DEN FÆLLES LANDBRUGSPOLITIKS FØRSTE SØJLE: I — FUSIONSMARKEDSORDNINGEN

De fælles markedsordninger har ligget til grund for produktion af og handel med europæiske landbrugsprodukter siden indførelsen af den fælles landbrugspolitik. I 2007 har en fusionsmarkedsordning kodificeret alle reguleringsordningerne for de gældende markeder med én enkelt tekst. Fra 2003 reguleres den direkte støtte til disse produkter uden for FMO'ernes ramme.

RETSGRUNDLAG

TEUF-traktatens artikel 40.

Markedspolitikken - som i dag er omfattet af den fælles landbrugspolitiks (FLP) første søjle - hviler på artikel 40 i TEUF og de grundlæggende bestemmelser, der gælder for de forskellige fælles markedsordninger (FMO'er). Den har været det ældste instrument i den fælles landbrugspolitik, og den var - indtil 2003-reformen (*4.2.2) - også det vigtigste instrument. Efter denne dato er de fleste af de direkte støtteordninger blevet afkoblet fra produktionen og i første omgang overført til forordning (EF) nr. 1782/2003 (EUT L 270 af 21.10.2003) og efter vedtagelse af "sundhedstjekket" i forordning (EF) nr. 73/2009 (EUT L 30 af 31.1.2009) (*4.2.4). I 2007 blev der inden for rammerne af den fælles landbrugspolitiks igangværende forenklingsproces indført **en fusionsmarkedsordning** for alle landbrugsprodukter, som skulle erstatte de 21 eksisterende FMO'er (forordning (EF) nr. 1234/2007, EUT L 299 af 16.11.2007). Indførelsen af denne ordning har gjort det muligt at ophæve omkring 50 retsakter fra Rådet.

MÅL

Formålet med reguleringsforanstaltningerne i den fælles landbrugspolitiks første søjle er at udstikke retningslinjerne for landbrugsproduktionen og stabilisere markedet. De fungerer ved at knytte produkter eller produktgrupper til særlige ordninger - **fælles markedsordninger** - med henblik på at styre produktionen og handelen i overensstemmelse med de grundlæggende principper for den fælles landbrugspolitik (dvs. det indre marked, fællesskabspræference og finansiel solidaritet) og i overensstemmelse med fælles regler og passende foranstaltninger. Sidstnævnte er blevet defineret i grundlæggende bestemmelser for hvert produkt indtil ikrafttrædelsen af **fusionsmarkedsordningen**, som har kodificeret reguleringsordningerne for de gældende markeder.

Hvad angår sektorreformerne efter indførelsen af fusionsmarkedsordningen, er de bestemmelser, der er vedtaget ved hjælp af reformer i frugt- og grøntsagssektoren i 2007 og i vinsektoren i 2008 integreret i forordning (EF) nr. 1234/2007. Imidlertid forbliver bomuldssektoren, som reguleres af protokoller i Grækenlands og Spaniens tiltrædelsestraktater, udenfor. Det samme gælder for bananer, eftersom den sidste reform tog reguleringen af denne produktion væk fra den fælles landbrugspolitik og indførte den i programmerne for regioner

i Fællesskabets yderste periferi (POSEI) (forordning (EF) nr. 2013/2006, EUT L 384 af 29.12.2006).

RESULTATER

A. FMO'ernes anvendelsesområde

De første FMO'er og det instrument, som finansierer dem, Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), "garantisektionen" (*4.2.6), blev indført i 1962. Kort tid derefter blev den række af produkter, der faldt ind under FMO'er, udvidet til at dække alle landbrugsprodukter anført i bilag II til traktaten, dog med to store undtagelser i form af alkohol og kartofler. Selvom FMO'erne ofte ligner hinanden i deres struktur, er der forskelle i de organisatoriske detaljer. Med disse gives garantier, som varierer afhængigt af de specifikke økonomiske og landbrugsmæssige karakteristika for de pågældende produkter, og som grupperes under to hovedoverskrifter:

— en **intern dimension** eller et "indre marked", med fælles prissystemer, foranstaltninger til at tackle udbud og afsætning, støtteforanstaltninger til produktion og foranstaltninger til tilrettelæggelse eller regulering af markedet

— en **ekstern dimension** med et eksternt beskyttelsessystem over for tredjelande, forvaltningsregler for toldkontingenter, beskyttelsesklausuler og eventuelt eksportrestitutioner.

