomiske aktivitet i landdistrikterne både den aktivitet, som er landbrugsrelevant og nye aktiviteter, der kan bidrage til at fastholde et økonomisk aktivitetsniveau og indkomstudvikling og befolkningsgrundlag i landdistrikterne. Udviklingsstøtten fokuseres på tre indsatsområder (akser):

- Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne.
- Forbedring af miljø og landskabet.
- Forbedring af livskvaliteten i landdistrikterne og diversificering.

Danmarks tildeling af EU midler i perioden 2007-2013 udgør godt 3,3 mia. kr., der som følge af krav om national medfinansiering giver en samlet budgettramme på godt 6 mia. kr. Disse midler udmøntes i to tempi. Første periode dækker 2007-2008, mens anden

periode omfatter årene 2009-2013. Den nationale finansiering for de enkelte programaktiviteter kan være statslig, kommunal eller komme fra andre offentlige midler.

Hovedparten af midlerne vil blive brugt til natur- og miljørettede indsatser, som kan være inden for alle tre indsatsområder eller akser. Størstedelen af budgettet er således målrettet jordbrug og fødevarerindustri, og lang den største del under akse 2 udbetales som kompensation til landmænd for ændret driftsform.

Under ét modtog Danmark i 2006 ca. 8,7 mia. kr. i landbrugsstøtte, svarende til 2,3 pct. af den samlede europæiske landbrugsstøtte.

Hvorfor er der fortsat et reformbehov?

På trods af at landbrugspolitikken har bevæget sig i en samfundsøkonomisk fornuftig retning de seneste 10-15 år, er der fortsat en række udfordringer eller problemer tilbage, som skal håndteres de kommende år.

For det første er der et bredt politisk ønske om at reducere den betydelige skattebetalte landbrugsstøtte, primært i form af enkeltbetalingerne. Opbakning til at fortsætte kompensationerne for historiske prisfald synes svækket. Hertil kommer ønsker om skattebesparelser og stigende pres på offentlige udgifter i alle EU's medlemslande med heraf følgende ønsker om besparelser på områder, hvor dette er muligt. Samfundsøkonomisk er problemet med den skatteyderbetalte landbrugsstøtte, at den forøger behovet for beskattning med forvridninger i produktion og forbrug til følge.

For det andet tilbagestår der fortsat en del produktionsafhængig (koblet) støtte i form af markedsprisstøtte og direkte tilskud. Både markedsprisstøtten og de direkte, produk-

tionsafhængige tilskud medfører forvridninger i produktionen, mens markedsprisstøtten også medvirker til at forøge priserne på fødevarer i EU i forhold til verdensmarkedet med forvridninger i forbruget til følge. Hertil kommer, at dele af landbrugsproduktionen fortsat er underlagt en række kvantitative reguleringer mv., som ligeledes påvirker og forvrider produktionen.

For det tredje påvirker landbrugsproduktionen det omgivende miljø på forskellig vis både negativt og positivt. Og trods væsentlige fremskridt på dette område, bl.a. i form af en betydelig reduktion i landbrugets udledning af kvælstof til miljøet, er det fortsat ønskeligt at reducere landbrugets negative miljø- og naturmæssige konsekvenser og at fremme de positive påvirkninger. Da dele af landbrugsstøtten påvirker landbrugets produktion og ressourceforbrug og derfor også øver indflydelse på miljøet er det nyttigt at se på, i hvilket omfang og hvordan landbrugsstøtten med fordel kan anvendes som et miljøpolitisk instrument. Dette gælder, selv om landbrugets miljømæssige forhold primært reguleres af miljølovgivningen.

Endelig er det også af betydning, at landbrugspolitikken er i harmoni med udviklings- og bistandspolitikken.

Udover ovennævnte argumenter for yderligere ændringer af landbrugsstøtten kan der være grund til at nævne, at landbrugsstøtte ikke er en permanent løsning på landbrugets indkomstproblemer. Langt størstedelen af støtten er kapitaliseret i priserne på landbrugsjord, hvorfor de nuværende landmænd har betalt for støtten i form af højere ejendomspriser ved etablering og ved eventuelle yderligere køb af fast ejendom med større gæld og større renteudgifter til følge. Kapi-

taliserings betydning betyder således, at de positive indkomstmæssige effekter af landbrugsstøtten udhules over tid.

Scenarier for udviklingen af landbrugspolitikken

I denne artikel ser vi på 6 scenarier for udviklingen af den fælles europæiske landbrugspolitik, nemlig

Status quo (S1)

- uændret fælles landbrugspolitik men inkl. sundhedstjek

Budgetreduktion (S2)

- status quo med reducerede enkeltbetalinger

Direkte støtte (S3)

- støtten målrettes miljø, landskabspleje, økologi mv. (søjle 1)

Fuld graduering (S4)

- støttes målrettes miljø, landskabspleje, økologi mv. (søjle 2)

Fuld liberalisering (S5)

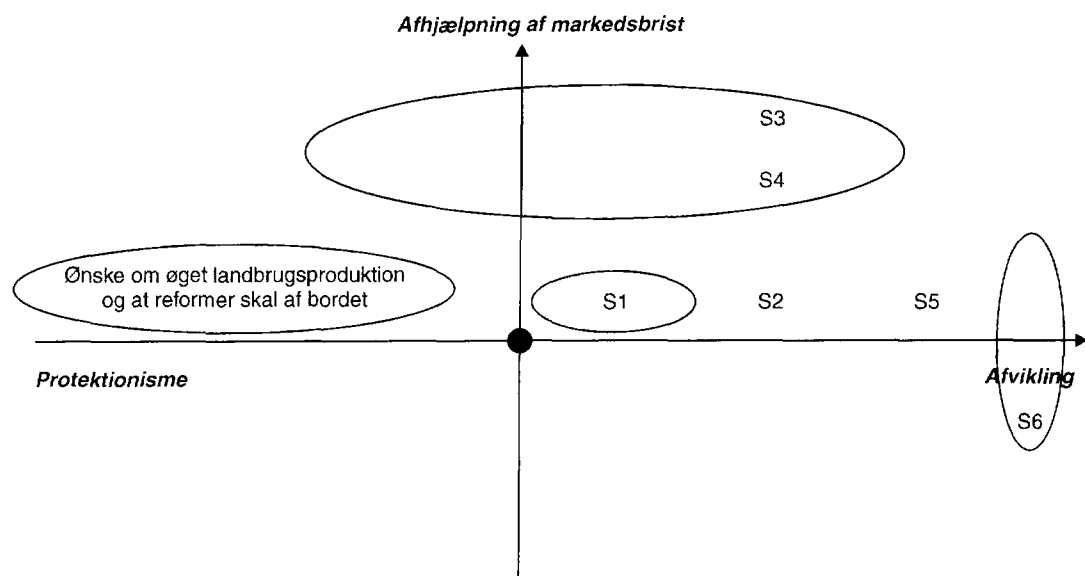
- landbrugsstøtten i søjle 1 afvikles helt

