

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT Nr 2/99

om effekterna av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken inom spannmålssektorn samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(1999/C 192/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
SAMMANFATTNING		2
1. INLEDNING	1.1—1.3	4
2. HISTORIK	2.1—2.12	4
Prisstöd och externt skydd	2.1—2.5	4
Spannmålsmarknadens utveckling	2.6—2.12	5
3. REFORMEN	3.1—3.5	6
4. REFORMENS RESULTAT	4.1—4.48	10
Spannmålsbudgeten	4.1—4.5	10
Produktion	4.6—4.10	12
Konsumtion	4.11—4.14	14
Priser	4.15—4.21	14
Producentpriser	4.15—4.19	14
Konsumentpriser	4.20—4.21	15
Lager	4.22—4.23	17
Utrikeshandel	4.24—4.28	19
Import	4.25	19
Export	4.26—4.28	19
Jordbruksinkomster från spannmål	4.29—4.48	20
Kompensation inom spannmålssektorn	4.31—4.36	20
Fördelning av inkomsterna från spannmålsodling	4.37—4.46	23
Jordbruksmarkens värde	4.47—4.48	26
5. SLUTSATS	5.1—5.13	26
Kommissionens svar		31

SAMMANFATTNING

Denna rapport behandlar effekterna av 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken inom spannmålssektorn. Den sammanfattar bakgrunden till den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden och nämner reformens centrala delar. Därefter redogör den för hur den gemensamma organisationens budget har utvecklats och för de viktigaste ekonomiska variablerna inom spannmålssektorn efter reformen. Mot bakgrund av denna utveckling utvärderar den reformens resultat.

Den gamla gemensamma organisationen av marknaden, som var baserad på prisstöd och externt skydd, resulterade i växande offentliga lager till en växande kostnad för gemenskapsbudgeten. Dessutom var man tvungen att bevilja allt större exportbidrag för att bli kvitt överskottsspannmål på världsmarknaden. EG:s handelspartner utövade också press på gemenskapen för att den skulle avreglera sin jordbruksmarknad ytterligare. Detta resulterade till slut i 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), som främst inriktades på spannmålssektorn (se punkterna 2.1—2.12).

Denna reform sökte åtgärda de interna och externa problemen genom att förbättra konkurrenskraften för spannmål odlad inom EG. Det viktigaste instrumentet var en drastisk sänkning av interventionspriserna. Jordbrukarna kompengades för de inkomstförluster som blev resultatet av prissänkningarna genom ett direkt arealstöd. En marknadsbalans skulle uppnås genom att lägre priser betalades och produktionen därigenom motverkades, genom att arealstödet gjordes oberoende av den faktiska produktionsvolymen och genom att produktionsarealer lades i träda (se punkterna 3.1—3.5).

Fastän kommissionen förväntade sig en viss ökning av de budgetmässiga utgifterna allt eftersom kostnaderna för jordbruksstödet successivt flyttades över från konsumenten till skattebetalaren, ökade utgifterna snabbare än förutsett på grund av ett antal administrativa beslut som fattades på kommissions- eller rådsnivå. Den nedgång i utgifterna som hade förutsetts för 1997 inträffade inte (se punkterna 4.1—4.5).

Nedgångar i produktionen under det första reformåret övergick snabbt i uppgångar som återförde produktionen till nivåerna före reformen. Utvecklingen varierade avsevärt mellan medlemsstaterna, vilket visar att produktionsvolymen i högre grad påverkades av klimatförändringar och en kontinuerligt ökande avkastning än av prissänkningar och det obligatoriska uttaget av åkermark (se punkterna 4.6—4.10).

Konsumtionen på den inre marknaden ökade till följd av att prissänkningarna gjorde det mer intressant att använda spannmål som djurfoder. Emellertid visar djurfodersektorns anpassningsförmåga att det också finns en risk att den reagerar och utvecklas i motsatt riktning, till exempel då prisförhållandet mellan spannmål och substituten ännu en gång blir ofördelaktigt för spannmål (se punkterna 4.11—4.14).

Det förväntades att producentpriserna skulle följa de institutionella prisernas nedgång. Detta skedde i varierande omfattning i medlemsstaterna, men på grund av bristen på världsmarknaden låg EU:s marknadspriser för vete, det spannmålsslag som produceras mest inom EU, fortfarande högre än de nya institutionella priserna, vilket betydde att de faktiska inkomstförlusterna totalt sett överkompenserades. Revisionsrätten har redan redogjort för detta fenomen i sin årsrapport för budgetåret 1996 (se punkterna 4.16—4.18 och 4.33).

Under 1997 och 1998, efter övergångstiden, sjönk priserna och måste än en gång upprätthållas genom intervention (se punkterna 4.19 och 4.23).

Nedgången i producentpriserna förväntades minska konsumenternas kostnader för stödet till jordbrukssektorn. Emellertid saknades antingen belägg för att slutkonsumentens pris sjönk väsentligt (t.ex. för bröd), eller så hade de fall av lägre priser som påträffades inte något direkt samband med de lägre spannmålspriserna (nöt- och griskött). Således ökade skattebetalarnas kostnader avsevärt utan att detta ledde till några särskilda förbättringar för konsumenterna (se punkterna 4.20—4.21).

När det gäller jordbrukarnas inkomster, gynnades sektorn i sin helhet av reformen. Eftersom marknadspriserna under övergångstiden låg högre än de nyligen fastställda institutionella priserna, överkompenserades de faktiska förlusterna totalt sett. Ju högre marknadspriser i medlemsstaten, desto högre blev de totala inkomsterna för de berörda jordbrukarna sedan det nya systemet införts. Systemet var aldrig ämnat att kompensera förluster, varken på den enskilde jordbrukarens nivå eller på nationell nivå. Därför finns två skäl till över- eller underkompensation. Det första skälet är att stödet är kopplat till genomsnittliga arealer och avkastningar som fixerats till den tidigare nivån, vilket resulterar i att effektiva jordbrukare underkompenseras och mindre effektiva överkompenseras. Å andra sidan ledde skilda marknadspriser i olika länder för samma vara till överkompensation för jordbrukare i vissa länder och underkompensation för jordbrukare i andra länder under vissa år (se punkterna 4.31—4.35).

Dessutom gör kompensationsystemet ingen skillnad vad gäller stöd efter jordbrukets storlek eller stöd efter avkastning och förbättrar således inte de små producenternas ställning. Stora jordbruk och jordbruk som ligger i regioner med den högsta avkastningen får fortfarande högst bidrag (se punkterna 4.37—4.46).

Sedd som en faktisk ändring av politiken var 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken utan tvivel ett steg i rätt riktning. För att trygga de framsteg som uppnåtts i fråga om konkurrenskraft och marknadsbalans måste dock ytterligare åtgärder vidtas. De åtgärder som föreslås i Agenda 2000 är inte tillräckliga för att åtgärda de återkommande produktionsöverskotten, för att på lämpligt sätt reagera på fallande priser på världsmarknaden och trygga jordbrukarnas inkomster. På grund av de ökande svårigheterna med produktionen och med arealrelaterade bidrag, kan det vara lämpligt att undersöka möjligheten av att ersätta det nuvarande systemet med någon form av direkt inkomststöd (se punkterna 5.8—5.11).

1. INLEDNING

1.1 I många avseenden utgör spannmål gemenskapens viktigaste gröda. Den upptar ca 38 miljoner hektar eller cirka 25 % av gemenskapens jordbruksareal. Kvantitetsmässigt svarar den för den största produktionen på omkring 200 miljoner ton per år. Spannmål är den viktigaste handelsvaran inom gemenskapen med cirka 38 miljoner ton. Enbart förvaltningen av denna gemensamma organisation av marknaden belastade gemenskapsbudgeten med mer än 14 000 miljoner ecu under 1997, dvs. 34 % av budgeten för EUGFJ:s garantisektion. Detta är det överlägset största beloppet för en organisation av marknaden när det gäller stöd från EU:s budgetmedel. Räknat på produktionsvärdet exklusive konsumtion på gården var spannmål 1995 dock fjärde största vara med 18 379 miljoner ecu efter mjölkprodukter (38 176 miljoner ecu), nötkött (24 583 miljoner ecu) och griskött (23 123 miljoner ecu) ⁽¹⁾.

1.2 Under 1992 reformerade gemenskapen delar av den gemensamma jordbrukspolitikerna (GJP). Reformen var främst inriktad på spannmålsmarknaden, inom vilken de nya bestämmelserna tillämpades från och med regleringsåret 1993/94. Det förväntades att reformen skulle vara fullständigt genomförd i slutet av den treåriga övergångstiden, dvs. i juni 1996. Därigenom var regleringsåret 1996/97 det första året då reformen tillämpades fullt ut. Denna rapport behandlar några av reformens viktigaste effekter för spannmålssektorn. Den baseras på granskningsarbete som utfördes under 1997 och 1998 jämte analyser av ekonomiska och finansiella uppgifter som har samlats in av Eurostat, redovisats i andra gemenskapsdokument eller inhämtats vid de intervjuer med nationella myndigheter och representanter för producenter, förädlare och konsumenter som genomfördes i de fem största spannmålsodlande medlemsstaterna: Frankrike, Tyskland, Förenade kungariket, Italien och Spanien ⁽²⁾.

1.3 Rapporten innehåller en kortfattad historik över den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden samt redogör för reformens viktigaste beståndsdelar. Därefter beskriver den utveck-

lingen av den gemensamma organisationens budget och de viktigaste ekonomiska faktorerna för spannmålssektorn efter reformen, utvärderar reformens resultat jämfört med dess mål och kommenterar huruvida det är möjligt för Agenda 2000 att åtgärda bristerna i 1992 års reform och om den driver reformprocessen vidare. Rapporten berör inte utvecklingen av det särskilda programmet för durumvete, eftersom detta behandlades i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1997 ⁽³⁾.

2. HISTORIK

Prisstöd och externt skydd

2.1 Spannmål var den första varan som blev föremål för en gemensam organisation av marknaden inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna på grund av dess grundläggande betydelse som människo- och djurföda samt för handeln inom gemenskapen. Efter långa förhandlingar som inleddes med konferensen i Stresa 1958, beslutade rådet slutligen i januari 1962 att inrätta en gemensam organisation av marknaden. Dess viktigaste instrument var följande:

- a) *Riktpriser*, som fastställdes av rådet i början av varje regleringsår för varje spannmålsslag (framför allt vanligt vete, durumvete, korn, havre och råg). Riktpriserna definierades som de priser fritt gården en jordbrukare skulle erhålla. Förhandlingarna om detta pris var besvärliga från första början. I synnerhet Tyskland vägrade acceptera några drastiska sänkningar av sina jordbrukspriser, och först 1967 trädde de gemensamma spannmålspriserna i kraft. Dock låg priserna i Tyskland något högre än marknadspriserna i de övriga fem medlemsstaterna och långt över världsmarknadspriserna.
- b) *Interventionspriser*, som fastställdes till en viss procentsats av riktpriserna markerade den miniminivå till vilken marknadspriserna skulle tillåtas sjunka. Då detta minimipris var nått anmodades nationella interventionsmyndigheter att köpa spannmål på statens bekostnad. Logiken bakom interventionssystemet var att utbudet av spannmål vid de tillfällen då tillgången överskred efterfrågan (vanligen under skördeperioden) skulle begränsas genom att staten köpte upp spannmål till interventionslager, och marknadspriserna därmed upprätthölls på en nivå som låg över interventionspriserna. Då det motsatta inträffade, dvs. att tillgången minskade och priserna steg, vanligen i slutet av regleringsåret, var tanken att försälj-

⁽¹⁾ Jordbruksläget i Europeiska unionen, rapport 1996, tabellerna 3.1.5, 3.5.2.2, 3.6.16 och 4.1.4.4.

⁽²⁾ I fallande ordning efter spannmålsproduktionens omfattning, baserat på produktionssiffrorna för 1995 enligt 1996 års Eurostatrapport, tabell 4.1.1.3.

⁽³⁾ EGT C 349, 17.11.1998, kapitel 2.

ning från interventionslagren skulle hålla marknadspriserna på riktprisernas nivå. För att ge producenter och handelsidkare ett incitament till att själva lagra spannmål och inte lägga det i interventionslager direkt efter skörden, höjdes dessutom interventionspriserna månatligen under en viss del av regleringsåret. Gemenskapsbudgeten belastades med lagringskostnaderna och senare avskrivningskostnaden för den lagrade spannmålen, men inte med kostnaden för att köpa upp spannmål.

2.2 Genom att tillämpa detta prisstödssystem hade gemenskapen underförstått framför allt uppfyllt tre mål i artikel 39 i Romfördraget (*):

- a) Inkomstmålet, dvs. att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard genom riktpriset.
- b) Marknadsstabiliseringsmålet, eftersom priserna endast tilläts röra sig mellan riktpriset och interventionspriset.
- c) Strukturålet att jordbruk skulle producera så mycket som behövdes för att de berörda jordbrukarna skulle kunna livnära sig på sin inkomst vid de fastställda priserna.

2.3 Riktpriserna var satta så högt att marknadspriserna tenderade att ligga betydligt lägre, och de låg till och med under den marginal på 10 % som skilde rikt- och interventionspriserna åt. Sålunda blev interventioner ett ständigt inslag i gemenskapens marknadsförvaltning som upprätthöll producentpriserna vid den konstgjort höga interventionsprisnivån. Riktpriserna kom att full-

ständigt sakna betydelse för jordbrukarnas inkomst, och tjänade inget annat syfte än att utgöra en teoretisk grund för fastställandet av interventionspriserna. Dessutom åsidosattes konsumenternas intressen. Från första början fick konsumenterna bära kostnaden för skillnaden mellan de höga priserna på den inre marknaden och de låga världsmarknadspriserna.

2.4 Ett sådant system med garanterade minimipriser kan endast fungera om konkurrens från billigare spannmål på världsmarknaden hålls borta från den inre marknaden. I detta syfte kompletterade gemenskapen det interna prisstödssystemet med ett system med slusspriser utåt. Priserna på den inre marknaden skyddades med variabla avgifter på spannmålsimport från tredje land. Dessa avgifter grundades på tröskelpriser som fastställdes så att priset på importerad spannmål i gemenskapens viktigaste konsumtionscentra låg något över riktpriserna, och skillnaden mellan dessa priser utgjorde grunden för det som benämns gemenskapspreferensen. De rörliga importavgifterna redovisades som egna medel i gemenskapsbudgeten.

2.5 Exportbidragen verkade i motsatt riktning jämfört med importavgifterna. De överskott som hotade den inre marknaden exporterades, och exportörerna kunde erhålla bidrag för skillnaden mellan det högre priset på den inre marknaden och det lägre försäljningspriset på marknaden i ett tredje land. Då lagren på den inre marknaden tog slut kunde dock exportskatter utnyttjas för att motverka export och/eller importavgifterna sänkas, vilket endast har inträffat två gånger hittills i den gemensamma organisationens historia. Systemet med slusspriser var från början utformat som ett självfinansierande system på så sätt att inkomsterna från importavgifter i genomsnitt var tänkta att täcka exportbidragen under en period på flera år.

(*) Artikel 39 i Romfördraget:

- ” 1. Den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att
- a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,
 - b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,
 - c) stabilisera marknaderna,
 - d) trygga försörjningen,
 - e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.
2. Vid utformningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och de särskilda åtgärder som krävs för att tillämpa den skall hänsyn tas till
- a) jordbruksnäringens särskilda karaktär som är en följd av jordbrukets sociala struktur och av strukturella och naturbetingade olikheter mellan olika jordbruksregioner,
 - b) nödvändigheten av att gradvis genomföra lämpliga anpassningsåtgärder,
 - c) det faktum att jordbruket i medlemsstaterna utgör en sektor som är nära förbunden med ekonomin i dess helhet.”

Spannmålsmarknadens utveckling

2.6 Då den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden infördes fanns endast sex medlemsstater, och en stor del av baslivsmedlen importerades för att garantera EG:s befolkning en tillräcklig tillgång. 1968 importerade de sex medlemsstaterna över 17 miljoner ton spannmål och exporterade 6,5 miljoner ton, vilket betydde att ett nettobehov på 10,5 miljoner ton, dvs. 10 % av gemenskapens spannmålsbehov, måste täckas genom import.

2.7 Oljekriserna 1973 och 1979 ledde till en världsomspännande inflation, och i mitten av åttiotalet ledde fortsatta budgetunderskott i USA till att den monetära instabilitet som hade sitt upphov i de båda oljeshockerna förvärrades. Inflationen ledde till ett antal betydande höjningar av de institutionella priserna (rikt-, interventions- och tröskelpriserna), och dollarns depreciering ökade ytterligare gapet mellan gemenskapspriserna och världsmarknadspriserna för spannmål. De höga stödpriserna utgjorde ett starkt incitament för jordbrukarna att öka produktionen, medan gemenskapens konsumtion ökade i långsammare takt. Artificiella avsättningsmarknader som finansierades genom interventionsköp eller höga exportbidrag gav en falsk bild av den faktiska marknadssituationen för producenterna. Därför blev gemenskapen, som då bestod av nio medlemsstater, 1980 en nettoexportör av spannmål (se *tabell 1*). Från och med 1981 var produktionen fortfarande större än konsumtionen på den inre marknaden, importen föll och den subventionerade exporten ökade kontinuerligt. Interventionslagren fortsatte också att öka. Avyttrandet av överskotten på den inre marknaden och utomlands blev allt kostsammare för gemenskapsbudgeten.