For de vigtigste produkter er FMO'erne således en kombination af fælles prisfastsættelsessystemer, direkte støtteordninger og et system til handel med tredjelande, som i nogle tilfælde suppleres af instrumenter til organisering af produktionen og markedsføringen via producentgrupper eller professionelle aftaler, eller forskellige foranstaltninger vedrørende kvalitetsstandarder og markedsføring. I forbindelse med andre produkter indeholder FMO'erne kun et system med direkte støtte eller toldbeskyttelse.

B. FMO'ernes reformproces

Markedsstøttepolitikken og den ordning, der er forbundet hermed, og som led under følgerne af valutaudsving og de strukturelle overskud, der fandtes i hovedparten af sektorerne, blev reformeret i 1988, 1992 og 1999 (*4.2.2). Det skete til fordel for en gradvis reduktion af de industrielle priser med afsæt i den direkte støtte og med udarbejdelsen af stabiliserende mekanismer. Disse "stabiliserende mekanismer" gav i visse tilfælde en "produktionsret" (via konsolidering af nationale kvoter til sukker og mejeriprodukter) eller en garantiret til producenterne (via ordningen med maksimale garantimængder (MGM) eller maksimale garantiarealer (MGA)).

Med iværksættelsen af **reformen af den fælles landbrugspolitik i juni 2003** (*4.2.2) er hovedparten af den direkte støtte til produktionen underlagt princippet om afkobling ["enkeltbetalinger" (enkeltbetaling pr. bedrift)] (*4.2.4). Denne støtte, som er afkoblet fra produktionens omfang, er blevet trukket ud af de respektive FMO'er og henhører under forordning (EF) nr. 1782/2003. Samtidig har reformen fra 2003 ændret visse fælles markedsordninger:

— Mælkesektoren: asymmetrisk prisnedsættelse (interventionsprisen for smør blev reduceret med 25 % på fire år; for skummetmælkspulver skete der et fald på 15 % på tre år); godkendte mælkekvotestigninger for visse landes vedkommende

— Korn: halvering af månedlige forhøjelser til lagring; opretholdelse af interventionsprisen undtagen for rug; fastsættelse og af særlige betalinger og integrering af disse i forordning (EF) nr. 1782/2003 (*4.2.4)

— Ris: en enkelt nedsættelsessats på 50 % af interventionsprisen for ris med et maksimumsloft for interventionen

— Andre varer: udarbejdelse af særlige betalinger til nødder (med et maksimalt areal), stivelseskartoffel (med en del, der var afkoblet, og en anden del, der var koblet til produktionen) og tørret foder (igen med en del, der var afkoblet, og en anden del, der var koblet til produktionen).

De **sektorielle reformer**, der fulgte i 2004 (for bomuld, tobak, olivenolie, humle), har helt eller delvist overtaget afkoblingsordningen for støtte til disse sektorer (forordning (EF) nr. 864/2004 og forordning (EF) nr. 865/2004, EUT L 161 af 30.4.2004). Sukkerreformen fra 2006 reducerede prisstøtten til sektoren og ændrede væsentligt ordningen med nationale produktionskvoter, for at tage hensyn til forpligtelserne over for WTO (forordning (EF) nr. 318/2006 til forordning (EF) nr. 320/2006, EUT L 58 af 28.2.2006).

I 2007 blev en reform af **frugt- og grøntsagssektoren** godkendt (forordning (EF) nr. 1182/2007, EUT L 273 af 17.10.2007, integrering af reformen i fusionsmarkedsordningen ved forordning (EF) nr. 361/2008, EUT L 121 af 7.5.2008). Den fastlagde:

— Integration af eksisterende støtte for forarbejdede frugter og grøntsager i enkeltbetalinger pr. bedrift

— En forenkling og styrkelse af ordningen af producentorganisationerne, som får tildelt kriseforvaltningen under en samfinansieringsordning

— Indførelse af foranstaltninger til fremme af forbrug, herunder opfordring til forbrug af frugter og grøntsager i skolerne (et program, som senere blev iværksat via forordning (EF) nr. 13/2009, EUT L 5 af 9.1.2009).