Fuld liberalisering (S6)

- landbrugsstøtten i søjle 1 og 2 afvikles helt

Scenarierne indbyrdes placering i forhold til to akser, akserne fra protektionisme til fuld liberalisering og akserne fra ingen til fuldt hensyntagen til de såkaldte markedsbrist² er vist i

Figur 1.
Scenariers indbyrdes placering – afvikling/protektionisme og afhjælpning af markedsbrist



2) En effektiv markeds mekanisme er en forudsætning for at markedsøkonomien resulterer i den bedst mulige udnyttelse af ressourcerne. Men markedsmekanismen resulterer ikke uden særlige foranstaltninger i optimale løsninger, når der er tale om »fælles goder« eller manglende

ejendomsret som fx i tilfældet med belastning af miljøet, søer, åer, havmiljø, grundvand, natur, luftforurening, støj, udnyttelse af havets fiskeribestande, landskabspleje mv. I disse tilfælde taler økonomer om »markedsbrist«.

figur 1. De grå områder, illustrerer at placeringen af et givet reformskenario i høj grad vil afhænge af den præcise implementering af reformerne.

Scenario 1:

Status quo og sundhedstjek

Beskrivelse

En mulig udvikling af den fælles landbrugs-politik er at følge de spor som er lagt ud siden reformerne i begyndelsen af 1990'erne – karakteriseret af øget markedsorientering og mindre tilpasninger i niveauet og grundlaget for de direkte betalinger. Dette spor omfatter således de allerede trufne beslutninger og de elementer, som er under overvejelse i forbindelse med sundhedstjekket.

»Sundhedstjekket« af EU's fælles landbrugs-politik i 2008 har til formål at sikre, at politikken tilfredsstiller dens målsætninger på en effektiv og enkelt vis. Ved afslutningen af sundhedstjekket er det forventningen, at der vil være tale om ændringer, der indebærer forenklinger, justeringer og harmoniseringer på en række områder. Det er også intentionen at sikre en stabil overgang fra perioden før 2013/14 til den efterfølgende periode.

Sundhedstjekket indeholder en række justeringer, der har til formål:

- at gøre enkeltbetalingsordningen mere effektiv og enkelt
- at tilpasse og forenkle krydsoverensstemmelsesordningen
- at afkoble den fortsat koblede støtte på de relevante områder
- at indføre øvre og nedre støttegrænser for den enkelte landmand og
- at øge den obligatoriske graduering med

henblik på at overføre flere midler til land-distriktspolitikken

Endvidere vil man se nærmere på en række markedsstøtteinstrumenter – intervention, kvoter, eksportstøtte, braklægningskrav mv. Det synes f.eks. at ligge fast, at mælkekvotesystemet udfases frem til 2014/15, hvor det udløber. Det ligger også fast, at eksportstøtten helt bortfalder.

Hertil kommer tilpasninger i landbrugspolitikken som følge af eventuel indgåelse af en international handelsaftale i regi af WTO. Indholdet af en sådan aftale er i skrivende stund ukendt – og det er endda særdeles usikkert, om en aftale kan komme på plads i det kommende 1-2 år. Som det tegner sig, synes en WTO aftale bl.a. at kunne betyde:

- at eksportstøtten relativt hurtigt må aftrappes
- at der indføres et loft over ikke bundne todsatser
- at forskellen mellem faktiske og bundne todsatser elimineres
- at der bliver mere disciplin i forbindelse med den indenlandske støtte

Det indebærer bl.a. for EU:

- at eksportstøtten bortfalder
- at der ikke bliver krav om ændringer i den nuværende direkte støtte –
- selv med et krav om 70-75 pct. reduktion i den bundne direkte støtte
- at der kun vil være krav om en øget markedsadgang for enkelte produkter som følge af vedtagne reduktioner i de bundne todsatser

Alt i alt forholdsvis begrænsede (negative) konsekvenser for den europæiske og danske landbrugsproduktion.

Scenario 1, der primært omfatter ventede tilpasninger i regi af sundhedstjekket og WTO, er karakteriseret af, at markedsordningerne harmoniseres, og at markedsprisstøtten reduceres for enkelte produkter i lyset af allerede vedtagne reformer.

Mere præcis medtages følgende ændringer i scenariet:

- Afskaffelse af udtagningskrav og kvoteordning for mælk.
- Afskaffelse af alle tilbageværende husdyr- og arealpræmier samt af de resterende direkte tilskud til stivelseskartofler, grøntfoder, proteinafgrøder og energiafgrøder.
- Kompensation til landmændene i form af tillæg til enkeltbetalingen for afskaffelsen af husdyrpræmier samt for afskaffelsen af tilskud til stivelseskartofler.
- Afskaffelse af eksportstøtte samt yderligere tilpasninger af markedsordninger i det omfang eksportstøttens afskaffelse gør det nødvendigt.
- Implementering af reformerne vedr. sukker, vin, frugt og grønt.
- Nedsættelse af enkeltbetalingen i form af en forøgelse af gradueringen fra 5 til 10 pct. (beløbet overføres til søjle 2).

Der er store forskelle mellem EU-landene med hensyn til den del af den direkte støtte, der fortsat er koblet. Eksempelvis var over 20 pct. af den direkte støtte i 2006 koblet i Frankrig, Portugal, Holland og Spanien. I Danmark drejer det sig om 3,3 pct., mens der i Irland og Luxemburg slet ikke er nogen koblet direkte

støtte. Oksekød hører til blandt de områder, hvor der stadig er en betydelig direkte koblet støtte i form af kvægpræmier, men med stor variation landene imellem.

Krydsoverensstemmelse fastholdes med mindre forenklinger, jf. eventuelle beslutninger i forlængelse af sundhedstjekket.

Fokus på landdistriktsudviklingen styrkes i takt med de stigende overførsler fra søjle 1, men uden væsentlige ændringer i instrumentdesign.

Scenario 1 indeholder ikke reduktioner i tolden for landbrugsvarer, bl.a. fordi resultatet af den eventuel kommende WTO-aftale er behæftet med stor usikkerhed, når det gælder toldnedsættelser – herunder ikke mindst udpegningen af såkaldte følsomme produkter.