2.8 Försök att bromsa utgifternas uppåtgående trend genom att frysa eller sänka de institutionella priserna och andra stabiliserande åtgärder (maximigränser för de kvantiteter som täcks av garantipriserna, medansvarsavgifter och ett system för att lägga mark i träda⁽⁵⁾) inleddes under andra hälften av åttiotalet. Alla dessa åtgärder misslyckades med att minska produktionen och överskotten i väsentlig omfattning, och de budgetmässiga utgifterna (främst interventionskostnader och exportbidrag) låg därför kvar på en hög nivå. Det agromonetära systemet som var avsett att genom tillämpning av jordbruksomräkningskurser skydda jordbrukspriserna mot den ökande instabiliteten på valutamarknaderna, ledde i stället till att priserna steg i de medlemsstater vars nationella valutor sjönk i värde och förde endast i liten omfattning med sig kompensation i form av prissänkningar i de medlemsstater vars nationella valutor steg⁽⁶⁾. Incitamenten till att höja produktionen förblev starka på grund av relativt höga priser på den inre marknaden, och stigande avkastning förvärrade problemet med strukturella överskott.

2.9 Prisstöd genom interventionsköp och ett yttre skydd genom importavgifter, exportbidrag och det agromonetära systemet ledde allt som allt till att spannmålsproducenterna och handelsidkarna isolerades från realiteterna på världsmarknaden. Dessutom gjorde en ökande självförsörjningsgrad och slutligen uppkomsten av

spannmålsöverskott på den inre marknaden att importen sjönk och att en allt större del av exportbidragen inte längre täcktes av importavgifterna. Till slut måste konsumenterna finansiera systemet genom att betala spannmålspriser som var betydligt högre än världsmarknadspriserna, och dessutom ökade skattebetalarnas andel av finansieringen av interventionerna och exportbidragen.

2.10 I slutet av regleringsåret 1992/93 kulminerade situationen med att 32,2 miljoner ton spannmål, cirka 20 % av årets produktion, fanns i interventionslager (se *tabell 1*). Denna mängd motsvarade mer än fyra månaders konsumtion på den inre marknaden och kostade skattebetalarna 2 724 miljoner ecu under samma år i lagringskostnader och avskrivningar (se *tabell 2*). Under samma period ökade exportbidragen också till 2 789 miljoner ecu, medan avgifterna för samtliga importerade jordbruksprodukter endast uppgick till 1 000 miljoner ecu. Därför blev det allt svårare att finansiera jordbruksbudgeten mot bakgrund av de krav som infördes i riktlinjerna för jordbruket i samband med den budgetdisciplin som fastställdes under 1988.

2.11 Dessutom gick största delen av de allt större utgifterna inte direkt till jordbrukssektorn utan till lagerhusägare och spannmåls-handlare, vilka ofta var ett och samma företag. Jordbrukssektorn drog fördel av ett system som på ett konstgjort sätt upprätthöll priserna på den inre marknaden på en nivå som låg över världsmarknadspriserna, och handelsföretagen inkasserade de exportbidrag och interventionsbetalningar som var nödvändiga för att bibehålla priserna på den inre marknaden. Under det sista året före reformen uppgick dessa utgifter till 5 512,6 miljoner ecu av en sammanlagd spannmålsbudget på 6 923,2 miljoner ecu.

2.12 Samtidigt utövade gemenskapens handelspartner påtryckningar för att jordbruksprodukterna skulle införlivas med Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), att gemenskapsmarknaderna skulle öppnas för deras jordbruksprodukter och att samtliga bidrag som direkt eller indirekt påverkar handeln skulle avvecklas.

3. REFORMEN

3.1 Då den gemensamma jordbrukspolitikens utvärdering utsattes för påtryckningar från två håll, dvs. både inifrån på grund av budgetrestriktionerna och utifrån vid GATT-förhandlingarnas Uruguayrunda, blev det nödvändigt att reformera jordbrukspolitikens spannmåls-

⁽⁵⁾ Se revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1989, (EGT C 313, 12.12.1990, s. 75 och 89).

⁽⁶⁾ Se revisionsrättens särskilda rapport nr 1/89 om det agromonetära systemet, (EGT C 128, 24.5.1989, punkt 6.13).

Tabell 1

Balansräkning för spannmål totalt, 1972/73—1997/98

(miljoner ton)

Regleringsår	Gemenskapens storlek	Användbar produktion ⁽¹⁾ ⁽²⁾	Import ⁽³⁾	Export ⁽³⁾	Användning inom landet ⁽³⁾	Förändring i lager	Totalt slutligt lager ⁽⁴⁾	varav interventionslager	varav marknadslager	Självförsörjning
1997/98	EU-15	205,0	4,9	23,4	174,7	11,8	37,2	14,5	22,7	117 %
1996/97	EU-15	205,3	4,8	28,3	172,9	8,9	25,4	2,4	23,0	119 %
1995/96	EU-15	176,6	8,0	20,4	166,7	- 2,6	16,5	2,6	13,9	106 %
1994/95	EU-15	172,8	6,6	32,0	159,6	- 12,2	19,1	9,7	9,4	108 %
1993/94	EU-12	164,8	5,2	35,2	144,9	- 10,2	31,3	20,1	11,2	114 %
1992/93	EU-12	168,3	4,1	36,8	134,6	0,9	41,4	32,2	9,2	125 %
1991/92	EU-12	181,0	5,5	34,7	140,6	11,3	40,5	26,4	14,1	129 %
1990/91	EU-12	169,4	5,1	30,0	141,5	3,1	29,2	18,8	10,4	120 %
1989/90	EU-12	162,8	6,5	33,8	135,5	- 0,1	26,2	11,8	14,4	120 %
1988/89	EU-12	163,6	7,3	35,3	135,9	- 0,2	26,3	..	..	120 %
1987/88	EU-12	154,2	7,9	26,8	137,0	- 1,7	26,5	..	..	113 %
1986/87	EU-12	153,8	7,1	27,2	138,0	- 4,3	28,2	..	..	111 %
1985/86	EU-12	160,2	11,1	25,8	144,1	1,5	32,5	..	..	111 %
1984/85	EU-10	151,3	7,3	29,1	119,2	10,4	31,0	..	..	127 %
1983/84	EU-10	123,6	8,9	22,9	116,5	- 7,0	20,6	..	..	106 %
1982/83	EU-10	131,4	11,1	23,0	114,7	4,8	27,5	..	..	115 %
1981/82	EU-10	122,3	15,3	23,8	115,4	- 1,7	22,7	..	..	106 %
1980/81	EU-10	125,0	16,7	24,1	117,8	- 0,2	24,4	..	..	106 %
1979/80	EU-9	113,8	17,0	17,4	115,7	- 2,2	24,6	..	..	98 %
1978/79	EU-9	115,6	20,8	16,7	115,9	3,8	26,8	..	..	100 %
1977/78	EU-9	102,6	21,8	13,4	111,4	- 0,4	23,0	..	..	92 %
1976/77	EU-9	90,0	30,5	10,6	109,7	0,1	23,4	..	..	82 %
1975/76	EU-9	96,4	26,1	17,1	110,3	- 4,9	23,3	..	..	87 %
1974/75	EU-9	107,3	24,2	13,8	113,2	4,5	28,2	..	..	95 %
1973/74	EU-9	104,7	24,4	12,2	115,5	1,4	23,7	..	..	91 %
1972/73	EU-9	102,2	25,1	14,4	113,8	- 0,8	22,4	..	..	90 %

⁽¹⁾ Användbar produktion: produktionen minskad med svinn vid jordbruksenheter och svinn vid skörd.

⁽²⁾ Siffran för den användbara produktionen för 1997 fanns inte tillgänglig. I stället har produktionssiffran använts, vilken är något högre.

⁽³⁾ Uppskattning från GD VI för 1996/97 och 1997/98.

⁽⁴⁾ Slutligt lager per den 30 juni regleringsåret. De beräknas som restposter.

..: Uppgift inte tillgänglig.

Ann.: Före 1990/91 innefattar gemenskapens siffror inte uppgifter från de nya tyska förbundsstaterna.

Källa: Eurostat, New Cronos (uppdaterad per september 1998).

Tabell 2

Utveckling av utgifterna för spannmål och andra jordbruksgrödor från 1990 till 1997

(miljoner ecu)

	Före nya gemensamma jordbrukspolitiken				Nya gemensamma jordbrukspolitiken								
	1990	1991	1992	1993	1994	1995		1996		1997		1994 till 1997	
	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-15	EU-12	EU-15	EU-12	EU-15	EU-12	EU-15
Exportbidrag för spannmål	2 443,4	3 601,5	3 139,7	2 788,8	1 513,2	1 062,2	1 092,7	301,2	312,8	484,6	532,3	3 361,2	3 451,0
% av totala utgifter för spannmål	64,0 %	70,0 %	56,2 %	40,3 %	16,7 %	9,1 %	9,3 %	2,5 %	2,4 %	3,7 %	3,8 %	7,3 %	7,2 %
Lagerinterventioner för spannmål	1 251,4	1 419,4	2 497,4	2 723,8	186,7	36,7	62,7	- 39,7	- 46,5	67,1	71,5	250,8	274,4
% av totala utgifter för spannmål	32,8 %	27,6 %	44,7 %	39,3 %	2,1 %	0,3 %	0,5 %	- 0,3 %	- 0,4 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,6 %
Övriga interventioner													
Spannmål	341,4	464,7	462,2	532,3	391,9	347,6	357,3	279,2	304,6	273,4	300,7	1 292,1	1 354,5
Medansvaravgift för spannmål	- 656,2	- 924,3	- 1 098,7	89,6	- 0,9	- 0,8	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,0	0,0	- 2,2	- 2,2
Totalt	- 314,8	- 459,6	- 636,5	621,9	391,0	346,8	356,5	278,7	304,1	273,4	300,7	1 289,9	1 352,3
% av totala utgifter för spannmål	- 8,2 %	- 8,9 %	- 11,4 %	9,0 %	4,3 %	3,0 %	3,0 %	2,3 %	2,3 %	2,1 %	2,1 %	2,8 %	2,8 %
Arealstöd för spannmål													
Kompensationsbetalningar	0,0	0,0	0,0	0,0	4 723,7	7 222,6	7 222,6	8 919,9	9 611,7	9 787,1	10 524,1	30 653,3	32 082,1
Arealuttag av mark där spannmål odlas ⁽¹⁾	18,0	65,4	125,5	362,8	1 456,0	2 050,7	2 050,7	1 771,6	1 930,7	1 475,0	1 618,1	6 753,3	7 055,4
Kompletterande stöd för durumvete	419,5	516,1	456,4	425,9	816,6	944,0	944,0	947,6	948,3	1 079,9	1 080,6	3 788,1	3 789,5
Totalt	437,5	581,5	581,9	788,7	6 996,3	10 217,3	10 217,3	11 639,1	12 490,7	12 342,0	13 222,8	41 194,7	42 927,0
% av totala utgifter för spannmål	11,5 %	11,3 %	10,4 %	11,4 %	77,0 %	87,6 %	87,1 %	95,6 %	95,6 %	93,7 %	93,6 %		
Totala utgifter för spannmål	3 817,5	5 142,8	5 582,5	6 923,2	9 087,2	11 663,0	11 729,2	12 179,3	13 061,1	13 167,1	14 127,3	46 096,6	48 004,8
Ökning i % jämfört med föregående år		34,7 %	8,5 %	24,0 %	31,3 %	28,3 %	29,1 %	4,4 %	11,4 %	8,1 %	8,2 %		

⁽¹⁾ Beräknat utifrån att 85 % av den odlingsbara marken används för spannmålsodling (1992 års siffror).

Källa: Kommissionens finansiella rapporter från 1990 till 1997.

sektorn var återigen ett av de områden som berördes mest. I början av 1991 presenterades "MacSharryreformen" (uppkallad efter den kommissionsledamot som ansvarade för jordbruket vid denna tidpunkt) (7).

3.2 Eftersom man väl kände till den gemensamma jordbrukspolitikens problem och tillkortakommanden var det enkelt att fastställa målen för en reform av spannmålssektorn. Tillvägagångssättet blev däremot föremål för långa och svåra diskussioner och i maj 1992 godkände rådet slutligen en mindre radikal reform än den som kommissionen hade föreslagit.

3.3 I juni 1992 antogs de två grundläggande rådsförordningarna (EEG) nr 1765/92 och (EEG) nr 1766/92 av den 30 juni 1992 (8). Den första rörde införandet av ett nytt stödsystem (arealstöd) för producenter av jordbruksgrödor i allmänhet (spannmål, oljeväxter och proteingrödor, senare kompletterat med linfrö) och den andra reformerade den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden. En övergångstid infördes från och med regleringsåret 1993/94 till och med under vilken de viktigaste inslagen i den nya gemensamma organisationen av marknaden skulle införas. Den påföljande perioden fram till 1999 betraktades som den egentliga tillämpningsperioden, och de förändringar som föreslås i kommissionens Agenda 2000 utgör slutet av denna tillämpningsperiod.

3.4 Den gemensamma organisationen av marknaden sökte uppfylla följande mål genom särskilda åtgärder:

a) *Konkurrenskraftsmålet*: Detta skulle uppnås under övergångstiden genom att det genomsnittliga interventionspriset successivt sänktes från 155 ecu/ton (9) till 100 ecu/ton, samtliga spannmålsslag inbegripna. Lägre interventionspriser antogs leda till lägre priser på den inre marknaden. Spannmål odlad inom gemenskapen skulle därför bli mer konkurrenskraftig på den inre marknaden jämfört med de tullfritt importerade ersättningsvaror som används i djurfoder (maniok, majsgluten, etc.). På den externa marknaden skulle spannmål avyttras med lägre exportbidrag eller till och med utan detta, eftersom skillnaden mellan de internationella priserna och priserna på den inre marknaden, vilket bestämmer exportbidragens sats, skulle minska.

b) *De mål som föreskrivs i artikel 39 i fördraget*, i synnerhet:

i) *Inkomstmålet*: Att kompensera jordbrukarna för inkomstförluster som beror på nedgångar i de institutionella priserna, eftersom marknadspriserna antogs följa dessa nedgångar. Ett bidrag grundat på den areal som enligt jordbrukarens uppgifter användes för spannmålsodling kompletterade jordbrukarens inkomster från försäljningen av spannmål på marknaden. Bidraget beräknades i princip genom att kompensationsssatsen (skillnaden mellan det genomsnittliga interventionspriset före reformen och det nya riktpreis som fastställdes för det innevarande året) multiplicerades med arealen i fråga och med en tidigare regional avkastningssiffra som fastställdes av medlemsstaterna.

ii) *Stabiliseringsmålet*: Att begränsa produktionen för att uppnå en bättre marknadsbalans. Detta skulle uppnås genom att incitamentet till produktion minskades (via lägre priser) och genom att en tidigare basareal för jordbruksgrödor fastställdes. Om basarealen överskreds, sänktes arealstödsbetalningarna proportionellt. Ett obligatoriskt uttag av mark, dvs. att en viss procentsats av åkermarken togs ur produktion, infördes som ett villkor för att stöd skulle erhållas. Denna åtgärd gällde bara producenter som odlar mer än 92 ton per år. Under denna nivå ansågs en producent vara småskalig och omfattades inte av uttagsvillkoret för att erhålla arealstöd. Som en "nödbroms" bibehölls interventionen vid 90 % av de nya riktpiserna enligt villkor som var desamma inom hela gemenskapen.

iii) *Strukturmålet*: Att skapa större jordbruksenheter genom ett system för förtidspensionering (10), men också att förhindra en massflykt från landsbygden genom allmänna politiska riktlinjer och andra kompletterande åtgärder (11).

c) Att uppnå målen i artikel 110 i fördraget. Detta mål var direkt kopplat till den internationella handelspolitiken, så tillvida att det tvingade gemenskapen att bidra till "en harmonisk utveckling av världshandeln, en gradvis avveckling av restriktionerna i den internationella handeln och en sänkning av tullmurarna". Ett krav på att den gemensamma jordbrukspolitikens skulle utvärderas med avseende på detta mål fastställdes i Marrakechavtalet, som avslutade GATT:s Uruguayrunda i april 1994.

(7) KOM(91)100 slutlig av den 1 februari 1991.

(8) EGT L 181, 1.7.1992, s. 12.

EGT L 181, 1.7.1992, s. 21.

(9) Före tillämpandet av prisstabilisatorn för regleringsåret 1991/92.

(10) Rådets förordning (EEG) nr 2079/92 av den 30 juni 1992, (EGT L 215, 30.7.1992 s. 91).

(11) Rådets förordningar (EEG) nr 2078/92 och 2080/92 av den 30 juni 1992 (EGT L 215, 30.7.1992 s. 85 och 96).

3.5 För den sexåriga genomförandeperioden för Uruguayöverenskommelsen (1995—2000) godkändes följande åtgärder:

- a) *Minskat yttre skydd*: Importavgifter (kvantitetsbaserade) skulle ersättas med tullar (värdebaserade), och dessa skulle sänkas i sex lika stora steg med 36 % jämfört med referensperioden 1986—88. Utgångspunkten beräknades som skillnaden mellan exportpriserna för stora leverantörer utanför gemenskapen och gemenskapens tröskelpris. Genom en koncession kom man överens om att importtullen för spannmål inte skulle leda till att priset på importerad spannmål överskred interventionspriset med mer än 55 %. På detta sätt garanterades den så kallade gemenskapspreferensen. Dessutom kom man överens om att kvoter för befintligt tillträde⁽¹²⁾ för majs- och sorghumimporten till Spanien och kvoter för "minimitillträde"⁽¹³⁾ för vete, havre och majs (gällde endast Portugal) skulle beläggas med lägre tullsatsar eller inga alls.
- b) *Begränsat exportstöd*: Med undantag för livsmedelsbistånd skulle de budgetmässiga utgifterna för exportbidrag sänkas med 36 %, och den subventionerade exportens volym skulle minska med 21 % under den sexåriga genomförandeperioden jämfört med referensperioden 1986—90.
- c) *Minskat inhemskt stöd*: Stödet på den inre marknaden baserades på ett "aggregerat stödmått" som för varje vara beräknades som skillnaden mellan ett externt referenspris och stödpriset på den inre marknaden multiplicerat med produktionsvolymen under referensperioden 1986—88, och skulle sänkas med 20 % över sexårsperioden, alla varor sammantagna. Dispens gavs för vissa stödkategorier som inte snedvred konkurrensen (den så kallade "green box"), såsom forskning, skadedjurs- och sjukdomskontroll etc. När det gällde spannmål befriades arealstödet från kravet på att stödet skulle sänkas genom den så kallade "blue box", under förutsättning att sådana betalningar baserades på fastställda arealer och fastställd avkastning, dvs. var fristående från den verkliga produktionen.

