



DEN FÆLLES LANDSBRUGSPOLITIK OG TRAKTATEN

Efter Romtraktatens ikrafttræden blev medlemsstaternes landbrugspolitikker erstattet af interventionsmekanismer på fællesskabsplan. Grundlaget for den fælles landbrugspolitik er forblevet uændret siden Romtraktaten. Det er kun reglerne om beslutningsproceduren, der er blevet ændret. I Lissabontraktaten fastlægges det således, at den fælles beslutningsprocedure er den »almindelige lovgivningsprocedure« for den fælles landbrugspolitik. Den erstatter den tidligere høringsprocedure.

RETSGRUNDLAG

Artikel 38-44 i traktaten om Den Europæiske Union (TEUF).

BEGRUNDELSEN FOR EN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK

Da fællesmarkedet blev oprettet med Romtraktaten i 1958, var landbrugspolitikkerne i de seks stiftende lande præget af omfattende statslige interventioner. For at landbrugsprodukter kunne være omfattet af varernes frie bevægelighed, samtidig med at der blev bibeholdt en form for offentlig intervention i landbrugssektoren, var det nødvendigt at ophæve de nationale interventionsmekanismer, da de ikke var forenelige med det indre marked, og overføre dem til fællesskabsplan. Dette var grundlæggende årsagen til indførelsen af den fælles landbrugspolitik.

På daværende tidspunkt var interventionspolitikkerne i landbrugssektoren desuden baseret på et princip om, at landbruget er særegent, fordi det er stærkt afhængigt af klimatiske risici og geografiske forhold og underlagt nogle systemiske ubalancer mellem udbud og efterspørgsel, og følgelig er der kraftige udsving i priser og indtægter.

Fødevarerefterspørgslen er usmidig, dvs. den varierer kun lidt, når priserne ændrer sig. Derudover er det globale udbud af landbrugsprodukter meget stift på grund af produktionscyklussernes varighed og de uforanderlige produktionsfaktorer. Under disse forhold fører et rigt udbud af landbrugsvarer til prisfald, mens et begrænset udbud omvendt medfører betydelige prisstigninger. Det fører også til, at ustabiliteten på markederne er permanent. I en sådan situation har de offentlige myndigheder altid været tilbøjelige til at regulere landbrugsmarkederne og til at støtte producenterens indkomster, hvilket er en tendens, der er overtaget i den fælles landbrugspolitik.

Selv om landbruget i dag blot udgør en lille del af økonomierne i de udviklede lande, herunder i EU ([3.2.10](#), tabel II), er den offentlige intervention på det seneste blevet styrket, idet landbrugs- og landdistriktspolitikkerne ud over at støtte



landbrugets traditionelle funktion, dvs. produktion af fødevarer, nu også fremmer f.eks. bæredygtig udvikling, kamp mod klimaforandringerne, god fysisk planlægning og landskabsarkitektur, diversificering af landdistrikternes økonomi, styrkelse af landdistrikternes levedygtighed og produktionen af energi og biomaterialer. Støtten til offentlige goder og landbrugsaktiviteternes ikke-erhvervsmæssige funktioner (dvs. funktioner, som markedet ikke betaler for) er derfor blevet et nøgleelement i de seneste landbrugs- og landdistriktspolitikker, herunder den fælles landbrugspolitik.

MÅL

I artikel 39 i TEUF fastsættes de særlige mål for den fælles landbrugspolitik:

- a. at forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften
- b. at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard
- c. at stabilisere markederne
- d. at sikre forsyningerne
- e. at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.

Det drejer sig om mål, der både er økonomiske (artikel 39, stk. 1, litra a), c) og d)) og sociale (artikel 39, stk. 1, litra b) og e)), og som har til formål at imødekomme producenternes og forbrugernes interesser. I praksis er den fælles landbrugspolitik mål forblevet uændrede siden Romtraktaten, da det har vist sig, at målenes ordlyd er meget fleksibel og kan dække de mange reformer, der har fundet sted siden 1980'erne (3.2.2). Det er værd at nævne, at ifølge fast retspraksis er det tilladt, at den fælles landbrugspolitik mål ikke alle nås samtidig og fuldstændigt. EU-lovgiveren har derfor en stor skønsmargin i valg af instrumenter og reformernes omfang, alt efter hvordan markederne og EU-institutionernes fastsatte prioriteter udvikler sig på et givet tidspunkt.