EU's landbrugsbudget (søjle 1 og 2), der udgør ca. 45 pct. af det samlede EU-budget, reduceres gradvist til ca. 40 pct. i 2013. Det oprindelige budgetloft, som besluttet af Rådet i 2005, fastholdes, og de ekstra udgifter, der følger af udvidelserne, holdes inden for dette loft. Rabatordninger og medlemslandenes finansiering af EU-budgettet fastholdes uændret.

Scenario 1 er således karakteriseret ved, at de nuværende landbrugsordninger, inkl. de seneste besluttede reformer plus de tilpasninger, som sundhedstjekket og en eventuel WTO aftale måtte afstedkomme, bevares i perioden frem til 2013. I perioden derefter (2013-2020) fastholdes landbrugspolitikken /støtten uændret.

Konsekvenser

Konsekvensen af de ændringer i den produktionsafhængige landbrugsstøtte, der indgår i de forskellige scenarier, afhænger generelt af

de fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer. Notatets vurderinger er derfor foretaget under to alternative forudsætninger – den ene med høje fremtidige verdensmarkedspriser, nogenlunde svarende til det i efteråret 2007 gældende niveau – og den anden med væsentligt lavere fremtidige verdensmarkedspriser, men dog noget over niveauet før 2006, jf. nedenfor.

Under forudsætning af et højt fremtidigt prisniveau er det vurderingen, at politikken i scenario 1 vil have følgende virkninger – set i forhold til en uændret forlængelse af den gældende landbrugsstøtte:

- En vis vækst i mælkeproduktionen i EU-landene under ét som følge af kvoteordningens afskaffelse og det forudsatte høje prisniveau.
- En vis omfordeling af mælkeproduktionen som følge af kvotens afskaffelse fra regioner, hvor malkekvægholdets konkurrenceevne er forringet siden kvotens indførelse i 1984, til regioner, hvor konkurrenceevnen er forbedret i denne årrække. Forskelle EU-landene imellem med hensyn til kvotepriser og kvoteudnyttelse i de seneste år tyder på, at bl.a. Holland og Danmark står til at vinde produktionsandele.
- En betydelig nedgang i produktionen af handyr (ungtyre mv.) fra malkekvægsektoren samt i produktionen fra kødkvægsektoren – begge dele som følge af afskaffelsen af de tilbageværende kvægpræmier.
- En begrænset vækst i planteproduktionen som følge af udtagningskravets afskaffelse.
- En nogenlunde uændret indtjening, da negative effekter af afskaffelsen af eksportstøtten samt af forøgelsen af gradueringen

nogenlunde opvejes af færre dødsvægtstab som følge af omlægningen af de tilbageværende husdyrpræmier til enkeltbetaling.

I tilfælde af lave fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer vurderes landbrugsstøtten i scenario 1 at have følgende virkninger set i forhold til en uændret forlængelse af den gældende støtte:

- En mindre nedgang i produktionen af mælk i EU-området som resultat af en lavere pris på mælk affødt af eksportstøttens afskaffelse samt – som i højprissituationen – visse omfordelinger af produktion mellem lande og regioner som følge af kvoteordningens afskaffelse.
- En formodentlig betydelig nedgang i produktionen af handyr fra malkekvægsektoren samt i produktionen fra kødkvægsektoren primært som følge af kvægpræmierens afskaffelse.
- En mindre nedgang i det primære landbrugs indtjening hovedsageligt som konsekvens både af forøgelsen af gradueringen og af lavere priser for mælk affødt af eksportstøttens afskaffelse.

Effekten af scenario 1 vil således navnlig for mælkeproduktionen afhænge af de fremtidige verdensmarkedspriser.

Herudover er verdensmarkedspriserne i sig selv (dvs. uanset ændringer i landbrugspolitikken) af stor betydning for europæisk landbrug. Et fald i produktpriserne fra et relativt højt niveau (nogenlunde svarende til de gældende priser ultimo 2007) til et noget lavere niveau vil således resultere i en betragtelig nedgang både i landbrugets indtjening og i

priserne for landbrugsejendomme. Herudover vil prisfaldet have en vis negativ effekt på landbrugsproduktionen og på beskæftigelsen i landbrugssektoren.

Til belysning af de fremtidige produktprisers betydning for indtjeningen i dansk landbrug kan nævnes, at en nedgang i produktpriserne fra et højpris- til lavprisiniveau umiddelbart vil reducere nettoafkastet med omkring 3.000 kr. pr. ha. Dette svarer til en nedgang i indtjeningen for heltidslandmænd på omkring 264.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift og for deltidslandmænd på 81.000 kr. pr. bedrift. Der er i disse tal taget højde for, at nedgangen i arealafkastet må antages at medføre en reduktion af samme størrelse i forpagtningsafgiften, jf. tabel 1.

Under forudsætning af en real kalkulationsrente på 4 pct. svarer ovennævnte nedgang i arealafkastet på 3.000 kr. pr. ha til et fald i ejendomspriserne på 75.000 kr. pr. ha., hvilket svarer til ca. 37 pct. af prisen på landbrugsejendomme i fri omsætning.

Som ovenstående tal indikerer, er verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter af overordentlig stor betydning både for land-

brugets indtjening og for ejendomspriserne, hvilket hænger sammen med, at EU's landbrugspolitik er blevet væsentlig mere markedsorienteret, og priserne på landbrugsprodukter inden for EU derfor langt mere afhængig af verdensmarkedspriserne.

Scenario 2:

Status quo med reduceret EU-budget

Beskrivelse

De budgetmæssige omkostninger ved den gældende landbrugspolitik er betydelige, samtidig med at villigheden til at fortsætte disse betalinger for de historiske prisfald synes svækket. Ønsker om at gennemføre offentlige besparelse via begrænsninger i overførslerne til det fælles europæiske budget motiverer scenario 2.

Scenario 2 er identisk med scenario 1 – bortset fra at enkeltbetalingen i alle medlemslandene gradvist reduceres til 1/3 over 6 år fra 2015 til 2020. Dette betyder, at enkeltbetalingen for danske heltidsbedrifter i gennemsnit reduceres fra ca. 2.700 kr. pr. ha til ca. 900 kr. pr. ha i 2020. Den direkte støtte

Tabel 1.