⁽¹²⁾ Kvoter för "befintligt tillträde" är en omskrivning för avgifts- eller tullkoncessioner som EG tidigare har gett vissa varor och länder.

⁽¹³⁾ Kvoter för "minimitillträde" är importmöjligheter som måste inrättas till 36 % av grundtullsatsen och omfattar motsvarande 3 % till 5 % av konsumtionen på den inre marknaden.

4. REFORMENS RESULTAT

Spannmålsbudgeten

4.1 Ett av MacSharryplanens mål var att minska de budgetmässiga utgifternas stegring, dvs. att utgiftsvolymen för år 2000 skulle vara lägre än den nivå som beräknades före reformen. Även om budgetmålet inte omnämndes i de förordningar genom vilka MacSharryreformen infördes, är det berättigat att fråga sig hur mycket reformen kostade. Just före reformen (1993) uppgick de totala utgifterna för spannmål till 6 923,2 miljoner ecu (se *tabell 2*). Under de fyra budgetår som följde efter reformen nästan fördubblades spannmålsutgifterna; de växte med en genomsnittlig årstakt på 17,4 % till 13 167,1 miljoner ecu (1997). När det gäller utgiftsstrukturen sjönk den andel av de totala spannmålsutgifterna som utgjordes av exportbidrag och lagringskostnader från 79,6 % under 1993 till 4,2 % under 1997. Å andra sidan ökade andelen utbetalat arealstöd från 11,5 % till 93,7 % under samma period.

4.2 Såsom påtalades i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996⁽¹⁴⁾, förväntades de budgetmässiga utgifterna stiga då kostnaderna för jordbruksstödet successivt överfördes från konsumenten till skattebetalaren. Kommissionen räknade själv med en utgiftsökning på 4 003,8 miljoner ecu (EU-12) mellan 1993 och 1997 (se *tabell 3*). Den slutliga kostnaden överskred emellertid prognosen med cirka 2 240 miljoner ecu.

4.3 Skillnaden mellan resultatet och de budgetmässiga beräkningarna beror på det faktum att vissa kostnadslag visade sig bli högre än väntat. Agromonetära justeringar, ett senare infört ensilagestöd för andra varor än majs, ett högre bidrag för uttag av mark, högre basarealer och basavkastning⁽¹⁵⁾ och ökningen av den areal som var berättigad till särskilt stöd för durumvete⁽¹⁶⁾ förklarar arealstödet ökning. Å andra sidan låg exportbidragen och lagringskostnaderna lägre än väntat under perioden 1994—1997 på grund av höga internationella priser. Dessa höga priser gjorde att kommissionen kunde tjäna in en del av avskrivningskostnaderna genom att sälja interventionsspannmål som tidigare hade sjunkit i värde.

⁽¹⁴⁾ EGT C 348, 13.11.1997, punkterna 3.5—3.8.

⁽¹⁵⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996, EGT C 348, 13.11.1997, punkt 3.6.

⁽¹⁶⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1997, EGT C 349, 17.11.1998, kapitel 2, avdelning II.

Tabell 3

Jämförelse av uppskattade och verkliga utgifter för spannmål för EU-12 efter reformen

(miljoner ecu)

	Utgifter 1993	Utgifter 1994			Utgifter 1995			Utgifter 1996			Utgifter 1997			Ackumulerad skillnad 1994—1997
	verklig	verklig	uppskattning	skillnad	verklig	uppskattning	skillnad	verklig	uppskattning	skillnad	verklig	uppskattning	skillnad	
1) <i>Arealstöd</i>														
Spannmål och kompletterande stöd för durumvete	425,9	5 540,3	5 890,0	- 349,7	8 166,6	7 854,0	312,6	9 867,5	9 817,0	50,5	10 867,0	9 817,0	1 050,0	1 063,4
Arealuttag av mark där spannmål odlas ⁽¹⁾	362,8	1 456,0	969,0	487,0	2 050,7	969,0	1 081,7	1 771,6	969,0	802,6	1 475,0	969,0	506,0	2 877,3
Totalt 1	788,7	6 996,3	6 859,0	137,3	10 217,3	8 823,0	1 394,3	11 639,1	10 786,0	853,1	12 342,0	10 786,0	1 556,0	3 940,7
2) <i>Övriga utgifter för spannmål</i>														
Exportbidrag	2 788,8	1 513,2	1 529,0	- 15,8	1 062,2	1 089,0	- 26,8	301,2	274,0	27,2	484,6	- 21,0	505,6	490,2
Lagringskostnader	2 723,8	186,7	754,0	- 567,3	36,7	519,0	- 482,3	- 39,7	199,0	- 238,7	67,1	39,0	28,1	- 1 260,2
Övriga interventioner	532,3	391,9	336,0	55,9	347,6	303,0	44,6	279,2	209,0	70,2	273,4	123,0	150,4	321,1
Medansvarsavgift	89,6	- 0,9	- 40,0	39,1	- 0,8	0,0	- 0,8	- 0,5	0,0	- 0,5	0,0	0,0	0,0	37,8
Totalt 2	6 134,5	2 090,9	2 579,0	- 488,1	1 445,7	1 911,0	- 465,3	540,2	682,0	- 141,8	825,1	141,0	684,1	- 411,1
3) <i>Totalsumma</i>	6 923,2	9 087,2	9 438,0	- 350,8	11 663,0	10 734,0	929,0	12 179,3	11 468,0	711,3	13 167,1	10 927,0	2 240,1	3 529,6
Avvikelse i % från uppskattning				- 3,7 %			8,7 %			6,2 %			20,5 %	

⁽¹⁾ Beräknat utifrån att 85 % av den odlingsbara marken används för spannmålsodling (1992).

Källa: Kommissionens finansiella rapporter för EUGFJ-garanti från 1994 till 1997.

Rådet: utvärdering av vilka ekonomiska effekter reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken haft, Agrifin 187, Agriorg 241, 8188/92 från 9/9/1992, tabell 2, del A.

4.4 Framför allt för 1997 förutspådde kommissionen en nedgång i de totala spannmålsutgifterna med 541 miljoner ecu jämfört med 1996, men inkomst- och utgiftsredovisningen visar en ökning på 988 miljoner ecu. På grund av problem med periodavgränsningen visar räkenskaperna emellertid inte den verkliga ökningen mellan de två åren. 1995 betalade kommissionen ett förskott på 738,5 miljoner ecu för 1995 års skörd till Spanien och Portugal för att kompensera de negativa finansiella följderna som torkan hade för jordbrukarna i dessa båda länder. Under normala omständigheter skulle detta belopp ha betalats genom 1996 års budget. Dessutom innehåller 1996 års utgifter ett belopp på 181,1 miljoner ecu och 1997 års utgifter ett belopp på 160 miljoner ecu som är kopplade till sena betalningar i vissa medlemsstater som inte i tid kunde fullfölja sina granskningar före betalningarna. Dessa belopp skulle egentligen ha ingått i tidigare års budgetar. Om man hänför alla dessa belopp till det budgetår då de uppstod, skulle utgifterna för 1996 ha uppgått till 12 892,7 miljoner ecu och för 1997 till 13 010 miljoner ecu. Då skulle den faktiska ökningen av utgifterna ha blivit mindre betydande (117,3 miljoner ecu) men den hade fortfarande varit långt ifrån den beräknade minskningen. Dessutom ökade kostnaderna för exportbidrag och lagring återigen efter tre års kontinuerlig nedgång.

4.5 Även om de budgetmässiga utgifterna ökade efter reformen, gör det nya systemet den faktiska kostnaden för jordbruksstödet tydligare. Före reformen togs en stor del av stödet inte upp i budgeten, eftersom det betalades av konsumenter som måste acceptera priser som var väsentligt högre än världsmarknadspriserna. Denna börda lades i stället på skattebetalarna när arealstödet ersatte en stor del av prisstödet.

Produktion

4.6 *Tabell 1* visar att produktionen inom EU-12, förutom under rekordskörden 1991—92, uttryckt i ton under de tre övergångsåren 1993—95 låg kvar på en nivå nära produktionen före reformen och fluktuerade runt 165 miljoner ton. Under 1996—97, efter övergångstiden, steg produktionen inom EU-12 till 191,2 miljoner ton och översteg därmed rekordskörden 1991 med omkring 10 miljoner ton. De tre nya medlemsstaterna tillförde ytterligare 14 miljoner ton så att den sammanlagda produktionen inom EU-15 under 1996/97 nådde 205,3 miljoner ton och låg kvar på ungefär samma nivå under det påföljande regleringsåret. En ny rekordskörd på 208 miljoner ton har uppnåtts i EU-15 för 1998/99. Om en enhetlig stödsats införs för oljevaxter och spannmål såsom föreslås i Agenda 2000, finns en risk att oljevaxterna delvis ersätts med spannmål, eftersom både avkastning och pris för den senare ligger högre än för oljevaxter.

4.7 Bakom den övergripande situationen döljer sig en mycket olikartad utveckling i skilda medlemsländer (se *tabell 4*). Den sammanlagda produktionens relativa stabilitet under övergångstiden berodde på att den tyska produktionens avsevärda ökning jämfört med perioden 1989—92 före reformen uppvägdes av en motsvarande nedgång i Spanien (torka) och Frankrike. Under de första två åren då reformen tillämpades fullt ut (1996—97) gick Frankrike och Spanien tillbaka till produktionsnivåerna före reformen, medan Tysklands stigande trend fortsatte. Detta visar att om inte produktionsförhållandena i Spanien och Frankrike hade varit ovanligt ogynnsamma så skulle den konstaterade stegringen i den sammanlagda produktionen redan ha inträffat under övergångstiden.

4.8 Mot bakgrund av att spannmålsavkastningen kontinuerligt ökar, är bästa sättet att begränsa produktionen att införa ett obligatoriskt uttag av mark. Sedan man börjat med uttag av mark har det i själva verket minskat produktionen med sammanlagt cirka 86 miljoner ton (mellan 1993 och 1997). Argumentet att världsmarknadspriserna som för en kort tid låg högre än priserna på den inre marknaden skulle resultera i utbudsbrist inom EU ledde till att stödsatsen för uttag av mark sänktes från 15 % till 12 % under reformens tredje år. Under fjärde året sjönk satsen till 10 % och fastställdes sedan till 5 % för regleringsåren 1997/98 och 1998/99. Effekterna av en så låg stödsats för uttag av mark är minimala om de jämförs med en produktion på över 200 miljoner ton (1997/98). Emellertid är det också tydligt att en minskning av produktionen till en nivå som bättre motsvarar den inre marknads behov (för närvarande skulle en minskning på cirka 30 miljoner ton behövas) enbart genom uttag av mark kan komma att kräva drastiska uttagsnivåer, vilket skulle fungera som ett incitament för jordbrukarna att ytterligare intensifiera produktionen på den mark som är kvar i bruk och därmed uppväga den avsedda produktionsminskningen.

4.9 Dessutom framläggs stödsatsen för uttag av mark för rådet för beslut ett år i förväg, och baseras på en uppskattad spannmålsrest från regleringsår n och prognosticerade siffror för regleringsåren $n+1$ och $n+2$. Emellertid har kommissionen i slutet av regleringsår n (i juni) inte tillgång till tillförlitlig information om året i fråga (tillförlitliga data från Eurostat blir tillgängliga först två år senare), och den framtida situationen kan inte heller förutses med tillräcklig precision. Systemets godtycklighet framkom 1997, då rådet bad kommissionen framlägga ett förslag som bestämde en stödsats för uttag av mark på 5 % ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Rådets dokument nr 9462/97 av den 27 juni 1997, Kompromissen om krispaketet och de därmed sammanhängande åtgärderna.

Tabell 4

Produktionsuppgifter för spannmål (utom ris) från 1989 till 1997

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-15	EU-15	EU-15
Areal (1 000 ha)									
Belgien	349,6	334,6	315,0	310,7	312,3	309,4	308,8	294,8	303,2
Danmark	1 577,8	1 581,7	1 573,3	1 611,9	1 437,9	1 406,2	1 454,0	1 523,2	1 573,0
Tyskland	4 639,5	4 470,7	6 559,9	6 514,5	6 223,6	6 235,4	6 526,7	6 707,4	7 023,5
Grekland	1 432,5	1 453,8	1 480,1	1 392,2	1 340,3	1 321,7	1 209,9	1 270,5	1 279,5
Spanien	7 851,1	7 463,0	7 719,7	7 318,1	6 378,0	6 422,6	6 638,1	6 625,1	6 872,5
Frankrike	9 420,2	9 040,5	9 207,3	9 320,8	8 507,9	8 137,6	8 266,8	8 817,5	9 142,0
Irland	321,7	300,5	301,5	300,3	285,0	270,0	273,9	293,5	308,7
Italien	4 421,0	4 192,6	4 196,7	4 011,7	3 844,1	3 867,7	3 986,0	4 016,8	3 944,8
Luxemburg	34,3	33,0	31,0	29,7	29,5	29,6	28,8	29,8	28,7
Nederländerna	202,3	196,3	181,6	183,4	186,6	194,1	198,0	205,7	207,4
Österrike	..	..	..	846,9	834,4	830,6	754,3	809,9	848,1
Portugal	873,9	723,5	794,3	730,5	699,0	657,0	667,0	640,6	668,0
Finland	..	..	..	..	922,2	944,6	977,7	1 075,3	1 112,5
Sverige	..	1 287,2	1 148,3	1 140,7	1 124,7	1 173,1	1 104,5	1 216,3	1 269,5
Förenade kungariket	3 874,3	3 658,4	3 500,9	3 488,8	3 030,8	3 041,8	3 180,2	3 356,6	3 512,0
Totalt EU-12	34 998,1	33 448,6	35 861,3	35 212,7	32 275,0	31 893,2	32 738,2	33 781,6	34 863,4
Totalt EU-15	..	..	..	..	35 156,3	34 841,5	35 574,7	36 883,0	38 093,4
Användbar produktion (1 000 ton)									
Belgien	2 220	1 964	2 050	1 997	2 141	2 025	1 981	2 380	2 350
Danmark	8 795	9 530	9 232	6 954	8 197	7 800	9 150	9 218	9 683
Tyskland	26 113	37 580	39 267	34 758	35 547	35 824	39 220	42 136	45 408
Grekland	5 195	4 042	6 055	4 946	4 275	4 790	4 213	4 151	4 556
Spanien	19 047	17 904	18 596	13 731	16 893	14 605	11 073	21 217	18 583
Frankrike	57 465	54 876	60 219	60 450	55 498	53 283	53 425	62 349	62 493
Irland	2 051	2 110	1 964	2 017	1 626	1 616	1 796	2 142	1 937
Italien	15 961	16 065	17 983	18 641	18 096	17 661	18 290	19 692	18 396
Luxemburg	144	148	156	152	151	134	147	175	156
Nederländerna	1 365	1 359	1 255	1 350	1 465	1 356	1 504	1 660	1 536
Österrike	4 872	5 137	4 913	4 323	4 207	4 436	4 455	4 494	5 009
Portugal	1 688	1 272	1 628	1 236	1 392	1 533	1 340	1 470	1 317
Finland	4 296	3 429	2 603	3 340	3 399	3 367	3 333	3 698	3 799
Sverige	5 490	6 404	5 160	3 760	5 242	4 472	4 792	5 953	6 120
Förenade kungariket	22 729	22 576	22 630	22 064	19 484	19 946	21 861	24 576	23 620
Totalt EU-12	162 773	169 426	181 035	168 296	164 765	160 573	164 000	191 166	190 035
Totalt EU-15	177 431	184 396	193 711	179 719	177 613	172 848	176 580	205 311	204 963
Avkastning (ton/ha)									
Belgien	6,35	5,87	6,51	6,43	6,86	6,54	6,41	8,07	7,75
Danmark	5,57	6,02	5,87	4,31	5,70	5,55	6,29	6,05	6,16
Tyskland	5,63	8,41	5,99	5,34	5,71	5,75	6,01	6,28	6,47
Grekland	3,63	2,78	4,09	3,55	3,19	3,62	3,48	3,27	3,56
Spanien	2,43	2,40	2,41	1,88	2,65	2,27	1,67	3,20	2,70
Frankrike	6,10	6,07	6,54	6,49	6,52	6,55	6,46	7,07	6,84
Irland	6,38	7,02	6,51	6,72	5,71	5,99	6,56	7,30	6,27
Italien	3,61	3,83	4,29	4,65	4,71	4,57	4,59	4,90	4,66
Luxemburg	4,20	4,49	5,03	5,11	5,12	4,52	5,11	5,86	5,44
Nederländerna	6,75	6,92	6,91	7,36	7,85	6,99	7,60	8,07	7,41
Österrike	na	na	na	5,10	5,04	5,34	5,91	5,55	5,91
Portugal	1,93	1,76	2,05	1,69	1,99	2,33	2,01	2,29	1,97
Finland	na	na	na	na	3,69	3,56	3,41	3,44	3,41
Sverige	na	4,98	4,49	3,30	4,66	3,81	4,34	4,89	4,82
Förenade kungariket	5,87	6,17	6,46	6,32	6,43	6,56	6,87	7,32	6,73
Totalt EU-12	4,65	5,07	5,05	4,78	5,11	5,03	5,01	5,66	5,45
Totalt EU-15	..	..	..	..	5,05	4,96	4,96	5,57	5,38

(1) Siffran för den användbara produktionen för 1997 fanns inte tillgänglig. I stället har produktionssiffran använts vilken är något högre.