Den sidste sektorielle reform, der blev vedtaget, var inden for **vinsektoren** i 2008 (forordning (EF) nr. 479/2008, EUT L 148 af 6.6.2008). De store retningslinjer i denne reform har været følgende:

— En progressiv tilbagetrækning fra destillationsordningerne

— Indførelse af en afkoblet enkeltbetaling pr. vinavlsbedrift; støtte til anvendelse af most kan ligeledes omdannes til afkoblede betalinger

— Indførelse af en ordning med frivillig rydning

— Afskaffelse af plantningsrettigheder inden udgangen af 2015 (eller eventuelt 2018 på nationalt plan)

— Tilvejebringelse af nationale støttebeløb for at tilpasse sektoren til udviklingen i efterspørgslen

— En overførsel af midler til destillation til udvikling af vinregionernes landdistrikter

— En revision af gældende ønologisk praksis og forbedring af reglerne i forbindelse med mærkning.

"**Sundhedstjekket**" fra 2009 (*4.2.2) har i øvrigt ændret reglerne for offentlig intervention og for kontrol med udbuddet i flere sektorer. Interventionen er afskaffet for svinekød, byg og sorghum. Med hensyn til hvede, smør og tørmælk er der fastlagt et loft over interventionsopkøbene. Ud over de fastlagte grænser foregår interventionen ved udbydelse

i licitation. I øvrigt er udbudskontrolforanstaltningerne blevet lempet: Den obligatoriske braklægning er afskaffet, og mælkekvoterne er øget med 1 % årligt med henblik på en fuldstændig fjernelse i 2014/2015. Endelig er de direkte støtteordninger blevet ændret og samlet i forordning (EF) nr. 73/2009 (*4.2.4).

Udviklingen af EUGFL, "Garantisektionens" bidrag (benævnt EGFL fra 2007)(*4.2.6) viser, hvilket omfang af efterfølgende reformer, den fælles landbrugspolitik har gennemgået, og at den nu er blevet til en **politik, der støtter indkomst** (med den direkte støtte, afkoblet fra produktionen):

TABEL 1. Bidrag fra EUGFL, Garantisektionen/EGFL i %

Foranstaltninger	**1989EUGFL-Garan-tisek-tionen**	**2009EGFL**
Betalinger, som er afkoblet fra produktionen (enkeltbetaling pr. bedrift)	-	70,5
Markedsstøtte Eksportrestitutioner Offentlig intervention/oplagring Produktionsstøtte	 38 20 42	 1,4 8,6 13,5
Øvrige foranstaltninger (herunder omstruk-turering af sukkerindustrien)	-	6,0

C. Klassificering af produktionen efter regulerings- og støttemekanismerne

De ændrede målsætninger og markedsforvaltningsinstrumenter i reformerne fra 1992, 1999, 2003 og 2009 (*4.2.2) har forandret udformningen af FMO'erne, der - som vist nedenfor - herefter kan inddeles i fire kategorier afhængigt af den fælles markedsordnings prismekanisme på den ene side, og på den anden side de direkte støtteordninger, der er fastlagt for de samme produkter af forordning (EF) nr. 73/2009, (tabel 2):

TABEL 2. Produkter klassificeret efter type interventionspris (forordning (EF) nr. 1234/2007 - fusionsmarkedsordningen) og de direkte støtteordninger (forordning (EF) nr. 73/2009) efter sundhedstjekket