Konsekvenser af forskellige niveauer for verdensmarkedspriser

Pris, ab landmand	Lav	Høj	Aktuelt
Korn, kr./hkg.	100	150	170
Konventionel mælk, kr./kg.	2,00	2,50	2,93
Konsekvenser af et fald fra høje til lave verdensmarkedspriser			
Nettokast pr. ha	3.000 kr.		
Samlet indtjening i dansk landbrug	8,1 mia. kr.		
Pr. heltidsbedrift	264.000 kr.		
Pr. deltidsbedrift	81.000 kr.		
Ejendomspris pr. ha.	75.000 kr.		

reduceres således ikke blot reelt, men også mærkbart i nominelle størrelser.

Nedsættelsen af enkeltbetalingerne vil sammen med en reduktion i eksport-, lager- og anden støtte på i alt 8 mia. € indebære, at landbrugsbudgettet reduceres med ca. 30 mia. € fra 49,8 mia. € i 2006 til ca. 20 mia. € i 2020. Dette betyder groft taget, at landbrugsbudgettets andel på 45 pct. af det fælles EU-budget i 2006 på 97,4 mia. kr. formindskes til 30 pct. i 2020 ($20,0 / (97,4 - 30,0) = 0,297$). Det er her forudsat, at reduktionen i landbrugsbudgettet resulterer i en nedgang af samme størrelse i det samlede budget. Forbliver det samlede budgets uændret, formindskes landbrugsbudgettets andel til godt 20 pct. ($20,0 / 97,4 = 0,205$).

Konsekvenser

Konsekvenserne for landbruget af scenario 2 er udover effekten af scenario 1 en stigende negativ påvirkning af indtjeningen i årene 2015-20 samt en negativ påvirkning af ejendomspriserne begyndende fra det tidspunkt, hvor landmændenes ændrer deres forventninger fra uændrede fremtidige enkeltbetalinger til den beskrevne reduktion.

Til illustration af enkeltbetalingens betydning for indtjeningen i dansk landbrug kan nævnes, at enkeltbetalingen for store plantebrug (2 helårsarbejdere og derover) oversteg resultatet efter finansielle poster i årene 2005-07, og at det samme gjaldt for svinebrugene i 2007.

For de store plante-, malkekvæg- og svinebrug kan den negative effekt af nedsættelsen af enkeltbetalingen på bedrifternes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 335.000 kr., 324.000 kr. og 195.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Dette svarer til ca. 30-

40 pct. af de pågældende bedrifteres forventede resultat efter finansielle poster i 2008. Der er her taget højde for, at nedsættelsen af enkeltbetalingen vedrørende forpagtede rettigheder må antages at resultere i en nedgang af samme størrelse i forpagtningsafgiften.

For ejendomspriserne anslås en negativ påvirkning på omkring 30.000 kr. pr. ha, svarende til et fald på ca. 15 pct. Falder verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter tilbage til et lavere niveau påvirkes ejendomspriserne, yderligere negativt, jf. beskrivelsen i scenario 1.

Generelt gælder, at negative effekter på indtjening og ejendomspriser af nedsættelser af enkeltbetalingerne, vil ramme de nuværende ejere af landbrugsejendomme – eller mere præcist – de nuværende ejere af landbrugsjord. For fremtidige købere vil en nedsættelse blive opvejet af lavere ejendomspriser og hermed mindre gæld og færre rentudgifter.

Nedsættelsen af enkeltbetalingen vil næppe påvirke landbrugets produktion og ressourceforbrug nævneværdigt, da enkeltbetalingen er uafhængig af bedrifternes løbende produktion og indtjeningen fra produktionen derfor upåvirket af nedsættelsen. Den begrænsede effekt på produktionen forudsætter dog, at nedsættelsen sker over en længere årrække, idet en pludselig eller forholdsvis hurtig nedsættelse vil kunne resultere i en finansiell krise med negative påvirkninger af erhvervets investeringer og produktion til følge.

Med mindre de sparede midler i det fælles EU budget anvendes til særlige miljømæssige, regionale eller andre formål, vil reduktionen i

enkeltbetalingen ikke nævneværdigt påvirke miljø eller regionaludviklingen mv.

Den samlede EU besparelse kan med udgangspunkt i tallene for 2006 anslås til at udgøre i størrelsesordenen 30 mia. €, hvoraf Danmark vil opnå en besparelse i overførsler til det fælles EU budget i størrelsesordenen 640 mio. € eller ca. 4,8 mia. kr.

Overførslerne til dansk landbrug (og fødevarereindustri) vil samtidig reduceres med 4,8 mia. kr. Langt størsteparten af denne reduktion kan tilskrives nedgangen i enkeltbetalingen.³

Scenario 3:

Direkte støtte målrettes offentlige serviceydelser, miljø mv. i regi af søjle 1

Beskrivelse

Mens scenario 1 omfatter en nogenlunde uændret fortsættelse af den fælles europæiske landbrugspolitik – i såvel målsætning som i design af politikken – er scenario 2 udtryk for en tilsvarende politik, men med en markant nedsættelse af enkeltbetalingen. Målsætningen for brugen af de fælles europæiske midler anvendt på landbrugsområdet og politikken fortsætter uændret i begge scenarier.

Scenario 3 tager derimod udgangspunkt i behovet for på den ene side at styrke markedsorienteringen og på den anden side at tilgodese de ønsker, det omgivende samfund stiller til europæisk landbrug samt til anven-

delse af offentlige midler, herunder fx et højt niveau af fødevarerikkerhed, differentierede fødevarerprodukter med vægt på kvalitet, smag og sundhed, miljøvenlig produktion, økologi og agro-turisme, regional udvikling og dyrevelfærd mv.

Scenario 3 afviger fra scenario 1 på følgende vis:

- al told på landbrugsvarer sænkes til gennemsnittet af industritolden, dvs. til et niveau på 2-3 pct., mens al anden markedsprisstøtte samt alle kvoteordninger afvikles.
- enkeltbetalingen erstattes af en ny støtte inden for søjle 1, hvoraf dele målrettes aktiviteter med karakter af offentlig gode eller positive eksternaliteter, såsom bevarelse af miljø, landskabsforvaltning, dyrevelfærd, fødevarerikkerhed, regional udvikling mv.