..: Uppgift inte tillgänglig.

Källa: New Cronos (uppdaterad per september 1998).

4.10 Konsekvensen av detta system är att kommissionens agerande inte får omedelbar effekt. Om siffrorna senare visade sig vara felaktiga skulle systemet destabiliseras istället för att stabiliseras, och resultatet skulle kunna bli ett utbudsunderskott eller -överskott. Mycket riktigt ledde den låga stödsatsen för uttag av mark på 5 % i slutet av regleringsåret 1997/98 än en gång till högre produktion och resulterade i interventionslager på sammanlagt 14,5 miljoner ton, den näst högsta nivån sedan perioden 1993—94. Med utgångspunkt i produktionen för 1998—99 (se punkt 4.6) kan interventionslagren återigen nå samma nivåer som före reformen.

Konsumtion

4.11 *Tabell 1* visar en tydlig ökning av konsumtionen på den inre marknaden från och med regleringsåret 1993/94. Den genomsnittliga konsumtionen låg på cirka 138 miljoner ton under de fyra åren före reformen, och ökade sedan till 152,1 miljoner ton inom EU-12 under de fyra åren efter reformen.

4.12 Största delen av gemenskapsspannmålen används till djurfoder (62 %), och den ökade konsumtionen på den inre marknaden beror främst på att användningen av spannmål till djurfoder och industriella ändamål har stigit. Ökningen från de fyra åren som föregick reformen till de fyra åren efter uppgick till ungefär 12 % i genomsnitt. Livsmedelskonsumtion utgjorde endast 24 % av den sammanlagda konsumtionen under 1996/97, och steg med 6 % inom EU-12.

4.13 Den ökande användningen av gemenskapsspannmål till djurfoder förklaras av den stigande produktionen av djurfoderblandningar (11 % ökning sedan 1992/93) och den minskande prisskillnaden mellan gemenskapsspannmålen och världsmarknadspriset för spannmålssubstitut (t.ex. majs gluten, maniok och sötpotatis), vilket gjorde spannmål från EU mer konkurrenskraftigt. Under 1992—93 uppgick det genomsnittliga priset för spannmålssubstitut endast till 68 % av det genomsnittliga spannmålspriset, men ökade till 83 % under 1996—97. Till följd av detta bestod djurfodret under 1997 till 55 % av spannmål, till 20 % av substitut och till 25 % av protein. Under åren före reformen låg dessa kvoter på 46 %, 26 % respektive 28 %⁽¹⁸⁾.

4.14 Denna jämförelse visar att gemenskapsspannmålen gynnas av den ökade produktionen av djurfoder. Emellertid visar förändringen i djurfodrets sammansättning också hur snabbt en beståndsdel kan bytas ut mot en annan då de inbördes priserna förändras.

Priser

Producentpriser

4.15 En av de principer som den gemensamma jordbrukspolitikens grundades på vid Stresakonferensen var principen om en "enhetlig marknad". Prisstödet utformades på det ogrundade antagandet att en enhetlig marknad bland annat erfordrar enhetliga priser⁽¹⁹⁾. Ett enhetligt spannmålspris är emellertid inte ett villkor för en enhetlig marknad. Detta skulle endast inträffa om spannmål vore en homogen produkt som handlades under perfekta konkurrensförhållanden. Verkligheten visade sig vara annorlunda, och är så fortfarande⁽²⁰⁾. Marknadspriserna för de olika spannmålsslagen och för de olika kvaliteterna av samtliga spannmålslag varierade mellan och inom medlemsstaterna inom den marginal som finns mellan de konstgjorda rikt- och interventionspriserna. Handeln organiseras av ett mycket begränsat antal stora handelsföretag. Den primära marknaden uppfyller därför kriterierna för en oligopsoni snarare än kriterierna för perfekt konkurrens. Intervention i form av offentlig lagring blev nödvändig för att hålla priserna uppe genom en konstgjord minskning av utbudet på marknaden. Eftersom interventionen undertryckte de prissignaler som skulle ha överfört lager från överskottsområden till underskottsområden, var man tvungen att rätta till obalanserna i spannmålsutbudet genom överflyttning av interventionsspannmål som organiserades av kommissionen till hög kostnad. Införandet av ett enhetligt riktpreis och ett enhetligt interventionspris för alla spannmålslag 1992 gjorde inte att den gemensamma organisationen av marknaden fungerade bättre, även om priserna låg på en lägre nivå.

4.16 Med utgångspunkt i det orealistiska antagandet om enhetliga priser förväntade man sig att marknadspriserna nära skulle följa de institutionella prisernas nedgång. Emellertid låg världsmarknadspriserna på grund av dåliga skördar över hela världen 1994 och 1995 kvar på en exceptionellt hög nivå. Därför låg även priserna på EU-marknaden kvar på en nivå långt över det nya riktpriiset. *Diagram 1* illustrerar detta när det gäller de genomsnitt-

⁽¹⁸⁾ Arbetsdokument från GD VI, nr VI-7316—96.

⁽¹⁹⁾ Kommissionen, Documentation Européenne Périodique 6/1982: "La politique agricole de la Communauté européenne", troisième édition, Luxembourg ISBN 92—825—3001—8, s.15.

⁽²⁰⁾ Tangermann Stefan, Eurostat, "Agricultural price trends in the EC", ISBN 92—826—5049—9.

liga producentpriserna för samtliga spannmålsslag (enhetsvärden beräknade av Eurostat).

4.17 Marknadspriserna i de olika medlemsstaterna följde dock inte denna allmänna trend i samma utsträckning. Marknadspriset för vete, det viktigaste spannmålsslaget, låg kvar på en tämligen hög nivå i Spanien och Italien och låg till och med över det genomsnittliga interventionspriset på 155 ecu/ton ⁽²¹⁾ under 1992, vilket användes som referensnivå för reformen (se *diagram 2*). Dessutom motverkade valutarörelser de institutionella prisernas nedgång i nationella valutor och höjde därmed nivån på prisgarantin. De höga prisnivåerna i Italien och Spanien beror främst på den traditionella bristen på inhemskt odlad spannmål på dessa båda medlemsstaters marknader. Den torka som drabbar Medelhavsländerna vart tredje eller fjärde år (Spanien) och det ursprungliga uttaget av mark (Italien) förvärrade utbudssituationen ytterligare. De små offentliga lagren i de andra medlemsstaterna och de relativt höga transportkostnaderna i förhållande till spannmålspriserna förefaller ha hindrat spannmål från andra medlemsstater att placeras på de spanska och italienska marknaderna och därigenom tvinga ner priserna.

4.18 Reformen likställde också rikt- och interventionspriserna för olika spannmålsslag, även om marknadspriserna fortsatte att variera ganska mycket mellan olika spannmålsslag (se *diagram 3*). I genomsnitt är durumvete det dyraste spannmålsslaget på marknaden. Priset ligger 40 % högre än för den billigaste spannmålen, råg. På grund av att produktionsstrukturerna och marknadssituationerna skiljer sig åt, varierar också spannmålspriserna mellan medlemsstaterna, vilket framgår av *tabell 5*.

4.19 Marknadsprisernas trend tyder på att medlemsstaterna och spannmålsslagen inbördes uppvisar ganska olika kännetecken. Under 1997 och 1998 sjönk spannmålspriserna på grund av goda skördar i Europa till interventionsprisnivån och interventionsköp inleddes återigen. Under sådana förhållanden är det inte marknaden som bestämmer vilket spannmålsslag som produceras, utan interventionspriset. Vid detta fastställda pris kommer jordbrukaren att välja det spannmålsslag som ger honom högsta avkastning till lägsta produktionskostnad, oavsett omfattningen av utbudet på marknaden.

⁽²¹⁾ Detta belopp är i "gröna" ecu. För att få budgetmässiga ecu måste siffran förändras med hjälp av den "gröna" kursen, jordbruksomräkningskursen, till den nationella valutan och sedan räknas om med hjälp av den officiella kursen till ecu. Från den 1 februari 1995 har den existerande skillnaden på 20,75 % mellan gröna ecu och budgetmässiga ecu avskaffats genom att beloppet ökat med samma skillnad.

Konsumentpriser

4.20 Ett av skälen till att ersätta prisstödet med ett direkt inkomststöd till jordbrukare i form av arealstödsbetalningar var att flytta över kostnaderna för finansieringen av jordbrukarnas inkomster från konsumenten till skattebetalaren. Utan tvivel gynnades spannmålsköparna av de lägre spannmålspriserna efter reformen. När det gäller de slutliga konsumenterna är det dock ganska svårt att mäta de lägre spannmålsprisernas inverkan på livsmedelspriserna. Alltför många andra faktorer påverkar konsumentens slutpris och förutom när det gäller djurfoder utgör spannmål endast en mycket liten andel av priset för varor som är avsedda för livsmedelsbruk. Till och med för bröd ligger dess andel av försäljningspriset endast mellan 2 % och 4 % ⁽²²⁾. Mycket riktigt har priserna för de viktigaste livsmedlen såsom bröd följt samma trend som före reformen (se *tabell 6*). Priserna för pasta förefaller däremot ha minskat något, men enligt italienska producenter är detta snarare ett resultat av stark konkurrens dem emellan än av lägre spannmålspriser. Även om spannmålspriserna påverkar priset för foderblandningar mer än priset för varor som är avsedda för livsmedelsbruk, är det möjligt att de rådande låga köttpriserna i större utsträckning är resultatet av exceptionella omständigheter (BSE-kriserna ⁽²³⁾ och svinpesten) än av billigare beståndsdelar för foderblandningar. De lägre priser som har konstaterats för kyckling kan dock bero på lägre foderpriser ⁽²⁴⁾.

4.21 I en ny kommissionsrapport där resultaten från en serie analyser av konsekvenserna av reformförslagen i Agenda 2000 sammanställs ⁽²⁵⁾, uppskattas att konsumentens livsmedelsnota kommer att minska med cirka 1,9 % på grund av prisnedsättningen på spannmål, nötkött och mjölkprodukter. I absoluta tal uppskattas vinsten uppgå ens till cirka 12 500 miljoner ecu per år. Det förefaller emellertid revisionsrätten som om konsumenten

⁽²²⁾ Enligt information från konsumentföreningar.

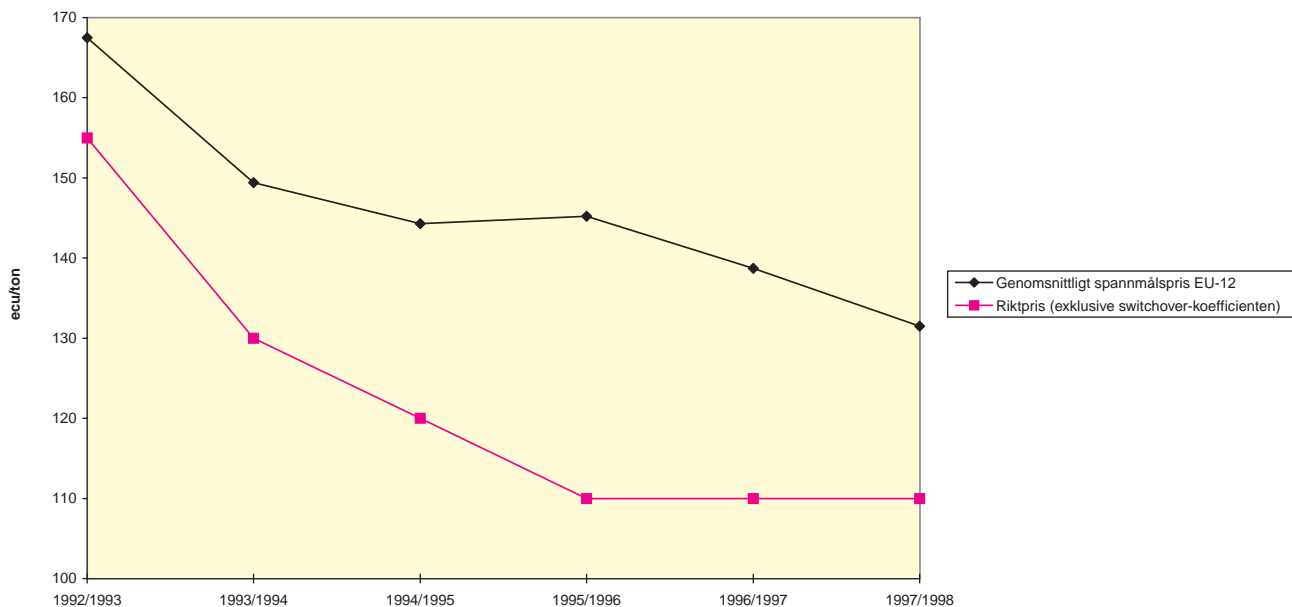
⁽²³⁾ Se revisionsrättens särskilda rapport nr 19/98 av den 4 december 1998 om BSE (EGT C 383, 9.12.1998).

⁽²⁴⁾ Revisionsrätten hittade ingen signifikant sänkning av konsumentpriserna som klart kunde sättas i samband med sänkningen av de institutionella priserna. I en nyligen utförd revision med avseende på konsumentprisproblemet kom riksrevisionsverket till samma resultat för Sverige.

⁽²⁵⁾ Europeiska kommissionen, GD VI - GJP-rapporter - Förslag till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken - resultatanalyser - oktober 1998 - Luxemburg.

Diagram 1

Genomsnittligt producentpris för spannmål och riktpreis (EU-12) (ecu/ton)

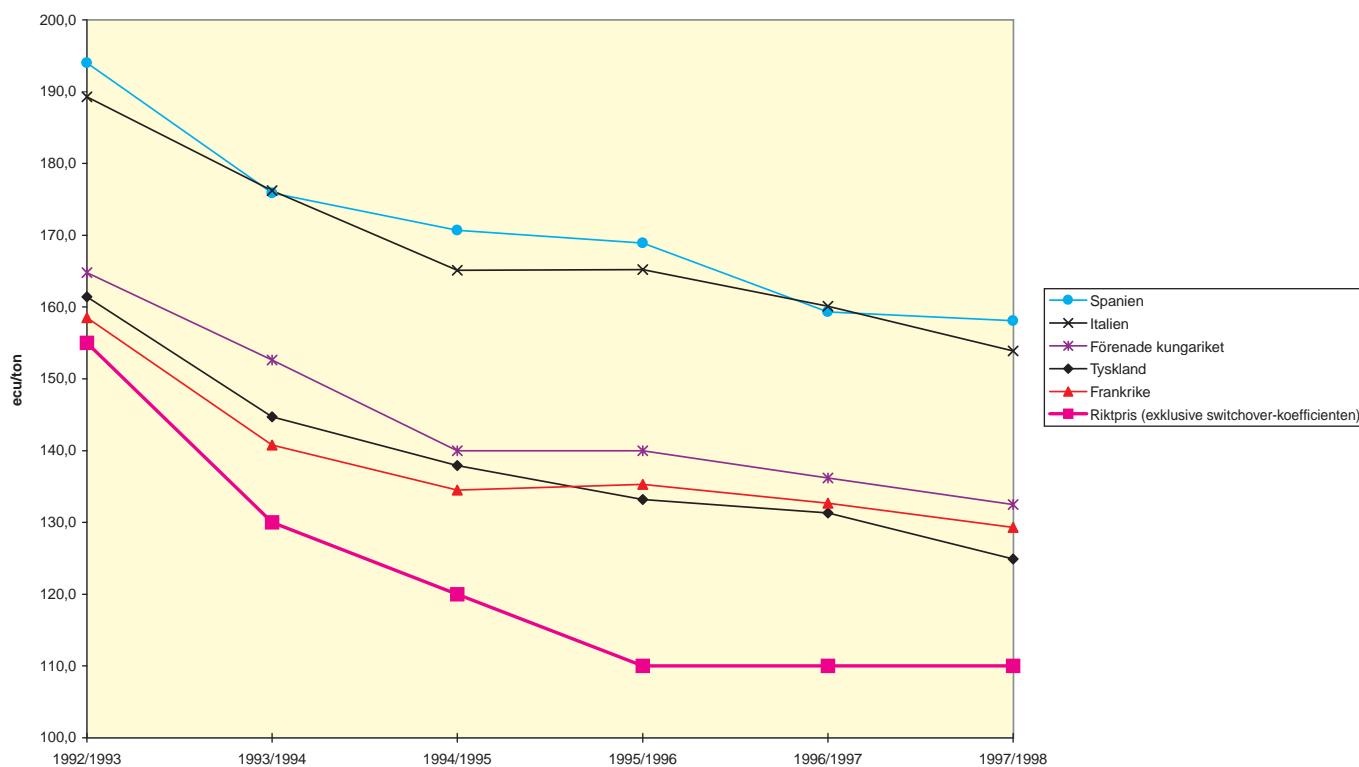


Anm.: Riktpreiset avskaffades då dess fastställda lägsta nivå hade uppnåtts.

Källa: Eurostat, årligt värde per enhet har anpassats till regleringsårets värde per enhet.