Direkte støtte	**Fusionsmarkedsordningen**			
	1. Produkter med fælles pris-er og automa-tisk intervention	**2. Produkter med faste pris-er og betinget intervention**	**3. Produkter uden prisfast-sættelse og udelukkende direkte støtte**	**4. Produk-ter med told-FMO'er eller uden FMO'er**
A. Produkter med afkoblet støtte (enkelt-betaling pr. bedrift)	Korn (på nær ris, sorghum og rug)	Oksekød med eventuel pri-vat oplagring af olivenolie samt fåre- og gedekød og ek-straordinære støt-teforanstaltninger til markederne i tilfælde af epi-zootier til al an-	. Rug, olieholdige frø, forarbejd-ede frugter og grøntsager, hum-le, hør og hamp, tørret foder, bæl-gfrugter, tobak (med foranstalt-ninger til om-strukturering)	

		imalsk produktion (art. 44 i fusionsmarkedsordningen)		
B. Produkter med afkoblet støtte (enkeltbetaling pr. bedrift) og/eller støtte koblet til produktionen (generelt valgfri)		Vinavlsprodukter (med. destillationer), friske frugter og grøntsager (med tilbagetrækning)	Ammekopræmie, moderfårs- og gedepræmie, stivelseskartofler (2012), proteinholdige planter (2011), nødder (2011), frø (2011)	
C. Produkter med direkte støtte koblet til produktionen	Sukker (referencepriser og nationale produktionskvoter), ris (indtil 2011), mejeriprodukter (med nationale produktionskvoter)	Støtte og eventuel privat oplagring af visse mejeriprodukter og sukker.	POSEI, bananer, bomuld (med foranstaltninger til omstrukturering), sukkerroer (2014), nødder (statsstøtte), frugt og grøntsager, herunder røde frugter (i EU-12),	. Fjerkræ og æg (sundhedskrise - art. 44 i fusionsmarkedsordningen) . Svinekød (med privat oplagring og ekstraordinære foranstaltninger i tilfælde af alvorlige kriser - art. 44 i fusionsmarkedsordningen)
D. Produkter uden direkte støtte				. Forarbejdede landbrugsprodukter, levende planter og blomsterdyrkningens produkter, visse friske frugter og grøntsager, kartofler, ethanol.

1. Produkter med fælles priser i et system med automatisk intervention

Alle **kornsorter** bruger stadig fælles priser under en automatisk interventionsordning, suppleret op af enkeltbetalinger pr. bedrift. **Sukker** og **mejeriprodukter har ligeledes** en ordning med referencepriser, som de offentlige interventionsorganer betaler producenterne for deres produkter, når priserne på markedet ikke er fordelagtige. Disse to sektorer, som samtidig fastholder ordninger med nationale produktionskvoter, modtager supplerende støtte (koblet til produktionen).

2. Produkter med fælles priser i et system med betinget intervention

Disse FMO'er omfatter en prisgarantiordning og/eller foranstaltninger til privat oplagring, men Kommissionen kan kun gøre brug af den, hvis der opstår en alvorlig markedskrise. De gælder for **vinavl** (i form af destillationer), for **animalsk produktion** i tilfælde af sundhedskriser, for **visse friske frugter og grøntsager** (fra 2008 i form af producentorganisationernes tilbagetrækning) og evt. for hvidt sukker (privat oplagring). I forbindelse med direkte støtte nyder nogle af disse sektorer godt af præmier, som er ved at blive omdannet til enkeltbetalinger pr. bedrift (afkoblede betalinger).

3. Produktionen ledsaget udelukkende af direkte støtte

En lang liste af produkter modtager kun støtte (koblet, afkoblet eller blandet) efter de seneste reformer. Visse produkter har i en overgangsperiode koblet støtte, som på sigt vil være omfattet af enkeltbetalinger pr. bedrift.

4. Produkter uden direkte støtte

Visse produkter (blomster og planter, visse friske frugter og grøntsager og forarbejdede landbrugsprodukter) drager ikke fordel af en toldbeskyttelse. Andre produkter, som f.eks. fjerkræ og æg, har ligeledes told-FMO'er, men de kan undtagelsesvis få støtte, hvis der opstår alvorlige markedskriser. Med hensyn til svinekød kan der ligeledes indføres foranstaltninger til privat oplagring. Endelig er der i traktatens bilag produkter uden FMO'er (navnlig ethanol og kartofler).

Albert MASSOT
03/2011