Den nye direkte betaling kunne eksempelvis opdeles i tre dele, nemlig i:

- En basisstøtte, som alle landmænd modtager som betaling for godt landmandskab og for overholdelse af krydsoverensstemmelse.
- En støtte, som knyttes direkte til landmandens tilvejebringelse af specifikke offentlige goder eller positive eksternaliteter – aktiviteter, som ikke allerede er reguleret, og som har et fælles europæisk perspektiv (som f.eks. tiltag, som forhindrer tab af biodiversitet, landskab, skovbrænde, erosion eller betaling for ikke at lade jord/områder ligge øde hen med henblik på at bevare særlige dyre- eller plantearter

3) Danmark modtog i 2006 ca. 8,1 mia. kr. i landbrugsstøtte, heraf ca. 6,9 mia. kr. i direkte støtte og godt 1,2 mia. kr. i eksportstøtte, lagerstøtte og anden form for støtte. Reduceres de direkte betalinger til 30 pct., formindskes overførslerne med 4,8 mia. kr. (6,9*0,7).

eller initiativer, som sikrer en given vandkvalitet eller mængde m.m.).

- En »top-op« støtte til de landmænd, som gør noget ekstra i forhold til disse målsætninger.

Det skal bemærkes, at nedsættelsen af tolden på landbrugsvarer til et niveau på 2-3 pct. er tænkt som en ensidig EU-foranstaltning, og at nedsættelsen er langt større end det forventede resultat af den eventuelt kommende WTO-aftale.

Det er tanken, at den nye støtte inden for søjle 1 – eller rettere de to sidstnævnte dele heraf – skal bestå af frivillige, kontraktbetingede tilskud, ligesom det gælder for de fleste tilskud inden for søjle 2 (landdistriktspolitikken). Til forskel fra enkeltbetalingen vil de nye tilskud således være betinget af, at de enkelte landmænd indgår kontrakter, ifølge hvilke de skal opfylde visse nærmere fastsatte krav til produktionens gennemførelse mv.

For ordningerne inden for søjle 1 er der – i modsætning til ordningerne under landdistriktspolitikken – intet krav om national medfinansiering. Endvidere er der generelt færre valgmuligheder for ordninger inden for søjle 1 og hermed mindre forskelle landene imellem end for ordninger inden for søjle 2.

Landmændenes interesse for at indgå sådanne miljø- og naturrettede kontrakter vil naturligvis afhænge af ordningernes præcise udformning – herunder især tilskuddets størrelse i forhold til de meromkostninger (eller tab af bruttoindtægt), der er forbundet med opfyldelsen af de pågældende krav.

I scenariet forudsættes, at det samlede EU-budget forbliver nogenlunde uændret, og at dette også gælder de eksisterende finansieringsmodeller og rabatordninger. Afhængig

af den nye politiks målretning, design og omfang kan der blive tale om betydelige ændringer i medlemslandenes »netto-budgetbidrag«. Eventuelle ledige midler i regi af søjle 1 overføres til søjle 2.

Konsekvenser af ændringer i markedsordninger

Ifølge begge alternative forudsætninger om de fremtidige priser for landbrugsvarer forbliver priserne for korn inden for EU over de for tiden gældende interventionspriser. Ændringen af markedsordningen for korn i form af afskaffelsen af eksportrestitutioner og den kraftige nedsættelse af tolden vil derfor ikke få nævneværdige produktions- og indkomstmæssige konsekvenser, med mindre verdensmarkedspriserne for korn – mod forventning – atter kommer ned på et meget lavt niveau.

For smør og skummetmælkspulver forbliver de fremtidige priser inden for EU ifølge forudsætningen om høje fremtidige priser over de for tiden gældende interventionspriser. Virkningen af de nævnte ændringer af markedsordningen for mejeriprodukter samt af kvoteordningens afskaffelse vil under denne forudsætning være sammenfaldende med effekten af scenario 1 og 2 trods den markante toldnedsættelse.

I tilfælde af lave fremtidige verdensmarkedspriser for landbrugsvarer forventes ændringen i markedsordningen for mejeriprodukter at resultere i en nedgang i den samlede europæiske mælkeproduktion – lidt større end i scenario 1 og 2 – som følge af toldnedsættelsen.

For oksekød vil ændringen i markedsordningen – herunder især nedsættelsen af tolden og afkoblingen af kvægpræmierne – indebære en markant nedgang i produktio-

nen. Således forventes både produktionen af kødkvæg og produktionen af handyr fra malkekvægsektoren stort set indstillet, med mindre der under den nye støtteordning inden for søjle 1 og/eller under landdistriktspolitikken gives betydelige tilskud fx til afgræsning (landskabspleje).

Nedsættelsen af tolden samt afviklingen af eksportstøtten forventes at medføre lidt lavere forbrugerpriser for mejeriprodukter i tilfælde af lave verdensmarkedspriser samt noget lavere forbrugerpriser for okse- og kalvekød under begge prisforudsætninger.

Konsekvenser af den nye støtte

Konsekvenserne for produktion, indtjening og miljøet mv. af at erstatte enkeltbetalingen med de nye tilskud vil bl.a. afhænge af fordelingen af støtten på de tre komponenter samt de konkrete miljø- og naturfremmende krav, der knyttes til tilskuddene.

Generelt gælder, at sådanne frivillige, miljørettede tilskudsordninger bidrager til at fremme mere miljøvenlige (mindre miljøbelastende) produktionsformer – eventuelt på bekostning af de tilsvarende konventionelle. Herudover medvirker sådanne ordninger almindeligvis til at forøge indtjeningen. Forklaringen er, at der almindeligvis er forskelle mellem landbrug med hensyn til de meromkostninger (eller tab af bruttoindtægt) pr. dyr/ha, der er forbundet med at opfylde miljørettede krav, og at det udelukkende er landbrug, hvor tilskuddet vil overstige – eller være på niveau med – meromkostningerne, der kan forventes at gøre brug af en given ordning. Bedrifter, hvor det potentielle tilskud er mindre end meromkostningerne, og hvor brug af ordningen derfor ville give et økonomiske tab, må forventes at afstå herfra.⁴

I hvilket omfang en given miljørettet tilskudsordning vil bidrage til at forøge indtjeningen, og i hvilket omfang ordningen vil forbedre miljøet, afhænger såvel af skuddets størrelse som af de konkrete miljømæssige krav. Jo større tilskud, og jo lempeligere krav, desto større forøgelse af indtjening.

Det kan dog fastslås, at afløsningen af enkeltbetaling med de nye tilskud vil bidrage til at formindske landbrugets indtjening, idet enkeltbetalingen – i modsætning til de nye tilskud – stort set er uden meromkostninger. Imidlertid er det ikke muligt at vurdere hverken de miljømæssige eller de indtjeningsmæssige konsekvenser af omlægningen, før der foreligger nærmere præciseringer af den nye støtte.