Diagram 2

Riktpreis och producentpris för vete i de fem största medlemsstaterna (ecu/ton)

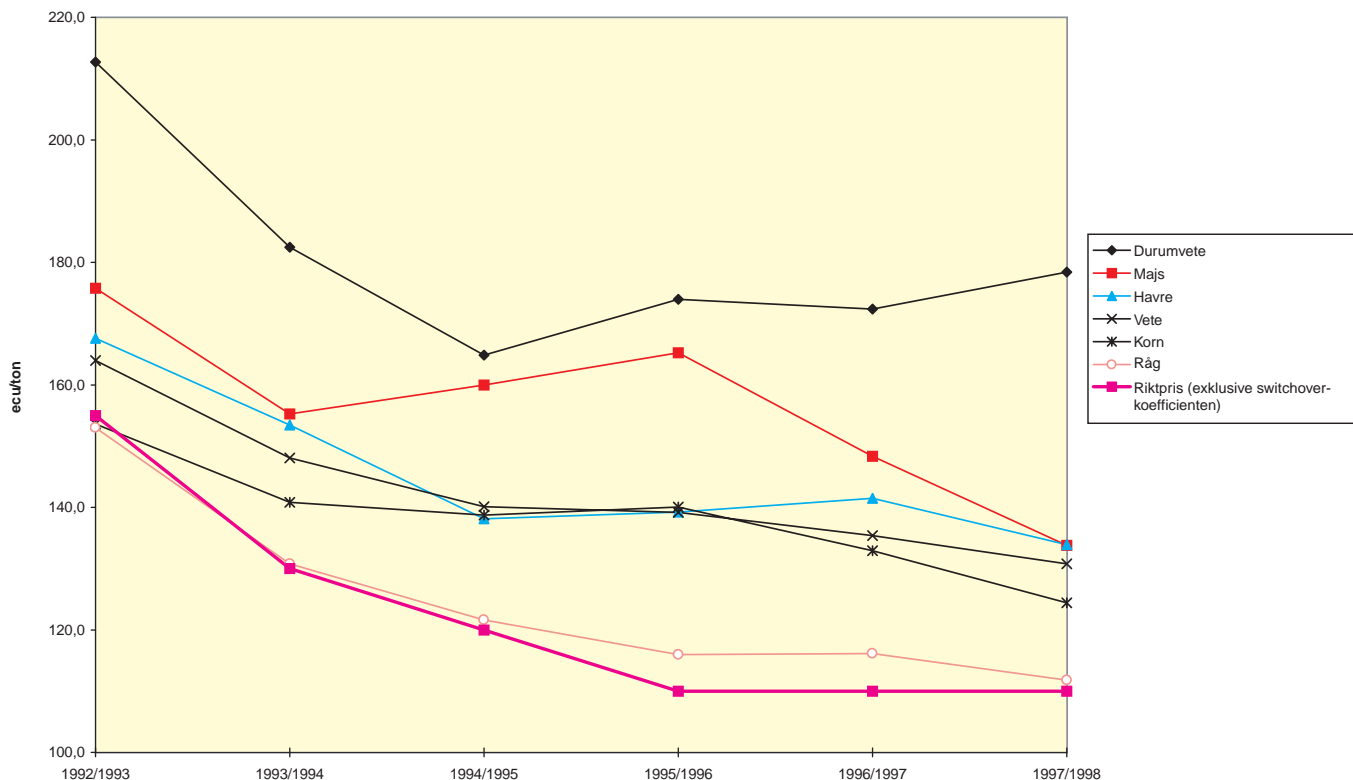


Anm.: Riktpreiset avskaffades då dess fastställda lägsta nivå hade uppnåtts.

Källa: Eurostat, årligt värde per enhet har anpassats till regleringsårets värde per enhet.

Diagram 3

Genomsnittligt producentpris för olika spannmålsprodukter och riktpreis (EU-12) (ecu/ton)



Anm.: Riktpriiset avskaffades då dess fastställda lägsta nivå hade uppnåtts.

Källa: Eurostat, årligt värde per enhet har anpassats till regleringsårets värde per enhet.

tens vinst i praktiken knappast kommer att uppgå till merkostnaden på ungefär 10 000 miljoner ecu per år för skattebetalarna (se tabell 7 som jämför kostnaden per invånare för det offentliga stödet till spannmålsmarknaden före och efter reformen).

Lager

4.22 En distinktion måste göras mellan privat lagring och offentlig lagring (intervention). Privat lagring fyller främst kommersiella ändamål och utgör därför en del av efterfrågan på den inre marknaden, medan offentlig lagring utgör en konstgjord avsättning för den produktion som inte har absorberats av marknaden vid givna priser. Tabell 1 ger information om båda lagringstyperna. Siffrorna visar att de privata lagren var relativt stabila från och med regleringsåret 1989/90. Under 1992/93, det sista året före reformen, blev dock privata lagerinnehavare rädda för de prissänkningar som reformen innebar och sålde privata lager till interventionslager. På detta sätt "tömdes" de privata lagren och

interventionslagren växte till rekordnivån 32,2 miljoner ton, vilket fick motsvarande budgetmässiga konsekvenser.

4.23 Efter reformen återgick de privata lagren till sin normala nivå. På grund av att marknadspriserna var högre än interventionspriserna och en ökad efterfrågan på den inre marknaden minskade interventionslagren under 1996/97 till sin lägsta nivå sedan länge, 2,4 miljoner ton. Under det året gjorde stigande marknadspriser att handelsidkarna ökade sina privata lager till 25,6 miljoner ton jämfört med 19,7 miljoner ton under det föregående året, i hopp om ytterligare prisökningar. Mot bakgrund av marknadsprisernas märkbara nedgång från och med 1996/97 föreligger en risk att de kvantiteter som hölls i spekulationssyfte senare kommer att hamna i interventionslager. Mycket riktigt beräknade kommissionen att interventionslagren skulle omfatta upp till 10,7 miljoner ton⁽²⁶⁾ under 1997/98. Denna siffra visade sig ändå vara alltför optimistisk. I slutet av juni 1998 uppgick interventionslagren till 14,5 miljoner ton, vilket skall jämföras med 2,4 miljoner ton under 1996/97.

⁽²⁶⁾ GJP 2000, kommissionens arbetsdokument, "Long-term Prospects", april 1997, s. 23.

Tabell 5

Producentpriser för spannmål per medlemsstat för EU-12

(ecu/ton)

	Före reformen					Efter reformen				
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Vete										
Belgien	180,4	172,0	172,8	169,1	164,3	135,9	130,5	135,1	128,0	..
Danmark	172,6	171,4	157,6	162,5	168,3	145,6	136,2	135,9	132,5	121,0
Tyskland	186,3	177,0	168,7	167,0	169,3	146,7	140,9	132,4	134,7	124,9
Grekland	161,7	185,7	179,1	176,8	172,0	163,4	162,2	174,9	153,2	154,7
Spanien	..	..	197,7	215,4	201,8	179,5	169,1	173,7	..	..
Frankrike	179,5	176,1	173,3	168,8	166,0	144,6	133,8	135,8	134,5	129,3
Irland	163,0	158,7	151,9	152,5	143,3	136,5	115,9	141,4	123,8	103,9
Italien	210,1	216,5	201,1	210,7	193,1	182,5	164,6	166,2	163,4	153,9
Luxemburg	169,8	164,2	159,1	155,1	154,6	127,3	129,8	132,8	124,7	118,2
Nederländerna	175,6	171,3	160,0	164,4	158,2	133,3	134,4	133,4	126,2	108,6
Portugal	295,5	290,6	280,7	250,9	231,7	185,3	160,0	165,2	151,7	133,4
Förenade kungariket	166,2	164,1	161,0	175,7	167,6	159,6	139,5	140,9	138,2	132,5
Durumvete										
Belgien	180,4	172,0	172,8	169,1	164,3	135,9	130,5	135,1	128,3	..
Grekland	212,7	245,5	242,1	200,0	190,3	161,3	134,9	173,1	149,7	150,3
Spanien	..	..	227,7	222,1	215,8	142,6	162,5	179,6	..	..
Frankrike	259,4	276,5	255,6	225,7	215,4	191,6	164,0	174,4	162,4	175,9
Italien	261,5	298,6	282,5	264,1	237,6	216,2	165,6	178,4	177,6	187,6
Råg										
Belgien	168,4	162,4	154,3	154,8	150,8	118,0	119,6	121,3	109,9	n, a,
Danmark	156,0	160,0	149,1	152,8	160,9	135,3	126,5	123,6	124,9	117,3
Tyskland	179,6	171,6	162,9	155,5	162,6	130,8	124,1	112,4	116,3	110,6
Grekland	142,8	153,1	150,7	150,7	160,4	145,2	132,3	139,3	170,2	171,2
Spanien	..	..	174,3	177,2	180,5	153,2	143,0	148,3	..	..
Frankrike	174,8	164,3	158,9	159,3	154,0	132,2	125,4	123,0	119,8	113,8
Italien	197,8	199,3	184,6	181,9	167,4	160,2	146,2	140,8	158,2	151,4
Luxemburg	166,8	161,5	154,0	145,6	145,5	121,6	117,7	111,2	107,3	95,4
Nederländerna	167,0	175,6	155,7	138,5	145,1	128,7	120,5	109,6	121,5	99,5
Portugal	268,7	263,5	252,3	187,1	183,5	162,8	145,8	146,4	143,0	120,9
Förenade kungariket	168,6	165,0	167,4	171,8	160,5	145,6	136,2	127,9	130,3	126,7
Korn										
Belgien	166,9	160,1	153,8	152,6	150,5	125,1	125,6	120,5	118,7	..
Danmark	163,8	164,5	155,4	155,7	164,0	144,4	138,9	146,4	142,1	128,0
Tyskland	184,2	174,4	170,6	159,6	164,5	138,3	134,5	133,6	137,3	118,0
Grekland	152,6	169,4	170,1	172,1	167,5	158,0	147,6	164,2	172,4	171,2
Spanien	..	..	173,8	177,3	169,3	148,1	138,8	156,6	..	..
Frankrike	165,4	163,9	161,0	157,6	151,1	131,0	130,8	138,4	133,4	122,2
Irland	150,8	155,1	151,2	148,2	142,0	126,8	112,7	136,8	123,8	103,8
Italien	189,9	194,6	190,5	192,4	176,8	168,4	160,4	160,6	162,3	153,4
Luxemburg	157,7	154,5	137,9	132,7	137,5	118,6	128,0	112,8	106,8	98,9
Nederländerna	175,6	184,1	173,0	160,1	162,6	137,9	143,6	147,7	135,5	108,6
Portugal	268,7	263,5	252,3	187,1	183,5	162,8	145,8	146,4	143,0	125,9
Förenade kungariket	167,9	169,9	169,4	168,7	158,8	155,7	146,7	144,9	138,0	122,6
Havre										
Belgien	168,3	161,4	146,5	161,0	175,6	135,1	118,3	111,1	115,9	..
Danmark	168,7	152,8	152,3	154,8	180,1	162,9	125,8	120,3	133,0	124,3
Tyskland	169,9	160,7	152,0	146,6	159,3	144,7	124,5	116,2	121,3	111,3
Grekland	175,6	209,2	197,2	198,9	193,2	186,2	244,8	188,5	186,4	187,5
Spanien	..	..	161,3	167,4	176,0	158,6	139,8	159,6	..	..
Frankrike	187,2	162,3	167,3	173,1	171,6	152,0	148,7	155,4	162,7	161,3
Irland	152,6	148,2	145,7	139,7	144,1	137,4	104,8	121,3	119,6	101,3
Italien	230,9	251,6	223,4	226,3	222,5	211,8	188,1	183,1	217,0	204,7
Luxemburg	154,2	156,0	133,0	138,3	158,8	128,4	123,9	103,9	112,0	101,4
Nederländerna	179,9	149,9	164,3	177,4	180,2	156,3	129,7	128,6	121,5	90,5
Portugal	199,9	196,1	182,2	197,1	200,1	187,0	145,4	178,5	183,9	201,4
Förenade kungariket	166,2	154,6	155,9	159,6	159,4	165,6	136,7	121,7	130,1	115,8
Majs										
Tyskland	170,5	165,3	173,0	183,0	168,5	137,3	141,8	151,1	139,0	117,4
Grekland	173,1	188,5	192,3	170,5	175,0	164,3	141,5	174,6	130,7	129,6
Spanien	..	..	219,1	220,4	197,2	194,9	169,1	171,3	..	..
Frankrike	191,4	184,7	226,2	187,1	185,7	145,2	153,6	173,1	153,7	129,5
Italien	199,7	195,3	210,3	217,8	191,2	172,7	158,8	169,0	166,9	137,4
Portugal	238,2	233,5	223,6	196,9	192,9	171,5	150,3	150,9	153,2	141,0

..: Uppgift inte tillgänglig.

Källa: Eurostat jordbruksprodukters värde per enhet.

Tabell 6

Konsumentprisindex i nominella termer för bröd och spannmål för EU-12

(1985 = 100)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	105,8	106,8	111,8	114,0	117,1	120,7	123,4	124,9	..
Danmark	109,9	118,2	123,6	126,5	130,4	134,8	138,1	140,4	142,4
Tyskland	102,2	103,5	105,2	108,4	113,4	119,4	123,5	126,1	..
Grekland	140,2	155,1	179,1	221,0	261,4	315,3	360,3	382,6	408,5
Spanien	108,3	117,6	137,7	148,5	163,1	178,5	190,8	197,8	206,0
Frankrike	107,2	111,0	114,7	118,7	122,7	126,8	129,6	131,0	132,4
Irland	114,2	116,8	113,3	116,5	122,6	126,1	124,9	128,0	..
Italien	111,5	116,2	123,5	131,0	139,3	147,0	156,8	164,4	169,0
Luxemburg	106,3	112,3	113,4	116,9	122,6	124,3	126,1	128,9	131,8
Nederländerna	101,9	102,4	103,0	104,8	107,7	112,5	115,0	115,9	117,1
Portugal	124,9	127,6	140,2	169,7	203,4	229,5	239,4	250,9	249,9
Förenade kungariket	109,0	116,2	122,9	131,1	140,7	145,4	145,7	146,7	148,1

..: Uppgift inte tillgänglig.

Källa: Jordbruksläget i Europeiska unionen - rapporter från 1989 till 1997.

Tabell 7

Uppskattning av genomsnittlig budgetutgift för spannmål per invånare

	Före nya gemensamma jordbrukspolitiken				Nya gemensamma jordbrukspolitiken			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-12	EU-15	EU-15	EU-15
Totala kostnader för spannmål (milj. ecu) ⁽¹⁾	3 817,5	5 142,8	5 582,5	6 923,2	9 087,2	11 729,2	13 061,1	14 127,1
Total befolkning per 1 januari (1 000) ⁽²⁾	342 572	344 072	345 527	347 281	348 595	371 589	372 670	373 687
Genomsnittlig kostnad per invånare (ecu/inv.)	11,14	14,95	16,16	19,94	26,07	31,57	35,05	37,80

Källa:

⁽¹⁾ Se tabell 2.⁽²⁾ Eurostat (New Cronos uppdaterad per juni 1998).**Utrikeshandel**

4.24 Världens årliga spannmålsproduktion uppgår till cirka 1 500 miljoner ton. Endast 12 % av denna spannmål omfattas av världshandeln, och relativt låga förändringar i handelsvolymen påverkar världsmarknadspriserna väsentligt. Gemenskapen är den tredje största spannmålsproducenten i världen och den näst största handelsidkaren internationellt sett när det gäller spannmål efter Förenta staterna.

Import

4.25 Före 1992 års reform hade gemenskapen successivt minskat sin spannmålsimport i absoluta siffror och även i förhållande

till sin egen produktion. Efter reformen har importen fortsatt att minska och har nått en nivå på mindre än 3 % av gemenskapens produktion. Mer än 50 % av denna import består av tullkvoter och reducerade tullar för 2,5 ton majs och 0,3 ton sorghum som infördes för Spanien och Portugal då de hade blivit medlemmar i gemenskapen. Den återstående importen består huvudsakligen av särskilda kvaliteter av vete som inte produceras inom EU ⁽²⁷⁾.

Export

4.26 Före reformen ökade gemenskapen fortlöpande sin export, som nådde 36,8 miljoner ton under 1992/93. Den kostnad för

⁽²⁷⁾ 0,3 miljoner av dessa kvantiteter kan importeras tullfritt.

exporten som belastar gemenskapsbudgeten uppgick i genomsnitt till 3 000 miljoner ecu under 1992 och 1993. Under övergångstiden låg världsmarknadspriserna för spannmål nära eller till och med högre än priserna på den inre marknaden i vissa medlemsstater. På grund av detta kunde 11,2 miljoner ton av främst vete exporteras under 1995/96 utan att några exportbidrag utbetalades. För 9,2 miljoner ton av främst fodersäd måste exportbidrag utbetalas, vilket belastade budgeten med i genomsnitt cirka 700 miljoner ecu under 1995 och 1996. EU kunde ha exporterat ännu mera om kommissionen inte hade infört en exportskatt som minskade exporten av spannmål och som förhindrade att priserna på den inre marknaden steg till nivåer som låg alltför långt över riktpriiset. Under dessa förhållanden var det enkelt att respektera WTO-avtalet, dvs. att sänka både exportbidragens sammanlagda belopp och den subventionerade exportens kvantitet.

4.27 Från och med 1995/96 ökade den subventionerade exporten igen och nådde 23,4 miljoner ton under 1997/98. Detta avspeglar världsprisernas nedgång till en nivå som ligger under EU:s prinsnivå och återkomsten av överskott på den inre marknaden. I juli 1998 låg världsmarknadspriset faktiskt på 90 USD/ton, vilket var lägre än det pris på vilket kommissionen baserade sitt förslag till ett nytt interventionspris i Agenda 2000.