TEUF indeholder desuden en række andre bestemmelser, der i tilgift til de specifikke mål for den fælles landbrugspolitik, jf. traktatens artikel 39, gælder for alle EU's politikker og tiltag. Dette gør, at fremme af et højt beskæftigelsesniveau (artikel 9), miljøbeskyttelse med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling (artikel 11), forbrugerbeskyttelse (artikel 12), dyrevelfærd (artikel 13), beskyttelse af folkesundheden (artikel 168, stk. 1) og den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed (artikel 174-178) også er fuldgældige mål for den fælles landbrugspolitik. I den nuværende situation, der er præget af åbning af markederne og globalisering, fastsættes endvidere i artikel 207 principperne for den fælles handelspolitik for så vidt angår handel med landbrugsprodukter. Endelig gælder der for produktion og handel med landbrugsprodukter en undtagelse for principperne for konkurrencepolitikken på grund af det primære erhvervs særlige strukturelle karakter (artikel 42). Denne undtagelse er imidlertid først blevet anvendt fra og med den seneste reform af den fælles markedsordning i 2013 (3.2.4).



BESLUTNINGSPROCESSEN PÅ LANDBRUGSOMRÅDET

Romtraktaten fastsatte proceduren for fastlæggelse og implementering af den fælles landbrugspolitik, hvorefter Kommissionen forelægger et forslag, Europa-Parlamentet og eventuelt også Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgiver en udtalelse, og endelig træffer Rådet en afgørelse ved kvalificeret flertal. Europa-Parlamentets rolle udspillede sig altså inden for en simpel høringsprocedure, og det forblev uændret helt frem til 2010. Det år blev det i TEUF (artikel 42, første afsnit, og artikel 43, stk. 2) fastsat, at den fælles beslutningsprocedure er den »almindelige lovgivningsprocedure« i den fælles landbrugspolitik ([1.2.3.](#)), og med denne erstatning for høringsproceduren blev Europa-Parlamentets rolle som egentlig medlovgiver på landbrugsområdet styrket.

Den nye traktat giver imidlertid anledning til fortolkningsspørgsmål, da der er indført visse undtagelser fra den almindelige lovgivningsprocedure til fordel for Rådet. Ifølge artikel 42, andet afsnit, kan Rådet således inden for rammerne af konkurrencereglerne på forslag af Kommissionen tillade ydelse af støtte: a) med henblik på at beskytte bedrifter, der er ugunstigt stillet som følge af strukturelle eller naturbetingede forhold, og b) inden for rammerne af økonomiske udviklingsprogrammer. Ifølge artikel 43, stk. 3, vedtager Rådet endvidere »på forslag af Kommissionen foranstaltninger vedrørende fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger«. Da der ikke er en tydelig afgrænsning af Parlamentets og Rådets lovgivningsmæssige beføjelser på landbrugsområdet, er der opstået juridiske og politiske problemer under forhandlingerne om den fælles landbrugspolitik fra 2013. Europa-Parlamentet har hele tiden afvist at acceptere generelle gennemførelsesforbehold til fordel for Rådet, hvilket ville begrænse den rolle i den fælles beslutningstagning, som Europa-Parlamentet havde fået tillagt i den nye traktat, eller gøre den helt meningsløs, særlig i forbindelse med de grundlæggende reformer af den fælles landbrugspolitik, hvor fastsættelsen af støtte, priser og kvoter er afgørende elementer. Rådet har imidlertid forkastet enhver begrænsning af dets beføjelser i medfør af artikel 43, stk. 3, i forbindelse med den nye fælles markedsordning (forordning (EU) nr. 1308/2013 (EUT L 347 af 20.12.2013) og forordning (EU) nr. 1370/2013, EUT L 346 af 20.12.2013) (se [3.2.4](#)) såvel som i forbindelse med fastsættelse af procentsatser for reduktion af den direkte støtte inden for rammerne for finansdisciplin (artikel 26 i forordning (EU) nr. 1306/2013, EUT L 347 af 20.12.2013). Parlamentet har i denne forbindelse set sig nødsaget til at acceptere undtagelsen for ikke at blokere for vedtagelsen af reformen i 2013 (beslutning [P7_TA\(2013\)0492](#) af 20. november 2013), EUT C 436 af 24.11.2016, s. 274]. Endvidere erkendes det i en sluterklæring fra Parlamentet, Rådet og Kommissionen, at den opnåede aftale ikke foregriber hverken senere reformer af landbrugspolitikken eller mulige retlige skridt.