I forbindelsen med en nærmere fastlæggelse af en »ny landbrugspolitik« motiveret i et ønske om at korrigere for markedsbrist, er det vigtigt, at størrelsen af tilskuddene svarer til – og altså ikke overstiger – den samfundsmæssige værdi (samfundets betalingsvillighed) af de pågældende goder i form af miljøforbedringer, smukkere natur mv. Man bør – med andre ord – undgå, at miljøargumenter bruges som skalkeskjul for tilskudsordninger, hvis egentlige formål er at opretholde en produktion, der ikke er konkurrencedygtig set fra en bred samfundsøkonomisk synsvinkel.

Herudover er det vigtigt, at miljø- og na-

4) Et givet miljørettet tilskud kunne principielt fastsættes for hvert landbrug for sig, sådan at tilskuddet netop dækkede de affødte meromkostninger. I så fald ville hele tilskuddet medgå til at frembringe det pågældende miljømæssige gode, mens landmandens indtjening ville forblive upåvirket. Imidlertid er en sådan individuel fastsættelse af miljørettede tilskud næppe muligt i praksis inden for landbrugsområdet, bl.a. fordi det ville forudsætte opgørelser af de forventede meromkostninger for hver potentiel støttemodtagende bedrift. Dette vil være uoverkommeligt i betragtning af det store antal landbrug.

turrettede krav udformes sådan, at de pågældende goder tilvejebringes til lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger i form meromkostninger i selve produktionen og administrationsomkostninger mv. Dette stiller naturligvis skrappe krav til instrumentdesign og implementering i alle medlemslande.

Endeligt er det vigtigt, at nye ordninger og instrumenter er i overensstemmelse med WTO regelsættet og falder inden for EU's generelle konkurrenceregler.

Scenario 4:

Fuld obligatorisk graduering. Direkte støtte målrettes offentlige serviceydelser, miljø mv. i regi af søjle 2

Beskrivelse

Scenario 4 er identisk med scenario 3, bortset fra at enkeltbetalingen ikke erstattes af en ny støtteordning inden for søjle 1, men udfases fuldstændigt fra 2015 til 2020, samtidig med at halvdelen af de frigjorte midler overføres til søjle 2, mens den anden halvdel tilbageføres til medlemslandene.

I begge scenarier – 3 og 4 – gøres landbrugspolitikken mere markeds- og mere miljøorienteret. Forskellen består primært i, at samtlige kontraktbetingede tilskudsordninger kommer til at ligge inden for søjle 2 i scenario 4, mens nogle af disse tilskud bliver inden for søjle 1 og andre inden for søjle 2 i scenario 3. Såfremt forskellen mellem søjle-1 og søjle-2 ordningerne opretholdes, bliver der således større valgfrihed for medlemslandene og hermed antagelig større forskelle i den landbrugsrelaterede natur- og miljøpolitik i scenario 4 end i scenario 3.

Med en så markant forøgelse af søjle-2 midlerne, er der behov for udvidelse og præ-

cisering af søjle-2 politikken og dens udmøntning.

Instrumenterne inden for søjle 2 designes således, at de målrettes de behov og krav, som det omgivende samfund stiller til dansk og europæisk landbrug, herunder ønsker om et højt niveau af fødevarer sikkerhed, differentierede fødevarerprodukter med vægt på kvalitet, smag og sundhed, miljøvenlig produktion, økologi, agro-turisme, regional udvikling, dyrevelfærd, bevarelse af naturlandskaber mv. (svarende til formålene i scenario 3). Hertil kommer, at særlige initiativer kan iværksettes med henblik på at fremme en konkurrencedygtig landbrugs- og fødevarer sektor.

Fælles for disse instrumenter og nye initiativer er, at de fortsat er målrettet europæisk landbrug og fødevarerindustri – altså en sektororienteret politik – i modsætning til en generel erhvervspolitik målrettet eksempelvis udvikling af den europæiske infrastruktur, forskning og udvikling samt uddannelse mv.

Konsekvenser

De produktions- og indkomstmæssige konsekvenser af scenario 4 svarer i store træk til konsekvenserne af scenario 3, idet der i begge scenarier er tale om at indføre forskellige natur- og miljøbegrundede tilskud til afløsning af enkeltbetalingen.

Sammenlignet med scenario 3, hvor størstedelen af støtten er fælles og mere ensartet på tværs af medlemslande og regioner, giver støtten under landdistriktspolitikken mere plads til at tage højde for forskelle medlemslandene og regionerne imellem. Dette har en række fordele begrundet i de ofte store forskelle landene imellem med hensyn til lokale udfordringer, præferencer og strukturer i øvrigt. Modstykket til denne fleksibilitet er

risici for, at implementeringen af nye støtteordninger kan virke konkurrenceforvridende landene imellem.

En særlig økonomisk overvejelse vedrører graden af centralisering/decentralisering i relation til forvaltningen af midlerne til disse særlige formål. Tages nærhedsprincippet (det såkaldte subsidiaritetsprincip) og ønsket om en samfundsøkonomisk hensigtsmæssig regulering alvorligt, skal beslutninger om støtte og finansieringen heraf decentraliseres netop til det niveau, hvor alle eksternaliteter er internaliseret, og stordriftsfordele i reguleringen udnyttes.

Det betyder eksempelvis, at hvor der ikke er grænseoverskridende virkninger, kan reguleringen og finansieringen med fordel ske på nationalt, regional eller lokalt niveau med udgangspunkt i nationale/regionale/lokale præference, betalingsvillighed og omkostningsstrukturer mv. Et eksempel på dette kunne være støtte til forhindring af erosion i et afgrænset område, beskyttelse af miljøfølsomme områder af særlig lokal værdi eller lokalt motiveret landskabspleje.

For at imødegå at nye tilskud kobles til landbrugsproduktionen uden særlig begrundelse (markedsbrist) med konkurrenceforvridninger til følge, kan en styrkelse af de centrale europæiske konkurrencemyndigheder, godkendelsesprocedurer, overvågning og håndhævelse være nødvendig.

Scenario 5:

Fuld liberalisering, søjle 1

Beskrivelse

Mens scenario 1-4 kan betragtes som fortsættelse af de hidtidige tendenser i den fælles landbrugspolitik, repræsenterer scenario 5 en fuld liberalisering af markederne for land-

brugsvarer samt en afviklingen af al landbrugsstøtte inden for søjle 1.

Landdistriktsprogrammet styrkes i begrænset omfang med overførsel af midler, der frigøres som resultat af forøgelsen af gradueringen fra 5 pct. til 10 pct.