4.28 Exporten anses ibland utgöra en del av den efterfrågan som skall tas i beaktande då en marknadsbalans beräknas. Det anförs att en av gemenskapens uppgifter är att exportera, åtminstone när det gäller spannmålssektorn, och att sådan export förser gemenskapen med utländsk valuta som gynnar dess betalningsbalans. Dessa argument förefaller emellertid inte alls övertygande då följande skäl beaktas:

- a) Om spannmål säljs på världsmarknaden av handelsidkare inom gemenskapen till ett pris som ligger under inköpspriset, så överbryggas denna skillnad av exportbidrag. I undantagsfall accepteras sådana bidrag på vissa villkor av WTO.
- b) Subventionerad export av detta slag är en konstgjord avsättning som har införts genom gemenskapsbudgeten, snarare än ett resultat av en oberoende efterfrågan som baseras på EU:s konkurrensfördel. Världsmarknaden skulle inte absorbera de kvantiteter som exporteras om de såldes till inköpspriset. Att producera för export under sådana förhållanden är inte det bästa sättet att använda gemenskapens ekonomiska och finansiella resurser.

Jordbruksinkomster från spannmål

4.29 Från första början har det överskuggande målet för den gemensamma jordbrukspolitiken varit att "tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket" (28). Enligt fördraget bör detta vara resultatet av en högre produktivitet inom jordbruket (29) snarare än av interventioner i marknadsprocessen som ändrar dess verkliga variabler (priserna och jordbruksinkomsterna).

4.30 Då reformförslagen offentliggjordes 1991 beräknade de europeiska jordbrukarnas organisationer (Copa och Cogeca) att jordbrukarnas genomsnittliga inkomstförlust per arbetsenhet skulle uppgå till nästan 40 % under 1997 jämfört med 1991. Detta skulle ha förvärrat situationen inom spannmålssektorn, i synnerhet då den redan uppvisade de lägsta inkomsterna inom hela jordbrukssektorn (30). I själva verket tjänade spannmålssektorn ganska ordentligt på reformen på grund av att personer lämnade jordbrukssektorn, höjd avkastning och högre bidrag. Diagram 4 visar att familj jordbrukens inkomst per arbetsenhet inom spannmålssektorn under 1995 ökade med 95 % jämfört med perioden 1990—92 före reformen. I de fall då spannmålshandlarna och handelsföretagen ägde stora spannmålsjordbruk tjänade de ännu mer.

Kompensation inom spannmålssektorn

4.31 Spannmålssektorns relativa välbefinnande beror på införandet av ett arealstöd, benämnt kompensationsbetalning, som syftar till att kompensera jordbrukarna för inkomstförluster som kan hänföras till sänkningen av de institutionella priserna. Även om det i förordningens ingress föreskrivs att kompensationsstödet skall kompensera jordbrukarna för de inkomstförluster som är ett resultat av sänkningen av de institutionella priserna, fastställdes de tänkta kompensationssatserna per ton i samma förordning utan någon hänvisning till inkomstförlusterna och de institutionella priserna, vilket sålunda ledde till vissa oklarheter. Emellertid framgår det tydligt av de rapporter som utarbetades av rådets Agrifingrupp i september 1991 (31) och juli 1992 (32) att satserna fastställdes till

(28) Artikel 39.1 b i EG-fördraget.

(29) Artikel 39.1 a i EG-fördraget.

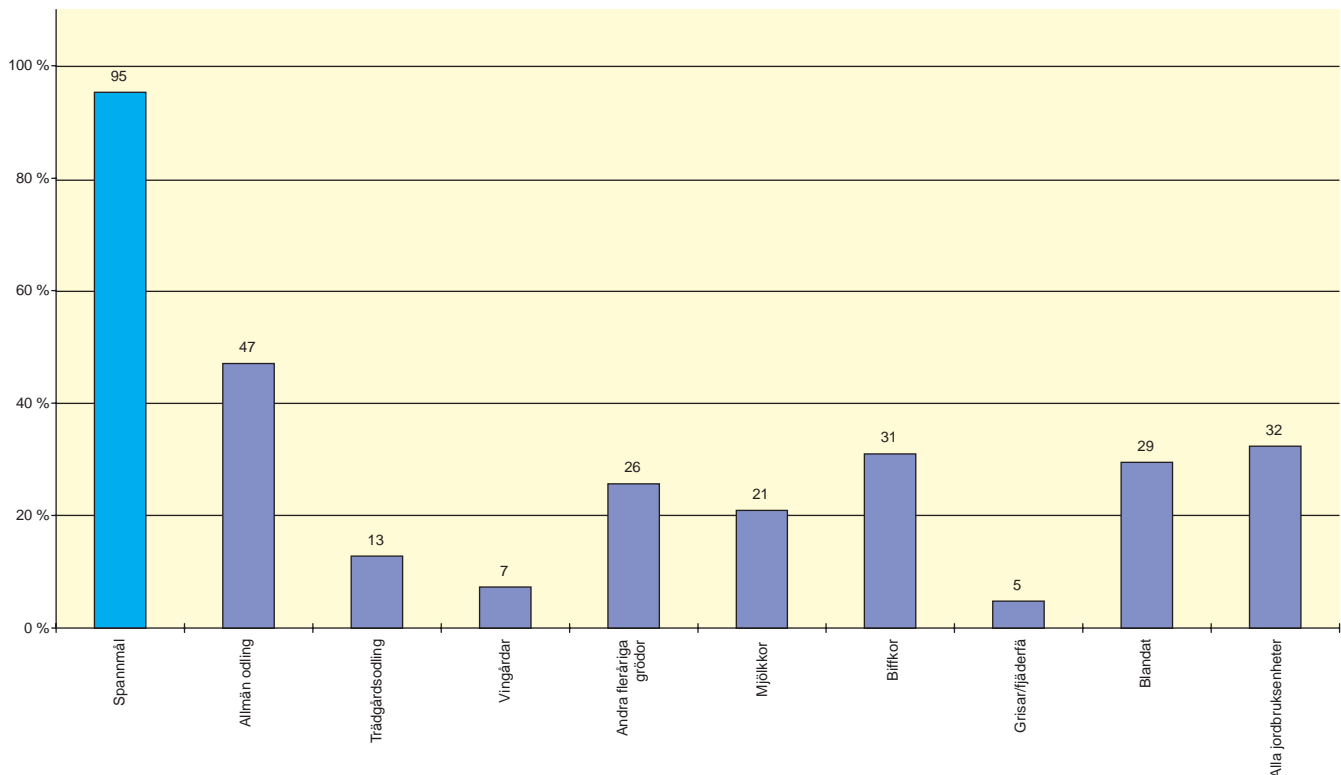
(30) Kommissionen, IJSR, "Farm income results in the EU" 1990—95.

(31) Rådets dokument nr 8156/91 av den 19 september 1991.

(32) Rådets dokument nr 8188/92 av den 9 september 1992.

Diagram 4

Procentuell förändring i familjejordbrukens inkomster per enhet 1995 jämfört med 1990—1992, per slag av jordbruk (EU-12)



Källa: Kommissionen, IJSR, Jordbruksinkomster i EU 1990 till 1995 (realt 1995 års ecu).

samma nivå som skillnaden mellan det genomsnittliga garanterade pris till vilket spannmål köptes i interventionssyfte under regleringsåret 1991/92 (155 ecu/ton) och de lägre riktpriiser som rådet fastställde för regleringsåret 1993/94 på 130 ecu/ton, för 1994/95 på 120 ecu/ton och för 1995/96 på 110 ecu/ton⁽³³⁾ ⁽³⁴⁾. Dessa riktpriiser förväntades ligga nära det genomsnittliga marknadspriset i medlemsstaterna.

4.32 Ovanstående åtgärder innebär följande:

a) Kompensationsbetalningarna var inte avsedda att kompensera jordbrukarna alltefter de olika marknadspriserna i varje med-

lemsstat. Annars skulle det vara svårt att försvara det faktum att de saknar koppling till produktionen och därigenom respektera WTO-villkoren (se punkt 3.5 c),

b) Med betalningarna sökte man varken kompensera för inverkan av andra faktorer såsom klimatförhållanden, ökande avkastning eller valutaflöden. Inte heller var de avsedda att kompensera de skillnader i inkomst som beror på jordbrukets storlek, jordmån eller den enskilde jordbrukarens kompetens.

c) Uttag av mark skulle endast kompenseras till samma grad som kompensationen för spannmål.

⁽³³⁾ Riktpriset avskaffade från och med regleringsåret 1995/96 eftersom det hade blivit överflödigt. Rådets förordning (EG) nr 1528/95 av den 29 juni 1995 (EGT L 148, 30.6.1995, s. 3).

⁽³⁴⁾ Detta belopp är i "gröna" ecu. För att få budgetmässiga ecu måste siffran förändras med hjälp av den "gröna" kursen, jordbruksräkningskursen, till den nationella valutan och sedan räknas om med hjälp av den officiella kursen till ecu. Från den 1 februari 1995 har den existerande skillnaden på 20,75 % mellan gröna ecu och budgetmässiga ecu avskaffats genom att beloppet ökats med samma skillnad.

4.33 Kompensationsstödet, som var baserat på ett genomsnittspris (riktpris) som fastställdes till en nivå som inte alls påverkades av förändringar i de faktiska marknadspriserna, ledde generellt sett till överkompensation. Eftersom marknadspriserna inte sjönk lika mycket som skillnaden mellan interventionspriserna före

Tabell 8

Uppskattning av reformens totala effekt på spannmålsodlarnas inkomster för EU-12

(miljoner ecu)

Regleringsår	Beräknad inkomst utan reformen ⁽¹⁾	Beräknad inkomst efter reformen ⁽²⁾	Normal kompensationsbetalning ⁽³⁾	Valutaeffekt på kompensationsbetalningarna ⁽⁴⁾	Total inkomst efter reformen	Total inkomstökning	Inkomstökning p.g.a. marknadspriserna
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(b)+(c)+(d)	(f)=(e)-(a)	(g)=(f)-(d)
1993/94	27 289,4	24 719,6	3 888,5	224,8	28 832,9	1 543,5	1 318,7
1994/95	26 518,6	23 502,2	5 446,4	420,2	29 368,8	2 850,2	2 430,0
1995/96	26 727,6	23 734,3	7 417,4	870,8	32 022,5	5 294,9	4 424,1
1996/97	31 301,9	26 576,8	7 840,5	814,4	35 231,7	3 929,8	3 115,4
1997/98	31 135,4	24 890,2	8 065,0	795,9	33 751,1	2 615,7	1 819,8
Totalt	142 972,9	123 423,1	32 657,8	3 126,1	159 207,0	16 234,1	13 108,0

Beräkningsmetod:

⁽¹⁾ Beräknad inkomst utan reformen: spannmålskvantiteterna för varje regleringsår multiplicerade med genomsnittliga producentpriser för 1992/93 (värde per enhet).

⁽²⁾ Beräknad inkomst efter reformen: spannmålskvantiteterna för varje regleringsår multiplicerade med genomsnittliga producentpriser för regleringsåret (värde per enhet).

⁽³⁾ Utgifter per regleringsår netto valutaeffekter och ensilagestöd.

⁽⁴⁾ Agromonetära kostnader.

Källa: Alla grunddata kommer från Eurostat eller kommissionen, GD VI.

reformen och de nya riktpiserna (se punkt 4.16), var det arealstöd som slutligen utbetalades totalt sett ca 13 100 miljoner ecu högre än inkomstförlustens faktiska belopp inom spannmålssektorn ⁽³⁵⁾ (se tabell 8). Revisionsrätten har redan påpekat detta fenomen i sin årsrapport för budgetåret 1996 ⁽³⁶⁾.

4.34 Detta betyder inte att de betalningar som överskred inkomstförlusterna var oriktiga eftersom förordningen inte föreskrev någon mekanism för att justera de kompensationsbelopp som betalats så att dessa återspeglar faktiska marknadspriser och inte tidigare uppställda riktpiserna. Icke desto mindre utgör de kompensationsnivåer som betalats utöver de faktiska inkomstförlusterna större delen av spannmålsbudgetens ökning.

4.35 Eftersom det gick att utesluta alla andra faktorer som påverkade jordbrukarnas spannmålsinkomster (se punkterna 4.32 b och c ovan), kunde beräkningen för att bestämma om arealstödet

kompenserade de förluster det var avsett att kompensera begränsas till att omfatta de skillnader i marknadsinkomst som var resultatet av prissänkningar.

a) Marknadsinkomsterna från spannmålsproduktion erhöles genom att värdera varje års produktion efter reformen enligt Eurostats enhetsvärde för varje land och spannmålsslag. Användningen av enhetsvärden har fördelen att de inkonsekvenser som annars blir resultatet då man direkt använder oarbetad nationell prisstatistik bortfaller.

b) De faktiska marknadsinkomsterna från spannmål beräknades på detta sätt jämfördes med de marknadsinkomster som skulle ha erhållits om priserna hade legat kvar på nivå före reformen i varje medlemsstat. Denna metod tar endast hänsyn till förändringar i marknadsinkomsterna som har sitt upphov i prisförändringar, och de förändringar som därigenom erhöles utgör grunden för kompensationen i den mening som avses i förordningens mål.

c) Skillnaderna i marknadsinkomst vid de priser som rådde före reformen och vid de nuvarande priserna jämfördes med de faktiskt utbetalade arealstödsbeloppen från år till år och per medlemsstat. Ökningar av stödet som beror på kostnaden för

⁽³⁵⁾ Kommissionen räknar med en ännu högre överkompensation på ca 17 000 miljoner ecu. Kommissionen har faktiskt beräknat en överkompensation på 8 500 miljoner ecu för fyraårsperioden 1993/94 till 1996/97. Till denna måste läggas avskaffandet av den hävstångseffekt medansvaret innebär och som för femårsperioden 1993/94 till 1997/98 innebär ytterligare 8 500 miljoner ecu (se kommissionens svar).

⁽³⁶⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996, kapitel 3, punkt 3.31, (EGT C 348, 8.11.1997).

det agromonetära systemet visas separat. De ansågs utgöra en del av den budgetmässiga kostnaden som inte har något att göra med frågan om kompensation såsom den behandlas i denna rapport (se *tabell 8*).

- d) Eftersom de enhetsvärden som användes avser kalenderår, men de produktionssiffror som användes för beräkningen avser regleringsår för spannmål (1 juli till 30 juni följande år), justerades enhetsvärdena utifrån antagandet att 65 % av ett års produktion såldes mellan 1 juli och 31 december och 35 % mellan 1 januari och 30 juni. Denna hypotes får stöd hos kommissionen och ett antal medlemsstater.
- e) Slutligen beaktades inte effekterna av uttaget av mark specifik, eftersom det kan antas att inkomsteffekten av den minskade produktion som blir resultatet av uttag av mark redan delvis har beaktats genom att marknadspriser används i beräkningen. I vilket fall som helst var uttaget av mark av mindre vikt efter reformens start under regleringsåret 1993/94 på grund av stödsatsens sänkning.

4.36 Den ändring av rådets förordning (EEG) nr 1765/92 som föreslås i kommissionens Agenda 2000 använder inte längre termen "kompensationsbetalning", utan endast arealstödsbetalningar. Kompensationssatsen för dessa betalningar har fastställts till hälften av interventionspriset sänkning efter den egentliga tillämpningsperioden. Formellt sett kommer det inte längre att vara korrekt att använda termen "kompensation" då den nya stödsatsen har införts.

Fördelning av inkomsterna från spannmålsodling

4.37 Kompensationsbegreppet baserades på tidigare basarealer, tidigare genomsnittliga avkastningar, ett enhetligt tidigare genomsnittligt interventionspris och ett enhetligt riktpolis för samtliga spannmålsslag som fastställdes för den treåriga övergångstiden. Det är uppenbart att ett kompensationsystem som inte differentierar stödet efter jordbrukets storlek eller avkastning inte bidrar till att förbättra de små producenternas ställning inom spannmålssektorn.

Marknadsprisernas påverkan

4.38 Eftersom marknadspriserna generellt låg över det nya riktpoliset, fick medlemsstaterna dessutom högre kompensation än vad som var berättigat med hänsyn till de faktiska förluster prisreduktionerna gav upphov till. Ju större denna skillnad var i ett

land, desto större fördel var detta för jordbrukarna i landet. För länder som omedelbart före reformen endast fått små belopp i exportbidrag, för lagring och andra åtgärder innebar införandet av det nya arealstödet en höjning av deras andel av EU:s totala budgetutgifter för spannmål (se *tabell 9*).

4.39 På den enskilde jordbrukarens nivå är det tydligt att det nya systemet gynnade de jordbrukare som hade möjlighet att hålla sin spannmål borta från marknaden till dess att priserna nådde sin högsta nivå. En sådan strategi är riskabel, men den uppmuntras då det är säkert att arealstödsbetalningarna kommer att äga rum i början av perioden. Det är främst de stora producenterna med tillräckliga ekonomiska resurser och privata lagringsmöjligheter som har möjlighet att dra fördel av en sådan strategi.

4.40 I Agenda 2000 föreslås att arealstödsbetalningarna skall ske senare (under januari till mars påföljande år istället för under oktober till december under skördeåret), och att de månatliga höjningarna av interventionspriset skall avskaffas. Båda förslagen syftar till att motverka undanhållande av spannmål från marknaden och att utjämna marknadsutbudet. Å andra sidan leder avsaknaden av månatliga höjningar till större interventionsköp i interventionsperiodens början (den 1 november), om marknadspriserna ligger på samma nivå som interventionspriserna. Senare höjningar av marknadspriserna kommer då enbart att gynna lagerinnehavare.

Avkastningens inverkan

4.41 Enligt förordning (EEG) nr 1765/92 skall de särskilda strukturella särdrag som påverkar avkastningen tas i beaktande då jordbrukarna kompenseras. I själva verket fick varje medlemsstat använda sin egen genomsnittliga avkastning. Regionala särdrag beaktades då medlemsstaterna fastslog sina regionaliseringsplaner, där de fastställde avkastningen i varje region ⁽³⁷⁾.