Det kunne derfor forventes, at den interinstitutionelle debat om anvendelsesområdet for artikel 43, stk. 3, ville fortsætte ved Den Europæiske Unions domstol. Dette skete da også, da Europa-Parlamentet og Kommissionen anmodede om at ophæve to retsakter om den fælles fiskeripolitik, der var baseret på artikel 43, stk. 3, i TEUF: en rådsafgørelse om tildeling af fiskerimuligheder i EU-farvande (sagerne C-103/12 og C-165/12), og en forordning om en langsigtet plan for torskebestande (sagerne C-124/13 og C-125/13). I Domstolens domme af 26. november 2014 og 1. december



2015 hedder det, at foranstaltninger, der indebærer et politisk valg, der er forbeholdt EU-lovgiveren, fordi de er nødvendige for at forfølge målene for de fælles politikker for landbrug og fiskeri, skal baseres på artikel 43, stk. 2, i TEUF. Dog udvider Domstolen i dommen i sag C-113/14 af 7. september 2016 fortolkningen af begrebet »fastsættelse af priser« i artikel 43, stk. 3, i TEUF, så det indbefatter referencetærskler for interventionspriser. Følgelig er artikel 7 i forordning (EU) nr. 1308/2013 (forordningen om den fælles markedsordning), hvis retsgrundlag er artikel 43, stk. 2, blevet ophævet, og Rådet har på ny vedtaget referencetærsklerne helt alene. Som følge af disse domme skal de kommende reformer, der tager sigte på at tilpasse den fælles landbrugspolitik til dens mål, afklare betydningen af de eksisterende retsgrundlag med henblik på bedre at respektere balancen mellem medlovgiverne.

Desuden har der altid været andre instanser, der inden for rammerne af udvalgsproceduren (også kaldet »komitologi«) har deltaget i gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik. Siden 1961, hvor de første fælles markedsordninger blev indført, er der blevet nedsat flere udvalg. Lissabontraktaten indfører en sondring mellem »delegerede retsakter« og »gennemførelsesretsakter« (1.3.8). Fremover er bestemmelserne om vedtagelse af delegerede retsakter indeholdt i basisretsakten, mens vedtagelsen af gennemførelsesretsakter enten følger den nye undersøgelsesprocedure eller rådgivningsprocedure, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 (EUT L 55 af 28.2.2011). Størstedelen af Kommissionens forslag til gennemførelsesretsakter på landbrugsområdet følger undersøgelsesproceduren, hvor Parlamentet og Rådet har ret til indsigelse.

Inden for rammerne af de rådgivende udvalg har de faglige organisationer i EU i øvrigt altid deltaget indirekte i beslutningsprocessen på EU-niveau via Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer i Den Europæiske Union (COPA) og Sammenslutningen af Landbrugsandelsorganisationer i EU (Cogeca). Omfanget af høringerne er på det seneste blevet udvidet gennem oprettelsen af dialoggrupper med henblik på at bistå Kommissionen i implementeringen af den fælles landbrugspolitik.

DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK — EN DELT KOMPETENCE MELLEML UNIONEN OG MEDLEMSSTATERNE

Der er opstillet en klassifikation af beføjelser i tre overordnede kategorier i TEUF (afsnit I) (1.1.5.). Det drejer sig om enekompetence, delt kompetence og kompetence til at samordne, understøtte og supplere medlemsstaternes tiltag. I artikel 4, stk. 2, litra d), fastlægges det, at der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på landbrugsområdet, hvilket er imod den juridiske sagkundskab og holdningen hos Kommissionens juridiske tjenester (SEC(92)1990 af 27.10.1992), der indtil da havde opfattet markedspolitikken (første søjle i den fælles landbrugspolitik) som et af Unionens enekompetenceområder. Denne nye artikel 4, stk. 2, litra d), i TEUF har en praktisk indflydelse på lovgivningsarbejdet på landbrugsområdet, fordi de europæiske institutioner anvender nærhedsprincippet (1.2.2) på de områder, der ikke hører ind under enekompetencen [artikel 5, stk. 3, og artikel 12) i traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten)]. De nationale parlamenter kan på dette grundlag sende formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en begrundet udtalelse om, at de ikke mener, at et udkast til retsakt på landbrugsområdet overholder



nærhedsprincippet. Desuden gælder »ordningen med forstærket samarbejde«, som blev indført ved EU-traktatens artikel 20 (1.1.5), fremover i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. I denne forbindelse kan en gruppe af medlemsstater (i dette tilfælde mindst ni) vælge at indgå supplerende indbyrdes forpligtelser på landbrugsområdet, idet den fælles landbrugspolitik bliver mere og mere fleksibel med hensyn til anvendelsen af fælles ordninger (3.2.3).

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Siden Romtraktaten har Parlamentet trods manglende beslutningsmæssige beføjelser udøvet en væsentlig indflydelse på udformningen af den fælles landbrugspolitik ved at anvende ikke-bindende midler såsom beslutninger og initiativbetænkninger. Efter Det Europæiske Råds erklæring i 1997, hvor det udtrykker støtte til en europæisk landbrugsmodel, har Europa-Parlamentet ved flere lejligheder givet udtryk for sin tilslutning til en sådan europæisk landbrugs- (og fødevarer-) model, som har multifunktionel karakter, der er udbredt på hele den udvidede Unions område, og som er kompatibel med åbningen og globaliseringen af markederne. Denne positive indstilling kom især til udtryk inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik reformproces i 2003 (beslutninger af 30 maj 2002, P5_TA(2002)0274 og P5_TA(2002)0275, EUT C 187 E af 7. august 2003, s. 160 og s. 168, og beslutning af 7. november 2002, P5_TA(2002)0532, EUT C 16 E, s. 93) og de multilaterale forhandlinger om landbruget inden for WTO (Doha-runden) (3.2.8). Europa-Parlamentet har i denne forbindelse ligeledes været fortalende for, at nye mål integreres i den fælles landbrugspolitik med henblik på at imødegå de nye udfordringer i landbrugssektoren, som f.eks. landbrugsvarernes kvalitet, folkesundhed, bæredygtig udvikling, økonomisk, social og territorial samhørighed, beskyttelse af miljøet og bekæmpelse af klimaforandringer. Disse principper blev bekræftet med beslutningerne af 8. juli 2010 og af 23. juni 2011 om fremtiden for den fælles landbrugspolitik efter 2013 (P7_TA(2010)0286, EUT C 351 E af 2.12.2011, s. 103, og P7_TA(2011)0297, EUT C 390 E af 18.12.2012, s. 49). Denne nye reform af den fælles landbrugspolitik, hvis parlamentariske procedure blev påbegyndt i marts 2010 med vedtagelsen af forhandlingsmandatet og afsluttet den 20. november 2013 med vedtagelsen af lovgivningsteksterne, har gjort det muligt for Europa-Parlamentet at udfylde sin rolle som medlovgiver på landbrugsområdet fuldt ud på grundlag af den institutionelle ramme, der blev indført med Lissabontraktaten (beslutninger P7_TA(2013)0490 til P7_TA(2013)0494, EUT C 436 af 24.11.2016, s. 270 af 280]. Parlamentet har allerede indledt arbejdet med reformen af den fælles landbrugspolitik for perioden efter 2020. En initiativbetænkning om Kommissionens meddelelse »Fremtiden for fødevarer og landbrug« (Dorfmann) blev vedtaget den 30. maj 2018 (P8_TA(2018)0224), og i april 2019 stemte medlemmerne af Udvalget om Landbrug og Udvikling af Landdistrikter om de tre betænkninger om de lovgivningsmæssige forslag, der var blevet indsendt (3.2.9).

Albert Massot
05/2019