Sammenlignet med scenario 4, som omfatter en betydelig liberalisering, tages skridt fuldt ud, idet told og toldkontingenter afvikles i løbet af 3-5 år (2014-2019), eksportrestitutter afvikles senest i 2013, og enkeltbetalingerne elimineres over en 7-10-årig periode (2013-2020). Braklægningskrav bortfalder, og det samme gælder mælke-, sukker- og kartoffelkvoter og krydsoverensstemmelser.

De frigjorte midler forudsættes tilbageført til medlemslandene i form af mindre bidrag til det fælles europæiske budget. I scenariet tillades større frihedsgrader for medlemslandene til at støtte landbrug gennem ikke-forvridende og målrettede instrumenter på det nationale, regionale eller lokale niveau. Scenariet muliggør også, at de frigjorte midler kan anvendes til fælles europæiske formål f.eks. til at styrke europæisk forskning og udvikling eller til investeringer i europæisk infrastruktur.

Konsekvenser

Scenario 5 afviger fra scenario 4 ved, at den tilbageværende (begrænsede) toldbeskyttelse bortfalder helt, samt ved en langt mindre forøgelse af landdistriktsstøtten med visse yderligere negative konsekvenser for landbrugsproduktionen, indtjeningen og jordpriserne.

I forhold til de bredere miljømålsætninger bortfalder kravene om krydsoverensstemmelse, og i det omfang dette måtte påvirke mil-

jøet i en uønsket retning, kan der være tale om mindre negative effekter på miljø mv.

Scenariet er ligesom de foregående i overensstemmelse med de politiske ønsker om en øget markedsorientering af den europæiske landbrugsproduktion samt med det langsigtede mål for handelsforhandlingerne i WTO. Afviklingen af den generelle landbrugsstøtte vil af forhandlingspartnere i WTO ses som en håndsækning i bestræbelserne på at få afsluttet forhandlingerne. Dette indebærer også, at eventuelle modsætninger mellem EU's landbrugspolitik og fx udviklings- og bi-standspolitik elimineres.

Konsekvenser i forhold til de bilaterale handelsaftaler, som EU indgår i disse år, er forholdsvis begrænsede, og vigtigst er nok, at værdien af eventuelle præferencer, som EU's handelspartnere opnår, udhules i takt med liberaliseringen af EU's fælles landbrugspolitik. Tilsvarende udhules det diskriminatoriske indhold i forhold til de lande og regioner, der ikke deltager i disse aftaler. De præcise konsekvenser afhænger naturligvis af de bilaterale handelsaftalers indhold og omfang.

Konsekvenserne for indtjening og ejendomspriser er – såfremt støtten afvikles gradvist over en længere årrække – håndterbare, under forudsætning af at de aktuelle forholdsvis høje verdensmarkedspriser fortsætter.

For plante-, malkekvæg- og svinebrug med 2 helårsarbejdere og derover kan den negative effekt af enkeltbetalingens afvikling på bedriftenes resultat efter finansielle poster opgøres til henholdsvis 489.000 kr., 473.000 kr. og 284.000 kr. i gennemsnit pr. bedrift. Dette svarer til ca. 40-55 pct. af de pågældende bedrifters forventede resultat efter finansielle poster i 2008. Der er i denne sammenhæng taget højde for, at afviklingen af ordningen må

forventes at medføre en reduktion i forpagtningsskatten, svarende til enkeltbetalingen fra de forpagtede rettigheder.

Den negative påvirkning af priserne for landbrugsejendomme anslås at udgøre i størrelsesordenen 43.500 kr. pr. hektar, svarende til et fald på ca. 22 pct. Falder verdensmarkedspriserne tilbage til et lavere niveau, påvirkes jord- og ejendomspriserne yderligere negativt, jf. beskrivelsen i scenario 1.

Den samlede EU besparelse anslås med udgangspunkt i tallene for 2006 til at udgøre i størrelsesordenen 40 mia. €, hvoraf Danmark vil opnå en besparelse i overførsler til det fælles EU budget på 6-6,5 mia. kr.

Overførslerne til dansk landbrug (og fødevarerindustri) vil samtidig reduceres med 7-8 mia. kr., hvoraf langt størstedelen kan tilskrives bortfaldet af enkeltbetalingen.

Konsekvenser for miljø og andre målsætninger vil være forholdsvis begrænsede, med mindre de tilbageførte midler anvendes målrettet til sådanne formål med forventelige positive virkninger til følge.

Scenario 6:

Fuld liberalisering, søjle 1 og 2

Beskrivelse

Foruden liberaliseringerne i scenario 5, omfatter dette afviklingsscenario også, at de resterende ca. 15 pct. af EU's landbrugsbudget afvikles fuldt og helt. Der vil således ikke længere være støtteordninger, som målrettes jordbrugserhvervet. Støtteordningerne inden for søjle 2 vil som de øvrige støtteordninger også kunne afvikles over en kortere årrække.

De frigjorte midler forudsættes, som i scenario 5, tilbageført til medlemslandene i form af mindre bidrag til det fælles europæiske budget. I scenariet tillades større frihedsgra-

der for medlemslandene til at støtte landbrug gennem nationale ikke-forvridende og målrettede instrumenter på det nationale, regionale eller lokale niveau. Som i scenario 5 kan de frigjorte midler fx anvendes i en generel og ikke produktionsforvridende enten europæisk eller national erhvervspolitik.

Konsekvenser

Konsekvenser i scenario 6 svarer i store træk til konsekvenser i det foregående scenario 5, idet den nu også reducerede indsats på landdistriktsområdet betyder, at de gunstige virk-

ninger af den nuværende politik på miljø og landdistriktsudvikling bortfalder.

Diskussion og anbefalinger

De præsenterede scenarier spænder alene rummet ud for mulige reformer af den fælles landbrugspolitik, og der eksisterer naturligvis en række kombinationsmuligheder af de elementer, som er beskrevet i denne artikel.

Tabel 2 og 3 giver et overblik over konsekvenserne for produktion, indkomst og indtjening, samt jordrenten i hvert af scenarierne. Disse konsekvenser skal naturligvis sam-

Tabel 2.

Skøn for reformkonsekvenser, højprinsniveau, Danmark, pct.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5/6
Landbrugsproduktion					
... planteproduktion	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2
... svineproduktion	0	0	0	0	1 - 5
... mælkeproduktion	3 - 5	5 - 10	5 - 10	5 - 10	5 - 10
... oksekødsproduktion	-50	-50	-60	-60	-65
Indkomst fra produktion	0	0	0 → -1	0 → -1	-1
Indtjening efter f. poster	0 < -2	-30 → -40	-20 → -40	-30 → -50	-35 → -55
Jordrente	< -5	-15 → -20	-15 → -20	-20 → -25	-25 → -30

Tabel 3.