4.42 Förordning (EEG) nr 1765/92 föreskrev inte att denna differentiering skulle ge upphov till någon omfördelning av medel till förmån för missgynnade regioner eller stater. Tvärtom var det tänkt att jordbrukarna i regioner eller stater där avkastningen traditionellt var högre inte skulle underkompenseras jämfört med jordbrukarna i områden med traditionellt sett lägre avkastning. Endast Frankrike införde en faktor som minskade i avkastningsvariationerna mellan regionerna i sin regionaliseringsplan.

⁽³⁷⁾ Revisionsrätten uttryckte en viss kritik i detta avseende i sin årsrapport för budgetåret 1996.

Tabell 9

Spannmålsutgifternas utveckling från 1993 till 1997 för EU 12, per medlemsstat och utgiftslag

(miljoner ecu)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	TOTALT
1993 (Före nya GJP)													
Exportbidrag för spannmål	201,5	105,9	303,2	16,1	148,7	1 139,6	7,0	419,4	0,0	184,3	0,8	262,3	2 788,8
Lagerinterventioner för spannmål	36,8	163,3	1 008,2	36,0	- 17,0	1 270,6	29,0	21,8	- 0,1	0,0	- 17,6	192,8	2 723,8
Övriga interventioner	16,3	27,6	162,5	0,6	21,4	172,8	3,5	33,2	0,2	83,2	58,8	41,8	621,9
Arealstöd ⁽¹⁾	0,4	1,2	98,5	82,4	119,4	82,0	0,2	380,2	0,0	2,9	0,5	21,0	788,7
Spannmålsutgifter totalt	255,0	298,0	1 572,4	135,1	272,5	2 665,0	39,7	854,6	0,1	270,4	42,5	517,9	6 923,2
Medlemsstaternas andelar i % (a)	3,7	4,3	22,7	2,0	3,9	38,5	0,6	12,3	0,0	3,9	0,6	7,5	100,0
1997 (Nya GJP)													
Exportbidrag för spannmål	39,5	20,3	80,7	5,1	18,4	189,4	0,8	34,3	0,0	28,4	0,3	67,4	484,6
Lagerinterventioner för spannmål	- 0,4	2,2	77,0	- 5,2	- 4,0	- 1,5	3,5	- 4,7	0,0	0,0	- 0,8	1,0	67,1
Övriga interventioner	1,3	25,2	88,7	0,1	2,0	43,4	0,1	4,2	0,0	71,0	33,3	4,1	273,4
Arealstöd ⁽¹⁾	137,7	549,8	2 733,7	450,6	1 292,4	3 746,8	114,8	1 698,4	8,5	128,5	152,3	1 328,4	12 342,0
Spannmålsutgifter totalt	178,1	597,5	2 980,1	450,6	1 308,8	3 978,1	119,2	1 732,2	8,5	227,9	185,1	1 400,9	13 167,1
Medlemsstaternas andelar i % (b)	1,4	4,5	22,6	3,4	9,9	30,2	0,9	13,2	0,1	1,7	1,4	10,6	100,0
Skillnad (b-a)	- 2,3	0,2	- 0,1	1,5	6,0	- 8,3	0,3	0,8	0,1	- 2,2	0,8	3,2	0,0

⁽¹⁾ Innefattar 85 % av utgifterna för mark som tagits ur bruk.
 Källa: Kommissionens finansiella rapporter 1993 och 1997.

4.43 Generellt sett ledde arealstödsystemet som utgick från genomsnittliga avkastningssiffror som låstes till sina tidigare värden, till följande:

- a) På den regionala nivån förändrade systemet inte fördelningen av stödet på något påtagligt sätt. *Bilagorna 1 och 2* visar de största jordbruken och de högsta avkastningssiffrorna inom gemenskapen. Om båda faktorerna samtidigt studeras fås en indikation om kompensationsbetalningarnas fördelning. Nästan hälften av all spannmål som produceras inom EU-15 odlas i 20 av totalt sett 127 regioner. Det framgår också klart att dessa 20 regioner inte på något sätt är missgynnade. Spannmålsstödet är fortfarande koncentrerat till regioner som kan anses vara tämligen välmående.
- b) På den enskilde jordbrukarens nivå är det uppenbart att en kompensation baserad på en genomsnittlig avkastning som har låsts till sitt tidigare värde aldrig kan kompensera varje enskild jordbrukare på ett korrekt sätt. Jordbrukare vilkas avkastning är högre än det tidigare genomsnittet blir mindre välmående i det nya systemet. De som har lägre avkastning tjänar på det. Högre avkastning beror på många faktorer. I de fall där en sådan avkastning kan hänföras till bättre jordmån och/eller effektivare jordbruksmetoder motverkar det nya systemet strukturella förbättringar, då mindre effektiva jordbrukare får gynnsammare villkor. Man kan dra slutsatsen att systemet till och med står i strid med artikel 39.1 a i fördraget

eftersom det tenderar att motverka en allmän produktivitetshöjning.

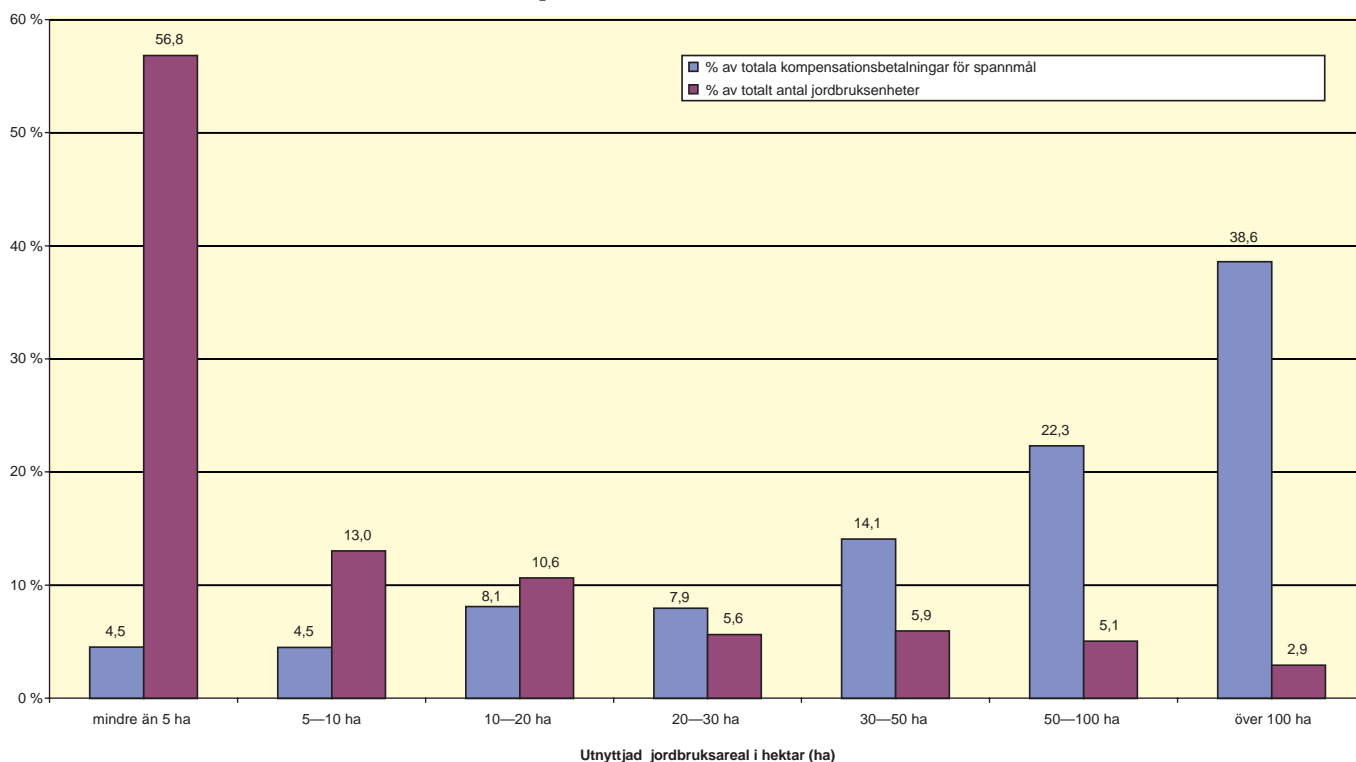
4.44 I och med 1992 års reform fick medlemsstaterna möjligheten att fastställa egna basarealer. På grund av den administrativa belastning som ett sådant system skulle medföra införde ingen medlemsstat det. Denna möjlighet har avskaffats i Agenda 2000.

Inverkan av jordbrukets storlek

4.45 I sitt meddelande KOM(91)100 slutlig av den 1 februari 1991 konstaterade kommissionen att de stigande budgetmässiga utgifterna, som i stor utsträckning går till en liten minoritet av jordbruken, inte utgör någon lösning på problemet med den ojämn fördelningen av jordbruksinkomsterna. Reformen förändrade inte heller detta förhållande. Faktiskt gick nästan 40 % av kompensationsbetalningarna under 1995 till mindre än 3 % av stödmottagarna. I andra änden av skalan återfinns småjordbrukarna med mindre än fem hektar, vilka motsvarar 57 % av stödmottagarna, och som endast erhåller 4,5 % av stödet (se *diagram 5*). Emellertid döljer dessa siffror stora variationer inom gemenskapen. I Förenade kungariket, den medlemsstat som har de största jordbruken, utgör jordbruk med 100 hektar eller mer 17 % av det sammanlagda antalet jordbruk och erhåller 66 % av betalningarna. I Italien har 78 % av jordbruken mindre än fem hektar, men de erhåller endast 20 % av stödet.

Diagram 5

Uppskattning av koncentrationen av kompensationsbetalningar för spannmål per jordbruksenhetsstorlek för EU-15 1995 (omfattar ej kompletterande stöd för durumvete)



Källa: Eurostat, 1995 års undersökning av jordbrukens struktur och GD VI, utgifter för skörd 1995.

4.46 Självfallet är det så att ju större ett jordbruk är, desto större inkomster från marknaden och arealstöd kommer det att erhålla. Reformen ändrade därför inte i grunden det faktum att offentliga medel för stora belopp går till de största jordbruken⁽³⁸⁾. Det kan tyckas att enda lösningen på detta problem vore att se till att arealstödsbetalningarna avtar med ökande jordbruksstorlek. Dock skall noteras att ett sådant system skulle kunna ge upphov till missbruk såtillvida att stora jordbruk skulle kunna delas upp i mindre bara för att få rätt till högre stödbelopp.

Jordbruksmarkens värde

4.47 En avgörande faktor för välståndet, och därmed levnadsstandarderna, är värdet av den mark som ägs av jordbrukarna. Eftersom det förväntade inkomstflödet från denna mark är en av de faktorer som i hög grad påverkar försäljningspriset kommer reformen, där marken tilldelas ett fastställt och exakt inkomstbelopp, utan tvivel att påverka markens värde.

4.48 På grund av att empiriska data saknades kunde revisionsrätten inte uppskatta denna inverkan. Endast Förenade kungariket kunde tillhandahålla vissa uppgifter, och dessa tyder på att försäljningspriset för jordbruksmark kommer att stiga. En vetenskaplig metod visar dock att reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken kan komma att leda till en ökning av försäljningspriset för dålig mark och en nedgång i priserna för god mark⁽³⁹⁾. Detta beror på att kompensationsbetalningarna utgör en större del av inkomsten för jordbruk med dålig mark och osäker avkastning och i relativt högre grad hjälper jordbrukarna att undvika osäkerheten om sin inkomst.

5. SLUTSATS

5.1 Under övergångstiden ledde sänkningar av priserna på den inre marknaden och det faktum att dessa närmade sig de internationella priserna till att spannmål från EU blev relativt mer konkurrenskraftig än annan spannmål på världsmarknaden och spannmålssubstituten på den inre marknaden (se punkt 4.13). Huruvida denna gynnsamma effekt blir bestående beror på i vilken utsträckning interventionspriserna och därmed även priserna på den inre

marknaden kommer att fortsätta närma sig världsmarknadspriserna. Tvärt emot förväntningarna vid reformtidpunkten låg prisenivån på världsmarknaden under övergångstiden ovanligt högt på grund av ett utbudsunderskott på världsmarknaden. Det förefaller därför rimligt att betrakta denna gynnsamma inverkan på konkurrenskraften som ett resultat av en historiskt sett tämligen exceptionell marknadssituation under övergångstiden.

5.2 Mycket riktigt sjönk de internationella priserna ganska kraftigt mellan 1996 och 1998, dvs. under de två första åren då reformen tillämpades fullt ut. I Agenda 2000 föreslås ytterligare sänkningar av interventionspriset, vilket skulle innebära att priserna på den inre marknaden följde världsmarknadsprisernas förväntade nedåtgående trend. Om det inte var möjligt att sänka interventionspriserna ytterligare skulle konkurrenskraften för EU:s spannmålsproduktion äventyras. Givetvis kan andra faktorer såsom kvalitetsförbättringar inverka härvidlag, men för bulkvaror såsom spannmål är priset ändå den avgörande faktorn för konkurrenskraften.

5.3 När det gäller reformens stabiliseringseffekt på marknaden såsom avses i MacSharryreformen, dvs. att få ett slut på spannmålskrisen och uppnå balans på marknaden, uppnådde reformen sitt mål under övergångstiden. Produktionen bibehölls på nivån före reformen, lagren sjönk till nästan noll och mer än hälften av exporten skedde utan exportbidrag. Man hade kunnat förvänta sig att uttaget av mark och prissänkningarna skulle ha minskat produktionen i ännu större utsträckning än vad de faktiskt gjorde, markuttaget genom att minska spannmålsarealerna och prissänkningarna genom att sänka marknadsinkomsterna i förhållande till produktionskostnaderna och därigenom begränsa tillsatser som gödselmedel och bekämpningsmedel. Då man betraktar den samlade produktionstrenden, och i synnerhet de varierande trenderna i medlemsstaterna, är emellertid mycket svårt att fastställa om reformen har haft någon varaktig effekt på produktionen. De produktionsbegränsande effekterna av prissänkningarna och uttaget av mark reducerades av följande faktorer:

- a) Gynnsamma väderleksförhållanden under 1995 och 1996 i stora områden i norra Europa, där de största produktionsarealerna finns (se punkt 4.7).
- b) Arealstödsbetalningar som motiverade jordbrukarna att odla jordbruksgrödor, av vilka spannmål är den viktigaste grödan (se punkt 4.19).

⁽³⁸⁾ Se även punkt 3.30 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996 (EGT C 348, 8.11.1997).

⁽³⁹⁾ Rob Fraser, "Land heterogeneity and the May 1992 reform of CAP cereal price support", *Journal of Agricultural Economics*, Vol 48, No 1, s. 69, Falkirk 1997.

c) Stigande priser på världsmarknaden då produktionen inte höll jämn takt med konsumtionen på grund av att mindre arealer användes till spannmål i världen och att avkastningen i världen sedan mitten av 1980-talet inte ökade lika mycket ⁽⁴⁰⁾, (se punkt 4.16).

d) Valutarörelser gentemot ecu, vilket uppvägde vissa medlemsstaters prissänkningar i nationell valuta (se punkt 4.17).

5.4 Då man betraktar marknadens senaste utveckling framgår det tydligt att den stabilitet som uppnåddes under övergångstiden inte kan upprätthållas. I själva verket överskred gemenskapens produktion redan under 1996/97 nivåerna före reformen och förblev hög under 1997/98. Till följd av detta har också lagren stigit. Dessutom är det möjligt att införandet av en enhetlig stödsats för spannmål och oljeväxter kan påverka intresset för att odla spannmål (se punkt 4.6).

5.5 Upprätthållande av höga priser på hemmamarknaden jämfört med världsmarknadspriserna i förening med överskott av spannmål som odlas inom EU innebär ett mycket svårt problem för gemenskapen. Avyttringen av överskottet begränsas av WTO-gränser som gäller totalbeloppet för exportbidrag och den mängd spannmål som får exporteras med hjälp av exportbidrag. Dessa gränser kommer antagligen att reduceras ytterligare under nästa förhandlingsrunda. Agenda 2000 innehåller inget alternativt förslag till hur detta problem kan lösas, förutom en prissänkning som kan visa sig vara otillräcklig. Att tillåta att överskotten hanteras enbart med interventionslagring är ingen varaktig lösning.

5.6 Reformens inverkan på jordbrukarnas inkomster beskrivs i punkterna 4.29—4.46. Reformens mål var att kompensera jordbrukarna för de inkomstförluster som beror på sänkningen av de institutionella priserna till en genomsnittlig gemenskapsnivå. Reformen sökte inte ersätta de eventuella förluster som beror på att kompensationen baserades på en genomsnittlig avkastning och odlingsarealer som låstes till sina tidigare nivåer och på ett enhetligt genomsnittligt riktpreis för samtliga spannmålsslag och inte på de enskilda marknadspriserna i varje medlemsstat. Reformen gick alltför långt när det gäller målet att kompensera jordbrukarna för inkomstförluster. Under femårsperioden 1993—97 överkompenserades jordbrukarna med sammanlagt cirka 13 100 miljoner ecu. Emellertid skulle det sätt på vilket arealstödet fak-

tiskt beräknades ha lett till överkompensation i vissa medlemsstater även om överkompensation inte hade inträffat på gemenskapsnivån, eftersom marknadspriserna i dessa stater låg högre än det fastställda genomsnittliga riktpriiset och vice versa. Dessutom straffades enskilda jordbrukare vars tidigare avkastning var högre än genomsnittet, medan jordbrukare med lägre avkastning gynnades av systemet. Reformen tog inte någon hänsyn till denna effekt.