Skøn for konsekvenser af reform og fald i priser fra høj- til lavprinsniveau, Danmark, pct.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5/6
Landbrugsproduktion					
... planteproduktion	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1 - 2
... svineproduktion	0	0	0	0	1 - 5
... mælkeproduktion	3 - 5	5 - 10	5 - 10	5 - 10	5 - 10
... oksekødsproduktion	-50	-50	-60	-60	-65
Indkomst fra produktion	-45	-45	-45 → -46	-45 → -46	-46
Indtjening efter f. poster	-43 → -45	-73 → -83	-63 → -83	-73 → -93	-78 → -98
Jordrente	-69 → -74	-84 → -89	-84 → -89	-89 → -94	-94 → -99

menholdes med de positive konsekvenser for miljø og samfundsøkonomi scenarierne formentlig også vil resultere i.

Som det fremgår af analysen, skyldes den største udfordring i forbindelse med en afvikling af den fælles landbrugspolitik, at landbrugsstøtten er kapitaliseret i ejendomspriserne, og at en hurtig afvikling af støtten derfor ville få mærkbare negative konsekvenser ikke blot for indtjeningen, men også for solvensen i dansk og europæisk landbrug. Hvis afviklingen sker over en længere årrække, og hvis verdensmarkedspriser på landbrugsprodukter forbliver på et relativt højt niveau, vurderes afviklingen at kunne ske uden dramatiske negative konsekvenser.

Det anbefales derfor i bestræbelserne på at afvikle den fælles europæiske landbrugsstøtte, at søge en *gradvis tilpasningsstrategi*, hvor det er mere afgørende at få de langsigtede mål samt principperne for afvikling og omlægning på plads end at opnå hurtige resultater.

Som en integreret del af en sådan strategi er det vigtig med en *tidlig og troværdig annoncering* af, at den direkte støtte vil blive mærkbart reduceret over en lidt længere årrække fx fra og med udløbet af den nuværende budgetperiode. En sådan tidlig annoncering vil uden tvivl begrænse – eller måske endog forhindre – yderligere prisstigninger på landbrugsejendommene – prisstigninger der blot bidrager til at gøre en afvikling af landbrugsstøtten endnu vanskeligere.

Inden for den nuværende budgetperiode kan de resterende koblede tilskud og kvantitative restriktioner afvikles og eventuelt erstattes af tillæg til enkeltbetalingen. Øvrige reduktioner, effektiviseringer og harmoniseringer af landbrugsordningerne kan samtidig gennemføres indenfor en kortere årrække.

Udover de samfundsøkonomiske gevinster ved en sådan afvikling kan det for enkelte produktionsgrene betyde, at produktionen reduceres betydeligt som følge af manglende rentabilitet. Eksempelvis vil produktionen af oksekød formodentlig falde væsentligt med det resultat, at daggamle tyrekalve må aflives ellert slagtes. Herudover vil afskaffelsen af kvoteordningen for mælk, sukkerroer og stivelseskartofler uden tvivl indebære en vis omfordeling af produktionen af de pågældende produkter mellem de enkelte lande i overensstemmelse med landenes konkurrenceevne.

Det er forventeligt, at der trods en voksende interesse for at nedbringe landbrugsstøtten vil være modstand mod dele af sådanne tilpasninger. Det er derfor forventeligt, at der som en integreret del af reformdrøftelserne bl.a. vil blive en diskussion af behovet for:

- at søge visse trade-offs og indførelse af midlertidige kompensationer i forsøget på at begrænse de negative konsekvenser af tilpasningerne
- at indføre ny støtte til fremme af miljø, økologi, dyrevelfærd og landskabspleje eller andre tiltag rettet mod markedsbrist og udbud af offentlige ydelser, hvor europæisk landbrug spiller en særlig rolle

I den forbindelse anbefales det, at fastholde en række generelle økonomiske principper for sådanne reformer og omlægninger, nemlig:

- at tilskud til landbruget kun bør anvendes i forbindelse med korrektion for markedsbrist
- at tilskud til landbruget skal svare til den samfundsøkonomiske værdi (betalingsvillighed) af de pågældende goder

- at miljø- og naturmæssige forbedringer tilvejebringes til de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger i form af transaktions-, administrations- samt meromkostninger ved produktionen af dem
- at eventuelle tilskud i en overgangsperiode motiveret i hensynet til landbrugets indtjening er fuldt afkoblet fra produktionsbeslutningen
- at generelle erhvervspolitiske tiltag vælges frem for sektorspecifikke tiltag, med mindre der er særlige forhold som taler for det modsatte – eksempelvis landbrugets særlige rolle i forhold til det åbne landskab
- at politikken (mål, instrumentdesign og finansiering) på relevante områder decentraliseres til det »optimale niveau«. Dvs. fælles EU regulering skal vedrøre fælles ordninger og markedsbrist, der har tværnationale spilovers, der kræver fælles initiativer og koordination
- at de fælles konkurrenceregler styrkes, og at overvågning og håndhævelse sker centralt på EU niveau
- at brede sociale målsætninger, som fx lighed, håndteres med generelle politikker og ikke af sektorspecifikke tiltag

Sluttelig kan der være behov for at overveje om de nuværende bevillingsmekanismer, som fx gradueringen og kravet om national medfinansiering, er økonomisk hensigtsmæssige. Udtrykker eksempelvis automatikken mellem reduktionen af enkeltbetalingen og væksten i landdistriktsmidlerne et reelt behov, og kan væksten i landdistriktsmidlerne udnyttes samfundsøkonomiske effektivt? Og er væksten i den samlede landbrugsstøtte, som kravet om nationale medfinansiering resulterer i, udtryk for en ønsket udvikling?

Tilsvarende kan der være brug for at overveje, om de besparelser, der gennemføres i den generelle landbrugsstøtte skal overføres til (andre) fælles europæiske initiativer motiveret i problemer, som har klare tværnationale karakteristika, som fx klimaudfordringen, andre grænseoverskridende miljøproblemer, eller til fælles europæiske satsninger vedrørende europæisk infrastruktur, forskning og udvikling? Og om dele af besparelserne i den generelle landbrugsstøtte skal overføres til medlemslandene, hvor det bliver medlemslandenes ansvar at anvende midler mest hensigtsmæssigt i nationalt regi i relation til landbrugets aktiviteter eller til helt andre formål?