5.7 Vidare avhjälpte reformen inte förhållandet att ju större ett jordbruk är, desto större offentligt stöd erhåller det, vilket äventyrade den politiska målsättningen att först och främst stödja mindre jordbrukare. Detta problem kan endast lösas genom att man fastställer ett tak för det offentliga jordbruksstödet. Agenda 2000 föreslår maximibelopp och ett degressivt system för arealstöd. Emellertid medför maximibelopp och degressiva stödsystem en risk för att stora jordbruk delas upp i mindre enheter för att de skall erhålla mer stöd.

5.8 Revisionsrätten är fullt medveten om att det är svårt att samtidigt uppnå alla målen i EG-fördragets artikel 39. Inkomst målet har varit ett av de främsta målen under alla år sedan införandet av den gemensamma jordbrukspolitik. Emellertid kunde man tänka sig en lösning där jordbruksstödet kunde bestämmas på en annan grund än priser, produktion och areal. Det kunde t.ex. baseras på en standardnettoinkomst per jordbrukshushåll eller arbetsenhet. Om inte en tillräckligt stor inkomst tjänades in på marknaden, kunde jordbruksstödet fås att ersätta en del av mellanskillnaden.

5.9 Det är uppenbart att den valda strategin delvis bör uppfylla kravet i artikel 39.1 b i fördraget: "... [att] tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skäligen levnadsstandard ...". En ökning av individuella jordbruksinkomster utöver standardnettoinkomsten måste emellertid komma från en höjd produktivitet på grund av tekniska framsteg, en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna såsom föreskrivs i artikel 39.1 a samt anpassningsåtgärder för strukturer såsom föreskrivs i artikel 39.2 b.

5.10 Sammanfattningsvis kan man säga att MacSharryreformen var ett litet steg i rätt riktning. Den har tjänat syftet att ge insyn i det offentliga stödet till den gemensamma organisationen av spannmålsmarknaden genom att ersätta prisstödet med ett direkt stöd som betalades av skattebetalarna. Detta ledde precis som förväntat till en betydande höjning av de budgetmässiga utgifterna under det första året då reformen genomfördes. Ökningen av utgifterna blev dock kraftigare än förutsett, dvs. de faktiska utgif-

⁽⁴⁰⁾ Europeiska kommissionen, GJP arbetsanteckningar: The Outlook of World Cereal Markets, ISBN 92—827—8813-X, Bryssel-Luxemburg oktober 1996, s. 2.

terna visade sig öka för varje år. Dessutom inträffade inte den förutsedda nedgången i utgifterna under 1997.

5.11 Det faktum att lagren och exportbidragen återuppstod under 1996—97, efter övergångstiden, betyder inte att reformen var mindre viktig. Det visar enbart att reformen är en pågående process och att korrigerande åtgärder bör vidtas för att åtgärda de svagheter som påträffats. Agenda 2000 föreslår att interventionspriserna sänks ytterligare för att eliminera de risker som är förknippade med återkomsten av större lager och exportbidrag. Effektiviteten av uttaget av mark kunde inte utvärderas korrekt på grund av att ett utbudsunderskott över hela världen erfordrade betydande sänkningar av stödsatsen för uttag av mark efter övergångsperioden.

5.12 För att närma sig den strategi som föreslås i punkt 5.8, åtminstone på medellång sikt, bör kommissionen ta initiativ till

utredningar i syfte att utvärdera vilken konkurrenskraftsnivå gemenskapens spannmålssektor faktiskt har uppnått efter ett så långdraget offentligt stöd. De möjliga arbetslöshetsriskerna, segmenteringen och övergivandet av mark, miljöskador etc. bör alla åtgärdas på ett effektivt sätt, till exempel i form av ett integrerat utvecklingsstöd för landbygden.

5.13 Å andra sidan uppmärksammas inte i tillräcklig utsträckning sådana åtgärder som syftar till att förbättra konkurrenskraften, i form av strukturella åtgärder som också respekterar WTO-avtalen ("green box"). Konsumenternas intressen har i någon mån åsidosatts i reformprocessen. Skattebetalarna bär en större kostnad som inte har lett till någon väsentlig sänkning av de slutliga konsumentpriserna. Effekten av marknadsstrukturen på överförandet av förmåner till konsumenten bör undersökas ytterligare.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 6 maj 1999.

För revisionsrätten

I frånvaro av Jan O. Karlsson

Revisionsrättens ordförande

Bernhard FRIEDMANN

Tillförordnad ordförande

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

Syftet med 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) var att förbättra konkurrenskraften för spannmål odlad inom gemenskapen både på den inhemska marknaden och på världsmarknaden. Under 1980-talet och i början av 1990-talet förlorade inhemskt odlad spannmål fortlöpande marknadsandelar på den inhemska marknaden för foder till förmån för importerade spannmålssubstitut. Om denna trend hade fortsatt under åren 1993/94 och 1995/96 skulle andelen spannmål i foder minska med 5—7 miljoner ton. Vid den tiden stod det också klart att de pågående GATT-förhandlingarna skulle leda till kvantitativa begränsningar för spannmål som fick exporteras med exportbidrag.

Vid övergångsperiodens slut hade reformen med framgång återställt balansen på spannmålsmarknaden. Den inhemska konsumtionen av spannmål odlad inom gemenskapen ökade och interventionslagren försvann, även om de under de senaste månaderna börjat byggas upp igen.

I sitt förslag Agenda 2000 erkände kommissionen behovet av att fortsätta bygga på 1992 års reform och föreslog att det institutionella spannmålspriset skulle sänkas med ytterligare 20 % för att förbättra unionens konkurrenskraft på den inhemska marknaden och på världsmarknaden. Vid Europeiska rådets möte i Berlin beslutades att priset skulle sänkas med 15 % över regleringsåren 2000/01 och 2001/02 (7,5 % per år) och att ett beslut om ytterligare sänkningar av interventionspriset som skulle gälla från och med 2002/03 skulle fattas mot bakgrund av marknadsutvecklingen. Dessutom har en referensnivå för obligatoriskt arealuttag fastställts på 10 % för perioden 2000/06. Denna procentsats kan komma att ändras med hänsyn till marknadsutvecklingen. Den kombinerade effekten av prissänkningarna och arealuttag ger EU möjlighet att upprätthålla marknadsbalansen.

Revisionsrätten upprepar sina tidigare iakttagelser (årsrapporten 1996) av att det direktstöd som infördes genom 1992 års reform faktiskt överkompenserade spannmålsodlarna. Kommissionen höll med om detta och föreslog 1996 en sänkning av kompensationen till jordbrukarna, men varken rådet eller Europaparlamentet stödde förslaget. Problemet tas även upp i Agenda 2000 i vilken det endast föreslås delvis kompensation för prissänkningen. Enligt Europeiska rådets beslut kommer, vid en eventuell ytterligare sänkning av interventionspriset, alla öknings av arealbetalningarna att leda till samma kompensationsnivå som under 2000/01 och 2001/02.

Differentierad kompensationsnivå beroende på jordbruksföretagets storlek var en del av det ursprungliga reformförslaget 1992 och återfinns också i förslagen i Agenda 2000, men inget av dessa förslag har godkänts av rådet.

Revisionsrätten hävdar att varken prissänkningarna från den första reformen eller de i Agenda 2000 bevisligen är till förmån för slutkonsumenten. Även om det är svårt att mäta effekten på konsumentpriserna, eftersom priser påverkas av ett antal olika faktorer, har kommissionen undersökt prisöverföring inom andra sektorer och kommit fram till att effekten i allmänhet är positiv. Både ekonomiska modeller och ekonomiska analyser ger belägg för slutsatsen att prissänkningar i en sektor som är av central betydelse för livsmedels- och foderkonsumtionen endast kan ha en positiv effekt på konsumentpriserna.

4. REFORMENS RESULTAT

Produktion

4.6—4.10 Huvudfaktorerna bakom stabiliseringen av spannmålsmarknaden var

- 1) en minskning av produktionen genom arealuttag och
- 2) en ökning av den inhemska spannmålskonsumtionen genom sänkta spannmålspriser.

Skillnaden mellan medlemsstaterna när det gäller produktionsminskningen under de första reformåren beror på den nivå om 15 % som tillämpades för obligatoriskt arealuttag och från vilken småproducenter är undantagna. Dessutom fortsatte anpassningen av de nya tyska delstaternas jordbruksekonomier till en marknadsekonomi.

Oljeväxtproduktionen kommer inte nödvändigtvis att minska enligt Agenda 2000. Marknadsutsikterna för oljeväxter är gynnsammare än för spannmål och borde därmed göra det möjligt att kompensera stödsänkningen till följd av justeringen genom högre marknadspriser. För övrigt har det inom ramen för en överenskomst som ingicks före Agenda 2000 föreskrivits att oljeväxtsektorn skall omfattas av särskild övervakning för att på så sätt kunna reagera vid en eventuell märkbar minskning av arealen med oljeväxter.

Kommissionen håller med om att det är omöjligt att två regleringsår i förväg uppskatta produktionen och konsumtionen av spannmål, både på gemenskapsnivå och i övriga världen. Införandet av obligatoriskt arealuttag har, som revisionsrätten själv påpekar, varit den faktor som främst bidragit till bättre balans på gemenskapsmarknaden.

Fastställandet av arealuttagsnivå för skördarna hösten 1997 och hösten 1998 respektive i september 1996 och juni 1997 måste beaktas mot bakgrund av situationen på världsmarknaden vid den tidpunkten, vilken utmärktes av extremt låga lagernivåer. Denna situation utlöste mycket fluktuerande priser och tvingade kommissionen att införa exportavgifter för vete.

Systemet för att fastställa arealuttagsnivån är kanske inte idealiskt, men trots allt det bästa som för närvarande finns.

Priser

Producentpriser

4.15—4.19 Skillnaderna i marknadspriserna står inte i strid med principen om en enhetlig marknad. Gemenskapens allmänna preferenssystem gör det möjligt att överföra spannmål från regioner med överskott till regioner med underskott utan en offentlig myndighets ingripande. EU har ett enhetligt institutionellt pris men olika marknadspriser som avspeglar uppdelningen av marknaden.

Om kommissionen under tidigare år har överfört från eller sålt ur interventionslager till vissa regioner, har dessa åtgärder varit motiverade av särskilda omständigheter, såsom svår torka som påverkat foderproduktionen och uppfödarnas inkomster.

Före reformen 1992 var interventionspriserna avgörande för bildandet av spannmålspriser på den inre marknaden. I överskottsområden anpassade sig marknaden till deras nivå och i underskottsområden omfattade marknadspriset även kostnader för saluföring och transport. Införandet av en hög arealuttagsnivå återförde balansen mellan produktion och konsumtion. Dessutom har vissa regioner som hade ett överskott före reformen 1992 nu blivit regioner med underskott, vilket möjliggjort för producenter att få ett högre pris än interventionspriset.

Kommissionen tog hänsyn till detta fenomen i reformen genom att beräkna kompensationen på grundval av ett målpris som låg 5 % högre än interventionspriset.

Grundnivån för obligatoriskt arealuttag (15 %) tog hänsyn till behovet av att minska interventionslagren och tendensen till hög avkastning. Den uppskattade produktionen för 1993 och 1994 var dessutom lägre än de prognostiserade avsaltningsmöjligheterna på den inre marknaden och världsmarknaden. Torkan i Spanien och Portugal samt minskningen av världslagren förvärrade denna situation.

För att ta hänsyn till detta behov föreslog kommissionen till en början en tillfällig förlängning av systemet med medansvarsavgift. Varken rådet eller parlamentet stödde detta förslag.

Konsumentpriser

4.20—4.21 Kommissionen anser att en prissänkning på producentnivå i allmänhet har en positiv effekt på konsumentnivå.

Belägg för detta finns i kommissionens nyligen gjorda analys av grisköttssektorn. Modeller som tagits fram av universitetet i Bonn, Centret för världsstudier om livsmedel vid Amsterdams universitet och kommissionens enheter har använts för dessa beräkningar. De är för närvarande de bästa ekonometriska verktyg som finns tillgängliga i EU.

Vid utvärdering av prisöverföringen för spannmål måste det påpekas att spannmålsprisets andel av det slutliga konsumentpriset är mycket liten för många livsmedel, prisandelen för vete är i brödpriiset till exempel ungefär 5 %.

Export

4.26 Det främsta syftet med att införa en exportavgift är att skydda den inre marknaden mot ökad prisspekulation. Denna åtgärd är berättigad inom ramen för en organisation av marknaden som skall återställa balansen mellan producenternas och konsumenternas intressen.

4.28 Bidragssatsen fastställs på grundval av skillnaden mellan de inhemska marknadspriserna och de prisnivåer på världsmarknaden som är mest representativa för samma kvalitet som den europeiska. Gemenskapen jämnar på så sätt ut effekten av de höga priserna på den inre marknaden på grund av interventionssystemet.

Jordbruksinkomster från spannmål

4.30 Även om inkomstökningen rent procentuellt sett är hög, till följd av den ytterst ovanliga situationen på marknaden, nådde spannmålsproducenternas inkomst en nivå som endast låg 14 % över genomsnittet för alla jordbrukare.

Kompensation inom spannmålssektorn

4.31—4.36 Kommissionen förklarade i sitt svar på revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996 varför man valt schablonmässigt fastställda belopp för kompensationsbetalningen. Det krävs ett system med fasta belopp, bortkopplat från produktionsnivåerna, som är baserat på historiska uppgifter för att dra fördel av de möjligheter som utvecklingen på världsmarknaden ger. Dessutom stärkte det EU:s ställning i de då pågående förhandlingarna om en ny GATT-överenskommelse.

Kommissionen erkände att det under flera år förekommit överkompensation. Kommissionen uppskattade överkompensationen till 8,5 miljarder ecu för perioden 1993/94—1996/97. Situationen skiljer sig emellertid åt beroende på vilken spannmål, region och vilket regleringsår det rör sig om. Kommissionen föreslog 1996 en nedskärning i betalningarna för jordbruksgrödor som inte godtogs av vare sig rådet eller parlamentet. Marknadspriserna sjönk emellertid 1997 och 1998 vilket till stor del undanröjde problemet med överkompensation. I Agenda 2000 behandlas dessutom detta problem genom förslaget att det endast skall beviljas kompensation till viss del.

När det gäller metoden för att beräkna denna överkompensation vill kommissionen tillföra följande information. En beräkning grundad på producentpriserna omfattar även effekten av medansvarsavgiften vilken uppgår till 10 budgetecu per ton. Denna avgift, som rådet har avskaffat utan att ändra metoden för fastställande av kompensationsbetalning, uppgår i beräkningen av överkompensationen under perioden 1993—1997 till cirka 8,5 miljarder ecu.

Fördelning av inkomsterna från spannmålsodling

Marknadsprisernas påverkan

4.40 I Agenda 2000 förs interventionspriset närmare det prognostiserade världsmarknadspriset för vete. I detta fall fungerar intervention endast som ett skyddsnet.

Avkastningens inverkan

4.43—4.44 Reformen minskade det incitament för högre avkastning som marknadsstödet lett till genom höga priser. Detta var ett av de främsta målen med reformen. I detta sammanhang skulle ett system med kompensationsbetalningar grundade på individuell avkastning stå i strid med de eftersträvade målen.

Inverkan av jordbrukets storlek

4.45—4.46 Kommissionens förslag till 1992 års reform omfattade även en plan för differentiering av stöd efter varje enskild producentens hektarantal, men rådet antog inte denna idé vid det tillfället (se punkt 3.72 i 1996 års rapport (EGT C 348, 18.11.1997, s. 95)). I sin kompromiss inom ramen för Agenda 2000 inbegrep inte rådet de gradvis avtagande direktstöden.

5. SLUTSATS

5.1—5.3 Kommissionen delar revisionsrättens åsikter om att 1992 års reform nådde de uppsatta målen under övergångsperioden. Reformen har i hög grad bidragit till att återställa balansen på spannmålsmarknaden genom införandet av systemet med arealuttag och genom prissänkningen. Dessutom går det med fördel att anpassa arealuttagssystemet till fluktuationer på världsmarknaden.

I förslaget Agenda 2000 erkände emellertid kommissionen behovet att gå längre än i den första reformen. I samband med detta har det beslutats att sänka interventionspriset för spannmål med 15 %. Beslut om ytterligare sänkningar kommer att fattas mot bakgrund av marknadsutvecklingen. Dessutom har referensnivån för obligatoriskt arealuttag fastställts till 10 %. Även denna procentsats kan ändras mot bakgrund av marknadsutvecklingen. Den kombinerade effekten av prissänkningar och arealuttag borde göra det möjligt för EU att upprätthålla marknadsbalansen.

5.6 Som det även anges i kommissionens svar på revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996 (EGT C 348, punkt 3.31, s. 93), bekräftar kommissionens egna beräkningar att det har rätt en överkompensation, vilken beräknas uppgå till 8,5 miljarder ecu, inom spannmålssektorn under fyra år utan att hänsyn tagits till effekten av att medansvarsavgiften avskaffats. Syftet med systemet med direktstöd har aldrig varit att till 100 % kompensera individuella prissänkningar. Systemet infördes för att korrigera vissa oönskade effekter av ett system med höga interventionspriser, särskilt överintensifiering.

5.13 Kommissionen håller helt och hållet med om de risker som revisionsrätten nämner. Det är av denna anledning som en ny förordning om landsbygdens utveckling är en del av Agenda 2000.

De två reformerna av GJP medför omfattande prissänkningar. Kommissionen betonar att de analyser som utförts inom köttsektorn visar på positiv prisöverföring till förmån för konsumenten, även om det sker med viss tidsfördröjning.